

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN n.º 3/2020*[con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a) del TFUE]*

sobre la propuesta 2020/0054(COD) de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19

(2020/C 159/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-5	2
EVALUACIÓN DEL TRIBUNAL	6-13	3
Posibilidad de una cofinanciación del 100 %	7-8	3
Mayor flexibilidad para que los Estados miembros orienten la ayuda de la UE a su discreción	9-10	3
Seguimiento del uso de las medidas especiales	11	4
Calendario de las medidas	12	4
Impacto en el trabajo de los auditores	13	4
COMENTARIO FINAL	14	4

INTRODUCCIÓN

1. El brote de COVID-19 está teniendo una repercusión sin precedentes en la salud de los ciudadanos y en la resiliencia de la economía de todos los Estados miembros de la UE. Dadas las circunstancias, la Comisión propone movilizar la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos FEIE) para mitigar estos efectos «como medida temporal y excepcional, sin perjuicio de las normas que deben aplicarse en circunstancias normales» ⁽¹⁾. La Comisión reconoce que ⁽²⁾ la principal respuesta procederá de los presupuestos nacionales de los Estados miembros. Las propuestas de la Comisión se exponen en una modificación de dos de los Reglamentos que regulan el uso de fondos para 2014-2020: el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), que abarca las normas relativas a varios fondos ⁽³⁾; y el Reglamento específico del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ⁽⁴⁾. En las últimas semanas la Comisión ya ha adoptado medidas adicionales ⁽⁵⁾. Dichas medidas no son objeto de este Dictamen, pero se han tenido en cuenta siempre que ha sido oportuno.

2. Conforme a la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria ⁽⁶⁾. El Tribunal recibió una petición formal de los legisladores el 3 de abril de 2020 (Parlamento Europeo) y el 8 de abril de 2020 (Consejo). El presente Dictamen cumple esta formalidad sustancial de consulta.

3. Conforme al Tratado, el Tribunal de Cuentas cumplirá la siguiente función: «examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera» ⁽⁷⁾. Por principio, el Tribunal busca un marco administrativo basado en normas concebido para generar resultados e impactos beneficiosos para los ciudadanos mediante el cumplimiento de las normas pertinentes.

4. Sin embargo, estas circunstancias no son normales. El Tribunal, en su calidad de institución de la UE, entiende que la Unión debe adoptar medidas extraordinarias para ayudar a los Estados miembros en la lucha contra el brote de COVID-19 y sus efectos en las vidas de los ciudadanos europeos. La actual situación exige la movilización urgente de todos los medios financieros disponibles para afrontar las consecuencias para la salud, las empresas y los ciudadanos: la ayuda de la UE debe ponerse a disposición de los Estados miembros cuanto antes.

5. Agilizar los procedimientos establecidos por la Comisión y las autoridades legislativas para el período 2014-2020 comporta riesgos. El desafío al que se enfrenta la Comisión en su propuesta es conseguir un equilibrio adecuado entre la necesidad de proporcionar la flexibilidad necesaria para garantizar que los fondos se ponen a disposición de los Estados miembros sin demora, y la necesidad de minimizar los riesgos para el cumplimiento y la buena gestión financiera. En opinión del Tribunal, ofrecer esa mayor flexibilidad constituye una cuestión de juicio político para las autoridades legislativas de la UE, el Parlamento Europeo y el Consejo.

⁽¹⁾ Exposición de motivos que acompaña a la propuesta de la Comisión COM(2020) 138 final [procedimiento 2020/0054(COD)] de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión, Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01), punto 9.

⁽³⁾ 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 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 289).

⁽⁵⁾ En particular, el Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al Coronavirus) (DO L 99 de 31.3.2020, p. 5), y Reglamento (UE) n.º 2020/461 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de marzo de 2020 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 del Consejo a fin de proporcionar ayuda financiera a aquellos Estados miembros y países cuya adhesión a la Unión esté en proceso de negociación, que se encuentren gravemente afectados por una emergencia grave de salud pública (DO L 99 de 31.3.2020, p. 9).

⁽⁶⁾ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), artículo 322, apartado 1, letra a).

⁽⁷⁾ TFUE, artículo 287.

EVALUACIÓN DEL TRIBUNAL

6. Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo del Tribunal con este Dictamen es facilitar a los legisladores la tarea de examinar la propuesta que les presenta la Comisión. No se han formulado comentarios detallados sobre las modificaciones propuestas de la legislación, sino que se destacan las cuestiones principales y se señalan algunos de los riesgos que comportan.

Posibilidad de una cofinanciación del 100 %

7. Si bien la propuesta no implica financiación adicional de la UE para los Estados miembros, sí prevé la transferencia más rápida de la financiación de la UE al ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de solicitar que la UE aplique un porcentaje de cofinanciación del 100 % sin que el Estado miembro en cuestión esté obligado a aportar nada de su propia cofinanciación ⁽⁸⁾. Esta medida mejorará la disponibilidad de recursos para los Estados miembros a corto plazo. Su repercusión será variable en los distintos Estados miembros, en función de una serie de factores, como los porcentajes de cofinanciación vigentes y el progreso relativo de los Estados miembros en la ejecución de los programas. En general, los Estados miembros que se beneficiarán más de esta medida serán: los que dispongan actualmente de un mayor volumen de fondos de los programas operativos vigentes; los que presenten mayores declaraciones de gastos durante el próximo ejercicio contable, y los que tengan, en general, porcentajes de cofinanciación más bajos

8. La consiguiente aceleración de la ejecución de los programas, junto con el hecho de que se permita la subvencionabilidad de los gastos en el caso de operaciones concluidas, supondrá una presión sobre los créditos de pago disponibles en el presupuesto de la UE. El Tribunal constata que la Comisión tiene el propósito de seguir «muy de cerca el impacto de la modificación propuesta en los créditos de pago en 2020, teniendo en cuenta tanto la ejecución del presupuesto como las previsiones revisadas de los Estados miembros» ⁽⁹⁾.

Mayor flexibilidad para que los Estados miembros orienten la ayuda de la UE a su discreción

9. Según la propuesta, los Estados miembros dispondrán de mayor flexibilidad para responder al brote de COVID-19 reorientando los fondos de la UE hacia los ámbitos que más los necesiten. En particular, exige de los requisitos de dedicar una proporción fija del gasto de los Fondos EIE a temas clave ⁽¹⁰⁾ (como investigación y desarrollo o clima y energía), y prevé transferencias más fáciles entre fondos, programas y regiones de un Estado miembro ⁽¹¹⁾. Con arreglo a esta propuesta, la decisión de la orientación exacta de los fondos corresponderá en la práctica al Estado miembro. Además, la flexibilidad que ofrece la propuesta puede afectar a la capacidad de la UE para alcanzar los objetivos inicialmente establecidos en los programas operativos y a la capacidad de la Comisión para informar sobre los resultados.

10. Aunque en la propuesta se eliminan algunos requisitos administrativos (como la necesidad de modificar los acuerdos de asociación), muchas de las medidas nuevas requerirían la modificación de programas operativos y la ulterior aprobación de la Comisión. Esto puede suponer una carga administrativa considerable, sobre todo para la Comisión, que tendría que tramitar numerosas modificaciones en un corto espacio de tiempo. Para mitigar este riesgo y maximizar el impacto de los fondos, los Estados miembros y la Comisión deberían limitar las modificaciones de los programas operativos a la reasignación de fondos hacia actividades relacionadas con el brote de COVID-19 para así minimizar posibles retrasos en la entrega de los fondos a los beneficiarios.

⁽⁸⁾ Nuevo artículo 25 bis, apartado 2, propuesto, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que modifica el artículo 60, apartado 1, y el artículo 120, apartado 3, del mismo Reglamento. Esas transferencias no deben reducir los recursos mínimos asignados a la Iniciativa de Empleo Juvenil y al Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, de conformidad con el artículo 92, apartados 5 y 7 del Reglamento, respectivamente.

⁽⁹⁾ Exposición de motivos que acompaña a la propuesta de la Comisión COM(2020) 138 final [procedimiento 2020/0054(COD)] de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

⁽¹⁰⁾ Nuevo artículo 25 bis, apartado 5, propuesto, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que modifica el artículo 18 del mismo Reglamento.

⁽¹¹⁾ Nuevos artículos 25 bis, apartado 2, y 25 bis, apartado 3, propuestos, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que modifica el artículo 92, apartado 1, letra a) a d), y el artículo 92, apartado 4, y 93 del mismo Reglamento.

Seguimiento del uso de las medidas especiales

11. De conformidad con la propuesta, se permitiría la selección y financiación retrospectiva de «operaciones que fomenten la capacidad de respuesta a la crisis»⁽¹²⁾. El Tribunal observa que la propuesta no facilita detalles sobre el tipo de operaciones a que se refiere ni sobre cómo podrán llevar un seguimiento de las mismas los Estados miembros y la Comisión. Tampoco establece requisitos de control con respecto a las inversiones (como la definición de un eje prioritario específico, la creación de un código de intervención que reúna estas actividades o la creación de un sistema de marcado del gasto de la respuesta al brote de COVID-19 en sus sistemas informáticos). En consecuencia, la Comisión no podría disponer fácilmente de información fiable sobre el gasto de los Fondos EIE en respuesta al brote de COVID-19, lo cual podría afectar a la rendición de cuentas del uso de los fondos ante los ciudadanos de la UE.

Calendario de las medidas

12. Algunas medidas estarían disponibles por un período de tiempo especificado (los porcentajes de cofinanciación del 100 %, los plazos ampliados de los informes anuales de ejecución, las modalidades de muestreo de auditoría, y la financiación de empresas en crisis), mientras que otras estarían vigentes hasta el final de 2023, una vez que finalicen los pagos del actual período de programación (exención de los requisitos de concentración temática y de las modificaciones de acuerdos de asociación). Teniendo en cuenta la incertidumbre sobre la duración de los diferentes aspectos de la crisis, es adecuado flexibilizar los calendarios, pero, con respecto a las medidas cuya fecha de expiración vigente es el final del período de programación, es importante que la Comisión supervise atentamente la evolución de la situación para poder garantizar que siguen vigentes solo mientras sean necesarias para el propósito «temporal y excepcional» antes citado.

Impacto en el trabajo de los auditores

13. En virtud de la propuesta, las autoridades de auditoría podrían alegar el brote de COVID-19 como justificación para utilizar un método de muestreo no estadístico en su trabajo para el ejercicio contable⁽¹³⁾. Si bien esta medida podría reducir el volumen de trabajo que deben realizar las autoridades de auditoría que elijan esa opción⁽¹⁴⁾, implica el riesgo de que las muestras resultantes de los programas afectados no sean representativas y den lugar a porcentajes de error y opiniones de auditoría no fiables. Esto podría limitar el control del gasto de los Fondos EIE en un momento en que probablemente el gasto esté más expuesto al riesgo de error o de fraude. Por tanto, esta propuesta podría afectar a la capacidad de la Comisión para proporcionar garantías del uso legal de los fondos con las consiguientes repercusiones en el proceso de rendición de cuentas y en la auditoría del Tribunal.

COMENTARIO FINAL

14. La Comisión propone modificaciones del Reglamento de disposiciones comunes y del Reglamento específico del FEDER que permitirían flexibilizar una serie de normas que rigen el gasto de los Fondos EIE para 2014-2020. Esta reacción a corto plazo es necesaria para ayudar a los Estados miembros a mitigar los efectos de la crisis del COVID-19, pero no debería implicar compromisos sustanciales en la rendición de cuentas del gasto, que tendría un efecto negativo en la confianza de los ciudadanos de la UE en sus instituciones a largo plazo. El hecho de que la Comisión haya trabajado con presiones políticas y plazos muy ajustados para presentar su propuesta aumenta el riesgo de que surjan problemas imprevistos relacionados con el diseño y la ejecución de estas medidas. Por tanto, la Comisión debería vigilar estrechamente la utilización de las mismas a medida que evolucione la situación para ir introduciendo los cambios necesarios basándose en la experiencia práctica. Las normas modificadas propuestas son meramente temporales debido a la situación excepcional. Será importante volver a las normas habituales en cuanto sea posible.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo el día 14 de abril de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

⁽¹²⁾ Nuevo artículo 25 bis, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que modifica el artículo 65, apartado 6, con respecto a las nuevas operaciones subvencionables introducidas a partir del 1 de febrero de 2020 en el artículo 65, apartado 10, por el Reglamento (UE) n.º 460/2020.

⁽¹³⁾ Nuevo artículo 25 bis, apartado 12, propuesto, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que modifica el artículo 127, apartado 1, del mismo Reglamento.

⁽¹⁴⁾ En la práctica, esta medida sería útil para poblaciones inferiores a 600 operaciones.