



Bruselas, 10.1.2018  
COM(2018) 3 final

## **INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Evaluación intermedia del Reglamento (UE) n.º 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, por el que se establece un programa para promover actividades en el campo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (programa «Hércules III»), y por el que se deroga la Decisión n.º 804/2004/CE**

{SWD(2018) 3 final}

## 1. Introducción

La Comisión Europea está realizando una reflexión sobre el tipo de presupuesto necesario para la Europa del futuro<sup>1</sup>. Un gasto correcto y eficiente del presupuesto de la Unión, también en los Estados miembros, es un elemento clave para fomentar la confianza de los ciudadanos de la UE y potenciar la fuerza y el valor añadido del proyecto europeo. El programa Hércules encaja en dichas prioridades ya que está específicamente destinado a la protección de los intereses financieros de la UE.

El actual programa Hércules III, administrado en la Comisión Europea por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), se estableció por el Reglamento n.º 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>2</sup> («el Reglamento»). El objetivo general del programa es *«proteger los intereses financieros de la Unión, mejorando así la competitividad de la economía de la Unión y garantizando la protección del dinero de los contribuyentes»*<sup>3</sup>, mientras que el objetivo específico es *«prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualesquiera otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión»*<sup>4</sup>.

El Reglamento exige que la Comisión lleve a cabo una evaluación intermedia del programa [artículo 13, apartado 2, letra a)]. Los servicios de la Comisión prepararon un documento de trabajo sobre la evaluación intermedia del programa Hércules III que incluye las conclusiones detalladas de la evaluación. Dado que el Reglamento exige una evaluación independiente, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión contó con el apoyo de un estudio realizado por un contratista externo. Las conclusiones detalladas de la evaluación y la metodología utilizada se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

A la vista de los requisitos del artículo 13 del Reglamento y del programa «Legislar mejor» de la Comisión, la evaluación analiza seis áreas: pertinencia de todos los objetivos del programa; coherencia interna y externa del programa respecto de otras intervenciones de la UE; eficacia en la consecución de sus objetivos y resultados previstos; eficiencia en el uso de recursos; valor añadido de la UE que aporta el programa; y sostenibilidad, es decir, los efectos—tras su finalización— de las acciones del programa Hércules III. La evaluación también se refiere a la contribución del programa a las prioridades de la Unión en términos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La evaluación abarca la primera mitad del periodo de duración de siete años del programa Hércules III, desde el 1 de enero de 2014 (fecha en la que el Reglamento entró en vigor) hasta junio de 2017.

---

<sup>1</sup> Comisión Europea, Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, COM(2017) 358, de 28 de junio de 2017.

<sup>2</sup> Reglamento (UE) n.º 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, por el que se establece un programa para promover actividades en el campo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (programa «Hércules III»), y por el que se deroga la Decisión n.º 804/2004/CE (DO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

<sup>3</sup> Artículo 3 del Reglamento (UE) n.º 250/2014.

<sup>4</sup> Artículo 4 del Reglamento (UE) n.º 250/2014.

## **2. Elementos clave del programa Hércules III**

La dotación presupuestaria del programa Hércules III asciende a 104,9 millones EUR para el periodo 2014-2020. Los beneficiarios admisibles<sup>5</sup> del programa son las administraciones nacionales o regionales de los Estados miembros y organismos de investigación, así como los institutos de enseñanza y entidades sin ánimo de lucro.

El programa se ejecuta en ciclos anuales de conformidad con los programas de trabajo adoptados por la Comisión. Hércules III proporciona apoyo financiero a i) iniciativas de asistencia técnica (como mínimo el 70 % del presupuesto del programa) como la adquisición de equipos técnicos y herramientas de tecnología de la información, la promoción de la cooperación transfronteriza y el apoyo a las operaciones conjuntas, los intercambios de personal y el desarrollo y acceso de los Estados miembros y OLAF a las bases de datos, ii) acciones de formación (como máximo el 25 % del presupuesto del programa) como conferencias o seminarios que garanticen un intercambio transfronterizo de experiencias y buenas prácticas, formación en criminalística digital y el desarrollo de actividades y estudios de investigación de alto nivel, así como iii) cualquier otra acción comprendida en el ámbito del programa (sin exceder el 5 % del presupuesto). El programa presta apoyo financiero en forma de subvenciones, contratación pública y reembolso de los gastos en que incurran los participantes en las actividades.

## **3. Metodología de la evaluación intermedia**

Para llevar a cabo la evaluación intermedia, los servicios de la Comisión se basaron principalmente en el estudio del contratista externo, así como en la evaluación de impacto realizada durante la propuesta legislativa del programa, la evaluación del anterior programa Hércules por parte de la Comisión, los programas de trabajo anuales del programa Hércules III y los panoramas anuales sobre la ejecución del mismo que prepara la Comisión y que se adjuntan al informe anual de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la Unión<sup>6</sup>.

Los trabajos de la evaluación intermedia empezaron en junio de 2016. Se creó un grupo director interservicios (ISSG, por sus siglas en inglés) de los servicios de la Comisión para apoyar el proceso de evaluación. Este revisó la hoja de ruta, el mandato del contrato externo y los informes relativos al inicio y la culminación del trabajo de campo. El ISSG también estuvo estrechamente implicado en la preparación del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

La evaluación intermedia abarca las intervenciones financiadas con cargo al programa Hércules III, así como las actividades preparatorias y de ejecución para dichas intervenciones llevadas a cabo por las partes interesadas. También abarca aquellas solicitudes de subvención presentadas por posibles beneficiarios que no se tuvieron en cuenta.

El estudio externo se basó en fuentes de datos primarios para contestar a las preguntas de la evaluación recopiladas mediante i) entrevistas a funcionarios nacionales y de la UE, así como

---

<sup>5</sup> Artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 250/2014.

<sup>6</sup> Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude, Informe anual 2016, COM(2017) 383 final, de 20 de julio de 2017.

a beneficiarios de acciones financiadas con cargo al programa y ii) encuestas en línea a beneficiarios, solicitantes no seleccionados, participantes en eventos financiados con cargo al programa, así como usuarios de los servicios adquiridos con cargo al programa. También se utilizaron datos secundarios, como fuentes accesibles al público (p. ej. los programas de trabajo anuales del programa Hércules III), las solicitudes de subvención presentadas, contratos y subvenciones adjudicadas, así como informes finales presentados por los beneficiarios.

La programación del estudio externo implicaba algunas limitaciones principalmente relacionadas con el ciclo de vida normal del programa. Estas se reflejaron en los instrumentos que pudo utilizar el evaluador externo, el cual tuvo que basarse, en gran medida, en las opiniones expresadas por los beneficiarios, solicitantes, participantes y personal de la Comisión. Esto se debe a que, en el momento en que tuvieron lugar la recogida de datos y las entrevistas, a saber, en su mayor parte en 2017, el número de resultados disponible era relativamente reducido<sup>7</sup>. Esta limitación afectó especialmente a las acciones de asistencia técnica. No obstante, los resultados del estudio externo se consideran suficientemente sólidos, ya que los entrevistados representarían una parte importante de las partes interesadas del programa.

#### **4. Principales conclusiones de la evaluación intermedia**

Los factores que sirvieron de base a la propuesta de la Comisión para el programa Hércules III siguen estando presentes, en particular la existencia de fraude que afecta a los intereses financieros de la UE. En este contexto, el estudio externo demostró que tanto los objetivos específicos y operativos del programa, como las actividades con cargo al mismo, siguen siendo **pertinentes**. Los beneficiarios entrevistados consideran pertinentes las acciones subvencionadas de asistencia técnica y formación. Unas pocas acciones específicas, como la adquisición de servicios de almacenaje y destrucción de cigarrillos incautados y otras mercancías falsificadas, o la financiación de publicaciones científicas, se consideraron menos pertinentes para el cumplimiento de sus objetivos en lo que se refiere a la protección de los intereses financieros de la UE. Esta conclusión se explica en gran medida porque dichas acciones tienen como objetivo un grupo más reducido de posibles participantes y, por tanto, la gran mayoría de participantes no aprecia su pertinencia.

Algunos beneficiarios sugirieron algunas ideas sobre posibles objetivos operativos adicionales que mejorarían la pertinencia del programa, en particular en las áreas de cooperación transfronteriza entre Estados miembros y con socios no pertenecientes a la UE, así como en los avances tecnológicos. En el marco del estudio externo no se comprobó en qué medida las partes interesadas compartían estas ideas, por lo que su valor es limitado. Sin embargo, son coherentes con la experiencia de la Comisión adquirida con la ejecución del programa y la dirección hacia la que ha empezado a dirigirlo en los últimos años.

La evaluación demostró que **la coherencia interna y externa** del programa está garantizada. El estudio externo constató que la coherencia interna está principalmente garantizada por la asignación presupuestaria para el periodo 2014-2020 de las distintas categorías de acciones. Además, durante la fase de selección, la Comisión examina las solicitudes con el objetivo adicional de prevenir superposiciones y repeticiones. La coherencia externa con otros

---

<sup>7</sup> Los primeros resultados se recibieron a mediados de 2016.

programas de gasto de la Comisión se garantiza mediante los mecanismos internos de consulta de la propia Comisión, en particular en las fases de elaboración del programa de trabajo anual y de selección de las solicitudes de subvención, teniendo en cuenta fundamentalmente los objetivos, tipos de actividades, participantes y beneficiarios tal y como se definen en los actos jurídicos que establecen los distintos programas de gasto. Estos mecanismos internos de consulta permiten evitar duplicidades y superposiciones con otros programas de la Comisión (p. ej. el programa Aduana o los programas de Seguridad Interior), así como el fortalecimiento de las sinergias existentes y la identificación de otras nuevas.

La evaluación constató que el programa ha resultado **eficaz**. El programa financió acciones que, por su naturaleza (p. ej. la financiación de escáneres para la detección de bienes de contrabando, o la financiación de formación en criminalística digital para los servicios nacionales a cargo de la investigación de casos relacionados con los intereses financieros de la UE) contribuyen claramente a la protección de los intereses financieros de la UE.

En cuanto a las actividades de formación, el estudio externo concluye, sobre la base de los informes finales de las acciones y encuestas a los beneficiarios, que han dado resultados que, en su mayoría, están en consonancia con los resultados esperados. Sin embargo, se constató que solo unas cuantas acciones conllevaban intercambios de personal entre administraciones nacionales, y pocas acciones conllevaban participación internacional.

En cuanto a la asistencia técnica, la programación de la evaluación (a saber, al inicio de la vida del programa) supuso un reto para seguir justificando la conclusión anterior de que el programa es eficaz.

Entre los múltiples factores externos que interfieren en la consecución de los objetivos del programa, la habilidad con la que los defraudadores *«se adaptan rápidamente a las nuevas circunstancias a nivel de la UE, actúan a nivel internacional y se aprovechan de los puntos débiles»* se consideró como la más importante. Dichos factores externos tienden a dañar los intereses financieros de la UE y requieren esfuerzos continuos por parte de las autoridades nacionales para combatir y prevenir el fraude. Estos esfuerzos se apoyan, en la medida de lo posible, mediante acciones del programa Hércules III.

La evaluación demostró la **eficiencia** general del programa respecto a las acciones de formación y las actividades de asistencia técnica. En concreto, el proceso de solicitud no parece ser demasiado complejo para la gran mayoría de las partes interesadas del programa. Algunos solicitantes sugirieron reducir la carga generada por los procesos de solicitud e información mediante, por ejemplo, una reducción de la cantidad de información solicitada, o aumentando el uso de herramientas de TI en el proceso de solicitud. La mayoría de estas sugerencias se están examinando ya que, en 2017, la Comisión empezó a utilizar un sistema de gestión electrónica para la presentación, procesamiento y gestión de solicitudes de subvención en el marco del programa. Las mejoras introducidas por el sistema de gestión electrónica incluyen, por ejemplo, la digitalización de todo el proceso de solicitud y la introducción del uso de firmas digitales. Se espera que el sistema electrónico mitigue notablemente la carga administrativa, el tiempo y los recursos destinados, en particular, a las solicitudes.

La evaluación demostró el **valor añadido de la UE** que aporta el programa. Las partes interesadas reconocieron, casi unánimemente, el valor añadido del programa y su importante contribución a la generación de beneficios. La mayoría de las partes interesadas también

consideraron que los beneficios derivados del programa no se materializarían sin la financiación del programa Hércules III o de un fondo similar de la UE. Las acciones permitieron una mejor protección de las fronteras exteriores de la Unión. El programa constituye un facilitador de la cooperación transfronteriza y, en particular, del intercambio transfronterizo de información y buenas prácticas. La evaluación también mostró que los requisitos de transparencia e información del programa contribuyen a la mejora de la planificación, seguimiento y normas de calidad de los beneficiarios, así como a la calidad de la gestión financiera en general de los mismos.

La evaluación concluyó que el programa es **sostenible**. Existe un consenso entre los beneficiarios de que las acciones financiadas con cargo al programa seguirán generando beneficios, incluso tras su finalización. Esto fue especialmente importante para las acciones de asistencia técnica en las que el despliegue de equipos continuará produciendo resultados más allá de la fecha de vencimiento de la acción. Esta conclusión también era aplicable a las acciones de formación, aspecto sobre el que los beneficiarios mostraron una respuesta generalmente positiva en cuanto al efecto a largo plazo del trabajo en red y el intercambio de información y mejores prácticas. Sin embargo, un número considerable de beneficiarios señaló que suspendería las actividades financiadas con cargo al programa si este concluyera. Esta conclusión sugiere que la suspensión del programa afectaría a la protección global de los intereses financieros de la Unión.

La evaluación constató que la **contribución del programa Hércules III al crecimiento inteligente, sostenible e integrador** exigida por la Estrategia Europa 2020 es indirecta. En cuanto a los ingresos, contribuye a garantizar los recursos financieros necesarios para las iniciativas adoptadas para alcanzar los objetivos de la estrategia y, en cuanto a los gastos, contribuye a garantizar que dichos recursos no se desvíen a otros fines. Además, la mayor protección de las fronteras exteriores de la UE apoyada por el programa contribuye a la creación de condiciones de igualdad entre las empresas de la UE y sus competidores situados en terceros países, lo que se considera como otro factor importante de cara a alcanzar los objetivos de Europa 2020.

## **5. El camino a seguir**

La evaluación intermedia ha demostrado que el programa Hércules III, en su forma actual y en esta fase de su ejecución, ha cumplido ampliamente su cometido. Ha demostrado que existen mecanismos pertinentes para garantizar su coherencia y ha sido efectivo y eficiente. Hay un claro valor añadido en tener un programa de este tipo a nivel de la UE y las actividades del programa se consideran ampliamente sostenibles.

Durante el proceso de evaluación externo se han planteado algunas ideas sobre nuevos objetivos y actividades para que el programa continúe. Estas ideas, con el límite que supone que el estudio externo no comprobara hasta qué punto eran compartidas por gran parte de las partes interesadas, podrían tenerse en cuenta en la reflexión de los servicios de la Comisión para los siguientes tres años de vida del programa, en particular en las áreas de cooperación transfronteriza entre los Estados miembros, cooperación con socios no pertenecientes a la UE y en los nuevos avances tecnológicos. Estas ideas también se tendrían en cuenta en la reflexión más amplia sobre el apoyo a las actividades de lucha contra el fraude en el contexto de los preparativos para el futuro marco financiero plurianual posterior a 2020.