



Bruselas, 28.2.2017
COM(2017) 124 final

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

**Causas esenciales de los errores y medidas adoptadas (artículo 32, apartado 5, del
Reglamento Financiero)**

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN Y RESUMEN	4
II.	PRESENTACIÓN GENERAL	8
1.	Contexto	8
1.1.	El presupuesto de la UE y cómo se ejecuta.....	8
1.2.	La supervisión de la Comisión acerca de la ejecución del presupuesto de la UE	9
1.3.	Peticiones formulados por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la aprobación de la gestión del ejercicio 2014.....	10
2.	Metodología relativa al análisis de los niveles de error persistentemente elevados	10
2.1.	Definiciones y criterios básicos	10
2.2.	Los enfoques de la Comisión y del Tribunal para estimar los niveles de error	11
a)	El enfoque de la Comisión para estimar los niveles de error.....	11
b)	El enfoque del Tribunal para estimar los niveles de error	12
c)	Comparación de los resultados de los enfoques de la Comisión y del Tribunal.....	13
3.	Situación del presupuesto de la UE en su conjunto	14
3.1.	Los continuos esfuerzos de la Comisión para disminuir el nivel global de error:.....	14
3.2.	Tipos de error identificados por la Comisión y el Tribunal	17
3.3.	Consecuencias del carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE	17
3.4.	Coste de los controles y de la simplificación.....	18
3.5.	Necesidad de seguir mejorando los sistemas de gestión y control existentes, en particular los controles de primer nivel en los Estados miembros	20
III.	SITUACIÓN RELATIVA A LAS DISTINTAS RÚBRICAS DEL MFP.....	21
1.	Introducción	21
2.	Subrúbrica 1A) del MFP: Competitividad, Investigación e Innovación (a saber, Dirección General de Investigación e Innovación [RTD] y Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías [CNECT])	23
2.1.	Nivel de error.....	23
2.2.	Las causas esenciales de error	25
a)	Objetivos y prioridades de las políticas.....	25
b)	Subvencionabilidad	25
c)	La causa de la falta de detección de errores: debilidades de los sistemas de gestión y control	25
2.3.	Medidas correctoras adoptadas	26
a)	Simplificación	26
b)	Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control.....	27
c)	Marco jurídico 2014-2020: mayor simplificación, pero también ámbitos con mayor riesgo	27
3.	Subrúbrica 1B) del MFP: «Cohesión»	28
3.1.	Subrúbrica 1B) del MFP: DG Política Regional y Urbana (REGIO)	29
3.1.1.	Nivel de error	29

3.1.2.	Causas esenciales de los errores	31
3.1.3.	Medidas correctoras adoptadas	32
a)	Simplificación	33
b)	Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control.....	34
c)	Marco jurídico 2014-2020: refuerzo de las disposiciones de rendición de cuentas y control.....	37
3.2.	Subrúbrica 1B) del MFP: DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (EMPL)	38
3.2.1.	Nivel de errores	38
3.2.2.	Causas esenciales de los errores	40
3.2.3.	Medidas correctoras adoptadas	41
a)	Simplificación	42
b)	Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control.....	44
c)	Marco jurídico 2014-2020: refuerzo de las disposiciones de rendición de cuentas y control.....	44
4.	Rúbrica 2 del MFP:	44
4.1.	Niveles de error	45
4.2.	Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).....	47
4.2.1.	Causas esenciales de los errores	47
4.2.2.	Medidas correctoras adoptadas	48
4.3.	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	48
4.3.1.	Causas esenciales de los errores	48
4.3.2.	Medidas correctoras adoptadas	49
a)	Simplificación	49
b)	Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control.....	50
c)	Marco jurídico 2014-2020: Mejoras significativas	51
5.	Rúbrica 4 del MFP: Una Europa global.....	51
5.1.	Niveles de error	51
5.2.	DG «Cooperación internacional y desarrollo» (DEVCO)	53
5.2.1.	Las causas esenciales de error	53
5.2.2.	Medidas correctoras adoptadas	53
a)	Simplificación	53
b)	Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control.....	54
c)	Marco jurídico 2014-2020:.....	54
5.3.	DG «Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación» (NEAR). 55	
5.3.1.	Causas esenciales de los errores	55
5.3.2.	Medidas correctoras adoptadas	55
IV.	CONCLUSIONES	57
1.	La gestión financiera mejoró considerablemente, lo que dio lugar a un descenso en el nivel de error	57
2.	La Comisión y el Tribunal coinciden en su evaluación sobre el nivel de error y las causas esenciales de los errores	57
3.	La necesidad de tener en cuenta el carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE	57
4.	Costes de gestión y control y la necesidad de una mayor simplificación	57
5.	La Comisión toma medidas continuamente para abordar las causas esenciales y el impacto económico de los errores.....	58

I. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

La presente Comunicación ofrece un análisis detallado de las causas esenciales de los errores en el contexto de la ejecución del presupuesto de la UE y de las acciones llevadas a cabo, de conformidad con el artículo 32, apartado 5, del Reglamento Financiero¹. Responde a las peticiones del Parlamento Europeo² y del Consejo³ de presentar un informe sobre los «niveles de error persistentemente elevados y sus causas esenciales». La Comunicación se basa en la información de que dispone la Comisión, cubriendo sobre todo los pagos realizados para el período de programación 2007-2013.

De conformidad con el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (el Tratado), la responsabilidad de garantizar que el presupuesto se ejecuta de forma correcta recae principalmente sobre la Comisión.

A pesar de que la Comisión es responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE, en realidad alrededor del 80 % de los gastos los ejecutan directamente los Estados miembros en el marco de la gestión compartida. Esto es así especialmente para la Política Agrícola Común y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. A fin de garantizar una buena gestión financiera, el marco reglamentario exige a los Estados miembros que designen autoridades de ejecución (organismos pagadores para el ámbito de la agricultura y autoridades de gestión para el de la cohesión), así como instituciones de control externo (organismos de certificación para el ámbito de la agricultura y autoridades de auditoría para el de la cohesión), que realizan anualmente alrededor de 19 000 auditorías sobre el terreno. El restante 20 % del presupuesto de la UE se ejecuta bajo gestión directa o indirecta, a través de terceros, principalmente instituciones financieras europeas o internacionales, como el Banco Europeo de Inversiones o la Agencia de la ONU para los Refugiados.

Tras un examen minucioso de la fiabilidad de la labor llevada a cabo por los auditores externos, la Comisión aplica el concepto de «auditoría única», según el cual cada nivel de control se sustenta sobre el anterior. Este enfoque, que trata de evitar la duplicación de la labor de control y reducir los gastos administrativos generales derivados de las actividades de control y auditoría, así como la carga para los beneficiarios finales, se traduce aproximadamente en 250 auditorías llevadas a cabo cada año por los distintos servicios de la Comisión en los ámbitos de la cohesión y la agricultura⁴.

Para los modos de gestión directa e indirecta, la supervisión de la Comisión se basa en el trabajo de sus propias unidades de verificación/ auditoría a posteriori y/o en los resultados del trabajo de los auditores externos contratados (por ejemplo, para el ámbito de la «cooperación internacional y desarrollo» y la «política europea de vecindad y negociaciones de ampliación»).

¹ 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.

² Informe del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2014, sección III [2015/2154(DEC)].

³ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al ejercicio 2014 (Documento 5583/16 de 2.2.2016).

⁴ Estos controles abarcaron pruebas de confirmación (la repetición del trabajo llevado a cabo por las instituciones de control externo) y auditorías de sistemas (evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros, como por ejemplo auditorías de conformidad).

La Comisión Europea elabora un informe anual sobre la ejecución del presupuesto, el **Informe de gestión anual y rendimiento**⁵, así como informes anuales de actividad detallados, producidos por los diferentes servicios de la Comisión. Estos informes en su conjunto ofrecen una visión integral basada en la información que posee la Comisión sobre la ejecución anual del presupuesto y la contribución del gasto público a los resultados sobre el terreno. Además, estos informes contienen una evaluación realizada por el Director Dirección General correspondiente acerca del funcionamiento de los sistemas de gestión y control, con reservas que identifican posibles debilidades y un análisis detallado que demuestra la buena gestión financiera.

Con fines de gestión y rendición de cuentas, los servicios de la Comisión proporcionan las mejores estimaciones posibles de los niveles de error en su ámbito de responsabilidad, teniendo en cuenta toda la información pertinente, incluidos los resultados de control y auditoría de muestras estadísticamente representativas, y utilizando el criterio profesional. Esta evaluación conduce a las estimaciones que hace la Comisión del nivel de error en la ejecución del presupuesto de la UE con respecto a dos momentos del proceso: **importes estimados en situación de riesgo en el momento de pago/presentación de informes e importes estimados en situación de riesgo al cierre**, es decir, una vez que se han llevado a cabo todas las actividades correctoras respecto de los importes pagados indebidamente. Además, la Comisión publica una **Comunicación relativa a la protección del presupuesto de la UE**⁶ anual, donde se ofrecen más detalles sobre las medidas preventivas y correctoras. Estos dos informes están ahora incluidos en el **paquete integrado de informes financieros**⁷, de modo que se ofrece una panorámica completa de la ejecución del presupuesto de la UE en el año anterior.

En virtud del artículo 287 del Tratado, el **Tribunal de Cuentas Europeo** (el Tribunal) presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una **Declaración de fiabilidad (DF)** de las cuentas y sobre la regularidad y la legalidad de las operaciones. El Tribunal estima los niveles de error a partir de muestras estadísticas, utilizando el porcentaje de error más probable, el límite inferior de error y el límite superior de error para cada rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) y para el gasto del presupuesto en su conjunto. Estos errores estimados reflejan el incumplimiento de las normas jurídicas y, por consiguiente, **el grado de legalidad y regularidad desde el punto de vista de los requisitos administrativos**, que no deben identificarse erróneamente con el fraude ni con gastos que no se corresponden con bienes o servicios efectivamente prestados o con resultados obtenidos⁸.

La gestión financiera ha mejorado considerablemente en el curso de la última década gracias a este sólido sistema de controles a diversos niveles. El constante escrutinio del Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal dio lugar a un aumento de la profesionalización

⁵ COM(2016) 446 final.

⁶ COM(2016) 486 final.

⁷ El «paquete integrado de informes financieros» contiene el Informe de gestión anual y rendimiento, la Comunicación relativa a la protección del presupuesto de la UE, el Informe económico y las cuentas de la UE acompañadas del Debate y análisis de los estados financieros.

⁸ El Informe de la Comisión sobre la «Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2015», preparado en colaboración con los Estados miembros y adoptado en virtud del artículo 325 del Tratado [COM(2016) 472 final] indica que los casos fraudulentos que se han detectado y sobre los que se ha informado ascienden a aproximadamente el 0,4 % de los pagos efectuados (página 22).

de toda la cadena de control de los fondos de la UE, desde la Comisión hasta las autoridades de los Estados miembros, pasando por terceros países y organizaciones internacionales.

Asimismo, durante los últimos años las estimaciones de error de la Comisión y el Tribunal han llevado a conclusiones cada vez más similares en relación con los niveles de error. Las estimaciones de la Comisión para las rúbricas del marco financiero plurianual (MFP) y para los ámbitos de gasto más importantes se encuentran en su mayoría dentro del rango establecido por el Tribunal a partir de los límites de error superior e inferior.

En línea con las mejoras en la gestión financiera, **los resultados, tanto de la Comisión como del Tribunal, indican que los niveles de error están disminuyendo** (véase el Gráfico 2). Estas estimaciones anuales pasaron de ser porcentajes de dos dígitos en algunos ámbitos (en particular en el de la «Cohesión») antes de 2009, a niveles considerablemente más bajos en la actualidad, por debajo del 5 % en la mayoría de los ámbitos y cercanos o incluso inferiores al 2 % en algunos ámbitos. Asimismo, las tasas de error estimadas varían enormemente en función del ámbito político y de los regímenes de ayuda⁹.

A pesar de los progresos realizados, el Tribunal no ha emitido una declaración de fiabilidad positiva hasta ahora, dado que la tasa de error anual estimada aún no ha caído por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %.

Estas mejoras, ilustradas por la reducción de la tasa de error, han requerido una inversión muy importante en controles del sector público. Esto se ha traducido en elevados **costes de los controles**¹⁰ para algunos ámbitos, lo cual pone en duda la idoneidad de intensificar los controles y verificaciones. Además, a fin de alcanzar objetivos de las políticas que sean ambiciosos y concretos, **las normas aplicables son a menudo complejas.** Asimismo, tienen como objetivo abordar todos los escenarios posibles y proporcionar la mayor certeza posible sobre la legalidad y la regularidad del gasto para evitar correcciones a posteriori.

Además, tal y como se desprende del análisis de la Comisión y del Tribunal, los ámbitos políticos que están sujetos a normas de subvencionabilidad menos complejas muestran menores niveles de error.

Esto explica el **aumento progresivo de las solicitudes por parte de autoridades públicas y beneficiarios finales para que se mejore la proporcionalidad y la relación coste-eficacia del marco jurídico y administrativo.** No deben llevarse a cabo más controles, sino mejores controles. Asimismo, la simplificación representa la forma más efectiva de reducir los costes, la carga asociada al control y el riesgo de errores.

Con el fin de avanzar en este sentido, la Comisión lanzó en 2015 la iniciativa de un **presupuesto de la UE centrado en los resultados (BFOR, según sus siglas en inglés).** Su objetivo clave es asegurar que un presupuesto de la UE con buen rendimiento cumpla con las normas y contribuya a alcanzar los resultados deseados. De forma paralela y contando con una **mayor integración de las consideraciones de rendimiento en el proceso de toma de decisiones** a lo largo de todo el ciclo presupuestario, esta iniciativa pretende aumentar la buena gestión financiera a través de un marco de presentación de informes **más sólido, una**

⁹ En el ámbito de la «Cohesión», la Comisión y el Tribunal concluyen que los niveles de error se sitúan por encima del 5 %, mientras que para los «Recursos naturales» oscilan entre el 2 % y el 2,9 % para el año 2015. Asimismo, los «Ingresos» y los «Gastos administrativos» no están afectados por un nivel de error significativo y las cuentas de la UE han sido aprobadas por el Tribunal. Además, el Tribunal llegó a la conclusión de que los sistemas de reembolso eran más propensos al riesgo que los sistemas basados en derechos.

¹⁰ Véase el Cuadro 1.

mejor metodología para estimar las tasas de error en un marco plurianual, de la simplificación de las normas y de controles más eficaces y proporcionados, con el fin de maximizar la proporción de dinero público que contribuye realmente a la consecución de resultados positivos sobre el terreno.

Con el objetivo de orientar las acciones en este ámbito, se llevan a cabo análisis exhaustivos de las causas esenciales de los errores. En general, tanto **la Comisión como el Tribunal llegan a las mismas conclusiones acerca de la naturaleza y causas esenciales de los niveles de error persistentemente elevados: las debilidades en los sistemas de gestión y control**, en particular en los Estados miembros, terceros países y organizaciones/organismos internacionales. Esta situación se ve agravada por el a veces **complejo marco jurídico** en el que se implementan las políticas de la UE, como lo ilustra el hecho de que la tasa de error sea significativamente menor para los regímenes basados en opciones de costes simplificados¹¹, o para los sistemas basados en derechos¹² que para los regímenes basados en el reembolso completo de costes *a posteriori*.

Hay que señalar que estos errores no implican necesariamente que los importes erróneos hayan sido mal utilizados o que los objetivos de las políticas no se hayan alcanzado.

A lo largo de los años, los tipos de error más comunes que se derivan de esta combinación de factores son:

- a) partidas de gastos no subvencionables;
- b) beneficiarios/ proyectos/ períodos de ejecución no subvencionables;
- c) incumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales;
- d) insuficiente documentación fiable para respaldar las declaraciones de gastos, y
- e) declaraciones incorrectas de superficies subvencionables en el ámbito de la agricultura.

La Comisión adopta medidas continuamente, tanto preventivas (tales como las interrupciones y suspensiones de pagos) **como correctoras** (recuperaciones y correcciones financieras), **para abordar las causas profundas y las repercusiones de unos niveles de error persistentemente elevados**. Los datos disponibles sobre las cantidades aprobadas y aplicadas, así como las estimaciones de futuras correcciones, muestran que el **enfoque plurianual asegura una adecuada gestión de los riesgos relativos a la legalidad y la regularidad de las operaciones**, lo que conduce a importes en situación de riesgo al cierre de entre el 0,8 % y el 1,3 % de los gastos totales correspondientes¹³.

Las DG aplican **medidas concretas** con el fin de fortalecer los sistemas de gestión y control a nivel nacional, europeo e internacional¹⁴; las lecciones aprendidas de los períodos de programación anteriores han conducido a **mejoras en el diseño de las sucesivas**

¹¹ El Tribunal no detectó ningún nivel material de error para las intervenciones del Fondo Social Europeo durante los últimos 4 años cuando se utilizaron las opciones de costes simplificados.

¹² Como pueden ser los pagos directos en el caso del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), las subvenciones del Consejo Europeo de Investigación (CEI) o los programas Marie-Curie.

¹³ Véase el Informe anual de gestión y rendimiento para el ejercicio de 2015.

¹⁴ Véase el apartado III sobre la «Situación de los niveles de error persistentemente elevados en las distintas rúbricas del MFP».

generaciones de programas¹⁵, y la **revisión intermedia** del marco financiero plurianual 2014-2020 incluye un importante paquete de propuestas legislativas para la **simplificación**¹⁶ de las normas aplicables a la ejecución del presupuesto de la UE.

Asimismo, la Comisión coordina una red de expertos de los Estados miembros en materia de control interno que permite la identificación y el intercambio de buenas prácticas para mejorar los sistemas de gobernanza general del sector público. En el ámbito de la prevención y la detección del fraude, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y los servicios de la Comisión encargados de la gestión compartida, cooperan con los Estados miembros a través de talleres, seminarios, sesiones de formación y en la elaboración de documentos de orientación práctica. Si bien los reglamentos sectoriales obligan a los Estados miembros a poner en marcha medidas de lucha contra el fraude efectivas y proporcionadas, la Comisión promueve con éxito la implantación de estas medidas en estrategias nacionales integrales de lucha contra el fraude.

La presente Comunicación contiene, en primer lugar, una descripción general del contexto en el que se ejecuta el presupuesto de la UE (incluida la supervisión de la Comisión), con el fin de garantizar la legalidad y la regularidad de los gastos. A continuación, se revisan las diferentes rúbricas del MFP donde existen niveles de error persistentemente elevados, sus causas esenciales y las medidas correctoras adoptadas por los servicios de la Comisión responsables.

II. PRESENTACIÓN GENERAL

1. Contexto

1.1. El presupuesto de la UE y cómo se ejecuta

El presupuesto de la UE es uno de los principales instrumentos de la realización de los objetivos de las políticas. El gasto ascendió a 145 200 millones EUR en 2015, es decir, alrededor de 285 EUR por ciudadano. Representó el 2,1 % del total del gasto público de los Estados miembros de la UE.

El presupuesto de la UE se acuerda anualmente en el contexto del MFP entre el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 del Tratado. Garantizar que el presupuesto se ejecute de forma correcta es principalmente responsabilidad de la Comisión. Casi el 80 % del presupuesto se ejecuta en el marco de lo que se conoce como la «gestión compartida», donde los Estados miembros distribuyen fondos a los beneficiarios y gestionan los gastos de conformidad con la legislación nacional y de la UE (por ejemplo, en el caso del gasto en el ámbito de la «Cohesión económica, social y territorial» y del gasto en «Recursos naturales»). El 20 % restante se ejecuta mediante

¹⁵ Tal y como ilustran los nuevos instrumentos y medidas del actual MFP 2014-2020, como por ejemplo: el mecanismo de retención para el ámbito de la «Cohesión»; la posible aplicación de la corrección financiera neta; los nuevos «Dictamen de auditoría / Declaraciones de gestión» de las autoridades nacionales; el impacto de las nuevas directivas de contratación pública, la obligación resultante de las condicionalidades previas y las normas de subvencionabilidad simplificadas.

¹⁶ La Comisión propone en un acto legislativo único la revisión ambiciosa de las normas financieras generales [COM(2016) 605 final de 14.9.2016]. Este acto legislativo también contiene los cambios correspondientes en las normas financieras sectoriales, establecidos en 15 actos legislativos relativos a programas plurianuales relacionados, por ejemplo, con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) o con la Agricultura.

gestión directa (por los servicios de la Comisión) o indirecta (terceros países u organizaciones internacionales).

Los programas también pueden agruparse de acuerdo con la forma en la que se determina el gasto:

- *Programas basados en los derechos*, con pagos basados en el cumplimiento de ciertas condiciones. Por ejemplo: las becas de estudio e investigación (al amparo de la categoría de «Gastos de competitividad»); los pagos directos a agricultores (al amparo de la categoría de «Recursos naturales»); el apoyo presupuestario directo (al amparo de la categoría de «Una Europa global») o los sueldos y las pensiones (al amparo de la categoría de «Administración»).
- *Los sistemas de reembolso de costes*, en los que la UE reembolsa costes subvencionables para actividades subvencionables. Por ejemplo: los proyectos de investigación (al amparo de la categoría de «Gastos de competitividad»), los programas de inversión en desarrollo regional y rural (al amparo de las categorías de «Cohesión» y «Recursos naturales»), los programas de formación (al amparo de la categoría de «Cohesión») y los proyectos de desarrollo (al amparo de la categoría de «Una Europa global»). Sin embargo, cabe señalar que el uso de opciones de costes simplificados en el marco de la «política de cohesión», cuya financiación se basa en los entregables o resultados conseguidos (por ejemplo, el número de personas que participan en una acción de formación profesional al amparo del FSE), es de naturaleza similar a la noción de «derecho», ya que no se basa en gastos reales incurridos.

1.2. La supervisión de la Comisión acerca de la ejecución del presupuesto de la UE

En la modalidad de gestión compartida, la Comisión ejerce una estrecha supervisión sobre el trabajo de las autoridades nacionales responsables del programa a través de las intervenciones de sus propios auditores, así como a través del examen exhaustivo de la información presentada por los Estados miembros. Esta información se divide en dos tipos:

- La primera categoría de información la ofrecen las autoridades nacionales (por ejemplo, los organismos pagadores en el ámbito de la «Agricultura» o las autoridades de gestión en el ámbito de la «Cohesión») que solicitan y reciben fondos de la UE a través de la Comisión y, posteriormente, los pagan (en parte a través de órganos intermedios) a los beneficiarios finales.
- La segunda categoría de información la proporcionan los auditores externos nacionales, que son independientes de la ejecución del programa (tales como los organismos de certificación en el ámbito de la «Agricultura» o las autoridades de auditoría en el ámbito de la «Cohesión») y ofrecen seguridad tanto respecto de la fiabilidad de los sistemas de gestión y control como de las operaciones subyacentes.

Si la Comisión, tras un examen minucioso, llega a la conclusión de que puede confiar en el trabajo de control de estos auditores externos nacionales, aplica el concepto de «auditoría única». Este concepto se refiere a un sistema interno de control y auditoría, que se basa en la idea de que cada nivel de control y auditoría se apoya en el anterior. El concepto de «auditoría única» tiene por objeto prevenir la duplicación de la labor de auditoría y control, así como reducir el coste global de las actividades de control y auditoría, tanto a nivel de los Estados miembros como de la Comisión. También trata de disminuir la carga administrativa

de los auditados. En tanto que institución responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE, la Comisión ocupa la cúspide de la pirámide de la «auditoria única».

En la gestión directa e indirecta, la supervisión de la Comisión se basa en el trabajo de sus propias unidades de verificación/ auditoría a posteriori y/o en las conclusiones de los auditores externos contratados, quienes habitualmente realizan controles a posteriori.

1.3. Peticiones formulados por el Parlamento Europeo y el Consejo en el marco de la aprobación de la gestión del ejercicio 2014

Los niveles de gastos irregulares del presupuesto de la UE han sido noticia durante muchos años. Los ámbitos que suscitan una especial preocupación son aquellos con niveles de error persistentemente elevados y sus posibles causas.

El artículo 32, apartado 5, del Reglamento financiero dispone que: «Si, durante la ejecución, el nivel de error es persistentemente elevado, la Comisión determinará las carencias en los sistemas de control, analizará los costes y los beneficios de las posibles medidas correctoras y adoptará o propondrá las medidas necesarias, por ejemplo una simplificación de las disposiciones aplicables, la mejora de los sistemas de control y la nueva configuración del programa o de los sistemas de entrega». En vista de este requisito, el Parlamento Europeo¹⁷ y el Consejo¹⁸ pidieron a la Comisión, en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión del año 2014, que presentara un informe sobre los «niveles de error persistentemente elevados y sus causas esenciales». El presente informe responde a dicha petición.

2. Metodología relativa al análisis de los niveles de error persistentemente elevados

2.1. Definiciones y criterios básicos

Se produce un error cuando una operación no se realiza de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales aplicables, y, por lo tanto, se consideran los gastos declarados (y reembolsados) como gastos irregulares¹⁹.

En este contexto, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Un error no significa que los fondos hayan desaparecido, se hayan perdido o desperdiciado.
- A pesar de la existencia de errores, en general, los fondos han sido utilizados para los fines previstos y para los proyectos aprobados. Aunque hubiera deficiencias en la ejecución del proyecto o se detectaran gastos no subvencionables, la calidad o la entrega de los proyectos no tiene necesariamente que haberse visto afectada.
- Un error no significa necesariamente que se haya cometido fraude. Mientras que los errores comportan infracciones de ciertas condiciones de financiación, el fraude constituye un acto doloso. Resulta esencial destacar que el fraude detectado

¹⁷ Informe del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2014, sección III [2015/2154(DEC)]

¹⁸ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al ejercicio 2014 (Documento 5583/16 de 2.2.2016).

¹⁹ La definición legal de irregularidad contra el presupuesto de la UE es la especificada en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95.

constituye un porcentaje marginal²⁰. No obstante, en consonancia con la tolerancia cero de la Comisión con el fraude y la corrupción, todos los servicios de la Comisión ya han diseñado una estrategia de lucha contra el fraude y actualmente están mejorando sus herramientas de prevención y detección del fraude.

Por consiguiente, para este informe la Comisión tuvo en cuenta los siguientes criterios básicos:

- Los niveles de error se refieren a gastos irregulares identificados por la Comisión, las autoridades nacionales y/o por el Tribunal.
- Por «persistentemente elevados» se entienden aquellos niveles de error para los que el impacto financiero o los riesgos están por encima del umbral de importancia relativa (2 %) durante un número de años. Para este informe se han tomado en consideración tres años (de 2013 a 2015).
- Los datos se han resumido por «familias» de políticas y servicios de la Comisión, siguiendo las rúbricas del MFP 2014-2020.

El siguiente análisis abarca principalmente la situación de los pagos relativos al anterior período de programación (2007-2013). Esto se debe a que el nivel de ejecución de los programas/ proyectos relacionados con el nuevo período de programación 2014-2020 aún no proporciona suficientes datos a la Comisión para hacer una evaluación significativa de los niveles de error persistentemente elevados. No obstante, en el informe se examina si las lecciones aprendidas en el período de programación 2007-2013 se han tenido en cuenta cuando se elaboraron los nuevos fundamentos jurídicos para el período 2014-2020. La Comisión supervisará de cerca si los nuevos sistemas y/o nuevas normas de subvencionabilidad abordan eficazmente los problemas detectados en el pasado, garantizando que:

- previenen errores, y/o
- los identifican y corrigen.

2.2. Los enfoques de la Comisión y del Tribunal para estimar los niveles de error

a) El enfoque de la Comisión para estimar los niveles de error

Como se explicó en el Informe de gestión anual y rendimiento (IGAR) de 2015, la Comisión determina el nivel de error para evaluar si las operaciones financieras se han ejecutado de conformidad con las disposiciones reglamentarias y contractuales aplicables. Esto se hace para obtener garantías sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, y para que la Comisión pueda llevar a cabo sus responsabilidades respecto de la supervisión y ejecución del presupuesto mediante la aplicación de medidas preventivas y correctoras cuando se identifican irregularidades graves. El nivel de error se define como la mejor estimación que hace el ordenador de pagos, teniendo en cuenta toda la información pertinente disponible y utilizando un criterio profesional, de los gastos o ingresos que se considera que incumplen las disposiciones contractuales y reglamentarias aplicables en el momento en el que se autorizaron las operaciones financieras.

La Comisión utiliza tres indicadores para medir el nivel de error:

²⁰ Tras el Informe de la Comisión sobre la «Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2015» [COM(2016) 472 final], los casos fraudulentos que se han detectado y sobre los que se ha informado ascienden a aproximadamente el 0,4 % de los pagos efectuados (página 22).

- Importe en situación de riesgo: el nivel de error expresado en forma de importe absoluto, con un valor.
- La tasa de error: el nivel de error expresado en forma de porcentaje de los gastos.
- La tasa de error residual: el nivel de error después de que se hayan aplicado medidas correctoras, expresado en forma de porcentaje.

El nivel de error se mide o estima en diversos momentos, dependiendo del ámbito de política en particular:

- En el momento del pago/presentación de informes, cuando se hayan aplicado algunas medidas correctoras, pero vayan a aplicarse otras en años sucesivos.
- En el momento de cierre (anual o final), cuando se hayan aplicado todas las medidas correctoras. En el caso de los programas plurianuales, esto se refiere al final de la ejecución del programa. En el caso de los gastos o programas anuales, esto se calcula al final de un período plurianual que abarca la aplicación de medidas correctoras, dependiendo del ámbito de política o programa.

El término «medidas correctoras» se refiere a los distintos controles realizados después de que el pago esté autorizado, dirigidos a identificar y corregir los errores mediante correcciones financieras y recuperaciones²¹.

Dentro de este marco general, cada servicio de la Comisión aplica el enfoque más adecuado para ofrecer, con fines de gestión, una estimación realista del nivel de error para las políticas bajo su responsabilidad. En este contexto, la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRI) y las Direcciones Generales de «Cohesión» se refieren a las tasas de error validadas, dado que el cálculo del porcentaje se fundamenta en gran medida en los datos validados/ ajustados que proporcionan las autoridades de los Estados miembros que llevan a cabo controles de gestión, o controles y auditorías a posteriori a partir de muestras estadísticamente representativas. La DG AGRI y las DG de «Cohesión» determinan hasta qué punto se puede confiar en los datos nacionales y también se apoyan, en particular, en las conclusiones del trabajo de sus propias unidades de verificación/auditoría *a posteriori*. Las DG de las «familias» de Investigación y Relaciones Exteriores centran su análisis del error en una combinación de tasas de error detectadas y/o residuales, a partir de auditorías de control a posteriori realizadas por sus propios auditores y/o por auditores contratados (para más información al respecto, véase el apartado III, «Situación relativa a las distintas rúbricas del MFP»).

b) El enfoque del Tribunal para estimar los niveles de error

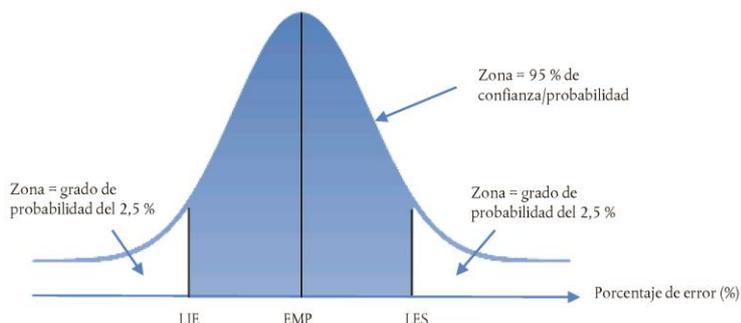
El Tribunal es el auditor externo de la Unión Europea. En virtud del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se requiere que se presente al Parlamento Europeo y al Consejo una Declaración de fiabilidad (DF) externa de las cuentas y sobre la regularidad y la legalidad de las operaciones subyacentes.

El Tribunal estima el nivel de error a partir de muestras estadísticas, utilizando el porcentaje de error más probable para las rúbricas del MFP y para el gasto del presupuesto en su conjunto. Solo los errores cuantificados forman parte del cálculo. El porcentaje de error más

²¹ Anexo 2 del Informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE para 2015 [COM(2016) 446 final].

probable es una estimación estadística del porcentaje de probabilidad de error en la población. Como ejemplos de errores destacan los incumplimientos cuantificables de los reglamentos, las normas, y las condiciones contractuales y de subvención aplicables. El Tribunal también estima el límite inferior de error y el límite superior de error (véase el Gráfico 1)²².

Gráfico 1. Estimación del nivel de error por parte del Tribunal



El porcentaje de la zona sombreada bajo la curva indica la probabilidad de que el nivel de error de la población se encuentre entre el límite inferior y el límite superior de error.

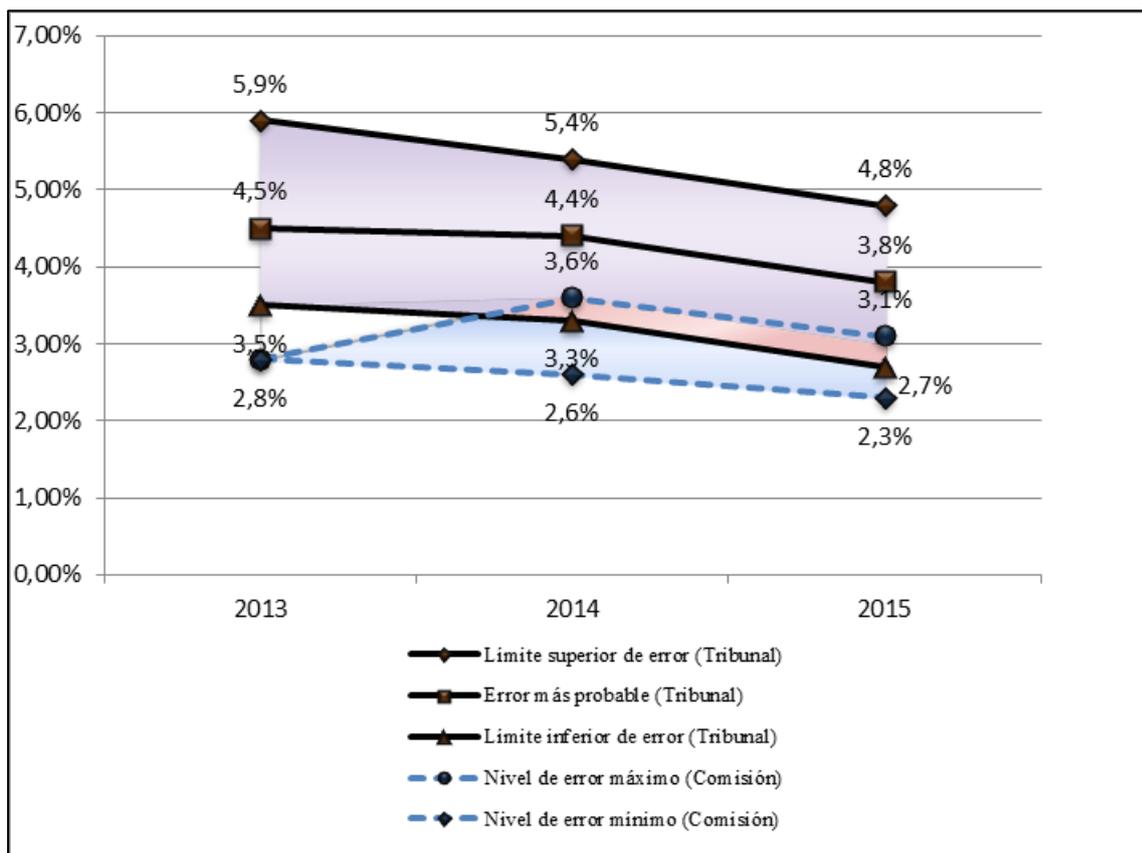
c) Comparación de los resultados de los enfoques de la Comisión y del Tribunal

Los servicios de la Comisión proporcionaron a los Estados miembros notas de orientación, seminarios y cursos de formación sobre muestreo estadístico, con el fin de que la Comisión pudiera confiar en el 95 % de los datos de control proporcionados por las partes interesadas (tales como las autoridades de auditoría y los organismos de certificación de los Estados miembros, que realizaron en torno a 19 000 auditorías en 2015), lo que refleja un progreso enorme en comparación con el comienzo del período de programación 2007-2013. Sin embargo, todavía hay margen de mejora. Esto significa que la Comisión tiene que aplicar su criterio profesional para poder ajustar algunos de los datos recibidos (para más detalles, véase el apartado III, «Situación relativa a las distintas rúbricas del MFP»).

La Comisión considera que, en líneas generales y teniendo en cuenta la precisión relativa de los respectivos enfoques y los resultados obtenidos, los niveles de error presentados en los informes anuales de actividad (IAA) de las DG de la Comisión, así como las estimaciones proporcionadas en el informe de gestión anual y rendimiento (anteriormente denominado «informe resumido»), están en consonancia con las estimaciones de los niveles de error del Tribunal para 2014 y 2015 (véase el Gráfico 2).

²² Fuente: Capítulo 1, anexo 1, apartado 1, de los Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios de 2013 a 2015.

Gráfico 2: Rangos de la Comisión con respecto a la estimación de los niveles de error en el momento del pago y rangos de error globales del Tribunal (2013 a 2015)*



*Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

La estimación de la Comisión de los porcentajes de error para 2013 y 2014 se basó en la contabilidad en valores de caja (pagos efectuados, incluida la prefinanciación). Para contar con un enfoque más conservador, la estimación de los niveles de error para 2015 pasó de basarse en los valores de caja a basarse en el principio de devengo» (es decir, pagos efectuados, excluida la prefinanciación pagada e incluida la prefinanciación liquidada). Véase también el Informe de gestión anual y rendimiento de 2015 (p. 49).

Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2013 a 2015. Informe resumido de la Comisión para los ejercicios 2013 y 2014, e Informe de gestión anual y rendimiento de la Comisión para el 2015.

Dado que los resultados de la Comisión y el Tribunal son similares, los análisis de los niveles de error persistentemente elevados que se presentan a continuación están basados en la totalidad de los indicadores obtenidos a través de los dos enfoques descritos anteriormente. El término general utilizado para estos indicadores es «niveles de error estimados».

3. Situación del presupuesto de la UE en su conjunto

3.1. Los continuos esfuerzos de la Comisión para disminuir el nivel global de error:

A pesar de que los resultados no son directamente comparables debido a los diferentes enfoques aplicados por la Comisión y el Tribunal, vale la pena destacar que:

- ambas metodologías permiten la estimación de un rango de error²³;

²³ Para el año 2013, la Comisión proporcionó una estimación de punto relativa al nivel de error (2,8 %).

- el rango del Tribunal es más amplio (en 2014 se situó entre el 3,3 % y el 5,4 %, y en 2015 entre el 2,7 % y el 4,8 %) que el de la Comisión (en 2014 se situó entre el 2,6 % y el 3,6 %, y en 2015 entre el 2,3 % y el 3,1 %), y
- los dos rangos para los años 2014 y 2015 se superponen (zona sombreada de color rojo en el Gráfico 2: en el 2014 entre el 3,3 % y el 3,6 %, mientras que en el 2015 entre el 2,7 % y el 3,1 %).

Aunque los métodos aplicados por la Comisión y el Tribunal muestran claros indicios de que el nivel de error estimado global está disminuyendo (el nivel de error mínimo de la Comisión para 2013 es del 2,8 %, para 2014 del 2,6 % y del 2,3 % para 2015; el límite inferior de error del Tribunal para 2013 es del 3,5 %, para el 2014 del 3,3 % y del 2,7 % para 2015), también muestran que el nivel de error todavía está por encima del umbral de importancia relativa del 2 %. Por esta razón, el Tribunal emitió una Declaración de fiabilidad negativa. Aunque este hecho parece sugerir lo contrario, en realidad el nivel de cumplimiento de la Comisión de los requisitos legales ha mejorado considerablemente. Los niveles de error pasaron de ser porcentajes de dos dígitos en algunos ámbitos (en particular, en el de la «Cohesión») para los períodos de programación 2000-2006 y anteriores, a contar con niveles considerablemente menores en la actualidad (por debajo del 5 % en la mayoría de los ámbitos y cerca de o incluso por debajo del 2 % en algunos ámbitos). El constante escrutinio del Parlamento Europeo, el Consejo y el Tribunal ha dado lugar a un aumento de la «profesionalización» de toda la cadena de control de los fondos de la UE, desde la Comisión hasta las autoridades de los Estados miembros, pasando por terceros países y organizaciones internacionales.

En particular, el perfeccionamiento de la labor de las unidades de verificación/ auditoría a posteriori de la Comisión, el fortalecimiento de los sistemas existentes y/o la introducción de sistemas nuevos, así como nuevas medidas de simplificación, han sido elementos importantes en este esfuerzo continuo.

La Comisión también anima una red de expertos en control interno de los Estados miembros. Esta red de control interno público (CIP) permite que se identifiquen e intercambien buenas prácticas de mejora de los sistemas de gobernanza del sector público. La red abarca la totalidad de los sistemas de control interno de los Estados miembros y la próxima conferencia CIP, prevista para junio de 2017, se referirá, en parte, a las disposiciones en materia de gobernanza para la gestión de los fondos de la UE. Con el fin de avanzar en este sentido, la vicepresidenta de la Comisión, K. Georgieva, lanzó en 2015 la iniciativa de un presupuesto de la UE centrado en los resultados (BFOR, según sus siglas en inglés), con el objeto de maximizar la eficacia del presupuesto de la Unión a la hora de apoyar el crecimiento, el empleo y la estabilidad en Europa, pero también para reducir los niveles de error mediante la mayor simplificación de las medidas y la mejora de los controles. El objetivo clave es asegurar que un presupuesto de la UE con buen rendimiento cumpla con las normas y contribuya a alcanzar los resultados deseados. Deben reducirse los costes de auditoría y control, al mismo tiempo que se reducen los errores en el gasto y se refuerza la protección del presupuesto de la UE.

En lo que concierne a las políticas de lucha contra el fraude coordinadas por la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), el MFP 2014-2020 se ha reforzado en términos de la evaluación de riesgos, la prevención y la detección de fraudes. Para realizar una gestión compartida, los reglamentos sectoriales exigen a los Estados miembros la introducción de

medidas contra el fraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos identificados, así como la adopción de las medidas necesarias para prevenir, detectar y sancionar eficazmente el fraude y las irregularidades, y reembolsar los importes irregulares al presupuesto de la UE.

Sin embargo, yendo más allá de los requisitos reglamentarios inmediatos, la Comisión anima a los Estados miembros a incorporar estas medidas a las estrategias nacionales de lucha contra el fraude, para garantizar un mejor seguimiento de la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE y de los Estados miembros, y asimismo les anima a asegurar prácticas homogéneas y eficaces, especialmente en el caso de estructuras organizativas que estén descentralizadas.

De forma paralela, la OLAF y la DG REGIO, DG EMPL, DG MARE, DG AGRI y DG HOME cooperan con los Estados miembros en el ámbito de la prevención y la detección del fraude a través de talleres, seminarios y sesiones de formación y mediante la elaboración de documentos de orientación práctica.

En su esfuerzo por marcar el camino a seguir, la Comisión ha aprobado un paquete de medidas relativo a la evaluación/revisión intermedia del marco financiero plurianual 2014-2020. Se basa en los esfuerzos de modernización y en las mejoras logradas en el actual MFP. En este contexto, será clave una mayor simplificación.

La Comisión propone en un acto legislativo único («ómnibus») una revisión ambiciosa de las normas financieras generales²⁴. Este acto legislativo también contiene los cambios correspondientes en las normas financieras sectoriales, establecidos en 15 actos legislativos relativos a programas plurianuales relacionados, por ejemplo, con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o con la Agricultura. Más que reabrir el debate político, las modificaciones propuestas son de carácter técnico para conseguir un acuerdo rápido, de modo que la simplificación y una mayor flexibilidad beneficien al gasto durante la segunda mitad del actual MFP.

Se proponen las siguientes mejoras en la revisión ómnibus del Reglamento Financiero y de las normas sectoriales:

- simplificación para los beneficiarios de los fondos de la UE;
- paso de múltiples niveles de control a la fiabilidad transversal de las auditorías, evaluaciones o autorizaciones, y a la armonización de los requisitos de presentación de informes;
- posibilidad de aplicar un único conjunto de normas a las acciones híbridas, así como una mayor interoperabilidad de diferentes instrumentos y formas de gestión;
- utilización más eficaz de los instrumentos financieros, combinación de medidas o instrumentos;
- gestión del presupuesto más flexible;
- orientación hacia los resultados y racionalización de los procedimientos de presentación de informes, y
- una administración de la UE más simplificada y racional.

²⁴ COM(2016) 605 final de 14.9.2016.

Las medidas destinadas a reducir el riesgo de errores incluyen la posibilidad de efectuar pagos basados en resultados y condicionados, la supresión del principio de no rentabilidad, la simplificación de la norma de no acumulación y un mayor uso de las opciones de costes simplificadas (cantidades fijas únicas, costes unitarios y tipos fijos).

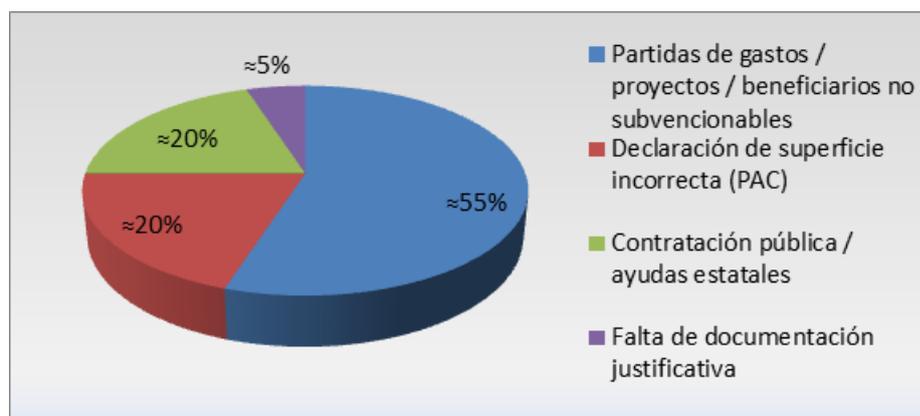
La Comunicación de la Comisión sobre la evaluación intermedia también incluyó algunos indicadores dirigidos al próximo MFP: cuestiones tales como su duración y una reforma coherente de las dos vertientes (los gastos y la financiación).

3.2. Tipos de error identificados por la Comisión y el Tribunal

La Comisión y el Tribunal están de acuerdo sobre los tipos de error más comunes, que son:

- a) partidas de gastos no subvencionables;
- b) beneficiarios/ proyectos/ períodos de ejecución no subvencionables;
- c) incumplimientos de las normas sobre contratación pública y sobre ayudas estatales;
- d) insuficiente documentación fiable para respaldar las declaraciones de gastos, y
- e) declaraciones incorrectas de superficies subvencionables en el ámbito de la agricultura.

Gráfico 3: Contribución estimada de los distintos tipos de error a los niveles de error estimados (promedio del período 2013-2015)²⁵



3.3. Consecuencias del carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE

Según el Reglamento financiero [artículo 2, letra r)], los riesgos han de ser gestionados aplicando un enfoque plurianual:

«"control": toda medida adoptada para garantizar una seguridad razonable con respecto a [...] la prevención y detección y la corrección de fraudes e irregularidades y su seguimiento, así como la gestión adecuada de los riesgos en materia de legalidad y regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate. Los controles podrán implicar varias

²⁵ Basado en los datos proporcionados por el Tribunal en sus Informes anuales relativos a los ejercicios 2013 a 2015 y en los Informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión disponibles.

comprobaciones, así como la ejecución de cualquier política y procedimiento para la consecución de los objetivos descritos en la primera frase; ...»

La aplicación de controles previos integrales y detallados de todos los (millones de) pagos, efectuados por la Comisión, los Estados miembros, los terceros países, etc. a fin de evitar errores desde el principio, conllevaría costes prohibitivos en términos de recursos y tiempo. Por esta razón, todos los sistemas incluyen controles a posteriori durante la vida o al cierre de los programas y proyectos. Además, cuando se detectan errores, la aplicación de mecanismos de corrección (es decir, correcciones financieras y recuperaciones) protege al presupuesto de la UE del gasto incurrido en incumplimiento de la ley²⁶.

Dado el carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE, es evidente que solo se puede establecer un nivel de error definitivo al cierre de los programas, cuando se han llevado a cabo los controles a todos los niveles.

En respuesta a una petición formulada por el Parlamento Europeo²⁷, los servicios de la Comisión han complementado por primera vez, en el contexto del Informe de gestión anual y rendimiento de 2015, sus mejores estimaciones de los importes en situación de riesgo para el presupuesto bajo su responsabilidad con las estimaciones de las correcciones que esperan aplicar en el futuro.

Las correcciones futuras estimadas son los importes de los gastos en incumplimiento de las disposiciones reglamentarias y contractuales aplicables que la DG estima de forma conservadora. Estas cantidades serán identificadas y corregidas mediante controles realizados después de que el pago esté autorizado, es decir, no solo se incluyen las correcciones aplicadas en el momento de la presentación de informes, sino también las que se aplicarán en años sucesivos. Las estimaciones de las DG se basan en el importe medio de correcciones financieras y recuperaciones de los últimos años, y se ajustan cuando es necesario, en particular, para neutralizar i) elementos que ya no son válidos en virtud del nuevo marco jurídico y ii) acontecimientos excepcionales.

Las correcciones futuras estimadas representan entre el 1,5 % y el 1,9 % del total de los gastos pertinentes. El importe en situación de riesgo al cierre estimado después de la aplicación de todas las medidas correctoras representa entre el 0,8 % y el 1,3 % de los gastos totales en 2015. Por lo tanto, los mecanismos correctores plurianuales protegen adecuadamente el presupuesto de la UE de los gastos que incumplen la ley²⁸.

3.4. Coste de los controles y de la simplificación

La falta de detección de errores es un riesgo inherente a un sistema de gestión. El hecho de que la reducción de los porcentajes de error a cero desencadenaría unos costes altísimos no realistas, tanto para los beneficiarios como para las autoridades, es algo ampliamente reconocido. El Tribunal ha establecido su «umbral de importancia relativa» en el 2 % de los importes auditados. Sin embargo, este umbral no se ha fijado a partir de las expectativas de

²⁶ Las «Comunicaciones relativas a la protección del presupuesto de la UE» de la Comisión ofrece información detallada sobre los mecanismos preventivos y correctores que protegen el presupuesto de la UE.

²⁷ Solicitud expresada por la ponente para la aprobación de la gestión presupuestaria de 2014, Dña. Martina Dlabajova, en el contexto del debate sobre la aprobación de la gestión de la Comisión de 2014 en la Comisión de Control Presupuestario, el 23 de febrero de 2016. Véase también el párrafo 54 de la Resolución sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2014: Comisión y agencias ejecutivas.

²⁸ Para obtener información detallada, véanse las páginas 48 a 51 del Informe de gestión anual y rendimiento de 2015.

las partes interesadas ni de un análisis de los costes y beneficios de los controles, que son necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones jurídicas. En su lugar, el nivel de importancia relativa del 2 % deriva de las prácticas desarrolladas para la auditoría de la fiabilidad de las cuentas. Sin embargo, los sistemas que ofrecen una visión verdadera y ajustada de los estados financieros son generalmente menos complejos y costosos que aquellos que han de aplicarse para ofrecer garantías respecto de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas.

El Cuadro 1 indica el coste global de los controles (el coste de los controles previos y los controles y evaluaciones a posteriori que realizan la Comisión/ los Estados miembros/ terceros países/ organizaciones internacionales) relativos a la legalidad/ regularidad de las operaciones, estimado por las DG en sus Informes anuales de actividad.

Cuadro 1: Coste de los controles

DG	Coste de los controles en % de los gastos de
AGRI	4,6 % ²⁹
REGIO	2,3 % ³⁰
EMPL	5 % ³¹
RTD	2,3 % ³²
DEVCO	5,11 % ³³
NEAR	3,6 % ³⁴
CNECT	1,75 % ³⁵

La Comisión destaca que, a pesar de la disminución de los niveles de error estimados, éstos todavía se sitúan por encima del umbral de importancia relativa del 2 %. Sin embargo, el aumento de los niveles actuales de control y auditoría no puede considerarse el camino a seguir. Como se muestra en el Cuadro 1, los costes (y la carga administrativa) de los controles ya son elevados. Asimismo, existe la percepción general entre los beneficiarios de que se sienten abrumados por la cantidad de controles. Por lo tanto, la reducción de los niveles de error persistentemente elevados no debe lograrse a través de más controles, sino de mejores controles. De hecho, el fortalecimiento de los controles clave existentes en los sistemas de los Estados miembros permitiría una reducción de los niveles de error sin necesidad de aumentar los recursos.

Además, todas las partes interesadas reconocen que la simplificación es el camino a seguir, dado que reduce el riesgo de error y tiene un impacto positivo sobre los costes de gestión y control, y sobre la carga³⁶. Las medidas de simplificación puestas en marcha han implicado, en particular, la introducción del concepto de «opciones de costes simplificados» que evitan

²⁹ Informe anual de actividad de la DG AGRI de 2015, página 77.

³⁰ Informe anual de actividad de la DG REGIO de 2015, página 88.

³¹ Informe anual de actividad de la DG EMPL de 2015, página 72.

³² Informe anual de actividad de la DG RTD de 2015, páginas 90-91.

³³ Informe anual de actividad de la DG DEVCO de 2015, página 61.

³⁴ Informe anual de actividad de la DG NEAR de 2015, página 50.

³⁵ Informe anual de actividad de la DG CNECT de 2015, página 60.

³⁶ El próximo informe de la Comisión al Tribunal de Cuentas Europeo, al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las respuestas de los Estados miembros al Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo proporcionará información sobre el análisis de las causas esenciales de los errores por parte de los Estados Miembros a título individual.

la comisión de errores desde el principio, y la reducción de la sobrerregulación (para más detalles, véase el apartado III «Situación relativa a las distintas rúbricas del MFP»).

3.5. Necesidad de seguir mejorando los sistemas de gestión y control existentes, en particular los controles de primer nivel en los Estados miembros

Los análisis de la Comisión y el Tribunal coinciden en que en el ámbito de la gestión compartida podría haberse prevenido, o detectado y corregido, un número significativo de errores si los órganos de gestión de los Estados miembros hubiesen aplicado controles de primer nivel. Como se muestra en los informes anuales del Tribunal de los últimos años, las autoridades nacionales poseían información suficiente para casi la mitad de las irregularidades detectadas por el Tribunal (por ejemplo, de los beneficiarios finales, los auditores externos o de sus propios controles) como para prevenir o detectar y corregir los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Además, algunos de los errores observados por el Tribunal fueron causados por las propias autoridades nacionales. Si se hubiesen utilizado todos los datos disponibles, los niveles de error habrían estado mucho más cerca, incluso por debajo, del umbral de importancia relativa del 2 %.

Se han detectado deficiencias similares para la gestión directa e indirecta (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2: Porcentaje de errores que los Estados miembros o terceros países deberían haber evitado, o identificado y corregido, antes de la presentación de la declaración de gastos y antes de los pagos efectuados por los servicios de la Comisión*

Rúbrica	Informe anual de 2013			Informe anual de 2014			Informe anual de 2015		
	Tasa de error (1)	% de errores que podrían haberse prevenido o identificado o y corregido (2)	Tasa de error mínima (1) - (2)	Tasa de error (3)	% de errores que podrían haberse prevenido o identificado y corregido (4)	Tasa de error mínima (3) - (4)	Tasa de error (5)	% de errores que podrían haberse prevenido o identificado o y corregido (6)	Tasa de error mínima (5) - (6)
Investigación y otras políticas internas/Competitividad/R1A	4 %		4 %	5,6 %	2,8 %	2,8 %	4,4 %	0,6 %	3,8 %
Competitividad, política regional, energía y transporte/R1B	6,9 %	3 %	3,9 %	6,1 %	3,3 %	2,8 %	5,2 %	2,4 %	2,8 %
Competitividad, empleo y asuntos sociales/R1B	3,1 %	1,3 %	1,8 %	3,7 %	3,2 %	0,5 %			
Agricultura: mercado y ayudas directas/R2	3,6 %	1,1 %	2,5 %	2,9 %	0,6 %	2,3 %	2,2 %	0,3 %	1,9 %
Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y sanidad/R2	6,7 %	4,7 %	2 %	6,2 %	3,3 %	2,9 %	5,3 %	1,7 %	3,6 %
Una Europa global/R4	2,6 %		2,6 %	2,7 %	0,2 %	2,5 %	2,8 %	1 %	1,8 %

*Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2013 a 2015.

III. SITUACIÓN RELATIVA A LAS DISTINTAS RÚBRICAS DEL MFP

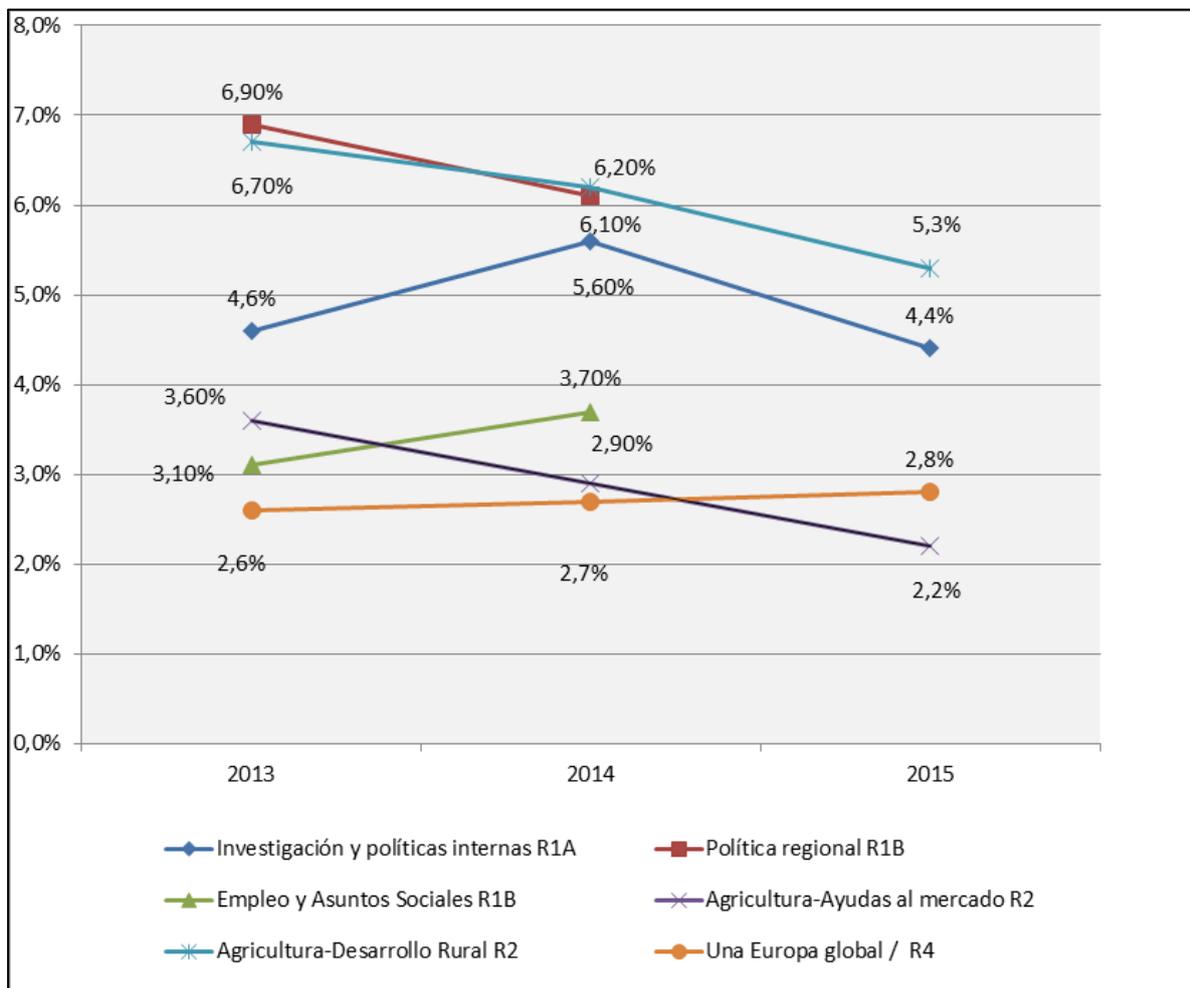
1. Introducción

En línea con los resultados de la labor de auditoría propia de la Comisión y con los datos proporcionados por la Comisión en sus Informes anuales de actividad para el período de 2013 a 2015 (véanse los siguientes apartados), los ámbitos para los cuales los niveles de error estimados fueron persistentemente elevados fueron:

- dentro de la rúbrica 1A) del MFP, las políticas de investigación e innovación;
- dentro de la rúbrica 1B), tanto las políticas regionales y urbanas como las políticas de empleo y asuntos sociales (sin embargo, esta última en menor medida);
- toda la rúbrica 2, Recursos naturales (sin embargo, el FEAGA-Medidas de mercado y ayudas directas, que representa la parte principal de los gastos, se vio afectado por un nivel de error cercano al umbral de importancia relativa);
- toda la rúbrica 4, Una Europa global (pero en menor medida que el resto de rúbricas).

El Tribunal identificó los mismos ámbitos, ya que la tasa de error más probable comunicada anualmente se mantuvo de forma persistente por encima del umbral de importancia relativa del 2 % (véase el Gráfico 4) para estas rúbricas y ámbitos³⁷.

Gráfico 4: Tasa de error más probable del Tribunal para los distintos ámbitos políticos durante el período de 2013 a 2015*



*El Tribunal dejó de proporcionar estimaciones de los niveles de error específicos para el 2015 de la DG Política Regional y Urbana (REGIO)-R1B y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e inclusión (EMPL)-R1B.

Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios de 2013 a 2015

Para el Tribunal, los diferentes patrones de riesgo de los sistemas basados en el reembolso (donde el pago con cargo al presupuesto de la UE se basa en los costes subvencionables de las actividades subvencionables) y en los derechos (donde el pago con cargo al presupuesto de la UE se basa en el cumplimiento de ciertas condiciones), en lugar de las modalidades de gestión (compartida, directa e indirecta), tienen una influencia sobre los niveles de error en los diversos ámbitos de gasto³⁸. Dado que las auditorías de la Comisión ofrecen resultados

³⁷ Debido a su importancia relativamente baja en términos de volumen financiero e impacto sobre el nivel de error global, la Rúbrica 3 «Seguridad y ciudadanía» no está incluida en el presente informe, como tampoco la tomó en consideración el Tribunal al seleccionar una muestra representativa para su auditoría relativa a los Informes anuales de 2014 y 2015.

³⁸ Para obtener información más detallada, véanse el párrafo 1, apartados 21 y 33, del Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2015.

similares, en los siguientes apartados se incluye un análisis de las posibilidades de sustituir los reembolsos a partir de los gastos subvencionables por el reembolso basado en derechos o, al menos, a introducir medidas de simplificación, como por ejemplo las opciones de costes simplificados, las cantidades fijas únicas o los tipos fijos.

2. Subrúbrica 1A) del MFP: Competitividad, Investigación e Innovación (a saber, Dirección General de Investigación e Innovación [RTD] y Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías [CNECT])³⁹

2.1. Nivel de error

En lo que respecta al 7PM, la tasa de error representativa calculada a partir de la muestra común es del 4,47 %. Está basada en 298 auditorías de 324 operaciones seleccionadas, cerradas a 31 de diciembre de 2015.

Tras el trabajo de auditoría de la propia Comisión sobre el Séptimo Programa Marco (7PM) en el que se emplearon 3 336 resultados de auditoría de 2008 a 2015, el nivel de error global detectado para el año 2015 oscila entre el 4,47 % y el 5 %. Este nivel de error está en consonancia con el rango global de entre el 2 % y el 6,7 % estimado por el Tribunal para su análisis de la rúbrica «Competitividad», con una tasa de error más probable del 4,4 % (véase el Gráfico 5). Ha de señalarse, sin embargo, que las cifras globales pueden disfrazar diferencias en ciertos subapartados del 7PM. En particular, las subvenciones concedidas por el Consejo Europeo de Investigación (CEI) y los programas Marie-Curie cuentan con una serie de criterios de subvencionabilidad simplificados, costes unitarios y tipos fijos que reducen el riesgo de gastos no subvencionables y conducen hacia niveles de error inferiores al 2 %, como por ejemplo:

- tipos fijos para ciertos gastos de personal y costes indirectos;
- requisitos simplificados para el registro del tiempo de trabajo, y
- subvenciones de beneficiario único con un rango limitado de beneficiarios del sector público.

Estos criterios de subvencionabilidad simplificados son apropiados dadas las metas y beneficiarios específicos a los que se dirigen estas medidas. Sin embargo, el uso generalizado de estas medidas no permitiría a los servicios de investigación alcanzar los diversos objetivos establecidos para la política de investigación.

La tasa de error residual del 7PM está mucho más cerca del umbral de importancia relativa (2,88 % para la DG RTD y 2,58 % para la DG CNECT). Cabe señalar que el error residual definitivo para el Sexto Programa Marco, después de la ejecución de todos los controles y recuperaciones, resultó estar muy cerca o incluso por debajo del nivel de importancia relativa, lo que subraya la importancia de contar con una perspectiva plurianual.

El importe global en situación de riesgo en el momento de pago para la DG RTD respecto de los gastos totales del ejercicio 2015 oscila entre 107 y 125 millones EUR (del 2,1 % al 2,5 %).

³⁹ Este análisis se centra en el ámbito de la «Investigación e Innovación», puesto que representa más del 60 % de las asignaciones presupuestarias de la rúbrica 1A. Asimismo, los niveles de error estimados relativos a otros ámbitos de las políticas internas se encuentran en su mayoría por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %.

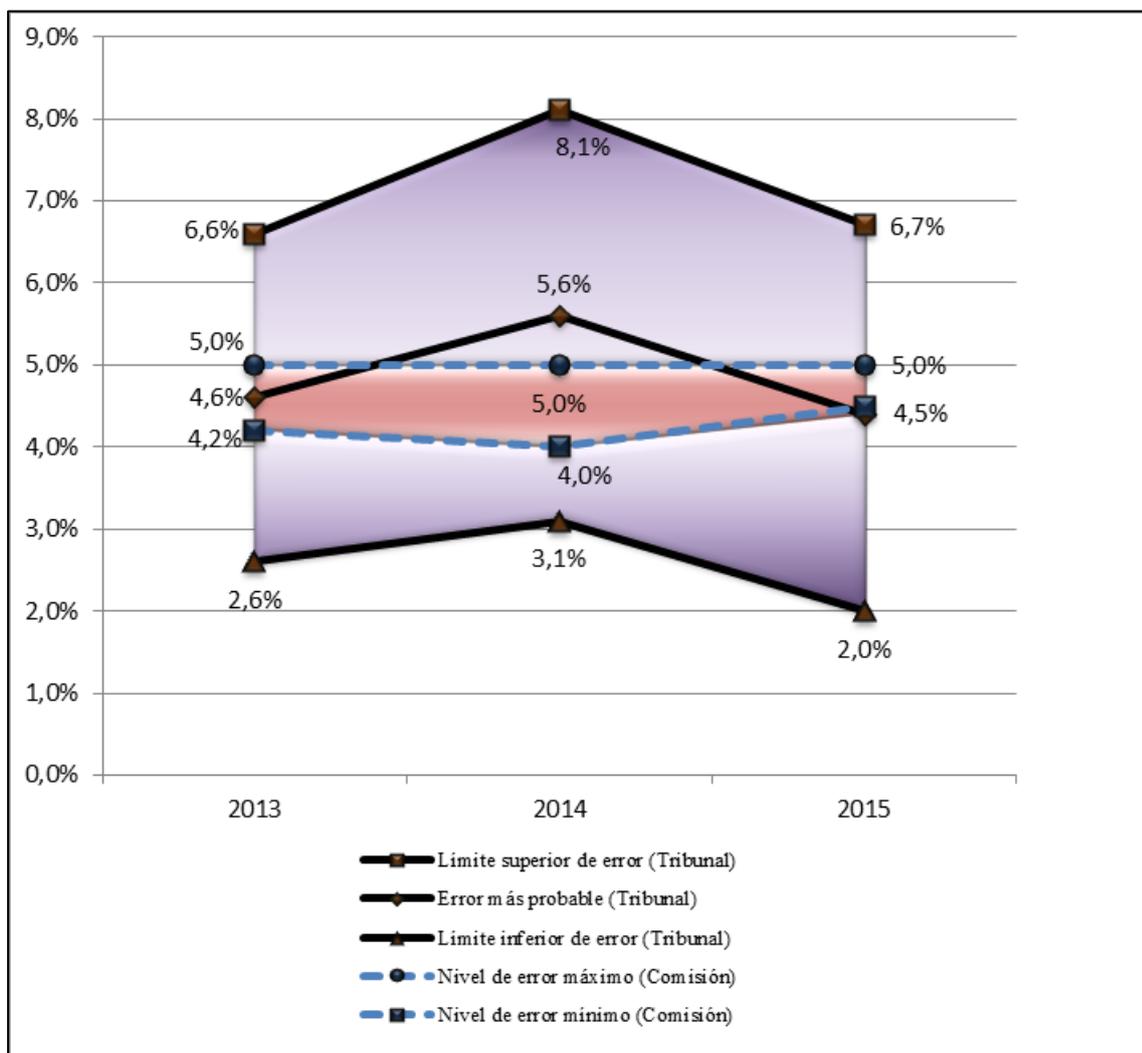
Más en concreto, este apartado destacó a las dos DG de la «familia» de la Investigación más importantes en términos económicos, con la estimación del importe en situación de riesgo en el momento de pago más alto, que fueron la DG RTD y la DG CNECT.

Las correcciones futuras, estimadas de forma conservadora, son de 46 millones EUR (0,9 %). El importe estimado en situación de riesgo al cierre es de entre 61 y 79 millones EUR (del 1,2 % al 1,6 %).

El importe global en situación de riesgo en el momento de pago para la DG CNECT respecto de los gastos totales del ejercicio 2015 oscila entre 63 y 66 millones EUR (del 3,7 % al 3,9 %). Las correcciones futuras, estimadas de forma conservadora, son de 22 millones EUR (1,3 %). El importe estimado en situación de riesgo al cierre es de entre 40 y 44 millones EUR (del 2,4 % al 2,6 %).

Para todo el ámbito de políticas de «Investigación, Industria, Espacio, Transporte y Energía», el importe global estimado en situación de riesgo en el momento de pago oscila entre los 259 y los 290 millones EUR (del 2,1 % al 2,3 %), mientras que el importe en situación de riesgo al cierre oscila entre los 132 y los 163 millones EUR, lo que se corresponde con el 1,1 % y 1,3 % de los gastos pertinentes de 2015.

Gráfico 5: Niveles de error estimado de la Comisión para el 7PM y tasas de error del Tribunal para el ámbito de la «Competitividad/Políticas internas» para el período 2013-2015*



*Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

En el Informe anual relativo al ejercicio 2013, el Tribunal revisó este ámbito político en el Capítulo 8, «Investigación y otras políticas internas».

El «nivel de error mínimo» de la Comisión es la estimación de punto para el año en cuestión; el «nivel de error máximo» de la Comisión es el nivel de error definitivo previsto.

Fuente: Informes anuales del Tribunal e informes anuales de actividad de la DG RTD y la DG CNECT para los ejercicios 2013 a 2015.

2.2. Las causas esenciales de error

a) Objetivos y prioridades de las políticas

El diverso alcance (diferentes objetivos y población de beneficiarios) de la política de investigación tiene un impacto sobre la tasa de error. El Programa Marco está diseñado para atraer a un gran número de participantes (con más de 50 000 participaciones ya en Horizonte 2020) de toda la Unión Europea y del mundo. Se ha alentado, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y de nuevos participantes, a pesar de que se conoce que la tasa de error para estas categorías es mucho mayor (de 2,5 a 3 veces) que para otros participantes. Del mismo modo, la mayoría de los proyectos tienen un carácter plurinacional y «pluribeneficiario», esencial para el logro de los objetivos de las políticas del programa, pero son más propensos al error que los proyectos de beneficiario único.

b) Subvencionabilidad

El incumplimiento de los criterios de subvencionabilidad (gastos no subvencionables) es la única causa sustancial de error para los programas de investigación. Este tipo de error se plantea en todos los tipos de gasto. La mayor contribución al nivel de error global proviene de:

- gastos de personal calculados incorrectamente;
- «otros costes directos» no subvencionables debido al cálculo incorrecto de la depreciación, o debido
- a la inadecuada documentación de compras y gastos de viaje, etc.;
- costes indirectos no subvencionables basados en tipos de gastos erróneos, y
- categorías de gasto no subvencionables y no vinculadas al proyecto.

Según el trabajo de auditoría de la propia Comisión, estos tipos de error representan más del 87 % de la tasa de error detectada. El Tribunal llega a la misma conclusión, pues indica que el 86 % de los errores detectados se refiere al reembolso de gastos de personal y costes indirectos no subvencionables declarados por los beneficiarios.

c) La causa de la falta de detección de errores: debilidades de los sistemas de gestión y control

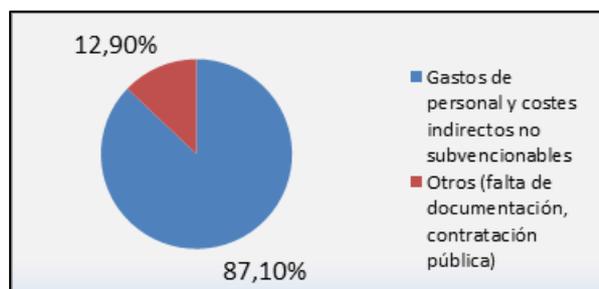
La mayor parte de los errores no detectados provienen de los certificados de los estados financieros (CEF) proporcionados por auditores externos o por funcionarios públicos competentes e independientes. La calidad variable de los CEF es un problema conocido en la «familia» de la Investigación. A pesar de esta debilidad, los servicios de investigación han calculado que la tasa de error es de media un 50% menor si hay un CEF. No obstante, está claro que los CEF no evitan todos los errores.

En 2014, el Tribunal determinó que del 5,6% de la tasa de error total, el 2,8% debería haber sido detectada por procedimientos de control previos al pago. En 2015, este error ascendía al 0,6%, del 4,4% de la tasa de error total. En este contexto, se han hecho esfuerzos

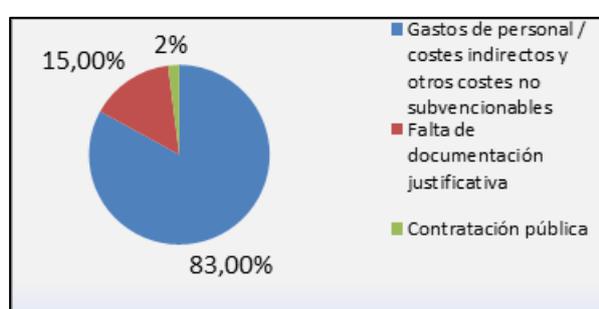
adicionales para proporcionar directrices y llamar la atención sobre el asunto, en especial entre los auditores encargados de la certificación.

Gráfico 6: Evaluaciones de la Comisión y del Tribunal de las causas esenciales de los errores

a) Comisión



b) Tribunal⁴⁰



2.3. Medidas correctoras adoptadas

a) Simplificación

Ya se emplean opciones de costes simplificados en varios ámbitos del 7PM y Horizonte 2020 (véase más abajo):

- los costes unitarios para el personal en el marco del programa Marie Skłodowska-Curie se ampliaron a los gerentes propietarios de PYME a partir de 2011.
- una cantidad fija para los gastos indirectos, opción existente en el 7PM, aplicada en general en el marco de Horizonte 2020, y
- una cantidad a tanto alzado para la fase 1 del programa para las PYME.

Estas opciones se introducirán donde puedan resultar útiles para reducir los niveles de error y la carga administrativa, así como para alcanzar las prioridades políticas.

Por lo que se refiere al modelo de coste, la consulta a las partes interesadas para Horizonte 2020 preguntó a los participantes si consideraban que la financiación a tanto alzado (basada en los resultados) sería una manera apropiada de financiar la investigación en general. Se trataría de un sistema basado en los derechos con base en un precio fijo previamente acordado para los trabajos a realizar. Dicho sistema de financiación basado en los resultados evitaría cualquier error de subvencionabilidad.

⁴⁰ Fuente: Informe anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 2015, figura 5.2 para todo el capítulo 5 sobre «Competitividad».

En general, las partes interesadas no estaban a favor de esta opción y preferían mantener una metodología de «reembolso», debido fundamentalmente a las dudas que este enfoque suscita para el apoyo de los esfuerzos de investigación en toda la Unión. Sin poner en duda que un sistema como este podría tener beneficios a la hora de reducir la tasa de error en términos financieros, también podría implicar una serie de costes y efectos secundarios no deseados.

Sin embargo, a raíz de las observaciones del Tribunal acerca de los menores riesgos de error en los sistemas basados en derechos, la Comisión continuará estudiando las posibilidades de introducir regímenes de financiación basados en los resultados. Está previsto contar con un plan piloto para 2018 que permitirá una mejor evaluación de los costes y beneficios de un cambio de modelo de coste.

Como se ha explicado anteriormente, la Comisión ya ha propuesto una serie de cambios en las normas financieras generales para reducir el riesgo de errores, incluido el uso generalizado de las opciones de costes simplificadas (véase la sección 3.1).

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control

Los sistemas de gestión y control de la investigación se revisan continuamente. La creación del Centro común de apoyo, que abarcará todos los servicios que llevan a cabo investigación, traerá consigo ventajas en lo relativo a herramientas comunes de TI y procesos empresariales, así como un servicio de auditoría común. Sin embargo, en línea con el principio de coste-eficacia, el modelo de garantía todavía se basará en gran medida en auditorías a posteriori, con un número limitado de controles previos detallados. Las razones son que los controles previos son costosos, especialmente teniendo en cuenta el gran número de participaciones financiadas (ya 50 000 en el marco de Horizonte 2020), y solo pueden ofrecer una garantía parcial si no hay una visita sobre el terreno. Un gran número de controles previos detallados también crea una pesada carga administrativa para los beneficiarios, y la legislación emplaza a la Comisión a minimizar tales cargas.

Para Horizonte 2020, solo será necesario el CEF al final del proyecto y no durante la etapa de los pagos intermedios. Esto significará que el efecto positivo de los CEF no se percibirá hasta más tarde, lo cual puede tener una incidencia temporal sobre los niveles de error. En otras palabras, los futuros análisis de los niveles de error en este ámbito tendrán que tomar en consideración el carácter plurianual del sistema de control.

c) Marco jurídico 2014-2020: mayor simplificación, pero también ámbitos con mayor riesgo

Además de conservar las medidas de simplificación existentes, se han puesto en marcha otras nuevas para Horizonte 2020:

- una tasa de financiación única para todas las subvenciones establecidas en la convocatoria;
- una cantidad fija para los gastos indirectos de todas las subvenciones;
- el uso ampliado de los costes unitarios, tipos fijos y cantidades fijas únicas para determinados costes en algunos programas;
- requisitos simplificados para el registro del tiempo de trabajo, especialmente para el personal que trabaja a tiempo completo en el proyecto;
- normas simplificadas para el cálculo de las horas productivas;

- simplificación de las normas para el empleo de consultores, y
- simplificación de los procedimientos para el reconocimiento de la subcontratación y los costes de terceros.

La ficha de financiación que acompaña a la propuesta de legislación estima que estas simplificaciones reducirían el nivel de error máximo representativo del 5 % a alrededor del 3,5 %. El objetivo para la tasa de error residual o el importe en situación de riesgo al cierre era estar lo más cerca posible del 2 %, pero no necesariamente por debajo.

Las simplificaciones propuestas fueron aceptadas en general por la autoridad legislativa. Sin embargo, incluían una serie de elementos que podrían conducir a un aumento de los errores:

- un objetivo de mayor participación de las pequeñas y medianas empresas (a sabiendas de que las PYME comportan un riesgo mayor que otros beneficiarios);
- la posibilidad de declarar los costes asociados a grandes infraestructuras de investigación;
- la reducción del plazo de concesión de las subvenciones (por lo tanto, menor tiempo para realizar controles), y
- un límite de 8 000 EUR por año por equivalente a tiempo completo para la «remuneración adicional».

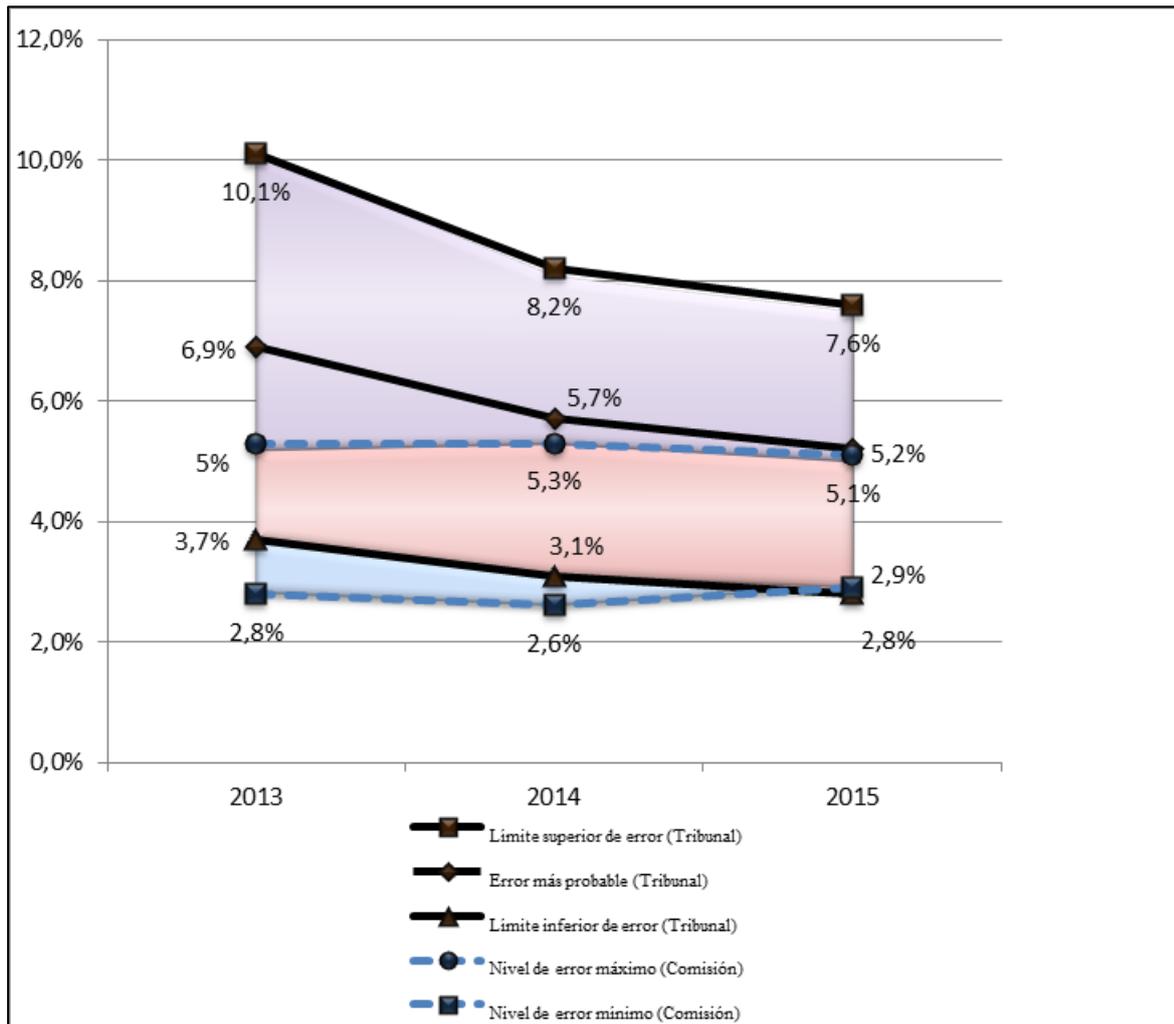
Se propondrán nuevas simplificaciones de las normas y procesos durante el período del programa marco.

3. Subrúbrica 1B) del MFP: «Cohesión»

En 2015, el Tribunal abandonó la estrategia mediante la cual, en el capítulo relativo a la «Cohesión», proporcionaba tasas de error por separado para las dos DG de los Fondos Estructurales, «Política regional y urbana» (DG REGIO) y «Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión» (DG EMPL). En su lugar, ofreció una tasa de error más probable global para el ámbito de la «Cohesión» del 5,2 %. Esta cifra es comparable con la estimación de las DG de los Fondos Estructurales, que calcularon un nivel de error superior del 5,1 % y una tasa de error validada del 2,9 % (véase el Gráfico 7).

Las correcciones futuras estimadas comunicadas por la DG REGIO y la DG EMPL en 2015 ascienden a 1 435 millones EUR. Como resultado de esta estimación tan conservadora, puede sobrestimarse el valor más alto del importe en situación de riesgo al cierre (1 267 millones EUR o el 2,3 % de los gastos de 2015 en este ámbito político). El nivel real de las futuras correcciones se determinará a partir del nivel real de riesgo identificado al cierre, a fin de garantizar que el riesgo residual para cada programa esté por debajo de la importancia relativa (2 %).

Gráfico 7: Niveles de error estimados de la Comisión y del Tribunal para toda la rúbrica 1B de 2013 a 2015*



*Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

Fuente: Informes anuales del Tribunal e informes anuales de actividad de la DG REGIO y la DG EMPL para los ejercicios 2013 a 2015.

3.1. Subrúbrica 1B) del MFP: DG Política Regional y Urbana (REGIO)

3.1.1. Nivel de error

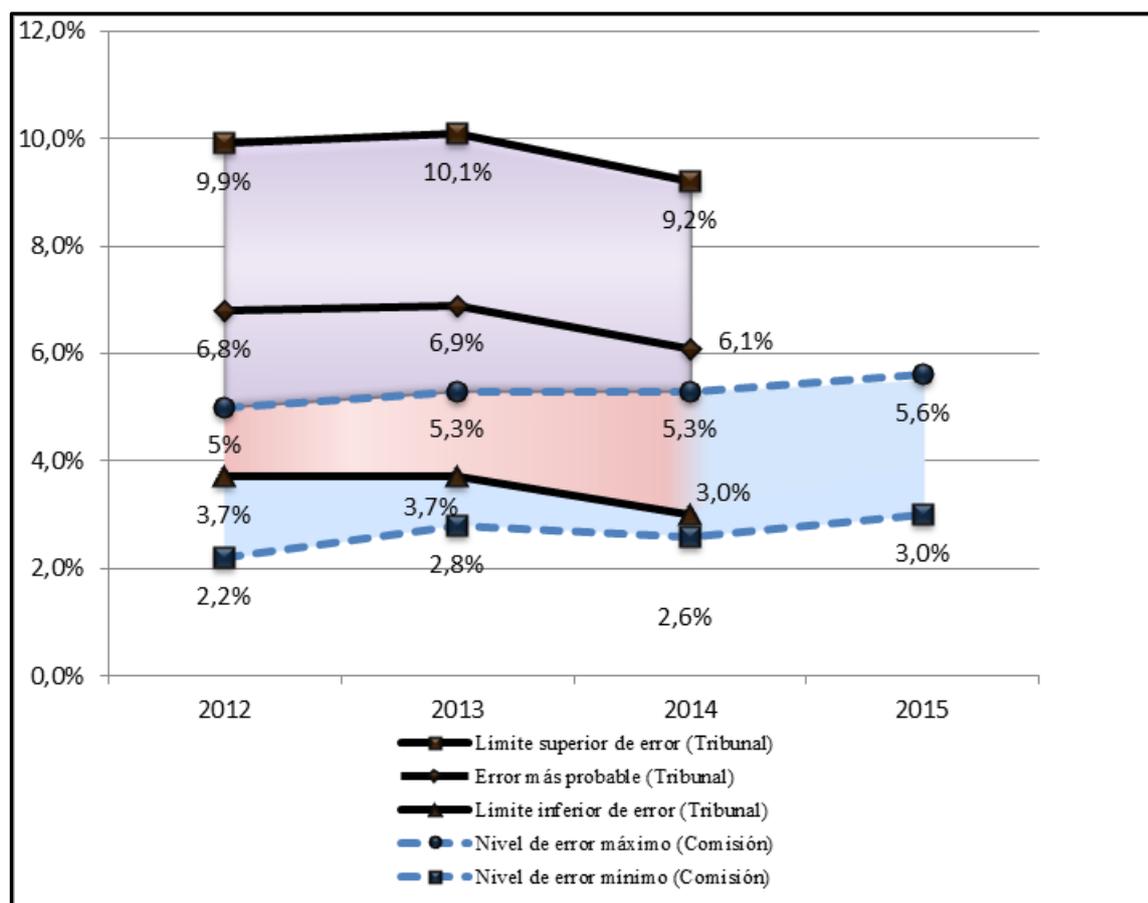
Para la gestión compartida, la DG REGIO afirmó en 2015 que el promedio estimado de riesgo vinculado a los pagos para el FEDER y el Fondo de Cohesión en 2015 (período de programación 2007-2013) fue de entre el 3 % y el 5,6 % anual, algo que en líneas generales se corresponde con la evaluación global del Tribunal (véase el Gráfico 7 para obtener información sobre todo el ámbito de la «Cohesión»).

La DG REGIO basa su análisis en sus propios hallazgos de auditoría y en los datos proporcionados por las autoridades de auditoría nacionales en sus Informes anuales de control (se llevaron a cabo alrededor de 7 300 auditorías de operaciones respecto de los gastos declarados en 2014). A fin de contar con garantías propias sobre la fiabilidad de las autoridades de auditoría, los auditores de la DG REGIO llevaron a cabo 58 misiones de auditoría. Desde 2009, se han llevado a cabo más de 300 misiones de auditoría que abarcan 51 autoridades de auditoría encargadas de supervisar el 98,5% del Fondo Europeo de

Desarrollo Regional y de los programas del Fondo de Cohesión. Asimismo, los auditores de la DG REGIO llevan a cabo una revisión integral de los informes anuales de control y dictámenes de auditoría de las autoridades de auditoría, que complementan con misiones de información cuando resulta necesario. Además, la DG REGIO recibió de las autoridades de auditoría de los Estados miembros 446 informes de auditorías de sistemas, que fueron cuidadosamente analizados por la DG (en 2013 y 2014, la DG REGIO había revisado más de 540 informes de auditoría de sistemas).

Con respecto a los datos «externos» proporcionados por los Estados miembros, la DG REGIO observa que el 95 % de las tasas de error comunicadas por las autoridades de auditoría fueron evaluadas como fuente de información fiable para el cálculo del riesgo de los pagos del 2015 (véase el Gráfico 9). Para el 5 % restante, la DG REGIO volvió a calcular la tasa de error proporcionada por las autoridades de auditoría o el riesgo a tanto alzado estimado, porque las tasas de error presentadas se consideraron poco fiables o porque se había obtenido una información de auditoría insuficiente o poco concluyente en el momento de la evaluación como para permitir la plena confirmación de las tasas de error presentadas.

Gráfico 8: Niveles de error estimados de la Comisión y del Tribunal para el ámbito de la Política Regional y Urbana (DG REGIO) de 2012-2015*

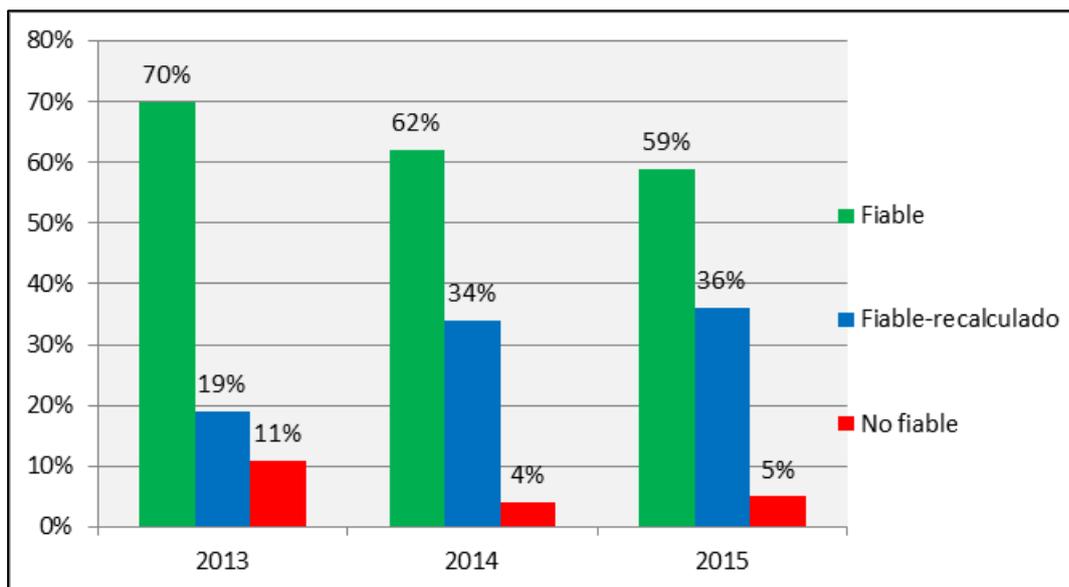


*El Tribunal dejó de proporcionar estimaciones específicas de los niveles de error para la DG REGIO para el año 2015. El año 2012 está incluido de forma excepcional con el fin de ofrecer un panorama más completo.

Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2012 a 2014 e Informes anuales de actividad de la DG REGIO para los ejercicios de 2012 a 2015.

Gráfico 9: Fiabilidad de las tasas de error proporcionadas por las autoridades de auditoría nacionales a la DG REGIO



3.1.2. Causas esenciales de los errores

En 2015, la DG REGIO identificó las principales causas esenciales de los errores para el período 2007-2013, dado que los fallos graves en los sistemas de gestión y control estaban relacionados con 67 programas de Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, España y Reino Unido, así como con los programas de cooperación territorial europea, según lo detectado por la autoridad de auditoría del programa y/o por la Comisión. En particular, estos fallos se refieren a uno o varios de los siguientes elementos clave:

- verificaciones de la gestión;
- cumplimiento de las normas sobre contratación pública, ayudas estatales, proyectos generadores de ingresos y subvencionabilidad;
- procedimientos para la selección de operaciones;
- elevadas tasas de error tras la auditoría de las operaciones;
- actividades de certificación;
- trabajo de auditoría (tasa de error poco fiable debido a trabajos inconclusos, irregularidades en la contratación no detectadas correctamente o cuantificadas para un número limitado de programas operativos).

La contratación pública, las ayudas estatales y la no subvencionalidad han sido las tres principales fuentes de errores detectadas por el Tribunal en los últimos años.

En particular, debido a estas deficiencias del sistema, la tasa de error validada se encuentra por encima del 5 % y/o el riesgo residual acumulado por encima del 2 %. Las deficiencias del sistema se deben, entre otros factores, a las complejas estructuras de gestión en algunos Estados miembros y a la alta rotación del personal de algunas autoridades, lo que conduce a una pérdida de experiencia o a una insuficiente dotación de personal.

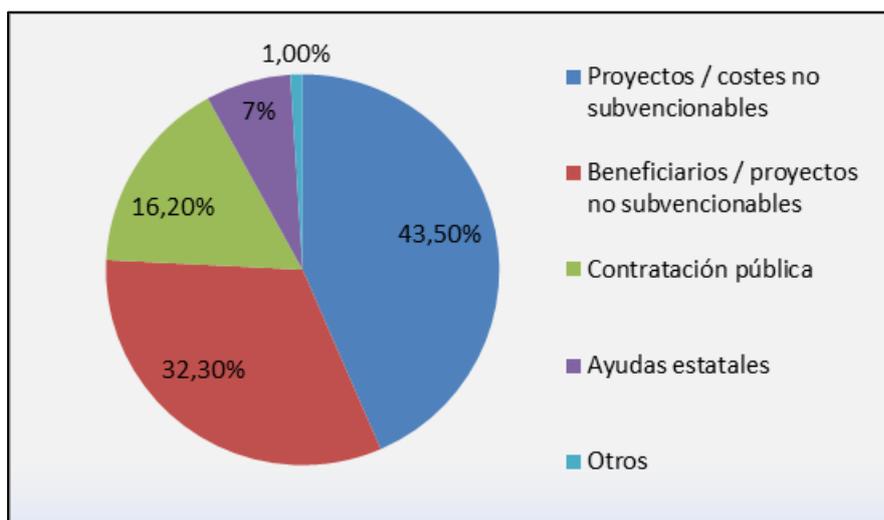
También están causadas por el hecho de que las normas nacionales o regionales aplicables a la ejecución de los programas pueden ser más exigentes que lo previsto en la legislación

nacional para gastos similares financiados a nivel nacional, o de lo que se necesitaría para cumplir con las normas de la UE (conocido como «sobrerregulación»).

Las verificaciones de la gestión realizadas por las autoridades de gestión y sus órganos intermedios siguen siendo la principal preocupación en lo que se refiere a la debilidad de los sistemas de gestión y control. En particular, el carácter formal de las verificaciones de la gestión; las verificaciones insuficientes de los procedimientos de contratación pública; la insuficiencia de la estructura/organización de las autoridades de gestión o de los órganos intermedios, y la falta de formación y supervisión en caso de delegación de responsabilidades, son los principales problemas. Sin embargo, cabe señalar que existe una diferencia significativa en la calidad entre las comprobaciones de la gestión efectuadas por las autoridades de gestión y los controles por parte de las autoridades de auditoría, que se consideran fiables en el 95 % de los casos y cuyo trabajo es clave en relación con el concepto de «auditoría única».

Los tipos de error identificados por la DG REGIO, debido a estas debilidades sistémicas, concuerdan con la evaluación del Tribunal en su Informe anual de 2015 (véase el Gráfico 10).

Gráfico 10: Evaluación del Tribunal de las causas esenciales de los errores relativos a la DG REGIO⁴¹



3.1.3. Medidas correctoras adoptadas

La DG REGIO ejerce rigurosamente su papel de supervisión velando por que los Estados miembros aborden las deficiencias de sus sistemas de gestión y control:

- actualizando su evaluación del riesgo de auditoría conjuntamente con la DG EMPL y la DG MARE, teniendo en cuenta todos los resultados de auditoría e información acumulada;
- asegurando la revisión continua de la calidad de las auditorías realizadas por las autoridades de auditoría y supervisando el estado de «auditoría única» de los programas a los que les ha sido otorgado hasta el momento, e

⁴¹ Informe anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 2015, figura 6.2, sin contar con la parte del error global correspondiente a «Empleo y Asuntos Sociales».

- interrumpiendo los pagos a tiempo tan pronto como se detecten o se informe sobre fallos importantes, y proponiendo a la Comisión que decida sobre las suspensiones de pagos y las correcciones financieras siempre que sea necesario, a menos que los Estados miembros acepten aplicar las correcciones financieras necesarias en primer lugar.

Por otra parte, la DG REGIO seguirá aplicando las siguientes iniciativas para mitigar los principales riesgos y debilidades identificadas:

a) Simplificación

La simplificación de la ejecución de los fondos de la UE es un importante pilar del «presupuesto de la UE centrado en los resultados». Los reglamentos para el período de programación 2014-2020 ofrecen una amplia gama de oportunidades para simplificar y reducir las cargas administrativas. Estas incluyen un conjunto de normas comunes para todos los fondos EIE; el uso extendido de opciones de costes simplificados; períodos de retención de documentos más cortos para los beneficiarios, y el avance hacia la «cohesión electrónica».

El paquete de directivas de contratación pública, votado por el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2014 y aprobado por el Consejo el 11 de febrero de 2014, ayudará a simplificar aún más las reglas para todos los actores.

Las reglas comunes para los fondos EIE para el período 2014-2020 se han simplificado en comparación con los períodos anteriores. Ofrecen una gama más amplia de oportunidades de simplificación, como las opciones de costes simplificados, las formas simplificadas para tomar en cuenta los proyectos generadores de ingresos y los instrumentos financieros. El avance hacia la «cohesión electrónica» también debería simplificar la vida de los beneficiarios.

La DG REGIO está evaluando en qué medida las nuevas disposiciones han contribuido a la simplificación y a la reducción de las cargas administrativas de los beneficiarios. Se han lanzado varios estudios para contribuir a la evaluación de la incorporación de las medidas de simplificación. Además, se ha creado un «Grupo de alto nivel sobre simplificación» para los beneficiarios y su objetivo es analizar la aplicación de las posibilidades de simplificación en los Estados miembros y las regiones, así como hacer recomendaciones para mejorar la adopción de medidas de simplificación para el período 2014-2020 y sobre los pasos a seguir después del 2020. Desde el 20 de octubre de 2015, el Grupo de alto nivel ha celebrado varias reuniones para debatir en profundidad sobre diversos temas: gobernanza electrónica, opciones de costes simplificados, acceso a la financiación de la UE para las PYME, instrumentos financieros y auditorías. Ya ha adoptado sus primeras conclusiones y recomendaciones sobre gobernanza electrónica y opciones de costes simplificados.

Basándose en estas primeras recomendaciones, la Comisión ha propuesto recientemente una mayor y más ambiciosa simplificación de las normas que rigen los fondos EIE, en especial el Reglamento sobre disposiciones comunes⁴²: en particular, ampliar

⁴² 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.

considerablemente el alcance de las opciones de costes simplificados y hacer su uso obligatorio para operaciones por debajo de los 100 000 EUR. Además, utilizando una nueva posibilidad recogida en el Reglamento Financiero, se podría aportar financiación basada en el cumplimiento de las condiciones relacionadas con los avances en la ejecución y no en los costes de las operaciones. La Comisión también ha propuesto un número menor de requisitos para el uso de planes de acción conjuntos, medidas de simplificación para las operaciones generadoras de ingresos y grandes proyectos, aclarando más las normas relativas a los instrumentos financieros y otra serie de cambios. Estas propuestas están recogidas en el Reglamento «ómnibus» adoptado por la Comisión en septiembre de 2016 (sección 3.1).

En su Informe Anual de 2015, el Tribunal recomendó efectuar un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020, y la Comisión tiene previsto efectuar este análisis para los programas que han presentado sistemáticamente un elevado nivel de errores, mostrando de este modo la posibilidad de simplificar las normas.

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control

Durante el período de programación 2007-2013, los servicios de la Comisión pusieron en marcha acciones dirigidas a mejorar la capacidad administrativa en los Estados miembros. Esta situación se mantiene durante el período de programación 2014-2020. Además de las acciones específicas definidas para cada programa, la DG REGIO está llevando a cabo iniciativas intersectoriales para mitigar los principales riesgos y debilidades identificadas. Las acciones que ya se han puesto en marcha o que están en curso incluyen principalmente:

- Una iniciativa de capacidad administrativa general. En 2015, la actividad estaba relacionada principalmente con:
 - El intercambio de competencias entre homólogos realizado entre las autoridades que gestionan los programas y el instrumento «REGIO PEER 2 PEER» de la «Oficina de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX)». En noviembre de 2016, ya se habían aprobado 109 intercambios y, de éstos, se han llevado a cabo 70 intercambios con 1 142 participantes que han recibido valoraciones positivas.
 - Un programa estratégico de formación para autoridades de gestión, certificación y auditoría, y para los órganos intermedios, sobre la aplicación de los Reglamentos 2014-2020. Hasta la fecha, unos 540 expertos de programa y funcionarios de todos los Estados miembros han asistido a los cuatro módulos de formación.
 - Un marco de competencias para la gestión eficiente y la aplicación del FEDER y del Fondo de Cohesión, destinado a apoyar una mayor profesionalización de la gestión de los fondos.
 - Talleres específicos en colaboración con la OLAF en los 15 Estados miembros más afectados por la aplicación eficaz y proporcional de medidas de lucha contra el fraude/anticorrupción, para aumentar la concienciación sobre los riesgos y para fomentar la aceptación de que es posible contar con medidas preventivas. La Dirección de Auditoría de la DG REGIO también promovió de forma activa, en estrecha colaboración con la DG EMPL, la utilización por parte de las autoridades

nacionales pertinentes de «Arachne», una herramienta de evaluación del riesgo preventiva desarrollada por la Comisión.

- Pactos piloto de integridad en colaboración con Transparencia Internacional. Se están poniendo en marcha 17 pactos piloto de integridad en 11 Estados miembros para un período de cuatro años a partir de 2016.
- En lo relativo a la contratación pública, la DG REGIO ha establecido planes de acción específicos para el fortalecimiento de las capacidades en este ámbito, en estrecha colaboración con la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, con la DG Competencia y con otros fondos EIE y otras DG, y su ejecución continuó durante el 2015. Los planes de acción fueron aprobados por la Comisión e incluyen:
- Contratación pública. Guía práctica sobre cómo evitar los errores más comunes en la contratación pública de proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: esta guía fue publicada en octubre de 2015 en todas las lenguas oficiales de la UE y se actualizará para incluir las nuevas directivas de contratación pública, cuyo plazo de transposición terminó el 18 de abril de 2016.
 - La supervisión de los planes de acción de condicionalidad previa sobre contratación pública, con especial atención a aquellos Estados miembros que continúan ejecutando sus planes de acción propios, incluida la prestación de apoyo adaptado a los Estados miembros que no cumplan la condicionalidad previa.
 - La amplia difusión de un estudio sobre el estado de la contratación pública, que incluye más de 50 ejemplos de buenas prácticas de contratación pública en toda la UE. También contiene 28 perfiles de países con recomendaciones concretas.
 - La promoción de la transparencia y los datos de libre acceso sobre contratación pública, incluso a través de la iniciativa de pactos piloto de integridad mencionados anteriormente.
- En marzo de 2015 también se aprobó un plan de acción de ayudas estatales diseñado por la DG REGIO en estrecha colaboración con la DG Competencia. Su objetivo es aumentar la concienciación y la comprensión de estos temas, mejorar la cooperación entre los diversos actores que intervienen en la supervisión de las ayudas estatales a los Estados miembros, y prestar apoyo proactivo a los Estados miembros y regiones de la UE para la correcta aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Incluye medidas para:
- Revisar y difundir las buenas prácticas existentes;
 - llevar a cabo programas de formación estratégicos, que incluyen expertos y formación específica adaptada a cada país, previstos para el segundo semestre de 2015 y principios de 2016;
 - realizar intercambios entre la Comisión y las autoridades de auditoría para una mayor difusión de las listas de verificación de la auditoría adaptadas a las revisiones del Reglamento general de exención por categorías de 2014⁴³;

⁴³ Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión.

- prestar asistencia adaptada a los Estados miembros que no cumplan la condicionalidad previa sobre ayudas estatales, con el fin de ayudarles a poner en práctica su plan de acción.

En lo que respecta a las autoridades de auditoría, hay acciones periódicas de desarrollo de la capacidad administrativa en marcha (reuniones técnicas, debates sobre metodología, foros para el intercambio de buenas prácticas) para garantizar un sólido marco de auditoría conjunta. Las directrices dirigidas a los Estados miembros se mejoran de forma continua y se debaten con las autoridades de auditoría durante las reuniones técnicas.

Los principales temas que se abordan en las reuniones y talleres especializados o en las acciones dirigidas son: la lucha contra el fraude o la corrupción; la metodología de auditoría de la contratación pública o las ayudas estatales; técnicas de muestreo estadístico recomendadas para obtener resultados de auditoría concluyentes y fiables, y la aplicación efectiva de las nuevas características reglamentarias para el período 2014-2020 (tales como la auditoría de los indicadores de resultados o la «cohesión electrónica»).

En los últimos años, la DG REGIO ha revisado el trabajo de las autoridades de auditoría más importantes, abarcando más del 98 % de las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión a través de auditorías sobre el terreno, incluida la repetición de auditorías de las operaciones para evaluar las conclusiones de auditoría emitidas por las autoridades de auditoría. Supervisa permanentemente la situación en aquellos contextos donde se ha concedido el estatuto de «auditoría única». La repetición de auditorías sobre el terreno que incluyen a los beneficiarios, asociada al asesoramiento continuo, a las directrices y a los instrumentos metodológicos de auditoría proporcionados por los servicios de la Comisión, ha favorecido el desarrollo integral de las capacidades de las autoridades de auditoría desde 2009. Como resultado, la mayoría de las autoridades de auditoría están ahora al nivel de calidad esperado y proporcionan a la DG REGIO resultados de auditoría fiables, como se demostró en 2015 (véase el Gráfico 9).

La DG REGIO busca organizar foros para el intercambio de información sobre cuestiones de auditoría y medidas de desarrollo de capacidades en beneficio de todas las autoridades de auditoría, mediante formación específica previamente solicitada sobre cuestiones tales como la auditoría de la contratación pública, las ayudas estatales o las técnicas de muestreo recomendadas para obtener resultados de auditoría concluyentes y fiables, pero también con el fin de asegurar la buena aplicación de las nuevas características reglamentarias para el período 2014-2020, tales como la auditoría de los indicadores de resultados o la «cohesión electrónica». Se mantendrá con las autoridades de auditoría un flujo de información continuo basado en la evaluación de sus resultados de auditoría de 2015, para una mejor comprensión de las principales debilidades identificadas y para la difusión de buenas prácticas dentro de la comunidad de auditoría.

La DG REGIO ya ha introducido en sus procedimientos de auditoría la identificación de prácticas de sobrerregulación y ha alentado a las autoridades de auditoría a hacer lo mismo. Además, ejecutará la recomendación del Tribunal en el Informe Anual de 2015 de realizar un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020.

c) Marco jurídico 2014-2020: refuerzo de las disposiciones de rendición de cuentas y control

El marco de garantía de la política de cohesión para el período 2014-2020 se ha revisado sustancialmente y aborda las deficiencias del marco reglamentario anterior, donde el nivel de garantía podía variar según la etapa del ciclo de gestión y control.

Se ha reforzado la arquitectura de control revisada gracias a los nuevos elementos introducidos, a saber:

- un período contable de doce meses, comprendido entre el 1 de julio del año n-1 y el 30 de junio del año n;
- la retención del 10 % de cada pago intermedio en relación con los gastos del ejercicio contable, con el fin de proteger el presupuesto de la UE hasta que se haya llevado a cabo toda la labor nacional de control y verificación, y las cuentas estén presentadas;
- la presentación, para cada programa, de las cuentas certificadas de los gastos declarados a la Comisión en relación con el período contable, así como de los documentos complementarios que respaldan la exactitud de las cuentas, el funcionamiento eficaz del sistema, así como la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes (declaración de gestión; resumen anual de los controles y auditorías; dictamen de auditoría a partir de las tasas de error residual después de incorporar todas las correcciones a nivel nacional, e informes de control), antes del 15 de febrero del año n+1;
- el pago o la recuperación del saldo anual adeudado, tras la aceptación de las cuentas por parte la Comisión antes del 31 de mayo del año n+1. Las cuentas deben reflejar las correcciones financieras realizadas para reducir cada año el riesgo residual anual por debajo del umbral de importancia relativa del 2 % para cada programa;
- la aplicación obligatoria de las correcciones financieras netas cuando la Comisión (o el Tribunal) sigan detectando irregularidades que demuestren la existencia de graves deficiencias de los sistema, a menos que ya hayan sido identificadas o corregidas por las autoridades nacionales.

La aceptación de las cuentas por parte de la Comisión es un proceso nuevo e independiente de la evaluación de la legalidad y la regularidad, según lo previsto en el Reglamento (artículo 139 del Reglamento sobre disposiciones comunes). La Comisión debe aceptar las cuentas antes del 31 de mayo de cada año, a partir del dictamen de auditoría proporcionado por las autoridades de auditoría, o en caso contrario informar de ello al Estado miembro. Cuando las cuentas sean aceptadas, la Comisión deberá calcular y, a continuación, abonar o recuperar el saldo del ejercicio, teniendo en cuenta el nivel de gastos certificado en las cuentas y confirmado por el dictamen de auditoría, el pago anticipado anual y los pagos intermedios efectuados con la retención del 10%.

Sin embargo, el bloque de gastos que figuran en las cuentas del programa no debe contener ningún nivel restante de irregularidades de importancia relativa. Si este no es el caso (según lo comunicado por la autoridad de auditoría o según lo identificado a través de las auditorías de la UE), la Comisión puede interrumpir el pago del saldo e inmediatamente iniciar los procedimientos de corrección financiera. Estas correcciones serán netas si el Estado

miembro no acepta las correcciones (para el período 2007-2013) o si se señalan fallos graves que no hayan sido detectados/corregidos anteriormente, o comunicados por el Estado miembro (nuevo para el período 2014-2020).

El proceso de garantía reforzado para el período 2014-2020 seguirá teniendo en cuenta el concepto de «auditoría única», según el cual la Comisión podrá confiar principalmente en controles anteriores realizados por las autoridades de auditoría, tras haber verificado la confianza que puede otorgar a sus resultados de auditoría. Se ofrecen posibilidades adicionales para aplicar el principio de «auditoría única» en el Reglamento (artículo 148, Reglamento sobre disposiciones comunes). En la etapa final, las auditorías de conformidad de la Comisión y la aplicación resultante de las correcciones financieras netas, cuando proceda, deben permitir que se obtengan garantías de que el riesgo de error residual después de aplicar todas las correcciones esté por debajo del 2% para cada programa, año tras año.

Las condicionalidades previas son un elemento clave de la reforma de los fondos EIE: su objetivo es garantizar que existan marcos reglamentarios y de políticas adecuados, así como que haya suficiente capacidad administrativa antes de que se hagan las inversiones, mejorando así la eficacia y eficiencia de las inversiones apoyadas por los fondos EIE o por otras inversiones públicas y privadas. Son condiciones previas para asegurar que las inversiones cofinanciadas serán eficaces y eficientes en el marco de estrategias bien pensadas y coherentes.

Las condicionalidades previas también abarcan asuntos relativos a la capacidad administrativa, la contratación pública y las ayudas estatales, que son las principales causas de error en el marco de la política de «Cohesión».

Cuando los Estados miembros no cumplieron con las condicionalidades previas en el momento de la aprobación del programa, se acordaron planes de acción con la Comisión. La DG REGIO supervisa de cerca la situación y proporciona ayuda a los Estados miembros a la hora de llevar a término sus planes de acción.

3.2. Subrúbrica 1B) del MFP: DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (EMPL)

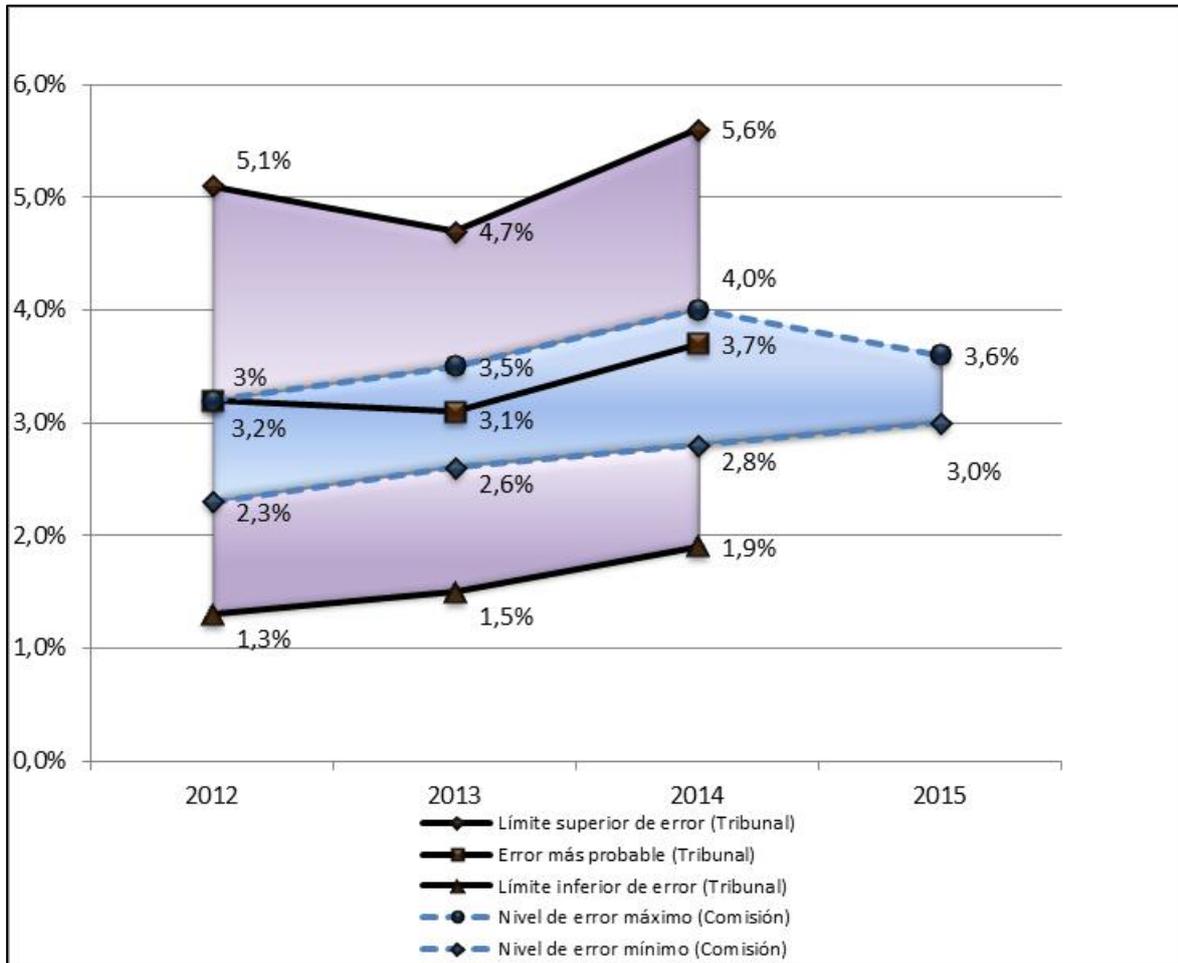
3.2.1. Nivel de errores

La tasa de error media calculada por la DG EMPL para el año 2015 oscila entre el 3,0 % y el 3,6 %, algo que en líneas generales se corresponde con la evaluación global del Tribunal (véase el Gráfico 7 para obtener información sobre todo el ámbito de la «Cohesión»). Desde que la DG EMPL comenzó a estimar su propia tasa de error en 2011, sus estimaciones han estado estrechamente alineadas con las del Tribunal (es decir, el nivel de error mínimo estimado por la DG EMPL y los errores más probables estimados por el Tribunal para el período de 2011 a 2014 han sido los siguientes: 2011: 2,0% frente al 2,2%; 2012: 2,3% frente al 3,2%; 2013: 2,6% frente al 3,1%, y 2014: 2,8% frente al 3,7%, respectivamente, lo cual muestra la solidez de la metodología de garantía de la DG EMPL.

Al igual que la DG REGIO, la DG EMPL basa su estimación en su propio trabajo de auditoría (51 misiones de auditoría en 2015 que abarcaron 89 autoridades de auditoría de las 92 encargadas de la supervisión de 115 de los 118 programas operativos) y en los datos proporcionados por las autoridades de auditoría nacionales que llevaron a cabo 5 114 auditorías de operaciones en 2015. La Dirección de auditoría de la DG EMPL revisó minuciosamente los cálculos efectuados por las autoridades de auditoría, a fin de garantizar

la coherencia con las directrices y la disponibilidad de datos consolidados y representativos. Se consideró que los datos eran fiables en el 95% de los casos (véase el Gráfico 12).

Gráfico 11: Niveles de error estimados de la Comisión y del Tribunal para el ámbito del Empleo y Asuntos Sociales (DG EMPL) de 2012-2015*

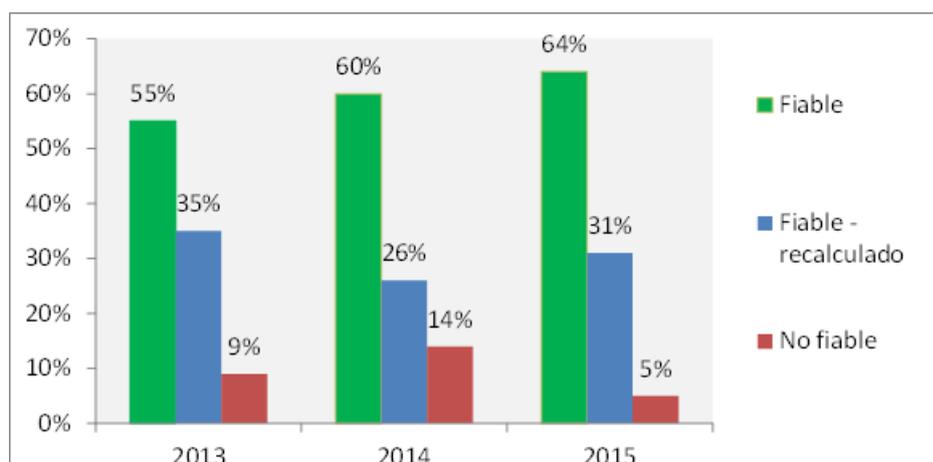


*El Tribunal dejó de proporcionar estimaciones específicas de los niveles de error para la DG EMPL en 2015. El año 2012 está incluido de forma excepcional con el fin de ofrecer un panorama más completo.

Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2012 a 2014 e Informes anuales de actividad de la DG EMPL para los ejercicios de 2012 a 2015.

Gráfico 12: Fiabilidad de las tasas de error proporcionadas por las autoridades de auditoría nacionales a la DG EMPL



3.2.2. Causas esenciales de los errores

Al igual que la DG REGIO, la DG EMPL concluyó que las principales causas de error son la complejidad del marco jurídico en el ámbito de la «Cohesión» y las debilidades en los sistemas nacionales de gestión y control. En 2015, la DG EMPL formuló una reserva con respecto a los sistemas de gestión y control de 23 programas operativos específicos del FSE en Bélgica, Croacia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Rumanía, Eslovaquia, España y Reino Unido para el período de programación 2007-2013.

Además, la DG EMPL realizó una auditoría temática específica sobre las verificaciones de gestión llevadas a cabo por las autoridades de los Estados miembros. El objetivo global de esta auditoría temática era evaluar en qué medida los sistemas de gestión y control, junto con el proceso de verificación, funcionaban de forma eficaz a la hora de evitar, detectar y corregir errores e irregularidades, y de obtener garantías sobre la legalidad y la regularidad de los gastos declarados a la Comisión.

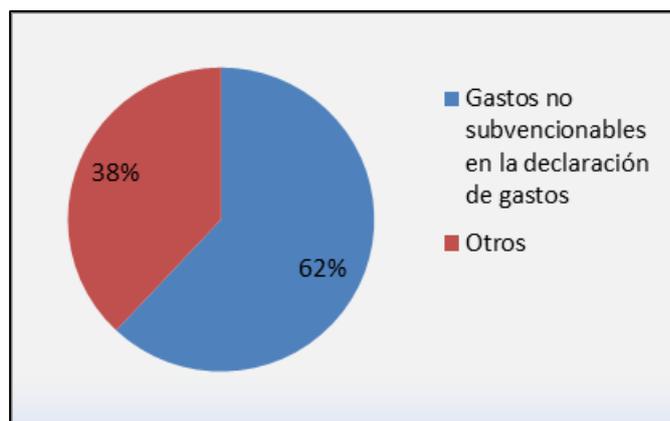
Los principales resultados de esta auditoría fueron:

- En varios casos, los auditores de la DG EMPL comprobaron que las verificaciones de gestión se llevaron a cabo de modo meramente formal, respetando aparentemente los requisitos jurídicos pero sin una mirada crítica sobre los gastos declarados.
- Deben reforzarse las verificaciones de la gestión de proyectos que ejecutan (parte de) sus actividades a través de la contratación pública. En muchos casos, los incumplimientos de los procedimientos de contratación pública no fueron identificados a través de las verificaciones de gestión, a pesar de que las autoridades de gestión o sus órganos intermedios llevaron a cabo controles sobre el terreno.
- La selección y aprobación de proyectos a menudo carecía de una evaluación crítica de la capacidad de gestión de las autoridades de gestión/ órganos intermedios. Con frecuencia, se aprobó un número importante de pequeños proyectos (de poco valor) sin considerar las implicaciones de la orientación y la formación necesarias para los beneficiarios; el coste de las verificaciones que tendrían que realizar las autoridades de gestión/ órganos intermedios;

- la actividad de gestión de riesgo necesaria para identificar proyectos de alto riesgo, y el valor añadido o impacto en el mercado laboral que podrían tener estos proyectos de escaso valor. Muchas autoridades de gestión dependen de sus órganos intermedios para llevar a cabo las verificaciones de gestión. Estos órganos intermedios a menudo contaban con mayor o mejor experiencia en la gestión de la parte operativa del asunto en cuestión y, por ello, a menudo se justificó la decisión de la autoridad de gestión de asignar la responsabilidad a estos órganos intermedios. Se observó, sin embargo, que estos órganos intermedios tenían poca o ninguna formación sobre la vertiente administrativa del proceso y, por ende, a menudo faltaban la competencia y la capacidad necesarias para llevar a cabo una gestión eficaz de las verificaciones de gestión; y
- Hubo situaciones en las que las verificaciones de gestión se realizaron después de que los gastos hubieran sido declarados a la Comisión. En muchos casos, esta situación fue provocada por una falta de recursos o por la presión por cumplir con los requisitos de las normas de liberación.

Los tipos de error detectados por la DG EMPL, debido a estas debilidades del sistema, coinciden con las causas esenciales de los errores detectadas por el Tribunal en su Informe anual de 2015.

Gráfico 13: Evaluación del Tribunal de las causas esenciales de los errores relativos a la DG EMPL⁴⁴



3.2.3. Medidas correctoras adoptadas

La DG EMPL ejerce rigurosamente su papel de supervisión velando por que los Estados miembros hagan frente a las debilidades de sus sistemas de gestión y control, mediante:

- la actualización conjunta de su evaluación del riesgo de auditoría con la DG REGIO y la DG MARE, teniendo en cuenta todos los resultados de auditoría e información acumulada;
- la revisión permanente de la calidad de las auditorías realizadas por las autoridades de auditoría; y

⁴⁴ Informe anual del Tribunal de Cuentas para el ejercicio 2015, figura 6.2, sin contar con la parte del error global correspondiente a «Política Regional y Urbana».

- la aplicación de una estricta política de interrupciones de los pagos, suspensión de los programas operativos y correcciones financieras cuando se detectan fallos graves, a menos que los Estados miembros acepten aplicar el plan de acción y las correcciones financieras necesarias en primer lugar.

Por otra parte, la DG EMPL seguirá aplicando las siguientes iniciativas para mitigar los principales riesgos y debilidades identificados:

a) Simplificación

Como se explicó anteriormente, el Tribunal indicó que los incumplimientos de las normas de subvencionabilidad de los gastos eran la principal fuente de error para el FSE. Esto se debe, en parte, a que los beneficiarios están obligados a poder proporcionar pruebas documentales para justificar todos los gastos para los que solicitan el reembolso. Una alternativa a este sistema tradicional basado en el reembolso de los costes reales es el uso de lo que se conoce como opciones de costes simplificados. Las opciones de costes simplificados representan una forma de establecer costes subvencionables no a partir de lo que se ha gastado realmente (y que luego debe ser justificado con pruebas documentales), sino a partir de importes establecidos de antemano. Al facilitar la justificación de los gastos, las opciones de costes simplificados no solo reducen la burocracia, sino también el riesgo de cometer errores. Esto ha sido demostrado por el Tribunal durante cuatro años consecutivos, al no encontrar errores cuantificables durante la revisión de las operaciones en el marco de las opciones de costes simplificados en su muestra del FSE. Ello ha llevado al Tribunal a concluir que las opciones de costes simplificados son menos propensas al error que los costes reales.

Las opciones de costes simplificados también tienen la ventaja de centrar la financiación en los resultados obtenidos, en lugar de en qué se ha gastado, como ocurre con el sistema de costes reales. Esto está en línea con el objetivo de la Comisión de hacer que la ejecución de su presupuesto esté más orientada hacia los resultados y que se maximice el impacto del dinero invertido.

El propósito del marco reglamentario para el período 2014-2020 es hacer que las anteriores opciones de costes simplificados sean aplicables a todos los fondos EIE. Asimismo, se han ampliado las opciones ofrecidas para abordar algunas de las limitaciones identificadas en el anterior período de programación.

Las opciones de costes simplificados existentes en otros marcos distintos al de los fondos EIE pueden reutilizarse, sujetas a determinadas condiciones:

- Un ejemplo es el artículo 67, apartado 5, letra b), del Reglamento sobre disposiciones comunes, que permite que se apliquen opciones de costes simplificados aplicables en otras políticas de la Unión a una categoría similar de operación y beneficiario del FSE. En particular, esto permitiría que métodos definidos en el programa Erasmus + pudieran aplicarse fácilmente a operaciones similares financiadas por el FSE.
- De forma similar, el artículo 67, apartado 5, letra c), del Reglamento sobre disposiciones comunes, permite que las opciones de costes simplificados aplicadas en regímenes de subvenciones financiados enteramente por el Estado miembro se apliquen a una categoría similar de operación y beneficiario en el marco del FSE.

Estos dos métodos adicionales representan una gran oportunidad para capitalizar las simplificaciones existentes: son directamente aplicables a las operaciones financiadas por los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) (siempre que se trate de una categoría similar de operación y beneficiario, y que el régimen esté aún en vigor) y el valor de la opción de costes simplificados no necesitará ser auditado, lo que reduce el potencial alcance y coste del control. Estos dos métodos pueden aplicarse fácilmente por parte de los Estados miembros y tienen muy poco riesgo de error.

Finalmente, para las operaciones más pequeñas del Fondo Social Europeo (FSE) (por debajo de los 100 000 EUR de ayuda pública) se puede utilizar un proyecto de presupuesto para definir una opción de costes simplificados. Este método fue introducido para satisfacer la obligación que tienen los proyectos del FSE por debajo de los 50 000 EUR de ayuda pública de utilizar un tipo de opción de costes simplificados para cubrir al menos una parte de sus gastos (excepto si están financiados públicamente en su totalidad o si son parte de un régimen de ayudas estatales).

El nuevo fundamento jurídico del FSE (artículo 14 del Reglamento del FSE) faculta a la Comisión para adoptar baremos estándar de costes unitarios y cantidades fijas únicas. Esto proporciona seguridad jurídica con respecto al método de cálculo para las opciones de costes simplificados y aborda uno de los principales obstáculos identificados por los Estados miembros: su temor a que la metodología para calcular el coste unitario o la cantidad a tanto alzado pueda ser cuestionada por los auditores (nacionales o de la UE), lo que conduciría a un error sistémico. Contar con la metodología validada previamente por la Comisión da seguridad y valida la labor realizada por los Estados miembros.

Al permitir a los Estados miembros solicitar la financiación de la UE a partir de opciones de costes simplificados, mientras que se aplica un sistema (nacional) diferente para el reembolso a los beneficiarios, el nuevo fundamento jurídico ofrece también la posibilidad de que los Estados miembros utilicen las opciones de costes simplificados, cuando en circunstancias normales las normas nacionales no permiten estas fórmulas.

Dado el impacto positivo y las numerosas ventajas de las opciones de costes simplificados, y teniendo en cuenta las nuevas posibilidades introducidas por el marco jurídico para el período 2014-2020, la Comisión ha fijado el ambicioso objetivo político de ejecutar el 50% de los gastos del FSE a través de opciones de costes simplificados para el 2017. El informe global sobre simplificación presentado al Parlamento Europeo y al Consejo en el año 2015 mostró que el nivel previsto de ejecución de las opciones de costes simplificados en el FSE por parte de los Estados miembros para el período de programación 2014-2020 se estimó en alrededor del 35 %, lo que es significativamente superior al 7 % estimado para el período 2007-2013, pero todavía es insuficiente. La DG EMPL seguirá promoviendo su utilización y alentando a los Estados miembros a aumentar aún más su incorporación, a fin de alcanzar el objetivo del 50%.

El objetivo es proporcionar un impulso para aumentar considerablemente el uso de las opciones de costes simplificados, con el fin de ayudar a reducir la carga administrativa y los riesgos de error al aumentar el enfoque sobre los resultados. Es un estímulo para que todas las partes implicadas, es decir, la Comisión, los Estados miembros y los beneficiarios, maximicen sus esfuerzos para aprovechar el potencial de las opciones de costes simplificados. Sin embargo, no debe considerarse como un fin en sí mismo.

Con el fin de lograr una mayor simplificación, la Comisión ha introducido el concepto de «Plan de acción conjunto» (PAC).

El PAC es una forma de ejecutar los fondos EIE completamente nueva y de gran alcance potencial. Un PAC es una operación que se gestiona exclusivamente a partir de las realizaciones y los resultados que deben alcanzarse. Puede:

- consistir en un proyecto o grupo de proyectos;
- recibir apoyo de uno o más ejes prioritarios de uno o más programas, y
- estar financiado por uno o más instrumentos, tales como el Fondo Social Europeo, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y/o el Fondo de Cohesión.

Los proyectos deben producir las realizaciones y los resultados necesarios para lograr alcanzar el objetivo del Plan de acción conjunto. Los pagos solo podrán adoptar la forma de costes unitarios y/o cantidades fijas únicas en relación con las realizaciones y los resultados de cada proyecto.

Sobre la base de esta simplificación, la Comisión ha propuesto introducir nuevas mejoras en el marco de la revisión «ómnibus» (sección 3.1). En algunos casos, las disposiciones existentes en el marco del Reglamento del FSE ahora se han actualizado y ampliado a otros Fondos EIE (uso obligatorio de las opciones de costes simplificados en algunos casos, tipos fijos para determinados gastos de personal). Las propuestas para el Reglamento sobre disposiciones comunes (eliminar el límite máximo para la utilización de cantidades fijas únicas, menos requisitos para la utilización de un PAC, nueva posibilidad para los pagos sobre la base de condiciones; sección 3.1.3, letra a), se complementan con los correspondientes cambios en el Reglamento del FSE y las medidas para ampliar la utilización de opciones de costes simplificadas en virtud del Reglamento relativo al Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados.

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control

La DG EMPL seguirá adaptando y revisando sus procedimientos y directrices sobre la gestión compartida para garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control en los Estados miembros durante el actual período de programación [véase también el apartado 3.1.3, letra b), de la DG REGIO].

c) Marco jurídico 2014-2020: refuerzo de las disposiciones de rendición de cuentas y control

La DG EMPL se beneficiará de las mismas mejoras realizadas al marco jurídico del ámbito de la Cohesión para el período de programación 2014-2020 que la DG REGIO (véase el apartado 3.1.3, letra c), con el objeto de fortalecer los sistemas de gestión y control.

4. Rúbrica 2 del MFP:

Recursos naturales La política agrícola común (PAC) se aplica a través de dos fondos (pilares): el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA, Pilar I), que consta de medidas de apoyo al mercado y pagos directos (FEAGA), y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader, Pilar II), que financia las medidas de desarrollo rural.

La PAC opera bajo gestión compartida con más de 8 millones de beneficiarios en toda la UE, y la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) trabaja en estrecha colaboración con los Estados miembros para garantizar que los fondos se desembolsan en cumplimiento de la legislación de la UE.

4.1. Niveles de error

En el marco de sus Informes anuales de actividad, la DG AGRI revisa la información presentada por los Estados miembros acerca de los resultados de los controles realizados por los organismos pagadores. Teniendo en cuenta los dictámenes de los organismos de certificación, las propias auditorías a posteriori de la DG AGRI (la DG AGRI lleva a cabo alrededor de 140 misiones de auditoría cada año) y las conclusiones del Tribunal, los auditores de la DG AGRI utilizan su criterio profesional para estimar los importes y calcular las tasas de error ajustadas de forma conservadora para el gasto por actividad de presupuestación por actividades (PA) para cada organismo pagador.

El Cuadro 3 muestra las tasas de error ajustadas de la PAC, como se recogen en los informes anuales de actividad de la DG AGRI, y las tasas de error presentadas en los informes anuales del Tribunal relativas a los gastos relacionados con la agricultura⁴⁵.

Cuadro 3: Niveles de error estimados de la Comisión y el Tribunal para el ámbito de la Agricultura/ Recursos naturales de 2013-2015

	2013		2014		2015	
	DG AGRI	Tribunal ⁴⁶	DG AGRI	Tribunal ⁴⁷	DG AGRI	Tribunal
FEAGA	2,70 %	3,6 %	2,61 %	2,2 %	1,47 %	2,2 %
Feader	5,19 %	6,7 %	5,09 %	6,0 %	4,99 % ⁴⁸	5,3 %
TOTAL PAC	3,26 %	No aplicable ⁴⁹	3,10 %	3,0 %	2,02 %	2,9 %

Una comparación entre los niveles de error presentados por la Comisión en los informes anuales de actividad y por el Tribunal en sus informes anuales, muestra que ambas instituciones llegan a conclusiones parecidas (véanse el Gráfico 14 y el Gráfico 15).

⁴⁵ El Tribunal incluye en su evaluación al FEAGA y al Feader, pero también incluye gastos relacionados con el medio ambiente, la pesca y la sanidad.

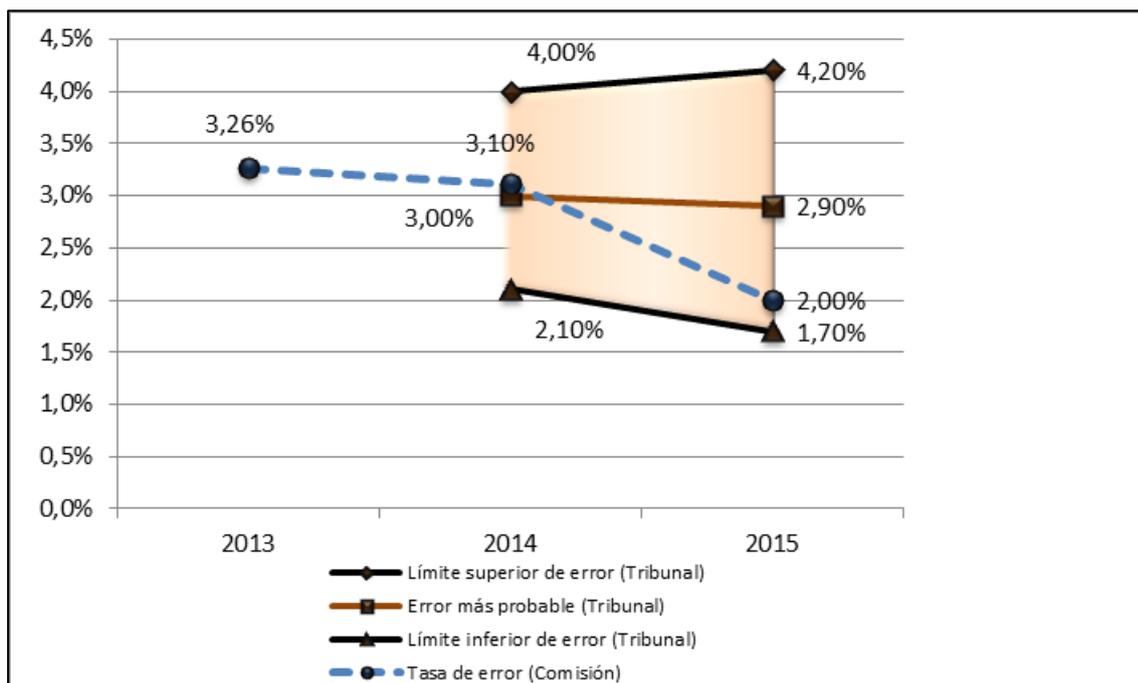
⁴⁶ Incluida la condicionalidad.

⁴⁷ Excluida la condicionalidad.

⁴⁸ Excluidos los anticipos pagados como prefinanciación para el MFP de 2014-2020 (4,16 % incluida la prefinanciación).

⁴⁹ En su Informe anual relativo al ejercicio 2013, el Tribunal informó por separado sobre el FEAGA, sobre el ámbito del Desarrollo rural y sobre las políticas de otros ámbitos (medio ambiente, pesca y sanidad).

Gráfico 14: Niveles de error estimados de la Comisión y del Tribunal para el ámbito de los Recursos naturales de 2014-2015*



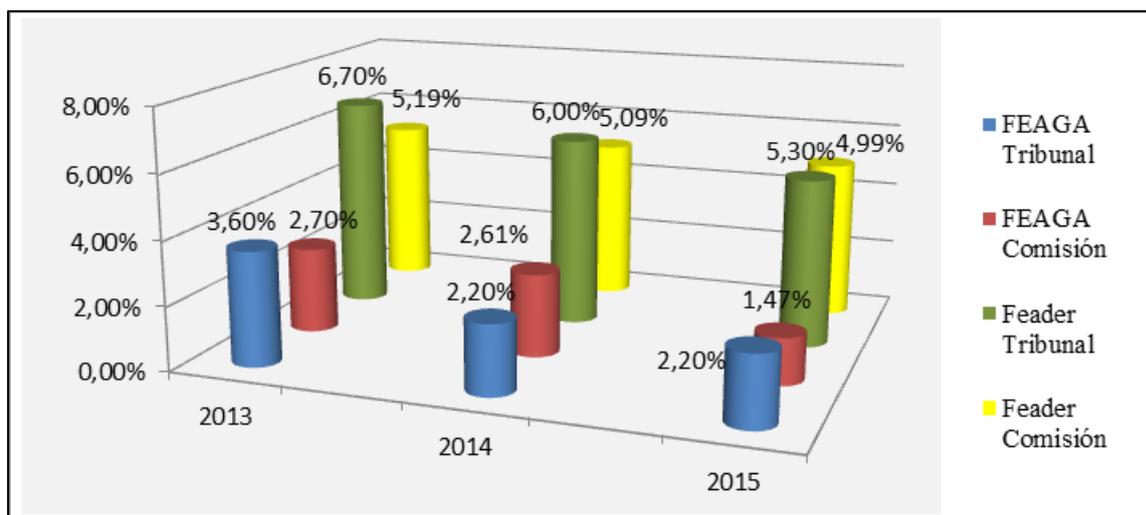
*El Tribunal de Cuentas dejó proporcionar rangos de error para cada fondo desde el 2014. En su lugar, presentó rangos de error para el conjunto del ámbito de las políticas de «Recursos naturales».

Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

Fuente: Informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2014 a 2015 e Informes anuales de actividad de la DG AGRI para los ejercicios de 2013 a 2015.

Para el conjunto de la PAC, la tasa de error ajustada está, con un 2,02 %, casi en línea con el umbral de importancia relativa.

Gráfico 15: Niveles de error estimados de la Comisión y del Tribunal para cada fondo [Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)] de 2013-2015*



*Fuentes: Informes anuales del Tribunal e informes anuales de actividad de la DG AGRI para los ejercicios 2013 a 2015.

En los últimos años, se ha reducido el nivel de error de la PAC para ambos pilares y permanece de forma constante por debajo de la media de la UE. Esta tendencia positiva es resultado de los planes de medidas correctoras aplicados por los Estados miembros. Se está ofreciendo mayor orientación a los Estados miembros sobre la prevención y detección de errores. Cuando es necesario, los Estados miembros ejecutan planes de acción para abordar determinados fallos en sus sistemas de gestión y control.

En el caso del FEAGA, la disminución del nivel de error es bastante impresionante, en particular para los pagos directos, que están sujetos a condiciones de subvencionabilidad menos complejas y se rigen por el sistema integrado de gestión y control (SIGC), y en especial por el sistema de identificación de parcelas (SIP). Tal y como confirma el Tribunal, el SIGC es una buena herramienta para lograr una buena gestión financiera, y las medidas correctoras adoptadas por los Estados miembros están constantemente mejorando la fiabilidad del SIP⁵⁰.

La tasa de error para el ámbito del Desarrollo rural (financiado por el Feader), a pesar de tener una tendencia decreciente en los últimos años, sigue estando en el 4,99 %, significativamente por encima del umbral de importancia relativa. Esta situación precisa ser abordada con mayor detenimiento y la Comisión se compromete a asistir a los Estados miembros en la lucha contra las causas esenciales de los errores. También es importante ir más allá de las cifras y ver la tasa de error desde la perspectiva de los ambiciosos objetivos de las políticas, que a veces conducen a un diseño complejo de medidas difíciles de comprobar y aplicar.

En este contexto, es importante reconocer que la Comisión tiene y aplica mecanismos correctores que protegen adecuadamente el presupuesto de la UE. Las correcciones financieras netas se aplican cuando las auditorías de la DG AGRI constatan irregularidades y/o fallos en los sistemas de control. La comparación de la capacidad correctora a posteriori de la Comisión con los importes en situación de riesgo identificados a nivel de los pagos a los beneficiarios, da una sólida idea del riesgo financiero restante para el presupuesto de la UE, una vez tomadas en cuenta todas las acciones correctoras. Para la PAC, se estimó la capacidad correctora en los siguientes niveles: en 2013, 802,9 millones EUR; en 2014, 863,49 millones EUR y, en 2015, 1 065,7 millones EUR. Para 2015, la capacidad correctora de la CAP se corresponde al 1,87 % de los gastos.

El importe global en situación de riesgo en el momento de pago para la DG AGRI respecto de los gastos totales del ejercicio 2015 es de 1 167 millones EUR (2,0 %). Las correcciones futuras, estimadas de forma conservadora, son de 1 066 millones EUR (1,8 %). El importe en situación de riesgo al cierre resultante se estima en 101 millones EUR, lo que representa el 0,2 % de los gastos en 2015 para este ámbito de políticas. Esto demuestra que existe una garantía plena de que el riesgo restante para el presupuesto de la UE está significativamente por debajo del umbral de importancia relativa del 2%.

4.2. Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)

4.2.1. Causas esenciales de los errores

Las causas esenciales de los errores relativos al FEAGA son la sobreestimación del número de hectáreas subvencionables (riesgo inherente) y los datos incorrectos del sistema de

⁵⁰ Véanse los apartados 7.17 y 7.41 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015.

identificación de parcelas (SIP) (fallos en los sistemas de gestión y control en los Estados miembros).

4.2.2. Medidas correctoras adoptadas

Alrededor del 80% de los gastos de la PAC se administra en el marco del FEAGA. Con respecto a los pagos directos (90% de los gastos del FEAGA), la gestión y control de los gastos se realiza a través del Sistema integrado de gestión y control (SIGC), que incluye la base de datos de tierras subvencionables [sistema de identificación de parcelas (SIP)]. La fiabilidad de la información del Sistema integrado de gestión y control (y, en particular, de la base de datos SIP) es, por lo tanto, crucial para garantizar que solo se paga por las tierras subvencionables. Esta es la razón por la que la Comisión anima a los Estados miembros a realizar actualizaciones periódicas de la información en sus SIP. Cuando no se realizan dichas actualizaciones y se encuentran fallos en los sistemas SIGC/SIP, la Comisión pide a los Estados miembros que desarrollen y apliquen planes de acción para abordar estos fallos. Estos planes de acción han demostrado tener éxito. En su Informe anual de 2015, el Tribunal confirmó que «gracias a los planes de acción establecidos por la Comisión y los Estados miembros, la fiabilidad de los datos del SIP ha mejorado de forma constante en los últimos años⁵¹».

La fiabilidad del SIGC, junto con una serie de acciones que incluyen mejoras en la supervisión, la comunicación y en las medidas llevadas a cabo por la Comisión, implica que el nivel de error para el FEAGA en su conjunto es relativamente bajo. Según el Tribunal, fue del 3,1% en 2013; del 2,2% en 2014 (excluida la condicionalidad) y del 2,2% en 2015. Estas cifras son coherentes con las cifras publicadas por la DG AGRI en sus Informes anuales de actividad.

4.3. Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)

4.3.1. Causas esenciales de los errores

Alrededor del 20% de los gastos de la PAC se administra en el marco del Feader, que está cofinanciado entre la UE y los presupuestos nacionales. La gestión del Feader está basada en programas plurianuales nacionales o regionales, donde se pueden adaptar las medidas a nivel nacional y regional con el fin de alcanzar objetivos específicos. La subvencionabilidad de las solicitudes de pago se verifica por parte de los organismos pagadores de los Estados miembros antes de efectuar los pagos a los beneficiarios.

La DG AGRI ha formulado una reserva en sus informes de actividad anuales desde 2007 (a excepción de 2010) respecto de parte o la totalidad de los gastos que abarcan el ámbito del Desarrollo rural. Está de acuerdo con la evaluación del Tribunal sobre las causas esenciales de los errores en este ámbito:

- Los gastos no subvencionables, debido al incumplimiento de normas a menudo complejas y de las condiciones de subvencionabilidad, en particular en el caso de las medidas de inversión, y
- la complejidad de la política de desarrollo rural en sí misma y los débiles sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

⁵¹ Véase el apartado 7.17 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015.

Otras medidas de desarrollo rural menos arriesgadas son principalmente aquellas relacionadas con la superficie o el número de animales, tales como los compromisos agroambientales o de bienestar animal. Están sujetas al sistema integrado de gestión y control, que facilita controles eficaces y la prevención de errores (como se explicó en el apartado anterior sobre el FEAGA).

Estas elevadas tasas de error no implican necesariamente que los importes erróneos hayan sido mal utilizados o que los objetivos de las políticas no se hayan alcanzado.

4.3.2. Medidas correctoras adoptadas

a) Simplificación

La Comisión ha venido alentando a los Estados miembros a que utilicen, siempre que sea posible, las opciones de costes simplificados para evitar errores y reducir el nivel de riesgo. Al igual que para el ámbito de la «Cohesión», el Tribunal reconoció que la utilización de estos métodos de costes simplificados probablemente sería beneficiosa para todas las partes, porque reduciría las formalidades administrativas y podría limitar el alcance de los errores relacionados con la preparación y verificación de las solicitudes de pago a partir de facturas y documentos de pago⁵².

En este contexto, cabe señalar que las medidas de simplificación representan un principio rector para la adopción de medidas correctoras tanto para el FEAGA como para el Feader: desde el comienzo de su mandato, la simplificación de la PAC ha sido una de las principales prioridades del Comisario Hogan.

A principios de 2015, el Comisario Hogan inició un análisis en profundidad de todo el acervo agrícola, con el fin de identificar las posibilidades de simplificación. Al mismo tiempo, invitó a los Estados miembros, a las partes interesadas, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Europeo de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo a proponer propuestas de simplificación. El 11 de mayo de 2015, el Consejo adoptó unas conclusiones sobre las «simplificación de la PAC». Más de 1 500 propuestas de simplificación han resultado de este proceso. La revisión de todas las propuestas recibidas, con miras a su adopción, se basa en los tres principios siguientes:

- la simplificación debe beneficiar prioritariamente a los alrededor de 8 millones de beneficiarios de la PAC;
- no deben cuestionarse las decisiones políticas de la reforma de 2013, y
- la simplificación no debe poner en peligro el principio de buena gestión financiera de la PAC.

La Comisión hizo un seguimiento de este ejercicio mediante el lanzamiento de cuatro campañas de simplificación que abarcaban todo el espectro de las políticas agrícolas, incluidos tanto los reglamentos de la Comisión como los documentos de orientación relacionados.

La propuesta ómnibus (sección 3.1) contiene modificaciones de los cuatro reglamentos básicos de la PAC⁵³. Supone cambios técnicos que facilitan el acceso a los fondos de la UE y

⁵² Véanse el apartado 6.23 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, el apartado 6.16 del Informe anual relativo al ejercicio 2013, y el apartado 6.29 del Informe anual relativo al ejercicio 2014.

⁵³ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 relativo al desarrollo rural, Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación y otros aspectos horizontales de la PAC, Reglamento (UE) n.º 1307/2013, relativo a los pagos

medidas de simplificación que no cambian la orientación de la política. En el caso del desarrollo rural, los cambios fomentan un mejor uso de los instrumentos financieros, más flexibilidad para programar los instrumentos de estabilización de los ingresos, una disponibilidad más rápida de la financiación de la UE y una utilización plena de las opciones de costes simplificadas, alineando las normas del Feader con las disposiciones comunes de los Fondos EIE. En el caso de los pagos directos, el régimen del agricultor activo sería voluntario; se refuerza el apoyo a los jóvenes agricultores y sería posible «disociar» la ayuda asociada voluntaria. En cuanto a las medidas de mercado, el asesoramiento sería un nuevo tipo de acción subvencionable en el marco de las medidas de crisis y la ayuda financiera nacional no requeriría un análisis caso por caso por parte de la Comisión.

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control

La Comisión mantiene intercambios regulares con los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con los porcentajes de error y ha proporcionado un conjunto integral de documentos de orientación sobre medidas de desarrollo rural y otros temas transversales importantes (p. ej. sobre opciones de costes simplificados, normas de contratación pública o verificabilidad y controlabilidad de las medidas).

La DG AGRI mantendrá el seguimiento de la aplicación de los planes de acción, tanto desde la perspectiva operativa como de auditoría, a través de reuniones bilaterales, comités de seguimiento, reuniones de revisión anual y seminarios especializados.

La DG AGRI continuará proporcionando a los Estados miembros recomendaciones y directrices, y seguirá difundiendo buenas prácticas con el fin de mejorar los sistemas de control y evitar errores. La Red Europea de Desarrollo Rural ya está desempeñando un papel importante en la formación y en la difusión de buenas prácticas en los Estados miembros.

Además, la DG AGRI ha llevado a cabo una serie de acciones a lo largo del tiempo, en particular:

- En 2015, la DG AGRI reforzó los planes de acción existentes para abordar las reservas incluidas en el Informe anual de actividad de 2014, sobre la base de una mejor cooperación y análisis dentro de los servicios de la Comisión y de un intenso diálogo con los Estados miembros. Siguiendo este enfoque, todos los Estados miembros establecieron un sistema mejorado de presentación de informes en sus planes de acción nacionales o regionales, con el fin de reducir las tasas de error. Esto incluye un enfoque reforzado sobre el seguimiento periódico de los resultados de auditoría, así como la mejora en los indicadores e hitos con fines de seguimiento. La DG AGRI desarrolló una herramienta informática específica en 2014 que entró en pleno funcionamiento en 2015, para reunir y gestionar la información extraída de los planes de acción nacionales o regionales de forma eficiente y coherente, de modo que se ofrezca una visión general y se facilite el seguimiento adecuado. En el apartado 7.45, el Tribunal indicó que «aunque el Tribunal considera que los planes de acción constituyen en general un instrumento útil para tratar las causas de los errores, todavía es posible introducir mejoras en el ámbito de la contratación pública». La Comisión seguirá vigilando de cerca la aplicación de los planes de acción de medidas

directos a los agricultores, y Reglamento (UE) n.º 1308/2013, relativo a la organización común de mercados única (OCM).

correctoras necesarios por parte de los Estados miembros en cuestión, y suspenderá los pagos cuando estos planes de acción no estén debidamente aplicados.

- Desde 2013, se han organizado seis seminarios sobre porcentajes de error, uno de los cuales tuvo lugar en 2015. En ellos se presenta el estado de la cuestión en lo relativo a la aplicación de los planes de acción, se comparten buenas prácticas y se proporciona orientación. Estos seminarios están organizados conjuntamente en el marco del Comité de desarrollo rural y del Comité de los fondos agrícolas, a fin de garantizar la participación tanto de las autoridades de gestión como de los organismos pagadores. Mientras tanto, las unidades geográficas supervisan regularmente los planes de acción y hacen un seguimiento de los asuntos con los Estados miembros durante reuniones anuales y ad hoc, durante comités de supervisión y, en su caso, en el contexto de modificaciones del programa.
- En paralelo, se ha reforzado la capacidad de auditoría de la DG AGRI. El número de misiones de auditoría se ha ido aumentando desde 2013 y las auditorías están dirigidas a temas específicos relacionados con las tasas de error.
- Por último, la DG AGRI está fomentando la cooperación interregional y promoviendo la formación sobre temas concretos relacionados con la mejor ejecución de los programas y la reducción de errores. El objetivo general de estos eventos es facilitar un diálogo abierto y constructivo entre los actores pertinentes, con miras a intercambiar buenas prácticas y a establecer directrices claras.

c) Marco jurídico 2014-2020: Mejoras significativas

El nuevo marco jurídico 2014-2020 para la PAC contiene diversas normas que abordan las causas esenciales de los errores (por ejemplo, el número limitado de requisitos detallados, las cantidades fijas únicas, los tipos fijos o los costes estándar). Se ha reforzado el análisis a priori de los programas de desarrollo rural mediante la evaluación previa de la verificabilidad y controlabilidad de las medidas programadas por parte de las autoridades de gestión y los organismos pagadores. Además, para el Feader, la Comisión ahora cuenta con y hace pleno uso de herramientas preventivas previas, como las suspensiones e interrupciones de pagos, que protegen eficazmente el presupuesto de la UE.

En materia de Desarrollo rural sin embargo, tal y como se destaca en la introducción al presente informe, cuando se tiene en cuenta la necesidad de mantener el equilibrio entre la legalidad y la regularidad, por un lado, y los logros de los objetivos de las políticas, por otro lado, y teniendo presentes los costes de distribución, no se puede tener la certeza real de que haciendo un esfuerzo importante sea posible alcanzar un riesgo financiero restante por debajo del 2 %.

5. Rúbrica 4 del MFP: Una Europa global

5.1. Niveles de error

La DG «Cooperación internacional y desarrollo» (DEVCO) y la DG «Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación» (NEAR) se revisan en el presente informe porque, en términos económicos, son las DG más importantes de la «familia» de Relaciones exteriores.

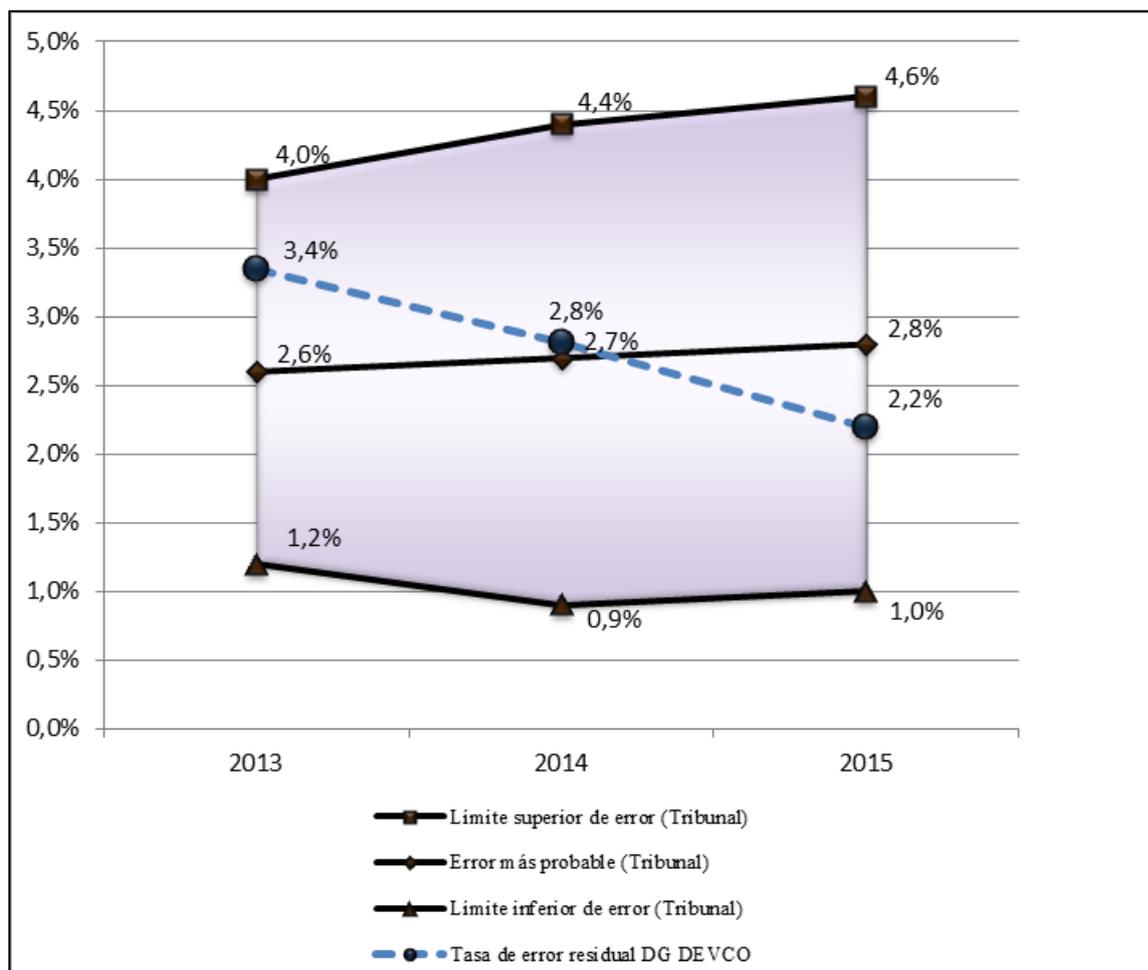
La DG DEVCO centra su análisis de errores en la tasa de error residual (TER), que es el nivel de error después de que se hayan aplicado las medidas correctoras. La estimación proporcionada por la DG DEVCO se encuentra dentro de los límites de error superior e inferior indicados por el Tribunal en sus informes anuales en el capítulo de «Relaciones exteriores / Una Europa global» para el período 2013-2015 (véase el Gráfico 16).

Las comprobaciones previas y a posteriori de la DG DEVCO y la DG NEAR, realizadas a través de sus propios recursos de control o por auditores contratados, abarcaron 2 701,98 millones EUR en 2015.

El importe global en situación de riesgo en el momento de pago para la DG DEVCO respecto de los gastos totales del ejercicio 2015 es de 246 millones EUR (2,9 %). Las correcciones futuras, estimadas de forma conservadora, son de 50 millones EUR (0,6 %). El importe estimado en situación de riesgo al cierre es de 196 millones EUR (2,3 %).

Para todo el ámbito de políticas de «Relaciones exteriores», el importe global estimado en situación de riesgo en el momento de pago asciende a 281 millones EUR (2,9 %), las correcciones futuras estimadas de forma conservadora son de 62 millones EUR (0,6 %) y el importe estimado en situación de riesgo al cierre es de 219 millones EUR (2,3 %).

Gráfico 16: Tasas de error residual estimadas de la Comisión (presentadas por la DG DEVCO) y niveles de error estimados por el Tribunal para el ámbito de las «Relaciones exteriores» de 2013-2015*



*Las líneas que unen los diferentes niveles de error no deben interpretarse como una evolución continua, sino que contribuyen a una mejor comparación de los rangos de error.

5.2. DG «Cooperación internacional y desarrollo» (DEVCO)

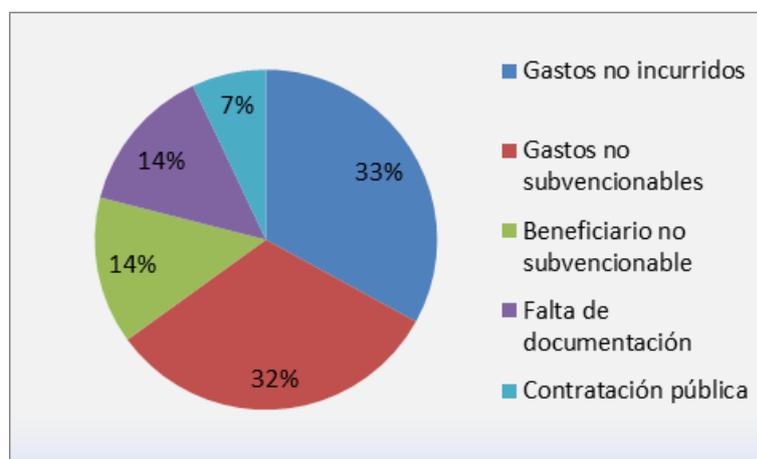
5.2.1. Las causas esenciales de error

La DG DEVCO identificó las siguientes causas esenciales de los errores:

- Falta de respeto de las normas de subvencionabilidad (57 % de los errores detectados):
 - gastos efectuados fuera del período del proyecto;
 - gastos declarados como directos, pero ya contabilizados como indirectos.
- Falta de respeto de las normas de contratación pública (el 26 % de los errores detectados).
- Falta de documentación o documentación insuficiente.

Esta evaluación, en términos generales, está en línea con los hallazgos del Tribunal para todo el capítulo sobre «Una Europa global» (véase el Gráfico 17).

Gráfico 17: Evaluación del Tribunal de las causas esenciales de los errores relativos a la Rúbrica 4 en 2015⁵⁴



5.2.2. Medidas correctoras adoptadas

a) Simplificación

La causa esencial de los errores es contar con unas condiciones de concesión excesivamente detalladas, que van más allá de lo exigido por la ley y que no aportan ningún valor añadido en términos de rendimiento y resultados. Ya se ha emprendido la eliminación de tales elementos innecesarios en la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE (PRAG, según sus siglas en inglés). La DG DEVCO está manteniendo conversaciones con las partes interesadas y se mantienen reuniones periódicas entre las unidades de «Finanzas, contratos y auditorías» con el fin de debatir las fuentes más comunes de errores y las formas de evitarlos. Se está promocionando más el conjunto de instrumentos de gestión financiera para los beneficiarios de subvenciones y se están llevando a cabo y adaptando actividades de formación sobre subvenciones.

⁵⁴ Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2015, Figura 8.2.

Como se ha explicado anteriormente, la Comisión ya ha propuesto una serie de modificaciones relativas a las subvenciones en el marco de las normas financieras generales para reducir el riesgo de errores (sección 3.1).

b) Fortalecimiento de los sistemas de gestión y control

A continuación, se presentan las acciones previstas según su modalidad de gestión:

- Para las subvenciones bajo gestión directa, la DG DEVCO identificó como una causa esencial de errores las verificaciones de gastos de calidad insuficiente realizadas por los beneficiarios. Las medidas previstas incluyen:
 - La revisión de las condiciones de verificación de aquellas verificaciones de gastos ejecutadas por beneficiarios y la revisión de los servicios contratados, incluida la aplicación de criterios de evaluación de la calidad a los informes;
 - el uso del contrato marco de auditoría para completar las verificaciones insuficientes de gastos llevadas a cabo por los beneficiarios;
 - la solicitud de documentación justificativa para operaciones seleccionadas aleatoriamente y relacionadas con las solicitudes de pago, y su verificación antes de aprobar el desembolso y/o la liquidación de los gastos, y
 - la simplificación de los procedimientos y de las condiciones contractuales de las subvenciones.
- En el ámbito del gasto bajo gestión indirecta de organizaciones internacionales y organismos de los Estados miembros, las causas esenciales de los errores recurrentes son la falta de documentación o la documentación insuficiente, las misiones de verificación de calidad insuficiente y las liquidaciones tardías. Las medidas previstas incluyen:
 - en casos extremos, la suspensión de la gestión indirecta donde existan errores reiterados o incumplimiento de las normas de suministro de documentación;
 - adaptación de las condiciones de verificación de las misiones de verificación a otras organizaciones internacionales distintas del Banco Mundial y las Naciones Unidas;
 - sensibilización y supervisión en relación con la liquidación de los pagos de prefinanciación efectuados a organizaciones internacionales hace más de dos años (en 2013 y antes);
 - reuniones periódicas con las organizaciones internacionales para asegurar la cooperación continuada a la hora de suministrar información en el marco de las auditorías realizadas por el Tribunal y de los estudios sobre la tasa de error residual, y
 - la creación de un punto de información central para coordinar las relaciones con las organizaciones internacionales a todos los niveles.

Todas estas medidas están en marcha.

c) Marco jurídico 2014-2020:

Algunos cambios recientes facilitaron a los socios contractuales de la DG DEVCO el cumplimiento de las reglas y, por consiguiente, redujeron potencialmente el riesgo de error:

- Procedimientos de adjudicación dentro de las subvenciones: el anexo IV de los contratos de subvención de la DG DEVCO se modificó en 2015 para permitir que los beneficiarios de las subvenciones utilizaran sus propias normas contables respetando los principios básicos y criterios de adjudicación.
- Falta de documentación justificativa disponible: la posibilidad de aceptar copias de la documentación justificativa durante las verificaciones de gastos se introdujo en el modelo de subvención de la DG DEVCO para el 2016. Esto resuelve el problema recurrente de tener los documentos originales dispersos entre varios países y que no estén siempre disponibles cuando los auditores llevan a cabo la verificación de los gastos.
- Tipo de cambio en las subvenciones: desde 2015 es posible que los beneficiarios utilicen sus normas cambiarias para fines contables, siempre que dichas normas estén bien documentadas.

En general, los sistemas de gestión y control (diseño y funcionamiento) se han fortalecido y algunos regímenes se han abandonado debido al principio de coste-eficacia.

5.3. DG «Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación» (NEAR)

5.3.1. Causas esenciales de los errores

Los problemas más comunes relacionados con los errores en la DG NEAR conciernen a:

- Errores vinculados a la liquidación de los pagos de prefinanciación: una cuestión clave identificada en el seno de la DG NEAR son los errores vinculados a la liquidación de los pagos de prefinanciación. El Tribunal ha criticado el sistema de liquidación de los pagos de prefinanciación, los documentos utilizados para la liquidación y la periodicidad de la liquidación.
- Informe de verificación de gastos: en lo que concierne a la DG DEVCO, una debilidad identificada por el Tribunal son los informes de verificación de gastos elaborados por auditores externos, en los que se basa la Comisión para aceptar ciertos costes.
- Incumplimiento de las obligaciones jurídicas y contractuales.

5.3.2. Medidas correctoras adoptadas

En lo referido a la liquidación de los pagos de prefinanciación, la DG NEAR ha adoptado una serie de medidas para resolver este asunto:

- se aprobó un nuevo manual de contabilidad para la DG NEAR en diciembre de 2015, donde se ofrecía mayor información acerca de la política de la DG NEAR sobre liquidación de los pagos de prefinanciación;
- la subdelegación y su personal proporcionaron directrices a los ordenadores de pagos en las que explicaron las normas de reconocimiento provisional del gasto y de liquidación de los pagos de prefinanciación, y
- el marco jurídico para el Instrumento de Ayuda de Preadhesión II, en lo relativo a la «gestión indirecta con países beneficiarios» ha aplicado un procedimiento más claro

y ha establecido las obligaciones de presentación de informes para los beneficiarios en relación con el reconocimiento de los gastos incurridos.

En lo relativo a los informes de verificación de gastos, la DG NEAR ha colaborado estrechamente con la DG DEVCO en los siguientes aspectos: las medidas de mitigación adoptadas incluyen el desarrollo de una matriz de calidad para evaluar los informes de verificación de gastos y revisar las condiciones de verificación de los gastos. Además, el contrato marco de auditoría se puede utilizar para realizar verificaciones de gastos adicionales cuando sea necesario. Todas estas medidas están en marcha.

Se ha realizado un esfuerzo constante junto con la DG DEVCO para revisar periódicamente los manuales e instrucciones, con el fin de hacerlos más claros (revisión de la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE, PAGODA 2) y, en última instancia, para mitigar y reducir los tipos de errores relacionados con el incumplimiento de las obligaciones contractuales y jurídicas. Además, se ofrece formación periódicamente para asegurarse de que los actores pertinentes aplicarán las normas y procedimientos correctos.

IV. CONCLUSIONES

1. La gestión financiera mejoró considerablemente, lo que dio lugar a un descenso en el nivel de error

El nivel de cumplimiento de los requisitos jurídicos en la ejecución del presupuesto de la UE ha mejorado considerablemente en los últimos años. El constante escrutinio del Parlamento Europeo, del Consejo y del Tribunal ha dado lugar a un aumento de la profesionalización de toda la cadena de control de los fondos de la UE, desde la Comisión hasta las autoridades de los Estados miembros, pasando por terceros países y organizaciones internacionales. En consecuencia, los niveles de error se han reducido, pasando de ser porcentajes de dos dígitos en algunos ámbitos políticos (en particular, en el de la «Cohesión») para los períodos de programación 2000-2006 y anteriores, a contar con niveles considerablemente menores en la actualidad (por debajo del 5 % en la mayoría de los ámbitos y cerca de o incluso por debajo del 2 % en algunos ámbitos).

2. La Comisión y el Tribunal coinciden en su evaluación sobre el nivel de error y las causas esenciales de los errores

La Comisión y el Tribunal están de acuerdo en que **las causas esenciales de los niveles de error persistentemente elevados son las debilidades de los sistemas de gestión y control, especialmente en los Estados miembros, terceros países y organizaciones/ organismos internacionales, así como el complejo marco jurídico en el que se aplican las políticas de la UE.**

Asimismo, en líneas generales y teniendo en cuenta la precisión relativa de los respectivos enfoques y resultados obtenidos, **los niveles de error presentados en los informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión, así como las estimaciones proporcionadas en el informe de gestión anual y rendimiento, están en consonancia con las estimaciones de los niveles de error del Tribunal para 2014 y 2015.**

3. La necesidad de tener en cuenta el carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE

Dado el **carácter plurianual de una parte significativa de los gastos de la UE**, solo se puede establecer un nivel de error definitivo al cierre de los programas cuando se han llevado a cabo todas las fases de los controles. El **«importe en situación de riesgo al cierre» estimado** después de la aplicación de todas las medidas correctoras representa entre el **0,8 % y el 1,3 % de los gastos totales en 2015**. Por lo tanto, los mecanismos correctores plurianuales protegen adecuadamente el presupuesto de la UE de los gastos que incumplen la ley.

4. Costes de gestión y control y la necesidad de una mayor simplificación

Los actuales **elevados costes de gestión y control** evidencian el beneficio de incrementar aún más la intensidad y esfuerzos de auditoría. No deben llevarse a cabo **más controles, sino mejores controles**. Asimismo, la **simplificación** representa la forma más efectiva de reducir los costes, la carga asociada al control y el riesgo de errores. Los ámbitos políticos que están sujetos a buenos sistemas de gestión y control y a normas de subvención menos complejas también son menos propensos a tener errores. Por lo tanto, la **mejora de los sistemas de gestión y control a todos los niveles y la simplificación de las normas** siguen siendo tareas en curso. En este contexto, la Comisión propuso en septiembre de 2016 una revisión

ambiciosa del Reglamento Financiero y una serie de normas financieras sectoriales para lograr una mayor simplificación, flexibilidad y orientación a los resultados.

5. La Comisión toma medidas continuamente para abordar las causas esenciales y el impacto económico de los errores

La Comisión **toma medidas continuamente para abordar las causas esenciales y el impacto económico de los niveles de error persistentemente elevados**, algunos de los cuales son consecuencia de los ambiciosos objetivos de las políticas y, en la práctica, estas medidas pueden tardar tiempo en dar fruto, en particular si están vinculadas a requisitos nacionales o mecanismos de distribución complejos. Aunque este análisis se ha centrado en los pagos para el período de programación 2007-2013, **las lecciones aprendidas de ese período** ya se han integrado en el fundamento jurídico y en los sistemas mejorados para el actual período 2014-2020 (a saber, la aplicación de las correcciones financieras netas y las cuentas, que son nuevas para el ámbito de la «Cohesión» pero que ya están en práctica en la actualidad en el ámbito de la Agricultura; los mejorados «dictámenes de auditoría» de las autoridades nacionales de auditoría y los organismos de certificación; las nuevas directivas de contratación pública; los requisitos resultantes de las condicionalidades previas; la simplificación de las normas de subvencionabilidad y las posibilidades considerablemente mejoradas de utilizar opciones de costes simplificados en lugar de costes reales como base para el reembolso, así como el mecanismo de retención del 10 % para el ámbito de la «Cohesión»).

Además, la Comisión ha adoptado un **paquete sobre la evaluación intermedia / revisión del MFP 2014-2020** que se basa en los esfuerzos de modernización y mejoras logradas en el actual MFP. La iniciativa de un **«presupuesto de la UE centrado en los resultados (BFOR, según sus siglas en inglés)»** empieza a realizar avances tangibles hacia un sistema de entrega más eficiente y simple que permite cumplir con el marco jurídico pero que también produce resultados positivos sobre el terreno. En este contexto, **será clave una simplificación continua**. Se realizarán nuevos avances en el próximo MFP.

Por último, la Comisión continuará **protegiendo el presupuesto de la UE de las repercusiones económicas de los niveles de error** persistentemente elevados mediante la aplicación de medidas preventivas (como las interrupciones y suspensiones de pagos) y utilizando mecanismos correctores (correcciones financieras y recuperaciones).