

Informe Especial

**Evaluación de  
las disposiciones de  
cierre de los programas  
de cohesión y desarrollo  
rural 2007-2013**



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)

Sitio web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6770-2	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/323465	QJ-AB-16-035-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-6707-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/763578	QJ-AB-16-035-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6735-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/989175	QJ-AB-16-035-ES-E

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

**Informe Especial**

## **Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4,  
párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización II (presidida por Iliana Ivanova, Miembro del TCE) que está especializada en inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión. La auditoría se llevó a cabo en colaboración con la Sala de Fiscalización I, que está especializada en el uso sostenible de los recursos naturales. La fiscalización fue dirigida por el Miembro ponente, Ladislav Balko, asistido por Branislav Urbanič, jefe de Gabinete; Niels-Erik Brokopp, gerente principal; Mariya Zhekova, jefe de tarea; Charlotta Törneling, jefe de tarea suplente, y Milan Smid, Judit Oroszki y Maria Ploumaki, auditores.



*De izquierda a derecha: C. Törneling, B. Urbanič, J. Oroszki, M. Smid, L. Balko, N.-E. Brokopp y M. Zhekova.*

## Apartado

### Glosario

### I – XV **Resumen**

### 1 – 14 **Introducción**

1 – 10 **Cierre de los programas plurianuales en los ámbitos políticos de cohesión y desarrollo rural**

11 – 14 **Responsabilidades en el proceso de cierre: los Estados miembros y la Comisión**

### 15 – 18 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

### 19 – 115 **Observaciones**

19 – 68 **Se han mejorado las normas sobre el cierre, pero son necesarias más medidas para llevarlo a cabo con mayor eficiencia y puntualidad**

21 – 29 **Ha habido cambios considerables en las disposiciones de cierre desde el período 2000-2006 en los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural**

30 – 45 **La legalidad y la regularidad se tienen en cuenta en el cierre de los programas de cohesión 2007-2013, pero se tratan de manera independiente del cierre en el caso del desarrollo rural**

46 – 52 **La consecución de las realizaciones y los resultados no se tiene suficientemente en cuenta en el momento del cierre**

53 – 56 **No se facilita al Parlamento Europeo ni al Consejo un informe de cierre consolidado sobre la legalidad y la regularidad del gasto, ni sobre las realizaciones y los resultados conseguidos**

57 – 68 **El cierre no se inicia hasta varios años después del final del período de programación debido al solapamiento de los períodos de subvencionabilidad**

- 69 – 115 **La Comisión proporcionó un apoyo adecuado y tempestivo para ayudar a los Estados miembros a prepararse para el cierre de los programas 2007-2013, pero debe permanecer alerta a fin de garantizar una ejecución sólida por parte de los Estados miembros**
- 69 – 88 La Comisión emitió a tiempo unas directrices exhaustivas sobre el cierre 2007-2013
- 89 – 91 Determinados requisitos de las directrices para la cohesión van más allá de las disposiciones reglamentarias
- 92 – 103 Los Estados miembros están satisfechos con el apoyo de la Comisión, pero la coordinación entre las autoridades nacionales y regionales es fundamental
- 104 – 115 La Comisión debe permanecer alerta para garantizar la solidez del proceso de cierre del período 2007-2013
- 116 – 141 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I – Base jurídica para el cierre de los programas 2007-2013**
  - Anexo II – Gestión y control de los programas 2007-2013 en los Estados miembros**
  - Anexo III – Evolución del marco de garantías y las disposiciones de cierre de la Comisión a lo largo de tres períodos**
  - Anexo IV – Resumen de las principales cuestiones que requieren más aclaraciones para el cierre 2007-2013 — Respuestas de las autoridades de los Estados miembros a la encuesta/entrevista**

## **Respuestas de la Comisión**

**Correcciones financieras netas:** Correcciones financieras impuestas por la Comisión en las que se exige a los Estados miembros que devuelvan al presupuesto de la UE los fondos irregulares, lo que conduce a una reducción definitiva de los fondos destinados al Estado miembro afectado.

**Correcciones financieras:** Su finalidad es proteger el presupuesto de la UE de la carga que suponen los gastos erróneos o irregulares. En el caso de los gastos en régimen de gestión compartida, la tarea de recuperar los pagos efectuados de manera incorrecta compete principalmente al Estado miembro de que se trate. Las correcciones financieras se pueden efectuar retirando los gastos irregulares de las declaraciones de gastos de los Estados miembros o recuperándolos de los beneficiarios. Asimismo, las correcciones financieras pueden ser impuestas por la Comisión.

**Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE):** Los Fondos EIE son cinco fondos distintos que tienen como objetivo reducir los desequilibrios regionales en la UE y cuentan con marcos políticos creados para el ejercicio presupuestario de siete años del MFP. Estos fondos son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

**Gestión compartida:** Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión delega tareas de gestión a los Estados miembros conservando al mismo tiempo la responsabilidad final.

**Gran proyecto:** Proyecto que engloba un conjunto de trabajos económicamente indivisibles con una función técnica precisa y unos objetivos claramente definidos y cuyo coste total estimado a la hora de determinar la participación de los fondos es superior a 50 millones de euros (para el período de programación 2007-2013). Se exige la aprobación de la Comisión al nivel global del proyecto.

**Informe anual de actividad (IAA):** Los IAA indican los resultados de las operaciones con referencia a los objetivos fijados, los riesgos asociados y la modalidad de control interno, entre otros. Desde el ejercicio presupuestario de 2001 en el caso de la Comisión y desde 2003 para todas las instituciones de la Unión Europea, el «ordenador delegado» debe presentar a su institución un IAA sobre el desempeño de sus funciones, junto con información financiera y de gestión.

**Instrumentos financieros:** Término genérico para los contratos que otorgan al titular un derecho de exigir el cumplimiento a un deudor. La UE proporciona su apoyo para tres tipos posibles de instrumentos financieros: instrumentos de capital, de préstamo y de garantía. Los instrumentos de capital y de préstamo son contratos entre un inversor y una empresa participada o entre un prestamista y un prestatario. Las garantías son contratos mediante los que un avalista garantiza los derechos de un inversor o un prestamista.

**Liquidación de conformidad:** Decisiones de la Comisión relativas a los gastos que deben excluirse de la financiación de la UE debido al incumplimiento de su normativa. Por lo general, tales decisiones abarcan los gastos en los que se ha incurrido a lo largo de un período superior a un ejercicio financiero.

**Liquidación de cuentas:** Procedimiento en dos fases, gestionado por la Comisión, para garantizar que los Estados miembros ejercen de manera adecuada sus responsabilidades en relación con los pagos efectuados en el marco de la política agrícola común (PAC). El procedimiento comprende una liquidación anual de las cuentas de cada organismo pagador y una liquidación de conformidad plurianual relativa a la conformidad de las operaciones con las normas de la UE.

**Liquidación financiera:** Decisión anual de la Comisión que abarca la integridad, la exactitud y la veracidad de las cuentas anuales presentadas por los organismos pagadores acreditados. A efectos de esta decisión, la Comisión exige una certificación de las cuentas por parte de organismos de certificación independientes.

**Marco financiero plurianual (MFP):** El MFP determina las prioridades del gasto y los importes máximos que la UE puede gastar en ámbitos específicos durante un período fijado de varios años. Los límites máximos de gasto contenidos en el Reglamento del MFP siempre son superiores a los contenidos en el presupuesto de la UE. El MFP también incluye fuentes de ingresos para el presupuesto de la UE y mecanismos de corrección para el período en cuestión. El MFP actual abarca el período 2014-2020, mientras que los anteriores abarcaron los períodos 2007-2013 y 2000-2006 (Agenda 2000).

**Operación:** Proyecto, grupo de proyectos u otra acción seleccionados de conformidad con los criterios establecidos para el programa operativo o el programa de desarrollo rural y ejecutados por uno o más beneficiarios con miras a alcanzar las metas y los objetivos del programa.

**Política de cohesión:** La política de cohesión es uno de los mayores ámbitos políticos en los que se gasta el presupuesto de la UE. Su objetivo es reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurando las zonas industriales en declive y diversificando las zonas rurales, y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Se financia a partir del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión (FC).

**Política de desarrollo rural:** Segundo pilar de la política agrícola común, cofinanciado por el Feader, que tiene por objetivo mejorar las zonas rurales y la situación de las personas que viven en ellas aumentando la competitividad de los sectores agrario y de la silvicultura, mejorando el entorno y la calidad de vida en las zonas rurales y fomentando la diversificación de la economía rural. Engloba medidas relacionadas y no relacionadas con la superficie. Las segundas suelen ser medidas de inversión, como la modernización de las explotaciones agrarias y la creación de infraestructuras públicas en zonas rurales.

**Porcentaje de riesgo residual:** Estimación de la parte de los gastos acumulados declarados, para cada programa durante el conjunto del período de programación, que no es legal y regular. El porcentaje de riesgo residual tiene en cuenta todas las correcciones financieras ejecutadas desde el inicio del período y el total de los gastos declarados en el momento del cierre.

**Programa de desarrollo rural (PDR):** Documento elaborado por un Estado miembro y aprobado por la Comisión para su uso de cara a la planificación y la ejecución de la política de desarrollo rural de la UE a escala regional o nacional. El PDR establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro y describe el modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública nacional y europea) durante un período determinado (generalmente de siete años). Los PDR están cofinanciados por el Feader.

**Programa operativo (PO):** El PO establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro y describe el modo de utilizar la financiación (cofinanciación privada y pública tanto nacional como europea) durante un período determinado (generalmente de siete años) para financiar los proyectos, que deben contribuir a un número determinado de objetivos. La financiación del PO puede proceder del FEDER, el FC o el FSE. El PO es elaborado por el Estado miembro y ha de ser aprobado por la Comisión antes de que se abonen los pagos con cargo al presupuesto de la UE, y solo puede modificarse durante el período de programación si ambas partes están de acuerdo.

**Recuperación:** Una de las dos maneras de ejecutar una corrección financiera (la otra es la retirada). El Estado miembro deja el gasto del programa hasta recuperar de los beneficiarios el importe abonado indebidamente y lo resta en la siguiente declaración de gastos una vez que la recuperación ha sido efectuada.

**Reserva de eficacia:** Recursos que representan el 6 % de los recursos asignados al FEDER, al FSE y al FC o al Feader y que se habrán de facilitar tras el examen de la eficacia de 2019 si se satisfacen o superan determinados requisitos.

**Saldo final:** Importe pagado o recuperado en el momento del cierre de un programa operativo o un programa de desarrollo rural, según lo definido en las directrices sobre cierre.

**Umbral de materialidad:** Los auditores emiten un dictamen sobre si los estados financieros se han elaborado, en todos sus aspectos significativos, de conformidad con un conjunto determinado de normas. La valoración de qué aspectos son materiales es una cuestión de juicio profesional. El umbral de materialidad o nivel de importancia relativa aplicado por la Comisión es en la actualidad del 2 %, que se refiere al porcentaje de gastos erróneos o irregulares en el gasto auditado de la UE.

**I**  
El gasto en materia de política de cohesión y desarrollo rural constituye una gran parte (aproximadamente el 44 %) del conjunto del presupuesto de la Unión Europea (UE). Ambas políticas tienen objetivos complementarios y se ejecutan mediante instrumentos con sistemas de gestión y control similares.

**II**  
Normalmente, el gasto de la UE se planifica y ejecuta a través de un «marco financiero» plurianual (MFP) que abarca la programación durante un período fijado de siete años. Este período coincide con los períodos de programación para los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural. Los últimos tres períodos de programación han abarcado 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020. Las fiscalizaciones del Tribunal durante el período 2007-2013 mostraron que tanto la cohesión como el desarrollo rural son proclives a registrar niveles materiales de gasto irregular.

**III**  
Tras el final de un período de programación, los programas de cohesión y desarrollo rural han de ser cerrados y liquidados financieramente, lo que implica la identificación del porcentaje correspondiente a la UE en la cofinanciación de todo gasto irregular y la devolución a su presupuesto. Tanto la Comisión como los Estados miembros tienen tareas y responsabilidades específicas en el proceso de cierre que vienen determinadas en los reglamentos y se aclaran con más detalle en las directrices emitidas por la Comisión.

**IV**  
En la presente fiscalización, el Tribunal examinó si las normas y los procedimientos para el cierre proporcionan la base para que la Comisión y los Estados miembros cierren los programas de cohesión y desarrollo rural con eficiencia y puntualidad. El Tribunal comparó las disposiciones de cierre de tres períodos de programación para los dos ámbitos políticos y evaluó en concreto el modo en que la Comisión obtiene garantías de que la declaración final contiene el gasto que es legal y regular y que ha sido utilizado de conformidad con los objetivos de los programas. Asimismo, el Tribunal analizó si el proceso de cierre se efectúa con puntualidad y si se informa a la autoridad presupuestaria del resultado del cierre de los programas.

**V**  
Las disposiciones de cierre en relación con la cohesión y el desarrollo rural han evolucionado a lo largo de estos tres períodos de programación. En el período 2000-2006, las disposiciones para ambos ámbitos eran las mismas. El gasto se declaraba de manera acumulativa y no era aceptado por la Comisión hasta el cierre. En el período 2007-2013, se exigía a los Estados miembros que proporcionaran una garantía anual a la Comisión de que el gasto en las operaciones financiadas por la UE era legal y regular, pero esta obligación se aplicó de manera diferente en los dos ámbitos.

**VI**  
En el ámbito de la cohesión, se puede considerar que en general el cierre indica la aceptación definitiva de que el gasto es legal y regular. Para ello, la Comisión calcula un porcentaje de riesgo residual para cada programa, teniendo en cuenta las correcciones financieras para el período en conjunto. Sin embargo, en el caso del desarrollo rural, el gasto del programa se ha liquidado anualmente y la Comisión sigue realizando sus verificaciones sobre la legalidad y la regularidad, incluso después del cierre formal de los programas. Así pues, el cierre es una operación meramente financiera que no implica una aceptación del gasto como legal y regular y no incluye el cálculo de un porcentaje de riesgo residual para cada programa de desarrollo rural.

**VII**  
En el período 2014-2020, se ha seguido mejorando el marco de garantía y se ha armonizado entre los dos ámbitos de gasto. La aceptación anual de las cuentas es ahora una característica propia de ambos ámbitos políticos. Sin embargo, sigue habiendo determinadas diferencias en cuanto a la terminología, la organización temporal y los plazos.

## VIII

Con respecto al período 2007-2013, el Tribunal constató que la orientación hacia la consecución de realizaciones y resultados era limitada. Si bien la comunicación por los Estados miembros de los resultados de sus programas es obligatoria y debidamente evaluada por la Comisión, el pago del saldo final en el momento del cierre no está directamente vinculado a la consecución efectiva de las realizaciones y los resultados en ninguno de los dos ámbitos.

## IX

El momento del cierre no coincide por su parte ni con el final del período de programación ni con el del período de subvencionabilidad. Por lo general, el cierre formal se inicia una vez finalizado el período de subvencionabilidad, cuando el siguiente período de programación ya está en pleno funcionamiento; según las circunstancias, su conclusión puede tardar varios años más. El solapamiento significativo entre las tareas correspondientes a los diferentes períodos de programación y las dificultades administrativas que surgen al efectuar las actividades de seguimiento, de las que algunas tuvieron lugar más de una década antes, plantean un riesgo a la eficacia del cierre de los programas. Además, la posibilidad de gastar el presupuesto del programa hasta dos años (n+2), y en el período 2014-2020 hasta tres años (n+3), después del final del período de programación genera un desincentivo para iniciar los programas del período subsiguiente.

## X

Otro motivo de preocupación se refiere a la información proporcionada por la Comisión sobre el resultado del cierre de los programas en ambos ámbitos. En concreto, la Comisión no informa a la autoridad presupuestaria del resultado final del proceso de cierre (la regularidad del gasto y las realizaciones y los resultados conseguidos). Dado que el sistema presupuestario de la UE se apoya en una programación plurianual, el Tribunal considera que la Comisión debería facilitar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de cierre consolidado que contenga la información clave sobre los aspectos más pertinentes del rendimiento y la conformidad de la ejecución de los programas.

## XI

A fin de garantizar que las disposiciones de cierre para los ámbitos políticos de la cohesión y el desarrollo rural mejoran la rendición de cuentas y la transparencia con respecto al uso de los fondos europeos, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- proponga armonizar en mayor medida las disposiciones reglamentarias relativas al cierre entre la cohesión y el desarrollo rural con el objetivo de lograr un proceso de garantía anual armonizado entre ambos ámbitos;
- introduzca una aceptación final de la Comisión en relación con la legalidad y la regularidad del gasto y las realizaciones y los resultados conseguidos una vez cerrados los programas. Esto supondría implantar procedimientos para calcular el porcentaje de riesgo residual a nivel de los programas y garantizar que este porcentaje no excede del umbral de materialidad en el momento del cierre, así como evaluar si se han conseguido los objetivos y, en caso de ser necesario, imponer correcciones financieras por un rendimiento insuficiente;
- especifique el modo en que informará a la autoridad presupuestaria del resultado del proceso de cierre;
- elimine el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad alineando en la medida de lo posible la subvencionabilidad con el período de programación, y exija que los programas se cierren rápidamente tras el final del período de subvencionabilidad (un máximo de seis meses para que los Estados miembros envíen los documentos de cierre y otros seis meses para la decisión de la Comisión).

Estas recomendaciones deberían aplicarse cuando se prepare el marco legislativo posterior a 2020.

### XII

El Tribunal también evaluó si la Comisión había proporcionado unas orientaciones y un apoyo adecuados y oportunos a los Estados miembros cuando se estaban preparando para el cierre de sus programas del período 2007-2013. En general, el Tribunal constató que las directrices de la Comisión sobre el cierre para el período 2007-2013, tanto para la cohesión como para el desarrollo rural, ofrecen la base adecuada para que los Estados miembros se preparen de manera eficaz para el cierre. Las orientaciones fueron oportunas y exhaustivas, y la Comisión brindó apoyo adicional para abordar las necesidades de los Estados miembros. Los Estados miembros estaban satisfechos con el apoyo de la Comisión y consideraban, en su mayoría, que estaban bien preparados para el proceso de cierre.

### XIII

El Tribunal identificó determinados riesgos que se han de abordar en el cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural del período 2007-2013. En concreto, no hay plazos vinculantes para ámbitos que son pertinentes para el cierre y que pueden contribuir a crear retrasos adicionales en este proceso y observa además que algunos de los requisitos, concretamente los relativos a proyectos que no están en funcionamiento y la notificación del porcentaje de riesgo residual, contribuyen a mitigar los riesgos asociados al cierre. Por último, al Tribunal le preocupa que las comprobaciones efectuadas en los Estados miembros o en la Comisión no sean suficientes para garantizar la legalidad y la regularidad del gasto en el momento del cierre en relación con los instrumentos financieros, los anticipos contractuales y algunos grandes proyectos pertinentes en materia de ayudas estatales.

### XIV

Por consiguiente, la Comisión debe permanecer alerta para garantizar la solidez del proceso de cierre del período 2007-2013. A fin de asegurar que todos los riesgos se abordan adecuadamente durante el cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural de 2007-2013, el Tribunal recomienda que la Comisión debería garantizar que:

- las decisiones sobre la aprobación de grandes proyectos se adoptan diligentemente;
- los Estados miembros aplican procedimientos específicos para verificar la subvencionabilidad del gasto, en concreto el relacionado con los instrumentos financieros y los anticipos contractuales.

### XV

Asimismo, el Tribunal recomienda que las autoridades de gestión de los Estados miembros abonen a su debido tiempo la totalidad de la contribución de la UE a los beneficiarios de los proyectos.

## Cierre de los programas plurianuales en los ámbitos políticos de cohesión y desarrollo rural

### Períodos de programación y asignación presupuestaria

#### 01

El gasto en materia de política de cohesión y desarrollo rural constituye una gran parte (aproximadamente el 44 %) del conjunto del presupuesto de la UE. Estas y otras políticas de gasto de la UE se planifican y ejecutan a través de un «marco financiero» plurianual (MFP) que abarca la programación durante un período fijado de varios años. Este período coincide con los períodos de programación para los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural. Los últimos tres períodos de programación han abarcado los ejercicios 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020.

#### 02

Los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural revisten características similares desde el punto de vista de sus mecanismos de ejecución, instrumentos y sistemas de control. Ambos tienen el objetivo de reducir las disparidades regionales (véase el **recuadro 1**), y para el período 2014-2020 los dos están financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)<sup>1</sup>.

1 Artículo 1 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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 la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

#### Recuadro 1

### Objetivos de los ámbitos políticos de cohesión y desarrollo rural

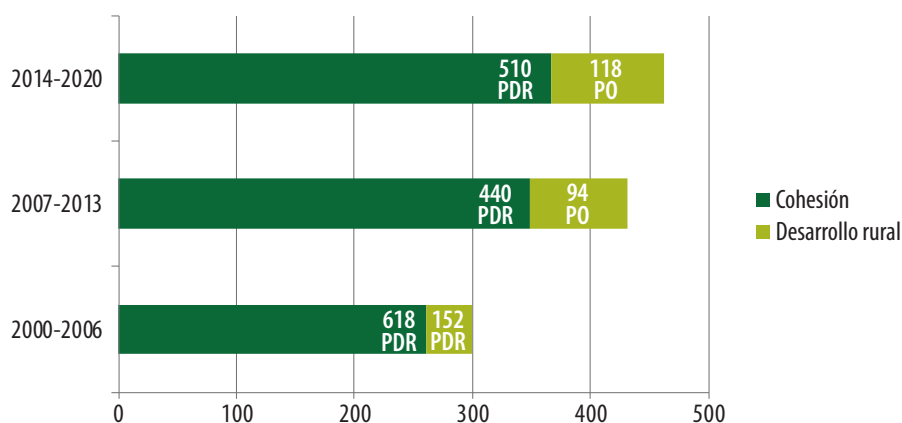
La política de cohesión tiene por objetivo reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurando las zonas industriales en declive y diversificando las zonas rurales, y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

La política de desarrollo rural tiene por objetivo mejorar las zonas rurales y la situación de las personas que viven en ellas aumentando la competitividad de los sectores agrícola y silvícola, mejorando el entorno y la calidad de vida en las zonas rurales y fomentando la diversificación de la economía rural.

03

En el período de programación 2014-2020, se han asignado unos 460 000 millones de euros del presupuesto de la UE a los programas de cohesión y desarrollo rural, frente a los aproximadamente 430 000 millones de euros para 2007-2013 y los 300 000 millones de euros para 2000-2006 (véase la **ilustración 1**). Estas cifras representan aproximadamente el 40 % del presupuesto total de la UE para 2000-2006, el 44 % para 2007-2013 y el 43 % para 2014-2020.

**Ilustración 1** Asignaciones de la UE para los períodos de programación 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020 (miles de millones de euros)



Nota: Se han utilizado los MFP ajustados para 2006 (EU-25), 2013 (EU-27) y 2017 (EU-28) respectivamente para elaborar el diagrama.

Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

## Gestión compartida de las políticas de cohesión y desarrollo rural

### 04

Los Estados miembros y la Comisión comparten la responsabilidad de la ejecución de las políticas de cohesión y desarrollo rural. La Comisión aprueba programas plurianuales sobre la base de las propuestas de los Estados miembros.

### 05

En la Comisión, las Direcciones Generales de Política Regional y Urbana, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Agricultura y Desarrollo Rural son las responsables de gestionar estos ámbitos políticos. En los Estados miembros, las autoridades nacionales o regionales responsables de los programas de cohesión y desarrollo rural tienen la tarea de garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones cofinanciadas bajo la supervisión y la responsabilidad en última instancia de la Comisión<sup>2</sup>.

## El cierre como último paso en el ciclo de vida de los programas

### 06

La aprobación, la ejecución y el cierre de los programas plurianuales constituyen un proceso cíclico. Las tres fases del ciclo de vida de un programa se explican en la **ilustración 2**.

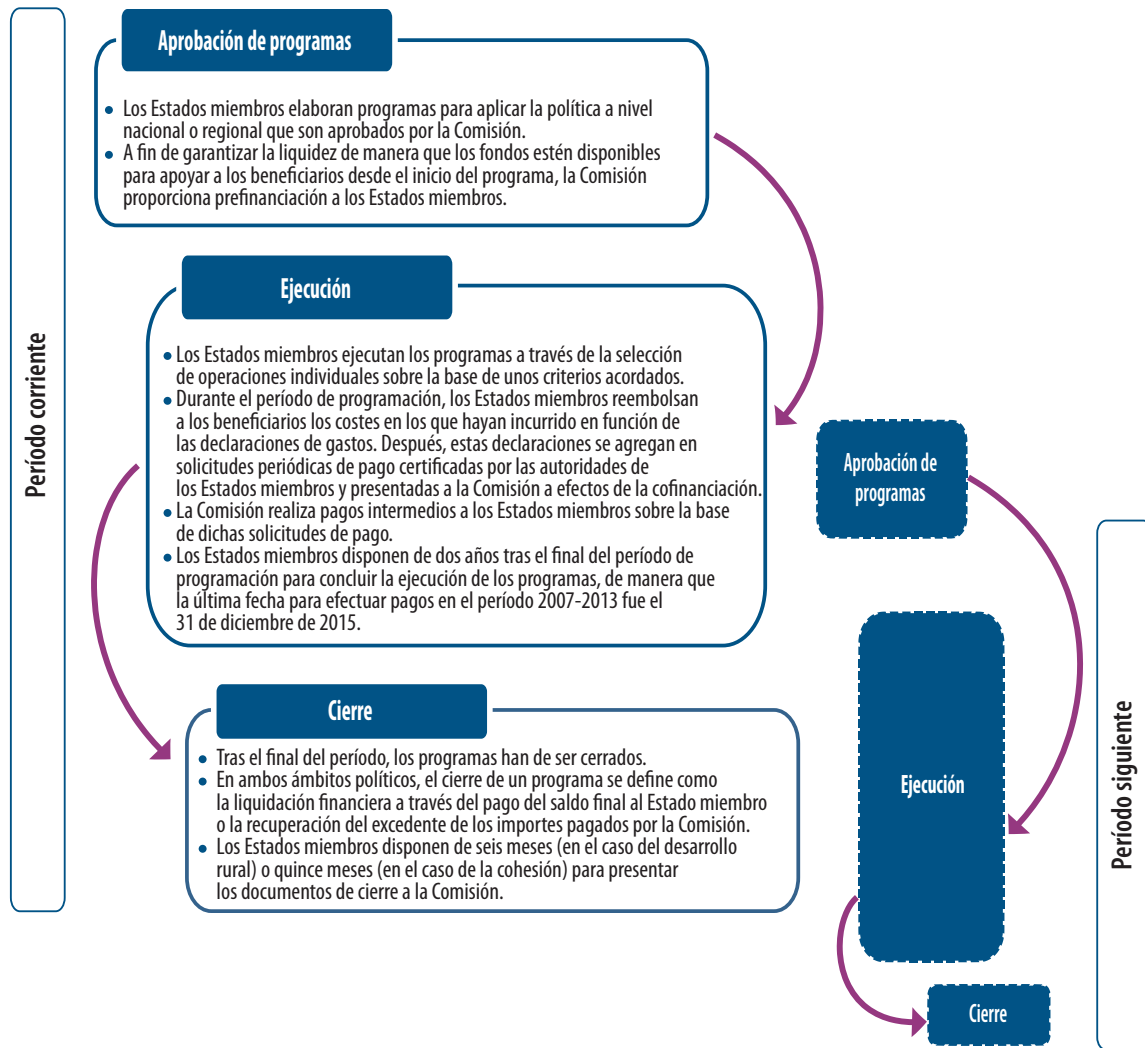
### 07

El cierre, la última etapa del ciclo de vida de un programa, se define en el Reglamento Financiero de la UE y los reglamentos sectoriales para ambos ámbitos políticos como un proceso que tiene lugar tras el pago del saldo que liquida todos los gastos anteriores (también denominado «saldo final») al Estado miembro o la recuperación de los importes abonados en exceso por la Comisión<sup>3</sup>.

- 2 Artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
- 3 Artículo 90 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (Reglamento Financiero) (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1); artículo 109, apartado 3, de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero; artículo 89, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 de Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 2010 de 31.7.2006, p. 25); y artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

Ilustración 2

Ciclo de vida de los programas plurianuales de cohesión y desarrollo rural



Fuente: TCE.

## Introducción

### 08

Sin embargo, el «cierre» también se refiere al proceso de poner fin a un programa, lo que implica la presentación de documentos por los Estados miembros a la Comisión, que dan lugar al pago del saldo final. En ambos ámbitos políticos, los términos de las disposiciones de cierre se determinan en los reglamentos respectivos, que se enumeran en el **anexo I**.

### 09

El cierre es un momento decisivo en el ciclo de vida de un programa porque:

- se exige a la Comisión que acepte únicamente el gasto efectuado de conformidad con las normas europeas y nacionales. En concreto, esto significa que solo el gasto empleado de conformidad con los objetivos de los programas y efectuado de manera legal y regular puede ser reembolsado con cargo al presupuesto de la UE;
- los Estados miembros tienen que asegurarse de que el gasto es conforme a los requisitos jurídicos aplicables y a los principios de buena gestión financiera. Todo gasto irregular detectado y corregido por la Comisión tras el cierre puede tener como resultado una reducción neta de la financiación de la UE asignada al programa. En el ámbito del desarrollo rural, todas estas correcciones tienen un efecto neto en la financiación de la UE.

### 10

Al mismo tiempo, los reglamentos de la UE exigen que los fondos europeos facilitados para cofinanciar operaciones en los Estados miembros se gasten dentro de los plazos especificados en los reglamentos. La presión sobre los Estados miembros para agotar estos fondos aumenta a medida que se aproxima el final del período de subvencionabilidad, ya que se arriesgan a perder el porcentaje no gastado de su asignación inicial.

## Responsabilidades en el proceso de cierre: los Estados miembros y la Comisión

### Las autoridades de los Estados miembros presentan documentos de cierre

### 11

En el **anexo II** se describen las autoridades responsables de la gestión y el control de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013 a nivel de los Estados miembros. En el **cuadro 1** a continuación se presentan sus responsabilidades respectivas en el proceso de cierre.

**Responsabilidades de las autoridades de los Estados miembros en el momento del cierre**

Cohesión	Desarrollo rural
i) La <b>autoridad de gestión</b> presenta un informe final de ejecución que abarca el período de programación completo <sup>1</sup> .	i) La <b>autoridad de gestión</b> presenta el último informe anual de situación sobre la ejecución <sup>4</sup> .
ii) La <b>autoridad de certificación</b> presenta una solicitud de pago del saldo final y una declaración de gastos <sup>2</sup> .	ii) El <b>organismo pagador</b> presenta las cuentas anuales correspondientes al último ejercicio <sup>5</sup> .
iii) La <b>autoridad de auditoría</b> evalúa la validez de la solicitud de pago del saldo final y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes abarcadas por la declaración final de gastos, que va acompañada de un informe final de control <sup>3</sup> .	iii) El <b>organismo de certificación</b> presenta un dictamen y elabora un informe sobre la integralidad, la exactitud y la veracidad de las últimas cuentas anuales y el funcionamiento del sistema de control interno <sup>6</sup> .

En su declaración de cierre, la autoridad de auditoría ha de publicar un porcentaje de riesgo residual por PO (o grupo de PO) con respecto al conjunto del período de programación. Normalmente, si se sitúa por encima del umbral de materialidad de la Comisión del 2 %, esto daría lugar a una corrección financiera. No se deberían cerrar los programas con un porcentaje de riesgo residual verificado superior al umbral de materialidad.

1 Artículo 67 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.  
 2 Artículos 61, 78 y 89 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.  
 3 Artículo 62, apartado 1, letra e), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.  
 4 Artículo 82, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.  
 5 Artículos 7, apartado 3, y 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.  
 6 Artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia (DO L 255 de 28.8.2014, p. 59).

Fuente: TCE.

## La Comisión evalúa y acepta los documentos de cierre

### 12

En cuanto a la cohesión, para el cierre del período 2007-2013, la Comisión dispone de cinco meses para analizar los documentos presentados por los Estados miembros y emitir un dictamen sobre el informe final de ejecución<sup>4</sup> y la declaración de cierre<sup>5</sup>. Una vez aceptados, la Comisión tiene que abonar el saldo final en el plazo de cuarenta y cinco días naturales<sup>6</sup>. Durante el período de programación, las verificaciones llevadas a cabo por los Estados miembros o la Comisión podrían conducir a correcciones financieras en un PO. En general, todas las cuestiones sin resolver en relación con las actividades de control y las constataciones de auditoría se deben aclarar y solucionar durante el proceso de cierre. Sin embargo, la Comisión puede llevar a cabo una labor extra de auditoría que podría tener como resultado la aplicación de correcciones financieras tras el pago del saldo final<sup>7</sup>.

### 13

En el caso del desarrollo rural, el cierre se basa en gran medida en el proceso de liquidación financiera anual: la verificación del informe del organismo de certificación y la aceptación de las cuentas por parte de la Comisión con carácter anual. En el momento del cierre, la Comisión dispone de cinco meses para presentar sus observaciones sobre el último informe anual de situación<sup>8</sup>. Una vez que se considera que el informe puede presentarse y que se liquidan las últimas cuentas anuales, la Comisión debe abonar el saldo final en el plazo de seis meses<sup>9</sup>. A lo largo del período de programación, a fin de proteger el presupuesto de la UE de los gastos irregulares, la Comisión también realizó comprobaciones de la legalidad y la regularidad del gasto (liquidación de conformidad plurianual), independientes de la liquidación financiera. Con frecuencia, estas comprobaciones tuvieron como resultado unas correcciones financieras netas, y también se pueden llevar a cabo o concluir tras el cierre de los PDR.

### 14

La fecha límite fijada para que las autoridades de los Estados miembros presentaran los documentos de cierre para el desarrollo rural era el 30 de junio de 2016, mientras que la fecha para el ámbito de cohesión se fijó en el 30 de marzo de 2017. En el momento de la fiscalización del Tribunal, debido a la diferencia entre estos plazos, las direcciones generales se encontraban en distintas fases de la preparación. La DG Agricultura y Desarrollo Rural había finalizado su manual y sus procedimientos internos para el cierre, mientras que esta tarea aún estaba en curso en la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y se preveía terminarla para finales de 2016, antes de la fecha límite fijada para la presentación de los documentos de cierre.

- 4 Artículo 67, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.
- 5 Artículo 89, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.
- 6 Artículo 89, apartado 4, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.
- 7 En virtud del artículo 90 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, la autoridad de gestión debe garantizar que todos los documentos justificativos relacionados con los gastos y con las auditorías correspondientes a un programa operativo se mantienen a disposición de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo durante un período de tres años a partir de la fecha de cierre.
- 8 Artículo 82, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).
- 9 Artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

## 15

Mediante la presente fiscalización, el Tribunal examinó si las normas y los procedimientos para la cohesión y el desarrollo rural proporcionan la base para que la Comisión y los Estados miembros cierren los programas con eficiencia y puntualidad.

En primer lugar, el Tribunal examinó:

- o si las disposiciones reglamentarias que regulan el cierre en los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural exigen la aceptación final del gasto del programa como legal y regular y la garantía de que se han conseguido las realizaciones y los resultados,
- o si se informa a la autoridad presupuestaria (el Parlamento Europeo y el Consejo) de los resultados del cierre de los programas de gasto plurianuales,
- o si el proceso de cierre se desarrolla con puntualidad.

En segundo lugar, el Tribunal evaluó si la Comisión había brindado a tiempo un apoyo adecuado y tempestivo a los Estados miembros para ayudarles a prepararse para el cierre de sus PO y PDR 2007-2013.

## 16

La fiscalización del Tribunal se centró en las fortalezas y las debilidades de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural correspondientes al período 2007-2013, las enseñanzas extraídas del cierre de los programas de 2000-2006 y el grado en que las debilidades identificadas en ambos períodos han sido abordadas en los reglamentos correspondientes a 2014-2020.

## Alcance y enfoque de la fiscalización

### 17

El trabajo de auditoría consistió en los siguientes elementos:

- análisis de las normas que regulan el cierre de los períodos de programación 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020,
- análisis del apoyo que brindó la Comisión a los Estados miembros a través de las directrices y la formación para el cierre de 2007-2013,
- una encuesta electrónica a las autoridades nacionales y regionales implicadas en el cierre de los programas para recabar sus puntos de vista sobre las normas, las directrices y el apoyo de la Comisión y su propia preparación. La encuesta se efectuó entre noviembre de 2015 y enero de 2016 entre las autoridades de gestión y de auditoría en el ámbito de la política de cohesión y los organismos pagadores y de certificación en el ámbito de la política de desarrollo rural. De las 480 autoridades invitadas a participar en la encuesta, el Tribunal obtuvo las respuestas de 337 (tasa de respuesta de aproximadamente el 70 %),
- entrevistas con representantes de las autoridades de los Estados miembros que participaron en la encuesta. En conjunto, el Tribunal organizó entrevistas con veinticinco autoridades nacionales y regionales en el caso de la cohesión y con doce autoridades en el del desarrollo rural.

### 18

El trabajo de auditoría se llevó a cabo entre septiembre de 2015 y septiembre de 2016.

## Se han mejorado las normas sobre el cierre, pero son necesarias más medidas para llevarlo a cabo con mayor eficiencia y puntualidad

### 19

El cierre es la última fase del ciclo de vida de un programa plurianual. A fin de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia, la Comisión debe aceptar que el gasto ha sido legal y regular y que se ha empleado de conformidad con los objetivos del programa. El cierre debe efectuarse tan pronto como sea posible una vez finalizado el período de programación, y la Comisión debe informar sobre los resultados del cierre a la autoridad presupuestaria.

### 20

En vista de las similitudes entre los ámbitos políticos de la cohesión y el desarrollo rural (en concreto, las medidas de inversión no relacionadas con la superficie) y del hecho de que desde 2004 ambos ámbitos forman parte de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, las disposiciones de cierre deberían estar armonizadas a fin de aumentar la transparencia y facilitar la comparación. Unas disposiciones de cierre armonizadas también facilitarían la comprensión del proceso a las partes interesadas. Por último, la existencia de unas normas comunes podría conducir a una mayor eficiencia en la ejecución de los programas.

## Ha habido cambios considerables en las disposiciones de cierre desde el período 2000-2006 en los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural

### Período 2000-2006: los Estados miembros no proporcionaban una garantía anual en ninguno de los dos ámbitos políticos

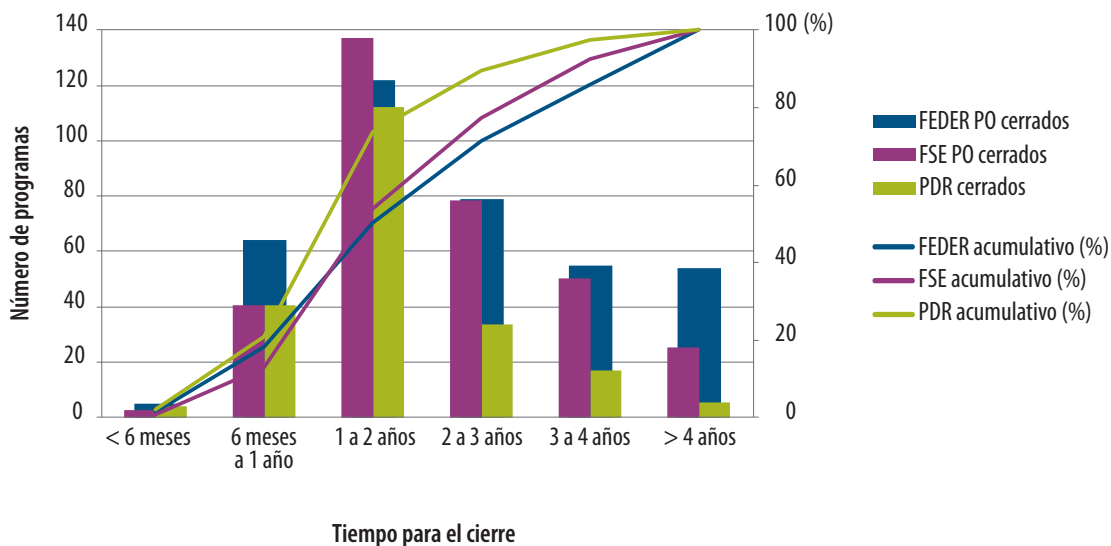
### 21

En el período 2000-2006, el proceso de cierre y las directrices eran comunes para la cohesión y el desarrollo rural y las autoridades de los Estados miembros no facilitaban ningún tipo de garantía anual en ninguno de los dos ámbitos políticos. En el momento del cierre, estas autoridades<sup>10</sup> tenían que proporcionar garantías, basadas en una comprobación por muestreo, de la legalidad y la regularidad de todos los gastos efectuados durante el período. El análisis y la verificación de la Comisión condujeron en muchos casos a peticiones de aclaraciones o un trabajo adicional en los Estados miembros, lo que con frecuencia supuso que se alargara el proceso de cierre. Por ejemplo, en el 14 % de los programas operativos del FEDER, el cierre tardó más de cuatro años. En la **ilustración 3** se ofrece un resumen del tiempo que tardaron las direcciones generales de la Comisión en cerrar los programas de cohesión y desarrollo rural de 2000-2006.

10 Denominadas «organismos de liquidación» en el período 2000-2006.

Ilustración 3

Tiempo requerido para el cierre de los PO y PDR del período 2000-2006



Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

Período 2007-2013: se exigió a los Estados miembros proporcionar una garantía anual en ambos ámbitos políticos

22

El período 2007-2013 trajo consigo la obligación de que los Estados miembros presentaran una garantía anual en ambos ámbitos políticos. Estas declaraciones anuales, que ofrecían la base para el cierre de los programas, tenían como objeto simplificar y agilizar el proceso con respecto al período anterior. En el ámbito de la cohesión, adoptaron la forma de informes anuales de control presentados por las autoridades de auditoría y aceptados por la Comisión. En el caso del desarrollo rural, la Comisión diseñó el procedimiento de «liquidación de cuentas»<sup>11</sup> para el reconocimiento final del gasto, que incluía una liquidación financiera anual y una liquidación de conformidad plurianual (véase el apartado 13). En el **anexo II** se presenta un resumen de las tareas de gestión y control de las autoridades responsables de los Estados miembros para el período de programación 2007-2013.

11 Dispuesto en su momento en el Reglamento (CE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1), y ahora en el artículo 51 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

### 23

En la política de cohesión, durante el período 2007-2013, el gasto se declaró de manera acumulativa desde el inicio del período y la Comisión no lo aceptó anualmente. Sin embargo, los informes anuales de control y los dictámenes de auditoría presentados por las autoridades de auditoría y aceptados por la Comisión constituyeron una parte importante de la garantía anual de la Comisión, que también tenía la posibilidad de interrumpir o suspender los pagos en caso de dudas sobre la legalidad y la regularidad del gasto. El sistema de informes de control y dictámenes anuales, junto con la aceptación de los informes anuales de ejecución por la Comisión, constituye la base del proceso de cierre.

### 24

Por otra parte, en el desarrollo rural, la Comisión sí aceptó las declaraciones anuales de gastos durante el período 2007-2013. Su obligación era verificar el informe y el dictamen de auditoría del organismo de certificación y aceptar las cuentas anualmente (liquidación financiera anual). Este procedimiento no solo comprendía las cuentas, sino también el funcionamiento del sistema de control interno del organismo pagador y la declaración de fiabilidad emitida por el director del organismo; sin embargo, no se aplicó a la legalidad y la regularidad del gasto. Independientemente de ello, se exigía a la Comisión que examinase y aceptase el informe anual de situación sobre la ejecución. El cierre de programa en el ámbito del desarrollo rural se basa en las cuentas anuales presentadas por los Estados miembros para cada ejercicio financiero del período de programación (2007 a 2015) y la aceptación correspondiente por parte de la Comisión (decisiones sobre liquidación financiera). Sin embargo, la legalidad y la regularidad quedan fuera del alcance de la liquidación financiera anual y en su lugar están cubiertas por el procedimiento de liquidación de conformidad plurianual, que puede continuar incluso después del cierre. Así pues, en el caso del desarrollo rural, el cierre se puede considerar un procedimiento que consiste en una serie de pasos necesarios a lo largo del período de ejecución y que continúa después del cierre formal de un PDR, en lugar de un proceso que tiene lugar únicamente en un momento concreto.

### 25

En el *anexo III* se muestra la evolución del sistema de gestión y control a lo largo de los tres períodos de programación (2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020) pertinente para el cierre en los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural. También se ilustra el modo en que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión han ido proporcionando información sobre el control y ofrecen garantías a lo largo de los tres períodos.

## Período 2014-2020: De nuevo convergen las disposiciones de cierre para la cohesión y el desarrollo rural, pero aún no están plenamente armonizadas

### 26

En el período de programación 2014-2020, se aplica una aceptación anual de las cuentas tanto en la cohesión como en el desarrollo rural<sup>12</sup>, de manera que el «cierre anual» se da en ambos ámbitos políticos. En el caso de la cohesión, los problemas relativos a la legalidad y la regularidad del gasto se tienen en cuenta a efectos de la aceptación anual de las cuentas siempre y cuando hayan sido detectados y corregidos por las autoridades nacionales antes de presentar las cuentas a la Comisión, aunque también se pueden abordar en una fase posterior a través de las auditorías de conformidad plurianuales que, en tal caso, dan lugar a correcciones financieras netas impuestas por la Comisión<sup>13</sup> si se cumplen unas condiciones específicas. En general, se corresponde con el proceso aplicable al desarrollo rural desde el período 2007-2013. En el desarrollo rural, la garantía anual se ha ampliado a la legalidad y la regularidad, ya que desde 2015 se exige a los organismos de certificación que incluyan estos aspectos en sus informes anuales. Al igual que en el ámbito de la política de cohesión, las auditorías de cumplimiento plurianuales con la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas se llevan a cabo de manera independiente.

### 27

En ambos ámbitos políticos, el cierre del período 2014-2020 será casi idéntico a la aceptación anual de las cuentas, con la diferencia de que, en el caso de la cohesión, se exigirá un informe final de la ejecución además de los documentos anuales<sup>14</sup> presentados en relación con el último ejercicio. En cuanto al desarrollo rural, no se exigirá ningún documento adicional para el cierre; el formato de los informes será el mismo que para el ejercicio anual.

### 28

Para 2014-2020, se han seguido mejorando las normas sobre garantía y cierre y se han armonizado entre los dos ámbitos de gasto. A pesar de los esfuerzos para simplificar los procedimientos mediante el Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>15</sup>, sigue habiendo algunas diferencias entre las disposiciones de cierre de ambos ámbitos políticos. En el **cuadro 2** se enumeran las principales diferencias.

12 Artículo 84 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

13 Artículos 139, apartado 5, y 145, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

14 Artículo 141 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

15 Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

## Diferencias en las disposiciones de cierre del período 2014-2020 entre la cohesión y el desarrollo rural

Cuestión	Cohesión	Desarrollo rural	Diferencias
<b>Terminología y papel de las autoridades de los Estados miembros</b>	En el <i>anexo II</i> se describen las tareas y las responsabilidades de las autoridades de gestión, de certificación y de auditoría. En el período 2014-2020 se introduce el nuevo término «aceptación de cuentas» <sup>1</sup> .	En el <i>anexo II</i> se describen las tareas y las responsabilidades de las autoridades de gestión, los organismos pagadores y los organismos de certificación. Se aplica el término «aceptación de cuentas» del Reglamento sobre disposiciones comunes, pero en las normas específicas para el desarrollo rural se conservan los términos «liquidación de cuentas» <sup>2</sup> y «liquidación de conformidad» <sup>3</sup> .	Aunque las tareas son similares en términos generales, las autoridades de los Estados miembros tienen distinto nombre y distintas responsabilidades en cada ámbito político. El término «aceptación de cuentas» se usa para la cohesión, mientras que para el desarrollo rural se emplean los términos «liquidación de cuentas» y «liquidación de conformidad».
<b>Legalidad y regularidad</b>	En cohesión, la prefinanciación inicial del programa se complementa con una prefinanciación anual. Se retiene de manera sistemática el 10 % de los pagos intermedios a fin de proteger el presupuesto de la UE de los efectos del gasto irregular. Este importe se desembolsa tras la aceptación de las cuentas anuales. La legislación <sup>4</sup> dispone expresamente que las cuestiones relativas a la legalidad y la regularidad no se deben tener en cuenta a efectos de la aceptación anual de las cuentas.	En el caso del desarrollo rural, solo se paga a los Estados miembros la prefinanciación inicial, no hay prefinanciación anual y no se retiene ningún importe de los pagos intermedios. Sin embargo, los pagos acumulados de un programa se limitan al 95 % y el 5 % restante solo se libera en el pago del saldo final. Las normas específicas sobre el desarrollo rural amplían el alcance de los informes anuales de los organismos de certificación a la legalidad y la regularidad <sup>5</sup> .	Mientras que en el desarrollo rural solo se paga a los Estados miembros la prefinanciación inicial, esta se complementa con una prefinanciación anual en el ámbito de cohesión. En el caso del desarrollo rural no se retiene ninguna parte del pago intermedio, mientras que en el caso de la cohesión se retiene el 10 %. Por otra parte, en el desarrollo rural los pagos de un programa se limitan al 95 % en la ejecución, lo que no sucede en cohesión. No queda claro en ninguno de los dos ámbitos el grado en que la Comisión contemplará en la práctica la legalidad y la regularidad a efectos de la aceptación anual.

1 Artículo 84 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

2 Artículo 51 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

3 Artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

4 Artículo 139, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

5 Artículo 9 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

Cuestión	Cohesión	Desarrollo rural	Diferencias
<b>Ejercicio contable, ejercicio financiero y últimas cuentas anuales</b>	Se ha introducido un nuevo ejercicio contable, del 1 de julio al 30 de junio <sup>6</sup> . Las últimas cuentas anuales tienen que abarcar el gasto hasta la fecha final de subvencionabilidad (31 de diciembre de 2023) <sup>8</sup> ; formalmente abarcarán el ejercicio contable del 1 de julio de 2023 al 30 de junio de 2024.	El ejercicio contable sigue siendo del 16 de octubre al 15 de octubre <sup>7</sup> , al igual que en el período 2007-2013. Aunque la fecha final de subvencionabilidad es la misma (31 de diciembre de 2023), las últimas cuentas anuales abarcan del 15 de octubre de 2022 al 31 de diciembre de 2023.	Los ejercicios contables abarcan diferentes períodos. El período abarcado por las últimas cuentas anuales también es diferente.
<b>Plazos</b>	El plazo de presentación de los documentos finales para el cierre es el 15 de febrero de 2025, 13,5 meses después de la fecha final de subvencionabilidad del 31 de diciembre de 2023.	El plazo de presentación de los documentos finales para el cierre es el 30 de junio de 2024, seis meses después de la fecha final de subvencionabilidad del 31 de diciembre de 2023.	Hay diferentes plazos de presentación de los documentos finales para el cierre.
<b>Documentos de cierre</b>	Se ha de presentar un informe final de ejecución <sup>9</sup> .	No se exige ningún documento adicional para el cierre.	A diferencia del desarrollo rural, se ha de presentar un informe final de ejecución en el caso de la cohesión.

6 Artículo 2, apartado 29, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

7 Artículo 39 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

8 Artículo 65, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

9 Artículo 141 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

Fuente: TCE.

## 29

Esencialmente, estas diferencias significan que el cierre comenzará más tarde para la cohesión que para el desarrollo rural y que los Estados miembros solo habrán de presentar a la Comisión un informe final de ejecución en el caso de los programas del ámbito de la cohesión<sup>16</sup>. El proceso de cierre también podría ser objeto de una mayor armonización entre los dos ámbitos políticos.

16 Artículo 141 del Reglamento (CE) n.º 1303/2013.

### **La legalidad y la regularidad se tienen en cuenta en el cierre de los programas de cohesión 2007-2013, pero se tratan de manera independiente del cierre en el caso del desarrollo rural**

### **La comprensión y las consecuencias previstas del cierre 2007-2013 difieren en cierto modo**

### **Los Estados miembros interpretan la finalidad del cierre más amplia que la definición contenida en el marco jurídico**

#### **30**

La finalidad del cierre de los programas debe expresarse en los reglamentos y comunicarse a fin de favorecer una comprensión común entre la Comisión y los Estados miembros.

#### **31**

La mayoría de las autoridades de los Estados miembros que respondieron a la encuesta del Tribunal declararon que la finalidad del cierre estaba clara, pero su percepción en ambos ámbitos políticos era más amplia que la definición expuesta en los reglamentos (el pago del saldo final<sup>17</sup>). Un porcentaje significativo de los encuestados también identificó otras finalidades del cierre, como la verificación final de que el gasto reembolsado es legal y regular, la certeza jurídica para el Estado miembro de que el gasto declarado en relación con un período es aceptado por la Comisión Europea y la evaluación de la consecución de los objetivos.

#### **32**

En el ámbito de la cohesión, la Comisión compartía esta visión más amplia. Según la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, el pago del saldo final se efectúa previo examen de los logros del programa determinados en el informe final de ejecución y depende de la certificación por la autoridad de auditoría de que el gasto declarado a la Comisión es legal y regular.

17 Artículo 89, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 en el caso de la cohesión y artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 en el caso del desarrollo rural.

### 33

Sin embargo, la percepción de que el cierre de un programa de cohesión ofrece la certeza jurídica de que el gasto es aceptado por la Comisión carece de fundamento en los reglamentos, ya que las correcciones financieras pueden tener lugar incluso después del cierre. En la práctica, las correcciones financieras subsiguientes apenas tienen que aplicarse. En el caso del desarrollo rural, las diferencias en las expectativas son bastante más significativas, pues las auditorías de conformidad posteriores al cierre (que pueden conducir a correcciones financieras) son frecuentes y el cierre «real» no se logra hasta que todas las auditorías no hayan sido concluidas y zanjadas a través de las decisiones de la Comisión sobre las correcciones financieras.

**En el ámbito de la cohesión, se calcula un porcentaje de riesgo residual acumulado durante la ejecución de los programas y en el momento del cierre para evaluar la legalidad y la regularidad del gasto; no ocurre así en el caso del desarrollo rural**

### 34

En ambos ámbitos, la Comisión ha creado un marco para que los Estados miembros ofrezcan garantías sobre la legalidad y la regularidad del gasto declarado a lo largo del período abarcado por los programas. Al final del período, teniendo en cuenta las posibles correcciones financieras, el gasto del conjunto de cada programa debe ser legal y regular. El cálculo de un porcentaje de riesgo residual para la totalidad del período indicaría el error remanente tras efectuar todas las correcciones financieras y permitiría evaluar si el nivel de gasto irregular es inferior al umbral de materialidad de la Comisión fijado actualmente en el 2 % en ambos ámbitos políticos. El cálculo y el análisis del porcentaje de riesgo residual a nivel de los programas también posibilitaría la identificación de las causas del error remanente y permitiría aplicar medidas adicionales para reducir el gasto irregular a un nivel aceptable.

### 35

En el ámbito de la cohesión, el Tribunal constató que se calcula un porcentaje de riesgo residual en el momento del cierre para cada programa y para el conjunto del período de programación, teniendo en cuenta las correcciones financieras. La DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión pueden imponer correcciones financieras adicionales en el momento del cierre si el porcentaje de riesgo residual verificado para un PO es material.

## 36

En el desarrollo rural, ni los organismos de certificación ni la Comisión calculan un porcentaje de riesgo residual a nivel de los programas tras haber aplicado todas las correcciones financieras. Dado que este cálculo no se realiza con carácter anual ni para el conjunto del período de programación, no hay garantías en el momento del cierre de que el riesgo sea inferior al umbral de materialidad, incluso después de llevar a cabo las correcciones. En el informe anual de actividad de 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural se declara que, en el caso del desarrollo rural, no es posible tener la certeza real de que se pueda alcanzar un riesgo financiero remanente inferior al 2 % con unos esfuerzos razonables<sup>18</sup>.

## 37

El informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural contiene detalles sobre el importe estimado del riesgo y la capacidad correctiva<sup>19</sup> estimada para el Feader en conjunto. Esto ofrece un indicador del riesgo financiero remanente para el presupuesto de la UE una vez tomadas en consideración todas las acciones correctivas. Sin embargo, el cálculo está limitado a un único ejercicio financiero y en esta fase no se efectúan cálculos a nivel de los programas o los organismos pagadores. Además, a diferencia del modo de proceder en el ámbito de la cohesión, la información no se emplea para garantizar que el porcentaje de riesgo residual se mantenga por debajo del umbral de materialidad de la Comisión.

## 38

Los reglamentos aplicables al período 2014-2020 no exigen en ninguno de los dos ámbitos que las autoridades de auditoría y los organismos de certificación presenten un dictamen de auditoría o un informe con respecto a todo el período de programación o que calculen un porcentaje de riesgo residual para cada programa en el momento del cierre. No obstante, el Tribunal observa que los porcentajes anuales de error residual son notificados por las autoridades de auditoría y los porcentajes de error y de incumplimiento, por los organismos de certificación y son verificados por la Comisión y tienen en cuenta las correcciones financieras en el Estado miembro.

## No hay una aceptación final del gasto del ámbito del desarrollo rural como legal y regular en el momento del cierre o después de este

## 39

La aceptación final del gasto del programa como legal y regular tendría determinadas implicaciones prácticas. En concreto, ofrecería claridad a los Estados miembros y proporcionaría asimismo información útil a efectos del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria, el proceso a través del que el Parlamento Europeo, a partir de una recomendación del Consejo, otorga a la Comisión la aprobación definitiva con respecto al modo en que se ha ejecutado el presupuesto de la UE. La aprobación de la gestión presupuestaria es una de las formas mediante las que el Parlamento y el Consejo pueden pedir cuentas a la Comisión sobre la ejecución del presupuesto de la UE<sup>20</sup>.

18 Sección 3.3 del informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural 2015, p. 86 (ref. Ares(2016)2325961, 19 de mayo de 2016).

19 La capacidad correctiva se calcula como una media de las correcciones financieras de los tres ejercicios anteriores impuestas por la Comisión y las recuperaciones procedentes de los beneficiarios llevadas a cabo por los Estados miembros.

20 Artículo 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

### 40

En cuanto a la cohesión, el Tribunal examinó el proceso que culmina en el pago del saldo final para cada PO. En general, todas las cuestiones sin resolver en relación con la legalidad y la regularidad del gasto se deben aclarar y zanjar antes del cierre de un PO. Tras concluir su evaluación, la Comisión envía una carta de cierre al Estado miembro de que se trate donde declara el importe del gasto que se acepta como subvencionable para el programa. Esto constituye fundamentalmente la aceptación final de ese gasto como legal y regular. Dado que se exige a los beneficiarios que conserven los documentos durante tres años a partir del cierre del programa, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión pueden emprender auditorías tras el cierre. Sin embargo, rara vez lo hacen en la práctica.

### 41

En el desarrollo rural, la Comisión reconoce la declaración final del gasto a través del procedimiento de liquidación de cuentas, en el cual adopta las decisiones relativas a la liquidación financiera anual y la liquidación de conformidad plurianual (véase el apartado 13). El Tribunal examinó el modo en que estas decisiones se tienen en cuenta a efectos del cálculo del saldo final. Aunque todas las decisiones de liquidación financiera se tienen en cuenta para dicho cálculo, las decisiones de conformidad se tratan por separado puesto que reducen directamente la dotación presupuestaria disponible (lo que representa una corrección financiera neta). Esto puede ocurrir incluso después de que la Comisión haya adoptado una decisión formal de liquidar las últimas cuentas anuales del programa.

### 42

Las decisiones de liquidación de conformidad a menudo contienen correcciones financieras derivadas de las auditorías de conformidad llevadas a cabo por la Comisión a lo largo del período para verificar que el gasto es conforme a las normas. La liquidación de conformidad es un elemento fundamental del procedimiento de liquidación de cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, pero es independiente del procedimiento de liquidación financiera anual. Las auditorías de conformidad se pueden llevar a cabo, y es posible adoptar decisiones, tras el cierre del programa. Para finales de 2016, momento en que la Comisión espera haber adoptado la mayoría de sus decisiones sobre las últimas liquidaciones de cuentas anuales correspondientes a 2007-2013, se estima que aún habrá alrededor de ochenta auditorías de conformidad en curso.

### 43

El hecho de que las decisiones de liquidación de conformidad se puedan adoptar aun después del cierre significa que el saldo determinado en el momento del cierre<sup>21</sup> no es necesariamente «final», ya que el resultado de las auditorías de conformidad todavía podría llevar a la Comisión a recuperar fondos del Estado miembro de que se trate.

21 Según la definición que figura en el artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

### 44

En su Informe Especial n.º 7/2010<sup>22</sup>, el Tribunal señaló que separar la liquidación financiera anual de la liquidación de conformidad plurianual puede aportar algunas ventajas operativas. La Comisión consideró necesario dividir en dos el procedimiento debido a la duración de las auditorías de conformidad y a la posibilidad de controlar más de cerca la ejecución financiera anual de los programas. Sin embargo, el Tribunal criticó que la Comisión no elabore un resumen en el que reconozca el gasto de un ejercicio específico tras haber concluido todas las auditorías de conformidad. El Tribunal constató que, en el momento del cierre, tampoco existe un resumen de este tipo. Tal decisión supondría el reconocimiento del gasto neto aceptado tras la aplicación de todas las correcciones financieras y al mismo tiempo ofrecería información a la autoridad de aprobación de la gestión presupuestaria y proporcionaría uno de los elementos necesarios para efectuar el cálculo de un porcentaje de riesgo residual a nivel de programa en el ámbito del desarrollo rural. Esta cuestión no ha sido abordada por la Comisión en el período 2014-2020.

### 45

En el período 2014-2020, se mantiene la división entre la aceptación anual de las cuentas y las auditorías de conformidad plurianuales y se amplía al ámbito de la cohesión<sup>23</sup>.

### **La consecución de las realizaciones y los resultados no se tiene suficientemente en cuenta en el momento del cierre**

### 46

El cierre debería comprender la presentación del informe final y la evaluación del programa, incluidos el control y el análisis de la consecución de las realizaciones y los resultados en el conjunto del período. La Comisión debería recibir datos fiables sobre la consecución de los objetivos a fin de tener la posibilidad de evaluar el grado de eficacia y eficiencia con que se han usado los fondos europeos durante el período.

22 Informe Especial n.º 7/2010 titulado «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», apartados 77, 81, 100 y 104 (<http://eca.europa.eu>).

23 Artículo 139, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

## Período 2007-2013: los Estados miembros tienen que informar sobre objetivos específicos y verificables utilizando los indicadores definidos en los programas

### 47

Durante el período de programación, se exigía a los Estados miembros que informaran de los progresos registrados en la ejecución de sus programas<sup>24</sup> e incluyeran información sobre objetivos específicos y verificables utilizando los indicadores definidos en los programas. Los reglamentos también preveían una evaluación intermedia para los PRD (en 2010) y una evaluación *ex post* para ambos ámbitos políticos (en 2015)<sup>25</sup>.

### 48

En el momento del cierre, la presentación de informes sobre la consecución de los objetivos es un requisito para ambos ámbitos políticos (en el informe final de ejecución en el caso de la cohesión y en el último informe anual de situación en relación con la ejecución en el desarrollo rural) antes del pago del saldo final (véase el **cuadro 1**). Sin embargo, el importe del pago final no está vinculado directamente a la consecución efectiva de las realizaciones y los resultados.

### 49

En el ámbito de la cohesión, algunas autoridades de los Estados miembros indicaron que no estaba claro el modo en que debían tenerse en cuenta las operaciones inconclusas una vez finalizado el plazo para el cierre a la hora de informar sobre el rendimiento. Otras no estaban seguras de las posibles consecuencias financieras de no lograr los objetivos fijados en sus programas. Aunque la Comisión contestó a los Estados miembros que no se producirían correcciones financieras automáticas si no se habían alcanzado los indicadores, las autoridades responsables seguían sin tener claro el enfoque adoptado por la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

### 50

En el desarrollo rural, algunas autoridades de los Estados miembros indicaron que seguían sin estar claras las normas sobre la presentación de informes en relación con las realizaciones y los resultados de las operaciones financiadas en el marco de dos períodos de programación.

### 51

Las autoridades de auditoría y los organismos de certificación de los Estados miembros indicaron, a través de la encuesta y las entrevistas, que no preveían verificar si se habían logrado los objetivos o por qué no. Esto, sumado a la incertidumbre de las autoridades acerca del modo de informar sobre las operaciones inconclusas una vez llegado el final del período de programación, supone un riesgo para la fiabilidad y la precisión de los datos notificados en relación con la consecución de los objetivos en el período 2007-2013.

24 En el informe anual de ejecución en el caso de la cohesión y en el informe anual de situación en relación con la ejecución en el caso del desarrollo rural (véase el **anexo II**).

25 Artículo 84 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y artículo 49 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

### **Período 2014-2020: la asignación de la reserva de eficacia se condiciona a la consecución de los hitos del programa a nivel de prioridad**

#### **52**

Para el período 2014-2020, se ha prestado más atención a las realizaciones y los resultados en el transcurso de la ejecución de los programas y en los controles (y también de la adopción de un programa y en la evaluación y la auditoría). Esto se ha visto reforzado con la modificación del marco de rendimiento, que incluye la reintroducción de una reserva de eficacia que asciende al 6 % del presupuesto del programa. La asignación de la reserva está condicionada a la consecución de los hitos determinados a nivel de las prioridades del programa<sup>26</sup>. Si no se logran los objetivos, la Comisión también podrá aplicar correcciones financieras<sup>27</sup>. Sin embargo, el Tribunal ya señaló en un informe anterior una serie de debilidades en el diseño del marco de eficacia en ambos ámbitos<sup>28</sup>. Además, aún está por ver cómo se aplicará la reserva de eficacia en la práctica y cuál será su repercusión real.

### **No se facilita al Parlamento Europeo ni al Consejo un informe de cierre consolidado sobre la legalidad y la regularidad del gasto, ni sobre las realizaciones y los resultados conseguidos**

#### **53**

El sistema presupuestario de la UE se apoya en una programación plurianual. A fin de garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en la ejecución de los programas, habría que informar a la autoridad presupuestaria del resultado del proceso de cierre. Así pues, la Comisión debería informar al Parlamento Europeo y al Consejo de la situación final del período de programación desde el punto de vista de la regularidad del gasto y los objetivos alcanzados.

#### **54**

En la actualidad, se facilita una serie de documentos diferentes a la autoridad presupuestaria sobre la ejecución de los programas:

- una comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE;
- informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana;
- informes anuales de síntesis sobre los logros de la gestión de la Comisión;
- evaluaciones *ex post* de la consecución de los objetivos de los PO y los PRD durante el período;

26 Artículo 20 y artículo 22, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

27 Artículo 22, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

28 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 3.61 a 3.65 (DO C 373 de 10.11.2015, p. 1).

- o un informe de síntesis sobre la evaluación *ex post*;
- o decisiones de la Comisión sobre la conformidad del gasto con las normas de la UE;
- o en el caso del desarrollo rural, decisiones de la Comisión sobre la liquidación financiera anual (la última incluye el saldo final).

### 55

La Comisión informa a la autoridad presupuestaria a través del informe anual de actividad de las respectivas direcciones generales basándose en la situación anual, pero no está previsto ningún informe específico sobre el resultado final del cierre del período de programación en su conjunto. Esta situación permanece sin cambios en el período 2014-2020.

### 56

En cuanto al período 2000-2006, el Tribunal observa que la Comisión ha emitido un informe específico sobre las correcciones financieras y el estado del cierre de los programas del FEDER y el FSE y los proyectos del Fondo de Cohesión en 2013.

### **El cierre no se inicia hasta varios años después del final del período de programación debido al solapamiento de los períodos de subvencionabilidad**

### 57

El cierre debería tener lugar lo antes posible una vez finalizado el período de programación de manera que los programas siguientes puedan empezar de inmediato. A fin de garantizar la eficacia en el momento del cierre, también es esencial asignar el tiempo y los recursos suficientes para las tareas conexas.

### Tiempo adicional para gastar la financiación de la UE: desde n+2 en el período 2000-2006 hasta n+3 en el período 2014-2020

#### 58

En los tres últimos períodos, los reglamentos de la UE han concedido a los Estados miembros un tiempo suplementario para gastar la financiación que les haya sido asignada. En 2000-2006 y 2007-2013, se les permitió proseguir el gasto durante dos años después del final del período de programación. Por tanto, el período de subvencionabilidad en 2007-2013 se prolongó hasta el 31 de diciembre de 2015 (en lugar de concluir al final de 2013).

#### 59

En 2014-2020, el período de subvencionabilidad (tiempo para gastar el presupuesto del programa) se ha ampliado a tres años después del final del período de programación (n+3)<sup>29</sup>, en lugar de los dos años (n+2) concedidos en los períodos de programación anteriores. En consecuencia, el período de subvencionabilidad finalizará en 2023, una década después de la aprobación del marco legislativo por el Parlamento Europeo y el Consejo (a finales de 2013). A ello seguirá el cierre, que añade, en el caso de cohesión, al menos otros dos años. Para entonces, la constelación del Parlamento Europeo habrá cambiado dos y posiblemente tres veces una vez finalizado el cierre.

### En el ámbito de la cohesión, los Estados miembros disponen de más tiempo para presentar los documentos de cierre

#### 60

Las normas relativas al cierre de 2000-2006 permitían ampliar el período de subvencionabilidad seis o doce meses más en casos concretos. Estas ampliaciones no eran posibles en 2007-2013 en ninguno de los dos ámbitos políticos, lo que se espera que reduzca la duración del proceso de cierre. Sin embargo, hay gran diferencia entre la cohesión y el desarrollo rural desde el punto de vista del tiempo asignado para la elaboración y la presentación de los documentos de cierre a la Comisión<sup>30</sup>: en el caso de la cohesión, los Estados miembros disponen de quince meses después del final del período de subvencionabilidad para hacerlo, pero en el desarrollo rural solo disponen de seis meses<sup>31</sup>. En consecuencia, para el período de programación 2007-2013, los Estados miembros tienen que concluir el proceso de cierre antes del 31 de marzo de 2017 en el caso de la cohesión y del 30 de junio de 2016 en el del desarrollo rural (véase la **ilustración 4**).

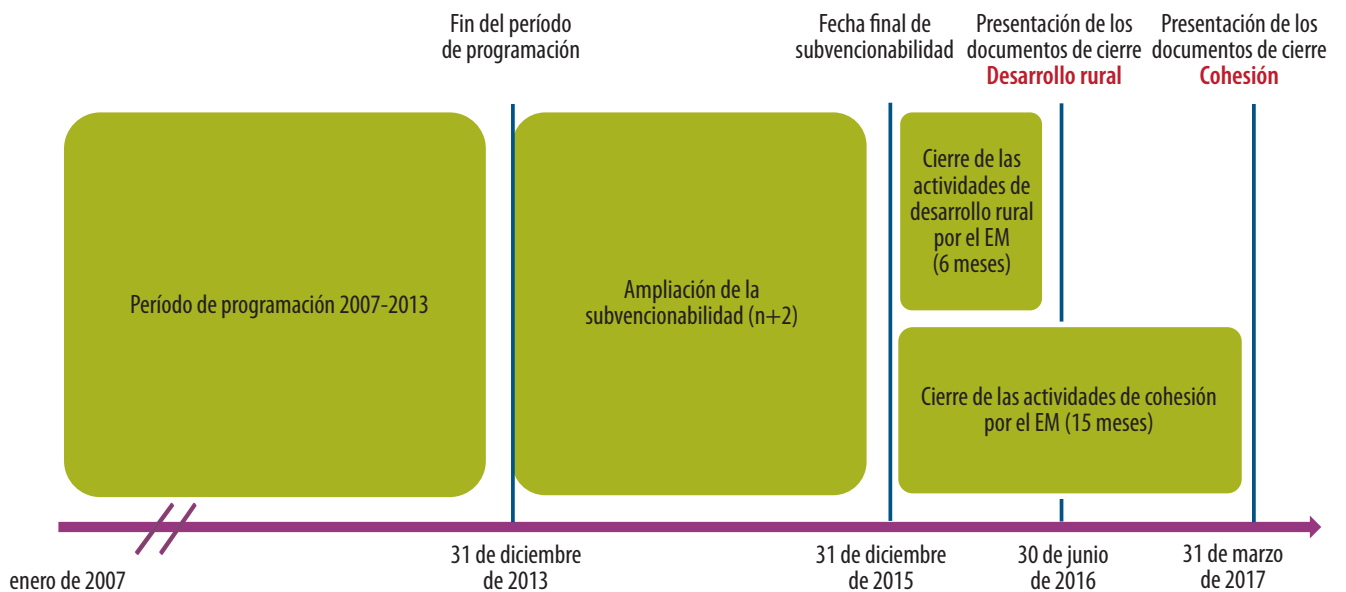
29 Artículo 38 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y artículo 65 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

30 Artículo 89, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

31 Artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 y artículo 82, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005.

Ilustración 4

Calendario del cierre



Fuente: TCE.

61

Esta diferencia se puede explicar por el hecho de que, en el desarrollo rural, una gran parte del trabajo ya ha sido desarrollada durante el período, de modo que el cierre se centra principalmente en el último ejercicio financiero. Por el contrario, en el caso de la cohesión, el proceso de cierre es más amplio e implica la validación del gasto correspondiente a la totalidad del período de programación (véanse asimismo los apartados 22 a 25).

62

Para 2014-2020, aunque las disposiciones de cierre relativas a ambos ámbitos políticos están más armonizadas entre sí, en la cohesión sigue habiendo un plazo significativamente mayor para la presentación de documentos a la Comisión: 13,5 meses después de la fecha final de subvencionabilidad, frente a seis meses en el caso del desarrollo rural.

**El solapamiento entre los períodos de subvencionabilidad contribuye al inicio tardío de los programas subsiguientes**

**63**

Muchos programas del período 2014-2020 fueron aprobados en 2015 o incluso han sido aprobados en 2016, como se muestra en el **cuadro 3**. Desde la adopción de la base jurídica en diciembre de 2013, la ejecución del nuevo período avanza velozmente en los Estados miembros y ha requerido la atención de las direcciones generales de la Comisión. Tras la negociación de los acuerdos de asociación y los PO y los PDR, en el ámbito de la cohesión muchos Estados miembros se encuentran en el proceso de designar las autoridades de gestión y de certificación que han de ser verificadas por las autoridades de auditoría. La notificación de estas designaciones a la Comisión es una condición para la presentación de las solicitudes de pagos intermedios.

32 Fuente: Datos facilitados por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana.

**Cuadro 3 Adopción de programas en el período 2014-2020**

Dirección General	Número de programas adoptados			
	2014	2015	2016	Total
DG REGIO	132 (45 %)	143 (48 %)	20 (7 %)	<b>295</b>
DG EMPL	153 (71 %)	62 (29 %)		<b>215</b>
DG AGRI	9 (8 %)	109 (92 %)		<b>118</b>
Total por ejercicio	294 (47 %)	314 (50 %)	20 (3 %)	<b>628</b>

Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión.

**64**

A comienzos de noviembre de 2016, se notificó la designación de 140 (de un total de 215) programas bajo la autoridad de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y 163 (de 295) programas bajo la autoridad de la DG Política Regional y Urbana. Sesenta y seis programas correspondientes a la DG Política Regional y Urbana y cincuenta y tres correspondientes a la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión habían presentado solicitudes de pago intermedio para 2016<sup>32</sup>, lo que muestra que ya estaban ejecutando operaciones. Por consiguiente, las autoridades de los Estados miembros han empezado en general a ejecutar sus programas 2014-2020. Sin embargo, en la gran mayoría de los programas, la ejecución no ha comenzado simplemente porque aún se disponía de financiación no utilizada en el marco de los programas 2007-2013, cuyo período de subvencionabilidad no terminó hasta el 31 de diciembre de 2015. Este solapamiento entre los períodos de subvencionabilidad genera un desincentivo para iniciar los programas del período subsiguiente.

### **El solapamiento entre los períodos de subvencionabilidad también aumenta la carga administrativa de gestión y control de los programas en los Estados miembros y la Comisión**

#### **65**

La Comisión considera que el cierre forma parte de los requisitos reglamentarios y no asigna fondos para el coste del proceso de cierre ni lo controla de manera independiente en ninguno de los dos ámbitos políticos. La Comisión no exige a los Estados miembros que proporcionen información sobre sus propios costes o sus necesidades de recursos en relación con el proceso de cierre, ni tampoco elabora una estimación exhaustiva de las necesidades globales de recursos de sus direcciones generales. Dado que los Estados miembros consideran el cierre como una parte de sus responsabilidades de gestión de los programas, tampoco ellos calculan o controlan individualmente las necesidades de recursos a efectos del cierre en ninguno de los dos ámbitos políticos.

#### **66**

La principal preocupación manifestada por los Estados miembros a través de la encuesta y las entrevistas del Tribunal se refería a la presión de los plazos generada tanto por el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad como por el trabajo que exige el cierre. Las autoridades de auditoría y los organismos de certificación en concreto perciben esta presión de los plazos como un riesgo importante. Algunas autoridades indicaron que estaban haciendo frente al problema mediante la contratación de personal adicional o la externalización de actividades. Sin embargo, debido a los recortes presupuestarios, varias de ellas no estaban en condiciones de adoptar estas medidas. Asimismo la Comisión ha identificado la necesidad de disponer de recursos de personal adicionales durante el cierre y está planteándose externalizar determinadas tareas.

#### **67**

Además, algunas de las autoridades de los Estados miembros que participan en el cierre se habían visto perjudicadas por las reorganizaciones administrativas que habían conducido al despido de personal o a su reubicación. Así pues, existe el riesgo grave de que no se disponga de suficiente personal con experiencia para llevar a cabo las actividades de cierre a nivel nacional.

#### **68**

El problema de la ejecución simultánea de programas correspondientes a dos períodos se agravará en el período 2014-2020, pues el gasto seguirá siendo subvencionable durante tres años después del final del período de programación, en lugar de los dos años concedidos en el período 2007-2013. Por consiguiente, suponiendo que el período subsiguiente no se retrase, la labor de los Estados miembros en relación con la aceptación anual de las cuentas de los programas 2014-2020 se solapará con la ejecución de los nuevos programas entre el 1 de enero de 2021 y el 30 de junio de 2024 (en el caso del desarrollo rural) o el 15 de febrero de 2025 (en el de cohesión).

## La Comisión proporcionó un apoyo adecuado y tempestivo para ayudar a los Estados miembros a prepararse para el cierre de los programas 2007-2013, pero debe permanecer alerta a fin de garantizar una ejecución sólida por parte de los Estados miembros

### La Comisión emitió a tiempo unas directrices exhaustivas sobre el cierre 2007-2013

#### 69

Las normas deberían ser claras, simples y prácticas, así como fáciles de localizar en los reglamentos. Un marco jurídico complejo podría aumentar la incidencia de errores en el momento del cierre si las autoridades no comprenden adecuadamente los requisitos o los interpretan de manera diferente a como lo hace la Comisión. También podría mermar la eficacia si la Comisión ha de ofrecer aclaraciones a los Estados miembros. Para mitigar estos riesgos, la Comisión tiene que elaborar directrices por adelantado que resuman y aclaren en mayor medida las disposiciones de cierre. Aunque los reglamentos ofrecen un marco general para el período de programación en conjunto (programación, gestión financiera, auditoría, etc.), las directrices deberían centrarse más en los aspectos técnicos y prácticos de la interpretación que hace la Comisión de los reglamentos.

### Las directrices de la Comisión facilitaron la comprensión de las normas aplicables al cierre en ambos ámbitos políticos

#### 70

El examen del marco jurídico efectuado por el Tribunal mostró que, para ambos ámbitos políticos, las normas sobre el cierre han de tomarse de distintos reglamentos<sup>33</sup>. Así ocurre especialmente en el caso del desarrollo rural, donde la existencia de varios reglamentos pertinentes para el cierre aumenta la complejidad. Además, los aspectos financieros del proceso del cierre 2007-2013 están regulados por los nuevos reglamentos adoptados en 2013 y 2014 para el período 2014-2020<sup>34</sup>, mientras que las condiciones de la subvencionabilidad del gasto se establecen en los reglamentos relativos al período 2007-2013<sup>35</sup>. Por su parte, las disposiciones sobre control<sup>36</sup> y las normas transitorias<sup>37</sup> están contempladas en otros reglamentos.

- 33 En el *anexo I* se enumeran los reglamentos que definen las disposiciones de cierre para cada ámbito político.
- 34 Reglamento (UE) n.º 1306/2013, Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DO L 255 de 28.8.2014, p. 18) y Reglamento (UE) n.º 908/2014.
- 35 Reglamento (CE) n.º 1698/2005 y Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).
- 36 Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8) y (UE) n.º 908/2014.
- 37 Reglamento (UE) n.º 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), modifica los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013, (CE) n.º 73/2009, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1306/2013 y (UE) n.º 1308/2013 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 865); y Reglamento Delegado (UE) n.º 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias (DO L 227 de 31.7.2014, p. 1).

## 71

Sin embargo, en ambos ámbitos la Comisión abordó la complejidad del marco jurídico elaborando directrices sobre el cierre. En ellas se resumen los requisitos clave y los plazos del proceso y se ofrecen aclaraciones adicionales, que fueron bien acogidas por la mayoría de las autoridades intervinientes en el proceso de cierre.

## 72

En general, el Tribunal constató que la Comisión había emitido unas directrices exhaustivas que aclaraban las disposiciones aplicables contenidas en los reglamentos relativos a ambos ámbitos. Los proyectos de directrices fueron presentados a los Estados miembros en una fase temprana, lo que les permitió hacer observaciones sobre su contenido. En el **cuadro 4** se muestra el calendario de la adopción de las directrices relativas a ambos ámbitos políticos. Las directrices modificadas incluyeron muy pocos cambios.

## Cuadro 4

## Calendario de la adopción de las directrices sobre el cierre

	Cohesión	Desarrollo rural
Se presenta a los Estados miembros el primer proyecto de directrices	junio de 2012 <sup>1</sup>	abril de 2013 <sup>4</sup>
Se adoptan las directrices	marzo de 2013 <sup>2</sup>	marzo de 2015 <sup>5</sup>
Se adoptan las directrices modificadas	abril de 2015 <sup>3</sup>	diciembre de 2015 <sup>6</sup>

- 1 En la reunión del Comité de Coordinación de los Fondos de 7 de junio de 2012.
- 2 Decisión C(2013)1573 de la Comisión, de 20 de marzo de 2013, relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de programas operativos adoptados para recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013).
- 3 Decisión C(2015)2771 de la Comisión, de 30 de abril de 2015, por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573, de 20 de marzo de 2013.
- 4 En la reunión del Comité de desarrollo rural de 19 de abril de 2013.
- 5 Decisión C(2015)1399 de la Comisión, de 5 de marzo de 2015, relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de los programas de desarrollo rural adoptados para recibir ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en el período 2007-2013.
- 6 Decisión C(2015)8866 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Decisión C(2015) 1399, de 5 de marzo de 2015.

Fuente: TCE.

73

En ambos ámbitos políticos, las directrices añaden aclaraciones y orientaciones prácticas sobre cuestiones que no se abarcaban con detalle o no estaban suficientemente claras en los reglamentos.

74

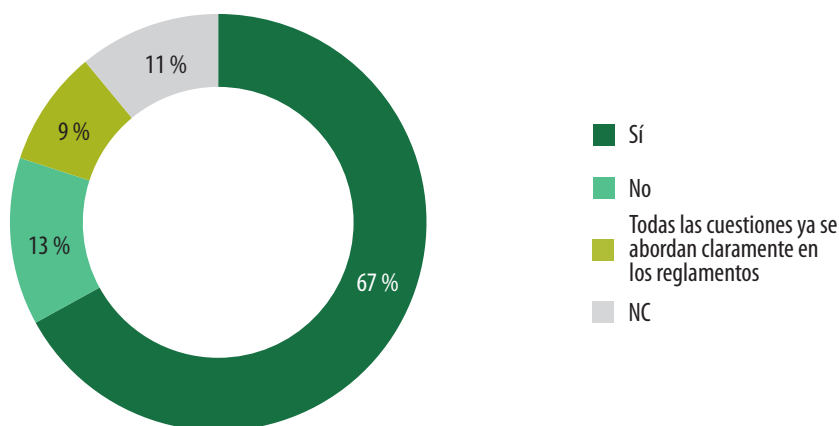
Casi todas las autoridades de los dos ámbitos políticos que participaron en la encuesta consideraban que la Comisión había proporcionado las directrices con suficiente antelación para preparar el cierre. Dos tercios de los encuestados indicaron que las directrices aclaraban muchas cuestiones que no se abordaban de manera suficiente en los reglamentos (véase la **ilustración 5**). Asimismo, casi todas las autoridades consideraban que las directrices eran claras en relación con la organización del cierre, incluidos las responsabilidades y los plazos.

75

Alrededor de una quinta parte de las autoridades encuestadas indicó que aún necesitaba más orientaciones o aclaraciones sobre cuestiones específicas. En el **anexo IV** se exponen los ámbitos con respecto a los que el 15 % o más de los encuestados consideraba que las directrices no eran claras o eran poco claras.

Ilustración 5

Respuestas a la encuesta realizada a las autoridades de los Estados miembros sobre si las aclaraciones ofrecidas por la Comisión en sus directrices eran suficientes



Fuente: Encuesta del TCE.

### **La ausencia de plazos límite para determinados aspectos del proceso de cierre podría poner en peligro la conclusión del cierre a tiempo**

#### **76**

Unos plazos claros son una característica importante de las normas que rigen el cierre, dado que ayudan a garantizar que las tareas se concluyen a tiempo y el proceso de cierre en conjunto es eficaz.

#### **77**

En general, los reglamentos incluían plazos para la mayoría de los aspectos, salvo en el caso de tres: las respuestas de los Estados miembros a las preguntas de la Comisión sobre los documentos de cierre, la aprobación de los grandes proyectos por parte de la Comisión y la contribución pública abonada por los Estados miembros a los beneficiarios en el ámbito de la cohesión.

### **Ausencia de plazo límite en los reglamentos para las respuestas de los Estados miembros a las preguntas de la Comisión: riesgo de que se prolongue el cierre**

#### **78**

Si la calidad de los documentos de cierre es buena, las disposiciones de los reglamentos resultan suficientes para garantizar un cierre a tiempo. Sin embargo, si la Comisión no está satisfecha con la información facilitada por un Estado miembro, la ausencia en los reglamentos de un marco temporal para las respuestas a las preguntas de la Comisión podría alargar aún más el proceso de cierre.

#### **79**

Ninguno de los reglamentos del período 2007-2013 especifica un plazo para que los Estados miembros respondan a las preguntas de la Comisión sobre los documentos de cierre. En el ámbito de la cohesión, las directrices determinan un plazo máximo de dos meses para este aspecto, que se puede ampliar dos meses más previa petición; por su parte, las directrices relativas al desarrollo rural no contienen tal disposición.

## Ausencia de un plazo límite para la presentación y la aprobación de grandes proyectos en el ámbito de la cohesión: se complica el cierre y se plantea un riesgo para el gasto de los fondos

### 80

En el período 2007-2013, los grandes proyectos del ámbito de la cohesión se definieron como operaciones con un coste total superior a 50 millones de euros<sup>38</sup>. Dado que tales proyectos implican una financiación significativa de la UE, la Comisión tenía que evaluarlos y aprobar su financiación<sup>39</sup>.

### 81

El marco normativo del período 2007-2013 no incluía ningún plazo para la presentación de solicitudes de grandes proyectos y, en la práctica, ningún plazo final para que la Comisión adoptase las decisiones correspondientes. A 15 de noviembre de 2016, aún había diecinueve solicitudes de grandes proyectos procedentes de siete Estados miembros pendientes de aprobación por la DG Política Regional y Urbana. El coste total subvencionable de estos proyectos era de mil millones de euros y la contribución de la UE, de 854 millones de euros.

### 82

Una decisión pendiente sobre un gran proyecto complica el cierre de un PO, ya que las autoridades de gestión y auditoría no saben cómo tratar el gasto en cuestión a la hora de elaborar los documentos de cierre. Asimismo, las decisiones pendientes también generan inseguridad jurídica para el Estado miembro de que se trate. En concreto, si la Comisión rechaza un gran proyecto cuando el plazo para el cierre está próximo, el riesgo de que el Estado miembro no sea capaz de sustituirlo por otro gasto subvencionable se acrecienta, lo que puede provocar dificultades a la hora de gastar la totalidad de la contribución de la UE.

### 83

En el período 2014-2020, el gasto relativo a un gran proyecto puede incluirse en una solicitud de pago<sup>40</sup> si la Comisión obtiene en primer lugar una valoración positiva de expertos independientes o después de presentarse a esta para su aprobación. La Comisión dispone de un plazo de tres meses para adoptar la decisión de aprobar la contribución financiera al gran proyecto<sup>41</sup>.

38 Artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

39 Artículo 41 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

40 Artículo 102, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

41 Artículo 102, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

### Ausencia de un plazo límite en cohesión para el pago de la contribución pública a los beneficiarios: un riesgo que afecta a la reputación

#### 84

Como norma general, el gasto en materia de cohesión es subvencionable a efectos de cofinanciación de la UE si ha sido efectivamente abonado por un beneficiario para ejecutar operaciones durante el período de subvencionabilidad<sup>42</sup>. Por tanto, no es necesario que el beneficiario haya recibido la cofinanciación pública correspondiente antes de que el Estado miembro solicite el reembolso a la Comisión.

#### 85

Las autoridades de gestión deben garantizar que los beneficiarios reciben el importe de la contribución pública tan rápido como sea posible y en su totalidad<sup>43</sup>, pero no hay un plazo específico en el marco normativo del ámbito de la cohesión para 2007-2013 en relación con los pagos a los beneficiarios. Así pues, en el momento del cierre, los Estados miembros pueden solicitar el reembolso del gasto que aún no ha sido pagado a los beneficiarios<sup>44</sup>.

#### 86

El Tribunal ya ha llamado la atención anteriormente sobre los graves retrasos en el pago de la contribución pública a los beneficiarios (véase el **recuadro 2**). La Comisión no exige a los Estados miembros que presenten informes en el momento del cierre, o posteriormente, sobre la parte de la contribución pública que ha sido efectivamente desembolsada. Como resultado, existe la posibilidad de que los beneficiarios no reciban el total de la contribución en el momento apropiado, aun a pesar de que la Comisión haya abonado la totalidad de su contribución al Estado miembro. En principio, esto podría suponer que, incluso después del cierre (2018 o más tarde), los beneficiarios todavía no hayan recibido la contribución de la UE a sus proyectos. El Tribunal considera que el retraso de los pagos constituye un riesgo significativo para la reputación de la UE.

42 Artículo 56, apartado 1, y artículo 78, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

43 Artículo 80 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

44 Sección 5.1.1 de las directrices sobre el cierre en el ámbito de la cohesión.

### Recuadro 2

#### Retraso del pago de la contribución de la UE a los beneficiarios

En Francia hubo graves retrasos en la transferencia de los fondos europeos por las autoridades nacionales a los organismos regionales que ejercían de beneficiarios: en dos casos, el retraso fue superior a cinco meses<sup>45</sup>.

En un proyecto de Italia que tenía por objeto la elaboración de un informe para determinar las necesidades de formación en varias regiones del país, el beneficiario presentó la declaración de gastos a la autoridad de gestión en marzo de 2014. Los gastos incluidos en la declaración fueron certificados por las autoridades nacionales y presentados a la Comisión. Aunque esta liquidó los gastos declarados en junio de 2014, el beneficiario no recibió el pago intermedio hasta cinco meses después, es decir, en noviembre de 2014.

Se detectaron hechos similares en otros cuatro proyectos de Italia, uno de Francia y seis de los Países Bajos<sup>46</sup>.

45 Informe Anual relativo al ejercicio 2013, recuadro 6, apartado 3, letra a) (DO C 398 de 12.11.2014).

46 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, recuadro 6, apartado 5, letra a).

## Observaciones

### 87

A diferencia de la cohesión, en el ámbito del desarrollo rural solo el gasto para el que efectivamente se haya abonado la ayuda pertinente al beneficiario es subvencionable a efectos de la contribución de la UE<sup>47</sup>.

### 88

Para el período 2014-2020, el Reglamento especifica que la contribución pública destinada a los beneficiarios se ha de abonar en el plazo de noventa días a partir de la fecha en la que el beneficiario haya presentado la solicitud de pago<sup>48</sup>. El Reglamento también contiene una cláusula de seguridad que exige al Estado miembro garantizar, como máximo en la fecha del cierre, que el importe de la contribución pública abonado a los beneficiarios es al menos igual a la contribución recibida con cargo al presupuesto de la UE<sup>49</sup>.

### Determinados requisitos de las directrices para la cohesión van más allá de las disposiciones reglamentarias

### 89

El Tribunal constató que las directrices relativas a la cohesión introducían algunos requisitos que iban más allá de las disposiciones reglamentarias. Los requisitos en cuestión se referían a los instrumentos financieros, los proyectos no funcionales, el desarrollo por fases de los proyectos y el porcentaje de riesgo residual. Estos requisitos se presentan en el **cuadro 5**, donde también se indica cómo se abordan en el ámbito del desarrollo rural y si se ha introducido algún cambio en el período 2014-2020. No se introdujo ningún requisito adicional en las directrices relativas al desarrollo rural.

### 90

Alrededor del 19 % de las autoridades de gestión y el 24 % de las autoridades de auditoría también señalaron en sus respuestas a la encuesta que algunos de los requisitos de las directrices iban más allá de las disposiciones contenidas en los reglamentos.

### 91

Todos los requisitos recogidos en el **cuadro 5** se introdujeron para abordar deficiencias específicas. Los requisitos relativos a los proyectos no funcionales y la notificación de un porcentaje de riesgo residual ayudan a mitigar los riesgos asociados al cierre. Las aclaraciones relativas al desarrollo por fases de los proyectos de menor envergadura son necesarias, pero tal como están formuladas, pueden complicar el ejercicio de cierre. El Tribunal ha informado previamente de la ampliación del período de subvencionabilidad del gasto en el marco de los instrumentos financieros a través de las directrices sobre el cierre emitidas por la Comisión<sup>50</sup>, que plantea un problema con las normas jerárquicas. Esta rebate este punto de vista y se ha negado a presentar una propuesta legislativa para modificar el Reglamento (CE) n.º 1083/2006, para proporcionar seguridad jurídica para los Estados miembros<sup>51</sup>.

- 47 Artículo 71, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1698/2005.
- 48 Artículo 132 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.
- 49 Artículo 129 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.
- 50 Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015, apartado 6.45, Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52 y apartado 43 del Informe especial n.º 19/2016.
- 51 Respuesta de la Comisión al Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52, al Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 6.45, y al Informe Especial n.º 19/2016 titulado «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013», apartado 43 (<http://eca.europa.eu>).

## Requisitos de las directrices relativas a la cohesión que van más allá de los reglamentos

Asunto	Descripción de la cuestión en el ámbito de la cohesión	Enfoque en el desarrollo rural	Enfoque en el período 2014-2020
<b>Período de subvencionabilidad del gasto en el marco de los instrumentos financieros<sup>1</sup></b>	En su informe anual relativo al ejercicio 2015, el Tribunal señaló que el artículo 56, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1038/2006 fijaba el 31 de diciembre de 2015 como fecha final de subvencionabilidad para los pagos. En abril de 2015, la Comisión decidió ampliar el período de subvencionabilidad hasta el 31 de marzo de 2017. Lo hizo de manera unilateral, a través de una decisión por la que se modificaban las directrices sobre el cierre, en lugar de pedir al Consejo y al Parlamento que modificasen el Reglamento. Dado que aún no hay una legislación de un nivel jerárquico suficiente, el Tribunal considera que los desembolsos efectuados después del 31 de diciembre de 2015 son irregulares <sup>2</sup> .	No se modifica el período de subvencionabilidad, que se mantiene en el 31 de diciembre de 2015 al igual que para los demás gastos.	En general, en ambos ámbitos políticos, el gasto en el marco de los instrumentos financieros debe haber sido efectivamente abonado o, en el caso de las garantías, comprometido dentro del período de subvencionabilidad <sup>3</sup> .
<b>Desarrollo por fases de los grandes proyectos<sup>4</sup> frente a los proyectos de menor envergadura</b>	El Reglamento prevé el desarrollo por fases de los grandes proyectos <sup>5</sup> (división en distintas fases que se llevan a cabo en diferentes períodos de programación), pero las directrices <sup>6</sup> contienen más normas sobre el desarrollo por fases que abarcan la financiación de los proyectos de menor envergadura en dos períodos de programación (2007-2013 y 2014-2020). Los requisitos relativos a la financiación de los proyectos en dos períodos de programación son más complicados y restrictivos en el ámbito de la cohesión que en el del desarrollo rural.	El Reglamento no prevé la división de los proyectos en fases. Normalmente, los proyectos inconclusos son subvencionables <sup>7</sup> (sin que haya una exigencia sobre el coste total del proyecto) a efectos de la cofinanciación adicional en el nuevo período sobre la base de las normas de transición. El punto límite es la fecha del pago del gasto.	Al igual que en el período 2007-2013, los reglamentos del período 2014-2020 solo contemplan el desarrollo por fases de los grandes proyectos.

1 Pagos de los instrumentos financieros a los perceptores finales, reembolso de los gastos de gestión y emisión de garantías.

2 Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 6.45 (DO C 375 de 13.10.2016).

3 Artículo 42, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013: «Al cierre de un programa, el gasto subvencionable del instrumento financiero será el importe total de las contribuciones del programa efectivamente pagado o, en el caso de las garantías, comprometido por el instrumento financiero dentro del período de subvencionabilidad». Esto queda sujeto a las excepciones contenidas en el artículo 42, apartados 2 y 3.

4 El artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 define un gran proyecto como una operación cuyo coste total supere los 50 millones de euros.

5 Artículo 40, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

6 Secciones 3.3 y 3.4 de las directrices sobre el cierre en el ámbito de la cohesión.

7 A excepción de tres medidas interrumpidas.

Asunto	Descripción de la cuestión en el ámbito de la cohesión	Enfoque en el desarrollo rural	Enfoque en el período 2014-2020
<b>Definición y requisitos en relación con los proyectos no funcionales</b>	No hay una obligación jurídica de que las operaciones sean funcionales para el momento del cierre, de ahí el riesgo de que las operaciones que reciben la cofinanciación de la UE nunca se lleguen a completar. Este requisito se introduce en las directrices <sup>8</sup> . Sin embargo, como excepción y en determinadas condiciones, es posible financiar proyectos no funcionales, que deben completarse como máximo para el 31 de marzo de 2019; de lo contrario, la Comisión aplicará una corrección financiera.	En general, los proyectos inconclusos son subvencionables, como se ha explicado más arriba.	Sigue sin haber requisitos sobre la funcionalidad de las operaciones en el momento del cierre.
<b>Obligación de calcular un porcentaje de riesgo residual</b>	Las directrices <sup>9</sup> amplían el requisito reglamentario de calcular un porcentaje de error anual a la obligación de que las autoridades de auditoría den a conocer un porcentaje de riesgo residual en la declaración de cierre para cada PO. El porcentaje de riesgo residual en el momento del cierre se define como la suma de los importes del riesgo residual anual (teniendo en cuenta las retiradas y las recuperaciones) dividida por la suma del gasto total declarado en el momento del cierre. Las autoridades de auditoría deben tener en cuenta el porcentaje de riesgo residual a la hora de emitir su dictamen en el momento del cierre. Aunque esto puede suponer una gran cantidad de trabajo adicional para algunas autoridades de auditoría, proporciona a la Comisión una garantía adicional de que el porcentaje de error residual de un programa se sitúa por debajo del umbral de materialidad en el momento del cierre.	Los reglamentos no exigen que los organismos de certificación presenten un dictamen de auditoría o un informe con respecto al conjunto del período o que calculen un porcentaje de riesgo residual para el programa en el momento del cierre.	Los reglamentos no exigen que las autoridades de auditoría o los organismos de certificación presenten un dictamen de auditoría o un informe con respecto al conjunto del período o que calculen un porcentaje de riesgo residual para el programa en el momento del cierre.

8 Sección 3.5, «Proyectos no funcionales»: «Al presentar los documentos de cierre, los Estados miembros han de velar por que todos los proyectos incluidos en el cierre del programa sean funcionales, es decir, estén concluidos y en uso, de forma que puedan considerarse subvencionables».

9 Anexo VI de las directrices sobre el cierre en el ámbito de la cohesión (Orientaciones sobre la preparación del informe final de control y la declaración de cierre).

Fuente: TCE.

### **Los Estados miembros están satisfechos con el apoyo de la Comisión, pero la coordinación entre las autoridades nacionales y regionales es fundamental**

#### **92**

La Comisión debería ayudar a las autoridades de los Estados miembros a prepararse para el cierre proporcionándoles a tiempo un apoyo apropiado a modo de formación y aclaraciones continuas conforme vayan surgiendo los problemas. Los Estados miembros deberían comenzar la preparación con suficiente antelación y organizar las actividades de cierre a escala nacional y regional en el momento oportuno.

### **Los Estados miembros están satisfechos con el apoyo de la Comisión; en general consideran que están preparados para el cierre**

#### **93**

El análisis del Tribunal mostró que la Comisión había proporcionado un apoyo adecuado en forma de formación, conferencias, seminarios, reuniones y documentos de preguntas y respuestas en relación con ambos ámbitos políticos. Todas las autoridades responsables tuvieron acceso a estos documentos y fueron invitadas a asistir a una serie de sesiones formativas organizadas por la Comisión.

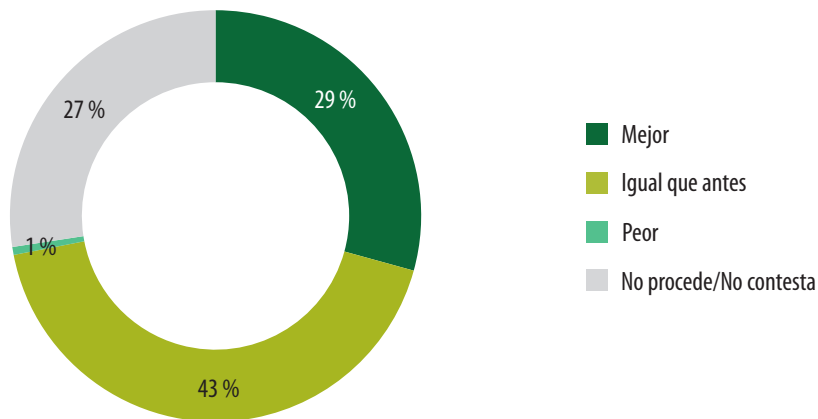
#### **94**

La mayoría de las autoridades que participaron en la encuesta del Tribunal, de ambos ámbitos políticos, consideraba que la formación y el apoyo de la Comisión habían sido útiles y declararon que sus preguntas habían sido contestadas en el momento oportuno. La mayoría de los encuestados también estaban satisfechos con el tipo de apoyo facilitado por la Comisión, y solo una décima parte de todas las autoridades expresó que preferiría que el apoyo se proporcionase de otro modo.

#### **95**

Casi un tercio de los encuestados (29 %) consideraba que el apoyo de la Comisión en relación con el proceso de cierre 2007-2013 había mejorado con respecto al período 2000-2006 (véase la **ilustración 6**).

## Ilustración 6

Opinión de los Estados miembros sobre el apoyo de la Comisión para el proceso de cierre 2007-2013 en comparación con 2000-2006<sup>1</sup>

1 Se han excluido las respuestas de las autoridades búlgaras, rumanas y croatas, ya que no participaron en el cierre del período 2000-2006.

Fuente: Encuesta del TCE.

## 96

El 89 % de los encuestados se consideraba bien preparado o bastante bien preparado para el cierre ya en septiembre de 2015. Una mayoría también afirmó tener lista o llevar muy adelantada la preparación de los manuales y los procedimientos internos. El 85 % de los encuestados consideraba que tendría suficiente tiempo para finalizar adecuadamente sus tareas.

### La coordinación entre las distintas autoridades de los Estados miembros se percibe como un riesgo para la conclusión rigurosa de las tareas de cierre

## 97

A fin de garantizar la eficacia y eficiencia del cierre, es fundamental establecer un proceso de coordinación eficaz entre las diferentes autoridades de un Estado miembro. Todas las autoridades deberían disponer del tiempo suficiente para llevar a cabo sus tareas de cierre de manera satisfactoria.

## Observaciones

### 98

La encuesta mostró que el 44 % de las autoridades responsables del ámbito del desarrollo rural y el 56 % de las autoridades responsables del ámbito de la cohesión consideraban que la coordinación con otras autoridades suponía un riesgo moderado o alto para el cierre.

### 99

Las autoridades de auditoría y los organismos de certificación en concreto plantearon dudas sobre si el calendario acordado a escala nacional les dejaría tiempo suficiente para llevar a cabo su trabajo de manera satisfactoria. La idoneidad de los plazos acordados es un factor que genera más preocupación a estas autoridades que a las autoridades de gestión y los organismos pagadores, pues sus tareas se efectúan en último lugar.

### 100

En el ámbito de la cohesión, donde las normas permiten que determinados gastos sean subvencionables hasta el final del plazo para la presentación de documentos el 31 de marzo de 2017 (véanse los apartados 106 a 113), el proceso de cierre puede no dejar tiempo suficiente a las autoridades de auditoría para comprobar las declaraciones finales de gastos. Esto se percibe como un riesgo especialmente alto.

### 101

Sobre todo en el caso de los programas que no hayan gastado el total de la contribución de la UE, el calendario del Estado miembro podría incluir un plazo ampliado para que la autoridad de gestión presente el gasto final a la autoridad de auditoría. En algunos casos, la fecha de presentación acordada es al final de 2016, lo que aumenta la carga para la autoridad de auditoría y puede llevar a que se limite el alcance del dictamen de auditoría, que se ha de emitir como máximo el 31 de marzo de 2017. En tales casos, la Comisión puede, bien exigir a la autoridad de auditoría que lleve a cabo verificaciones adicionales de este gasto, lo que en la práctica significa concederle más tiempo y prolongar el proceso de cierre, bien imponer correcciones financieras. No está claro el modo en que esta limitación del alcance será tenida en cuenta a la hora de calcular el porcentaje de riesgo residual.

### 102

En el **recuadro 3** se ofrece un ejemplo de «buena práctica» reflejada en un calendario acordado por las distintas autoridades.

### Un calendario vinculante acordado en una región alemana

En la región alemana de Schleswig-Holstein, las autoridades de gestión, certificación y auditoría acordaron un calendario que era vinculante para las tres. El objetivo era conceder suficiente tiempo a cada autoridad para desempeñar su labor.

Tarea	Autoridad responsable	Plazo
Presentación de la última solicitud de pago intermedio a la Comisión	AG, AC	29.4.2016
Conclusión de las operaciones de auditoría	AA	31.8.2016
Preparación de la última solicitud de pago	AG, AC	30.11.2016
Informe final de ejecución	AG	30.11.2016
Auditoría de los documentos de cierre	AA	31.1.2017
Aprobación por parte del comité de seguimiento	AG	20.2.2017
Presentación del paquete de cierre a la Comisión	AG, AC, AA	1.3.2017

## 103

Algunos encuestados consideraban que la Comisión debería haber determinado unos plazos vinculantes para todas las autoridades afectadas. Sin embargo, en el período 2014-2020, la organización temporal del trabajo de las distintas autoridades nacionales y regionales sigue recayendo en los Estados miembros.

### La Comisión debe permanecer alerta para garantizar la solidez del proceso de cierre del período 2007-2013

## 104

Un diseño y una preparación apropiados son elementos fundamentales, aunque no suficientes, para garantizar que el cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural se realiza a tiempo y con eficacia. Esto dependerá principalmente del modo de realizar el cierre en la práctica, la calidad de los documentos de cierre presentados por los Estados miembros y el examen coherente y riguroso por parte de la Comisión dentro de los plazos determinados en los reglamentos.

## 105

El Tribunal constató en una fiscalización anterior de la fase inicial del cierre 2000-2006 en el ámbito de la cohesión que la eficacia obtenida era solo parcialmente eficaz porque, a fin de evitar las correcciones financieras en el momento del cierre, los Estados miembros habían presentado declaraciones que contenían reducciones injustificadas de los porcentajes finales de error<sup>52</sup>. Pese a las mejoras en el marco de control, este riesgo también está presente en el cierre del período de programación 2007-2013. Además, el Tribunal identificó una serie de riesgos que se han de abordar específicamente durante el proceso de cierre 2007-2013.

**Sigue habiendo riesgos específicos para la regularidad del gasto en relación con los instrumentos financieros, los anticipos contractuales y algunos grandes proyectos pertinentes en materia de ayudas estatales**

**Riesgo de que la subvencionabilidad del gasto en el marco de los instrumentos financieros no se verifique adecuadamente en el momento del cierre**

## 106

Los instrumentos financieros son un mecanismo de financiación en el marco del presupuesto de la UE que puede adoptar la forma de préstamos, garantías o inversiones de capital (o cuasicapital). Se usan tanto en la cohesión como en el desarrollo rural.

## 107

Cuando se creaba un instrumento financiero en el período 2007-2013, se pagaba un importe por adelantado al instrumento y la Comisión reembolsaba la contribución<sup>53</sup> de la UE al Estado miembro. Sin embargo, el gasto subvencionable para los instrumentos financieros no se puede determinar hasta el cierre y comprende los importes reales de los préstamos, las garantías y las inversiones de capital proporcionados a los perceptores finales, así como los costes y las tasas de gestión subvencionables<sup>54</sup>. Como no se exigía a las autoridades de auditoría y los organismos de certificación que auditaran este gasto durante el período, existe el riesgo de que no sea comprobado adecuadamente a efectos de la subvencionabilidad. El hecho de que se permita que los instrumentos financieros del ámbito de la cohesión proporcionen apoyo financiero a los perceptores finales hasta el 31 de marzo de 2017 (véase el **cuadro 5**) restringe aún más la capacidad de obtener garantías de que el gasto es legal y regular (véase asimismo el apartado 100).

## 108

En el período 2014-2020, las contribuciones públicas a un instrumento financiero se han de abonar por tramos. El pago de un tramo dado está condicionado al uso efectivo de un porcentaje determinado del tramo anterior<sup>55</sup> que las autoridades de auditoría y los organismos de certificación deben verificar. Sin embargo, sigue sin determinarse el importe del gasto subvencionable hasta el cierre<sup>56</sup>. Consideradas en conjunto, estas medidas reducen el riesgo de que se cofinancien gastos irregulares con cargo al presupuesto de la UE.

52 Informe Anual relativo al ejercicio 2011 (DO C 344 de 12.11.2012), apartado 5.61.

53 Artículo 56, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y artículo 52 del Reglamento (CE) n.º 1974/2006.

54 Artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y artículo 52, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1974/2006.

55 Artículo 41, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

56 Artículo 42 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

### Las disposiciones sobre los anticipos contractuales en el ámbito de la cohesión: un desafío para la verificación de la subvencionabilidad

#### 109

Los anticipos contractuales son anticipos abonados en relación con la ejecución de trabajos o la prestación de servicios de conformidad con las normas y las prácticas comerciales habituales sobre la base de contratos firmados por un beneficiario final o un perceptor final.

#### 110

La Comisión considera como gastos subvencionables los anticipos contractuales abonados por un beneficiario hasta el 31 de diciembre de 2015 siempre y cuando se traduzcan en gastos reales antes del 31 de marzo de 2017. Este pago ha de ser conforme a las normas nacionales y las obligaciones contractuales.

#### 111

La declaración de anticipos contractuales, especialmente si representan un porcentaje elevado del valor del contrato, introduce un riesgo significativo de que haya gastos no subvencionables en el momento del cierre. A fin de minimizar este riesgo, es necesario examinar con mucha atención si los pagos por adelantado con un importe elevado se efectuaron de conformidad con las normas y las prácticas comerciales. La libertad de traducir los anticipos en gastos reales en cualquier momento hasta el 31 de marzo de 2017 también significa que, en muchos casos, las autoridades de auditoría no podrán verificar tales gastos y por tanto garantizar su subvencionabilidad (véase asimismo el apartado 100).

#### 112

En vista del riesgo considerable asociado a la declaración de los anticipos contractuales en el momento del cierre, varios Estados miembros (por ejemplo, Bulgaria, Dinamarca y Estonia) han decidido no incluirlos en sus solicitudes finales de pago.

#### 113

El Tribunal señala que la Comisión también identificó la subvencionabilidad del gasto relacionado con los instrumentos financieros y los anticipos contractuales como un factor de riesgo y en septiembre de 2016 ofreció a las autoridades de auditoría orientaciones adicionales sobre estas cuestiones<sup>57</sup>.

57 A través de presentaciones en la reunión del grupo de Homólogos de la Comisión y las autoridades de auditoría que tuvo lugar en septiembre de 2016 en Budapest.

### Grandes proyectos aprobados antes del final de 2012: un mayor riesgo de incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales

#### 114

De los 918 grandes proyectos aprobados por la Comisión para el período de programación 2007-2013, se adoptaron decisiones sobre 440 de ellos antes del final de 2012. La Dirección General de Competencia no verificó de manera sistemática si las inversiones en infraestructuras públicas a las que se referían estos proyectos podrían implicar ayudas estatales. En noviembre de 2012, la Comisión emitió una nota orientativa dirigida a los Estados miembros en la que declaró que no pretendía examinar sistemáticamente la conformidad con las normas sobre ayudas estatales de los grandes proyectos contemplados por la nota que ya habían sido objeto de una decisión antes de la fecha de emisión de esta<sup>58</sup>. Así pues, en principio resulta posible que un Estado miembro haya recibido una decisión de la Comisión por la que se aprueba un gran proyecto a pesar de que se incumplan las normas sobre ayudas estatales<sup>59</sup>.

#### 115

Además, antes de 2012 y las aclaraciones proporcionadas por el Tribunal de Justicia en una sentencia sobre un asunto de ayudas estatales (sentencia Leipzig Halle), los Estados miembros rara vez informaban a la Comisión de las inversiones en infraestructuras<sup>60</sup>.

- 58 Comisión Europea: nota orientativa n.º 12-0059-01 titulada «Verification of compliance with state aid rules in infrastructure cases» (Verificación del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales en casos de infraestructuras), de 21 de noviembre de 2012.
- 59 Informe Especial n.º 24/2016 «Son necesarios más esfuerzos para dar a conocer mejor y hacer cumplir la normativa sobre ayudas estatales en la política de cohesión», apartado 71 (<http://eca.europa.eu>).
- 60 Informe Especial n.º 24/2016, apartado 121.

**Se han mejorado las normas sobre el cierre, pero son necesarias más medidas para llevarlo a cabo con mayor eficiencia y puntualidad**

**Es necesario armonizar en mayor medida las disposiciones de cierre relativas a los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural para el periodo posterior a 2020**

## 116

El concepto de cierre ha ido evolucionando a lo largo de los tres últimos periodos de programación siguiendo la línea de las mejoras en la gestión y los sistemas de control tanto en el ámbito de la cohesión como en el del desarrollo rural. Cada vez más se han ido proporcionando garantías a intervalos periódicos a lo largo de los periodos de programación, lo que ha dado lugar a un enfoque más reducido al final del periodo y a la limitación del trabajo que se ha de llevar a cabo especialmente en el momento del cierre.

## 117

En el periodo 2000-2006, las disposiciones de cierre eran las mismas para la cohesión y para las medidas relativas a inversiones en el desarrollo rural, y se aplicaban unas directrices comunes para ambos ámbitos políticos. El gasto se declaró de manera acumulativa y no fue aceptado por la Comisión hasta el cierre. En el periodo 2007-2013 se concedió mayor importancia a las garantías anuales, pero surgieron diferencias entre los dos ámbitos políticos debido a la introducción de la aceptación anual del gasto en el caso de las medidas relativas a inversiones en el desarrollo rural. En el ámbito de cohesión, las autoridades de auditoría y la Comisión verificaban la legalidad y la regularidad anualmente. Además, en caso necesario, la Comisión podía interrumpir y suspender pagos. Sin embargo, el gasto siguió declarándose de manera acumulativa y solo es aceptado por la Comisión en el momento del cierre.

## 118

En cuanto al periodo 2014-2020, el gasto de la UE tanto para la cohesión como para el desarrollo rural procede de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). El Tribunal celebra la armonización de las disposiciones sobre las garantías y el cierre entre los dos ámbitos políticos como resultado de este cambio. El hecho de que se centre más la atención en proporcionar garantías durante el periodo y reducir el número de tareas específicas del cierre es un avance positivo, ya que también podría reducir los riesgos asociados y conducir a un proceso de cierre más breve. A pesar de los esfuerzos para simplificar los procedimientos mediante el Reglamento sobre disposiciones comunes, sigue habiendo diferencias entre las disposiciones de cierre para ambos ámbitos políticos (véanse los apartados 21 a 29).

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 1

---

En sus propuestas legislativas para el período posterior a 2020, la Comisión debería proponer una mayor armonización de las disposiciones reglamentarias sobre el cierre entre el ámbito de la cohesión y en las medidas relativas a inversiones del ámbito del desarrollo rural con el objetivo de lograr un proceso anual de fiabilidad armonizado entre ambos ámbitos.

En concreto, esta armonización tendría que perseguir la convergencia en relación con la terminología y las funciones de las autoridades de los Estados miembros que participan en los dos ámbitos políticos, la legalidad y la regularidad del ejercicio anual de aceptación y un ejercicio contable normalizado.

**Fecha límite de aplicación:** en el momento de preparar la propuesta legislativa para el período posterior a 2020.

### **El cierre, tal como se define en los reglamentos, no engloba la aceptación final de la legalidad y la regularidad del gasto por parte de la Comisión y los resultados de los programas**

#### **Diferencias en cuanto a las expectativas sobre la finalidad y las consecuencias del cierre**

#### **119**

No existe una definición de cierre en los respectivos reglamentos de cohesión y desarrollo rural. La Comisión ha establecido las modalidades y consideraciones prácticas en varios documentos orientativos que también fueron debatidos con los Estados miembros. En el ámbito de cohesión, el Tribunal observó que la Comisión y los Estados miembros comparten un punto de vista similar sobre la finalidad del cierre en la medida en que ambos lo interpretan de manera más amplia que la definición contenida en los reglamentos, según la cual solo se trata de presentar la decisión de liquidación financiera. Sin embargo, en el caso del desarrollo rural, la interpretación del cierre por parte de los Estados miembros es en cierto modo diferente de la de la Comisión.

#### **120**

En ambos ámbitos, y en concreto en el del desarrollo rural, existe una disparidad de expectativas debido a que los Estados miembros entienden que el cierre proporciona la certeza jurídica de que el gasto aceptado por la Comisión es legal y regular. Sin embargo, en sentido estricto no es así (véanse los apartados 30 a 33).

## Conclusiones y recomendaciones

### **En el período 2007-2013, la aceptación final del gasto de los programas para el conjunto del período como legal y regular solo se lleva a cabo en el ámbito de la cohesión**

#### **121**

El procedimiento de cierre 2007-2013 en relación con la cohesión tiene en cuenta los resultados de todas las comprobaciones y auditorías de las actividades de los programas efectuadas a escala europea y nacional. Por tanto, se puede considerar que el cierre demuestra la aceptación de que el gasto del período ha sido legal y regular. La DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión tienen la posibilidad además de llevar a cabo comprobaciones adicionales que pueden desembocar en correcciones financieras hasta tres años después del cierre, aunque en la práctica solo ocurre en casos excepcionales. En cambio, en el ámbito del desarrollo rural, las auditorías de conformidad siguen en curso en el momento del cierre, de modo que este se convierte en una simple operación financiera que no implica la aceptación de la legalidad y la regularidad del gasto. La Comisión no emite una aceptación final del gasto como legal y regular, ya sea con carácter anual o con respecto al conjunto del período. Esta situación permanece sin cambios en el período 2014-2020 (véanse los apartados 39 a 45).

### **La Comisión debería informar a la autoridad presupuestaria del resultado final del procedimiento de cierre**

#### **122**

La presentación de informes sobre los resultados del gasto público es un instrumento clave para la rendición de cuentas. La Comisión informa a la autoridad presupuestaria a través del informe anual de actividad de las respectivas direcciones generales basándose en la situación anual, pero no está previsto ningún informe específico sobre el resultado final del cierre del período de programación en su conjunto. Esta situación se mantiene sin cambios en el período 2014-2020.

#### **123**

El Tribunal considera que, en el sistema presupuestario de la UE, que se apoya en una programación plurianual, el cierre de los programas debería conllevar la aceptación final por la Comisión de que el gasto correspondiente al período de programación en conjunto ha sido legal y regular, habida cuenta de los resultados de todas las comprobaciones y las auditorías a escala europea y nacional, e ir acompañado de un informe sobre la ejecución de cada programa y sus resultados. Dicho informe debería comunicarse a la autoridad presupuestaria para que esta dispusiera de información sobre los aspectos más pertinentes relativos a la ejecución y los resultados. Deberían tenerse en cuenta estas disposiciones al preparar la propuesta legislativa para el período posterior a 2020 (véanse los apartados 53 a 55).

## Conclusiones y recomendaciones

### **Debería calcularse un porcentaje de riesgo residual para evaluar la legalidad y la regularidad del gasto durante la ejecución de los programas y en el momento del cierre**

#### **124**

El Tribunal considera que el cálculo de un porcentaje de riesgo residual para cada programa del ámbito de la cohesión es una medida útil y apropiada que puede ofrecer garantías de que el error remanente en el momento del cierre no excede del umbral de materialidad.

#### **125**

Sin embargo, en cuanto al desarrollo rural, el Tribunal constató que los procedimientos actuales no garantizan, ni a través de la liquidación de cuentas anual o final ni después de la finalización de las auditorías de conformidad, que el error residual a nivel de programa esté por debajo del umbral de materialidad de la Comisión fijado en el 2 %. La Comisión no calcula un porcentaje de riesgo residual a nivel de programas que tenga en cuenta las correcciones financieras resultantes de auditorías de conformidad, por lo que no hay garantías de que el error remanente de un programa no supere el umbral de materialidad (véanse los apartados 34 a 38).

### **El cierre debería incluir una evaluación del rendimiento de los programas y la consecución de las realizaciones y los resultados**

#### **126**

En el marco normativo y el diseño del cierre correspondientes al período 2007-2013 no se hacía mucho hincapié en la consecución de las realizaciones y los resultados. Se exige a las autoridades de los Estados miembros que informen de la consecución de los objetivos de los programas, pero esta información no suele ser verificada por las autoridades de auditoría o los organismos de certificación. Aunque la Comisión debe evaluar estos informes, el pago del saldo final no está vinculado directamente a la consecución de los objetivos.

#### **127**

El Tribunal celebra que se preste más atención al rendimiento en el marco normativo del período 2014-2020. Uno de los cambios principales es la reintroducción de una reserva de eficacia con el objetivo de crear un vínculo entre los pagos y la consecución de las realizaciones y los resultados. Está por ver cómo se aplicará en la práctica esta reserva de eficacia durante el período 2014-2020 (véanse los apartados 46 a 52).

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 2

---

En sus propuestas legislativas para el período posterior a 2020, la Comisión debería introducir una aceptación final en relación con la legalidad y la regularidad del gasto de los programas y las realizaciones y los resultados conseguidos al cierre del programa. En este sentido debería, en relación con los dos ámbitos políticos:

- determinar procedimientos para calcular un porcentaje de riesgo residual a nivel de programa tras la aplicación de todas las correcciones financieras y garantizar que el porcentaje no supera al umbral de materialidad en el momento del cierre;
- evaluar si se han logrado los objetivos de los programas y, en caso de ser necesario, imponer correcciones financieras por un rendimiento insuficiente.

**Fecha límite de aplicación: en el momento de preparar las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.**

### Recomendación 3

---

En sus propuestas legislativas para el período posterior a 2020, la Comisión debería especificar el modo en que informará a la autoridad presupuestaria sobre los resultados del procedimiento de cierre, una vez que haya emitido su aceptación final.

**Fecha límite de aplicación: en el momento de preparar las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.**

**No debería producirse un solapamiento de los períodos de subvencionabilidad y el cierre debería tener lugar tan pronto como sea posible una vez finalizado el período de subvencionabilidad**

## 128

En los períodos 2000-2006 y 2007-2013, los Estados miembros disponían de dos años más tras el final del período para gastar el dinero que les había sido asignado. En el período de programación 2014-2020, este plazo se ha ampliado a tres años que se suman al período original de programación de siete años. En consecuencia, el período de subvencionabilidad finalizará en 2023, una década después de la aprobación del marco legislativo por el Parlamento Europeo y el Consejo (a finales de 2013). A ello seguirá el cierre, que añade, en el caso de la cohesión, al menos otros dos años.

## Conclusiones y recomendaciones

### 129

El cierre siempre se solapará con el período subsiguiente. El Tribunal considera que la disponibilidad de recursos humanos supone un desafío clave para la eficacia del cierre de los programas, y por este motivo, el tiempo durante el cual los programas de dos períodos de programación se ejecutan simultáneamente necesita ser lo más breve posible para reducir la carga administrativa global. Además, la posibilidad de gastar el presupuesto de los programas tras el final del período de programación crea un desincentivo para iniciar los programas del siguiente período.

### 130

Por consiguiente, el Tribunal considera que los períodos de subvencionabilidad no deberían solaparse y que el final de dicho período debería coincidir, en la medida de lo posible, con el inicio del período de programación siguiente. Con ello se aumentaría la presión sobre los Estados miembros para que gasten los fondos europeos oportunamente y de manera significativa y se garantizaría el rápido inicio del período de programación subsiguiente. Una simplificación de las normas sobre el desarrollo por fases, en particular en el ámbito de cohesión, podrían favorecer la transición entre los períodos de programación.

### 131

Por otra parte, la aceptación anual de las cuentas es una característica de ambos ámbitos políticos en el período 2014-2020, de modo que las actividades de cierre, en concreto en el ámbito de la cohesión, deberían resultar menos gravosas que en el pasado. Sin embargo, el Tribunal constató que el tiempo concedido a las autoridades de los Estados miembros para la preparación y la presentación de los documentos de cierre sigue siendo diferente en los dos ámbitos políticos: 13,5 meses en el caso de la cohesión y seis meses en el caso del desarrollo rural (véanse los apartados 58 a 68).

## Recomendación 4

---

En sus propuestas legislativas para el período posterior a 2020, la Comisión debería velar por los períodos de subvencionabilidad no vuelvan a solaparse con el período de programación subsiguiente y que el procedimiento de cierre se concluya con rapidez una vez finalizado el período de subvencionabilidad. Concretamente, en ambos ámbitos políticos:

- el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad debería suprimirse y su final debería coincidir, en la medida de lo posible, con el inicio del período de programación siguiente;
- habría que exigir a los Estados miembros que presenten todos los documentos de cierre como máximo seis meses después de la fecha final de subvencionabilidad;
- la Comisión debería reducir el tiempo necesario para adoptar su decisión sobre la aceptación del informe final de ejecución y las últimas cuentas anuales, incluido el cálculo del saldo final. Tendría que bastar con un máximo de seis meses (doce meses contados a partir de la fecha final de subvencionabilidad).

**Fecha límite de aplicación: en el momento de preparar las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.**

## Conclusiones y recomendaciones

### **La Comisión proporcionó un apoyo adecuado y tempestivo para ayudar a los Estados miembros a prepararse para el cierre de los programas 2007-2013, pero debe permanecer alerta a fin de garantizar una ejecución sólida por parte de los Estados miembros**

#### **132**

En general, el Tribunal constató que las directrices sobre el cierre ayudaron a los Estados miembros a comprender este proceso y organizarlo: con respecto a ambos ámbitos políticos, las directrices resumen los requisitos clave y los plazos contenidos en varios reglamentos diferentes y ofrecen explicaciones adicionales en caso necesario. Asimismo, la Comisión ofreció formación sobre el cierre y un apoyo que, en general, atendieron las necesidades de los Estados miembros en el momento oportuno. En general, los Estados miembros se consideran preparados para el proceso de cierre, y la Comisión está ultimando los procedimientos internos necesarios.

### **Sigue habiendo determinados riesgos en relación con el cierre 2007-2013**

#### **133**

El Tribunal identificó determinados riesgos que se han de abordar específicamente durante el proceso de cierre 2007-2013. Por ejemplo, algunos plazos relacionados con el cierre no están definidos o solo se definen en las directrices, lo que podría contribuir a un proceso de cierre extremadamente largo. Además, si los pagos a los beneficiarios se retrasan en un Estado miembro, podría surgir un riesgo para la reputación de la UE. Por último, a mediados de noviembre de 2016, había solicitudes de grandes proyectos correspondientes a una contribución de la UE de 854 millones de euros que aún no habían sido aprobadas por la Comisión (véanse los apartados 70 a 88 y 93 a 96).

### **Recomendación 5**

---

Las autoridades de gestión de los Estados miembros deberían garantizar que los todos los beneficiarios reciben el total de la contribución de la UE a sus proyectos del FEDER, FC y FSE a tiempo. En este sentido, el plazo fijado para el período de programación 2014-2020 de noventa días naturales a partir de la fecha de presentación de una solicitud de pago es adecuado.

**Fecha límite de aplicación: marzo de 2017.**

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 6

La Comisión debería adoptar rápidamente las decisiones sobre los grandes proyectos aún pendientes para el período 2007-2013. En cuanto al período 2014-2020, la DG Política Regional y Urbana debería diseñar unos procedimientos internos que garanticen que las decisiones sobre grandes proyectos se adoptan con rapidez, conforme al plazo reglamentario de tres meses.

Fecha límite de aplicación: enero de 2017.

### Las directrices de la Comisión sobre el cierre van más allá de las disposiciones reglamentarias

#### 134

El Tribunal constató que las directrices de la Comisión sobre el cierre en el ámbito de la cohesión a veces van más allá de los requisitos contenidos en los reglamentos. El Tribunal ya había informado anteriormente de la gravedad de este problema en relación con la ampliación del período de subvencionabilidad para los instrumentos financieros<sup>61</sup>. Sin embargo, hay varios ámbitos más en los que ocurre algo similar.

#### 135

Algunos de estos requisitos, en concreto los relativos a los proyectos funcionales y la notificación de un porcentaje de riesgo residual, ayudan a mitigar los riesgos asociados al cierre. Sin embargo, otras, como el desarrollo por fases de los proyectos de menor envergadura, son necesarios pero, tal y como están formulados actualmente, pueden complicar el proceso de cierre (véanse los apartados 89 a 91).

### La Comisión debe permanecer alerta para garantizar la solidez del proceso de cierre del período 2007-2013

#### 136

Un diseño y una preparación apropiados son elementos fundamentales, aunque no suficientes, para garantizar el cierre eficaz y puntual de los programas de cohesión y desarrollo rural. Igualmente importantes son la forma de ejecutar en la práctica el proceso de cierre, la calidad de los documentos de cierre presentados por los Estados miembros y su verificación coherente y rigurosa por la Comisión dentro de los plazos determinados en los reglamentos.

61 Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 6.45, Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52, e Informe Especial n.º 19/2016 apartado 43.

## Conclusiones y recomendaciones

### 137

El Tribunal constató que la coordinación entre las diferentes autoridades de un mismo Estado miembro, incluida una organización temporal meticulosa de su trabajo, es fundamental para el éxito del proceso de cierre. Es necesario acordar los plazos para conceder suficiente tiempo para que las autoridades de auditoría y los organismos de certificación puedan ofrecer unas garantías suficientes con respecto a la subvencionabilidad de todos los gastos declarados en el momento del cierre. Además, aún está por ver si se respetarán los plazos acordados a escala nacional y regional.

### 138

El Tribunal constató en una fiscalización anterior de la fase inicial del cierre 2000-2006 en el ámbito de la cohesión que la eficacia obtenida era solo parcialmente eficaz porque, a fin de evitar las correcciones financieras en el momento del cierre, los Estados miembros habían presentado declaraciones que contenían reducciones injustificadas de los porcentajes finales de error. Pese a las mejoras en el marco de control, el Tribunal considera que este riesgo también está presente en el cierre del período de programación 2007-2013.

### 139

Del mismo modo, el Tribunal observó en un informe anterior que la Comisión, especialmente al inicio del período de programación 2007-2013, no había verificado sistemáticamente la conformidad de los grandes proyectos con los requisitos en materia de ayudas estatales<sup>62</sup>. Como resultado, existe el riesgo de que algunos grandes proyectos cofinanciados por la UE sean incompatibles con el mercado interior, en parte debido también al hecho de que antes de 2012 los Estados miembros rara vez notificaban a la Comisión las inversiones en infraestructuras.

### 140

El Tribunal recomendó que la Comisión pidiese a las autoridades de auditoría que comprobaran la conformidad de los grandes proyectos aprobados antes del final de 2012 en materia de ayudas estatales<sup>63</sup>. La Comisión no aceptó esta recomendación, de modo que el Tribunal considera que la conformidad con las normas sobre ayudas estatales sigue siendo un riesgo en el cierre de los grandes proyectos aprobados antes del final de 2012.

### 141

Asimismo, el Tribunal considera que, en relación con los instrumentos financieros y los anticipos contractuales en concreto, sigue existiendo el riesgo de que se declaren gastos no subvencionables en el momento del cierre (véanse los apartados 97 a 115).

62 Informe Especial n.º 24/2016, apartado 71.

63 Informe Especial n.º 24/2016, recomendación 4, letra b).

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 7

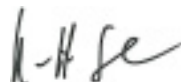
---

En el momento del cierre, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros llevan a cabo procedimientos específicos para verificar en particular la subvencionabilidad del gasto relacionado con los instrumentos financieros y los anticipos contractuales. Si las autoridades de auditoría y los organismos de certificación no son capaces de ofrecer suficientes garantías sobre la subvencionabilidad de tales gastos, podrán requerirse procedimientos de auditoría adicionales.

**Fecha límite de aplicación: marzo de 2017.**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana IVANOVA, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 14 de diciembre de 2016.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*

## Base jurídica para el cierre de los programas 2007-2013

### Las disposiciones de cierre de los programas operativos del ámbito de la cohesión 2007-2013 se definen en los actos siguientes:

- Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.
- Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

### Las disposiciones de cierre de los programas de desarrollo rural 2007-2013 se definen en los actos siguientes:

- Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo.
- Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro.
- Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, de 6 de agosto de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con los organismos pagadores y otros organismos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las normas relativas a los controles, las garantías y la transparencia.
- Reglamento (UE) n.º 1310/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, que establece disposiciones transitorias relativas a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que atañe a los recursos y su distribución en el ejercicio de 2014 y modifica el Reglamento (CE) n.º 73/2009 del Consejo y los Reglamentos (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1306/2013 y (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a su aplicación en el ejercicio de 2014.
- Reglamento Delegado (UE) n.º 807/2014 de la Comisión, de 11 de marzo de 2014, que completa el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), e introduce disposiciones transitorias.
- Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader); Reglamento (CE) n.º 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).
- Reglamento (UE) n.º 65/2011 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural.

## Gestión y control de los programas 2007-2013 en los Estados miembros

Tanto en el ámbito de la cohesión como en el del desarrollo rural, hay tres tipos de autoridades responsables en los Estados miembros de la gestión y el control de los PO/PDR. Estos organismos trabajan juntos, bajo la supervisión y la responsabilidad de la Comisión<sup>1</sup>, para garantizar la legalidad y la regularidad de los aspectos siguientes:

Cohesión	Desarrollo rural
i) Las <b>autoridades de gestión (AG)</b> son responsables de la planificación y la ejecución de los PO, incluidas la selección de las operaciones individuales y la evaluación de los programas. También llevan a cabo comprobaciones de primer nivel de las operaciones y el gasto. Presentan informes anuales de ejecución que han de ser aceptados por la Comisión <sup>2</sup> .	i) Las <b>autoridades de gestión (AG)</b> son responsables de la planificación, la aplicación, la ejecución y la evaluación de los PDR. Presentan informes anuales de situación sobre la ejecución de los PDR a la Comisión.
ii) Las <b>autoridades de certificación (AC)</b> certifican la legalidad y la regularidad del gasto declarado y presentan solicitudes de pagos intermedios a la Comisión <sup>3</sup> .	ii) Los <b>organismos pagadores (OP)</b> son responsables de la gestión y el control del gasto. Deben contar con un sistema de control interno que ofrezca suficientes garantías de que los pagos son legales y regulares. Presentan solicitudes trimestrales de pago a la Comisión y elaboran las cuentas anuales.
iii) Las <b>autoridades de auditoría (AA)</b> deben ser independientes de la autoridad de gestión y de la autoridad de certificación. Ofrecen a la Comisión garantías sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control interno de los PO y sobre la legalidad y la regularidad del gasto certificado por las autoridades de certificación. Se les exige presentar informes anuales de control a la Comisión <sup>4</sup> , así como un dictamen anual de auditoría que abarque el funcionamiento de los sistemas y ofrezca un porcentaje de error estimado anual; estos documentos han de ser verificados y aceptados por la Comisión <sup>5</sup> .	iii) Los <b>organismos de certificación (OC)</b> ofrecen garantías a la Comisión con respecto a la integridad, la exactitud y la veracidad de las cuentas anuales del organismo pagador y el correcto funcionamiento de sus sistemas de control interno. Deben ser independientes del organismo pagador. Desde 2015, los organismos de certificación también tienen que ofrecer garantías sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso se ha solicitado a la Comisión.

1 Artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2 Artículo 67, apartado 1, y artículo 67, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

3 Artículo 61 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

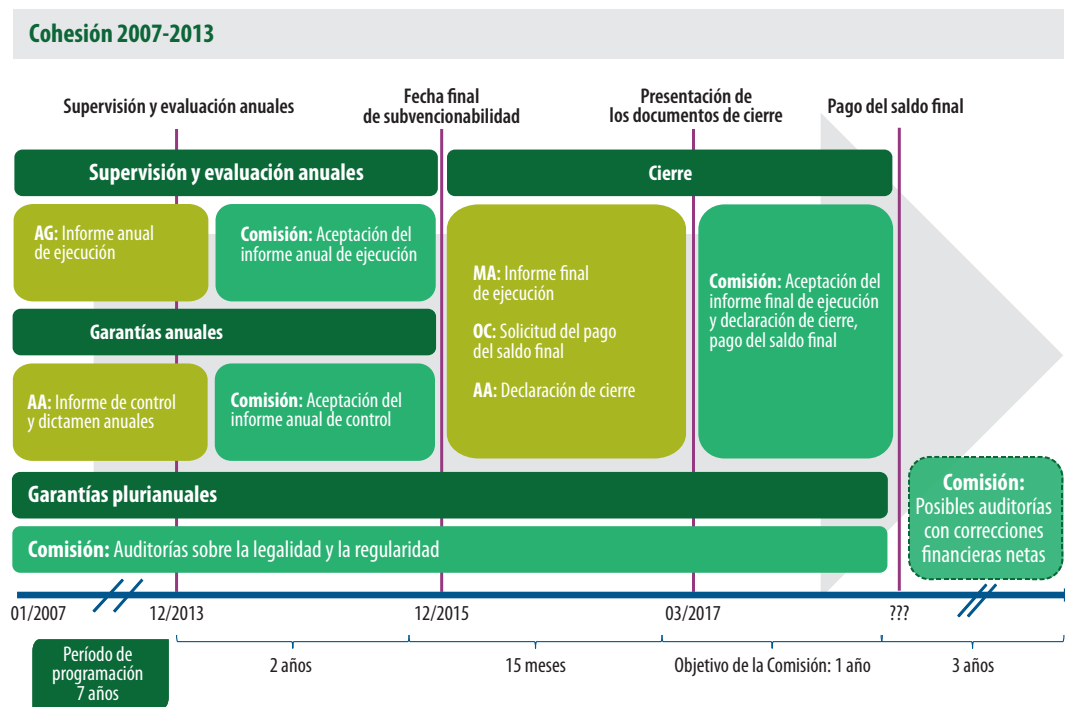
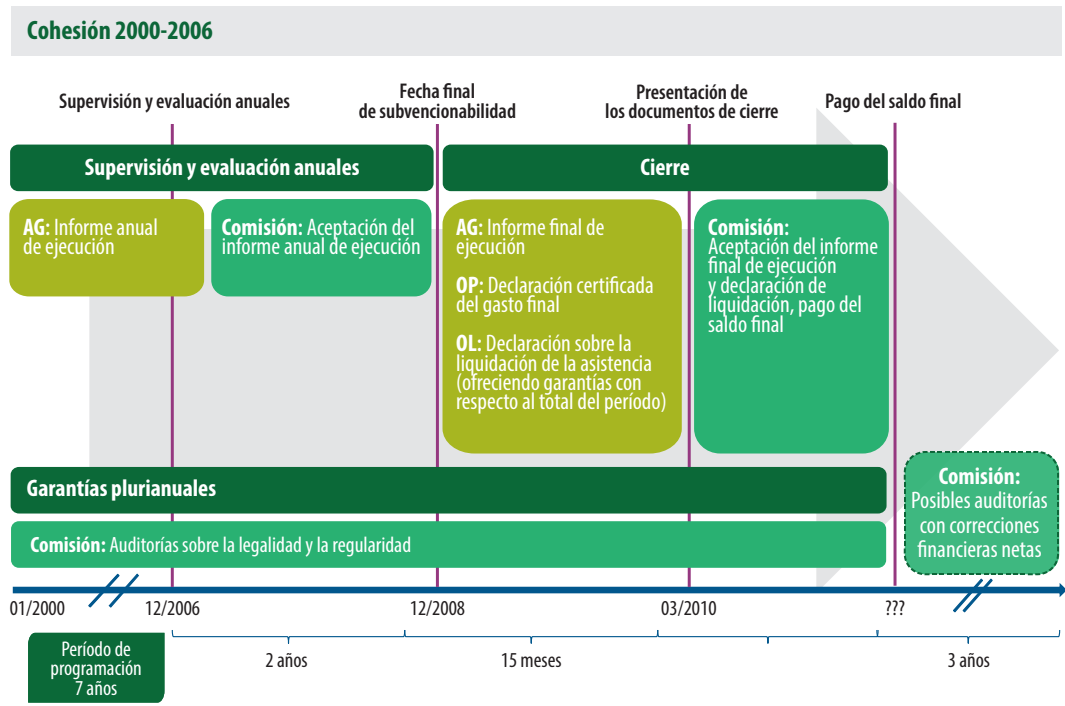
4 Artículo 62, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

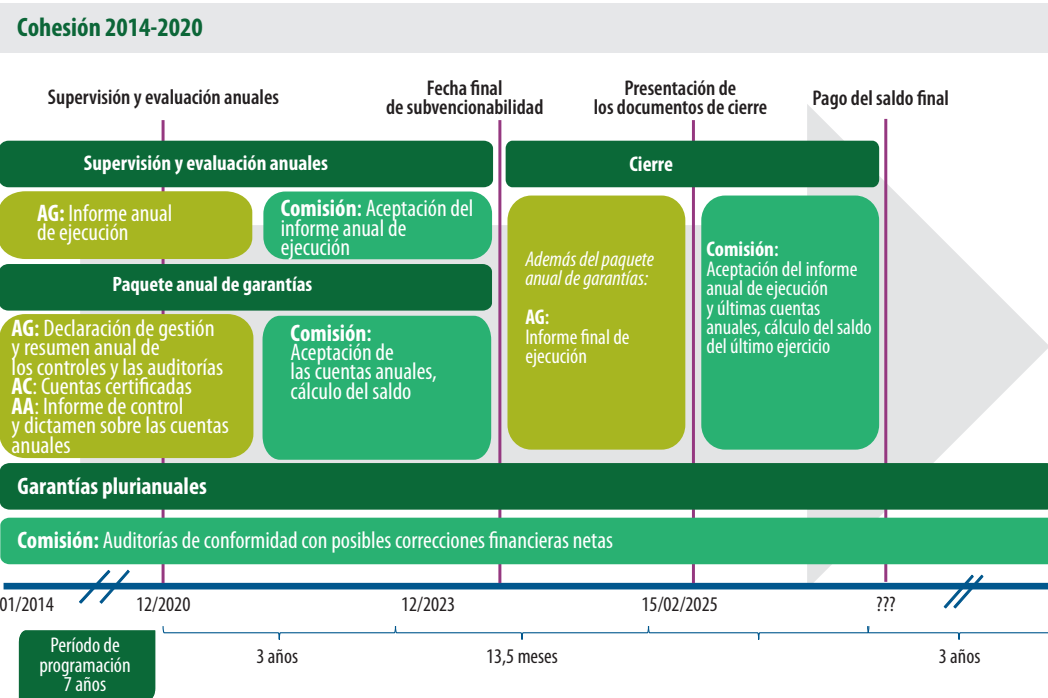
5 Artículo 72, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

Fuente: TCE.

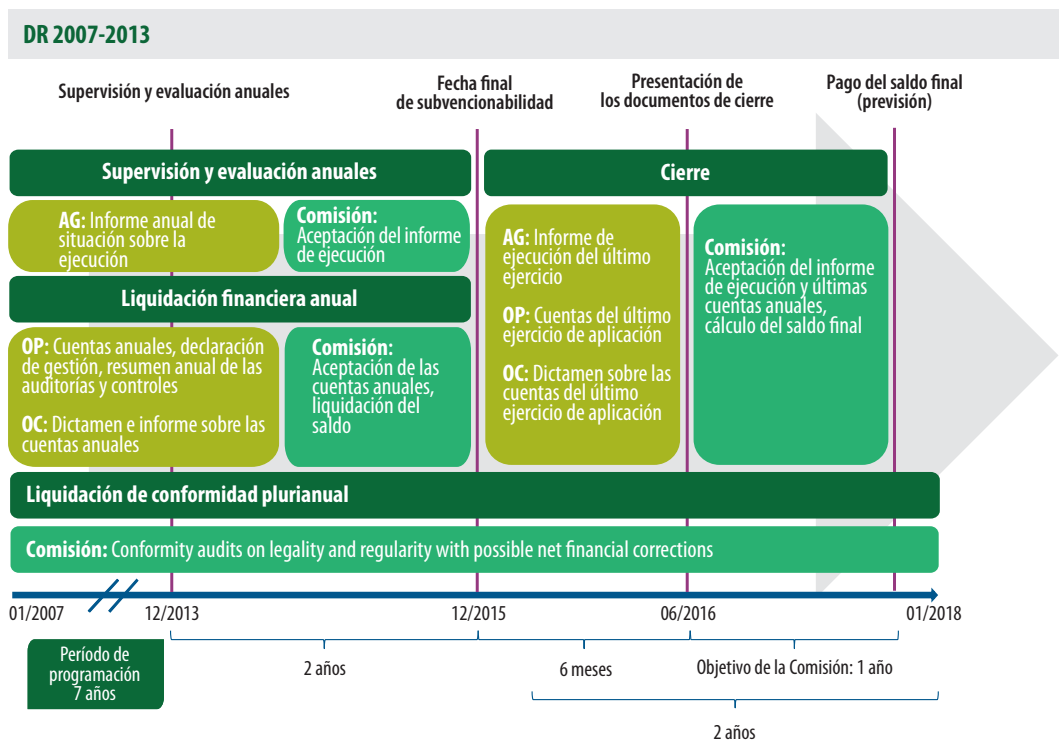
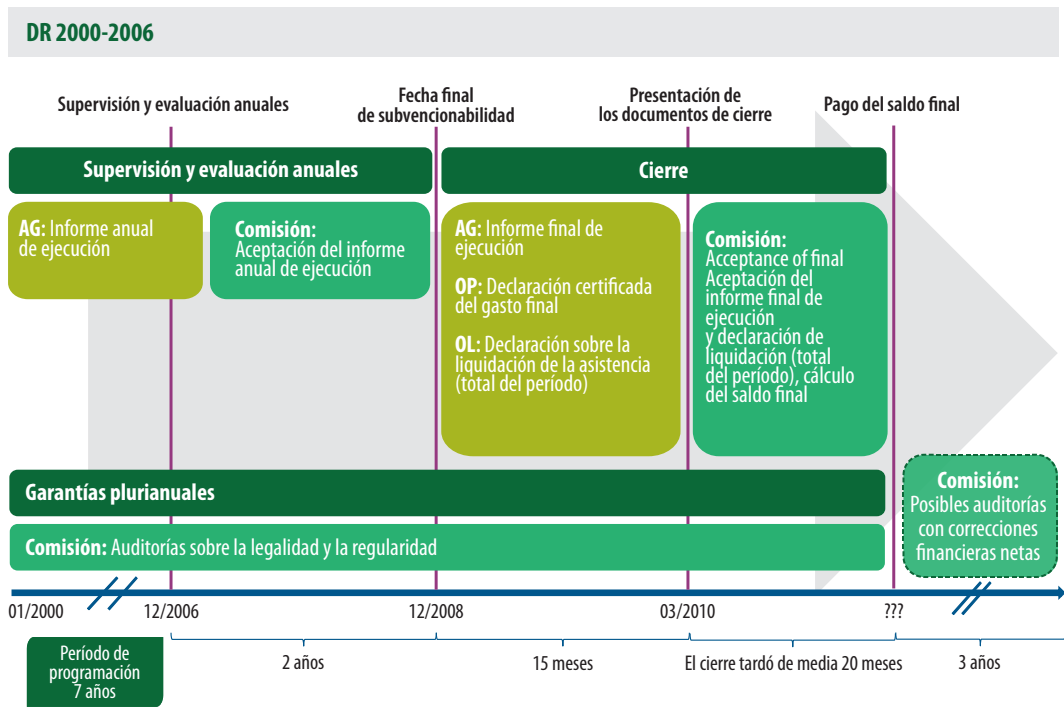
**Anexo III Evolución del marco de garantías y las disposiciones de cierre de la Comisión a lo largo de tres períodos**

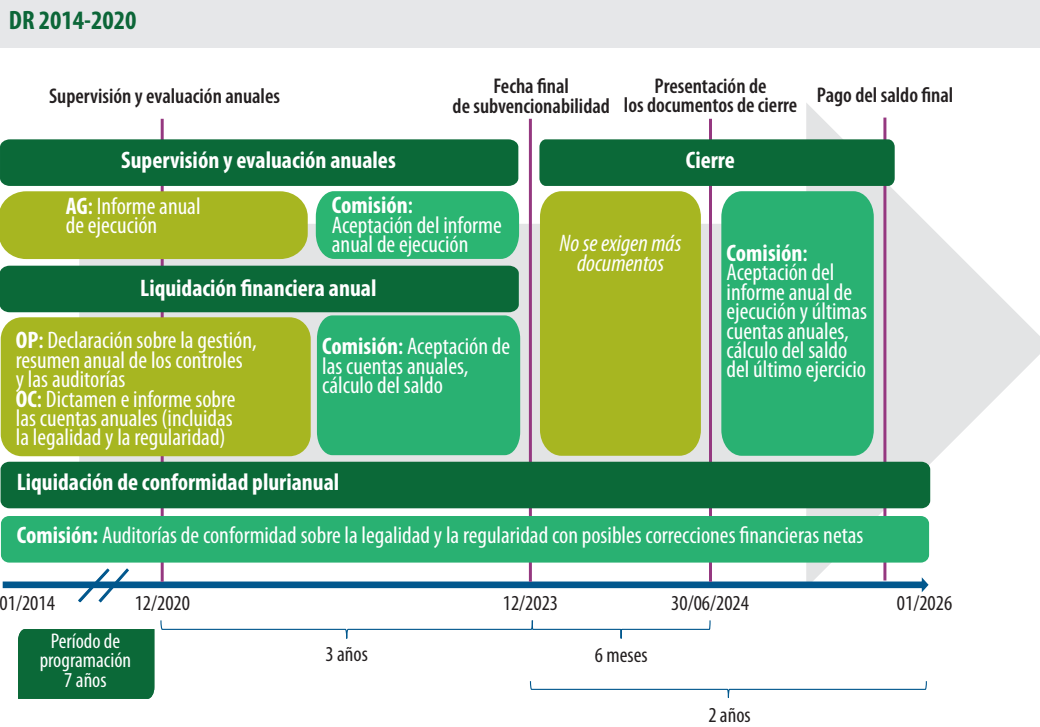
**a) Cohesión**





b) Desarrollo rural





Fuente: TCE.

### Resumen de las principales cuestiones que requieren más aclaraciones para el cierre 2007-2013 — Respuestas de las autoridades de los Estados miembros a la encuesta/entrevista<sup>1</sup>

Cuestión	Cohesión	Desarrollo rural
Cálculo del porcentaje de error residual y consecuencias si es superior al umbral de materialidad (2 %)	X	X
Definición y tratamiento de los errores anómalos	X	X
Instrumentos financieros	X	X
Informes sobre el rendimiento de los programas y posibles consecuencias de no alcanzar los objetivos	X	X
Operaciones suspendidas debido a una resolución judicial o administrativa	X	X
Más ejemplos prácticos	X	
Proyectos no funcionales	X	
Proyectos generadores de ingresos	X	
Notificación y consideración de las retiradas, las recuperaciones y las recuperaciones pendientes		X
Normas transitorias		X

1 La lista solo incluye las cuestiones que fueron calificadas como confusas o más bien confusas por más de un 15 % de las autoridades.

Fuente: Encuesta y entrevistas del TCE a las autoridades de los Estados miembros.

## Resumen

### II

La Comisión está trabajando con los Estados miembros para abordar las causas de los gastos irregulares.

En lo que concierne a la política de cohesión, las auditorías del Tribunal de Cuentas desde 2009 han demostrado que el porcentaje de error constatado en el período de programación 2007-2013 es considerablemente inferior al de 2000-2006.

El porcentaje de error en los programas de desarrollo rural también ha disminuido en los últimos tres años.

### VI

La legalidad y la regularidad del gasto Feader en desarrollo rural se garantizan mediante el procedimiento de liquidación de conformidad, con independencia del cierre. Si se detectan deficiencias en la gestión y el control de los gastos a través de este procedimiento, la Comisión aplica correcciones financieras respecto de gastos efectuados hasta 24 meses antes de la notificación por parte de la Comisión, de conformidad con el artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

Cada año, el informe anual de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural publica tanto las estimaciones de los porcentajes de error de las operaciones entre los Estados miembros y los beneficiarios, como la capacidad correctiva de los controles y procedimientos *ex post* que conducen a las recuperaciones de los importes afectados de los beneficiarios y a las correcciones financieras netas. La comparación de ambos elementos permite a la Comisión llegar a la conclusión sobre cuál será el riesgo residual anual relativo para el presupuesto de la UE después de tomar en cuenta todos los controles y correcciones.

La Comisión mantiene la opinión expresada en el informe anual de actividades de 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural. De hecho, para la política de desarrollo rural, la necesidad de garantizar la legalidad y la regularidad debe equilibrarse con sus ambiciosos objetivos, lo que a veces ha resultado en un diseño complejo de medidas. La situación sigue siendo objeto de una estrecha vigilancia y la Comisión se compromete a asistir a los Estados miembros en la lucha contra las causas fundamentales de los errores.

### VII

La Comisión considera que la declaración anual armonizada de fiabilidad de las cuentas mejora la legalidad y la regularidad de los pagos y contribuirá a cerrar rápidamente los programas de 2014-2020.

### VIII

El marco jurídico vigente aplicable a la política de cohesión 2007-2013 no permite condicionar los pagos en función de los resultados o logros. Las directrices sobre el cierre exigen la presentación sistemática de informes sobre los indicadores por cada eje prioritario cuando los logros difieren en más de un 25 % de los objetivos, incluyendo una justificación de por qué no se cumplieron los objetivos y por qué no se tomaron medidas correctivas.

Los Estados miembros deben explicar y justificar las divergencias en la consecución de los indicadores. Se puede decidir aplicar una corrección financiera en función de cada caso, cuando las divergencias se correspondan con alguno de los casos contemplados en el artículo 99 del Reglamento general (irregularidades, fallos graves en los sistemas de gestión y control).

Se ha comenzado a utilizar más ampliamente el enfoque centrado en los productos y los resultados en estas dos políticas de la Unión en el período 2014-2020.

### IX

La Comisión está obligada a respetar el marco jurídico vigente y aprobado por el legislador.

Se considera necesario el solapamiento entre los dos períodos, dado que muchas operaciones tardan varios años en llevarse a cabo y que siempre habrá una fase de inicio y una de conclusión para cualquier período de programación.

El problema de que el cierre definitivo genere una gran cantidad de trabajo administrativo para las autoridades implicadas justo cuando deberían centrarse en la puesta en marcha de nuevos programas ya ha sido abordado en el Reglamento 2014-2020 mediante la aprobación anual de las cuentas (véase la respuesta de la Comisión en el punto VII).

Además, la Comisión ha alentado a los Estados miembros a que aumenten las capacidades relacionadas con el cierre y a que utilicen las asignaciones para asistencia técnica del período 2007-2013 o 2014-2020 para este fin.

El proceso de cierre comenzó con la realización de preparativos antes del final del período de subvencionabilidad y estuvo plenamente operativo desde que este terminó. De hecho, se concedieron dos años adicionales a los Estados miembros (tres años en el caso de los programas de 2014-2020) para llevar a cabo sus programas.

La Comisión considera que así se permite una mejor gestión y ejecución de los programas, se reduce la presión y la carga de trabajo de las autoridades implicadas y se facilita una mejor transición entre períodos.

### X

La Comisión informa a la autoridad presupuestaria sobre el progreso del proceso de cierre (resultados y productos obtenidos y regularidad de los gastos) en el informe anual de actividades de las Direcciones Generales correspondientes.

Además, en 2013, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión presentaron un informe sobre el cierre y el porcentaje global de correcciones financieras al cierre de los programas de 2000-2006, dirigido a la autoridad de aprobación de la gestión.

Asimismo, todas las decisiones sobre la liquidación de cuentas del Feader se publican en el Diario Oficial.

### XI — Primer guion

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no está en condiciones en este momento de adquirir ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

Ya se realizó un importante esfuerzo con el objetivo de armonizar las normas de los Fondos EIE para el período 2014-2020, tanto para los ejercicios contables anuales como para el cierre. La Comisión tratará de armonizar las disposiciones reglamentarias relativas a los fondos, incluida la terminología y los procesos de garantía y cierre, cuando ello permita mejorar la gestión de los fondos de la UE y contribuya a simplificar y hacer más eficaz la ejecución en los Estados miembros y regiones.

La Comisión considera que la armonización de las disposiciones en los ámbitos del desarrollo rural y la cohesión no debe socavar la coherencia de la ejecución de la PAC. La importancia de preservar las sinergias obtenidas entre los dos pilares (FEAGA y Feader) fue reconocida por el legislador [considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013]. Para ambos pilares de la PAC la liquidación de conformidad es independiente de la liquidación de cuentas.

### XI — Segundo guion

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no está en condiciones en este momento de adquirir ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

En la política de cohesión, las normas vigentes para el período de programación 2014-2020 ya prevén los elementos solicitados por el Tribunal.

En cuanto a la segunda parte de la recomendación sobre rendimiento, el artículo 22, apartado 7, del Reglamento sobre disposiciones comunes ya permite a la Comisión aplicar correcciones financieras cuando constate un grave incumplimiento de los objetivos relativos a los indicadores financieros, los indicadores de productividad y las etapas claves de la ejecución, establecidos en el marco de rendimiento.

La Comisión considera que la posible armonización de las distintas políticas no debe socavar las sinergias obtenidas en la gestión de los dos fondos de la PAC, a saber, el FEAGA y el Feader. La importancia de preservar las sinergias obtenidas entre los dos pilares (FEAGA y Feader) fue reconocida por el legislador [considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013].

### XI — Tercer guion

La Comisión no acepta esta recomendación.

Aunque la Comisión continuará informando a la autoridad presupuestaria con total transparencia sobre la ejecución de los programas, en particular de los resultados al cierre, no está en condiciones en este momento de contraer ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

### XI — Cuarto guion

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión cree firmemente que interrumpir el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad tendrá como resultado un menor grado de ejecución de las políticas, reducirá la posibilidad de que se aprueben proyectos plurianuales en el último año del período de ejecución al imponer cargas administrativas adicionales y causará trastornos en la transición entre períodos. Con respecto al Feader, esto podría afectar de forma negativa a la buena ejecución de los compromisos ambientales plurianuales o a los proyectos de creación de empresas basados en planes de negocio plurianuales.

### XIII

En lo relativo a la política de cohesión, los ámbitos clave relevantes para el cierre son la ejecución (abordada en el informe final de ejecución), la legalidad y la regularidad de los gastos (abordadas en la declaración de cierre y el informe final de control) y, por último, la declaración final de gastos. Los plazos para estos ámbitos clave están indicados en el Reglamento. En particular, la Comisión tiene un plazo de cinco meses para informar al Estado miembro sobre sus observaciones acerca del contenido del informe final de ejecución y la declaración de cierre.

Los plazos principales para los programas de desarrollo rural están recogidos en el Reglamento (por ejemplo, para la presentación de los documentos de cierre o el pago final). Sin embargo, algunos plazos no están especificados, lo que concede el tiempo suficiente para garantizar una decisión de cierre correcta y la protección del presupuesto de la UE.

La Comisión publicó unas directrices relativas al cierre destinadas a aclarar la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones aplicables, así como sus expectativas.

Respecto de los riesgos específicos asociados al cierre detectados por el Tribunal, la Comisión ha llamado la atención de las autoridades responsables del programa sobre estos riesgos, incluidas las autoridades de auditoría.

La Comisión aplicará correcciones financieras cuando proceda.

### **XIV — Primer guion**

La Comisión acepta esta recomendación.

### **XIV — Segundo guion**

La Comisión acepta esta recomendación.

### **XV**

La Comisión quisiera destacar que esta recomendación está dirigida a los Estados miembros.

## **Introducción**

### **02**

Para el período 2007-2013, las políticas de cohesión y desarrollo rural tienen marcos jurídicos, gobernanza de los programas, mecanismos de reembolso y objetivos estratégicos diferenciados.

### **09**

El cierre es un requisito jurídico establecido en los reglamentos de la UE.

En virtud del marco de control plurianual para los programas de la política de cohesión del período 2007-2013, los Estados miembros debían garantizar la prevención, detección y corrección de las irregularidades a lo largo del período de programación. Cuando la Comisión detectó irregularidades adicionales que aún no habían sido corregidas, impuso nuevas correcciones financieras.

### **09 — Primer guion**

En el marco de la liquidación anual de cuentas de los programas de desarrollo rural, se exige que los organismos de certificación presenten a la Comisión un dictamen sobre las cuentas anuales de los agentes de pago, que la Comisión acepta en esta etapa. La Comisión no está obligada a confirmar la legalidad y la regularidad del gasto durante el ejercicio anual de liquidación de cuentas.

La legalidad y la regularidad del gasto se comprueban más a fondo a través del procedimiento de liquidación de conformidad, que se lleva a cabo de forma separada e independiente del proceso de cierre, según lo establecido por el legislador.

## Respuestas de la Comisión

Los procedimientos de liquidación de conformidad tardan alrededor de dos años, un período de tiempo necesario para asegurar un proceso de arbitraje totalmente transparente, que permite que haya tiempo suficiente para analizar los hallazgos y determinar el riesgo para el presupuesto de la UE que habrá de ser cubierto por una corrección financiera neta.

### 09 — Segundo guion

Las decisiones *ad hoc* de la Comisión resultantes del procedimiento de liquidación de conformidad aseguran que todo gasto no subvencionable que haya sido detectado se excluya de la financiación de la UE y no sea efectivamente reembolsado por su presupuesto (correcciones financieras netas). En agricultura, incluido el desarrollo rural, todas las correcciones financieras tienen un efecto neto sobre la financiación de la UE.

Asimismo, en el caso del desarrollo rural, los Estados miembros están obligados a tratar de recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios y a devolverlos a la Comisión, incluso después del cierre.

### 14

La DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión están bien encaminadas para cumplir el plazo de fin de año para la realización y validación de sus manuales y procedimientos de cierre.

## Observaciones

### 19

El cierre es un requisito jurídico establecido en los reglamentos de la UE para el que la Comisión se está preparando de la forma más eficaz.

En relación con el período de programación 2007-2013 de la política de cohesión, las autoridades de los Estados miembros deberán facilitar los documentos de cierre a la Comisión a más tardar el 31 de marzo de 2017. La Comisión tiene un plazo de cinco meses para informar al Estado miembro sobre sus observaciones acerca del contenido del informe final de ejecución y la declaración de cierre. El pago final solo se hará después de una evaluación de los documentos de cierre para asegurarse de que no quedan errores materiales en la declaración final de gastos.

En el caso del desarrollo rural, la Comisión debe respetar todas las reglas jurídicas establecidas por el legislador, en particular la independencia del proceso de cierre respecto del procedimiento de liquidación de conformidad que analiza la legalidad y la regularidad de los gastos de la PAC. La Comisión también deberá respetar el plazo de pago del saldo en los seis meses posteriores a la recepción de los documentos pertinentes. Los procedimientos de liquidación de conformidad duran alrededor de dos años, un período de tiempo necesario para asegurar un proceso de arbitraje totalmente transparente, que permite que haya tiempo suficiente para analizar los hallazgos y determinar el riesgo para el presupuesto de la UE que habrá de ser cubierto por una corrección financiera neta.

Las Direcciones Generales informan en sus informes anuales de actividades sobre las correcciones financieras realizadas cada año, incluidas aquellas relativas a programas cerrados de los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006. Estos informes se presentan ante la autoridad presupuestaria en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión.

### 20

En la política de cohesión, se estableció un grupo de trabajo para la redacción de las directrices sobre el cierre que incluía a varios servicios clave de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Las directrices y sus modificaciones pasaron por la consulta interservicios y por varias consultas con las autoridades nacionales.

La Comisión considera que la armonización de las disposiciones sobre desarrollo rural y cohesión no debe socavar la coherencia de la ejecución de la PAC. La importancia de preservar las sinergias obtenidas entre los dos pilares (FEAGA y Feader) fue reconocida por el legislador [considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013<sup>1</sup>]. Para ambos pilares de la PAC la liquidación de conformidad es independiente del cierre.

### 23

Cada año, la Comisión analiza los informes anuales de control y solicita medidas correctoras en caso de que los porcentajes de error anual o el riesgo residual total (porcentajes de riesgo residual al cierre) estén por encima del umbral de importancia relativa.

La Comisión también ha adoptado una política sólida de interrupciones y suspensiones de pagos intermedios cuando se han constatado graves deficiencias, lo que debería reducir la carga de trabajo al cierre, dado que muchas cuestiones ya han sido identificadas y corregidas durante la ejecución.

### 24

En el ámbito del desarrollo rural, el proceso de cierre es un ejercicio de liquidación de las cuentas anuales del último año de aplicación. Se calcula el saldo final y se abona al cierre solo si se liquidan todas las cuentas anuales del período de programación (liquidación financiera).

La legalidad y la regularidad del gasto Feader se garantizan mediante el procedimiento de liquidación de conformidad, con independencia del cierre. Si se detectan deficiencias en la gestión y el control de los gastos a través de este procedimiento, la Comisión aplica correcciones financieras respecto de gastos efectuados hasta 24 meses antes de la notificación por parte de la Comisión, de conformidad con el artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 19.

### 28

En el caso de los fondos de cohesión, los presupuestos anuales de la Comisión están protegidos por el límite del 90 % en el pago de los gastos intermedios. Este máximo es comparable con la regla del 95 % para el Feader al final del período de programación [artículo 34 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013].

El Feader no tiene este sistema adicional de liquidación anual de la prefinanciación y, por tanto, no necesita retener ninguna cantidad en los pagos intermedios antes de alcanzar el 95 % de ejecución.

### 29

Las posibles iniciativas de armonización adicional deben respetar la necesidad de preservar la coherencia entre los dos pilares de la PAC.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 20.

### 32

El propósito del cierre para la política de cohesión está ya claramente establecido en los reglamentos para el período 2014-2020.

<sup>1</sup> «En cuanto a la política agrícola común (PAC), ya se han obtenido sinergias importantes armonizando y racionalizando las normas de gestión y control del primer pilar (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA) y el segundo pilar (Feader) de la PAC. Debe, por tanto, mantenerse el estrecho vínculo entre el FEAGA y el Feader, y deben preservarse las estructuras ya existentes en los Estados miembros.»

### 33

Para la política de cohesión, el Reglamento prevé un plazo de tres años posteriores al pago del saldo en los que se deben conservar los documentos justificativos. Durante ese período pueden llevarse a cabo auditorías y, en consecuencia, pueden aplicarse correcciones financieras.

En cuanto a la política de desarrollo rural, los beneficiarios tienen la obligación de mantener la inversión cofinanciada por un período de cinco años posteriores al pago y los Estados miembros, la obligación de recuperar los importes indebidamente gastados. La Comisión debe estar en condiciones de comprobar el cumplimiento de estas obligaciones y de imponer correcciones financieras en caso de infracción.

Las directrices para el cierre de los programas de desarrollo rural 2007-2013 establecen claramente que las auditorías de conformidad deben llevarse a cabo con independencia del cierre. Las correcciones financieras no influyen en el cálculo del saldo final. Los importes de las correcciones financieras se determinan en las decisiones de liquidación de conformidad de la Comisión y se ejecutan mediante órdenes de ingreso (correcciones financieras netas).

### 34

En cuanto al desarrollo rural, no existe base jurídica para imponer correcciones financieras con base en una estimación del porcentaje de error y con el fin de reducir el porcentaje de error por debajo del umbral de importancia relativa. Solo puede hacerse mediante el procedimiento de liquidación de conformidad, que la Comisión llevará a cabo cuando proceda.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 36.

### 35

Para la política de cohesión, la Comisión calcula el riesgo residual total a lo largo de todo el período de programación, permitiendo por tanto la reducción del riesgo de errores por debajo del umbral de importancia relativa en cualquier momento del período de programación. Las autoridades de auditoría deben comunicar el porcentaje de riesgo residual en el momento del cierre y, en caso de que supere el umbral de importancia relativa, las autoridades responsables de los programas deberán aplicar las correcciones financieras adicionales necesarias antes de presentar su última declaración de cierre.

### 36

En el actual marco jurídico para el desarrollo rural, pueden continuar tomándose decisiones de liquidación de conformidad aun después del cierre del programa. Por lo tanto, el concepto de «porcentaje de riesgo residual al cierre» no es compatible en la actualidad con la normativa en que se basa el segundo pilar de la PAC.

Sin embargo, cada año el informe anual de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural publica tanto las estimaciones de los porcentajes de error de las operaciones entre los Estados miembros y los beneficiarios, como la capacidad correctiva de los controles y procedimientos *ex post* que conducen a las recuperaciones de los importes afectados de los beneficiarios y a las correcciones financieras netas. La comparación de ambos elementos permite a la Comisión llegar a la conclusión sobre cuál será el riesgo residual anual relativo para el presupuesto de la UE después de tomar en cuenta todos los controles y correcciones.

La Comisión mantiene la opinión expresada en el informe anual de actividades de 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural. De hecho, para la política de desarrollo rural, la necesidad de garantizar la legalidad y la regularidad debe equilibrarse con sus ambiciosos objetivos, lo que a veces ha resultado en un diseño complejo de medidas. La situación sigue siendo objeto de una estrecha vigilancia y la Comisión se compromete a asistir a los Estados miembros en la lucha contra las causas fundamentales de los errores.

### 37

Cada año, el informe anual de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural publica un porcentaje de error ajustado y una estimación del importe en situación de riesgo dentro del ámbito del desarrollo rural. El porcentaje de error ajustado se calcula en primer lugar a nivel de los agentes de pago y posteriormente se agregan para obtener el porcentaje total por área de actividad.

En virtud de las normas actuales que rigen los gastos de la PAC (incluido el desarrollo rural), la garantía de legalidad y regularidad deriva del procedimiento de liquidación de conformidad y no del cálculo de un porcentaje de error residual al cierre.

El procedimiento de liquidación de conformidad se inicia cuando el organismo de certificación informa de que el error total a nivel del Fondo está por encima del umbral de importancia relativa. Las correcciones financieras se aplican cuando se confirman los hallazgos de los organismos de certificación.

### 38

Para los programas de 2014-2020, se certifica con carácter anual un bloque de gasto en las cuentas, que estará sujeto a una aprobación o liquidación anual y a revisiones más a fondo sobre su legalidad y regularidad. Los gastos ya no se certifican de manera acumulativa durante el período de programación y, por lo tanto, no hay necesidad de calcular un porcentaje de riesgo residual total o de solicitar un dictamen de auditoría sobre el conjunto del período de programación al cierre. En lo que concierne a la política de cohesión, las autoridades de auditoría proporcionarán para el último año del período su porcentaje de riesgo residual anual y emitirán su último dictamen de auditoría anual basado en él. En lo que concierne al desarrollo rural, los organismos de certificación proporcionarán los porcentajes de error y las tasas de incumplimiento en su último dictamen de auditoría anual.

### 39

El Parlamento Europeo y el Consejo están informados a través de los informes anuales de actividades sobre el progreso del cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural.

### 40

La Comisión destaca que el proceso de cierre en los programas de cohesión debe servir para aclarar y resolver todas las cuestiones pendientes relacionadas con las actividades de control y los hallazgos de auditoría, y considera que todo el trabajo de auditoría realizado durante el período de programación y al cierre proporcionará un nivel de seguridad suficiente como para no tener que realizar trabajo adicional de auditoría a partir del cierre.

En lo relativo al período 2007-2013, el plan de auditoría de los últimos años 2015-2016 está claramente dirigido a comprobar el nivel de preparación de los Estados miembros para el cierre, centrándose en la repetición de las auditorías llevadas a cabo por autoridades de auditoría, si bien también incluye auditorías relativas a programas operativos con riesgo y a la fiabilidad de las retiradas y recuperaciones comunicadas por los Estados miembros. Sin embargo, no se excluye la realización de auditorías tras el cierre. Ello dependerá de la evaluación de los riesgos restantes tras el análisis de los documentos de cierre.

### 43

La Comisión considera que la actual configuración del procedimiento de liquidación de conformidad garantiza una adecuada protección de los intereses financieros del presupuesto de la UE.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 24.

## Respuestas de la Comisión

### 46

La Comisión considera que el proceso de cierre llevaría mucho más tiempo y requeriría muchos más recursos si tuviera que abarcar los informes y la evaluación finales del programa, incluidos el seguimiento y el análisis de la obtención de los productos y los resultados para el período completo.

### 48

El marco jurídico vigente aplicable a la política de cohesión 2007-2013 no permite condicionar los pagos en función de los resultados o logros. El punto 5.2.6 de las directrices sobre el cierre exige la presentación sistemática de informes sobre los indicadores por cada eje prioritario cuando los logros difieren en más de un 25 % de los objetivos, incluyendo una justificación de por qué no se cumplieron los objetivos y por qué no se tomaron medidas correctivas.

Los Estados miembros deben explicar y justificar las divergencias en la consecución de los indicadores. Se podría decidir aplicar una corrección financiera en función de cada caso, cuando las divergencias se correspondan con alguno de los casos como los contemplados en el artículo 99 del Reglamento general (irregularidades, fallos graves en los sistemas de gestión y control).

Se ha comenzado a utilizar más ampliamente el enfoque centrado en los productos y los resultados en estas dos políticas de la Unión en el periodo 2014-2020 (véase el apartado 52). Se ha reforzado este enfoque mediante la introducción de una reserva de eficacia igual al 6 % del presupuesto del programa; el marco de eficacia se basa, de hecho, en elementos de dicho enfoque. Su objetivo es incentivar a los gestores de los ejes prioritarios y de los programas para que cumplan en todo aquello que esté bajo su control y recompensará a aquellos programas que progresen adecuadamente hacia los objetivos, mediante la asignación de la reserva de eficacia, pero también se adoptarán medidas contra aquellos ejes prioritarios que no lo consigan. Hay hitos establecidos para estos indicadores que deben alcanzarse antes del final de 2018 y objetivos que deben alcanzarse antes de que acabe 2023. La asignación de la reserva está condicionada a la consecución de los hitos establecidos a nivel de las prioridades del programa [artículo 20 y artículo 22, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013]. Si no se alcanzan los objetivos, la Comisión también puede aplicar correcciones financieras vinculando los pagos a la obtención real de los productos y los resultados.

### 49

La Comisión considera que el punto 3.5 de las directrices sobre el cierre explica claramente cómo tratar las operaciones incompletas.

En cuanto a las consecuencias financieras de no alcanzar los objetivos establecidos en los programas, la Comisión remite a los preguntas y respuestas sobre el cierre<sup>2</sup> (véanse las respuestas a las preguntas 200 a 205), donde se explica que el Estado miembro deberá dar cuenta en el informe final de ejecución sobre los logros del programa, medidos conforme a los indicadores físicos y financieros, y deberá proporcionar información sobre los indicadores. Según las directrices sobre el cierre, solo se deberán proporcionar explicaciones y justificaciones en el caso de que exista una divergencia significativa.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 48.

---

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure\\_2007\\_2013/qa\\_closure20072013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/guidelines/closure_2007_2013/qa_closure20072013_en.pdf)

### 50

La Comisión ha proporcionado a los Estados miembros orientaciones pertinentes sobre la materia, por ejemplo, en relación con el Comité de desarrollo rural y el grupo de expertos encargado de la evaluación.

### 51

Según las directrices sobre el cierre relativas a la política de cohesión, los Estados miembros han de garantizar en el momento de la presentación de los documentos de cierre que todos los proyectos incluidos en el cierre de los programas sean funcionales, es decir, que estén concluidos y en uso. La Comisión hace una excepción con los proyectos no funcionales y con los proyectos por fases, que serán objeto de supervisión (anexos III, IV y V). Estos serán un complemento a la información notificada acerca de la consecución de los objetivos.

Más específicamente, el desarrollo por fases de los proyectos y su ejecución en concreto han sido objeto de varias respuestas proporcionadas en el documento de preguntas y respuestas sobre el cierre, la formación sobre el cierre y el apoyo específico prestado a los Estados miembros en el marco del grupo de trabajo sobre la mejora de la ejecución.

Para el desarrollo rural, la información sobre la consecución de los objetivos se proporciona en el último informe anual de situación (el cuadro G.3 presentado por el Estado miembro indica el nivel de consecución). Las evaluaciones *ex post* tendrán en cuenta estos indicadores y la consecución de los objetivos.

### 52

La Comisión remite a su respuesta al apartado 48.

El marco de rendimiento prevé un mecanismo para comprobar si la aplicación de las prioridades va por buen camino. La reserva de eficacia proporciona un incentivo para alcanzar los hitos, que son la condición previa necesaria para obtener los resultados previstos. La reserva de eficacia es solo uno de los elementos con los que se pone mayor énfasis en los resultados. El elemento fundamental de la orientación hacia los resultados es la lógica de intervención integrada en cada programa, acompañada de los indicadores de productos y resultados.

La Comisión también hace referencia a las observaciones del capítulo III del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2014.

La Comisión también observa que la evaluación *ex post* del programa solo es necesaria antes del 31 de diciembre de 2024 [artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013]. Asimismo, las conclusiones derivadas del informe de ejecución de 2019 evaluarán los progresos realizados de cara a la consecución de los objetivos de los programas y su contribución a la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Esto también se verá apoyado por la introducción del análisis de eficacia.

### 54

La Comisión considera que la necesaria rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de los programas se expone anualmente en los informes anuales de actividades de las respectivas Direcciones Generales. En estos, cada año, se publican todos los detalles financieros y de eficacia de los programas en cuestión.

## Respuestas de la Comisión

### 55

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 54 y 39.

### 56

Se proporcionará a la autoridad presupuestaria información sobre el resultado del proceso de cierre de 2007-2013 en el informe anual de actividades de las respectivas Direcciones Generales.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 57 y 58:

La Comisión reconoce que el cierre debería tener lugar tan pronto como sea posible, pero aun así, los Estados miembros necesitan tiempo suficiente para terminar sus actuaciones antes de enviar el paquete de cierre. Asimismo, el cierre solo puede comenzar tras la presentación de los documentos de cierre. La Comisión considera que es imprescindible dedicar el tiempo y los recursos suficientes a las tareas asociadas.

Siempre habrá un solapamiento de trabajo entre dos períodos. Antes de que finalice un período hay que comenzar el trabajo del siguiente período. De lo contrario, existiría el riesgo de que se produjera una brecha entre los períodos de programación.

Los programas de la política de cohesión son complejos de administrar y muchas circunstancias cambian a lo largo de los siete años del período de programación, lo que puede ocasionar retrasos en la preparación y ejecución de los proyectos. Muestra de ello es el efecto de la crisis financiera de 2008, durante la cual la Comisión permitió a los Estados miembros ampliar el período de subvencionabilidad para completar los proyectos que se habían retrasado por la crisis. Ampliar el período de subvencionabilidad más allá de los siete años del período de programación da a los Estados miembros la posibilidad de completar los proyectos demorados y así maximizar el impacto de la contribución del presupuesto de la Unión.

### 59

La Comisión destaca que el proceso de cierre 2014-2020 se simplificará mediante la aprobación anual de las cuentas. Este fue un objetivo específico del legislador al adoptar las normas de 2014-2020, basadas en la experiencia de períodos anteriores.

El marco financiero define los compromisos presupuestarios anuales, que se distribuyen a lo largo de siete años. Es lógico que en los proyectos plurianuales los pagos no puedan seguir exactamente el mismo ritmo que los compromisos.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 60 a 62:

La Comisión observa que los plazos mencionados por el Tribunal son plazos legales según lo dispuesto en el Reglamento general de la política de cohesión, y que son jurídicamente vinculantes para la Comisión.

### 64

Ha de señalarse que la ejecución sobre el terreno puede tener lugar sin que se realicen pagos por parte de la UE.

La selección de los proyectos y el gasto sobre el terreno dan una imagen más precisa de la ejecución que los pagos de la UE. El porcentaje de selección de proyectos casi se duplicó en el primer semestre de 2016, pasando del 8 % al 15 %, lo que demuestra que la ejecución sobre el terreno ha cuajado. En junio de 2016, 48 000 millones de euros de los fondos de la UE ya habían sido concedidos a unos 200 000 proyectos concretos que ya se están aplicando sobre el terreno. Más de 68 000 millones de euros, incluida la cofinanciación nacional, se han invertido ya en la economía real y están generando empleo y crecimiento en toda Europa. Algunos países están superando considerablemente estas cifras (p. ej. Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Suecia). Las sumas de prefinanciación transferidas cubren ampliamente los gastos sobre el terreno. Si bien el solapamiento de los períodos puede no ayudar, las diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la ejecución ponen de relieve que hay otros factores más relevantes (por ejemplo, las capacidades administrativas).

### 65

La Comisión considera que las disposiciones transitorias y el solapamiento de los períodos son necesarios a fin de asegurar una buena continuación de las políticas y una mejor ejecución de los programas. La ampliación adicional (de n+2 a n+3) proporcionó mayor flexibilidad a la hora de ejecutar los programas y garantizar la consecución de los objetivos de las políticas. El solapamiento de los períodos disminuye la presión sobre los recursos y los picos en la carga de trabajo.

La Comisión recuerda que el cierre es un requisito jurídico previsto en los reglamentos de la UE para el que las Direcciones Generales se prepararan de la forma más eficaz en un contexto de reducción de personal, pero la elaboración de estimaciones de costes o el seguimiento de los costes de cierre no se consideran relevantes ni deseables. La Comisión no informa sobre el coste de las actividades concretas, sino de los costes administrativos globales de sus actividades en general.

La Comisión ha aumentado la concienciación de los Estados miembros respecto de la importancia de los recursos asignados para el cierre, a través de diferentes reuniones con los Estados miembros (p. ej. reuniones del Grupo de homólogos y reuniones de coordinación anuales) desde 2014 y a través de cursos y seminarios impartidos a todos los Estados miembros sobre el cierre de los programas de cohesión 2007-2013.

En el contexto de la gestión compartida, los recursos asignados para el cierre son responsabilidad de los Estados miembros; ellos son responsables de su planificación y seguimiento.

### 66

Para estas dos políticas de la Unión, los recursos de asistencia técnica están también disponibles para el proceso de cierre y podrán financiar actividades relacionadas con el cierre con independencia del período de que se trate; es decir, los recursos de asistencia técnica de 2014-2020 también se pueden utilizar para llevar a cabo actividades de cierre del período 2007-2013.

La Comisión considera asimismo que los plazos recomendados en las directrices sobre el cierre tienen como finalidad ayudar a las diferentes autoridades a realizar su trabajo a tiempo dentro de los plazos reglamentarios de cierre.

Si el período de solapamiento se redujera, la premura y los picos de carga de trabajo aumentarían aún más.

### 67

La cuestión de la reorganización administrativa de las autoridades nacionales se planteó durante los seminarios organizados en los Estados miembros, en los que la Comisión ha venido reiterando la necesidad de tener personal dedicado a gestionar el trabajo de cierre.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 65 y 66.

### 68

La Comisión destaca que el proceso de cierre para el período de programación 2014-2020 será más sencillo debido a la aprobación anual de las cuentas y a las revisiones más a fondo sobre la legalidad y regularidad. En particular, el último año solo se dedica al cierre del bloque de gasto certificado en relación con el último ejercicio contable.

### 69

La Comisión remite a su respuesta al apartado 20.

### 70

Para poder regular las disposiciones transitorias siempre será necesario observar las normas aplicables a dos períodos de programación diferentes y, muy probablemente, también algunas normas específicas (en términos de excepciones) para concretar más o para permitir ciertos compromisos o un determinado uso de los fondos.

### 75

La Comisión continuó proporcionando en 2016 asistencia dirigida a las autoridades de los Estados miembros que la precisaban (sesiones en 2015 y 2016 sobre el cierre, en las reuniones del Grupo de homólogos con autoridades de auditoría, y aclaraciones adicionales proporcionadas por escrito).

Para el Feader se elaboró un documento de preguntas y respuestas que abordaba los temas y preguntas más frecuentemente planteados por los Estados miembros. Además de la conferencia sobre el cierre, en 2015 se celebró otra reunión de expertos de dos días con los agentes de pago y los organismos de certificación.

### 77

No todos los aspectos de los procedimientos contradictorios entre la Comisión y los Estados miembros quedan recogidos en el Reglamento general de la política de cohesión. Sin embargo, esta cuestión fue tratada en las directrices sobre el cierre.

A fin de acelerar el proceso, las directrices sobre el cierre proporcionan a los Estados miembros un plazo de dos meses para responder a las preguntas de la Comisión, prorrogables por otros dos meses si lo solicitan.

Los pagos a los beneficiarios se abordan en el Reglamento 2007-2013 (artículo 80 del Reglamento general), que indica que deben hacerse cuanto antes y en su integridad aunque no establece un número de días. El Reglamento 2014-2020 ha establecido un plazo de 90 días para efectuar los pagos a los beneficiarios.

La DG Política Regional y Urbana está actualmente adoptando decisiones sobre los grandes proyectos que restan, con la intención de terminarlos antes de que finalice 2016.

### 78

Las directrices sobre el cierre (punto 5.2) para la cohesión establecen un plazo tanto para la Comisión como para los Estados miembros en lo que respecta a las observaciones sobre el informe final. Por otra parte, las directrices sobre el cierre establecen que en caso de que el Estado miembro no sea capaz de mejorar el informe final, la Comisión lo rechazará y llevará a cabo el cierre basándose en los documentos disponibles. Al mismo tiempo, la Comisión podrá aplicar correcciones financieras conforme al artículo 99 del Reglamento general. La facultad de la Comisión para rechazar el informe y aplicar correcciones financieras es un incentivo para que los Estados miembros respondan oportunamente a las solicitudes de la Comisión.

### 79

La Comisión remite a su respuesta al apartado 78.

En lo que concierne al desarrollo rural, el examen del último informe anual de situación no retrasará el proceso de cierre. El saldo puede ser abonado una vez se liquiden todas las cuentas y se decida que el informe anual de situación es admisible.

### 81

La Comisión remite a su respuesta al apartado 78.

### 82

Los gastos de un Estado miembro pueden estar por encima o por debajo de la asignación del programa, dependiendo de las condiciones de ejecución y del criterio seguido en relación con los excesos de declaración. Esta decisión ha de ser anterior a la fecha límite de subvencionabilidad, es decir, el 31 de diciembre de 2015.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 84 y 85:

Según el artículo 80 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, los Estados miembros se cerciorarán de que los beneficiarios reciban el importe total de la contribución pública cuanto antes y en su integridad. Este es el mensaje que la Comisión trasladó a los Estados miembros durante los seminarios sobre el cierre. Este problema se abordó en el período de programación 2014-2020 [artículo 132 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 que establece que, en función de la disponibilidad de la financiación procedente del pago de la prefinanciación inicial y anual y los pagos intermedios, la autoridad de gestión velará por que el beneficiario reciba íntegramente el importe total del gasto público subvencionable debido y, como muy tarde, antes de que hayan transcurrido 90 días desde la fecha de presentación de la solicitud de pago por parte del beneficiario].

### 86

La Comisión considera que los Estados miembros mencionados en el ejemplo del recuadro 2, bien habían utilizado un enfoque prudente en relación con sus pagos a beneficiarios del FSE (pago del saldo solo después de la verificación detallada de todos los gastos), bien habían pagado anticipos a petición de los beneficiarios que permitieron la buena ejecución de los proyectos en cuestión.

Además, la Comisión destaca que se han tomado medidas para evitar retrasos en los pagos en el período de programación 2014-2020 (véase la respuesta de la Comisión al apartado 85).

### 89

Las directrices están destinadas a aclarar la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones aplicables, así como sus expectativas; por lo tanto, no pueden considerarse como un requisito adicional. También proporcionan algunas recomendaciones a los Estados miembros que, de aplicarse, deberían facilitar el proceso de cierre. De esta manera, las directrices aseguran una mejor coherencia y transparencia normativa para los Estados miembros y, así, ofrecen garantías a los Estados miembros en cuanto a los requisitos de cierre de la Comisión. Las directrices despejan dudas sobre la manera en la que la Comisión interpreta el Reglamento, lo que debería ayudar a evitar conflictos durante el proceso de cierre entre la Comisión y el Estado miembro. Las directrices sólo son vinculantes para la Comisión, no para los Estados miembros.

### 90

La Comisión destaca que la mayoría de las autoridades consultadas no consideran que las directrices impongan requisitos adicionales.

Además, los puntos enumerados no son nuevos requisitos; sin embargo, era necesario aclarar ciertos detalles con el fin de reforzar la garantía sobre ciertas cuestiones y sobre la legalidad y la regularidad al cierre.

### 91

La aclaración con respecto a la conclusión de la operación y su funcionalidad al cierre tiene por objeto (con arreglo al espíritu del artículo 57 del Reglamento general) el gasto efectivo de los fondos de la UE para la consecución de los objetivos definidos en los programas. El concepto y el tratamiento de los proyectos no funcionales ya se aplicaron en el cierre de los programas de 2000-2006.

En relación con el porcentaje de riesgo residual, las directrices sobre el cierre aclaran que, para el dictamen de auditoría que debe ser emitido por la autoridad de auditoría al cierre, dicha autoridad puede tener en cuenta las correcciones financieras aplicadas antes de la presentación de los documentos de cierre. La propia Comisión calcula desde 2011 un porcentaje de error total y ha sido una condición para la reserva en los informes anuales de actividades. Esto mitiga aún más los riesgos al cierre y proporciona información sobre el porcentaje de error restante en los gastos acumulados certificados (véase el apartado 91).

El concepto de desarrollo por fases ha estado presente en las directrices sobre el cierre desde su primera adopción. El desarrollo por fases de los proyectos viene motivado por la necesidad de garantizar la continuidad de las inversiones entre períodos de programación, de reducir el ciclo artificial de demanda de inversiones (que se traduce en precios elevados) que conlleva el ciclo de programación de 7 años y de asegurar el cumplimiento del objetivo final.

La Comisión considera que las directrices sobre el cierre aclaran adecuadamente las normas específicas para el desarrollo por fases de proyectos de menor envergadura y que esto no complicará el proceso de cierre.

Con respecto a los instrumentos financieros, la decisión de modificación de las directrices sobre el cierre de la Comisión no afecta a las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, según el cual la contribución de los fondos a los instrumentos financieros debe haberse pagado el 31 de diciembre de 2015 a más tardar. Por lo tanto, las directrices solo han proporcionado aclaraciones con arreglo a las normas vigentes. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6 y 45 y a la recomendación 3 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2015.

### **Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 98 y 99:**

Los plazos recomendados en las directrices sobre el cierre para la política de cohesión de la Comisión tratan de ayudar a las diferentes autoridades a realizar su trabajo a su debido tiempo.

Es responsabilidad de los Estados miembros velar por que exista una adecuada división del trabajo y coordinación dentro de la administración nacional.

### **Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 100 y 101:**

En el documento de preguntas y respuestas sobre el cierre para los Estados miembros (pregunta 98), la Comisión reconoce que este desfase temporal debe ser tenido en cuenta por la autoridad de gestión en relación con los instrumentos financieros, a fin de permitir que la autoridad de certificación y la autoridad de auditoría finalicen su trabajo a tiempo. Se recomendó que la autoridad de certificación envíe la última solicitud de pago intermedio (incluidos los gastos que serán certificados al cierre) a la autoridad de auditoría antes del 30 de junio de 2016 para poder llevar a cabo la necesaria labor de auditoría. La Comisión ha dado instrucciones específicas a las autoridades de auditoría en ese sentido, por ejemplo, en la reunión del Grupo de homólogos celebrada en Riga en septiembre de 2015.

### **105**

La Comisión presta especial atención a la validación de los cambios en los porcentajes de error anteriormente comunicados. Para los programas operativos con mayor riesgo, se está llevando a cabo trabajo de auditoría específico previo al cierre.

El Tribunal ha examinado la evaluación de la Comisión de los porcentajes de error publicados en los informes anuales de control proporcionados por las autoridades nacionales desde 2010.

### **107**

De conformidad con el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, la contribución de los fondos a los instrumentos financieros se incluye en las solicitudes de pago a la Comisión. Siguiendo las directrices de la Comisión, este gasto debería estar siempre incluido en la población auditada. Además, tal como se establece en la metodología acordada para la auditoría, las autoridades de auditoría podrán efectuar auditorías temáticas sobre instrumentos financieros que cubran tanto la constitución del fondo como la ejecución real de los proyectos, a través de la auditoría de una muestra de las operaciones a nivel de los intermediarios financieros o de los beneficiarios finales. Las autoridades de auditoría, a efectos de la declaración de cierre, tendrán que obtener y proporcionar garantías sobre la legalidad y regularidad no solo de la contribución del PO desembolsada en fondos que ponen en marcha instrumentos financieros, sino también de la utilización de la contribución del PO a través de operaciones subyacentes ejecutadas por los destinatarios finales.

Para el Feader, la Comisión requería que los organismos de certificación confirmasen el gasto subvencionable para los instrumentos financieros en la última liquidación de cuentas.

La Comisión remite a su respuesta al apartado 100.

## Respuestas de la Comisión

### 108

En lo que atañe al desarrollo rural, los agentes de pago y los organismos de certificación deben comprobar el uso real del tramo anterior antes de abonar el siguiente pago. Por otra parte, los exhaustivos requisitos de presentación de informes establecidos en virtud del artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 también garantizan la adecuada aplicación y la buena gestión financiera.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 109 y 110:

Las normas nacionales e internacionales exigen que los anticipos se paguen con la firma del contrato. El pago del anticipo es, pues, un requisito previo para el inicio de la ejecución de obras y la provisión de servicios.

### 111

Los anticipos contractuales solo son subvencionables en la medida en que se abonen con arreglo a las normas nacionales y a la práctica habitual del mercado. Por lo tanto, es improbable que representen un alto porcentaje, y si lo hacen es porque existe una razón basada en el mercado para ello.

La Comisión ha establecido que el pago de anticipos solo sea subvencionable si el valor físico de la correspondiente ejecución es al menos igual al de los anticipos al cierre. Este aspecto se comprueba a través de las verificaciones de gestión. A este respecto, las autoridades nacionales deben asegurarse de que los pagos se hacen sobre la base de la decisión de concesión de la ayuda y que los pagos se han traducido en verdaderas obras o servicios.

Esta cuestión ya fue aclarada durante el período de programación 2000-2006.

La garantía de auditoría proporcionada por las autoridades de auditoría al cierre también abarcará la cuestión de los anticipos contractuales y el hecho de que las autoridades de gestión hayan comprobado su subvencionabilidad, como se recordó a todas las autoridades de auditoría durante la reunión anual de coordinación de las auditorías de 2016 y durante la reunión del Grupo de homólogos de septiembre de 2016 (véase el apartado 113).

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 114 y 115:

La Comisión recuerda que la obligación de notificar las medidas de ayuda estatal recae sobre los Estados miembros y que la decisión de la Comisión sobre grandes proyectos no abarca el cumplimiento del gran proyecto de las normas sobre ayudas estatales.

Sin embargo, la obligación de notificar ayudas estatales solo se aplica a un número limitado de grandes proyectos (la notificación no es necesaria, por ejemplo, cuando no hay ayuda estatal implicada o cuando el proyecto se inscribe en el ámbito de aplicación de un Reglamento de exención por categorías o en un régimen de ayudas autorizado).

Además, debe hacerse una distinción entre la situación antes y después de la sentencia Flughafen Leipzig-Halle y entre los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020.

La Comisión también recuerda que la DG Política Regional y Urbana ya consultó a la DG Competencia a través de consultas interservicios formales en relación con las decisiones en materia de grandes proyectos antes de que concluyese 2012, aunque no de forma sistemática.

A partir de la sentencia Flughafen Leipzig-Halle, la DG Política Regional y Urbana y la DG Competencia han reforzado su cooperación en relación con la evaluación de la ejecución de los grandes proyectos. La Comisión subraya que no existe ningún gran proyecto en relación con el cual haya adoptado en los últimos años una decisión por la que se aprueba financiación del FEDER o del FC, y para el que posteriormente se adoptara una decisión negativa en virtud de las normas sobre ayudas estatales. Esto demuestra que los mecanismos de cooperación puestos en marcha funcionan bien en la práctica.

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 1

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no está en condiciones en este momento de adquirir ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020

Ya se realizó un importante esfuerzo con el objetivo de armonizar las normas de los Fondos EIE para el período 2014-2020, tanto para los ejercicios contables anuales como para el cierre. La Comisión tratará de armonizar las disposiciones reglamentarias relativas a los fondos, incluida la terminología y los procesos de garantía y cierre, cuando ello permita mejorar la gestión de los fondos de la UE y contribuya a simplificar y hacer más eficaz la ejecución en los Estados miembros y regiones.

La Comisión considera que la armonización de las disposiciones en los ámbitos del desarrollo rural y la cohesión no debe socavar la coherencia de la ejecución de la PAC. La importancia de preservar las sinergias obtenidas entre los dos pilares (FEAGA y Feader) fue reconocida por el legislador [considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013<sup>3</sup>]. Para ambos pilares de la PAC la liquidación de conformidad es independiente de la liquidación de cuentas.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 119 y 120:

En el ámbito del desarrollo rural, la Comisión no ha tenido conocimiento de ninguna queja de los Estados miembros relativa al desfase entre las expectativas y la realidad. El proceso de cierre es una resolución de los asuntos financieros. Se trata de un proceso independiente de la liquidación de conformidad.

En consonancia con la legislación aplicable [artículo 52 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013], los procedimientos de liquidación de conformidad abarcan un período de 24 meses anteriores a la iniciación de la investigación. Los Estados miembros están familiarizados con la configuración del sistema y están bien informados acerca del período abarcado por cada investigación. En el período de programación anterior, en concreto tras el cierre del período 2000-2006 en materia de desarrollo rural, también se adoptaron correcciones financieras y los Estados miembros no cuestionaron la oportunidad de tales decisiones.

3 «En cuanto a la política agrícola común (PAC), ya se han obtenido sinergias importantes armonizando y racionalizando las normas de gestión y control del primer pilar (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA) y el segundo pilar (Feader) de la PAC. Debe, por tanto, mantenerse el estrecho vínculo entre el FEAGA y el Feader, y deben preservarse las estructuras ya existentes en los Estados miembros».

## Respuestas de la Comisión

### 121

Para los gastos de la PAC, incluido el desarrollo rural, el legislador ha establecido para el período 2007-2013 la distinción entre, por una parte, la liquidación anual de cuentas y los procesos de cierre y, por otra parte, el procedimiento de liquidación de conformidad, y ha confirmado esta misma distinción para el período 2014-2020. La distinción entre los aspectos de contabilidad, legalidad y regularidad ha demostrado ser eficaz y eficiente.

### 122

La Comisión considera que tal presentación de información específica sobre el resultado final del cierre para el período de programación en su conjunto puede formar parte del informe anual de actividades de las respectivas Direcciones Generales.

### 123

La Comisión remite a su respuesta a los apartados 40 y 54.

En lo que respecta a la política de cohesión, los informes anuales de actividades dan detalles sobre los procesos internos encaminados a garantizar una gestión adecuada de los riesgos relacionados con la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas, así como la naturaleza de los pagos correspondientes. En este sentido, el objetivo de control para el período 2007-2013 es asegurar que el riesgo residual total de cada programa no supere el 2 %, a partir de todos los resultados de auditoría disponibles. Para el período 2014-2020, el Reglamento introduce la aprobación anual de las cuentas y, en consecuencia, la aprobación anual por parte de la Comisión de los bloques de gasto legal y regular, así como la aprobación de un informe final de ejecución por programa, como condición para la aprobación del pago del saldo final.

Para los períodos 2007-2013 y 2014-2020 del Feader, el legislador ha previsto el cierre sobre la base de la liquidación de cuentas anuales, con la posibilidad de aplicar correcciones financieras a través de auditorías de conformidad efectuadas tras el pago del saldo final. Los informes anuales de actividades continuarán dando detalles sobre la eficacia de las medidas de desarrollo rural y el cumplimiento con base en los ejercicios de liquidación anual de cuentas y los resultados de las auditorías de conformidad.

La Comisión no está en condiciones en este momento de contraer ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

### 125

En cuanto a la política de desarrollo rural, la Comisión ha puesto en marcha procesos encaminados a asegurar la adecuada gestión de los riesgos relativos a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas, así como la naturaleza de los pagos correspondientes, con el objetivo de que el riesgo residual respecto del presupuesto de la UE no supere el 2 %.

La legalidad y la regularidad del gasto se comprueban más a fondo a través del procedimiento de liquidación de conformidad, que se lleva a cabo de forma separada e independiente del ejercicio de cierre. Las correcciones financieras se imponen como resultado de un procedimiento de liquidación de conformidad.

En el actual marco jurídico, pueden continuar tomándose decisiones de liquidación de conformidad aun después del cierre del programa.

## Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 126 y 127:

Para el período 2007-2013, no existe una verdadera base jurídica que permita a la Comisión vincular directamente el pago del saldo final al cierre con los resultados reales a nivel del programa o del eje prioritario.

Que no exista una estrecha relación normativa entre el rendimiento y los pagos no significa que no se realicen evaluaciones de los programas y de sus resultados.

Para el período 2014-2020, el marco de rendimiento establecido creará un vínculo entre los pagos y la consecución de los productos y los resultados a nivel de los ejes prioritarios.

## Recomendación 2

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión no está en condiciones en este momento de contraer ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

En la política de cohesión, las normas vigentes para el período de programación 2014-2020 ya prevén los elementos solicitados por el Tribunal en ambos guiones.

En cuanto a la segunda parte de la recomendación sobre rendimiento, el artículo 22, apartado 7, del Reglamento sobre disposiciones comunes ya permite a la Comisión aplicar correcciones financieras cuando constate un grave incumplimiento de los objetivos relativos a los indicadores financieros, los indicadores de productividad y las etapas claves de la ejecución, establecidos en el marco de rendimiento.

La comisión considera que la posible armonización de las distintas políticas no debe socavar las sinergias obtenidas en la gestión de los dos fondos de la PAC, a saber, el FEAGA y el Feader. La importancia de preservar las sinergias obtenidas entre los dos pilares (FEAGA y Feader) fue reconocida por el legislador [considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013<sup>4</sup>].

## Recomendación 3

La Comisión no acepta esta recomendación.

Aunque la Comisión continuará informando a la autoridad presupuestaria con total transparencia sobre la ejecución de los programas, en particular los resultados al cierre, no está en condiciones en este momento de contraer ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

---

<sup>4</sup> «En cuanto a la política agrícola común (PAC), ya se han obtenido sinergias importantes armonizando y racionalizando las normas de gestión y control del primer pilar (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA) y el segundo pilar (Feader) de la PAC. Debe, por tanto, mantenerse el estrecho vínculo entre el FEAGA y el Feader, y deben preservarse las estructuras ya existentes en los Estados miembros».

### 129

La Comisión está obligada a respetar el marco jurídico vigente y aprobado por el legislador.

Se considera necesario el solapamiento entre los dos períodos, dado que muchas operaciones tardan varios años en llevarse a cabo y que siempre habrá una fase de inicio y una de conclusión para cualquier período de programación.

Los servicios de la Comisión han alentado a los Estados miembros a que aumenten las capacidades relacionadas con el cierre y a que utilicen las asignaciones para asistencia técnica del período 2007-2013 o 2014-2020 para este fin.

El proceso de cierre comenzó con la realización de preparativos antes del final del período de subvencionabilidad y estuvo plenamente operativo desde que este terminó. De hecho, se concedieron dos años adicionales a los Estados miembros (tres años en el caso de los programas de 2014-2020) para llevar a cabo sus programas. Esto permite: una mejor gestión y absorción de los programas, teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar proyectos plurianuales; reducir la presión y la carga de trabajo de las autoridades involucradas; y una mejor transición entre períodos.

### 130

La Comisión cree firmemente que interrumpir el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad tendrá como resultado un menor grado de ejecución de las políticas.

### 131

Que se dé un período más corto en el contexto de la política de desarrollo rural puede explicarse por el hecho de que los procesos de certificación y liquidación de cuentas llevan funcionando más de una década y, en términos generales, puede decirse que los organismos de certificación y los agentes de pago conocen los requisitos.

La Comisión considera que es necesario mantener el equilibrio entre la reducción de la carga administrativa y la prestación de garantías en cuanto a la legalidad y regularidad de los gastos.

### Recomendación 4

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión cree firmemente que interrumpir el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad tendrá como resultado un menor grado de ejecución de las políticas, reducirá la posibilidad de que se aprueben proyectos plurianuales en el último año del período de ejecución al imponer cargas administrativas adicionales y causará trastornos en la transición entre períodos. Con respecto al Feader, esto podría afectar de forma negativa a la buena ejecución de los compromisos ambientales plurianuales o a los proyectos de creación de empresas basados en planes de negocio plurianuales.

### 133

La Comisión considera que hay plazos suficientemente detallados para todos los ámbitos clave relevantes para el cierre.

Para la política de cohesión, los ámbitos clave relevantes para el cierre son la ejecución (abordada en el informe final de ejecución), la legalidad y la regularidad de los gastos (abordadas en la declaración de cierre y el informe final de control) y, por último, la declaración final de gastos. Los plazos para estos ámbitos están indicados en el Reglamento. En particular, la Comisión tiene un plazo de cinco meses para informar al Estado miembro sobre sus observaciones acerca del contenido del informe final de ejecución y la declaración de cierre. En cuanto a los grandes proyectos en el período 2007-2013, menos del 2 % están pendientes de aprobación.

Los plazos principales para los programas de desarrollo rural están recogidos en el Reglamento (por ejemplo, para la presentación de los documentos de cierre o el pago final). Sin embargo, algunos plazos no están especificados, lo que concede el tiempo suficiente para garantizar una decisión de cierre correcta y la protección del presupuesto de la UE.

### Recomendación 5

La Comisión observa que esta recomendación está dirigida a los Estados miembros.

### Recomendación 6

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión está actualmente adoptando decisiones sobre los grandes proyectos que restan para el período 2007-2013, con la intención de finalizarlos, en la medida de lo posible, antes de que finalice 2016. Se han puesto en marcha procesos para la toma de dichas decisiones dentro de un plazo de tres meses, tal como exigen los reglamentos. Quedan pendientes de aprobación menos del 2 % de los grandes proyectos en el período 2007-2013.

En cuanto al período de programación 2014-2020, la Comisión ha acelerado la tramitación de los grandes proyectos, que actualmente están siendo aprobados en un promedio de 110 días.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 134 y 135:

En general, las directrices sobre el cierre no deben considerarse un requisito adicional, más bien sirven para aclarar la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones aplicables, así como sus expectativas. También proporcionan algunas recomendaciones a los Estados miembros que, de ser tenidas en cuenta, deberían facilitar el proceso de cierre. De esta manera, las directrices aseguran una mejor coherencia y transparencia normativa para los Estados miembros y, así, ofrecen garantías a los Estados miembros en cuanto a los requisitos de cierre de la Comisión.

La Comisión toma nota de que el Tribunal considera dichas aclaraciones como útiles y apropiadas, por ejemplo, en lo relativo al porcentaje de riesgo residual (véanse los apartados 123 y 135).

La Comisión ha explicado su postura en relación con la posibilidad legal que confiere el artículo 78, apartado 6, del Reglamento general para el período 2007-2013, de considerar como subvencionables al cierre los gastos relacionados con instrumentos financieros. Véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 3 del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2015.

La Comisión también remite a su respuesta al apartado 89.

La Comisión considera que las directrices sobre el cierre aclaran adecuadamente las normas específicas para el desarrollo por fases de proyectos de menor envergadura y que esto no complicará el proceso de cierre.

### 137

La Comisión considera que la preparación interna para el cierre está bien encaminada para asegurar un buen proceso de cierre.

Es responsabilidad de los Estados miembros velar por que exista una adecuada división del trabajo y coordinación dentro de la administración nacional.

### 138

La Comisión subraya que, para el cierre del período 2007-2013, el riesgo de reducciones injustificadas en los porcentajes de error finales notificados por los Estados miembros resulta atenuado por la emisión de los informes anuales de control y la aplicación de correcciones financieras cuando los porcentajes de error residual están por encima del umbral de importancia relativa. La Comisión analiza minuciosamente y valida el porcentaje de error notificado por las autoridades de auditoría año tras año, así como al cierre. Este proceso es revisado anualmente por el Tribunal.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 139 y 140:

Debe tenerse en cuenta que la obligación de notificar ayudas estatales solo se aplica a un número limitado de grandes proyectos (la notificación no es necesaria, por ejemplo, cuando no hay ayuda estatal implicada o cuando el proyecto se inscribe en el ámbito de aplicación de un Reglamento de exención por categorías o en un régimen de ayudas autorizado).

La Comisión remite a su respuesta a la recomendación 4 en el Informe Especial n.º 24/2016.

En cuanto a la comprobación del cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales por parte de los grandes proyectos, la Comisión rechazó la recomendación, ya que consideró que va en contra de los objetivos que la Comisión promovía a través de las orientaciones que proporcionó a los Estados miembros en 2012 para que no se revisaran de nuevo de forma sistemática los proyectos sobre los que se hubiera decidido antes de esa fecha, dejando a los Estados miembros la posibilidad de notificar o no, y para proporcionar seguridad jurídica a los Estados miembros y a los beneficiarios en cuanto al tratamiento de tales proyectos.

### 141

En lo que concierne al ámbito del desarrollo rural, la Comisión es consciente de que, como ocurre con cualquier otra medida gestionada por un agente de pago, en el caso de los instrumentos financieros existe el riesgo de declarar los gastos como no subvencionables.

Sin embargo, la Comisión desea subrayar que en auditorías anteriores ya ha alertado a los Estados miembros sobre los posibles gastos irregulares.

Ya se han planeado auditorías dedicadas al cierre de los fondos de garantía que, si procede, pueden dar lugar a correcciones financieras.

En relación con la subvencionabilidad de los gastos relativos a instrumentos financieros y a anticipos contractuales, ya se han proporcionado aclaraciones específicas a las autoridades nacionales para su garantía al cierre.

En cuanto a la política de cohesión, la Comisión remite a su respuesta a los apartados 100 y 107.

### Recomendación 7

La Comisión acepta esta recomendación.

En relación con la subvencionabilidad de los gastos relativos a instrumentos financieros y a anticipos contractuales, ya se han proporcionado aclaraciones específicas a las autoridades de los programas para su garantía al cierre.

## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM)/Inicio de la fiscalización	15.9.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	13.10.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	14.12.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	25.1.2017

Una vez finalizado un período de programación, los programas de cohesión y desarrollo rural deben cerrarse y liquidarse financieramente. La Comisión y los Estados miembros tienen tareas y responsabilidades específicas en el proceso de cierre. En esta auditoría se examina si las normas y procedimientos relativos al cierre proporcionan una base a la Comisión y los Estados miembros para cerrar los programas de manera eficiente y oportuna. En general, se observa que las directrices de la Comisión para el cierre del período 2007-2013 de los ámbitos de cohesión y desarrollo rural constituyen una base adecuada para preparar a los Estados miembros para este proceso de manera eficaz, pero se han identificado ciertas insuficiencias y riesgos que deben solventarse durante el ejercicio de cierre. Asimismo, se formula una serie de recomendaciones referentes al marco legislativo posterior a 2020.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones