



Bruselas, 13.12.2013
COM(2013) 934 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Aplicación de correcciones financieras netas a las cifras de los Estados miembros en el
ámbito de la Política Agrícola y la Política de Cohesión**

Índice

1. Introducción.....	2
2. Marco general para la aplicación de las correcciones financieras	3
2.1. Legislación y normas sobre correcciones financieras netas	3
2.2. Tratamiento presupuestario y contable de los importes sometidos a correcciones financieras netas - instrumento de ingresos afectados	5
3. Normas sectoriales específicas para las correcciones financieras netas.....	6
3.1. Agricultura.....	6
3.1.1. Inclusión sistemática de las correcciones financieras netas en las disposiciones jurídicas	6
3.1.2. Se seguirán consolidando los mecanismos jurídicos relativos a las correcciones financieras netas	8
3.1.3. La interrupción y suspensión en el ámbito de la PAC se alineará con los fondos de la política de cohesión	12
3.2. Fondos de la política de cohesión.....	13
3.2.1. Nuevas disposiciones legales para la imposición de correcciones financieras netas a un Estado miembro por parte de la Comisión	13
3.2.2. Correcciones financieras por irregularidades o deficiencias detectadas antes del 15 de febrero de cada año	14
3.2.3. Evaluación de la legalidad y la regularidad realizada por la Comisión sobre la base de las cuentas, el dictamen de auditoría y los documentos de acompañamiento presentados para el 15 de febrero de cada año	14
3.2.4. Detección, en las auditorías de la UE, de irregularidades que indiquen una deficiencia grave después del 15 de febrero de cada año	15
3.2.5. Convergencia de las buenas prácticas para el sistema de supervisión de la Comisión con una gestión compartida	19

1. Introducción

Como reacción al aumento de la tasa de error señalada por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) en su Informe anual sobre el ejercicio presupuestario 2012, el ponente para la aprobación de la gestión presupuestaria y los coordinadores de los principales grupos políticos de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo dirigieron una carta al presidente Barroso, solicitando a la Comisión la presentación de una Comunicación que establezca claramente la forma en que la misma introduciría, para el periodo de financiación 2014-2020, unas correcciones financieras netas más eficaces para los Estados miembros respecto de los cuales se hayan observado deficiencias en los programas con gestión compartida¹. Las correcciones financieras netas implican una reducción definitiva de los fondos en favor del Estado miembro afectado.

La presente Comunicación aborda esta solicitud explicando la forma en que la Comisión se propone aplicar los nuevos instrumentos y exigencias para las correcciones financieras netas que se establecen en el marco jurídico para el periodo de financiación 2014-2020 y la forma en que ello afectará a los Estados miembros.

En el sector de la agricultura, las correcciones financieras netas que dan lugar a una pérdida de fondos de la UE para el Estado miembro afectado ya eran la norma. Las nuevas normas para el periodo de financiación 2014-2020 mantienen esta situación al tiempo que se centran en la consolidación de los mecanismos existentes.

En lo que se refiere a la política de cohesión, las correcciones financieras netas que conllevan la devolución al presupuesto de la UE de importes ya pagados eran la excepción. Para el nuevo período de programación 2014-2020 existe un importante cambio en la nueva legislación por adoptarse, que ampliará las facultades de la Comisión para imponer correcciones financieras netas a los Estados miembros cuando se hayan detectado graves deficiencias en los sistemas de gestión y control. El marco para las correcciones financieras netas previsto para el periodo 2014-2020 no deja margen de discrecionalidad a la Comisión en la adopción de decisiones de corrección. Las correcciones financieras netas serán la norma en caso de graves deficiencias y se aplicarán siguiendo un conjunto claro de condiciones y criterios transparentes.

Al aplicar correcciones financieras netas para las medidas y programas correspondientes al período de financiación 2014-2020, los servicios implicados garantizarán para estas dos áreas de gestión compartida, mediante la aplicación de las mejores prácticas, una convergencia de la utilización efectiva de este importante instrumento corrector a fin de proteger el presupuesto de la Unión. Esta convergencia de las mejores prácticas también se aplicará en el caso de los instrumentos de interrupción y suspensión de pagos. El modelo, que se aplica de forma fructífera en el ámbito de la cohesión, también se ha introducido, *mutatis mutandis*, en el ámbito de la agricultura para 2014-2020.

La Comisión considera que todas las correcciones financieras, incluidas aquellas que permiten a los Estados miembros introducir nuevos proyectos y nuevos gastos para reutilizar

¹ La carta también hacía referencia a la Comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE [COM(2013) 682 final/2] que se publicó el 30 de septiembre de 2013 conforme a lo solicitado por el Parlamento Europeo en su resolución relativa a la aprobación de la gestión presupuestaria en el ejercicio 2011.

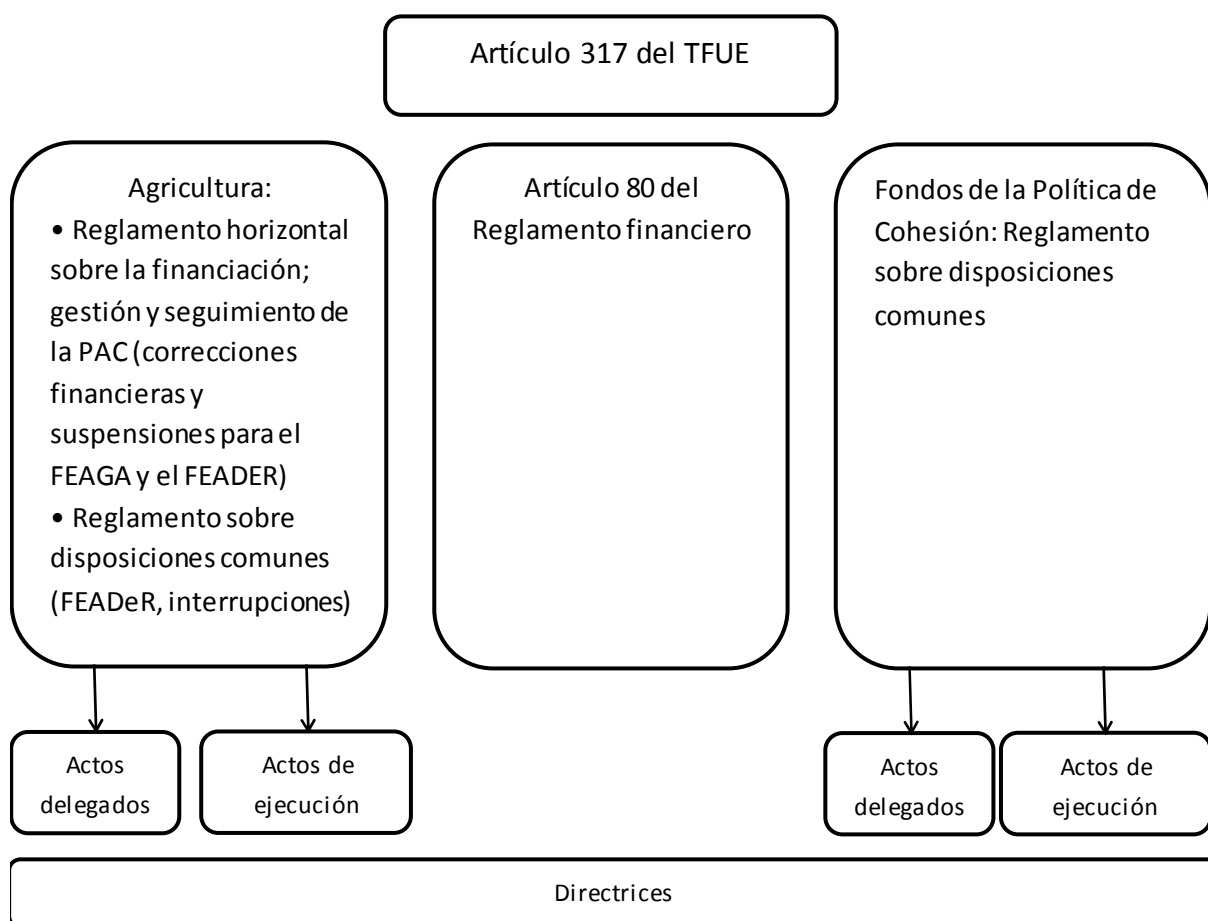
los importes corregidos, protegen el presupuesto de la UE. Sin embargo, el efecto disuasorio de las correcciones financieras netas, que no permiten a los Estados miembros reutilizar los importes corregidos y recuperados, por lo que les hacen perder la ventaja de los fondos, es ciertamente mayor. Dicho efecto incentiva a los Estados miembros a detectar y corregir los errores por sí mismos, por lo que contribuye a la mejora de los sistemas de gestión y control.

2. Marco general para la aplicación de las correcciones financieras

2.1. Legislación y normas sobre correcciones financieras netas

De conformidad con el artículo 317 del TFUE, la legislación relativa a la aplicación de las correcciones financieras netas se establece en el Reglamento financiero (RF) y se ha desarrollado en reglamentos sectoriales específicos adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo. En este marco legal, la Comisión adoptará actos delegados y actos de ejecución y también puede emitir directrices para aclarar cuestiones específicas.

El diagrama siguiente ofrece una visión global de los diferentes niveles del marco general para la aplicación de las correcciones financieras.



El nuevo Reglamento financiero introduce un marco coherente en todas las áreas de intervención, que incluye, en particular, los principios para las correcciones financieras que afectan a los Estados miembros:

Artículo 80 del Reglamento financiero – Normas sobre recaudación

...

4. La Comisión aplicará correcciones financieras a los Estados miembros con objeto de excluir de la financiación de la Unión los gastos en que hayan incurrido en incumplimiento del Derecho aplicable. La Comisión basará sus correcciones financieras en la identificación de los importes gastados indebidamente y las incidencias financieras en el presupuesto. Cuando no sea posible identificar tales importes con precisión, la Comisión podrá aplicar correcciones mediante extrapolación o a tanto alzado, según las normas sectoriales.

A la hora de decidir el importe de una corrección financiera, la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y gravedad del incumplimiento del Derecho aplicable y las incidencias financieras en el presupuesto, incluso cuando se trate de deficiencias detectadas en los sistemas de gestión y control. Los criterios para establecer las correcciones financieras y el procedimiento que deba aplicarse podrán establecerse en las normas sectoriales.

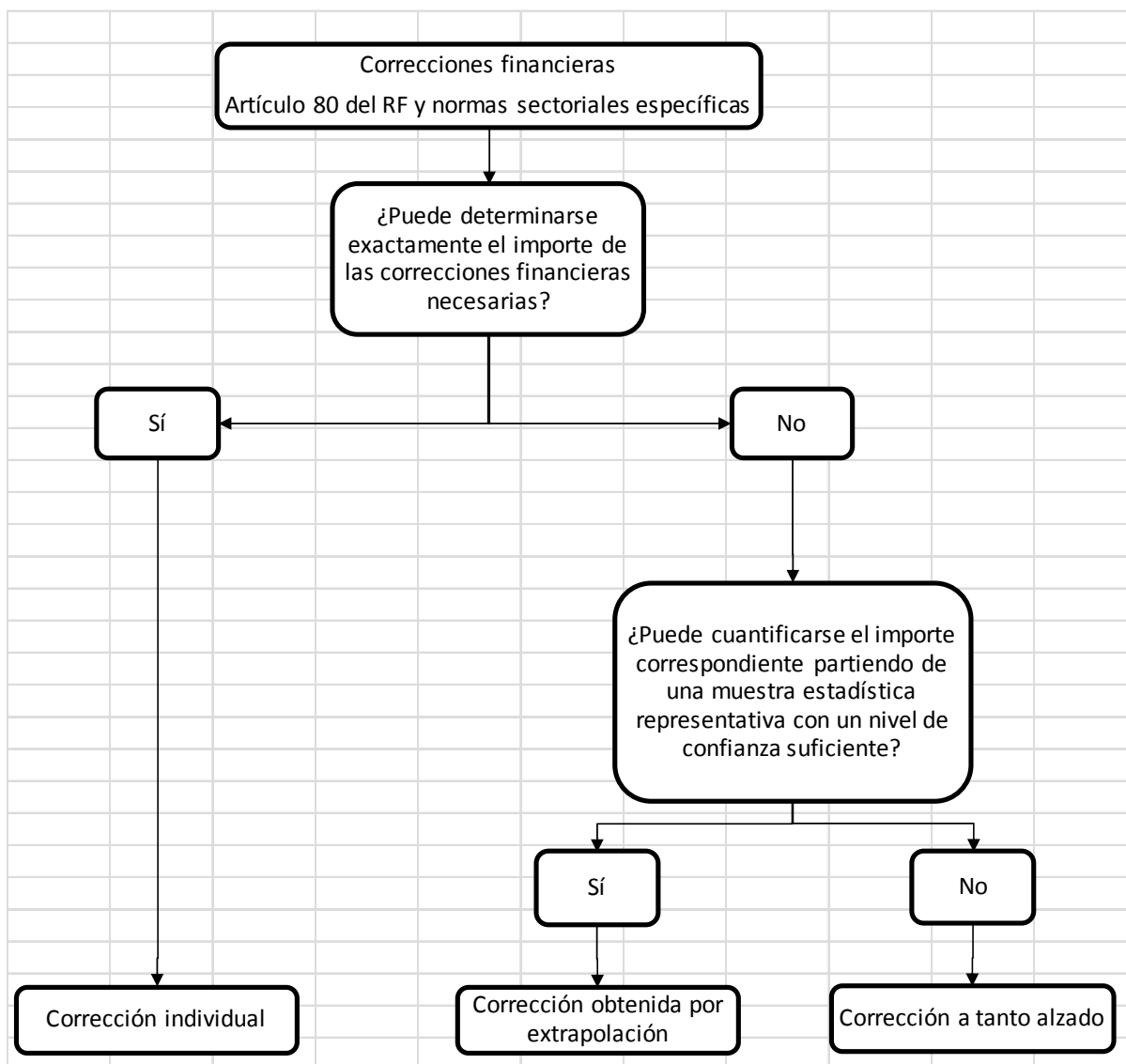
5. La metodología para aplicar correcciones mediante extrapolación o mediante una cantidad fija única se establecerá de conformidad con las normas sectoriales con objeto de que la Comisión pueda proteger los intereses financieros de la Unión.

Según se establece en el artículo 80 del Reglamento financiero y en reglamentos sectoriales específicos, la Comisión aplica los tres siguientes tipos de correcciones financieras:

1. Correcciones financieras en casos individuales, basadas en una determinación exacta de los importes gastados indebidamente y las incidencias financieras en el presupuesto;
2. Correcciones financieras obtenidas por extrapolación; y
3. Correcciones financieras a tanto alzado.

Las correcciones financieras obtenidas por extrapolación y a tanto alzado solo pueden aplicarse si no es posible determinar el importe exacto de la corrección. Las correcciones financieras obtenidas por extrapolación han de basarse en una muestra representativa que permita cuantificar el importe correspondiente con un grado suficiente de confianza.

El siguiente diagrama ofrece una visión global de los diversos mecanismos que rigen la aplicación de las correcciones financieras.



En la sección 3 de la presente Comunicación figuran detalles relativos a la aplicación de las correcciones financieras en las diferentes áreas de intervención que son objeto de una gestión compartida.

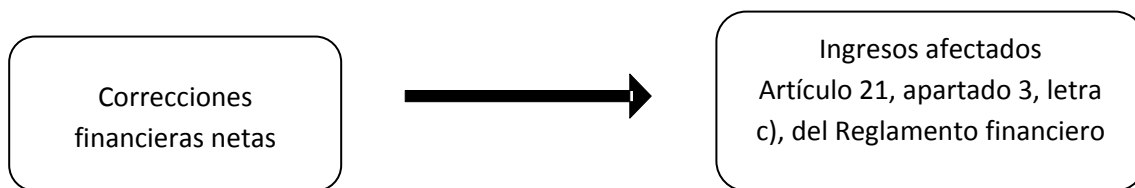
2.2. Tratamiento presupuestario y contable de los importes sometidos a correcciones financieras netas - instrumento de ingresos afectados

Las correcciones financieras dan lugar a «ingresos procedentes de la devolución [...] de importes pagados indebidamente» y son tratadas como ingresos afectados [artículo 21, apartado 3, letra c), del Reglamento financiero].

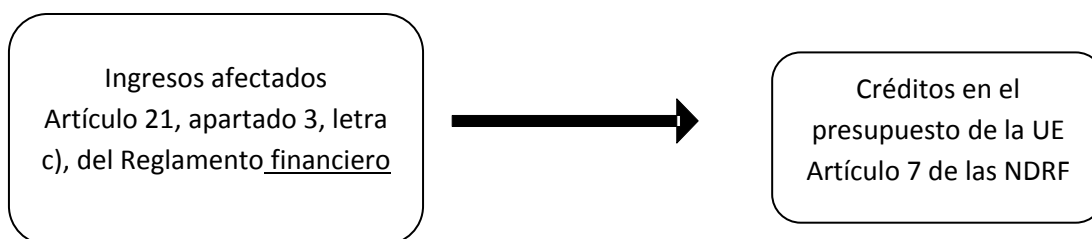
Al margen de dos excepciones, el Reglamento financiero² no incluye disposiciones específicas sobre la forma en que pueden utilizarse los ingresos afectados generados por una

² Para el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), los créditos se asignan «según su origen» [artículo 174, apartado 1, del Reglamento financiero) y, en el caso de los instrumentos financieros, los créditos se asignan «al mismo instrumento financiero» (artículo 140, apartado 6, del Reglamento financiero).

corrección financiera neta.



Sin embargo, el artículo 7 de las normas de desarrollo del Reglamento financiero (NDRF) establece que las observaciones al presupuesto habrán de mostrar que las líneas presupuestarias pueden recibir los créditos correspondientes a los ingresos afectados. De esta forma, las correcciones financieras netas que vuelven al presupuesto de la UE en forma de ingresos afectados no están destinadas a Estados miembros específicos.



3. Normas sectoriales específicas para las correcciones financieras netas

3.1. Agricultura

3.1.1. Inclusión sistemática de las correcciones financieras netas en las disposiciones jurídicas

De conformidad con el marco jurídico de la política agrícola común (PAC), las correcciones financieras impuestas por la Comisión a los Estados miembros tras la realización de un procedimiento de liquidación de conformidad siempre han sido correcciones netas desde la primera decisión sobre liquidación de cuentas en 1976 y seguirán siendo correcciones netas para el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), dado que:

- los importes corregidos son efectivamente reembolsados por los Estados miembros al presupuesto de la UE; y
- los importes recibidos se tratan como ingresos asignados al presupuesto de la UE; se emplean para financiar los gastos de la PAC en su conjunto sin asignarse a ningún Estado miembro en particular (véase también el recuadro que figura a continuación).

Cada año, la Comisión adoptará entre dos y cuatro decisiones de liquidación de conformidad sobre un conjunto de correcciones financieras individuales. En 2013, la Comisión adoptó cuatro de estas decisiones, relativas a 147 correcciones financieras netas individuales, por un importe total de 1 100 millones EUR (2% del gasto de la PAC presupuestado para 2013). Esto confirma la tendencia creciente indicada por el Tribunal en su informe anual 2012, apartado 4.29³.

³ En 2012, la Comisión adoptó tres decisiones de conformidad que dieron lugar a correcciones financieras por valor de 651 millones EUR (503 millones EUR en el FEAGA y 148 millones EUR en el FEADER). El importe medio de las correcciones financieras en el último período de cinco años (2008-2012) fue superior en un 30 % al del

Correcciones financieras netas adoptadas en 2013 (importes en EUR)

Decisión	40	41	42	43	TOTAL
FEAGA	285 582 274	-130 136 896,33	-142 637 397	-303 566 912	-861 923 480
FEADER	-104 699 558	-88 444 255	-32 467 218	-10 598 290	-236 209 321
VARIOS	-7 091 796	-8 757 551	-2 661 224	-121,357	-18 631 930
TOTAL	-397 373 628	-227 338 703	-177 765 840	-314 286 560	-1 116 764 733

El 70% de las correcciones financieras adoptadas en 2013 se concentran en cuatro Estados miembros (GR, UK, FR y PL). Sin embargo, este fenómeno de concentración sobre los cuatro Estados miembros no es permanente; puede variar de un año a otro en función de la evolución de la calidad de los sistemas de control nacionales o regionales.

Para el FEAGA, las correcciones financieras se ejecutan deduciendo los importes afectados de los pagos mensuales efectuados por la Comisión en el segundo mes siguiente a la decisión de esta de imponer una corrección financiera al Estado miembro afectado.

Para el FEADER, las correcciones financieras se ejecutan a través de una orden de recuperación que exige al Estado miembro afectado el reembolso de estos importes al presupuesto de la UE.

Tratamiento de los ingresos afectados

Los importes corregidos y recuperados por la Comisión se abonan al presupuesto de la UE como ingresos afectados en líneas presupuestarias específicas (partida 67 01 para el FEAGA, partida 67 11 para el FEADER).

En el FEAGA, los ingresos afectados resultantes pueden utilizarse para financiar líneas presupuestarias relativas a cualquier tipo de gasto del FEAGA sin asignarse a ningún Estado miembro específico. Las observaciones al presupuesto relativas a los capítulos 05 02 (mercados) y 05 03 (pagos directos) muestran claramente que las necesidades financieras del FEAGA se reducen sistemáticamente durante el procedimiento presupuestario en un importe que representa los ingresos asignados estimados de los que se dispondrá como consecuencia de las correcciones financieras durante el ejercicio presupuestario considerado. Por ejemplo, para el presupuesto 2012 se presupuestaron inicialmente 600 millones EUR de correcciones financieras, mientras que 647,8 millones EUR de ingresos afectados se convirtieron en disponibles efectivamente y fueron utilizados en dicho ejercicio presupuestario.

En el caso del FEADER, dado que los compromisos presupuestarios ya han sido consumidos por el Estado miembro cuando este declaró el gasto para su reembolso por la Comisión, los importes recuperados no pueden volver a utilizarse. Los créditos de pago procedentes de los ingresos afectados están disponibles para realizar pagos en la línea presupuestaria correspondiente al FEADER. Pueden utilizarse para cualquier pago abierto correspondiente a un programa de desarrollo rural. Por ello, los ingresos afectados del FEADER reducen la necesidad global de créditos de pago y se han utilizado

período anterior (2003-2007), teniendo en cuenta el incremento presupuestario registrado entre ambos periodos.

para reducir las solicitudes de créditos de pago adicionales. En 2012 los ingresos afectados procedentes de correcciones financieras relativas al FEADER ascendían a 55 millones EUR.

Las correcciones financieras netas constituyen una verdadera carga para los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Por ello, se introdujo una opción según la cual las correcciones de cierto volumen pueden ejecutarse en tres tramos anuales a petición del Estado miembro de que se trate. La ejecución en tramos ha sido aceptada hasta ahora en los casos de Bulgaria, Grecia, Portugal, Rumanía, España y Lituania. Por otra parte, los Estados miembros beneficiarios de ayuda financiera de la UE pueden solicitar una vez a la Comisión que aplase la ejecución de las correcciones financieras por un período máximo de 18 meses, quedando supeditado dicho aplazamiento a la aplicación de planes de acción correctores específicos. Tras la expiración del periodo de tratamiento, las correcciones se ejecutan en tres tramos anuales. Hasta la fecha se han concedido aplazamientos a Portugal y Grecia. Los aplazamientos concedidos expirarán el 31 de diciembre de 2013 para Grecia y el 31 de mayo de 2014 para Portugal.

Incidencia de las correcciones financieras netas sobre los Estados miembros

En todos los Estados miembros, las autoridades nacionales y regionales responsables de la aplicación de la PAC se ven directamente afectadas por las correcciones financieras netas de la UE. Tales correcciones, relativas a los gastos realizados por los Estados miembros en ejercicios presupuestarios anteriores, llevan a una reducción de la financiación de la UE en el ejercicio presupuestario en curso. Esto requiere que los Estados miembros deban encontrarse en muchos casos los medios financieros necesarios para colmar el déficit mediante transferencias presupuestarias o presupuestos rectificativos. En este contexto, las correcciones financieras netas han llevado a reacciones presupuestarias y administrativas concretas. Por ejemplo:

- en Alemania, se revisó la Constitución en 2006 a raíz de disputas reiteradas entre la Administración Federal y los Estados federados a fin de clarificar el reparto de la carga asociada a las correcciones financieras;
- en Dinamarca, tras una significativa corrección financiera efectuada en 2009, recientemente se ha establecido un mecanismo específico de reparto de la carga entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Agricultura.

3.1.2. Se seguirán consolidando los mecanismos jurídicos relativos a las correcciones financieras netas

3.1.2.1. Concentración en los gastos con mayores riesgos asociados

Las actividades de auditoría de la DG AGRI están determinadas por un análisis de riesgos, es decir, que un número creciente de auditorías se centran en los Estados miembros, las medidas y los programas expuestos a los riesgos más elevados. Una vez al año, la DG AGRI dirige un análisis central de riesgos que abarca todos los gastos de la PAC en todos los Estados miembros: se recogen datos de anteriores auditorías de la DG AGRI, del TCE, de la OLAF y de los organismos nacionales de certificación y se evalúan con vistas a determinar las áreas de mayor riesgo en las que deberán centrarse las auditorías futuras. Por ejemplo, como consecuencia de la mayor tasa de error comunicada por el Tribunal en sus declaraciones de fiabilidad 2011 y 2012, el número de auditorías del FEADER aumentó significativamente en 2013 (35) y seguirá aumentando en 2014 (hasta 45), lo que supondrá aproximadamente el doble de las realizadas en 2012 (23). Otra consecuencia es que algunos Estados miembros son objeto de auditoría cada año, hasta que se corrijan todas las deficiencias graves, como se

ilustra en el siguiente ejemplo.

Ejemplo de supervisión intensiva

Las auditorías del sistema integrado de administración y control realizadas por la DG AGRI en 2008 y 2009 revelaron y confirmaron graves deficiencias: los controles sobre el terreno se realizaban demasiado tarde y el sistema de identificación de parcelas agrícolas estaba obsoleto y no era suficientemente preciso. Una misión de auditoría realizada en marzo de 2011 concluyó que el plan de acción inicial solicitado por la Comisión para el 2011 a más tardar solo se había aplicado parcialmente. El hecho de no haberse aplicado oportunamente las acciones correctoras causó una reserva en el informe anual de actividad 2010 de la DG AGRI, junto con un nuevo plan de acción destinado a subsanar estas deficiencias en 2013 a más tardar. En su informe anual de actividad 2012, la DG AGRI informó de que una misión de auditoría realizada en marzo de 2013 había confirmado que el plan de acción podía considerarse finalizado; sin embargo, la DG AGRI mantuvo su reserva, ya que no se dispondría de pruebas fehacientes de que el sistema de identificación de parcelas agrícolas actualizado se está utilizando correctamente antes de un primer ciclo de reclamaciones/controles/pagos. Entretanto, se impuso una primera corrección financiera en relación con los gastos relativos a 2008, y una segunda para 2009; el procedimiento de liquidación de conformidad para 2010, 2011 y 2012 se terminará a finales de 2014 y otro procedimiento de liquidación de conformidad para los gastos relativos a 2013 deberá estar terminado al final de 2015.

La estrategia de auditoría para el periodo 2014-2020 se basará en un programa trienal continuo de análisis de riesgo reforzado que garantizará una mejor cobertura del gasto global. Sin embargo, unas actividades de auditoría más intensivas seguirán cubriendo las áreas de mayor riesgo.

3.1.2.2. Ausencia de facultades discrecionales y escasez de las correcciones a tanto alzado

Cualquier riesgo para el presupuesto de la UE detectado da lugar sistemáticamente a una corrección financiera neta. La Comisión no tiene margen de discrecionalidad que le permita no efectuar la corrección, ya que está jurídicamente obligada a excluir de la financiación de la UE todo gasto ilegal detectado. Las correcciones financieras se rigen, tanto para el FEAGA como para el FEADER, por el nuevo Reglamento horizontal sobre la PAC, que hace el procedimiento aún más estricto, hasta el punto de que el método y los criterios aplicados para fijar el importe de estas correcciones financieras se definirán a partir de ahora en un acto delegado. La adopción de este acto delegado está prevista para el primer trimestre de 2014.

Como prevé el Reglamento horizontal, el acto delegado establecerá los criterios de estimación del riesgo para el presupuesto de la UE (véase anexo I). En el caso de correcciones a tanto alzado, se tiene la intención de especificar la forma de evaluar la gravedad de la deficiencia, teniendo en cuenta su naturaleza (control fundamental o secundario), y también su recurrencia (repetición de la situación de un año anterior, sin mejora) y la acumulación con otras deficiencias (el riesgo de error probablemente será mayor cuando se den simultáneamente varias deficiencias). De esta forma se tendrán en cuenta las conclusiones del TCE expuestas en su informe anual 2012, apartado 4.30⁴, especialmente

⁴ Informe Anual del TCE relativo al ejercicio 2012, apartado 4.30. «El recurso a correcciones a tanto alzado no tiene suficientemente en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, ya que se aplica la misma corrección del 5 % a tanto alzado independientemente de que las insuficiencias se hallaran en un único control clave o en varios de ellos».

para los casos en que se observan varias deficiencias para la misma población. Una vez que entre en vigor el acto delegado, los elementos de carácter más técnico serán desarrollados en unas directrices de la Comisión.

Tanto el Reglamento financiero como el nuevo Reglamento horizontal de la PAC prevén una clasificación de los tipos de correcciones financieras según la cual, las correcciones a tanto alzado solo pueden utilizarse si no es posible, realizando esfuerzos proporcionados, establecer correcciones calculadas o obtenidas por extrapolación.

Las correcciones calculadas y obtenidas por extrapolación se basan actualmente en las constataciones de los auditores de la DG AGRI y en la información transmitida por los Estados miembros en el marco del procedimiento contradictorio. En el futuro, la DG AGRI podrá incorporar al proceso información procedente de los dictámenes anuales que deberán emitir a partir del año de solicitud 2014 los organismos de certificación que ejecuten las nuevas tareas que se les han asignado, consistentes en examinar muestras representativas de las operaciones.

3.1.2.3. Procedimiento de conformidad reducido

La realización de un procedimiento contradictorio es jurídicamente indispensable antes de efectuar correcciones financieras. Antes de aplicar cualquier corrección financiera neta, la Comisión debe, por consiguiente, ofrecer a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar pruebas y argumentos que puedan contradecir sus conclusiones iniciales. Así, el actual Reglamento relativo a la financiación de la PAC⁵ y el nuevo Reglamento horizontal sobre la PAC prevén que «se ofrezca a los Estados miembros la oportunidad de demostrar que la amplitud real de la no conformidad es inferior a la de la evaluación de la Comisión». El principio de un procedimiento contradictorio entre el auditor y el auditado es también un elemento esencial de las normas de calidad de la auditoría.

Además del procedimiento contradictorio, el artículo 52, apartado 3, del Reglamento horizontal sobre la PAC establece un «procedimiento destinado a conciliar la posición de cada parte» si no puede alcanzarse ningún acuerdo en el marco del procedimiento contradictorio. La duración del procedimiento de conciliación como tal se limita a cuatro meses. Sin embargo, la duración del procedimiento en su conjunto, desde la solicitud del Estado miembro afectado hasta el resultado final del análisis por parte de la Comisión de las recomendaciones del órgano de conciliación, es de, como mínimo, seis meses⁶.

La Comisión ha iniciado y proseguirá las acciones tendentes a racionalizar todo el procedimiento. En primer lugar, el nuevo Reglamento horizontal de la PAC describe con precisión la naturaleza, el alcance y la secuencia de las sucesivas etapas, así como los diferentes tipos de correcciones financieras. En segundo lugar, las disposiciones del acto delegado (método y criterios de cálculo de la corrección financiera) y de los actos de ejecución (modalidades del procedimiento de conformidad, con plazos obligatorios) tienden a racionalizar aún más el marco jurídico y a limitar el riesgo de retrasos inútiles. En tercer

⁵ Esta fecha puede aplazarse excepcionalmente hasta el 1 de marzo a instancia del Estado miembro, véase artículo 59, apartado 5, del Reglamento financiero (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶ Puede ser incluso más larga si se tiene que volver a examinar el caso en su totalidad.

lugar, sobre esta base más sólida, la DG AGRI intensificará el seguimiento del avance de los procedimientos de conformidad con el fin de velar por el estricto cumplimiento de los plazos.

En el anexo I se proporcionan detalles relativos al procedimiento previsto para la aplicación de las correcciones financieras netas en el ámbito de la política agrícola común.

El recuadro siguiente describe las sucesivas etapas de un procedimiento de liquidación de conformidad que da lugar a una corrección financiera neta operada en el marco del nuevo Reglamento horizontal sobre la PAC. Como ha indicado la Comisión en su respuesta al punto 4.31⁷ del Informe Anual 2012 del Tribunal de Cuentas en relación con la duración excesiva del procedimiento de conformidad, es posible acelerar este procedimiento de forma significativa a fin de que, en los casos normales, las correcciones financieras puedan decidirse dos años después de la realización de la auditoría inicial.

⁷ Respuesta de la Comisión al apartado 4.31 del Informe Anual del TCE relativo al ejercicio 2012. «En particular en el marco de la preparación de la aplicación de la reforma de la PAC, la Comisión seguirá trabajando para mejorar y acelerar el proceso, teniendo en cuenta la necesidad de mantener las normas de calidad y el derecho de réplica de los Estados miembros».

Procedimiento de liquidación de conformidad de la DG AGRI

Ejemplo de calendario del procedimiento para una auditoría realizada sobre el terreno en febrero de 2014

Año	Mes	Fase del procedimiento	Fase del procedimiento	Cobertura de la corrección financiera
2014	E	INICIO DEL PROCEDIMIENTO		La corrección financiera puede afectar a los gastos relativos a los 24 meses anteriores a la notificación
	F	Misión de auditoría		
	M			
	A	Comunicación de los resultados de la misión al Estado miembro	Fase contradictoria con el Estado miembro	La corrección financiera puede afectar a los gastos correspondientes al período posterior a la notificación de los resultados hasta que el Estado miembro pueda demostrar que se han tomado medidas correctoras
	M			
	J			
	J			
	A	Reunión bilateral con el Estado miembro para debatir las deficiencias detectadas, las medidas a tomar y el riesgo para el presupuesto de la UE		
	S			
2015	O		Fase de conciliación para el Estado miembro	
	N			
	D		Fase de conciliación para el Estado miembro	
	E	Notificación de la corrección financiera al Estado miembro e inicio del procedimiento de conciliación		
	F			
	M			
2016	A	Procedimiento de conciliación (caso de ser solicitado por el Estado miembro) El organismo de conciliación es independiente de la Comisión y del Estado miembro. Su función es conciliar las posiciones de ambas partes. Sus conclusiones no son vinculantes para la Comisión.	Procedimiento de comitología y de adopción de la decisión de la Comisión	
	M			
	J	Carta final dirigida al Estado miembro con la corrección financiera definitiva		
	J			
	A	Decisión de la Comisión relativa a las correcciones financieras		
	M			
	J	Reembolso efectivo al presupuesto de la UE realizado por el Estado miembro		

3.1.3. La interrupción y suspensión en el ámbito de la PAC se alinearán con los fondos de la política de cohesión

Tras la adopción del nuevo Reglamento horizontal sobre la PAC por el legislador, entrará en vigor en 2014 un nuevo marco jurídico para las interrupciones y suspensiones de los fondos de la PAC, reforzando las facultades de la Comisión para suspender la financiación de la UE cuando se hayan detectado riesgos de pago irregular.

Así pues, la Comisión puede reducir o suspender pagos mensuales (FEAGA) o pagos intermedios (FEADER) en las siguientes condiciones:

Cuando «uno o varios componentes fundamentales del sistema nacional de control en cuestión no existan o sean ineficaces debido a la gravedad o la persistencia de las deficiencias encontradas» (o existan deficiencias similares graves en el sistema para la recuperación de los pagos irregulares) y:

- bien las deficiencias sean de carácter continuo y ya hayan dado lugar a como mínimo dos decisiones de corrección financiera,

o

- bien la Comisión deduzca que el Estado miembro en cuestión no está en condiciones de aplicar las medidas correctoras necesarias en un futuro inmediato, con arreglo a un plan de acción dotado de indicadores de progreso claros, que se establecerá en consulta con la Comisión.

El primer guión corresponde a la situación actual conforme al Reglamento (CE) nº 1290/2005. El segundo guión es nuevo. En esencia, es la respuesta legislativa a la recomendación formulada por el Parlamento Europeo en su resolución de aprobación de la gestión de 2011 según la cual las normas de suspensión para la PAC deberán alinearse con las del Fondo de Cohesión.

En el caso del FEAGA, según las nuevas normas, los pagos mensuales a los Estados miembros pueden continuar hasta que se cumplan las condiciones para una decisión de suspensión, ya que el Reglamento de pagos mensuales no permitiría servirse de un procedimiento de interrupción. Sin embargo, en el caso del FEADER, el nuevo Reglamento sobre disposiciones comunes contemplará, además, la interrupción de pagos intermedios por el ordenador de pagos delegado (esto es, el director general) como instrumento complementario que permita reaccionar rápidamente cuando existan dudas acerca de la legalidad y la regularidad de los pagos.

La combinación de acciones preventivas (interrupción para el FEADER, suspensión para ambos Fondos) y correcciones financieras netas permitirá a la Comisión actuar rápida y eficazmente y proteger el presupuesto de la UE: no se realizarán nuevos pagos o los mismos se reducirán al nivel del riesgo estimado durante la suspensión; los pagos irregulares ya realizados se cubrirán plenamente con las correcciones financieras.

3.2. Fondos de la política de cohesión

3.2.1. Nuevas disposiciones legales para la imposición de correcciones financieras netas a un Estado miembro por parte de la Comisión

Se introduce un cambio significativo para el periodo de programación 2014-2020. Bajo determinadas condiciones establecidas en el artículo 145, apartado 6, del Reglamento sobre disposiciones comunes, la Comisión debe adoptar una decisión de aplicación de una corrección financiera neta. En tales casos, queda suprimida la posibilidad que tiene actualmente el Estado miembro de aceptar la corrección y reutilizar el importe de los fondos de la UE puestos así a disposición.

En el nuevo ciclo de gestión financiera, el 15 de febrero siguiente a cada ejercicio contable⁸ es la fecha límite para la aplicación de la nueva disposición sobre correcciones financieras netas en relación con los gastos del ejercicio contable anterior. Para esta fecha, los Estados miembros deben presentar a la Comisión las cuentas del programa, la declaración de gestión, el dictamen de auditoría y los informes correspondientes. Esto significa que todos los trabajos nacionales de control y verificación han de finalizarse para que el Estado miembro pueda

⁸ Esta fecha puede aplazarse excepcionalmente hasta el 1 de marzo a instancia del Estado miembro [véase artículo 59, apartado 5, del Reglamento financiero (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo].

certificar la legalidad y regularidad de los gastos incluidos en las cuentas anuales.

3.2.2. Correcciones financieras por irregularidades o deficiencias detectadas antes del 15 de febrero de cada año

Las normas del periodo de programación 2014-2020 relativas a las correcciones financieras por irregularidades detectadas antes del 15 de febrero de cada año son similares a las del periodo de programación actual, que eran generalmente aplicables con independencia de la fecha de detección. El objetivo es seguir incitando a los Estados miembros a detectar y corregir las irregularidades y a excluir los importes de los gastos declarados a la Comisión, para así evitar una pérdida de fondos de la UE (véase 3.2.5).

Los gastos irregulares detectados mediante auditorías o verificaciones nacionales han de deducirse de las cuentas que han de presentarse a la Comisión para el 15 de febrero de cada año. Tras haber hecho esto, el Estado miembro podrá reutilizar los importes así corregidos para nuevas operaciones elegibles en el marco del programa, como en el periodo de programación actual.

En el caso de auditorías de la UE realizadas sobre los gastos antes de la presentación de cuentas certificadas a la Comisión y que detecten irregularidades que requieren correcciones financieras, son posibles dos escenarios, como en el periodo actual. Si el Estado miembro está de acuerdo con la corrección financiera a realizar y toma las medidas oportunas, podrá reutilizar los importes corregidos para nuevas operaciones elegibles (artículo 145, apartado 4, del Reglamento sobre disposiciones comunes). Si el Estado miembro no está de acuerdo, la Comisión adoptará una decisión sobre una corrección financiera, siguiendo el procedimiento contradictorio contemplado en el artículo 145 de dicho Reglamento. Esta corrección financiera será siempre neta y se reducirá proporcionalmente la asignación del programa y del Estado miembro. El Estado miembro no podrá reutilizar este importe.

3.2.3. Evaluación de la legalidad y la regularidad realizada por la Comisión sobre la base de las cuentas, el dictamen de auditoría y los documentos de acompañamiento presentados para el 15 de febrero de cada año

La introducción de una nueva disposición sobre la información anual por el Estado miembro y sobre las correcciones financieras netas implica cambios en la forma en que la Comisión cumplirá su cometido. La Comisión evaluará y revisará los dictámenes de auditoría (en relación con el fundamento de los sistemas y la legalidad y la regularidad) y los informes de control anuales, incluidas las tasas de error notificadas, así como las declaraciones de gestión y los resúmenes anuales, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de estos documentos (que han de presentarse para el 15 de febrero). Sobre esta base, la Comisión realizará su propia evaluación de riesgos y establecerá su plan de auditoría en el que determinará las auditorías necesarias basadas en criterios de riesgo destinadas a los programas seleccionados.

La Comisión revisará sus auditorías basadas en criterios de riesgo para el final del año civil en que el Estado miembro haya presentado los dictámenes de auditoría, las declaraciones de gestión y los documentos conexos. Examinará, mediante controles de documentos y controles sobre el terreno y revisando muestras de auditorías nacionales, si la información notificada es fiable y, por ende, permite establecer la legalidad y regularidad de las operaciones. Se dará prioridad a la auditoría de los programas que tengan efectos significativos sobre los pagos de

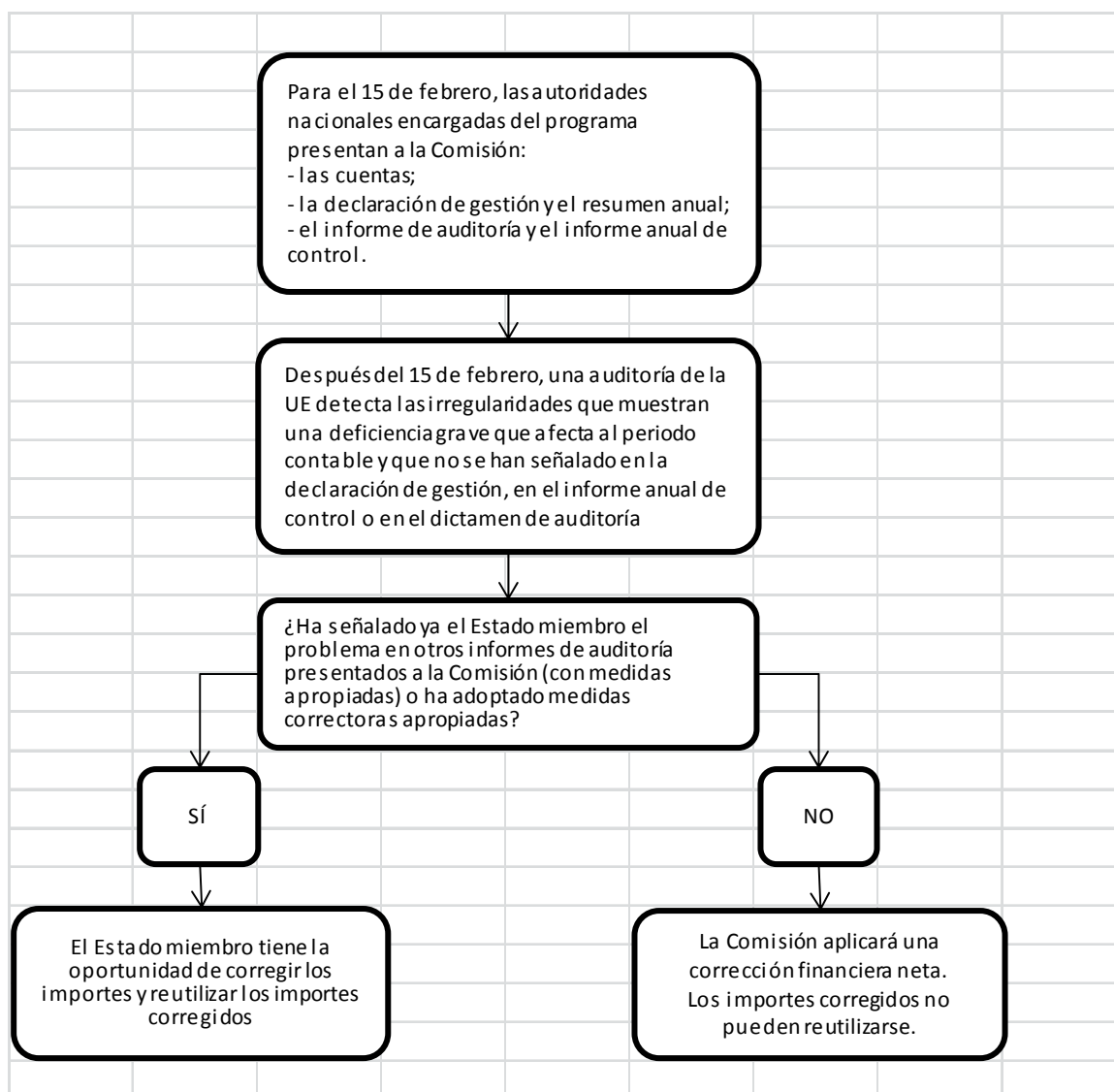
la Comisión relativos al Fondo correspondiente durante el ejercicio contable. También se tendrá en cuenta el comportamiento anterior de las autoridades del Estado miembro en la definición basada en criterios de riesgo de las prioridades de auditoría.

3.2.4. Detección, en las auditorías de la UE, de irregularidades que indiquen una deficiencia grave después del 15 de febrero de cada año

Si las auditorías de la UE (Comisión o Tribunal de Cuentas Europeo) realizadas después del 15 de febrero de cada año detectan irregularidades que demuestran una deficiencia grave que afecta al ejercicio contable correspondiente, la Comisión tiene la obligación de adoptar una decisión formal para la aplicación de una corrección financiera, si se cumplen las condiciones definidas en el Reglamento. La Comisión no dispone de facultades discrecionales al respecto. La corrección financiera resultante siempre será neta. Esto significa que la dotación del programa y la dotación total del Estado miembro quedarán reducidas automáticamente por el importe de la corrección, incluso en el caso de que durante el procedimiento contradictorio el Estado miembro acepte los resultados de la auditoría y la corrección financiera. Como consecuencia de ello, el Estado miembro afectado no tiene la posibilidad de reutilizar en otro programa el importe sujeto a dicha corrección financiera neta.

Las condiciones establecidas en el Reglamento que obligan a la Comisión a aplicar correcciones financieras netas son las siguientes:

- que las irregularidades detectadas por las auditorías de la UE muestren una deficiencia grave que afecte a un periodo contable para el que el Estado miembro haya presentado una declaración de gestión y un dictamen de auditoría que no señalaban el problema;
- después del 15 de febrero y con anterioridad a la detección en las auditorías de la UE, que el Estado miembro no haya detectado el problema en otros informes de auditoría presentados a la Comisión (con las medidas adecuadas) o no haya tomado medidas correctoras adecuadas.



Cuando se cumplan las condiciones para una corrección financiera neta, el Estado miembro podrá presentar sus observaciones en el plazo de dos meses⁹, y cualquier prueba de auditoría adicional en una audición, antes de la adopción de una decisión de corrección financiera por la Comisión. El calendario de este procedimiento contradictorio con el Estado miembro está claramente estructurado en el Reglamento. Por último, independientemente de si el Estado miembro acepta o no finalmente la posición de la Comisión en relación con la corrección financiera exigida, la Comisión ha de adoptar una decisión formal en el plazo máximo de seis meses tras la audición del Estado miembro.

Definición de deficiencia grave

Para garantizar la seguridad jurídica, la noción de «deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de un sistema de gestión y control» se define en el propio Reglamento sobre

⁹ Se concede un plazo adicional de dos meses en caso de que el Estado miembro proponga una corrección obtenida por extrapolación o a tanto alzado para demostrar que la magnitud real de la irregularidad es inferior a la estimada por la Comisión.

disposiciones comunes (artículo 2). En esencia, la gravedad existe si la deficiencia en una de las principales exigencias del sistema es tal que entraña un riesgo de error significativo.

Artículo 2, apartado 39, del Reglamento sobre disposiciones comunes

...

«Deficiencias graves en la eficacia de funcionamiento de los sistemas de gestión y control»: se entiende por tales, a efectos de la aplicación de los Fondos y del FEMP en la cuarta parte, toda deficiencia que requiera mejoras sustanciales de los sistemas, que exponga a los Fondos a un riesgo importante de irregularidades sistémicas, y cuya existencia no sea compatible con un dictamen de auditoría sin reservas sobre el funcionamiento del sistema de gestión y control.

...

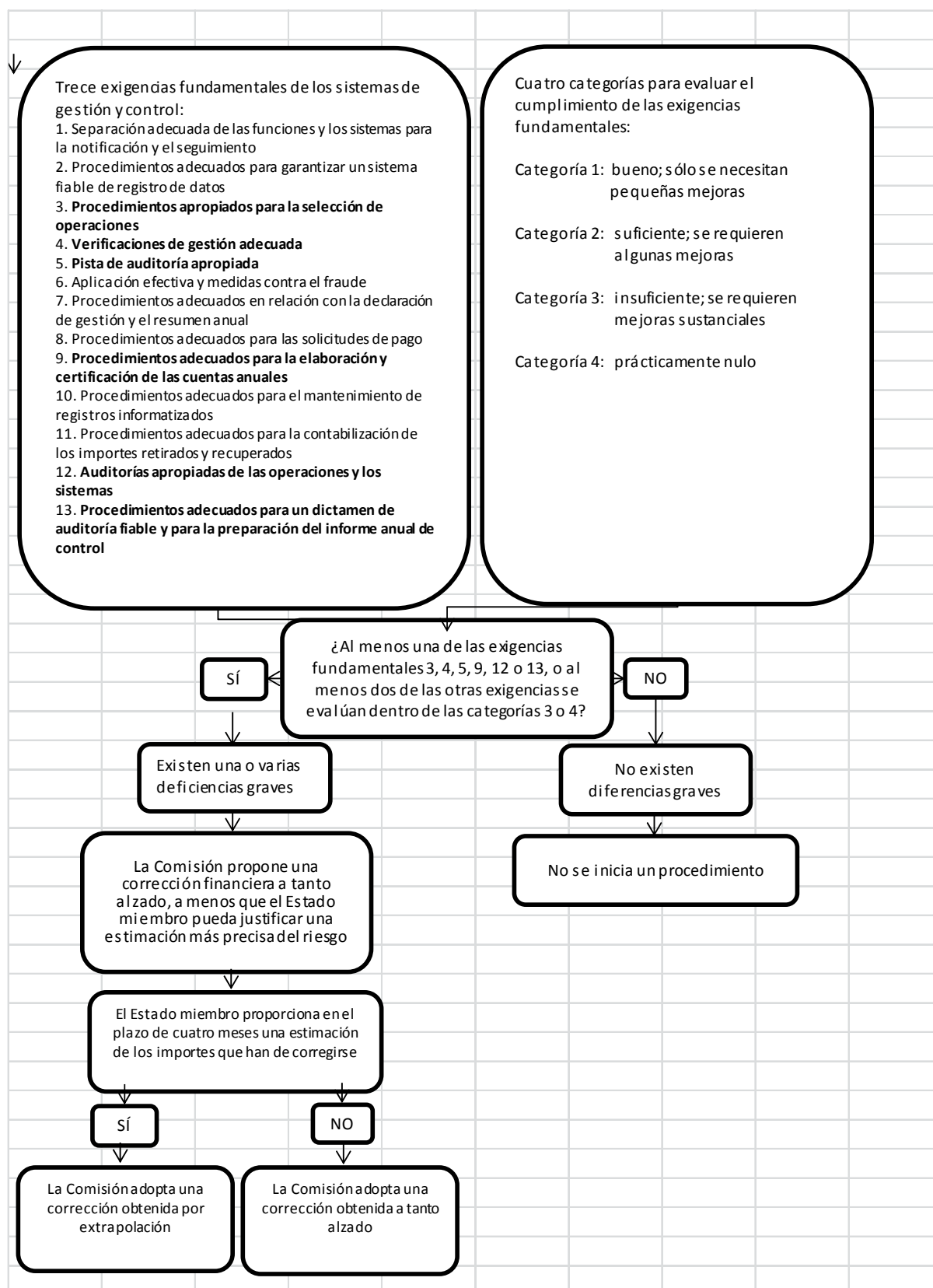
Con arreglo al Reglamento sobre disposiciones comunes, la Comisión está facultada para establecer, en un acto delegado, normas detalladas relativas a los criterios para la evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control, con inclusión de los principales tipos de deficiencias graves, los criterios para establecer el nivel de la corrección que ha de aplicarse y los criterios para la aplicación de correcciones financieras a tanto alzado u obtenidas por extrapolación. El acto delegado será de aplicación general independientemente del momento en que se detecten las deficiencias.

El acto delegado se basará en el marco actual de orientación para la evaluación de los principales requisitos de los sistemas de gestión y control y para el establecimiento del nivel de las correcciones a tanto alzado. Por ello, la Comisión dispondrá de una base jurídica más sólida que la del periodo de programación actual, y se propone adoptar el acto delegado a principios de febrero de 2014. Por consiguiente, los criterios para la evaluación y los niveles de las correcciones a tanto alzado serán bien conocidos con antelación por todas las partes interesadas en el programa.

La Comisión prevé declarar la existencia de una deficiencia grave partiendo de su evaluación de las exigencias fundamentales del sistema (véase diagrama siguiente) cuando se considere que al menos una de las principales exigencias fundamentales (en negrita en el diagrama) o dos de las demás exigencias fundamentales se están cumpliendo parcialmente o no se están cumpliendo. En tales casos, aplicará una corrección financiera a tanto alzado, a menos que el Estado miembro pueda proporcionar, en un plazo de cuatro meses, una estimación más precisa del riesgo a través de la auditoría de una muestra adecuada y representativa de los gastos considerados como base para una corrección por extrapolación.

Se tiene la intención de mantener los niveles actuales de las correcciones a tanto alzado: 5 %, 10 %, 25 % y 100 %. Este enfoque para la aplicación de las correcciones a tanto alzado ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

A pesar de ello, la decisión de aplicar cualquier nivel de corrección financiera debe tener en cuenta la proporcionalidad y el riesgo residual para el presupuesto de la Unión, según lo dispuesto en el Reglamento sobre disposiciones comunes. Por lo tanto, en casos excepcionales, la Comisión puede aplicar un nivel intermedio de corrección a tanto alzado (50 % o 20 %).



Mayor nivel de corrección para las deficiencias repetidas

Cuando se hayan detectado las mismas deficiencias en las auditorías de la UE a pesar de una corrección financiera anterior, la Comisión se propone incluir una disposición en el acto delegado que permita una corrección superior a la primera. Ello será un claro mensaje para los Estados miembros de que necesitan garantizar un ajuste rápido y permanente de sus sistemas de gestión y control una vez que se haya detectado una deficiencia grave.

En el anexo II figuran detalles relativos al procedimiento previsto para la aplicación de correcciones financieras netas en relación con los fondos de la política de cohesión.

3.2.5. Convergencia de las buenas prácticas para el sistema de supervisión de la Comisión con una gestión compartida

Para el periodo 2007-2013, el principal instrumento jurídico preventivo que ejerce presión sobre los Estados miembros para que establezcan sistemas eficaces de gestión y control consiste en los procedimientos relativos a la interrupción o la suspensión de pagos en un programa operativo o una parte del mismo. La Comisión considera que estos procedimientos han contribuido a mejorar sustancialmente las tasas de error respecto del periodo 2000-2006.

Procedimientos de interrupción y suspensión agregados (2012-2013)

	FEADER y Fondo de Cohesión	FSE
Advertencias	175	16
Interrupciones	184	60
Presuspensiones	137	34
Decisiones de suspensión	6 (13 programas)	11 (11 programas)

No obstante, los progresos realizados en la reducción de las tasas de error han resultado insuficientes y, para el próximo periodo de programación, los instrumentos preventivos existentes serán completados con instrumentos correctores reforzados, a fin de extender las mejores prácticas a los distintos ámbitos de gestión compartida.

Por consiguiente, los componentes fundamentales del sistema de supervisión de la Comisión para el periodo de programación 2014-2020 son:

- interrupciones y suspensiones (respectivamente, artículos 83 y 142 del Reglamento sobre disposiciones comunes), existentes para la política de cohesión en el actual período de programación (2007-2013).
- correcciones financieras netas obligatorias para deficiencias sistémicas graves sobre la base de una nueva disposición (artículo 145, apartado 7) introducida en el Reglamento sobre disposiciones comunes.

La introducción de la base jurídica para unas correcciones financieras netas obligatorias en determinadas condiciones en el próximo periodo de programación aborda un punto débil del actual marco jurídico, señalado por el Parlamento Europeo y el Consejo en sus recomendaciones relativas a la aprobación de la gestión presupuestaria de los últimos años. El efecto disuasorio de las nuevas disposiciones sobre correcciones financieras netas (los

Estados miembros no pueden reutilizar los importes corregidos y recuperados y, por ello, pierden los fondos) será significativamente superior al vigente en el periodo actual, y ofrecerá fuertes incentivos para unos acuerdos de control eficaces.

Esta convergencia con las prácticas ya existentes en el ámbito de la política agrícola común completará el arsenal jurídico para que la Comisión ejerza su función de supervisión en relación con los fondos de la política de cohesión, en particular en lo que se refiere a la vertiente correctora, y seguirá favoreciendo la armonización del marco jurídico en las distintas áreas del presupuesto de la UE con gestión compartida.