



Sumario

IV Información

INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Tribunal de Cuentas

| | | |
|---------------|---|-----|
| 2019/C 340/01 | Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio 2018, acompañado de las respuestas de las instituciones. | 1 |
| 2019/C 340/02 | Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2018, acompañado de las respuestas de la Comisión. | 269 |

© Unión Europea, 2019.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.

IV

*(Información)*INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS
DE LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, y en el artículo 258 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014, y la Decisión n.º 541/2014/UE, y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 y el artículo 43 del Reglamento (UE) 2018/1877 del Consejo, de 26 de noviembre de 2018, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo y se deroga el Reglamento (UE) 2015/323

el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 18 de julio de 2019, ha aprobado sus

INFORMES ANUALES**relativos al ejercicio 2018**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Klaus-Heiner LEHNE (presidente), Henri GRETHEN, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN e Ivana MALETIĆ.

INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

(2019/C 340/01)

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Introducción general | 7 |
| Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo | 9 |
| Capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera | 35 |
| Capítulo 3 — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE | 55 |
| Capítulo 4 — Ingresos | 111 |
| Capítulo 5 — Competitividad para el crecimiento y el empleo | 121 |
| Capítulo 6 — Cohesión económica, social y territorial | 135 |
| Capítulo 7 — Recursos naturales | 159 |
| Capítulo 8 — Seguridad y ciudadanía | 179 |
| Capítulo 9 — Una Europa global | 187 |
| Capítulo 10 — Administración | 197 |
| Respuestas de las instituciones | 205 |

Introducción general

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es una institución ⁽¹⁾ de la Unión Europea (UE) y el auditor externo de sus finanzas ⁽²⁾. Como tal, actúa de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuye a mejorar la gestión financiera de esta. Para más información sobre el trabajo del Tribunal, pueden consultarse los informes anuales de actividades, los informes especiales, los análisis panorámicos y los dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes, u otras decisiones con implicaciones para la gestión financiera ⁽³⁾.

0.2. Este es el 42.º Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2018. En un documento separado figura el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo.

0.3. El presupuesto general de la UE es aprobado anualmente por el Consejo y el Parlamento Europeo. El Informe Anual del Tribunal, combinado con sus informes especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión por el que el Parlamento, previa recomendación del Consejo, decide si la Comisión ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto. Una vez publicado, el Informe Anual se transmite a los Parlamentos nacionales, al Consejo y al Parlamento Europeo.

0.4. La declaración de fiabilidad del Tribunal sobre las cuentas (ECA request, ES only) consolidadas de la UE y la legalidad y *regularidad de las operaciones* constituye la parte fundamental del informe. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.

0.5. Como en años anteriores, el informe del Tribunal se estructura este año de la siguiente manera:

- el capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de la fiscalización del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones;
- el capítulo 2 presenta las constataciones sobre la gestión presupuestaria y financiera;
- el capítulo 3 se centra en la información que facilitan los indicadores de rendimiento del presupuesto, presenta resultados significativos de los informes especiales del Tribunal sobre el rendimiento publicados en 2018, y analiza la aplicación por la Comisión de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en informes especiales publicados en 2015;
- el capítulo 4 presenta las constataciones sobre los ingresos de la UE;
- los capítulos 5 a 10 examinan, en las principales rúbricas del actual *marco financiero plurianual (MFP)* ⁽⁴⁾, los resultados de la verificación de la regularidad de las operaciones y un examen de los informes anuales de actividad de la Comisión y de otros elementos de sus sistemas de control interno, así como otras disposiciones de gobernanza.

0.6. Dado que no existen estados financieros separados para las distintas rúbricas del MFP, las conclusiones formuladas en cada capítulo no constituyen una opinión de auditoría. En cambio, los capítulos describen cuestiones significativas específicas de cada rúbrica del MFP.

0.7. El propósito del Tribunal es presentar sus observaciones de manera clara y concisa, si bien no siempre puede evitar utilizar términos específicos de la UE, de sus políticas y presupuesto, y de contabilidad y auditoría. En el sitio web del Tribunal se ha publicado un glosario con definiciones y explicaciones de la mayor parte de estos términos específicos ⁽⁵⁾, que aparecen en *cursiva* la primera vez que aparecen en cada capítulo.

0.8. Las respuestas de la Comisión (o, en su caso, de otras instituciones y órganos de la UE) a las observaciones del Tribunal se presentan junto con el informe. El Tribunal tiene la obligación, como auditor externo, de comunicar las constataciones de auditoría y de extraer las conclusiones necesarias para ofrecer una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas y de la regularidad de las operaciones.

⁽¹⁾ El Tribunal de Cuentas Europeo fue establecido como institución por el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht (DO C 191 de 29.7.1992, p. 1). No obstante, fue creado previamente por el Tratado de Bruselas en 1977 como el nuevo órgano comunitario responsable de la función de auditoría externa (DO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

⁽²⁾ Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

⁽³⁾ Disponible en el sitio web del Tribunal: www.eca.europa.eu

⁽⁴⁾ El Tribunal no presenta observaciones específicas sobre los gastos de la rúbrica 6 (Compensaciones) ni otros gastos ajenos al MFP. El análisis del Tribunal de las rúbricas 3 («Seguridad y ciudadanía») y 4 («Una Europa Global»), que se presenta en los capítulos 8 y 9 respectivamente, no incluye un nivel estimado de error.

⁽⁵⁾ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2018/GLOSSARY_AR_2018_ES.pdf

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente | I-XXX |
| Introducción | 1.1-1.5 |
| La función del Tribunal de Cuentas Europeo | 1.1-1.3 |
| El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos de las políticas | 1.4-1.5 |
| Constataciones de auditoría del ejercicio 2018 | 1.6-1.41 |
| Fiabilidad de las cuentas | 1.6-1.9 |
| Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales | 1.6-1.8 |
| Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2018 | 1.9 |
| Regularidad de las operaciones | 1.10-1.32 |
| La fiscalización del Tribunal abarca los gastos aceptados por la Comisión en 2018 | 1.11-1.14 |
| Los resultados de la fiscalización del Tribunal relativa al ejercicio 2018 muestran que los errores se circunscriben a tipos de gastos específicos | 1.15 |
| La complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error | 1.16-1.32 |
| Información de la Comisión sobre regularidad | 1.33-1.41 |
| La estimación del error por la Comisión se sitúa ligeramente por debajo de la valoración del Tribunal | 1.35-1.36 |
| Los distintos componentes de la estimación de la Comisión no siempre coinciden con las constataciones del Tribunal | 1.37-1.39 |
| El importe de riesgo en el momento del cierre depende de las futuras correcciones y recuperaciones estimadas | 1.40-1.41 |
| El Tribunal notifica los casos de presunto fraude a la OLAF | 1.42-1.46 |
| Conclusiones | 1.47-1.49 |
| Resultados de auditoría | 1.48-1.49 |
| Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría | |

Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente

Opinión

- I. El Tribunal ha fiscalizado:
- las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados ⁽¹⁾ y los informes de ejecución presupuestaria ⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018, aprobados por la Comisión el 26 de junio de 2019;
 - la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En opinión del Tribunal, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2018 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2018, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en sus activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión con reservas sobre la legalidad y regularidad del gasto

IV. En opinión del Tribunal, salvo los efectos de la cuestión descrita en el párrafo de «Fundamento de la opinión con reservas sobre la legalidad y la regularidad del gasto», los gastos aceptados en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2018 son legales y regulares en todos sus aspectos significativos.

Fundamento de la opinión

V. El Tribunal ha realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas consolidadas y las operaciones subyacentes» del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas. El Tribunal también ha cumplido los requisitos de independencia y sus obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales (Código IESBA) promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. El Tribunal considera que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de su opinión.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los estados de la ejecución presupuestaria incluyen asimismo las notas explicativas.

Fundamento de la opinión con reservas sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. En 2018 el Tribunal constató que los gastos de alto riesgo (principalmente los basados en el reembolso, que están sujetos a normas complejas) ⁽³⁾ están significativamente afectados por errores. El nivel de error estimado por el Tribunal en los gastos de alto riesgo es del 4,5 %. El nivel global de error estimado (2,6 %) se mantiene por encima del umbral de materialidad fijado por el Tribunal, pero no está generalizado. Los gastos de bajo riesgo, constituidos principalmente sobre la base de derechos y sujetos a normas simplificadas o menos complejas, no están afectados por un nivel significativo de error ⁽⁴⁾.

Cuestiones clave de auditoría

El Tribunal evaluó el impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea en las cuentas de 2018

VII. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE. El 10 de abril de 2019, el Consejo Europeo acordó prorrogar el plazo de la fecha de partida del Reino Unido ⁽⁵⁾ el tiempo necesario pero, en cualquier caso, no más tarde del 31 de octubre de 2019. Según la decisión del Consejo, el Reino Unido deberá abandonar la UE el primer día del mes siguiente a la finalización de los procedimientos de ratificación o el 1 de noviembre, si esta fecha es anterior. El Reino Unido seguirá siendo un Estado miembro hasta la nueva fecha de retirada, con plenos derechos y obligaciones de conformidad con el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, y tiene derecho a revocar su notificación en todo momento.

VIII. Como se indica en el apartado II, las cuentas consolidadas de la UE de 2018 han sido elaboradas para reflejar la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2018, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en sus activos netos. Las cuentas consolidadas de la UE de 2018 reflejan el estado de las negociaciones a 31 de diciembre de 2018. En esa fecha, y hasta la fecha en que el Tribunal completó su trabajo de auditoría, el Reino Unido todavía era un Estado miembro de la UE.

IX. El Tribunal no ha identificado ningún acontecimiento relativo al proceso de retirada que necesitara ajustes con arreglo a la norma internacional de contabilidad sobre acontecimientos ocurridos tras la fecha del informe ⁽⁶⁾.

X. El Tribunal continuará evaluando el impacto potencial de la salida del Reino Unido en las cuentas consolidadas de la Unión Europea. Las futuras cuentas consolidadas de la UE tendrán que reflejar el estado o el efecto del proceso de retirada. En la fecha en que el Tribunal finalizó su auditoría de las cuentas de 2018, todavía no se conocía si el Reino Unido saldría efectivamente de la UE y, de ser así, en qué fecha y en qué condiciones.

XI. En la situación actual, no existe ningún impacto financiero que notificar en las cuentas consolidadas anuales de 2018, y la conclusión del Tribunal es que las cuentas a 31 de diciembre de 2018 reflejan correctamente el proceso de retirada en dicha fecha.

El Tribunal evaluó el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

XII. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 80500 millones de euros al final de 2018. Se trata de uno de los principales elementos del pasivo del balance, que representa más de un tercio del pasivo total de 2018, de 235900 millones de euros.

XIII. La mayor parte de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados (70000 millones de euros) corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea. El pasivo registrado en las cuentas refleja el importe que se habría incluido en un fondo de pensiones de haberse creado uno para pagar las actuales obligaciones en materia de pensiones de jubilación ⁽⁷⁾. Además de las pensiones de jubilación, cubre las pensiones de invalidez y las pensiones a los viudos o huérfanos del personal de la UE. El pago de las prestaciones previstas en el sistema de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones, y los funcionarios contribuyen con una tercera parte del coste de financiación del régimen de pensiones. Eurostat calcula este pasivo en nombre del contable de la Comisión, utilizando los parámetros evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

⁽³⁾ Ascendieron a 61000 millones de euros. Para más información, véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2018, apartados 1.19 a 1.21.

⁽⁴⁾ Ascendieron a 59500 millones de euros. Para más información, véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2018, apartado 1.18.

⁽⁵⁾ EUCO XT 20013/19 – Decisión del Consejo Europeo tomada de acuerdo con el Reino Unido por la que se prorroga el plazo previsto en el artículo 50, apartado 3, del TUE.

⁽⁶⁾ Véase la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n.º 14 – Acontecimientos ocurridos tras la fecha del informe.

⁽⁷⁾ Véase la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n.º 39 – Beneficios a los empleados. Para el régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, la obligación de prestaciones definidas refleja el valor presente de los de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para cumplir con las obligaciones derivadas de los servicios prestados por los empleados en el ejercicio corriente y en los anteriores.

XIV. La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados (8700 millones de euros) es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad (JSIS), y corresponde a los costes de la asistencia sanitaria del personal de la UE que deben efectuarse tras la jubilación (neto de sus contribuciones).

XV. En el contexto de su auditoría, el Tribunal evaluó, con respecto al pasivo por pensiones, las hipótesis actuariales realizadas y su consiguiente valoración. El Tribunal basó esta evaluación en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos para realizar un estudio sobre el pasivo por pensiones y el JSIS. Examinó los datos cuantitativos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados. Como se indica en la nota 2.9 a los estados financieros consolidados, la Comisión continúa trabajando en el refuerzo de sus procedimientos para calcular el pasivo por prestaciones a empleados, y el Tribunal los examinará de forma periódica.

El Tribunal evaluó las estimaciones significativas de fin de año presentadas en las cuentas

XVI. Al final del ejercicio 2018, el valor estimado de los gastos admisibles en que incurrieron los beneficiarios pero aún no declarados ascendían a 99800 millones de euros (100900 millones de euros al final del ejercicio 2017) y se registraron como gastos devengados ⁽⁸⁾.

XVII. Al final de 2018, el importe estimado no utilizado por los instrumentos financieros en gestión compartida y los regímenes de ayuda reconocidos en las cuentas de la UE ascendía a 6500 millones de euros (al final de 2017: 4700 millones de euros), y figuraba en el balance como «Otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros».

XVIII. Para evaluar estas estimaciones de final de año, el Tribunal examinó el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios y comprobó su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se efectúan la mayor parte de los pagos. Durante su trabajo de auditoría de la muestra de facturas y pagos de prefinanciación, el Tribunal examinó los cálculos relativos a la separación de ejercicios pertinentes para evitar el riesgo de que los devengos se hubieran declarado erróneamente. Asimismo, solicitó explicaciones adicionales a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general utilizada para elaborar las estimaciones.

XIX. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros presentado en los estados financieros definitivos consolidados es correcto.

Otros comentarios

XX. La dirección se encarga de facilitar «otra información», término que abarca el Debate y análisis de los estados financieros, pero no las cuentas consolidadas o el informe del Tribunal sobre estas. La opinión del Tribunal sobre las cuentas consolidadas no abarca esta otra información, ni formula ninguna conclusión de garantía sobre la misma. En relación con su fiscalización de las cuentas consolidadas, el Tribunal tiene la responsabilidad de leer la «otra información» y, a partir de dicha lectura, valorar si es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si presentan alguna inexactitud significativa. Si el Tribunal llega a la conclusión de que la «otra información» contiene alguna inexactitud significativa, es su obligación notificarlo. El Tribunal no tienen nada que notificar en este sentido.

Responsabilidades de la dirección

XXI. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el Reglamento Financiero, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de la UE con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección también es la responsable de garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros se ajustan a las normas por las que se rigen. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE (artículo 317 del TFUE).

⁽⁸⁾ Esta cantidad se compone de 62900 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 36900 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

XXII. Al preparar las cuentas consolidadas, la dirección debe evaluar la capacidad de la UE para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar cualquier cuestión pertinente y aplicar el principio contable de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XXIII. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de la UE.

XXIV. De conformidad con el Reglamento Financiero (Título XIII), el contable de la Comisión deberá presentar para su auditoría las cuentas consolidadas de la UE, en primer lugar como cuentas provisionales el 31 de marzo del año siguiente a más tardar, y como cuentas finales el 31 de julio a más tardar. Las cuentas provisionales ya deberían reflejar fielmente la situación financiera de la Unión Europea. Por ello, es imperativo que todos sus elementos se presenten como cálculos finales que permitan al Tribunal realizar su tarea de conformidad con el título XIV del Reglamento Financiero y en los plazos fijados. Cualquier modificación entre las cuentas provisionales y finales normalmente solo debería resultar de las observaciones del Tribunal.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes

XXV. Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la UE estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas consolidadas.

XXVI. En el ámbito de los ingresos, la fiscalización que el Tribunal realiza de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos hasta el momento en que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

XXVII. En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el receptor de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XXVIII. Como parte de una auditoría llevada a cabo de conformidad con las NIA y a las ISSAI, el Tribunal aplica su juicio profesional y mantiene una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- a) Identifica y valora los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error, y diseña y aplica procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar su opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.
- b) Adquiere un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.
- c) Evalúa la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.

- d) Llega a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándose en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre significativa relacionada con hechos o condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento. Si llega a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, el Tribunal debe llamar la atención en su informe de fiscalización sobre los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar su opinión. Las conclusiones se basan en pruebas de auditoría obtenidas hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.
- e) Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.
- f) Obtiene pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre la información financiera de las entidades incluidas en el ámbito de la consolidación de la Unión Europea para formular una opinión sobre las cuentas consolidadas y las operaciones subyacentes. El Tribunal se encarga de dirigir, supervisar y llevar a cabo la fiscalización, y es el único responsable de su opinión de auditoría. .

XXIX. El Tribunal comunica a la dirección, entre otras cosas, el alcance y el momento previstos de realización de la auditoría y las constataciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del control interno.

XXX. El Tribunal determina cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión y otras entidades auditadas revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas consolidadas y por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. El Tribunal describe estas cuestiones en su informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determine que la cuestión no se debería comunicar en su informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

18 de julio de 2019
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburgo LUXEMBURGO

Introducción

La función del Tribunal de Cuentas Europeo

1.1. El Tribunal de Cuentas es el auditor independiente de la Unión Europea. De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Tribunal:

- a) emite una opinión sobre las cuentas definitivas de la UE;
- b) evalúa si el presupuesto de la UE se utiliza conforme a las normas y los reglamentos aplicables;
- c) informa sobre la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto de la UE ⁽⁹⁾;
- d) emite dictámenes sobre las propuestas legislativas con un impacto financiero.

1.2. El trabajo preparatorio de la *declaración de fiabilidad* realizado por el Tribunal (explicado en el **anexo 1.1**) responde al primero y al segundo de estos objetivos. En la mayor parte de los ámbitos de gasto de la UE ⁽¹⁰⁾, el trabajo del Tribunal para el informe anual también se refiere a la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto. El Tribunal informa sobre distintos aspectos del sistema establecido por la Comisión para garantizar el buen uso de los fondos de la UE ⁽¹¹⁾. En conjunto, este trabajo de auditoría también constituye una contribución importante a los dictámenes del Tribunal sobre la legislación financiera propuesta.

1.3. El presente capítulo del Informe Anual:

- a) expone el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal y una síntesis de los resultados de su fiscalización sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones;
- b) presenta información sobre casos de presunto fraude a la OLAF;
- c) resume el enfoque de auditoría del Tribunal (véase el **anexo 1.1**).

El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos de las políticas

1.4. El gasto de la UE constituye un instrumento importante, pero no único, para la consecución de los objetivos estratégicos. Además, existen otros instrumentos importantes, como la aplicación de la legislación y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la UE. En 2018, el gasto de la UE ascendió a 1 56700 millones de euros ⁽¹²⁾, que representan el 2,2 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y el 1,0 % de la renta nacional bruta de la UE (véase el **recuadro 1.1**).

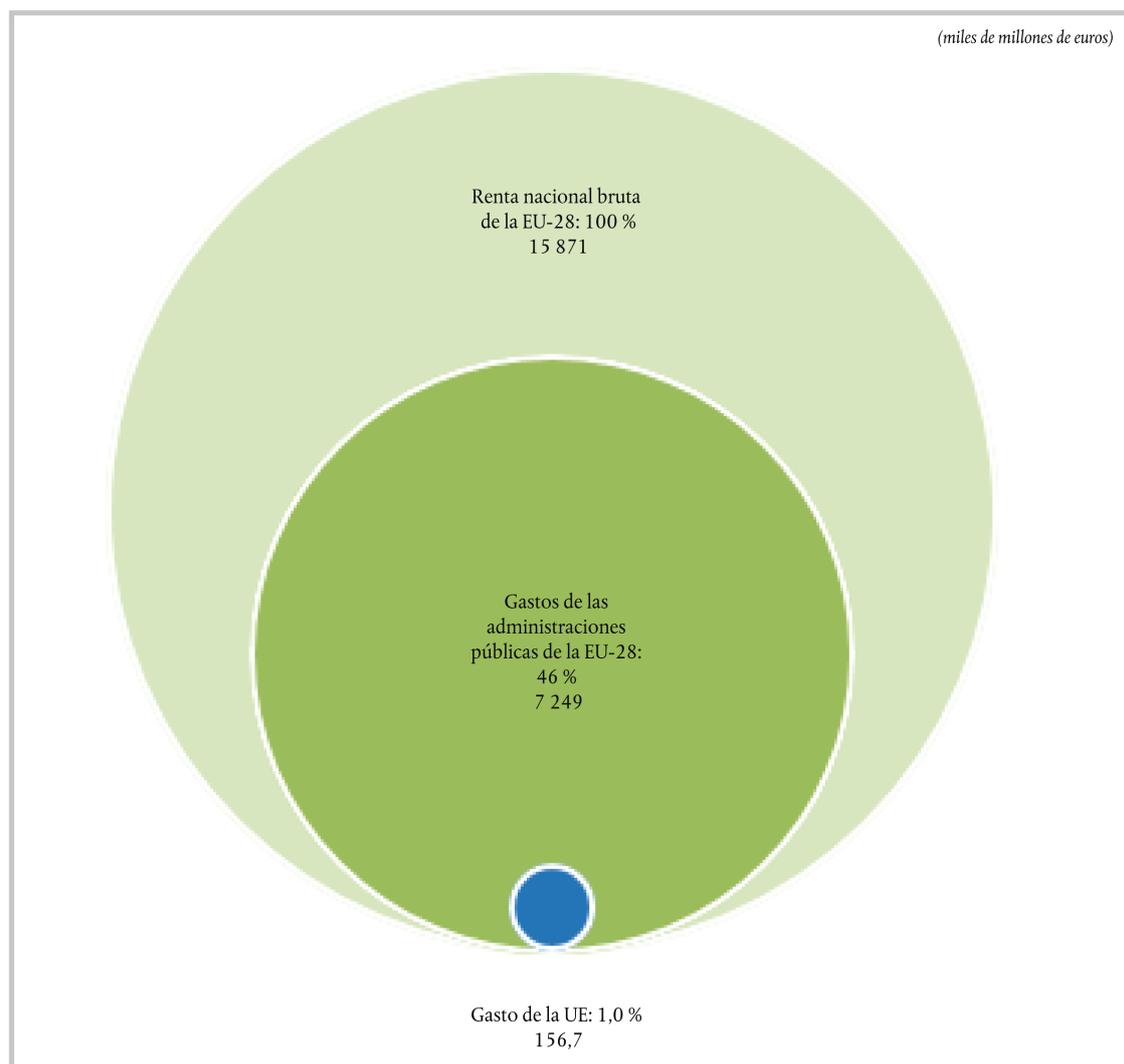
⁽⁹⁾ Véase el glosario: *Buena gestión financiera*.

⁽¹⁰⁾ Véase la **parte 2** de los capítulos 5, 6, 7, 8 y 9.

⁽¹¹⁾ Véase el capítulo 3.

⁽¹²⁾ Véanse las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2018, los estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, MFP 4.3: Ejecución de los créditos de pago.

Recuadro 1.1
Gasto de la UE en 2018 expresado en porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) y del gasto de las administraciones públicas

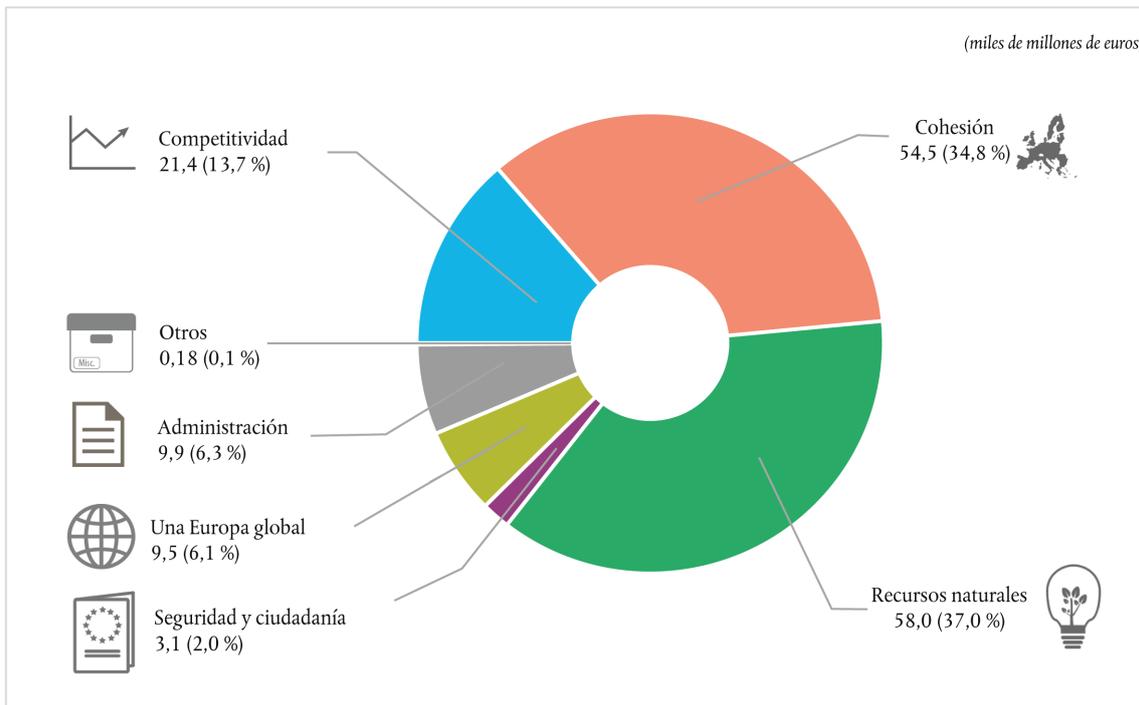


Fuente: RNB de los Estados miembros: cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2018, anexo A, Ingresos; gasto de las administraciones públicas de los Estados miembros: Eurostat, cuentas nacionales anuales; gasto de la UE: Comisión Europea, cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2018.

1.5. Los fondos de la UE se desembolsan a los beneficiarios bien a través de pagos únicos o tramos anuales, bien a través de una serie de pagos dentro de los regímenes de gasto plurianual. Los pagos con cargo al presupuesto de la UE de 2018 ascendieron a 126 800 ⁽¹³⁾ millones de euros de pagos únicos, intermedios o finales, más 29 900 millones de euros de prefinanciación. Como muestra el **recuadro 1.2**, la mayor proporción del presupuesto de la UE se destinó a «Recursos naturales», seguido de «Cohesión» y «Competitividad».

⁽¹³⁾ 37 400 millones de euros de estos pagos intermedios se efectúan en el marco de la subrubrica 1b del MFP de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Con arreglo al enfoque del Tribunal en este ámbito, estos pagos no forman parte de la población de auditoría del Tribunal para el informe anual de 2018.

Recuadro 1.2
Pagos de 2018 por rúbrica del Marco Financiero Plurianual (MFP)



MFP 1a-Competitividad para el crecimiento y el empleo («Competitividad»)

MFP 1b-Cohesión económica, social y territorial («Cohesión»)

MFP 2-Recursos naturales

MFP 3-Seguridad y ciudadanía

MFP 4-Una Europa global

MFP 5-Administración

MFP 6-Compensaciones («Otros»)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Constataciones de auditoría del ejercicio 2018

Fiabilidad de las cuentas

Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales

1.6. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas consolidadas ⁽¹⁴⁾ (las «cuentas») del ejercicio 2018, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 26 de junio de 2019, antes de la fecha final de presentación con arreglo al Reglamento Financiero ⁽¹⁵⁾. Las cuentas están acompañadas de un «Debate y análisis de los estados financieros» ⁽¹⁶⁾. Este análisis no se incluye en la opinión de auditoría del Tribunal. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, se ha evaluado su coherencia con la información de las cuentas.

1.7. Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2018, el pasivo total ascendía a 235800 millones de euros, frente a los 174400 millones de euros del activo total. El resultado económico de 2018 ascendió a 13900 millones de euros.

1.8. La fiscalización del Tribunal reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. En el capítulo 2, el Tribunal presenta sus observaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2018

1.9. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según el criterio profesional del Tribunal, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinó estas cuestiones al fiscalizar y formarse una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, el Tribunal no emite una opinión específica sobre ellas. Con arreglo a la Norma Internacional de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1701, el Tribunal notifica cuestiones clave de auditoría en su declaración de fiabilidad.

Regularidad de las operaciones

1.10. El Tribunal examina los ingresos y gastos de la UE para evaluar si son conformes a las normas y los reglamentos aplicables. En el capítulo 4 se presentan los resultados de auditoría de los ingresos, y, en los capítulos 5 a 10, de los gastos.

La fiscalización del Tribunal abarca los gastos aceptados por la Comisión en 2018

1.11. Para llevar a cabo la fiscalización, el Tribunal examinó las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE, que, en los gastos, incluían transferencias de fondos del presupuesto de la UE a los receptores finales del gasto de la UE. El Tribunal examina los gastos en el momento en que los receptores finales de los fondos de la UE han emprendido actividades o incurrido en gastos, y cuando la Comisión ha aceptado los gastos («gastos aceptados»). En la práctica, esto significa que la población de operaciones del Tribunal abarca pagos intermedios y finales. No se examinaron importes prefinanciados a menos que hubieran sido liquidados en 2018.

1.12. Como se señalaba en el informe anual relativo a 2017 del Tribunal, las modificaciones de la legislación sectorial de «Cohesión» para el período 2014-2020 han tenido un impacto en lo que la Comisión considera «gastos aceptados» en este ámbito ⁽¹⁷⁾. Por consiguiente, desde 2017 la población de auditoría del Tribunal correspondiente a esta rúbrica del MFP consiste en pagos finales (incluidos los pagos de prefinanciación liquidados) del período 2007-2013 y gastos cubiertos por cuentas aceptadas anualmente por la Comisión del período 2014-2020 (véanse los apartados 2 a 4 del **anexo 1.1** y los apartados 6.7 y 6.8). Esto significa que el Tribunal verifica las operaciones a las que los Estados miembros habían aplicado todas las medidas correctoras derivadas de los errores que ellos mismos habían identificado.

⁽¹⁴⁾ Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, que abarcan el balance (con el activo y el pasivo al término del ejercicio), el estado de resultados financieros (con los ingresos y gastos del ejercicio), el cuadro de flujos de tesorería (que muestra cómo afectan los cambios en las cuentas a la tesorería y a los equivalentes de tesorería), el estado de cambios en los activos netos y las notas conexas;
- b) los estados relativos a la ejecución del presupuesto, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio y las notas conexas.

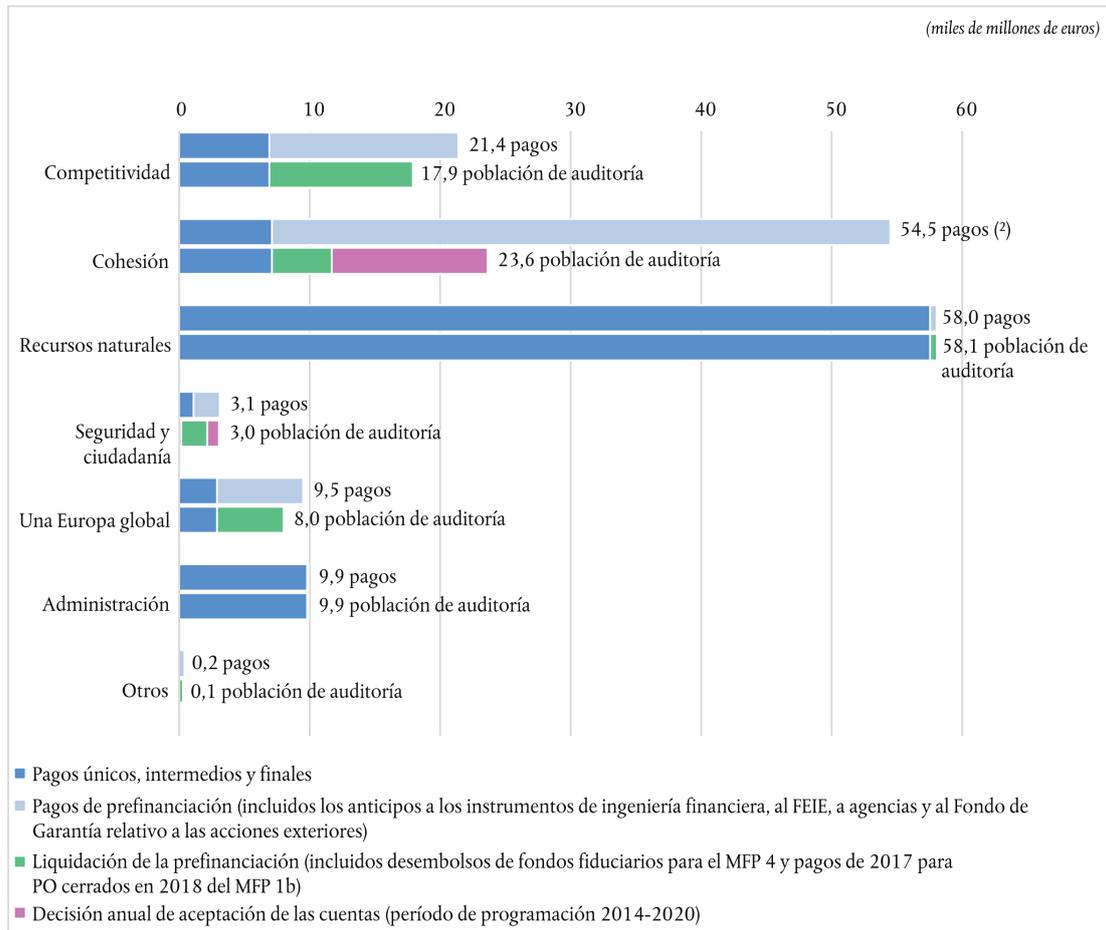
⁽¹⁵⁾ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Véase la Directriz Práctica Recomendada 2 (DPR 2) «Debate y análisis de los estados financieros» del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB).

⁽¹⁷⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartados 1.12 y 1.13.

1.13. El **recuadro 1.3** muestra el desglose de la población de auditoría del Tribunal de 2018 en pagos únicos, intermedios (si han sido aceptados por la Comisión) y finales, y liquidaciones de prefinanciación y decisiones anuales de aceptar las cuentas. La población de auditoría del Tribunal para 2018 tenía un valor de 120600 millones de euros. En el ámbito de cohesión, el Tribunal incluirá los pagos intermedios efectuados en 2018 correspondientes al período 2014-2020 en su población en un ejercicio posterior una vez que las cuentas sean aceptadas por la Comisión y liquidadas por una decisión anual.

Recuadro 1.3
Comparación entre la población de la auditoría del Tribunal [120600 millones ⁽¹⁾ de euros] y el gasto de la UE [156700 millones de euros ⁽¹⁾] por rúbrica del MFP en 2018



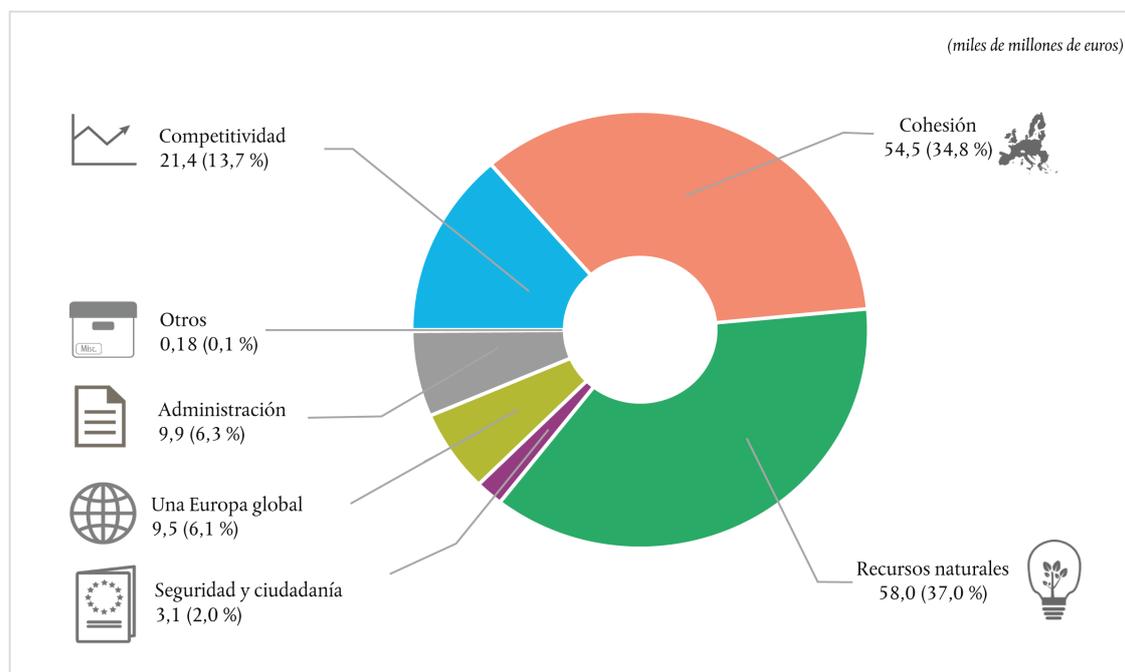
⁽¹⁾ Debido al redondeo, los pagos por rúbrica del MFP suman 156,6 en lugar de 156,7.

⁽²⁾ En el ámbito de «Cohesión», el importe de prefinanciación de 47400 millones de euros incluye pagos intermedios de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 por un importe de 37400 millones de euros. Con arreglo al enfoque del Tribunal en este ámbito, estos pagos no forman parte de la población de auditoría del Tribunal para el informe anual de 2018.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.14. El **recuadro 1.4** muestra que «Recursos naturales» constituye la mayor proporción de la población global del Tribunal (48,2 %), seguido por «Cohesión» (19,6 %) y «Competitividad» (14,8 %).

Recuadro 1.4
Sinopsis de la población de auditoría del Tribunal de 2018 por valor de 120600 millones de euros por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

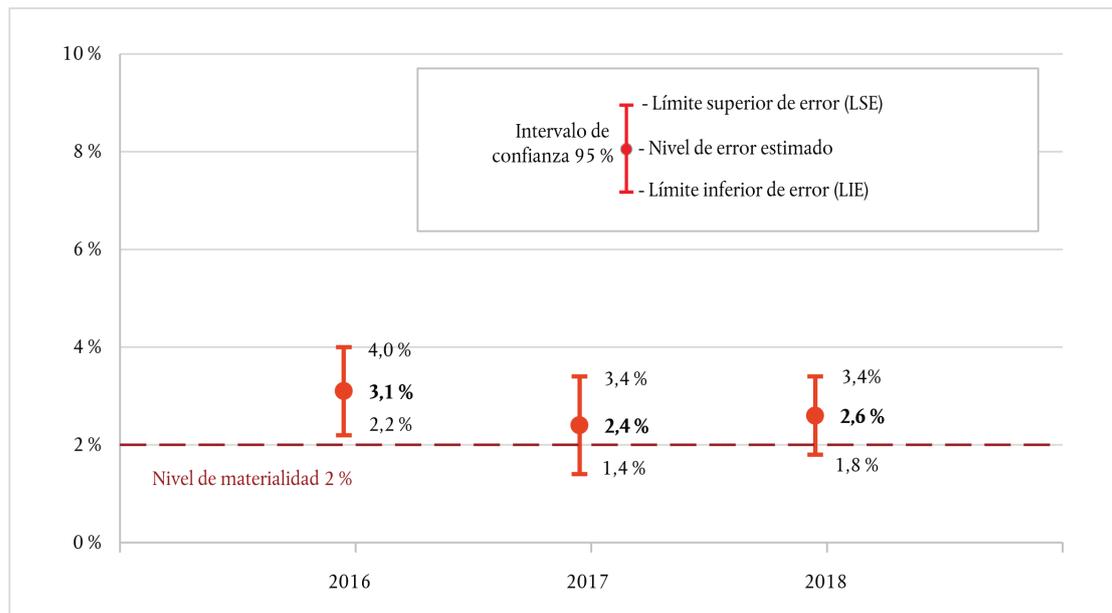
Los resultados de la fiscalización del Tribunal relativa al ejercicio 2018 muestran que los errores se circunscriben a tipos de gastos específicos

1.15. Las principales constataciones del Tribunal con respecto a los ingresos y gastos de la UE fueron las siguientes:

- Los ingresos estaban exentos de errores materiales. Los sistemas relativos a los ingresos en general eran eficaces, pero los controles internos clave de los *recursos propios tradicionales* examinados por el Tribunal en la Comisión y en determinados Estados miembros solo lo eran parcialmente (apartado 4.22).
- En cuanto a los gastos, la evidencia general de auditoría indica que el nivel de error era significativo. El Tribunal considera que el nivel general de error estimado en los gastos es del 2,6 %⁽¹⁸⁾, pero los errores materiales se limitaban principalmente a gastos sujetos a unas normas complejas (principalmente basados en reembolsos) (véanse los apartados 1.19 a 1.21), que representan alrededor del 50,6 % de la población auditada. El nivel de error general estimado por el Tribunal aumentó ligeramente el ejercicio pasado (véase el **recuadro 1.5**).

⁽¹⁸⁾ El Tribunal calcula, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,8 % y el 3,4 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

Recuadro 1.5
Nivel de error estimado (2015 a 2018)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Un **error** es el importe que no debería haberse abonado con cargo al presupuesto de la UE porque no se utilizó con arreglo a las normas de la UE y, por tanto, no cumplió las finalidades perseguidas por el Consejo y el Parlamento con la legislación europea aplicable o a las normas específicas nacionales de los Estados miembros.

La complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error

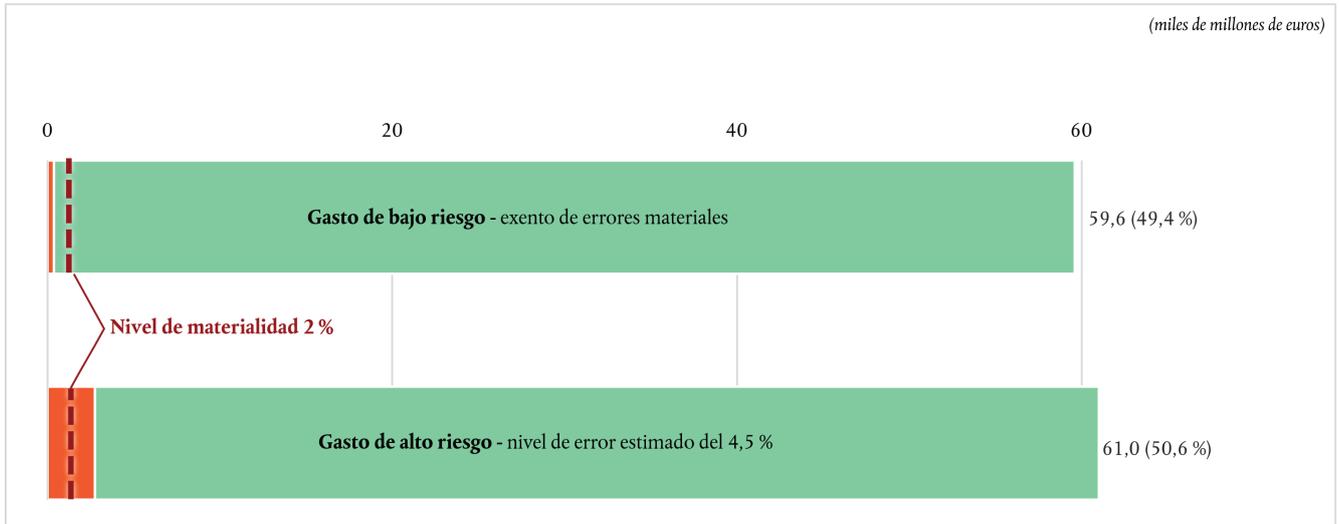
1.16. Tras un análisis de riesgos basado en anteriores resultados de auditoría, el Tribunal ha dividido su población de auditoría de las operaciones subyacentes en gastos de alto y de bajo riesgo. Los resultados de auditoría del Tribunal de 2018 confirman sus constataciones de ejercicios anteriores: concretamente, que el modo en que se desembolsan los gastos incide en el riesgo de error.

- El riesgo de error es elevado en los gastos sujetos a normas complejas, sobre todo en el caso de los **pagos basados en reembolsos**, cuyos beneficiarios tienen que presentar declaraciones de los costes subvencionables en que han incurrido. Para obtener los pagos, los solicitantes, además de demostrar que ejercen una actividad subvencionable, deben aportar información que muestre los gastos en virtud de los cuales tienen derecho a reembolso, lo que supone ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto (por ejemplo, mediante contratación pública o con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales).
- El riesgo de error es menor en los gastos sujetos a normas simplificadas/menos complejas. Este tipo de gasto consiste **principalmente en pagos basados en derechos**, y los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones. Estos pagos representan un menor riesgo de error si las condiciones establecidas no son demasiado complejas.

1.17. En 2018, el Tribunal constató una vez más que los gastos de bajo riesgo (principalmente los basados en derechos)⁽¹⁹⁾ no contenían errores materiales, mientras que gastos de alto riesgo (principalmente los basados en el reembolso) seguían afectados por errores materiales (véase el **recuadro 1.6**).

⁽¹⁹⁾ Los gastos basados en derechos incluyen los gastos administrativos.

Recuadro 1.6
Desglose de los gastos de 2018 entre alto y bajo riesgo

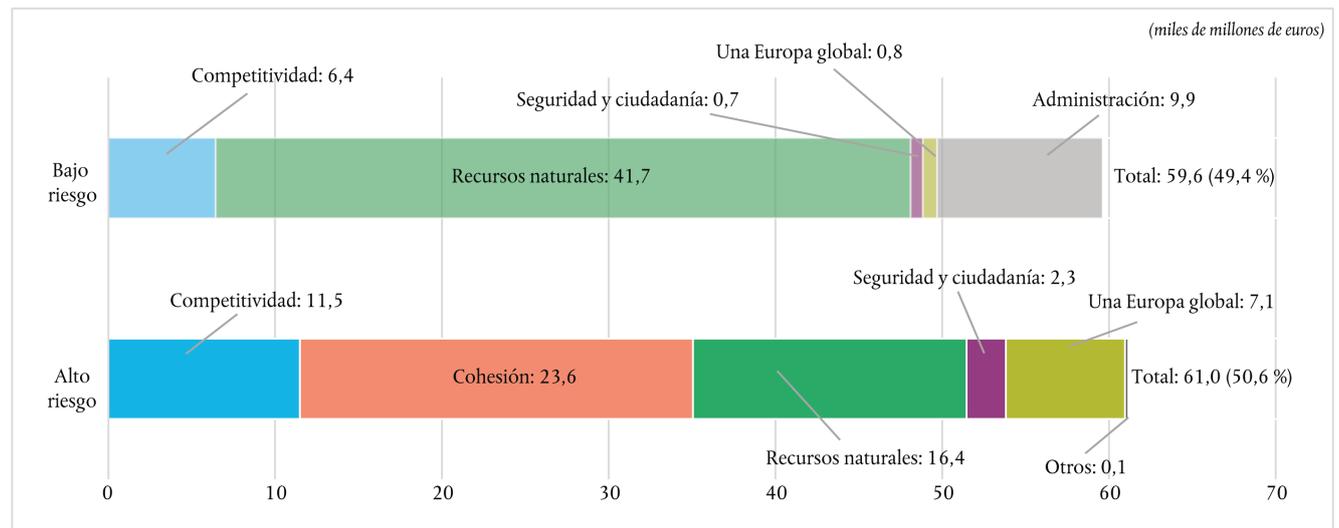


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Aproximadamente el 50 % de la población de auditoría del Tribunal no contiene errores materiales

1.18. Basándose en su trabajo de auditoría, con respecto al 49,4 % de la población de auditoría, el Tribunal llega a la conclusión de que el nivel de error es inferior a su umbral de materialidad del 2 %, al igual que en 2017. Los gastos de bajo riesgo comprenden principalmente los pagos basados en derechos y los gastos administrativos (véase el **recuadro 1.7**). Entre los pagos basados en derechos figuran las becas a estudiantes e investigadores (Competitividad-capítulo 5), la *ayuda directa* a los agricultores (Recursos naturales-capítulo 7) y el apoyo presupuestario a terceros países (Una Europa global-capítulo 9). Los gastos administrativos consisten principalmente en los salarios y pensiones de los funcionarios de la UE (Administración-capítulo 10).

Recuadro 1.7
Desglose de los gastos de alto y bajo riesgo por rúbrica del MFP⁽¹⁾



⁽¹⁾ Debido al redondeo, los gastos de bajo riesgo suman 59,5 en lugar de 59,6.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siguen existiendo errores materiales en los gastos con unas condiciones de subvencionabilidad complejas

1.19. El Tribunal observó un mayor riesgo de error cuando las condiciones establecidas son complejas. Esto es aplicable a los gastos basados en reembolsos y a una pequeña proporción de gastos basados en derechos cuando se aplican condiciones complejas (algunos regímenes de desarrollo rural). Este tipo de gastos de alto riesgo representa alrededor del 50,6 % de la población auditada. El Tribunal estimó el nivel de error en este tipo de gastos en un 4,5 % (en 2017, el 3,7 %), superior al umbral de materialidad del 2 % (véase el **recuadro 1.6**).

1.20. La mayoría de los pagos basados en el reembolso de los fondos de la UE se gastan en proyectos de investigación: «Competitividad» (capítulo 5), proyectos relacionados con el empleo: «Cohesión» (capítulo 6), proyectos de desarrollo regional y rural: «Cohesión» (capítulo 6) y «Recursos naturales» (capítulo 7), y proyectos de desarrollo en países no pertenecientes a la UE: «Una Europa global» (capítulo 9) (véase el **recuadro 1.7**).

1.21. Esto da lugar a errores que afectan a la conclusión del Tribunal sobre «Competitividad» (véase el apartado 5.35), «Cohesión» (véase el apartado 6.71), y «Recursos naturales» (véase el apartado 7.37).

El Tribunal constató un nivel significativo de error en el gasto en «Competitividad», «Cohesión» y «Recursos naturales»

1.22. Este año, como en 2017, el Tribunal formula observaciones específicas sobre cuatro rúbricas del MFP: «Competitividad», «Cohesión», «Recursos naturales», y «Administración».

1.23. El Tribunal no estima el nivel de error de otros ámbitos de gasto tales como «Seguridad y ciudadanía» (capítulo 8) y «Una Europa global» (capítulo 9). En total, el gasto abarcado por la declaración de fiabilidad del Tribunal en estos dos ámbitos ascendió a 11000 millones de euros (el 9,1 % del gasto abarcado por su fiscalización). El trabajo en estos ámbitos sigue contribuyendo a la conclusión general del Tribunal sobre el gasto correspondiente al ejercicio 2018.

1.24. En «Competitividad» (capítulo 5), el nivel de error estimado por el Tribunal es inferior al de los dos ejercicios anteriores. Como en años anteriores, el gasto en investigación sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error. Los errores en el gasto de investigación comprenden diversas categorías de costes no subvencionables (en particular, costes de personal directos y otros *costes directos*, *costes indirectos* y costes de subcontratación)

1.25. En el ámbito de «Cohesión» (capítulo 6), los gastos predominantes son reembolsos. Los principales tipos de error detectados por las autoridades de auditoría era gastos no subvencionables e incumplimientos de las normas de contratación pública. Las autoridades de los Estados miembros aplicaban correcciones a este tipo de errores para reducir los porcentajes de error residual de los programas a un nivel inferior al 2 % del umbral de materialidad. No obstante, el Tribunal también halló errores que no habían detectado las autoridades de auditoría, como incumplimientos de las normas sobre ayudas estatales de la UE. Ni los Estados miembros ni la Comisión han aplicado correcciones a estos errores hasta la fecha. Sobre la base de los errores detectados bien por las autoridades de auditoría, bien por el Tribunal, y teniendo en cuenta todas las correcciones financieras pertinentes, el Tribunal considera que el nivel de error es material.

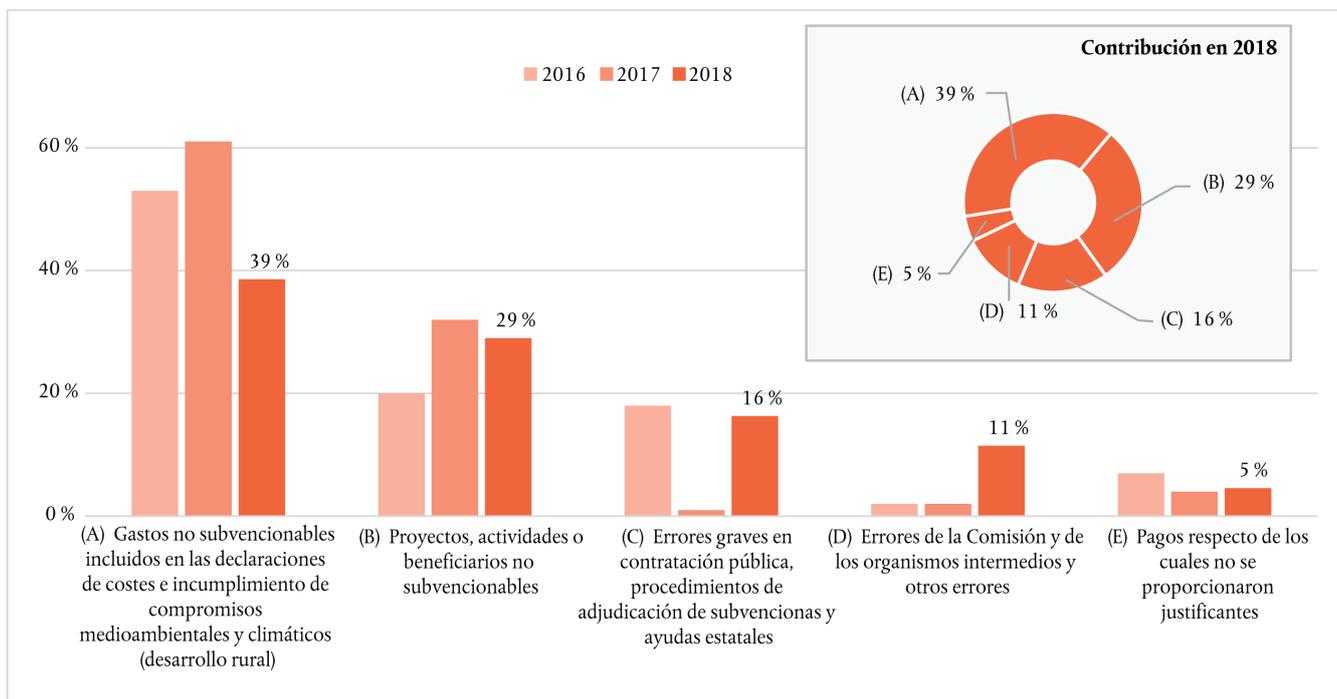
1.26. El ámbito de «Recursos naturales» (capítulo 7) en general está afectado significativamente por errores. Sin embargo, los pagos directos con cargo al *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)*, que representan el 71,8 % del gasto en este ámbito, están exentos de errores significativos. Los pagos directos a los agricultores están basados en los derechos y se han beneficiado de una simplificación de las normas de admisibilidad de las superficies y de un sistema eficaz de control (SIGC-Sistema integrado de gestión y control) que permite realizar controles cruzados entre distintas bases de datos. El Tribunal sigue hallando un nivel de error significativo en los demás ámbitos de gasto (desarrollo rural, medidas de mercado del FEAGA, pesca, medio ambiente y acción por el clima). Los gastos en estos ámbitos se efectúan en forma de reembolso de costes y están sujetos a unas condiciones de subvencionabilidad complejas. Los beneficiarios, las actividades o los costes declarados no subvencionables, así como la declaración de información inexacta sobre superficies o animales representan más de la mitad del nivel estimado de error en esta rúbrica del MFP.

1.27. El ámbito de «Administración» (capítulo 10) no está afectado por errores materiales. La mayor parte del gasto administrativo consiste en salarios, pensiones e indemnizaciones abonados por las instituciones y los organismos de la UE.

Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que contribuyen en mayor medida al nivel de error en los gastos sujetos a unas normas complejas

1.28. Como en años anteriores, el Tribunal se ha centrado más estrechamente en los tipos de error detectados en los gastos sujetos a unas normas complejas (principalmente los basados en reembolsos), dado que es el ámbito en el que persisten los errores materiales. En el **recuadro 1.8** se presenta un desglose del nivel de error estimado del 4,5 % por el Tribunal para 2018 en los gastos de alto riesgo (en particular basados en reembolsos) por tipo de error. También figuran las cifras comparables de las estimaciones de 2017 (3,7 %) y 2016 (4,8 %).

Recuadro 1.8
Contribución al nivel de error estimado por el Tribunal para 2018 en los gastos de alto riesgo (en particular basados en reembolsos) por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.29. Los ámbitos que más han contribuido al nivel estimado de error para 2018 en los gastos de alto riesgo son «Cohesión» (43,0 %), seguido por «Desarrollo rural, medidas de mercado del FEAGA, pesca, medio ambiente y acción por el clima» en el marco de «Recursos naturales» (30,2 %), «Competitividad» (12,2 %) y «Una Europa global» (4,5 %).

1.30. Como en ejercicios anteriores, los errores de subvencionabilidad (los costes no subvencionables en las declaraciones de gastos y los proyectos, actividades o beneficiarios no subvencionables) contribuyeron en la mayor medida al nivel estimado de error en gastos de alto riesgo. No obstante, su impacto fue inferior al de 2017 (2018: 68 %, 2017: 93 %). Esto se debió a que, en 2018, el Tribunal halló un número significativamente más elevado de errores en relación con la contratación pública, las normas sobre ayudas estatales y los procedimientos de adjudicación de subvenciones. Dichos errores contribuyeron en un 16 % el nivel de error de alto riesgo estimado por el Tribunal (2017: 1 %) y correspondían a los ámbitos de «Cohesión» y «Recursos Naturales».

1.31. Este año, los gastos aceptados en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión representaron el 74 % del total de gastos del ámbito de «Cohesión». Las operaciones cofinanciadas por estos fondos son más proclives a errores relacionados con la contratación pública (véanse los apartados 6.26 a 6.28).

1.32. En «Cohesión y Recursos naturales» se encontraba la mayor parte de los errores administrativos de los organismos intermedios⁽²⁰⁾ (véase la categoría «otros» en el **recuadro 6.2** y la categoría «errores administrativos» en el **recuadro 7.2**). Entre dichos errores figuran cálculos incorrectos de ayudas.

Información de la Comisión sobre regularidad

1.33. De conformidad con el artículo 317 del TFUE, la Comisión es la responsable en último término de la ejecución del presupuesto de la UE, y gestiona el gasto de la UE junto con los Estados miembros⁽²¹⁾. La Comisión da cuenta de sus acciones en tres informes que forman parte del «paquete integrado de información financiera»⁽²²⁾:

- a) cuentas consolidadas de la UE (provisionales en marzo, definitivas en junio);

⁽²⁰⁾ En gestión compartida, los organismos intermedios son las autoridades nacionales.

⁽²¹⁾ Artículo 317 del TFUE:

«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera».

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-20180_en

- b) Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE (sin versión provisional; versión definitiva en junio);
- c) informe sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión del ejercicio precedente (julio).

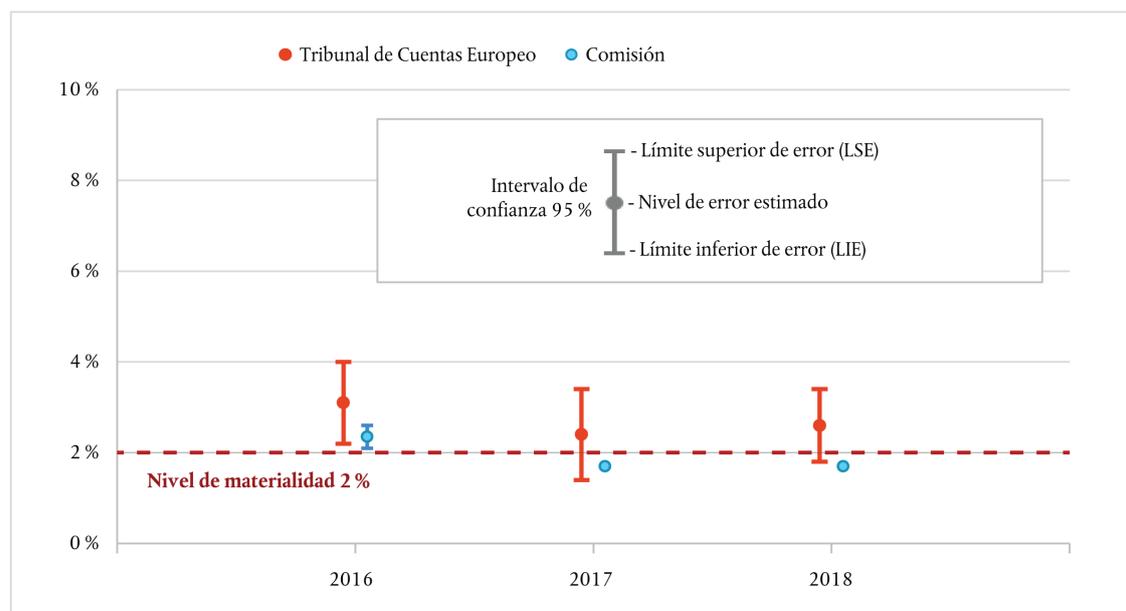
1.34. En el marco de su estrategia para 2018-2020, el Tribunal trata de basar su declaración de fiabilidad en un *enfoque de certificación*, es decir, ofrecer garantías de la declaración (de la dirección) de la Comisión. Esta decisión se basa en la experiencia del Tribunal de aplicar este enfoque desde 1994 a la auditoría de la fiabilidad de las cuentas. En cuanto a la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas, el Tribunal coopera con la Comisión para determinar las condiciones necesarias para avanzar en este enfoque. Un elemento de especial importancia es la disponibilidad de la información para su recopilación y auditoría ⁽²³⁾.

La estimación del error por la Comisión se sitúa ligeramente por debajo de la valoración del Tribunal

1.35. En su informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta, con respecto a las operaciones subyacentes a las cuentas de 2018, su valoración del importe de riesgo en el momento del pago. El importe de riesgo al pago representa la estimación de la Comisión del importe, en el momento del pago, que no se ha abonado de conformidad con las normas aplicables. Este concepto es el más próximo al nivel de error estimado por el Tribunal.

1.36. El **recuadro 1.9** presenta las cifras de la Comisión correspondientes al importe de riesgo en el momento del pago en la horquilla del error estimado por el Tribunal. La estimación de la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago de 2018 se sitúa en un 1,7 %, ligeramente por debajo del umbral del Tribunal. El nivel de error estimado por el Tribunal es del 2,6 % (2017: 2,4 %) en una horquilla comprendida entre el 1,8 % y el 3,4 %.

Recuadro 1.9
Estimación efectuada por la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago frente a la estimación del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽²³⁾ Véase el Informe Especial n.º 27/2016 «¿Resulta conforme la gobernanza en la Comisión Europea a las mejores prácticas?», recomendación 2, letra f).

Los distintos componentes de la estimación de la Comisión no siempre coinciden con las constataciones del Tribunal

1.37. La Comisión utiliza las declaraciones de fiabilidad emitidas por sus directores generales en sus informes anuales de actividad (IAA) como base de su evaluación general del importe de riesgo en el momento del pago de los distintos ámbitos políticos. El importe de riesgo en el momento del pago se basa principalmente en los resultados de los controles *ex post* efectuados por la Comisión en ámbitos en régimen de *gestión directa o indirecta* o por las autoridades nacionales en los ámbitos de *gestión compartida*. En el **recuadro 1.10** se muestra la base para determinar el importe de riesgo en el momento del pago en distintos ámbitos de gasto.

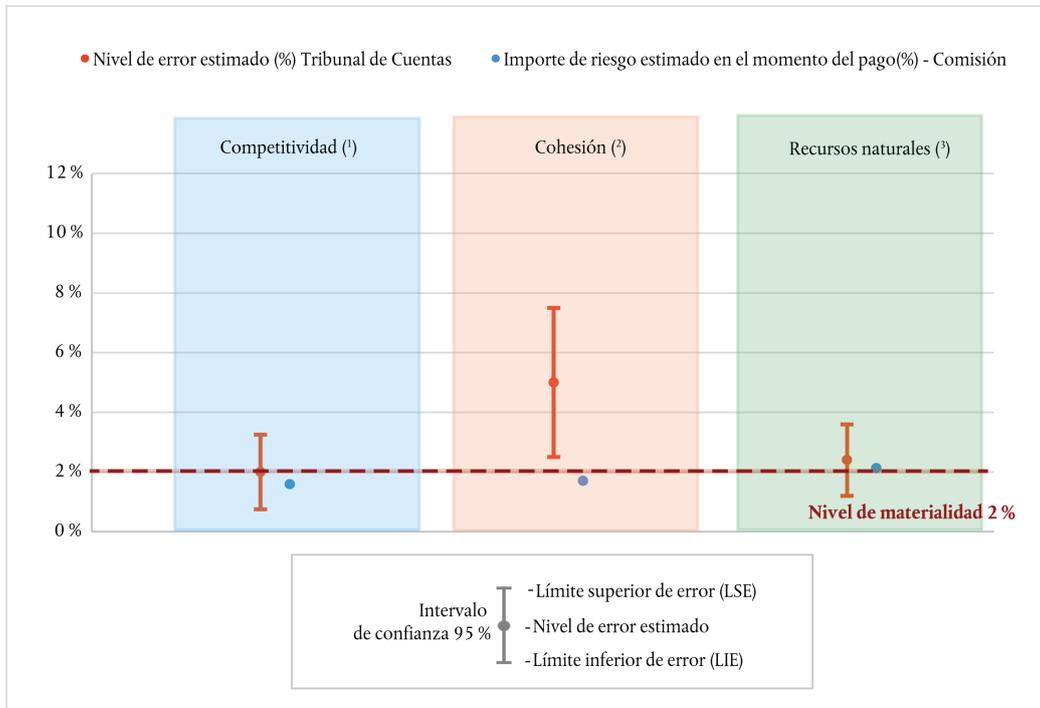
Recuadro 1.10

Base de la estimación de la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago

- **«Competitividad»:** En el programa Horizonte 2020, el Servicio Común de Auditoría de la Comisión (SCA) extrae una muestra representativa de las declaraciones de gastos por término medio cada 18 meses y estima el importe de riesgo en el momento del pago basándose en los resultados de auditorías completadas al final de 2018. Para la estimación de 2018, las direcciones generales de investigación utilizaron resultados de auditorías basadas en muestras de gastos desde el inicio del programa hasta el final de febrero de 2018. Para el Séptimo Programa Marco (predecesor de Horizonte 2020), los resultados de auditoría se refieren a gastos efectuados en los ejercicios anteriores a 2016.
- **«Cohesión»:** La mayor parte de los gastos correspondientes a 2018 todavía no había pasado a través de todo el ciclo de control. Por consiguiente, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estimaron su importe de riesgo en el momento del pago aplicando bien el *porcentaje total de nivel de error residual* confirmado (gastos del ejercicio contable 2016-2017), bien el porcentaje total de nivel de error residual notificado por las autoridades de auditoría con respecto al ejercicio contable 2016-2017), dependiendo de cuál fuera el más elevado.
- **«Recursos Naturales»:** La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza las estadísticas nacionales de control que recibe de los *organismos pagadores*. También realiza ajustes basados en los resultados de las auditorías de los organismos de certificación, así como en sus propios controles y en su criterio profesional, para calcular los «porcentajes de error ajustados» de los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado.
- **«Una Europa global»:** La Comisión basa su estimación del importe de riesgo en el momento de pago en este ámbito principalmente en un *estudio del porcentaje de error residual* encargado anualmente por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, que tiene por objeto estimar el nivel de errores que se han sustraído a todos los controles de gestión. El estudio del porcentaje de error residual de un ejercicio determinado (año n) se basa en contratos cerrados entre el 1 de septiembre del año n-1 al 31 de agosto del año n, y excluye los contratos cuya última operación subyacente corresponda a una actividad realizada más de cinco años antes o con respecto a la cual sea imposible efectuar el trabajo necesario.
- **«Administración»:** El importe de riesgo en el momento del pago se basa en los resultados de los controles de 2018.

1.38. La Comisión presenta el importe de riesgo por grupos específicos de ámbitos políticos y no por rúbrica del MFP (24). En el **recuadro 1.11**, el Tribunal yuxtapone su nivel estimado de error de las rúbricas del MFP de las que presenta una evaluación específica con los distintos componentes de la estimación global de la Comisión, teniendo en cuenta la diferencia entre su propio modo de estimar el nivel de error y el modo en que la Comisión presenta sus cifras en el informe anual de gestión y rendimiento (25).

Recuadro 1.11
Nivel de error estimado por el Tribunal frente al importe de riesgo en el momento del pago estimado por la Comisión por rúbrica del MFP (4)



(1) Direcciones generales y servicios de la Comisión: DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, EASME, DG Asuntos Económicos y Financieros, DG Energía, ERCEA, FISMA, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, INEA, CCI, DG Movilidad y Transportes, AEI, DG Investigación e Innovación, y DG Fiscalidad y Unión Aduanera. Algunas direcciones generales gestionan el gasto asignado a más de una rúbrica del MFP (EACEA, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas e INEA).

(2) DG Política Regional y Urbana, INEA y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

(3) DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Medio Ambiente y DG Asuntos Marítimos y Pesca.

(4) En los gastos administrativos, ni el Tribunal ni la Comisión encontraron un nivel significativo de error.

(24) El Tribunal, en cambio, proporciona evaluaciones específicas y estima el nivel de error para las rúbricas 1a «Competitividad», 1b «Cohesión», 2 «Recursos naturales» y 5 «Administración» del MFP.

(25) Por ejemplo, la Comisión presenta las cifras de la DG Asuntos Marítimos y Pesca en «Cohesión, Migración y Pesca», mientras que, en el recuadro 1.11, las cifras se incluyen en «Recursos naturales».

1.39. El Tribunal constató lo siguiente:

- En «**Competitividad**», la estimación global del importe de riesgo en el momento del pago de la rúbrica del MFP (1,6 %), que el Tribunal calculó sobre la base de la información incluida en el informe anual de gestión y rendimiento, se sitúa en la horquilla de su nivel estimado de error (véanse los apartados 5.36 y 5.38).
- En «**Cohesión**» la estimación global de la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago de la rúbrica del MFP ⁽²⁶⁾ es del (1,7) %, y se sitúa por debajo del nivel de error estimado por el Tribunal (véanse los apartados 6.56 y 6.74).
- En «**Recursos naturales**», la estimación global del importe de riesgo en el momento del pago de la rúbrica del MFP (2,1 %), que el Tribunal calculó sobre la base de la información incluida en el informe anual de gestión y rendimiento, así como las estimaciones para el gasto de la PAC en su conjunto y para los pagos directos, coinciden con la conclusión del Tribunal (véanse los apartados 1.38, 7.37 y 7.38).

El importe de riesgo en el momento del cierre depende de las futuras correcciones y recuperaciones estimadas

1.40. La Comisión presenta un indicador de regularidad adicional en el informe anual de gestión y rendimiento, denominado *importe de riesgo al cierre*, que consiste en el importe de riesgo en el momento del pago (véase el apartado 1.36) menos la estimación de las futuras correcciones y recuperaciones que esperan efectuar los gestores de los fondos de la UE con respecto a los gastos de 2018 durante el próximo año o los próximos años de los actuales programas.

1.41. Para elaborar una estimación de las futuras correcciones y recuperaciones, la Comisión utiliza una media histórica basada en operaciones de los años anteriores. Para garantizar su relevancia en los programas actuales, las orientaciones internas de la Comisión exigen que las direcciones generales ajusten las medias históricas o que utilicen otra media o método de estimación, según corresponda, y presenten dichos ajustes y el enfoque adoptado en sus informes anuales de actividad. En 2018, la mayoría de las direcciones generales de la Comisión ajustaron sus medias históricas.

El Tribunal notifica los casos de presunto fraude a la OLAF

1.42. El Tribunal coopera estrechamente con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para combatir el fraude contra el presupuesto de la UE. Remite a la OLAF cualquier caso presunto de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que haya detectado con motivo de su trabajo de auditoría (incluido el relativo al rendimiento) o sobre la base de la información facilitada al Tribunal directamente por terceros. A continuación, la OLAF da seguimiento a estos casos, decide si emprender o no una investigación y coopera con las autoridades de los Estados miembros según proceda.

1.43. En 2018:

- a) el Tribunal evaluó la regularidad de 728 operaciones en su trabajo de auditoría para el informe anual y elaboró 35 informes especiales;
- b) el Tribunal notificó a la OLAF 9 presuntos casos de fraude detectados durante sus fiscalizaciones (trece en 2017), y no le remitió ningún caso basado en información recibida de terceras partes (seis en 2017).

1.44. En 2018, los casos de presunto fraude detectados por el Tribunal durante su trabajo y notificados a la OLAF se referían en su mayoría a sospechas de creación artificial de las condiciones necesarias para acceder a la financiación de la UE, a la declaración de gastos que no cumplían los criterios de subvencionabilidad, o a irregularidades en la contratación pública. Algunos de los presuntos casos de fraude notificados a la OLAF implicaban varias irregularidades.

⁽²⁶⁾ Véase el cuadro B del anexo 2 del Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE, p. 205.

1.45. En 2018, el Tribunal remitió a la OLAF nueve casos derivados de su trabajo de auditoría. La OLAF ha abierto dos investigaciones. En siete casos, la OLAF no abrió una investigación por alguna de las razones siguientes:

- La OLAF consideró que una autoridad nacional o una institución, órgano, oficina o agencia de la UE estaba en mejor posición para tratar el caso y se lo transmitió en consecuencia.
- Ya se hallaba en curso una investigación a nivel nacional, de la que el Tribunal no tenía conocimiento.
- Por cuestiones de proporcionalidad.
- Por sospechas insuficientes.

1.46. Sobre la base de la información recibida del Tribunal entre 2010 y 2018, la OLAF ha recomendado la recuperación de un total de 312,8 millones de euros. Las recomendaciones financieras subyacentes se refieren a 24 casos surgidos del trabajo de auditoría del Tribunal ⁽²⁷⁾.

Conclusiones

1.47. El principal objeto de este capítulo es respaldar las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad.

Resultados de auditoría

1.48. El Tribunal llega a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

1.49. En cuanto a la regularidad de las operaciones, el Tribunal considera que los ingresos no contenían errores materiales. En los gastos, los resultados de auditoría del Tribunal muestran que el nivel de error estimado aumentó ligeramente el pasado ejercicio. Como el año pasado, el Tribunal concluye que los gastos sujetos a normas simplificadas/menos complejas (principalmente los basados en derechos) están exentos de errores materiales. El nivel material de error detectado se circunscribe a los gastos sujetos a normas complejas (principalmente basados en reembolsos), que este año representaron el 50,6 % de la población de auditoría del Tribunal. .

⁽²⁷⁾ La información es facilitada por la OLAF y no es examinada por el Tribunal.

ANEXO 1.1

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

- 1) El enfoque de auditoría del Tribunal se expone en el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, que puede consultarse en su sitio web ⁽¹⁾. El Tribunal sigue un modelo de garantía para planificar sus trabajos. En la planificación se considera el riesgo de que se produzcan errores (riesgo inherente) y el riesgo de que los errores no sean prevenidos o detectados y corregidos (riesgo de control).

PARTE 1 -Enfoque conforme a la estrategia del Tribunal 2018-2020 para la declaración de fiabilidad

- 2) En 2018, primer año de su estrategia, el Tribunal mejoró el valor añadido de su declaración de fiabilidad.
- 3) Los últimos informes anuales del Tribunal reflejan mejoras en los sistemas de gestión y control, y en la disponibilidad de la información sobre legalidad y regularidad proporcionada por las entidades auditadas. En vista de esta evolución, el Tribunal se esfuerza por hacer un mejor uso de la información sobre legalidad y regularidad facilitada por las entidades auditadas en los ámbitos en que ello sea factible. Su objetivo en último término es avanzar en los próximos años hacia un enfoque de certificación ⁽²⁾ En este tipo de enfoque, el auditor reúne evidencia suficiente y adecuada para llegar a una conclusión sobre la garantía manifestada por la entidad responsable. Esto significaría en la práctica que, en los ámbitos en los que se haya asegurado de que la información era de calidad suficiente para poder obtener garantías sobre la información acerca de la legalidad y la regularidad proporcionada por la entidad auditada, el Tribunal revisaría y volvería a realizar su trabajo si fuera necesario.
- 4) Desde 2017, el Tribunal ha modificado su enfoque de auditoría con respecto a «Cohesión económica, social y territorial», para tener en cuenta los cambios en el diseño de los sistemas de control para el período de programación 2014-2020. Además de contribuir a la declaración de fiabilidad de 2018, el objetivo del Tribunal es llegar a una conclusión sobre la fiabilidad del indicador clave de la Comisión sobre regularidad en este ámbito: el riesgo de error residual ⁽³⁾.

PARTE 2 – Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la fiabilidad de las cuentas

- 5) El Tribunal examina las cuentas consolidadas de la UE y determina su fiabilidad. Estas consisten en:
 - a) los estados financieros consolidados;
 - b) estados relativos a la ejecución del presupuesto.
- 6) Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:
 - a) la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio;
 - b) los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería;
 - c) el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.
- 7) En su fiscalización, el Tribunal:
 - a) evalúa el entorno de control contable;
 - b) efectúa controles del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;
 - c) realiza controles analíticos de la coherencia y carácter razonable de los principales datos contables;
 - d) efectúa análisis y conciliaciones de cuentas o saldos;
 - e) lleva a cabo pruebas de confirmación de *compromisos*, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas;
 - f) utiliza el trabajo de otros auditores en la medida de lo posible, y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, en particular, de la auditoría de las actividades de empréstito y de préstamo gestionadas por la Comisión, para las que existen certificados de auditoría externa.

⁽¹⁾ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditMethodology.aspx>.

⁽²⁾ Véase la ISSAI 4000, apartado 40.

⁽³⁾ Véase el documento de referencia: *The ECA's modified approach to the Statement of Assurance audits in Cohesion* en nuestro sitio web (<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44524>)

PARTE 3 – Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la regularidad de las operaciones

- 8) El enfoque actual del Tribunal para evaluar si las operaciones subyacentes a las cuentas son conformes a las normas y a la reglamentación de la UE se basa principalmente en la verificación directa de la conformidad en una amplia muestra representativa de operaciones seleccionadas aleatoriamente.
- 9) No obstante, el Tribunal considera si puede hacer un uso eficiente de los controles de la regularidad ya efectuados por otros. Cuando decide utilizar los resultados de dichos controles en su trabajo de auditoría, evalúa la independencia y la competencia de la otra parte y el alcance y la idoneidad de su trabajo.

Método empleado para comprobar las operaciones

- 10) Con arreglo a la rúbrica del MFP en la que emite una evaluación específica (capítulos 5, 6, 7 y 10), el Tribunal comprueba una muestra representativa de operaciones para estimar el nivel de irregularidad en la población en esta.
- 11) En cada operación seleccionada se determina si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y especificados en la legislación aplicable. El Tribunal examina el cálculo del importe de la solicitud o el pago (en las solicitudes más importantes, sobre la base de una selección representativa de las partidas en las que se basa la subvención). Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el beneficiario final (por ejemplo, el agricultor o el organizador de un curso de formación o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel.
- 12) Al controlar las operaciones relativas a los ingresos, el examen de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios. Asimismo, el Tribunal examina los sistemas establecidos por la Comisión para controlar las contribuciones de estos Estados miembros hasta su recepción e inclusión en las cuentas consolidadas. Respecto de los recursos propios tradicionales, se examinan las cuentas de las autoridades aduaneras y el flujo de derechos de nuevo hasta el momento en que los importes son recibidos y contabilizados por la Comisión.
- 13) En el caso de los gastos, se examinan las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. Esto se aplica a todas las categorías de pagos (incluidos los efectuados para adquirir activos). El Tribunal no examina los anticipos en el momento en que se efectuaron, sino una vez que:
 - a) el receptor final de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que ejecuta obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) justifica su utilización adecuada;
 - b) y la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) acepta dicho uso final de los fondos liquidando el pago del anticipo.
- 14) La muestra de auditoría del Tribunal está concebida para efectuar una estimación del nivel de error en el conjunto del gasto y no en las operaciones individuales (por ejemplo, en un proyecto determinado). El Tribunal recurre al *muestreo de la unidad monetaria* para seleccionar declaraciones o pagos y, en un nivel inferior, partidas concretas dentro de una operación (por ejemplo, facturas de proyectos o parcelas incluidas en la declaración de un agricultor). El nivel de error comunicado para estas partidas no debe considerarse como una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al conjunto del gasto de la UE.
- 15) Las operaciones no se examinan en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. La mención de determinados Estados miembros, países o regiones beneficiarios no significa que los ejemplos presentados no puedan producirse en otro lugar, y no constituyen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones sobre dichos Estados miembros, países o regiones beneficiarios.
- 16) El enfoque del Tribunal no está concebido para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en el conjunto de la población. Por tanto, las cifras presentadas sobre el número de errores detectados en una rúbrica del MFP, en el gasto gestionado por una dirección general o en el gasto en un Estado miembro determinado no indican la frecuencia del error en operaciones financiadas por la UE o en un Estado miembro determinado.

Método empleado para la evaluación y presentación de los resultados del examen de las operaciones

- 17) Un error puede afectar total o parcialmente al importe de una operación determinada. El Tribunal determina si los errores son cuantificables o no cuantificables dependiendo de si es posible o no medir la parte del importe auditado que está afectada por error. Los errores que son detectados y corregidos antes e independientemente de los controles realizados por el Tribunal quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, puesto que su detección y corrección demuestran que los sistemas de control y supervisión funcionan de manera eficaz.

- 18) Los criterios del Tribunal para cuantificar los errores de contratación pública se describen en el documento «Incumplimiento de las normas en materia de contratación pública — tipos de irregularidades y base para la cuantificación»⁽⁴⁾.
- 19) Al decidir las medidas que han de adoptarse en caso de aplicación errónea de las normas de contratación pública, la cuantificación del Tribunal puede diferir de la aplicada por la Comisión o los Estados miembros.

Nivel de error estimado

- 20) El Tribunal presenta un «nivel estimado de error» con respecto a la mayoría de las rúbricas del MFP y al presupuesto general de la UE. El nivel estimado de error solo contabiliza los errores cuantificables expresados en porcentajes. Como ejemplos de errores destacan los incumplimientos cuantificables de los reglamentos, las normas o las condiciones contractuales o de *subvención* aplicables. También se estima el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error.
- 21) El Tribunal se basa en un umbral de materialidad del 2 %, que sirve como guía para su opinión. Además, tiene en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores.
- 22) El Tribunal ya no basa su declaración de fiabilidad únicamente en su estimación de error global. Desde 2016, ha continuado identificando ámbitos del presupuesto de la UE de bajo riesgo, en los que espera encontrar un nivel no significativo de error en los gastos aceptados, y ámbitos de alto riesgo, en los que asume que hallará un nivel de error material, lo que le permite determinar con la mayor eficiencia posible si los errores materiales detectados están generalizados.

Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados

- 23) La Comisión, otras instituciones y órganos de la UE, las autoridades de los Estados miembros, y los países o regiones beneficiarios establecen sistemas que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios, incluidos los relativos a la regularidad de las operaciones. Resulta útil examinar estos sistemas para determinar en qué ámbitos se pueden introducir mejoras.
- 24) Cada rúbrica del MFP, incluidos los ingresos, comprende muchos sistemas particulares. En cada ejercicio, el Tribunal selecciona una muestra de sistemas para evaluarla y presenta los resultados con recomendaciones de mejora.

Método empleado para formular opiniones en la declaración de fiabilidad

- 25) El Tribunal planifica su trabajo, que se presenta en los capítulos 4 a 10, para obtener evidencia de auditoría suficiente, pertinente y fiable que constituye la base de su opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la Unión Europea. El Tribunal expone su opinión en la declaración de fiabilidad. Gracias a este trabajo, el Tribunal se forma una opinión bien fundada sobre si los errores en la población superan los límites de materialidad o se mantienen dentro de los mismos.
- 26) Cuando el Tribunal detecta un nivel material de error y establece su impacto en la opinión de auditoría, ha de determinar si los errores o la ausencia de pruebas de auditoría son «generalizados». Para ello, aplica la directriz incluida en la ISSAI 1705 (haciéndola extensiva a cuestiones de legalidad y regularidad, en virtud de su mandato). Cuando los errores son materiales y generalizados, el Tribunal emite una opinión desfavorable.
- 27) Los errores o la ausencia de pruebas de auditoría se consideran «generalizados» si, a juicio del auditor, no se limitan a elementos, cuentas o partidas específicos de los estados financieros (es decir, que están diseminados por las cuentas o las operaciones controladas) o, en caso de limitarse a ellos, representan o podrían representar una proporción considerable de los estados financieros, o corresponder a datos financieros fundamentales para la comprensión de los estados financieros por los usuarios.
- 28) La mejor estimación del Tribunal del nivel de error para el gasto global en 2018 es del 2,6 %. El Tribunal no consideró que este error estuviera generalizado, ya que se limitaba a los gastos sujetos a unas normas complejas (principalmente basadas en el reembolso). El nivel de error estimado detectado difiere en las distintas rúbricas del MFP, tal como se describe en los capítulos 5, 6, 7 y 10.

⁽⁴⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Presunto fraude

- 29) Si el Tribunal tiene motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, lo notifica a la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, encargada de proceder a las investigaciones oportunas. Cada año el Tribunal notifica a la OLAF varios casos.

PARTE 4 – Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

- 30) El Tribunal ha formulado:
- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la UE del ejercicio finalizado;
 - b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los gastos subyacentes a estas cuentas.
- 31) El Tribunal realiza su trabajo y formula sus opiniones de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores.
- 32) Estas normas también prevén la situación en que los auditores formulan opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes a las mismas, precisando que una opinión modificada sobre la regularidad de las operaciones no da lugar por sí sola a una opinión modificada sobre la fiabilidad de las cuentas.

CAPÍTULO 2

Gestión presupuestaria y financiera

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 2.1-2.3 |
| Gestión presupuestaria en 2018 | 2.4-2.21 |
| Los compromisos y los pagos disponibles en el presupuesto se utilizaron casi totalmente | 2.4-2.7 |
| Los retrasos en la ejecución de los Fondos EIE afectaron a la ejecución del MFP | 2.8-2.21 |
| Debido principalmente a retrasos, grandes cantidades de prefinanciación anual no utilizadas de los Fondos EIE fueron devueltas al presupuesto de la UE | 2.9-2.11 |
| Una cantidad significativa del margen global para pagos no era necesaria | 2.12-2.16 |
| Los compromisos pendientes siguen aumentando | 2.17-2.18 |
| Existe el riesgo de que en los futuros presupuestos los créditos de pago sean insuficientes | 2.19-2.21 |
| Problemas de gestión financiera relativos al presupuesto de 2018 y al futuro | 2.22-2.41 |
| La absorción de los Fondos EIE por los Estados miembros sigue planteando dificultades | 2.22-2.24 |
| El incremento de las garantías aumenta la exposición al riesgo del presupuesto de la UE | 2.25-2.32 |
| Banco Europeo de Inversiones: parte integrante de la arquitectura de la UE, pero con diferentes dispositivos de rendición de cuentas | 2.33-2.41 |
| Conclusiones y recomendaciones | 2.42-2.48 |
| Conclusiones | 2.42-2.47 |
| Recomendaciones | 2.48 |
| | |
| Anexo 2.1 — Mandatos del BEI otorgados por la UE: Principales categorías | |
| Anexo 2.2 — Instrumentos financieros de la UE gestionados por el Grupo BEI | |

Introducción

2.1. En este capítulo se expone el examen realizado por el Tribunal de las cuestiones relativas a la gestión presupuestaria y financiera. Basándose en su actual trabajo y en las opiniones expresadas en sus informes especiales, estudios rápidos de casos, documentos informativos y dictámenes, el Tribunal también identifica los riesgos y los desafíos que afrontará el presupuesto de la UE en los próximos años.

2.2. En mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta para el nuevo *marco financiero plurianual* (MFP) 2021-2027 ⁽¹⁾ al Parlamento Europeo y al Consejo (que representan conjuntamente la *autoridad presupuestaria*). Actualmente tienen lugar negociaciones con el fin de llegar a un acuerdo antes del final de 2019. El Tribunal ha expresado su opinión al respecto en un documento informativo ⁽²⁾.

2.3. La retirada del Reino Unido de la UE no afecta a la contabilidad presupuestaria de 2018. En algunos puntos de su análisis, el Tribunal hace proyecciones sobre futuros presupuestos de la UE partiendo del supuesto de que el proyecto de acuerdo de retirada entre el Reino Unido y la UE ⁽³⁾ será aprobado y aplicado.

Gestión presupuestaria en 2018

Los compromisos y los pagos disponibles en el presupuesto se utilizaron casi totalmente

2.4. Cada año, la autoridad presupuestaria fija un límite para las nuevas obligaciones financieras de la UE (*créditos de compromiso*) y para los pagos que pueden efectuarse con cargo al presupuesto de la UE (*créditos de pago*).

2.5. En 2018, los créditos de compromiso se utilizaron casi por completo. De los 160 700 millones de euros disponibles en el presupuesto de la UE de 2018, se utilizaron 159 900 millones de euros (99,5 %) (véase el **recuadro 2.1**).

2.6. La UE utilizó asimismo prácticamente todos los créditos de pago disponibles en el presupuesto definitivo ⁽⁴⁾. De los 144 800 millones de euros disponibles, se efectuaron pagos por un importe de 142 700 millones de euros (98,6 %) ⁽⁵⁾ (véase el **recuadro 2.1**). Esta situación se produjo después de dos años en los que los pagos fueron inferiores a lo inicialmente presupuestado. En 2018 se produjo un incremento significativo en las solicitudes de pago de los Estados miembros con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) ⁽⁶⁾, que representan en torno al 43 % del MFP 2014-2020 ⁽⁷⁾.

2.7. La diferencia entre el presupuesto inicial y el definitivo era pequeña. Los seis presupuestos rectificativos aprobados en 2018 solo añadieron 583 millones de euros ⁽⁸⁾ de créditos de compromiso y 87 millones de euros de créditos de pago.

⁽¹⁾ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2021 a 2027, COM(2018) 322 final.

⁽²⁾ Documento informativo: Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027, julio de 2018

⁽³⁾ Proyecto de Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO C 66 I de 19.2.2019, p. 1).

⁽⁴⁾ El presupuesto definitivo consta del presupuesto inicial y de los subsiguientes presupuestos rectificativos aprobados por la autoridad presupuestaria.

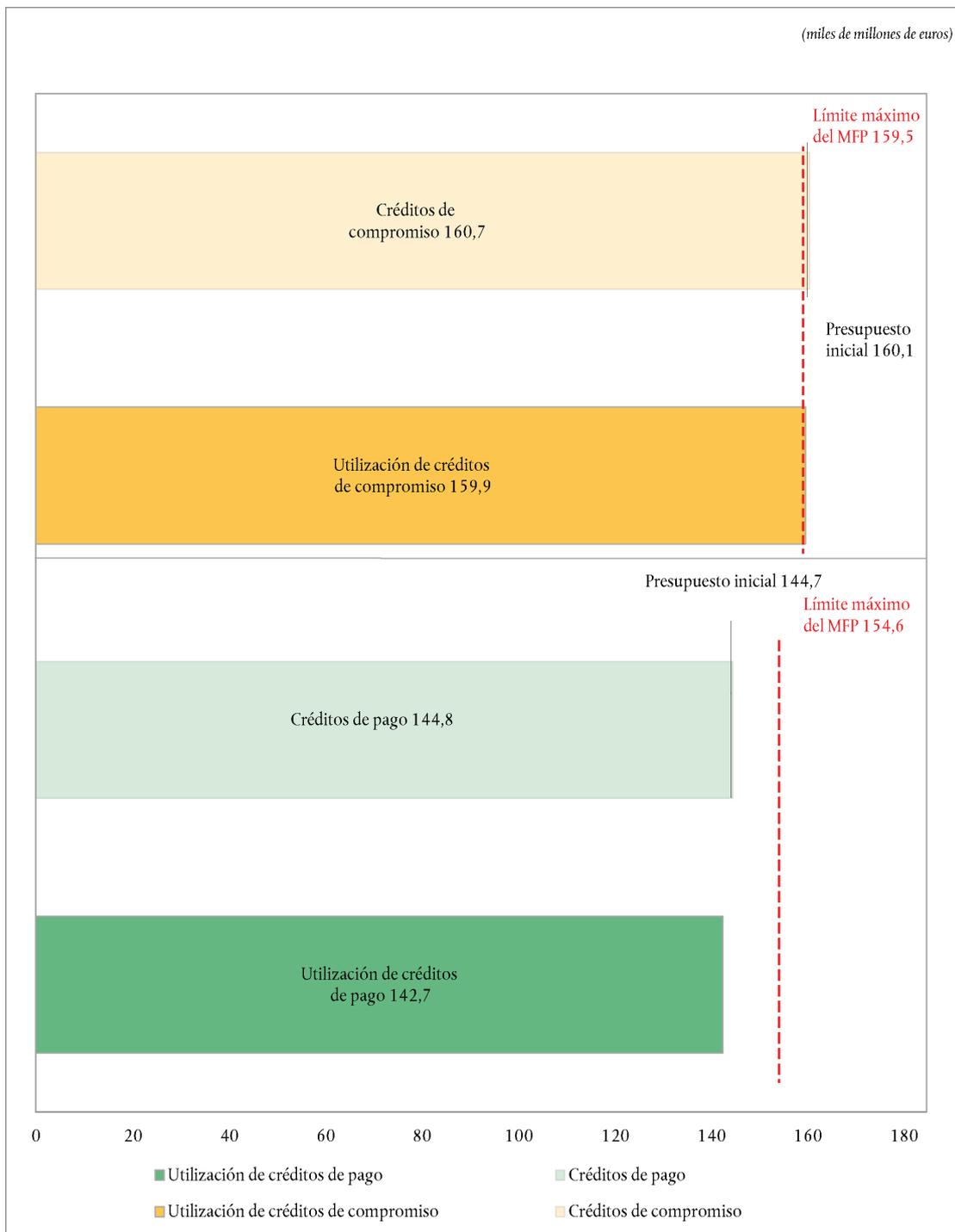
⁽⁵⁾ El total de pagos ascendió en 2018 a 156 700 millones de euros, que consistían en 142 700 millones de euros de pagos del presupuesto definitivo de 2018, prórrogas de 1900 millones de euros, y 12100 millones de euros de ingresos afectados. El Tribunal ha excluido las prórrogas y los ingresos afectados porque no forman parte del presupuesto aprobado y siguen normas distintas. Para más información, véase la parte A4-A5 del «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera de la Comisión Europea – Ejercicio 2018».

⁽⁶⁾ Los Fondos EIE están compuestos por el Fondo de Cohesión del anterior MFP, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

⁽⁷⁾ Basado en cifras facilitadas por la Comisión de la asignación a los Estados miembros de programas de los Fondos EIE por 464 900 millones de euros y créditos de compromiso del MFP 2014-2020 por 1,087 200 billones de euros ajustados con arreglo al ajuste técnico de 2018-COM(2017) 473.

⁽⁸⁾ El mayor presupuesto rectificativo fue el n.º 3, que aportó 500 millones de euros al Mecanismo para los refugiados en Turquía como parte del «segundo tramo» de 3 000 millones de euros al Mecanismo en el período 2018-2019, según lo acordado en la Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016.

Recuadro 2.1
Ejecución presupuestaria en 2018



Nota: El límite máximo del MFP es el importe anual máximo que se puede utilizar en virtud del actual Reglamento del MFP. Sin embargo, los créditos de compromiso y su utilización pueden superar el límite máximo en el valor de los instrumentos especiales (véase el artículo 3, apartado 2, del Reglamento del MFP).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea — Ejercicio 2018, Estados relativos a la ejecución del presupuesto – Notas 4.1 a 4.3 y ajuste técnico de 2018.

Los retrasos en la ejecución de los Fondos EIE afectaron a la ejecución del MFP

2.8. Los Fondos EIE influyen en la planificación y ejecución del MFP por dos razones principales. En primer lugar, constituyen una parte sustancial del MFP. En segundo lugar, son ejecutados a través de *compromisos* plurianuales, y las solicitudes de pago pueden efectuarse en cualquiera de los años siguientes. Los retrasos en la ejecución de los Fondos EIE, ya señalados por la Comisión y confirmados por el Tribunal ⁽⁹⁾, continúan incidiendo en los últimos años del presente MFP. El Tribunal observa que, en el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), los porcentajes de ejecución fueron considerablemente superiores a los de otros Fondos EIE. Se han retrasado solicitudes de pagos de valor sustancial que se presentarán en los próximos años. Esto ha afectado al uso de la prefinanciación y a la evolución de los compromisos pendientes de liquidación, y afectará a las necesidades de créditos de pago al inicio del próximo MFP, como se describe a continuación.

Debido principalmente a retrasos, grandes cantidades de prefinanciación anual no utilizadas de los Fondos EIE fueron devueltas al presupuesto de la UE

2.9. Todos los años, los Estados miembros reciben prefinanciación del presupuesto de la UE para operaciones de los Fondos EIE ⁽¹⁰⁾. Si un Estado miembro presenta solicitudes por un importe inferior a la prefinanciación recibida, la prefinanciación no utilizada es devuelta al presupuesto de la UE el año siguiente. Esto sucede en el contexto del procedimiento anual de examen y aceptación de las cuentas de los Fondos EIE, que se introdujo en el actual MFP y se aplicó por primera vez en 2017.

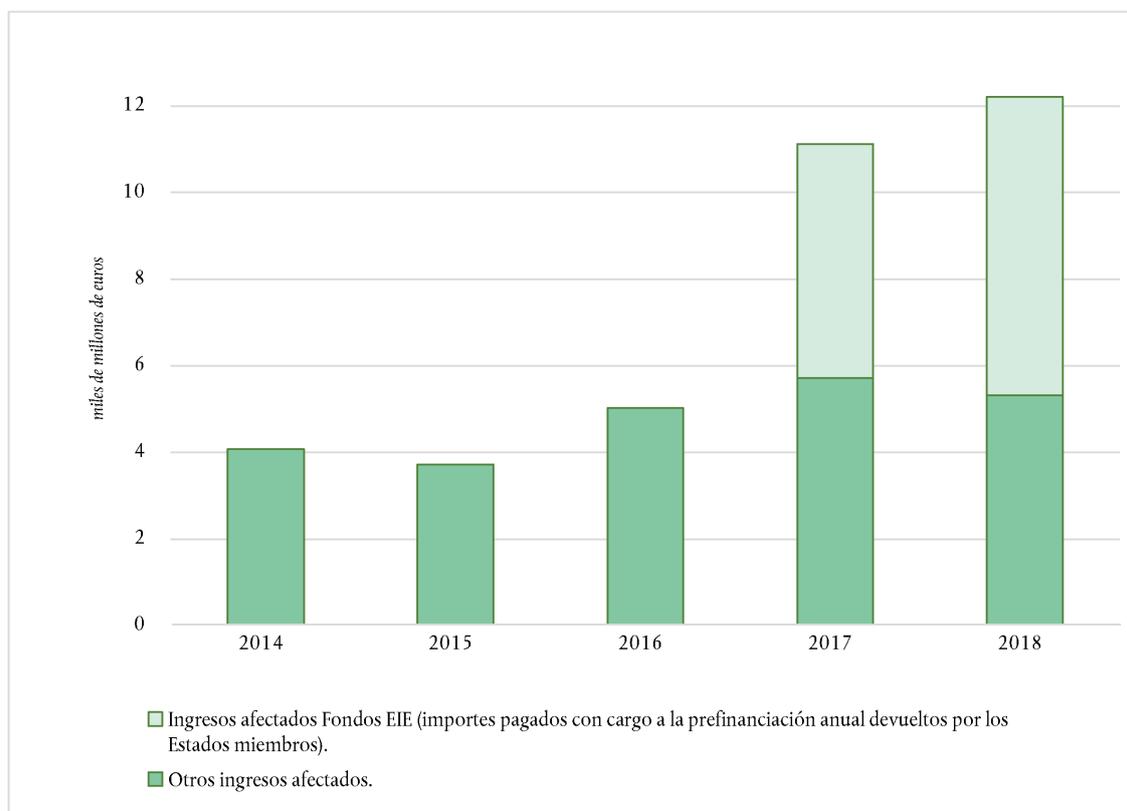
2.10. Estos importes de prefinanciación no utilizados son reintegrados al presupuesto como ingresos afectados. Se reservan para utilizarse únicamente en las líneas presupuestarias pertinentes de los Fondos EIE, y pasan a ser créditos de compromiso y de pago añadidos a los créditos del presupuesto anual. Los créditos de compromiso se utilizan inmediatamente. Los créditos de pago deberán utilizarse para pagos a los Estados miembros el mismo año o al año siguiente para evitar su anulación.

2.11. Los Estados miembros recibieron una prefinanciación anual de 6 800 millones de euros en 2016 y de 9 000 millones de euros en 2017. Debido principalmente a los retrasos en la ejecución, los Estados miembros devolvieron importes sustanciales de esta prefinanciación anual no utilizada, 6 600 millones de euros en 2017 y 8 100 millones de euros en 2018 respectivamente, lo que supuso un incremento significativo de los ingresos afectados en estos dos años. Los créditos de pago creados por estos importes restituidos se utilizaron para efectuar pagos de solicitudes presentadas por los Estados miembros por encima del presupuesto aprobado para el ejercicio, que ascendieron a 5 400 millones de euros en 2017 y a 6 900 millones de euros en 2018 (véase el **recuadro 2.2** a continuación). Si estos créditos de pago no hubieran estado disponibles para reutilizarse, podría haber sido necesario recurrir al margen global para pagos (MGP) en 2018.

⁽⁹⁾ Véanse los apartados 2.5 a 2.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017, y las respuestas correspondientes de la Comisión.

⁽¹⁰⁾ En el Feader, la financiación solo se paga en los tres primeros años del período 2014-2020 [con arreglo al artículo 35, apartado 1 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013].

Recuadro 2.2
Importes pagados a partir de ingresos afectados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera 2014-2018.

Una cantidad significativa del margen global para pagos no era necesaria

2.12. El margen global para pagos (MGP) es un mecanismo introducido en el actual MFP para aumentar la flexibilidad de los créditos de pago. Su objetivo es evitar el riesgo de quedarse sin créditos de pago, como sucedió en los últimos años del MFP anterior ⁽¹⁾. El mecanismo permite que los créditos no utilizados cada año, hasta el límite máximo del MFP, sean transferidos para su utilización en años futuros.

⁽¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.51 a 1.53.

2.13. La cantidad disponible de MGP transferida a 2018-2020 de años anteriores asciende a 33 700 millones de euros (2018: 5 300 millones de euros; 2019: 12 900 millones de euros, y 2020: 15 500 millones de euros)] (véase el **recuadro 2.3**). El MFP estableció un máximo de 36 500 millones de euros para el uso del MGP en 2018-2020 (2018: 8 000 millones de euros; 2019: 12 900 millones de euros, y (2020: 15 500 millones de euros).

Recuadro 2.3
MGP disponible y límites máximos



Nota: La asignación del MGP de un año se basa en el perfil de necesidades de pago previsto por la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los ajustes técnicos del marco financiero plurianual, los informes relativos a la ejecución presupuestaria y las notas explicativas a las cuentas consolidadas de la UE.

2.14. En 2018 no fue necesario realizar pagos adicionales, y no se necesitaron los 5 300 millones de euros del MGP disponible de ejercicios anteriores. Sin embargo, no pudieron ser transferidos porque se habían alcanzado los límites máximos del MGP de 2019 y de 2020. Por la misma razón, no pudo ser transferido a 2019 o 2020 un importe adicional de 11 200 millones de euros en créditos de pago no utilizados en 2018 ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Solo un pequeño margen del MGP de 219 millones de euros (183 millones de euros en precios de 2011) de los 11 400 millones disponibles en créditos de pago no utilizados de 2018 se transfirieron a 2020. Véase COM(2019) 310 final, p. 7.

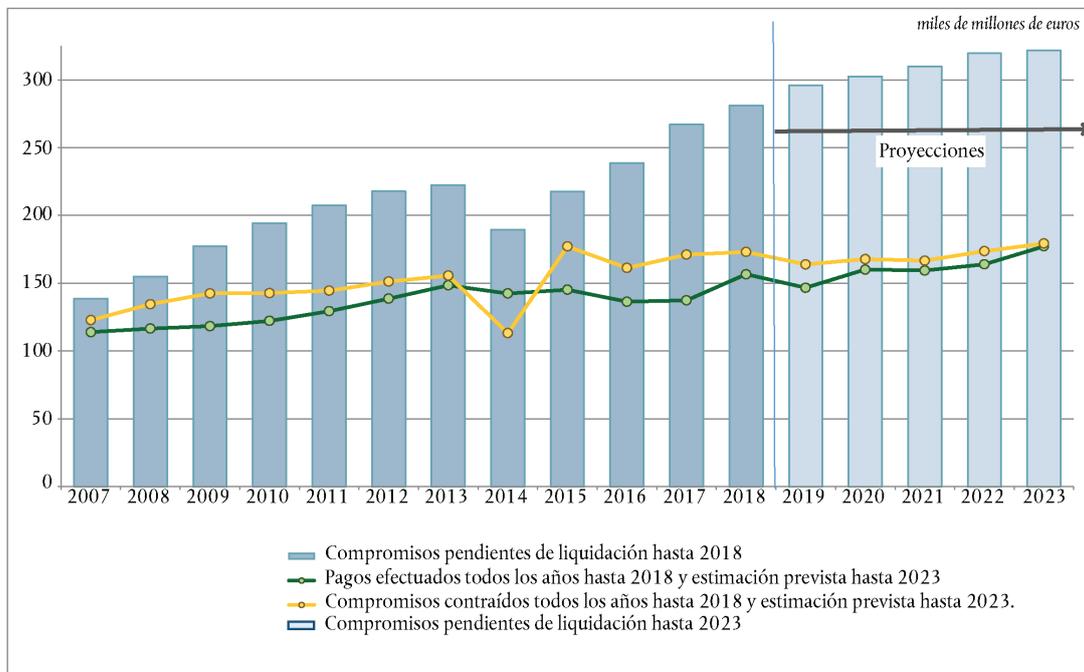
2.15. Según el presupuesto inicial para 2019, los 12 900 millones de euros del MGP disponible para el ejercicio tampoco serán necesarios para cubrir las necesidades de pago ⁽¹³⁾. Además, según el proyecto de presupuesto para 2020 ⁽¹⁴⁾, es posible que en 2020 no se necesite la totalidad de los 15 500 millones de euros de MGP disponible. Por lo tanto, es posible que un total de 33 700 millones de euros del MGP disponible no sea necesario en 2018-2020.

2.16. Salvo que las necesidades de pago aumenten en 2019-2020, los 33 700 millones de euros disponibles en el MGP se quedarán sin utilizar de aquí a 2020. Junto con los 11 200 millones de euros de créditos de pago no utilizados de 2018 que no pudieron transferirse a ejercicios posteriores (véase el apartado 2.14), se obtiene un total de 44 900 millones de euros en créditos de pago que quedarán sin utilizar de aquí a 2020. La flexibilidad ofrecida por el MGP termina con el actual MFP, en 2020. No es posible abordar las necesidades de flexibilidad en el próximo MFP (véanse los apartados 2.19 a 2.21).

Los compromisos pendientes siguen aumentando

2.17. Los compromisos pendientes de liquidación han seguido aumentando, hasta llegar a 281 200 millones de euros al final de 2018 (2017: 267 300 millones de euros). Han aumentado un 36 % (73 700 millones de euros) a lo largo de los últimos siete años desde 2011, el año correspondiente del anterior MFP (véase el **recuadro 2.4**). Sobre la base de las previsiones a largo plazo de la Comisión ⁽¹⁵⁾, los compromisos pendientes de liquidación alcanzarán los 313 800 millones de euros en 2023, cifra cercana a las previsiones del Tribunal.

Recuadro 2.4
Compromisos pendientes de liquidación, compromisos y pagos, incluidas las previsiones para 2023



Fuente: Para 2007-2018: cuentas consolidadas anuales de la UE. Para las proyecciones: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del presupuesto de 2019 y del documento COM(2019) 687 2018.687-Informe de la Parlamento Europeo y al Consejo «Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2019-2023)».

⁽¹³⁾ El límite máximo de los créditos de pago para 2019 es de 166 700 millones de euros e incluye el MGP. Aunque se deduzca el MGP de 12 900 millones de euros, el límite máximo seguirá siendo superior a los 148 200 millones de euros de créditos de pago del presupuesto aprobado de 2019.

⁽¹⁴⁾ Véase el proyecto de presupuesto para 2020: COM(2019) 400.

⁽¹⁵⁾ COM(2018) 687 final-Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2019-2023)».

2.18. El Tribunal analizó detenidamente los compromisos pendientes en su análisis rápido «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado»⁽¹⁶⁾, que abarca el período de finaliza al final de 2017. El Tribunal llegó a la conclusión de que los tres principales factores contribuyeron a su aumento: la diferencia anual entre compromisos y pagos, la lentitud de ejecución de los Fondos EIE, y el aumento del volumen del presupuesto de la UE.

Existe el riesgo de que en los futuros presupuestos los créditos de pago sean insuficientes

2.19. Existe el riesgo de que no se disponga de suficientes créditos de pago para cubrir todos los importes adeudados en los primeros años del nuevo MFP. En sus previsiones a largo plazo⁽¹⁷⁾, la Comisión supone que los créditos de pago se sitúen en 2019 y 2020 muy por debajo de los límites máximos⁽¹⁸⁾. Esto parece indicar que las necesidades de pago que anteriormente estaban previstas para ser cubiertas en el período 2019-2020 se transferirán a los primeros años del nuevo MFP.

2.20. El valor de las solicitudes presentadas en el período 2021-2023 dependerá en gran medida de la ejecución por los Estados miembros de sus *programas operativos* de los Fondos EIE. Según el examen del Tribunal, es posible que los créditos de pago disponibles al comienzo del MFP 2021-2027 no sean suficientes para cubrir todas las necesidades de créditos de pago en los primeros años del período. Esto puede ser especialmente cierto en 2021, primer año del nuevo MFP.

2.21. En las previsiones a largo plazo de la Comisión, los créditos de pago previstos para 2021 con respecto a los compromisos anteriores a 2021 en las rúbricas 1b y 2⁽¹⁹⁾, que en su mayor parte se refieren a los Fondos EIE, ascienden a 63 700 millones de euros. En el marco financiero plurianual 2007-2013, en torno al 40 % de los compromisos de los Fondos de Cohesión aún pendientes al final de 2013, último año del MFP, se abonaron en 2014, primer año del MFP vigente. Suponiendo que una proporción similar (40 %) de los compromisos de los Fondos EIE del actual MFP aún pendientes a finales de 2020 será exigible en 2021, es posible que la previsión de créditos de pago por un importe de 63 700 millones de euros sea insuficiente. Los compromisos pendientes de los Fondos EIE habían alcanzado los 200 900 millones de euros al final de 2018 y serán incluso más cuantiosos al final de 2020; el 40 % de los compromisos pendientes de los Fondos EIE de 2018 asciende ya a 80 000 millones de euros (un importe considerablemente superior a las previsiones de créditos de pago de 63 700 millones de euros), por lo que el 40 % de los compromisos pendientes de pago de 2020 será probablemente incluso mayor. El riesgo de que los créditos de pago sean insuficientes es mayor que nunca, ya que la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas han sufrido retrasos todavía mayores que en el anterior MFP, y que es posible que se hayan presentado más créditos que en 2014.

Problemas de gestión financiera relativos al presupuesto de 2018 y al futuro

La absorción de los Fondos EIE por los Estados miembros sigue planteando dificultades

2.22. La *absorción* de los Fondos EIE cobró impulso en 2018, quinto año del actual MFP. Sin embargo, al final del año, solo una media del 27,3 % del total de las asignaciones para todo el MFP se había pagado a los Estados miembros, frente a un 33,4 % al final de 2011, el año correspondiente del anterior MFP. Durante 2018, se abonó el 10,9 % del total de las asignaciones, una proporción similar a la de las asignaciones del anterior MFP pagadas en 2011 (11,3 %). Debido a la aplicación más lenta de la prevista en los primeros años del actual MFP⁽²⁰⁾, la tasa de ejecución acumulada es significativamente inferior a la del anterior MFP. Además del riesgo de que los créditos de pago sean insuficientes al comienzo del próximo MFP, se producirá un solapamiento sustancial entre períodos del MFP, que probablemente provocará una sobrecarga de trabajo en las administraciones de los Estados miembros y causará retrasos en los primeros años del MFP 2021-2027 similares a los experimentados en el actual MFP.

2.23. En el gráfico del **recuadro 2.5** se muestra qué proporción de la asignación total de los Fondos EIE del actual MFP se había pagado al final de 2018, y cuánto al final de 2011, el año correspondiente del anterior MFP, y revela que solo Bulgaria, Luxemburgo, Austria, Rumanía y Finlandia tienen una mayor tasa de absorción durante el actual MFP que en el anterior.

⁽¹⁶⁾ Publicada en abril de 2019.

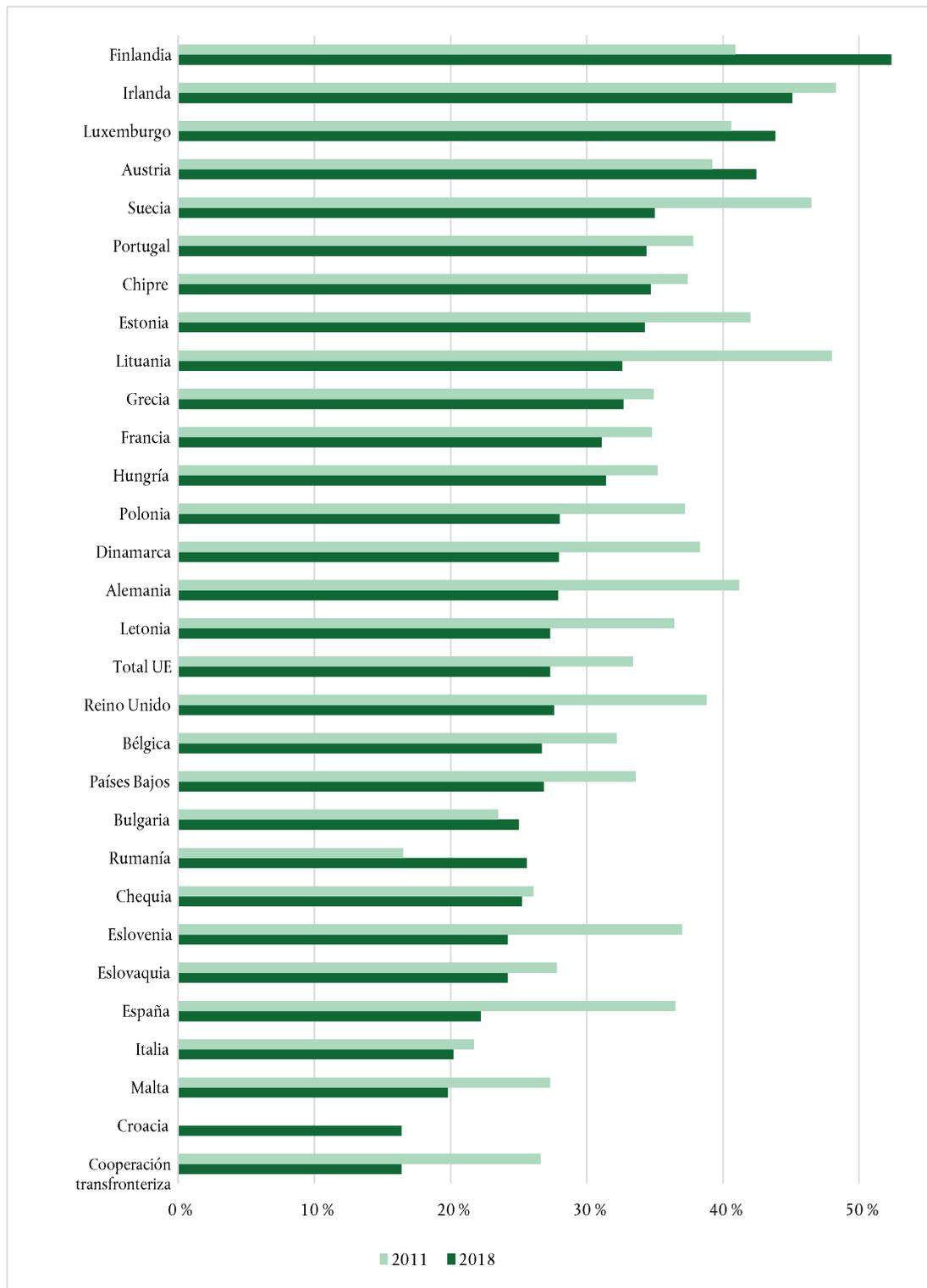
⁽¹⁷⁾ Véase la nota 15.

⁽¹⁸⁾ Este extremo quedó confirmado en el presupuesto aprobado para 2019, que incluye créditos de pago por un importe de 148 200 millones de euros (18,5 millones de euros por debajo del límite máximo de 166 700 millones de euros).

⁽¹⁹⁾ Subrúbrica 1b — Cohesión económica, social y territorial: 48 500 millones de euros y Rúbrica 2 del MFP – Crecimiento sostenible-Recursos naturales 15 200 millones de euros.

⁽²⁰⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2017, apartados 2.13 a 2.19.

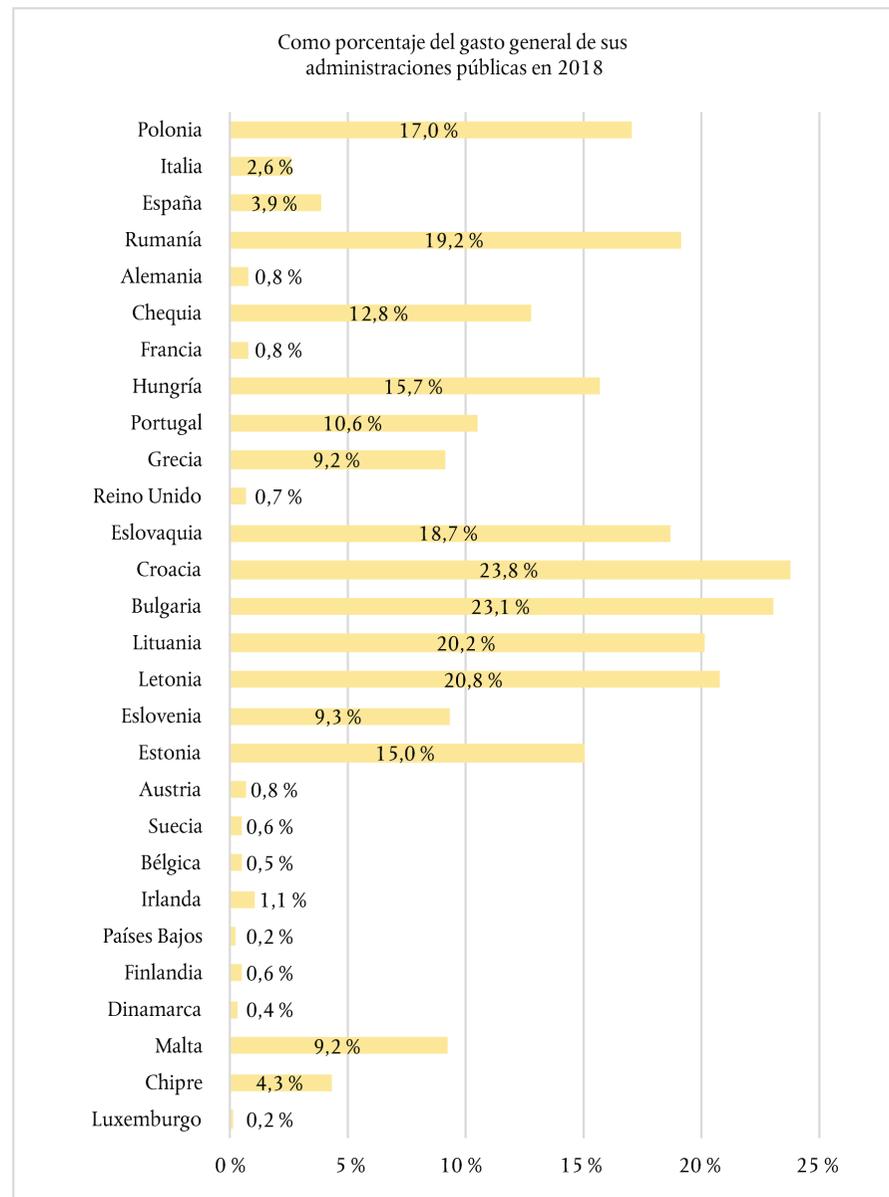
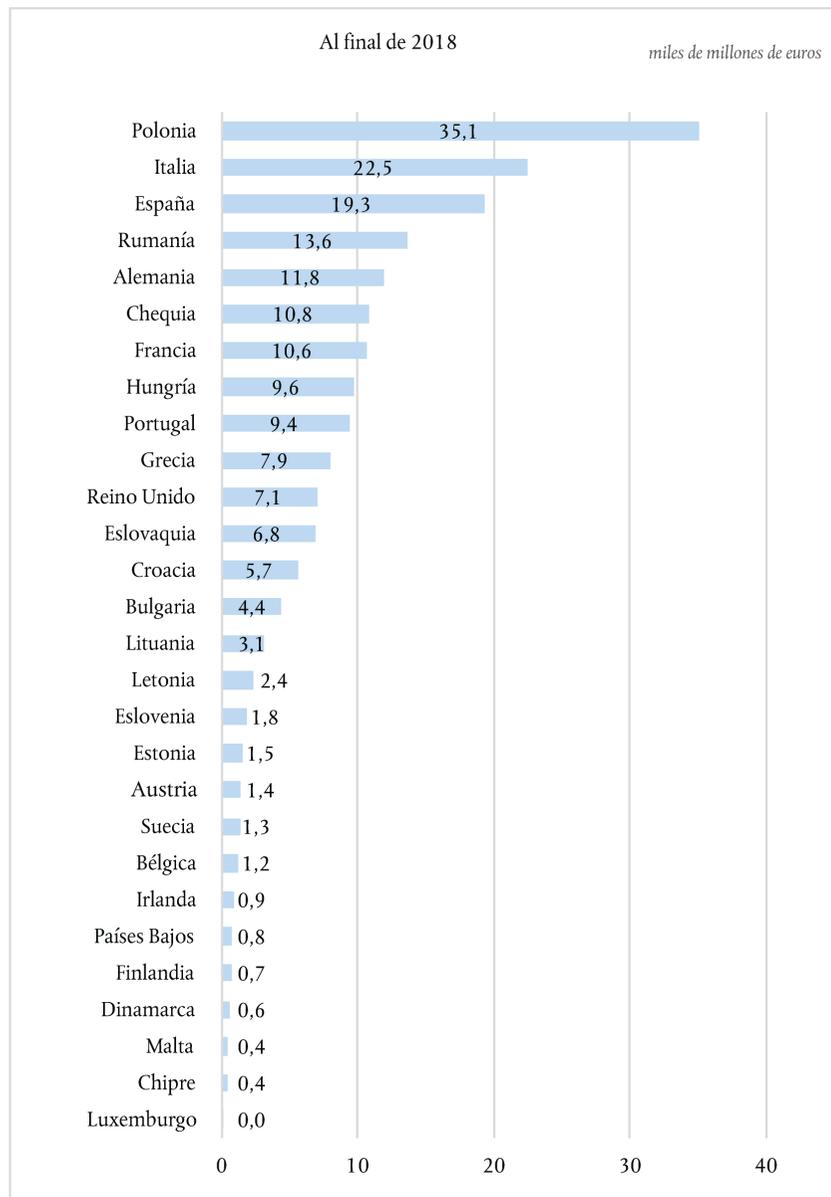
Recuadro 2.5
Porcentajes de absorción de los Fondos EIE por los Estados miembros al final de 2018 y el final de 2011



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

2.24. El bajo nivel de absorción de los Fondos EIE ha contribuido a aumentar los compromisos pendientes de dichos fondos. En el **recuadro 2.6** que figura a continuación se muestran los compromisos pendientes de cada Estado miembro expresados como importe en euros y como porcentaje de su gasto general de las administraciones públicas en 2018.

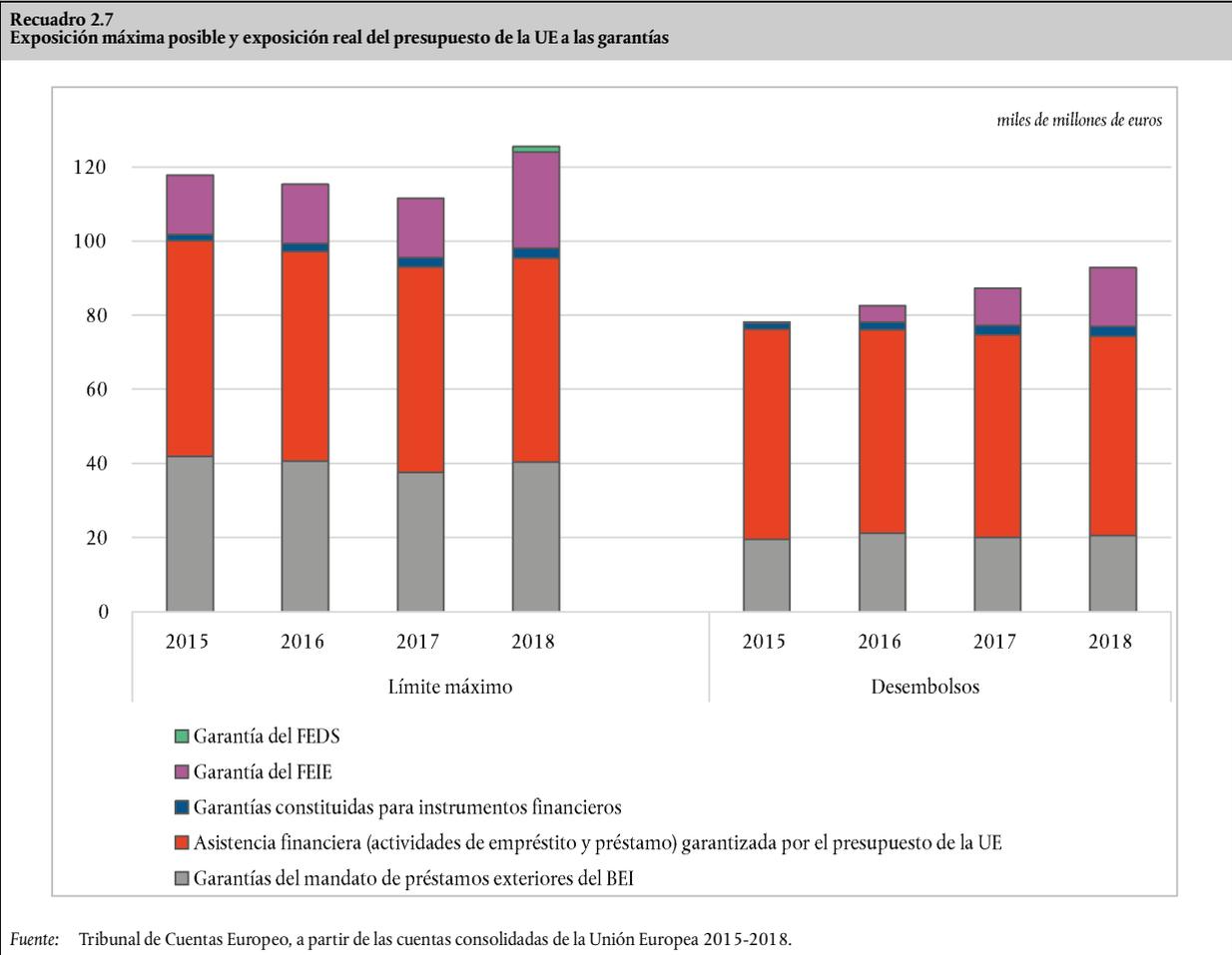
Recuadro 2.6
Compromisos pendientes de los Fondos EIE por Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión. Datos de Eurostat sobre el gasto general de las administraciones públicas de 2018.

El incremento de las garantías aumenta la exposición al riesgo del presupuesto de la UE

2.25. Como se indica a continuación, en el **recuadro 2.7**, en los últimos años han aumentado las garantías, principalmente debido a la inclusión de la garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y de la garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS). El objetivo de estas garantías era movilizar fondos externos a fin de aumentar el impacto potencial del presupuesto de la UE. Entre otras garantías financiadas por el presupuesto de la UE figuran las garantías del *mandato de préstamos exteriores* otorgadas al BEI ⁽²¹⁾ y las concedidas a las actividades de empréstitos y de préstamos respaldados por garantías de la UE, principalmente a los Estados miembros ⁽²²⁾, que existen desde hace muchos años y han se han mantenido en un nivel bastante constante. Sin embargo, este crecimiento ha expuesto el presupuesto de la Unión a posibles riesgos que deben vigilarse permanentemente para que no lleguen a ser excesivos ⁽²³⁾.



2.26. Los límites máximos indican la exposición máxima posible del presupuesto de la UE. La ampliación del FEIE ⁽²⁴⁾ y la introducción de la garantía del FEDS aumentó en 2018 los límites máximos, que alcanzaron 125500 millones de euros al final de 2018. La exposición real se incrementará gradualmente a medida que se realizan desembolsos ⁽²⁵⁾. En total, la exposición real al final de 2018 era de 92800 millones de euros.

⁽²¹⁾ Estas garantías están respaldadas por el Fondo de Garantía para Acciones Exteriores, que proporciona una reserva de liquidez contra posibles pérdidas. Este fondo debe mantenerse en el 9 % de los préstamos garantizados pendientes al final del ejercicio. Los pagos se efectúan a partir del fondo de garantía cuando se exige el pago de la misma.

⁽²²⁾ Véanse los apartados 2.42 a 2.45 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017 y las notas 4.1.1 a 4.1.3 a los Estados financieros consolidados de la Unión Europea para el ejercicio 2018.

⁽²³⁾ El presupuesto de la UE soporta varios pasivos: el pasivo real del balance, y los pasivos presupuestarios como los compromisos pendientes y los pasivos contingentes, que son principalmente las garantías.

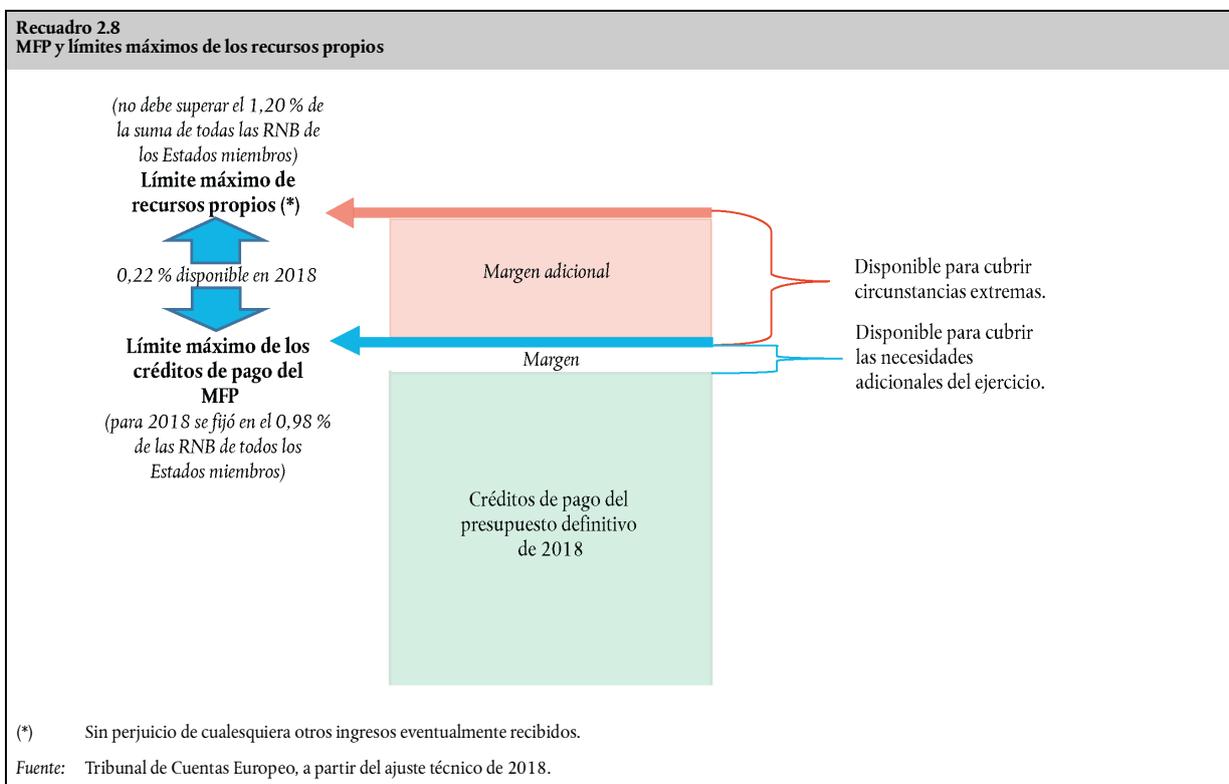
⁽²⁴⁾ Reglamento (UE) 2017/2396 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (DO L 345 de 27.12.2017, p. 34).

⁽²⁵⁾ Los desembolsos representan los importes concedidos a los beneficiarios finales, respaldado por las garantías.

2.27. Algunas de estas garantías están respaldadas por fondos de garantía, que proporcionan una reserva de liquidez contra posibles pérdidas. Los activos que poseían los tres fondos de garantía al final de 2018 ascendían a 8 300 millones de euros (5 500 millones de euros en el Fondo de Garantía del FEIE, 2 500 millones de euros en el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores y 300 millones de euros en el Fondo de Garantía del FEDS). Los pagos se efectúan a partir de estos fondos de garantía cuando se exige el pago de las mismas. Al final de 2018, no se habían producido exigencias significativas de pago de estas garantías.

2.28. Acontecimientos futuros pueden desencadenar ejecuciones de garantías que requieran un pago inmediato. La Comisión basa su evaluación del riesgo de estos acontecimientos en datos históricos, parámetros de referencia, las condiciones actuales y la experiencia profesional. En el reexamen por la Comisión de la garantía del FEIE en el marco de su propuesta para una ampliación del FEIE figura un ejemplo de evaluación de riesgos ⁽²⁶⁾. Asimismo, la Comisión publica anualmente un informe sobre las garantías cubiertas por el presupuesto, en el que se analizan estos riesgos ⁽²⁷⁾.

2.29. Existen diversos mecanismos para proporcionar asistencia inmediata en caso de ejecución de garantías, tales como los fondos de garantía ⁽²⁸⁾. Estos fondos cubren las pérdidas causadas por las garantías de la UE y se han establecido utilizando fondos del presupuesto de la UE sin sobrepasar el límite máximo del MFP. En circunstancias normales, las necesidades de pago pueden estar cubiertas por estos fondos de garantía y por créditos de pago hasta el límite máximo del MFP. Además, existe un límite máximo de recursos propios por encima del límite máximo del MFP (véase el **recuadro 2.8**) como margen de seguridad para cubrir circunstancias extremas, como crisis económicas graves. La suma de todos los recursos propios recaudados de los Estados miembros en un año determinado no debe ser superior al 1,20 % de la suma de las RNB de todos los Estados miembros. El importe disponible entre el límite máximo del MFP y el límite máximo de los recursos propios para cubrir los compromisos de pago cada año es variable y se recalcula cada año en el marco del ajuste técnico del marco financiero plurianual (MFP). Para 2018, ascendió a 33 900 millones de euros, o sea, un 0,22 % de la suma de las RNB de todos los Estados miembros.



⁽²⁶⁾ SWD(2016) 297 final – Documento de trabajo de los servicios de la Comisión-Evaluation, accompanying Commission proposal COM(2016) 597 final.

⁽²⁷⁾ COM(2018) 609 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las garantías vinculadas al presupuesto general-Situación a 31 de diciembre de 2017.

⁽²⁸⁾ Véase la nota 2.4.1 a los Estados financieros consolidados de la Unión Europea para el ejercicio 2018.

2.30. La retirada del Reino Unido de la UE disminuirá el importe total de la RNB de los Estados miembros, y la inclusión del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el presupuesto de la UE aumentará los límites máximos del MFP. Debido a estos ajustes, la Comisión ha propuesto para el próximo MFP incrementar el límite máximo de los recursos propios en un 0,09 % ⁽²⁹⁾ y el 1,29 % de la suma de todas las RNB de los Estados miembros para tener en cuenta dichas modificaciones.

2.31. Además, para el MFP 2021-2027, la Comisión reunirá los fondos de garantía en un fondo de provisión común basado en un porcentaje de provisión efectivo ⁽³⁰⁾ a fin de facilitar una mejor gestión de las garantías ofrecidas ⁽³¹⁾.

2.32. El nuevo *Reglamento Financiero* reconoce la creciente importancia de las garantías, la asistencia financiera y los *instrumentos financieros*. Ha consolidado todas las disposiciones pertinentes en un nuevo título X (artículos 208 a 220) para tener en cuenta las cuestiones relacionados con este ámbito. En su Dictamen sobre el Reglamento Financiero, el Tribunal se congratulaba de la inclusión del título X ⁽³²⁾.

Banco Europeo de Inversiones: parte integrante de la arquitectura de la UE, pero con diferentes dispositivos de rendición de cuentas

2.33. El objetivo del Grupo BEI ⁽³³⁾ es conceder préstamos, garantías y otros tipos de ayuda sin ánimo de lucro para servir los intereses de la UE. Al final de 2018, el total de préstamos pendientes concedidos por el Grupo BEI era de 536 000 millones de euros (2017: 548 000) ⁽³⁴⁾.

2.34. Parte de las actividades del Grupo BEI se rigen por una serie de mandatos de la UE (véase el **anexo 2.1**). En los últimos años, la UE ha incrementado su uso de instrumentos financieros y garantías presupuestarias otorgadas al Grupo BEI para cubrir parte de sus actividades de financiación. El incremento más notable ha sido a través del FEIE, desde 2015. En total, al final de 2018, el BEI había firmado operaciones financieras subvencionadas por el FEIE por valor de 53 600 millones de euros (2017: 36 700 millones de euros). En 2019, el Tribunal publicó un informe especial sobre el funcionamiento del FEIE en el que determinaba qué acciones consideraba necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE ⁽³⁵⁾. Además, el Tribunal ya había informado anteriormente de la gestión por el Grupo BEI de otros fondos de la UE ⁽³⁶⁾.

⁽²⁹⁾ COM(2018) 325 – Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

⁽³⁰⁾ Se trata del tipo utilizado para determinar el importe de efectivo y equivalentes de efectivo necesarios en el fondo de provisión común para hacer frente a las ejecuciones de garantías.

⁽³¹⁾ Véase el artículo 213 del Reglamento Financiero sobre definiciones [Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046].

⁽³²⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero».

⁽³³⁾ El Grupo BEI está compuesto por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y la Plataforma Europea de Microfinanzas.

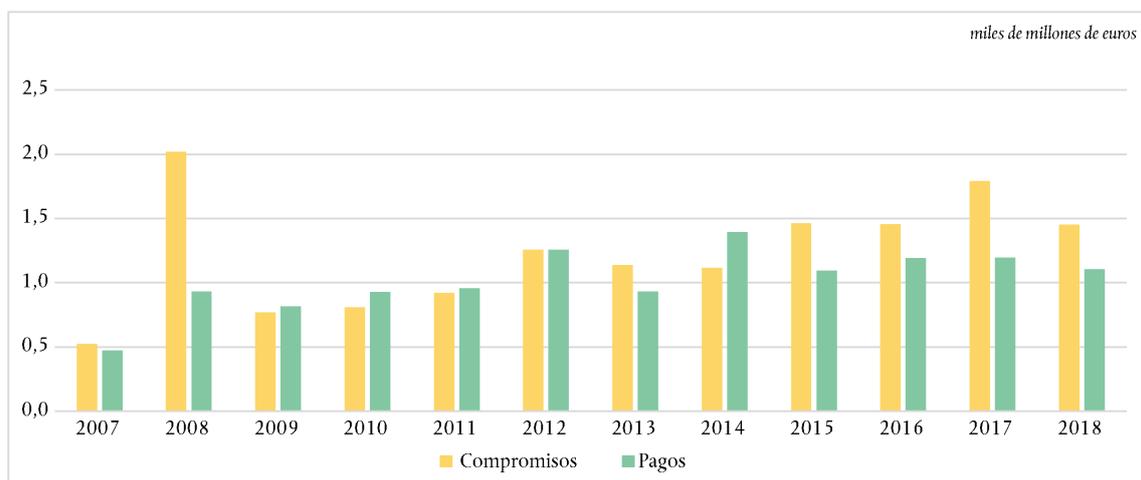
⁽³⁴⁾ Informe financiero del Grupo BEI de 2018, p. 44.

⁽³⁵⁾ Informe Especial n.º 3/2019 «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE».

⁽³⁶⁾ Véase, por ejemplo, el Informe Especial n.º 19/2016 «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013», y el Informe Especial n.º 1/2018 «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (JASPERS): es hora de orientarla mejor».

2.35. En el **recuadro 2.9** figuran los compromisos y los pagos de la UE al Grupo BEI cada año desde 2007, y en particular las tasas por servicios de asesoramiento y gestión de los fondos de la UE, y las transferencias relativas a instrumentos financieros. Los importes incluyen el gasto de todos los sectores del presupuesto, con excepción de la rúbrica 5 del MFP, «Administración». La mayor parte del gasto de la rúbrica 1 del MFP: «Crecimiento inteligente e integrador» y la rúbrica 4 «Una Europa global». Durante el período 2007-2018 se comprometió con cargo al presupuesto de la UE un importe total de 14 700 millones de euros para el grupo del BEI, y se abonó un importe total de 12 300 millones de euros ⁽³⁷⁾. En el gráfico se aprecia una sólida tendencia a largo plazo en los pagos al Grupo BEI con variaciones de un año a otro ⁽³⁸⁾.

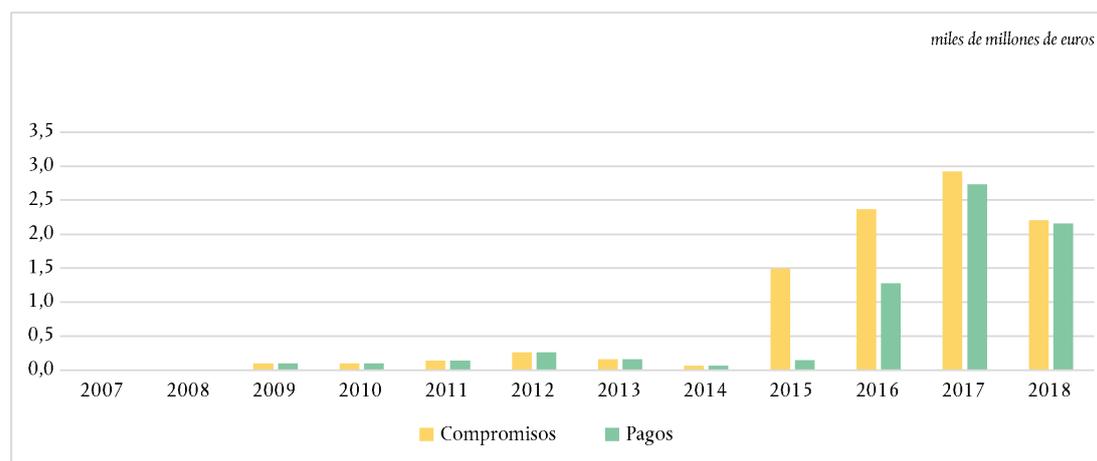
Recuadro 2.9
Compromisos y pagos anuales al Grupo BEI



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

2.36. En el **recuadro 2.10** figuran los compromisos y los pagos del presupuesto de la UE desde 2007 para la dotación anual del Fondo de Garantía para acciones exteriores y del Fondo de Garantía del FEIE ⁽³⁹⁾. Los compromisos para la dotación de los dos fondos de garantía ascendieron a 9800 millones de euros, y los pagos a 7100 millones de euros durante el mismo período, la mayoría de ellos procedentes del período 2015-2018.

Recuadro 2.10
Compromisos y pagos anuales para los dos fondos de garantía



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

⁽³⁷⁾ Estos importes incluyen los compromisos y los pagos del presupuesto de la UE y del FED.

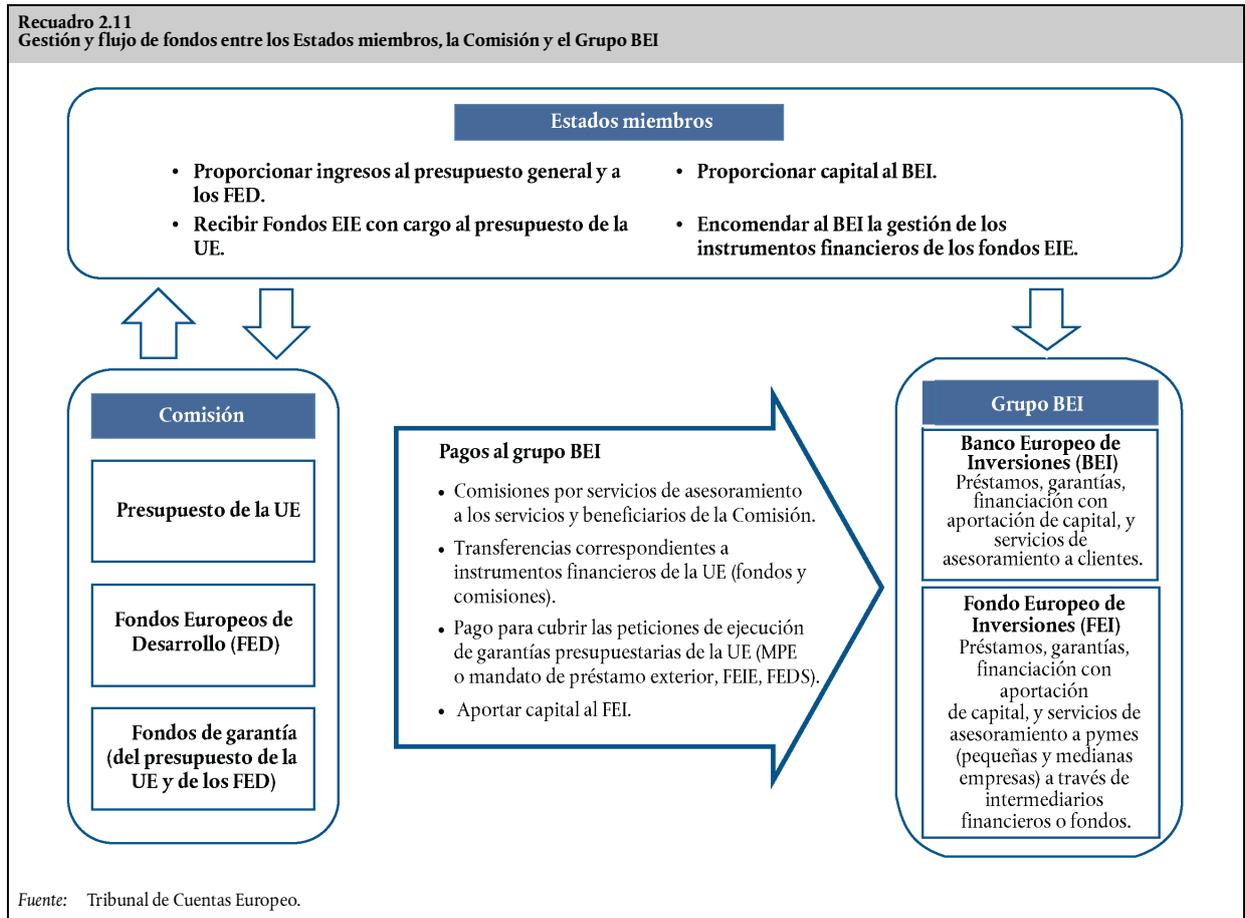
⁽³⁸⁾ El pico de 2008 coincide con el inicio del décimo FED. El elevado importe de 2008 se debe al modo en el que los compromisos se contabilizan en el FED: contrayendo todos los compromisos para todo el período del programa al inicio del período de siete años. El presupuesto de la UE contabiliza los compromisos anualmente.

⁽³⁹⁾ El Fondo de Garantía del FEIE está gestionado por la Comisión, mientras que el Fondo de Garantía para acciones exteriores está gestionado por el BEI.

2.37. Los dos gráficos ilustran la importancia creciente del Grupo BEI a lo largo del tiempo como socio en la ejecución del presupuesto de la UE. El aumento más significativo proviene de la dotación del Fondo de Garantía del FEIE.

2.38. Las relaciones entre el presupuesto de la UE y el Grupo BEI son complejas y significativas, aunque el Grupo BEI no forma parte del presupuesto. El presupuesto de la UE presta apoyo con cargo a varias líneas presupuestarias de maneras muy diversas, entre las que figuran las subvenciones directas, las garantías presupuestarias de la UE respaldadas por fondos de garantía, y la financiación de la UE asignada al Grupo BEI a través de las autoridades de los Estados miembros en régimen de *gestión compartida e indirecta*. El Grupo BEI gestiona buena parte de los instrumentos financieros de la UE que financian distintas políticas de la UE (véase el **anexo 2.2**). El BEI informó al Tribunal de que, a partir de 2018, casi un 35 % de su volumen de créditos anual procede de las operaciones bajo mandato, gran parte de las cuales se realizan con la UE.

2.39. Dado que el Grupo BEI solo comunicó al Tribunal en una fase muy tardía de la auditoría el volumen financiero de los mandatos de la UE bajo su dirección financiadas con cargo al presupuesto de la UE o de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), no se pudo realizar el análisis y la comprobación rigurosos de la información facilitada. En el **recuadro 2.11** se detallan los principales componentes de la relación financiera entre el presupuesto de la UE y los FED, por una parte, y el Grupo BEI, por otra. En el gráfico se muestra la gestión y el flujo de fondos entre los Estados miembros, la Comisión y el Grupo BEI.



2.40. Con arreglo a un acuerdo provisional y parcial alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo en abril de 2019, se espera que el Grupo BEI desempeñe un papel fundamental en la aplicación de la política de la UE en el próximo MFP a través del programa InvestEU, que se basa en la experiencia del FEIE (véase el **recuadro 2.12**).

Recuadro 2.12
Programa InvestEU

El programa InvestEU, que consiste en el Fondo InvestEU, el Centro de Asesoramiento InvestEU y el Portal InvestEU, tiene la finalidad de apoyar la competitividad, el crecimiento y el empleo mediante la inversión y la innovación en la UE.

La Comisión propuso el programa InvestEU, basado en el modelo de garantía presupuestaria del FEIE. El objetivo del programa InvestEU es movilizar 650 000 millones de euros en inversiones adicionales mediante la concesión de una garantía del presupuesto de la UE de 38 000 millones de euros. El tipo de aprovisionamiento de la garantía es del 40 %, lo que significa que el programa reservará 15 200 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE para cubrir las peticiones de ejecución de la garantía.

El principal socio de ejecución de la UE será el Grupo BEI.

Fuente: Propuesta de la Comisión COM(2018) 439.

2.41. El Grupo BEI no es una institución de la UE, sino parte integrante de la arquitectura de la UE, y ha sido establecido en virtud de los Tratados de la UE para cumplir los objetivos de la UE. Sin embargo, por su especial naturaleza, tiene mecanismos de gobernanza y de gestión diferentes a los del resto del presupuesto de la UE. En la actualidad, las operaciones del grupo BEI que no son financiadas por el presupuesto de la UE pero persiguen los mismos objetivos de la Unión no están incluidas en el mandato del Tribunal, por lo que este no puede ofrecer una visión global de todas las operaciones del Grupo BEI. En su documento informativo sobre el futuro de las finanzas de la UE (febrero de 2018), el Tribunal propuso que también debería ser invitado a realizar una auditoría de las operaciones del BEI no relacionadas con el presupuesto de la UE. Ello no impediría al BEI mantener sus actuales procedimientos de auditoría con empresas privadas para verificar la fiabilidad de sus cuentas. El Parlamento Europeo respaldó esta propuesta en su Resolución relativa al Informe Anual sobre el control de las actividades financieras del BEI para 2017⁽⁴⁰⁾.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

2.42. A continuación, sobre la base de sus observaciones, el Tribunal destaca las principales cuestiones que incidieron en la gestión presupuestaria y financiera de la UE en 2018, algunas de las cuales pueden implicar riesgos para los futuros presupuestos, en particular en los primeros años del próximo MFP.

2.43. Los créditos de compromiso y de pago disponibles en el presupuesto final fueron casi totalmente utilizados (véanse los apartados 2.4 a 2.7).

2.44. Los retrasos en la ejecución de los Fondos EIE han afectado a la ejecución del MFP de diferentes formas, y pueden también afectar a los futuros MFP:

- Se devolvieron al presupuesto de la UE importantes cantidades de prefinanciación anual (véanse los apartados 2.8 a 2.11).
- Una cantidad significativa del MGP no era necesaria, pero no puede transferirse al nuevo MFP (véanse los apartados 2.12 a 2.16).
- El elevado nivel de compromisos pendientes obedece principalmente a la lentitud en la ejecución de los Fondos EIE, pero también a la diferencia anual entre compromisos y pagos, así como al aumento de magnitud del presupuesto de la UE. Los compromisos pendientes siguieron aumentando en 2018 (véanse los apartados 2.17 a 2.18).
- En los primeros años del nuevo MFP puede existir el riesgo de que los créditos de pago sean insuficientes (véanse los apartados 2.19 a 2.21).

2.45. En general, la absorción de los Fondos EIE por los Estados miembros fue inferior a la del año correspondiente del anterior MFP (véanse los apartados 2.22 a 2.24).

⁽⁴⁰⁾ Véase el apartado 72 del documento P8_TA-PROV (2019) 0036, Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2019, sobre el Informe anual 2017 sobre el control de las actividades financieras del BEI para 2017, 2018/2151 (INI).

2.46. Las garantías avaladas por el presupuesto de la UE han aumentado en los últimos años, con el consiguiente aumento de la exposición al riesgo del presupuesto de la UE. El nivel de pérdidas previsto por la Comisión está cubierto por los fondos de garantía, que el nuevo MFP reunirá en un fondo de provisión común (véanse los apartados 2.25 a 2.32).

2.47. El Grupo BEI forma parte integrante de la arquitectura de la UE. En los últimos años, la UE ha incrementado su uso de instrumentos financieros y garantías presupuestarias otorgadas al Grupo BEI. También se prevé que desempeñe un papel importante en la aplicación de la política de la UE en el próximo MFP. El Grupo BEI mantiene una compleja relación con el presupuesto de la UE, y sus dispositivos de rendición de cuentas son diferentes a los de las instituciones de la UE. En la actualidad, las operaciones del Grupo BEI que no son financiadas por el presupuesto de la UE, pero persiguen los mismos objetivos de la Unión, no están incluidas en el mandato del Tribunal, por lo que este no puede ofrecer una visión global de todos los vínculos entre las operaciones del Grupo BEI y el presupuesto de la UE. Por consiguiente, el Tribunal mantiene su propuesta de que debería ser invitado a auditar las operaciones del BEI no relacionadas con el presupuesto de la UE (véanse los apartados 2.33 a 2.41).

Recomendaciones

2.48. El Tribunal recomienda que la Comisión:

Recomendación 2.1

Adopte medidas con el fin de evitar presiones indebidas sobre el nivel de los créditos de pago en los primeros años del MFP 2021-2027. Dichas medidas podrían ser, entre otras:

- a) mejorar la precisión de las previsiones de necesidades de pago;
- b) invitar al Parlamento Europeo y al Consejo a:
 - i) prever un equilibrio ordenado entre los créditos de compromiso y de pago presupuestados para el próximo MFP. Esto podría lograrse mediante el aumento de los créditos de pago, la modificación de las normas de liberación de créditos de compromiso, o la reducción de los créditos de compromiso,
 - ii) al hacerlo, se tendrá en cuenta la posibilidad de que se registre una gran cantidad de solicitudes de pago en 2021 y 2022, y el hecho de que los créditos de pago no utilizados no pueden transferirse al siguiente MFP;
- c) facilitar la adopción oportuna de los marcos jurídicos, y la promoción de la planificación temprana de los proyectos.

Plazo: comienzo del período posterior al año 2020.

Recomendación 2.2

Garantizar, en cuanto se establezca el fondo de provisión común, la gestión eficaz y el control actualizado de la exposición del presupuesto de la UE a las garantías correspondientes. En este contexto, la Comisión debe fundamentar su cálculo de la tasa de provisión efectiva en una metodología prudente basada en buenas prácticas reconocidas.

Plazo: Comienzo del período posterior al año 2020.

Recomendación 2.3

Presentar anualmente a la autoridad presupuestaria el importe total y un desglose de los fondos transferidos desde el presupuesto de la UE a instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI.

De este modo, se proporcionará a la autoridad presupuestaria información pertinente para su trabajo sobre el control del Grupo del BEI y sus actividades, y paralelamente se aumentará la transparencia de tales operaciones.

Plazo: Mediados de la década de 2020.

ANEXO 2.1

MANDATOS DEL BEI OTORGADOS POR LA UE: PRINCIPALES CATEGORÍAS

Según informó al Tribunal, el BEI clasifica los mandatos de la UE en seis grandes categorías basadas en la estructura, el diseño y la utilización subyacentes a los fondos de los socios.

| Categorías de mandatos | Ejemplos |
|---|--|
| Mandato Distribución de riesgos : Los fondos de los socios se utilizan para cubrir el primer tramo de pérdida de las operaciones subvencionables. Se basa en un mecanismo para compartir los riesgos asociados a las <i>operaciones</i> subyacentes en la cartera (o subcartera) de préstamos basados en condiciones predefinidas de riesgo compartido y de acuerdo con los objetivos de apalancamiento para la contribución de ambos. | InnovFin (Financiación de la UE para los innovadores) es un programa del programa de investigación e innovación de la UE Horizonte 2020 y cuenta con instrumentos de financiación que abarcan una amplia gama de préstamos, garantías y financiación de capital. FEIE (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas): Iniciativa puesta en marcha conjuntamente por la Comisión y el Grupo BEI para ayudar a superar el actual déficit de inversión en la UE. |
| Mandatos Garantía de cartera : El socio ofrece una garantía que cubra una proporción predeterminada de la exposición del BEI, hasta un techo máximo total. | MPE (mandato de préstamo exterior): Marco jurídico para conceder una garantía de la UE al Banco Europeo de Inversiones frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías de préstamos concedidos para la realización de proyectos fuera de la Unión Europea. |
| Mandatos de Inversión directa de fondos de terceros : El BEI invierte directamente los fondos de los socios. | Mecanismo de Inversión de Cotonú: El Acuerdo de Cotonú es un acuerdo entre la UE y el grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. Se ha encargado al BEI la gestión del mecanismo de inversión establecido en el Acuerdo de Cotonú. |
| Mandatos Financiación mixta : El BEI solicita acceso a financiación externa en función de cada caso. Mandato basado en la combinación de préstamos y otros instrumentos financieros con condiciones y características financieras diferentes (como subvenciones, préstamos y garantías). | Plataforma de inversión UE-África: Mecanismo financiero que combina subvenciones con otros recursos, como los préstamos de las instituciones europeas de financiación del desarrollo, con el fin de movilizar financiación adicional para el desarrollo y aumentar la repercusión de la ayuda de la UE. Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad: Mecanismo destinado a movilizar fondos adicionales para financiar proyectos de infraestructuras que requieran un uso intensivo de capital en los países socios de la UE en la Política Europea de Vecindad. |
| Fondos fiduciarios : Fondos de donantes agrupados en un fondo fiduciario gestionado por el BEI, disponibles tanto para uso exclusivo del BEI como de todas las entidades financieras admisibles. | Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica de la Asociación Oriental: Fondo fiduciario de donantes múltiples y multisectorial. Fondo de Iniciativa de Resiliencia Económica: Destinado a apoyar la capacidad de las economías en los países vecinos del Sur y los Balcanes Occidentales, tras una petición del Consejo Europeo. |
| Mandatos del Instrumento de garantía : El BEI se compromete a efectuar un pago si se dan las condiciones especificadas en la garantía. | PF4EE: El Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética es un acuerdo conjunto entre el BEI y la Comisión financiado por el programa LIFE que ofrece protección del riesgo crediticio a intermediarios financieros cofinanciando, junto con el BEI, proyectos de eficiencia energética. |

ANEXO 2.2

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA UE GESTIONADOS POR EL GRUPO BEI

| | Instrumentos financieros: a 31 de diciembre de 2018. | Gestionado por |
|----|---|----------------|
| 1 | Instrumento de Garantía de los Sectores Cultural y Creativo. | FEI |
| 2 | Mecanismo de garantía de préstamos a estudiantes. | FEI |
| 3 | Régimen de garantías a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC). | FEI |
| 4 | Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial (MAP) Instrumento de capital (ETFSU 2001). | FEI |
| 5 | Empleo e Innovación Social-Creación de capacidades | FEI |
| 6 | Mecanismo para las PYME innovadoras y de rápido crecimiento del PIC | FEI |
| 7 | Proyectos piloto de transferencia de tecnología | FEI |
| 8 | Empleo e Innovación Social. Microfinanciación y emprendimiento social. Marco para las garantías y la creación de capacidades. | FEI |
| 9 | Instrumento europeo de microfinanciación. | FEI |
| 10 | Instrumento de Garantía Europeo de Microfinanciación Progress. | FEI |
| 11 | Instrumento de Garantía de Préstamos del Programa de la UE para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME). | FEI |
| 12 | Mecanismo de Capital para el Crecimiento del Programa COSME – MCC | FEI |
| 13 | Mecanismo de Garantía I en el marco del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales (MDEI BO). | FEI |
| 14 | Mecanismo de Garantía II en el marco del MDEI BO. | FEI |
| 15 | Mecanismo de Garantía II en el marco del MDEI BO: Ventana de Serbia. | FEI |
| 16 | Mecanismo de Garantía en el marco del MDEI BO: Empleo para los jóvenes. | FEI |
| 17 | Iniciativa Pyme de la UE. | FEI |
| 18 | Horizonte 2020 FEI – Instrumento de Garantía InnovFin para investigación e innovación | FEI |
| 19 | Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido en el marco del Séptimo Programa Marco | FEI/BEI |
| 20 | Horizonte 2020 Financiación de la UE para los innovadores (InnovFin) Régimen de garantías a pymes. | FEI/BEI |
| 21 | Servicios de préstamo para el Instrumento en favor de la I+D en el marco de Horizonte 2020 — Mecanismo InnovFin. | BEI |
| 22 | Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética (PF4EE) | BEI |
| 23 | Instrumento de deuda de riesgo compartido en el marco del Mecanismo «Conectar Europa». | BEI |
| 24 | Mecanismo de financiación del capital natural (MFCN). | BEI |
| 25 | Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad Mecanismo de la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo. | BEI |
| 26 | Mecanismo de capital riesgo para los países vecinos del Surplan (financiado en el marco de la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad). | BEI |
| 27 | Instrumento de Inversión de la Política de Vecindad Programa de Competitividad y Comercio en Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania (financiado en el marco de la Plataforma de Inversión de la Política de Vecindad). | BEI |
| 28 | Plataforma de inversión UE-África. | BEI |

| | Instrumentos financieros: a 31 de diciembre de 2018. | Gestionado por |
|----|--|----------------|
| 29 | Mecanismo de Inversión para Asia Central (IFCA). | BEI |
| 30 | Mecanismo de inversión para Asia (AIF). | BEI |
| 31 | Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL). | BEI |
| 32 | Mecanismo de inversión para el Caribe. | BEI |
| 33 | Fondo de Inversión para el Pacífico (IFP). | BEI |

CAPÍTULO 3

Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|---|------------------|
| Introducción | 3.1 |
| Primera parte — ¿Qué revelan los indicadores de rendimiento de la UE? | 3.2–3.35 |
| Sección A — Los indicadores muestran una importante variación en los logros y sugieren un moderado progreso general | 3.7–3.20 |
| Subrúbrica 1a: Los indicadores muestran un buen progreso para Erasmus+ y el FEIE, y un progreso moderado para Horizonte 2020 y el Mecanismo «Conectar Europa» | 3.13 |
| Subrúbrica 1b: Los indicadores muestran un progreso relativamente bajo en la política de cohesión debido al retraso en el inicio | 3.14 |
| Rúbrica 2 — No fue posible determinar a partir de los indicadores el progreso de la mayor parte del gasto en el ámbito «Recursos naturales» | 3.15 |
| Rúbrica 3 — Los indicadores de «Seguridad y ciudadanía» muestran que dos programas progresan satisfactoriamente; uno, moderadamente, y otro, con retraso | 3.16–3.17 |
| Rúbrica 4 — Los indicadores muestran un progreso razonable general para los programas de «Una Europa global» | 3.18–3.19 |
| Instrumentos especiales — Información insuficiente sobre los progresos alcanzados | 3.20 |
| Sección B — Los indicadores no siempre ofrecían una imagen fidedigna del progreso real | 3.21–3.35 |
| Muchos indicadores no se eligieron bien | 3.22–3.27 |
| No fue posible calcular el progreso en muchos indicadores | 3.28–3.30 |
| En algunos programas, los datos disponibles no tenían suficiente calidad | 3.31–3.33 |
| Algunos programas contienen metas que no son suficientemente ambiciosas | 3.34–3.35 |
| Segunda parte — Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal: principales conclusiones y recomendaciones | 3.36–3.71 |
| Introducción | 3.36 |
| Subrúbricas 1a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» y 1b «Cohesión económica, social y territorial» | 3.37–3.49 |
| Rúbrica 2 «Recursos naturales» | 3.50–3.52 |
| Rúbricas 3 «Seguridad y ciudadanía» y 4 «Una Europa Global» | 3.53–3.61 |
| Rúbrica 5 «Administración» | 3.62–3.64 |
| Informes sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible» | 3.65–3.71 |
| Tercera parte — Seguimiento de las recomendaciones | 3.72–3.78 |
| El Tribunal analizó la aplicación de todas las recomendaciones de 2015 dirigidas a la Comisión | 3.73–3.74 |
| ¿Cómo ha abordado la Comisión las recomendaciones del Tribunal? | 3.75–3.78 |
| Conclusiones y recomendaciones | 3.79–3.85 |
| Conclusiones | 3.79–3.83 |
| Recomendaciones | 3.84–3.85 |
| | |
| Anexo 3.1 — Lista de programas incluidos en la muestra del Tribunal | |
| Anexo 3.2 — Recomendaciones de 2018 a los Estados miembros | |
| Anexo 3.3 — Estado detallado de las recomendaciones de 2015 por informe | |
| Anexo 3.4 — Mejoras conseguidas e insuficiencias que persisten en las recomendaciones parcialmente aplicadas por informe | |
| Anexo 3.5 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a cuestiones del marco de rendimiento | |

Introducción

3.1. Cada año, el Tribunal analiza en este capítulo una serie de aspectos relacionados con el *rendimiento*, es decir, los *resultados* logrados por el presupuesto de la UE, que es ejecutado por la Comisión en cooperación con los Estados miembros ⁽¹⁾. Este año, el Tribunal ha examinado:

- 1) lo que revelan los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE;
- 2) los principales resultados de los informes especiales del Tribunal de 2018 sobre rendimiento;
- 3) la aplicación de las recomendaciones que el Tribunal formuló en sus informes especiales publicados en 2015.

Primera parte — ¿Qué revelan los indicadores de rendimiento de la UE?

3.2. En los últimos dos años, el Tribunal examinó el enfoque de la Comisión en materia de información sobre el rendimiento comparándolo con las buenas prácticas, y también valoró si la Comisión había utilizado adecuadamente la información sobre el rendimiento en la adopción de decisiones. Este año, el Tribunal ha analizado la información sobre el rendimiento publicada por la Comisión, y, en particular, ha revisado los indicadores de rendimiento en:

- i) las fichas de programa que acompañan al proyecto de presupuesto de 2019 ⁽²⁾;
- ii) el resumen del rendimiento de los programas del presupuesto de la UE 2014-2020, publicado por primera vez en mayo de 2018 ⁽³⁾.

3.3. El resumen del rendimiento de los programas dedica dos páginas a cada programa, en las cuales figura un resumen de media página de los objetivos generales y específicos, así como el progreso realizado en una selección de indicadores, pero sin explicar bien los fundamentos de dicha selección. La publicación del resumen del rendimiento de los programas constituye un gran avance y demuestra la voluntad de la Comisión de elaborar informes de fácil lectura. La Comisión señaló que el resumen del rendimiento de los programas era un extracto de las fichas de programa adjuntas al proyecto de presupuesto de 2019. Su finalidad era presentar todos los programas de gasto de la UE (2014-2020) de manera concisa y uniforme, explicar de qué trataba cada programa y el modo en que pretendía beneficiar a los ciudadanos de la UE, ofrecer información sobre su porcentaje de ejecución, presentar el marco de rendimiento del programa, y destacar los últimos logros clave.

3.4. Las fichas de programa se presentan en un documento de 557 páginas de lectura no demasiado fácil que no ofrece una visión general sobre el de rendimiento de los 60 programas en el marco financiero plurianual 2014-2020.

3.5. Para su análisis, el Tribunal seleccionó 22 de los 60 programas de gasto, eligió los 4 que presentaban el gasto previsto más elevado de cada una de las 5 rúbricas del *marco financiero plurianual* (MFP) 2014-2020, más 2 programas de instrumentos especiales. Los 22 programas seleccionados cubrían el 97 % de la programación financiera del período de siete años (véase la lista de programas en el **anexo 3.1**).

3.6. En la sección A se resume de forma agregada la información obtenida de los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE. Cualquier interpretación de dicho análisis deberá tener en cuenta las limitaciones de la información facilitada por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE, que el Tribunal describe en la sección B.

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

⁽²⁾ Véase «Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019 — Documento de trabajo — Parte I — Fichas de programa para los gastos operativos», COM(2018) 600, mayo de 2018.

⁽³⁾ Véase «EU Budget 2014-2020 Programmes' Performance Overview» — Extract from programme statements of operational expenditure Draft Budget 2019, COM(2018) 600, mayo de 2018.

Sección A — Los indicadores muestran una importante variación en los logros y sugieren un moderado progreso general

3.7. Es complicado medir los logros de las prioridades, las políticas y los programas de la UE. Puede resultar difícil distinguir el efecto del presupuesto de la UE de los efectos de los presupuestos nacionales y de los factores externos. Sin embargo, es esencial efectuar un seguimiento eficaz del rendimiento para entender la situación, identificar los problemas emergentes, y tomar decisiones con base empírica para garantizar un rendimiento adecuado.

3.8. La revisión se centró en la información cuantitativa obtenida de los indicadores de rendimiento. Como el Tribunal señaló en su Informe Anual relativo al ejercicio 2016 ⁽⁴⁾, la Comisión no facilita información sobre la fiabilidad de los datos subyacentes en las fichas de programa.

3.9. El Tribunal ofrece dos conjuntos de datos sobre el rendimiento en cada programa examinado:

- El progreso (calculado partiendo del valor de referencia ⁽⁵⁾) en la consecución de la meta según los datos disponibles en las fichas de programa. Este método es de uso generalizado y fácil de aplicar ⁽⁶⁾. La Comisión alude a este enfoque en sus «Better Regulation Guidelines», y recomienda que la importancia prevista de los *impactos* se valore en función de los cambios con respecto al valor de referencia ⁽⁷⁾.
- El progreso hacia la meta, calculado a partir de cero, tal y como figura en el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión ⁽⁸⁾. Las cifras presentadas son distintas de las que aparecen en el primer guion porque se basan en una selección de indicadores efectuada por la Comisión y se calcularon, en general, como el resultado real más reciente dividido por el valor de la meta, sin tener en cuenta el valor de referencia. También incluían previsiones en porcentaje de progreso con respecto a la meta que son mucho más elevadas para dos programas: el *Fondo de Cohesión* (FC) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En general, esto explica en gran medida la diferencia entre los cálculos del Tribunal basados en las fichas de programa y los basados en el resumen del rendimiento de los programas.

En el **recuadro 3.1** se muestran las diferencias entre estas dos formas de cálculo del progreso.

| Recuadro 3.1 Distintas formas de calcular el progreso | | | | | |
|--|---------------------|----------------|------|----------|--------------------|
| | Valor de referencia | Resultado real | Meta | Progreso | % Progreso |
| Progreso calculado en la consecución de la meta a partir del valor de referencia | 40 | 70 | 100 | 30 | $30/(100-40)=50\%$ |
| Progreso calculado en la consecución de la meta a partir de cero | 40 | 70 | 100 | 70 | $70/100=70\%$ |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.10. En un programa, el porcentaje de progreso con respecto al valor de referencia es la media de todos los indicadores cuyos datos necesarios estén disponibles en las fichas de programa. El Tribunal considera que, siempre que todos los indicadores presenten la calidad requerida, esta media debería ofrecer indicaciones útiles sobre el rendimiento de los programas. En el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión, el Tribunal calculó el progreso medio en los indicadores seleccionados. El Tribunal también calculó la media ponderada de cada rúbrica del MFP basándose en la programación financiera del período 2014-2020 para ambos tipos de indicadores de progreso. El Tribunal observa que esta información puede presentar limitaciones, y que para obtener una imagen completa del rendimiento es mejor complementarla con información cualitativa.

⁽⁴⁾ Nota: En la recomendación 5 del capítulo 3 del Informe Anual de 2016 (apartado 3.77), el Tribunal solicitaba a la Comisión que indicara «en los informes centrales sobre el rendimiento si, hasta donde alcanza su conocimiento, la información sobre el rendimiento facilitada es de calidad suficiente».

⁽⁵⁾ Los valores de referencia dependían de la disponibilidad de información, pero, en principio, eran los datos sobre el aspecto relevante del programa disponibles el 1 de enero de 2014.

⁽⁶⁾ Véase, por ejemplo, OCDE: «Measuring distance to the Sustainable Development Goal (SDG) targets — An assessment of where OECD countries stand», junio de 2017, p. 15, «Table 3. Pros and cons of different normalisation procedures».

⁽⁷⁾ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Better Regulation Guidelines», SWD(2017)350 Final, 7.7.2017, p. 26.

⁽⁸⁾ Tal y como se explica en la «nota metodológica» del resumen del rendimiento de los programas, p. 2.

3.11. La disponibilidad de la información sobre el rendimiento variaba en función del modo de gestión de los programas. En los programas en régimen de *gestión directa* de la Comisión, los datos disponibles más recientes eran, por lo general, del final de 2017. En los programas en régimen de *gestión compartida*, los últimos datos facilitados por los Estados miembros eran, en general, del final de 2016. Los datos de los programas en *gestión indirecta* eran, sobre todo, de 2017 o de 2016, pero en algunos casos databan de 2015 o incluso de fechas anteriores. En general, en la muestra del Tribunal, los últimos datos disponibles eran de 2016 en el 42 % de los casos, y de 2017, en el 48 % de los casos.

3.12. Aunque el progreso previsto de los indicadores de rendimiento de 2014 a 2020 en la mayoría de los casos no es lineal, de haberlo sido, habría representado el 43 % en 2016, y el 57 % en 2017 ⁽⁹⁾. En general, los datos facilitados por la Comisión muestran una importante variación en los logros de los programas, así como un moderado progreso general (véase el **recuadro 3.2**).

| Recuadro 3.2 Muestra total de 22 programas — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE | | | | |
|--|-----------------------|---|---|---|
| Rúbrica del MFP | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| 1A - Competitividad para el crecimiento y el empleo | 147 | 57 | 46 % | 71 % |
| 1B - Cohesión económica, social y territorial | 87 | 60 | 31 % | 40 % |
| 2 - Recursos naturales | 105 | 54 | 31 % | 51 % |
| 3 - Seguridad y ciudadanía | 74 | 48 | 49 % | 64 % |
| 4 - Europa global | 65 | 49 | 49 % | 68 % |
| Instrumentos especiales | 2 | 1 | 100 % | 100 % |
| Total | 480 | 269 | | |

Nota: Debido a la falta de datos, los cálculos del progreso medio ponderado con respecto a la meta excluyen al FEAGA y al FSUE (tanto para el cálculo sobre la base de las fichas de programa como sobre la base del resumen del rendimiento de los programas).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Subrúbrica 1a: Los indicadores muestran un buen progreso para Erasmus+ y el FEIE, y un progreso moderado para Horizonte 2020 y el Mecanismo «Conectar Europa»

3.13. El Tribunal analizó los indicadores de 4 de los 23 programas de la subrúbrica 1a, «Competitividad para el crecimiento y el empleo», del MFP (véase también el capítulo 5):

- El progreso medido en el Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE (Horizonte 2020) fue moderado (40 %) (véase el **recuadro 3.3**). El resumen del rendimiento de los programas de la Comisión ofrecía una imagen más positiva del progreso realizado. Basándose en los 7 indicadores seleccionados por la Comisión en su resumen del rendimiento de los programas, el Tribunal calculó un progreso medio del 73 % con respecto a la meta.

⁽⁹⁾ Transcurridos 3 y 4 años de 7, respectivamente.

- No fue posible medir el progreso del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) en 31 de los 44 indicadores debido a la falta de datos. Los restantes indicadores reflejaban un progreso moderado del 37 %. Las cifras del resumen del rendimiento de los programas representan únicamente el importe total de los acuerdos de subvención, esto es, la *absorción* del presupuesto en lugar del rendimiento.
- En el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión se estimaba que el progreso del Programa de educación, formación profesional, juventud y deporte (Erasmus+) había sido del 100 %. Sin embargo, dicha medición comparaba los resultados reales con el hito de 2017, y no con la meta de 2020. El progreso del 69 % con respecto al valor de referencia se basa en los 26 indicadores en los que se pudo calcular.
- La meta del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) es movilizar 500 000 millones de euros en inversiones para 2020. La cifra real para 2017 fue de 256 300 millones de euros. El resumen del rendimiento de los programas comparaba los resultados con la meta de 315 000 millones de euros para mediados de 2018, fijada en un principio para los tres primeros años de funcionamiento. La selección de 6 indicadores del resumen del rendimiento de los programas arrojaba un 100 % de logros de las metas intermedias de 2017 ⁽¹⁰⁾.

Recuadro 3.3
Subrúbrica 1a del MFP — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE

| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
|-----------------|-----------------------|---|---|---|
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| Horizonte 2020 | 52 | 13 | 40 % | 73 % |
| MCE | 44 | 13 | 37 % | 23 % |
| Erasmus+ | 38 | 26 | 69 % | 100 % |
| FEIE | 13 | 5 | 82 % | 100 % |
| Total | 147 | 57 | | |
| Media ponderada | | | 46 % | 71 % |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Subrúbrica 1b: Los indicadores muestran un progreso relativamente bajo en la política de cohesión debido al retraso en el inicio

3.14. Aunque el progreso con respecto al porcentaje calculado del valor de referencia (31 %) era bastante bajo, la cifra calculada por el Tribunal basándose en el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión (40 %) mostraba un progreso moderado en la subrúbrica 1b, «Cohesión económica, social y territorial» del MFP cuando se basaba en la previsión y no en los datos reales. Estos resultados se explican principalmente por la adopción tardía de la legislación y el posterior retraso en la ejecución de los programas de cohesión, o sea, el FEDER y el Fondo Social Europeo (FSE). La rúbrica incluye 4 programas (véase también el capítulo 6), todos ellos incluidos en la muestra del Tribunal:

- Los indicadores del Fondo de Cohesión y del FEDER también mostraron pocos progresos porque solo reflejaban los resultados de las operaciones plenamente ejecutadas ⁽¹¹⁾. Aun incluyendo las previsiones, cuya fuente no se explica, la cifra calculada por el Tribunal basándose en el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión solo reflejaba un progreso moderado (35 % y 34 %, respectivamente) en el Fondo de Cohesión y en el FEDER (véase el **recuadro 3.4**).

⁽¹⁰⁾ Nota: Para calcular el progreso con respecto al valor de referencia, el Tribunal consideró que el valor de referencia de los indicadores era cero, aunque esta información no se facilitaba en las fichas de programa.

⁽¹¹⁾ Se está modificando la legislación pertinente para que se puedan comunicar las operaciones parcialmente ejecutadas.

- En el FSE, el progreso con respecto al porcentaje del valor de referencia (75 %) solamente pudo calcularse a partir de 3 de los 13 indicadores. La cifra calculada por el Tribunal basándose en el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión ⁽¹²⁾ era inferior (55 %).
- En el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, el Tribunal calculó un progreso moderado con respecto al valor de referencia del 39 % a partir del único indicador del objetivo específico que medía el «número de personas que reciben asistencia del Fondo». El porcentaje de progreso global obtenido por el Tribunal (50 %) era más elevado porque el indicador «personas en riesgo de pobreza o exclusión social» del objetivo general arrojó un progreso del 61 %.

Recuadro 3.4
Subrúbrica 1b del MFP — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE

| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
|---|-----------------------|---|---|---|
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| FEDER | 50 | 42 | 13 % | 34 % |
| FSE | 13 | 3 | 75 % | 55 % |
| Fondo de Cohesión | 22 | 13 | 26 % | 35 % |
| Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas | 2 | 2 | 50 % | 100 % |
| Total | 87 | 60 | | |
| Media ponderada | | | 31 % | 40 % |

Nota: Debido a la falta de datos, los cálculos del progreso medio ponderado con respecto a la meta excluyen al FEAGA (tanto para el cálculo sobre la base de las fichas de programa como sobre la base del resumen del rendimiento de los programas).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Rúbrica 2: No fue posible determinar a partir de los indicadores el progreso de la mayor parte del gasto en el ámbito «Recursos naturales»

3.15. El progreso medio ponderado para la rúbrica 2, «Recursos naturales», sobre la base de la muestra del Tribunal, fue del 31 % (véase el **recuadro 3.5**), el más bajo de todas las rúbricas del MFP junto con la subrúbrica 1b. La UE lleva a cabo su política en el marco de la rúbrica 2 del MFP a través de 5 programas (véase también el capítulo 7), de los cuales, los 4 más grandes están incluidos en la muestra del Tribunal:

- En el *Fondo Europeo Agrícola de Garantía* (FEAGA), principalmente debido a la falta de metas cuantitativas, el Tribunal solo pudo calcular el progreso con respecto al valor de referencia en 1 de los 27 indicadores incluidos en la ficha de programa. El indicador en cuestión («Porcentaje de gasto (FEAGA + Feader) con estadísticas o el 100 % de los controles») no basta para ofrecer una imagen representativa de los logros del programa. El FEAGA representa cuatro quintas partes del gasto de la rúbrica 2.

⁽¹²⁾ Basada en 5 indicadores.

- En el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (Feader), el progreso fue del 28 % sobre la base de 24 indicadores. En la mayoría de los casos, esta cifra únicamente reflejaba los logros en el primer año de ejecución. Los datos más recientes eran de 2016, y la gran mayoría de los programas de desarrollo rural mediante los cuales los Estados miembros y regiones ejecutan el Feader habían comenzado en 2015. El progreso había sido mayor en los 10 indicadores seleccionados por la Comisión para el resumen del rendimiento de los programas.
- En el *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca* (FEMP) y en el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE), el Tribunal pudo calcular el progreso con respecto al valor de referencia basándose en más de la mitad de los indicadores. El resultado fue del 58 % para el FEMP (sobre la base de 8 de los 15 indicadores) y del 77 % para el Programa LIFE (sobre la base de 21 de los 33 indicadores).

Recuadro 3.5
Rúbrica 2 del MFP — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE

| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
|--|-----------------------|---|---|---|
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| FEAGA | 27 | 1 | s. o. | s. o. |
| Feader | 30 | 24 | 28 % | 51 % |
| FEMP | 15 | 8 | 58 % | 33 % |
| LIFE | 33 | 21 | 77 % | 89 % |
| Total | 105 | 54 | | |
| Media ponderada sin tener en cuenta el FEAGA | | | 31 % | 51 % |

Nota: Debido a la falta de datos, los cálculos del progreso medio ponderado con respecto a la meta excluyen al FEAGA (tanto para el cálculo sobre la base de las fichas de programa como sobre la base del resumen del rendimiento de los programas).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Rúbrica 3 — Los indicadores de «Seguridad y ciudadanía» muestran que dos programas progresan satisfactoriamente; uno, moderadamente, y otro, con retraso

3.16. El Tribunal seleccionó 4 de los 11 programas en el marco de la rúbrica 3 del MFP, «Seguridad y ciudadanía» (véase también el capítulo 8): el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior, Alimentos y piensos y el Programa Europa Creativa. Su progreso medio ponderado combinado con respecto al valor de referencia arrojó un valor total razonable del 49 % (véase el **recuadro 3.6**).

3.17. El progreso medio, cuando podía calcularse, y a partir de datos de 2017, indicaba que tanto el Fondo de Asilo, Migración e Integración (53 %) como el Fondo de Seguridad Interior (56 %) avanzaban adecuadamente. El Programa Europa Creativa registró un progreso moderado del 41 %, mientras que el programa Alimentos y piensos se quedaba rezagado con un progreso del 20 %.

| Recuadro 3.6 Rúbrica 3 del MFP — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE | | | | |
|---|-----------------------|---|---|---|
| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| Fondo de Asilo, Migración e Integración | 23 | 20 | 53 % | 60 % |
| Fondo de Seguridad Interior | 20 | 19 | 56 % | 55 % |
| Alimentos y piensos | 7 | 2 | 20 % | 81 % |
| Programa Europa Creativa | 24 | 7 | 41 % | 84 % |
| Total | 74 | 48 | | |
| Media ponderada | | | 49 % | 64 % |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Rúbrica 4 — Los indicadores muestran un progreso razonable general para los programas de «Una Europa global»

3.18. El Tribunal analizó 4 de los 15 programas en el marco de la rúbrica 4 del MFP, «Una Europa global»: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) y Ayuda humanitaria (véase también el capítulo 9). Su progreso medio ponderado con respecto al valor de referencia fue, en general, razonable, del 49 % (para los 49 de los 65 indicadores en los que se pudo calcular) (véase el **recuadro 3.7**).

3.19. En todos los programas salvo el ICD, el resumen del rendimiento de los programas de la Comisión mostró un nivel de progreso mucho mayor debido a la selección de los indicadores. En el caso del ICD, la Comisión, de manera excepcional, calculó el progreso con respecto a la meta a partir del valor de referencia, sin explicar en el resumen del rendimiento de los programas que había utilizado este método.

| Recuadro 3.7 Rúbrica 4 del MFP — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE | | | | |
|---|-----------------------|---|---|---|
| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| ICD | 11 | 11 | 50 % | 31 % |
| IEV | 24 | 18 | 46 % | 79 % |
| IAP II | 19 | 11 | 41 % | 94 % |
| Ayuda humanitaria | 11 | 9 | 67 % | 93 % |
| Total | 65 | 49 | | |
| Media ponderada | | | 49 % | 68 % |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Instrumentos especiales — Información insuficiente sobre los progresos alcanzados

3.20. Las fichas de programa indican que se han conseguido las metas de los 2 instrumentos especiales del MFP 2014-2020, aunque esto no se justifica:

- En el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), la Comisión consideró que se había conseguido la meta para 2017, pues las medidas combinadas adoptadas cubrían el 100 % de la población afectada por una situación de crisis. Sin embargo, la información de los resultados reales incluida en las fichas de programa publicadas en mayo de 2018 únicamente ofrecía algunos datos sobre 4 de las 10 solicitudes de ayuda recibidas en 2017.
- Gracias al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), se comunicó que el 57 % de los trabajadores despedidos se habían reintegrado en el empleo, lo que supera la meta del 50 %. Sin embargo, en la legislación ⁽¹³⁾ se preveía un objetivo diferente, que se refiere a «beneficiarios que encuentran empleo sostenible lo antes posible [...]».

Recuadro 3.8**Instrumentos especiales — Instrumentos especiales — Progreso arrojado por los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE**

| Programa | Número de indicadores | | Progreso medio con respecto a la meta calculado con diferentes metodologías (véase el apartado 3.9) | |
|----------------------------------|-----------------------|---|---|---|
| | Total | Progreso medible a partir del valor de referencia | calculado sobre la base de las fichas de programa | calculado en función del resumen del rendimiento de los programas |
| FSUE | 1 | 0 | s. o. | s. o. |
| FEAG | 1 | 1 | 100 % | 100 % |
| Total | 2 | 1 | | |
| Media ponderada excluido el FSUE | | | 100 % | 100 % |

Nota: Debido a la falta de datos, los cálculos del progreso medio ponderado con respecto a la meta excluyen al FSUE (tanto en el cálculo basado en las fichas de programa como en el basado en el resumen del rendimiento de los programas).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Sección B — Los indicadores no siempre ofrecían una imagen fidedigna del progreso real

3.21. En la presente sección, el Tribunal se centra en las insuficiencias detectadas en la información sobre el rendimiento facilitada por la Comisión. Los actos jurídicos en los que se basan los programas para el MFP 2014-2020 definen los indicadores de rendimiento con respecto a los cuales la Comisión debe informar.

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) n.º 1309/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1927/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 855).

Muchos indicadores no se eligieron bien

Los indicadores se centraban principalmente en los recursos y en las realizaciones más que en los resultados y en los impactos

3.22. El seguimiento del rendimiento requiere efectuar un control de *recursos, realizaciones, resultados e impactos* (véase el **cuadro 3.1**). Los indicadores de recursos y de realizaciones son importantes para la gestión diaria de los programas de gasto público. Los indicadores de resultados y de impacto resultan más útiles para evaluar el progreso con respecto a los objetivos del programa y, por tanto, son más pertinentes para los informes de alto nivel sobre el rendimiento, como las fichas de programa.

| Cuadro 3.1 Recursos, realizaciones, resultados e impactos | | |
|--|--|--|
| | Definición de los indicadores | Ejemplos ilustrativos de indicadores extraídos de las fichas de programa |
| Recursos | Medios financieros, humanos y materiales que se movilizan para la ejecución del programa | <ul style="list-style-type: none"> — Inversión total en ahorro de energía y eficiencia energética (Feader). — Porcentaje de los pagos directos totales disociados (FEAGA). — Volumen de inversión en proyectos de interés común (MCE). |
| Realizaciones ⁽¹⁾ | Productos específicos de la intervención. | <ul style="list-style-type: none"> — Número de intervenciones que respaldan la aplicación del Séptimo Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (LIFE). — Longitud total de líneas de tranvía y de metro nuevas o mejoradas (FEDER). — Número de estudiantes y becarios participantes en el Programa, según país, sector, acción y género (Erasmus+). |
| Resultados | Efectos inmediatos de la intervención, con especial referencia a los destinatarios directos | <ul style="list-style-type: none"> — Número de empleos creados a través de proyectos con el apoyo de LEADER (Feader). — Reducción en el consumo anual de energía primaria en edificios públicos (FEDER). — Solicitudes de patentes y patentes concedidas en las Tecnologías Futuras y Emergentes (Horizonte 2020). |
| Impactos | Efecto previsto de la intervención en cuanto a impacto en la economía o la sociedad en general, más allá de los directamente afectados por la intervención | <ul style="list-style-type: none"> — Proporción de las exportaciones agrícolas de la UE en el mercado mundial (FEAGA). — Valor de la producción acuícola en la UE (FEMP). — Porcentaje de energías renovables en el consumo energético final bruto (Fondo de Cohesión). |

⁽¹⁾ Véanse las definiciones de «realización», «resultado» e «impacto» en el artículo 2 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión (julio de 2018), y en la p. 49 de las Directrices para la mejora de la legislación [SWD(2017) 350 final].

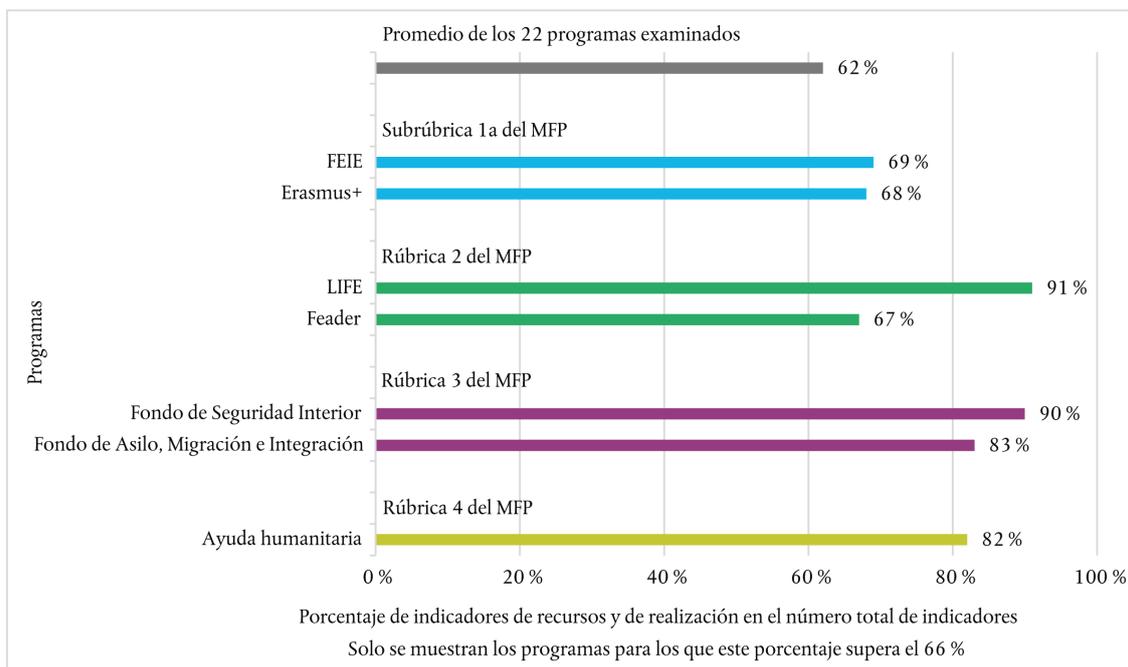
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.23. El análisis del Tribunal muestra que más del 60 % de los indicadores incluidos en las fichas de programa eran indicadores de recursos o de realización ⁽¹⁴⁾ (véase el **recuadro 3.9**). El predominio de estos dos tipos de indicadores reduce la utilidad de la información facilitada sobre los avances con respecto a las consecución de los objetivos ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ En algunos casos, la clasificación de los indicadores que realiza el Tribunal era distinta de la utilizada por la Comisión o de la que establece la legislación pertinente de la UE.

⁽¹⁵⁾ Las «OECD Best Practices for Performance Budgeting», publicadas por el Comité de Gobernanza Pública de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, (GOV/PGC/SBO(2018)7, 23 de noviembre de 2018) también señalan este extremo. Entre otras cuestiones, la tercera de dichas buenas prácticas indica que: la administración use una combinación de medidas de rendimiento, estableciendo un equilibrio entre la necesidad de medir los efectos de la política a largo plazo y la necesidad de efectuar un seguimiento del progreso a corto plazo.

Recuadro 3.9
Elevada proporción de indicadores de recursos y de realización



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Algunos indicadores de rendimiento no tenían una vinculación clara con el gasto de la UE

3.24. Una de las principales funciones de las fichas de programa es ofrecer, con respecto a cada programa de gasto, información sobre el progreso en el rendimiento del programa y su contribución a las principales políticas y objetivos de la UE ⁽¹⁶⁾. Esto puede lograrse mejor con indicadores de resultados y de impacto que guarden una estrecha vinculación con los objetivos del programa y que se puedan ver significativamente afectados por el programa de la UE en cuestión ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 600 — mayo de 2018: Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2019 — Documento de trabajo — Parte 1 — Fichas de programa para los gastos operativos, p. 5.

⁽¹⁷⁾ En su caso, también con medidas de acompañamiento no basadas en el gasto (por ejemplo, mediante la reglamentación de la UE).

3.25. El Tribunal halló casos en los que los indicadores utilizados eran casi completamente irrelevantes para los efectos del gasto de la UE (véase el **cuadro 3.2**). En algunos casos, las fichas de programa destacaban incluso el hecho de que los programas no afectaran a los indicadores ⁽¹⁸⁾.

| Cuadro 3.2 Ejemplos de indicadores con vínculos imprecisos con el gasto y los objetivos de la UE | | | |
|--|--|---|--|
| Programa | Objetivo declarado | Indicador | Análisis |
| Ayuda humanitaria | En casos concretos, prestar asistencia y socorro a las poblaciones de los terceros países víctimas de catástrofes naturales o de origen humano, y protegerlas para hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas diversas situaciones. | Número de fallecimientos provocados por desastres naturales | La ejecución del programa afecta únicamente de manera muy indirecta al indicador. |
| FEAGA | Ofrecer garantías razonables a la Comisión de que los Estados miembros han puesto en marcha sistemas de gestión y control para proteger los intereses financieros de la UE. | Porcentaje de gasto (FEAGA + Feader) con estadísticas o el 100 % de los controles | El objetivo y el indicador no están directamente relacionados con los resultados del programa. |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ciertos aspectos de algunos objetivos de los programas no cuentan con indicadores

3.26. Las fichas de programa tienen una estructura jerárquica, con objetivos organizados en dos niveles: «objetivos generales», de mayor nivel, y «objetivos específicos», de menor nivel ⁽¹⁹⁾. Cada objetivo, ya sea general o específico, cuenta con al menos un indicador, y, normalmente, tienen más de uno. En la mayoría de los casos, los vínculos entre objetivos generales y específicos están claros, pero no se indican expresamente en las fichas de programa. Determinados objetivos específicos se pueden vincular a más de un objetivo general, y viceversa.

3.27. El análisis que efectuó el Tribunal de las 22 fichas de programa seleccionadas para el examen reveló que un indicador no cubría determinados aspectos de los objetivos, como por ejemplo:

- Fondo de Cohesión: El objetivo específico 4 («Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales») tenía 6 indicadores, pero ninguno relativo a «eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales».
- ICD: El objetivo específico 1 («Reducir la pobreza y promover un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible») tenía 5 indicadores, pero ninguno que cubriera el desarrollo medioambiental sostenible.
- FEDER: El objetivo específico 9 («Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación») contaba con 4 indicadores sobre inclusión social, pero ninguno dedicado a la lucha contra la pobreza y la discriminación.

⁽¹⁸⁾ Véase, por ejemplo, la siguiente nota a pie de página de dos indicadores del objetivo general del programa de Ayuda humanitaria («número de fallecimientos por desastres naturales registrados en la base de datos EM-DAT» y «número de países con un riesgo muy elevado de desastre en el Índice INFORM»): *Cabe señalar que una parte muy importante de los resultados y de la evolución anuales de este indicador depende de factores externos completamente ajenos al control de la Comisión. La contribución específica de la ayuda humanitaria a la evolución de este indicador es difícil de evaluar.*

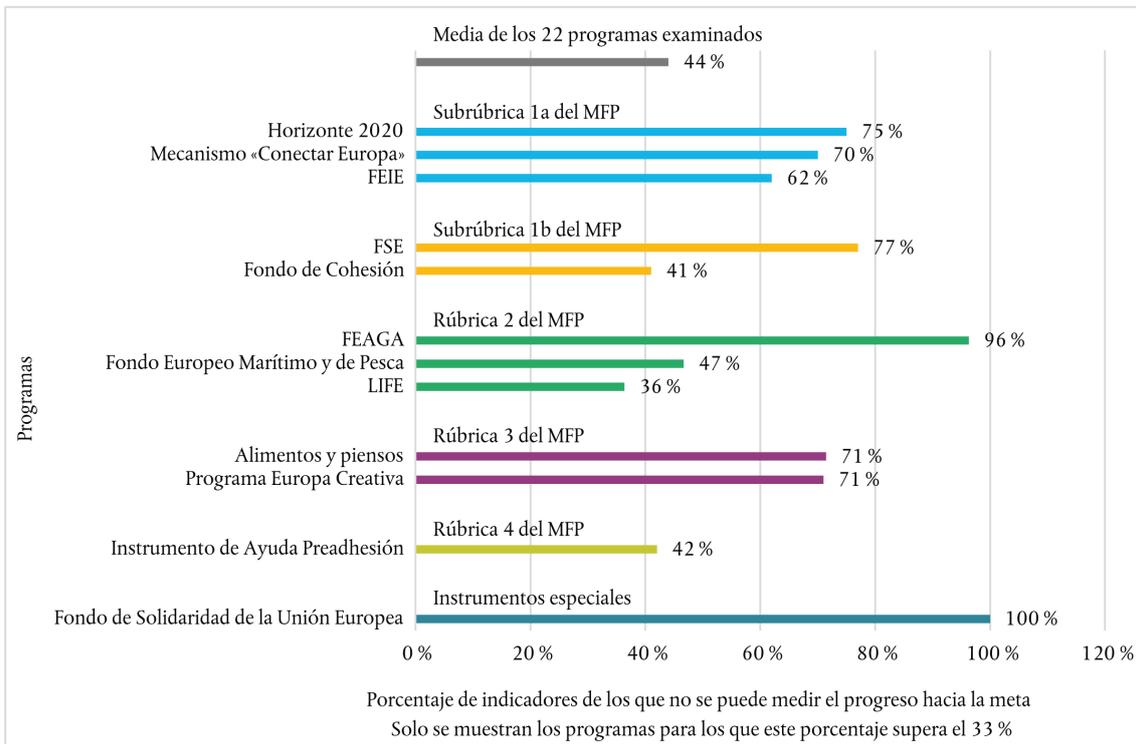
⁽¹⁹⁾ Todos los programas tenían objetivos específicos. No obstante, algunos programas no tenían ningún objetivo general.

No fue posible calcular el progreso en muchos indicadores

3.28. En la sección A, el Tribunal presentaba sus porcentajes de progreso para las distintas rúbricas del MFP. Sin embargo, como se indica en el **recuadro 3.10**, no fue posible calcular el porcentaje de casi la mitad de los indicadores incluidos en la muestra del Tribunal (44 %), sobre todo porque:

- no había metas específicas y cuantificadas (por ejemplo, las metas se definían como «aumento», «mantenimiento», etc.);
- no se facilitaba el valor de referencia;
- no había datos sobre el progreso realizado;
- los valores de referencia, los datos sobre el progreso realizado y las metas no se presentaban en el mismo formato.

Recuadro 3.10
En casi la mitad de todos los indicadores no se puede calcular el progreso con respecto a la meta



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.29. FEAGA y Horizonte 2020 constituyen dos ejemplos de programas en los que numerosos indicadores (26 de los 27 indicadores, y 39 de los 52, respectivamente) no permitían calcular el porcentaje de progreso. En el FSUE solo había un indicador ⁽²⁰⁾, pero por la gran cantidad de datos disponibles no fue posible calcular su progreso.

3.30. Con frecuencia faltaban hitos anuales. Cuando se contaba con hitos, la Comisión exponía sus reservas sobre su uso ⁽²¹⁾, y, sin embargo, el Tribunal considera que son importantes para seguir el rendimiento.

⁽²⁰⁾ «Número de personas a las que se ha ayudado a superar una situación de crisis que haya afectado a sus condiciones de vida».

⁽²¹⁾ En los cuadros de rendimiento del anexo 11 del informe anual de actividad de la DG Política Regional y Urbana, por ejemplo, se señala que, respecto de las cifras de los hitos incluidas en dichos cuadros, los cálculos eran puramente indicativos y no deberían utilizarse para identificar casos de rendimiento insuficiente.

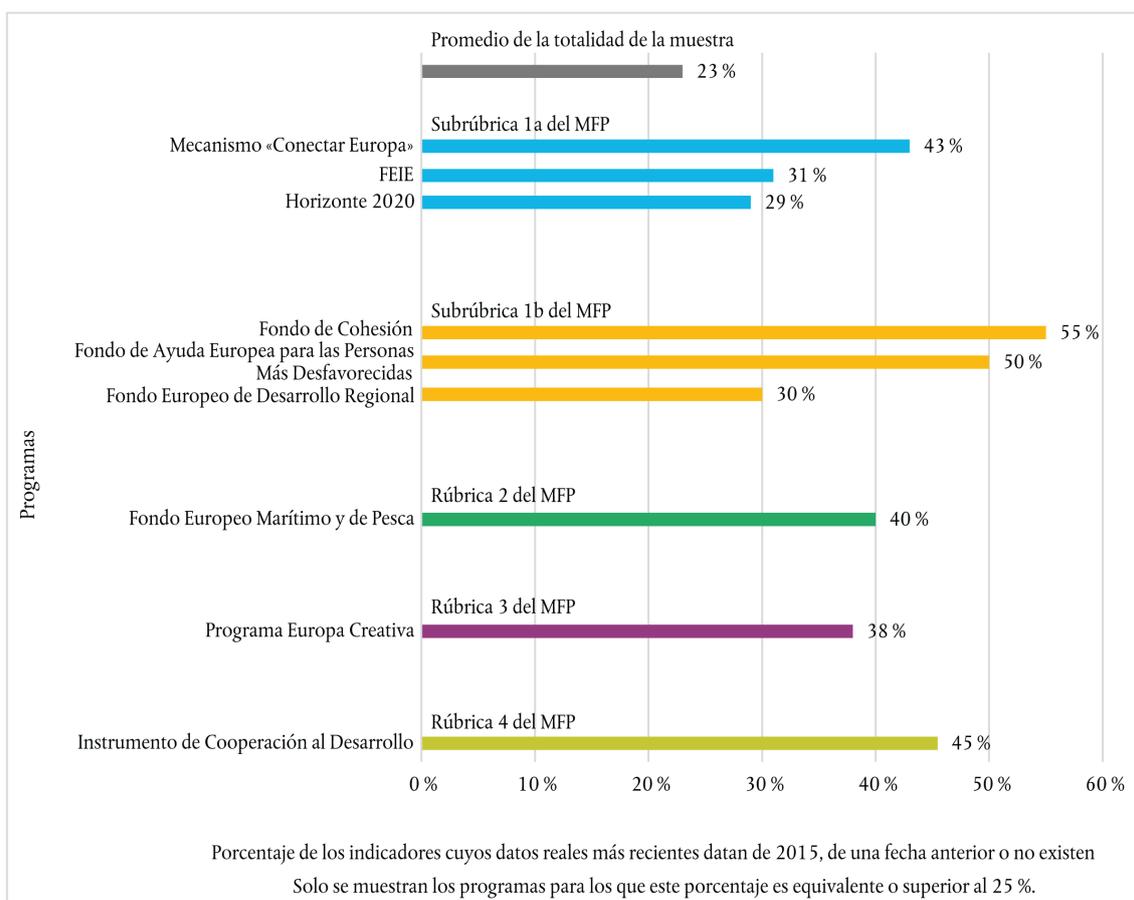
En algunos programas, los datos disponibles no tenían suficiente calidad

En algunos programas, numerosos indicadores carecían de datos posteriores a 2015 o de datos relativos al progreso realizado

3.31. El Tribunal comprobó que, en algunos programas (véase el **recuadro 3.11**), más del 25 % de los indicadores no incluían datos posteriores a 2015 ni datos del progreso realizado, y que el marco de rendimiento contaba con algunos indicadores pese a conocerse sus problemas de disponibilidad de datos ⁽²²⁾.

3.32. En su recomendación sobre la *aprobación de la gestión* para el ejercicio 2017, el Consejo subrayaba la necesidad de incluir información sobre el rendimiento actualizada en los informes de rendimiento sobre los progresos realizados hacia la consecución de las metas ⁽²³⁾. Asimismo, el Parlamento Europeo, en su aprobación de la gestión del ejercicio 2017, pedía a la Comisión que incluyera «información actualizada sobre rendimiento en los informes de rendimiento, en particular en el informe anual de gestión y rendimiento, acerca de los progresos realizados hacia la consecución de objetivos [...]» ⁽²⁴⁾.

Recuadro 3.11
Muchos indicadores no cuentan con datos recientes o reales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽²²⁾ Por ejemplo, en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), en el indicador 2 del objetivo específico 1 («porcentaje de alumnos que comienzan en primero y que llegan hasta el último curso de la primaria, desglosado por sexos»), una nota a pie de página indica que es necesario señalar que el indicador todavía no está disponible: no se ha definido la metodología y no hay datos. Tendrán que transcurrir de 3 a 5 años para que este indicador pueda usarse de conformidad con la UNESCO, que se encarga de los indicadores de los ODS en materia de educación.

⁽²³⁾ Recomendación del Consejo sobre la aprobación de la gestión de la Comisión relativa a la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al ejercicio 2017, capítulo 3, apartado 3.

⁽²⁴⁾ Aprobación de la gestión 2017: presupuesto general de la UE — Comisión y agencias ejecutivas, P8_TA-PROV(2019)0242, apartado 236.

Otros problemas de calidad de los datos

3.33. Hay otros problemas en la calidad de los datos que complican aún más el análisis del progreso, como:

- **Cambios importantes en el alcance del indicador, lo que da lugar a incoherencias entre el valor de referencia, los datos sobre el progreso realizado y la meta:** por ejemplo, el indicador 2 del objetivo específico 2 del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), «número de proyectos financiados con cargo al ICD para promover la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto de los derechos humanos en los países *beneficiarios* del ICD». Los códigos del Sistema Común de Información RELEX (CRIS) utilizados para extraer los datos de este indicador se ampliaron significativamente a partir de 2016 para abarcar una gama más amplia de sectores incluidos en el indicador.
- **Los valores de referencia, los hitos y los datos sobre el progreso realizado se consignaron en formatos diferentes, haciendo imposible la evaluación del progreso conseguido,** como, por ejemplo, en el caso del indicador 2 de los objetivos específicos 8 a 12 del programa Horizonte 2020. Los resultados («número de solicitudes de patentes») para estos indicadores no están en el mismo formato que los valores de referencia y la meta, que muestran el «número de solicitudes de patentes para una financiación de 10 millones de euros».
- **Los valores de referencia de los indicadores están desfasados y dan lugar a resultados poco realistas en «progreso con respecto a la meta» y «distancia hasta la meta»:** por ejemplo, el indicador 3 del objetivo general 1 del programa del FEDER «Emisiones de gases de efecto invernadero» (también utilizado para el indicador 1 del objetivo general 1 del Fondo de Cohesión). El valor de referencia para una reducción prevista del 20 % en las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020 es el año 1990 pero, según las fichas de programa, ya se había producido una reducción del 19,8 % antes de que los programas comenzaran en 2014.

Algunos programas contienen metas que no son suficientemente ambiciosas

3.34. Varios programas (17 de los 22 programas examinados) incluían metas que el Tribunal consideró carentes de ambición. El grado de ambición de una meta puede convertirse en una cuestión de evaluación profesional. El Tribunal estableció las siguientes categorías que considera, inequívocamente, carentes de ambición:

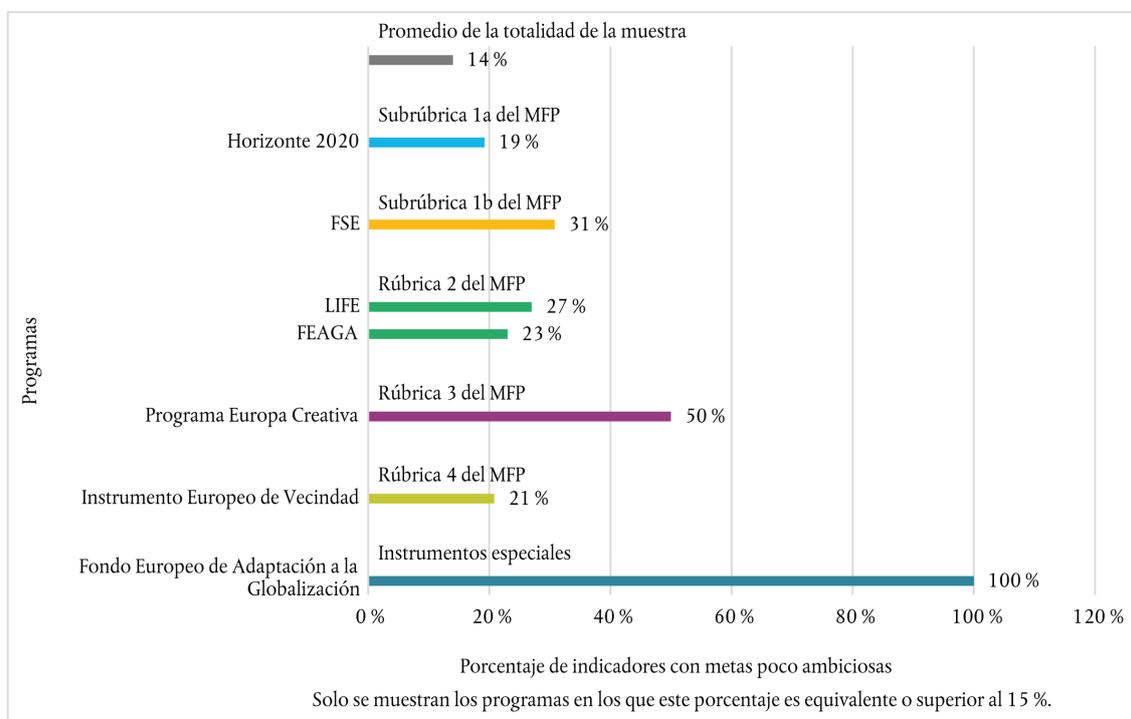
- 1) **Metas que se consiguen totalmente en los primeros años del período de siete años de ejecución de los programas:** Por ejemplo, el indicador «rentabilidad de la flota pesquera de la UE por segmento de flota» del FEMP, para el que la meta, consistente en tener un margen de beneficio neto medio de la flota pesquera de la UE del 10 al 12 %, ya se había conseguido en 2015.
- 2) **Metas especialmente bajas:** Por ejemplo, la meta para el indicador «longitud total de nueva línea ferroviaria» del Fondo de Cohesión, fijada en 64 km (RTE-T) para la totalidad del período de programación, alrededor de 9 km al año para toda la UE ⁽²⁵⁾.
- 3) **Metas equivalentes al valor de referencia o muy próximas a dicho valor:** Por ejemplo, el indicador de Horizonte 2020 «solicitudes de patentes y patentes concedidas en las distintas tecnologías instrumentales e industriales» de Horizonte 2020 para el objetivo específico 5, «Liderazgo industrial», tenía una meta incluso menor que el valor de referencia ⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ No obstante, la red básica de la UE cuenta con más de 138 000 km de líneas ferroviarias.

⁽²⁶⁾ El valor de referencia y la meta eran, respectivamente, 3,2 y 3,0 solicitudes de patentes por 10 millones de euros de financiación.

3.35. En el **recuadro 3.12** se muestran los programas en los que el porcentaje de indicadores con metas poco ambiciosas era equivalente o superior al 15 %.

Recuadro 3.12
Numerosas metas poco ambiciosas para algunos programas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Segunda parte — Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal: principales conclusiones y recomendaciones

Introducción

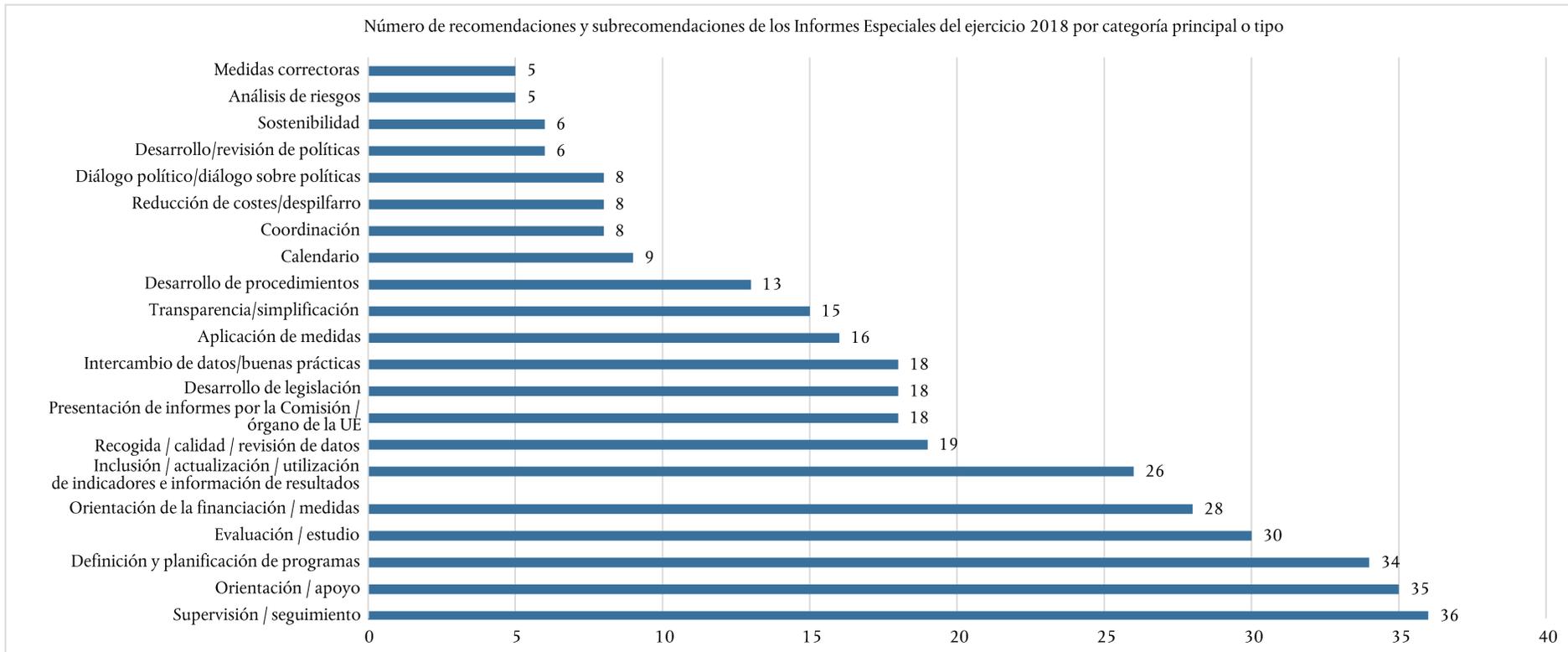
3.36. Cada año, el Tribunal publica informes especiales en los que analiza en qué medida se han aplicado los principios de *buena gestión financiera* al ejecutar el presupuesto de la UE. En 2018, el Tribunal publicó 35 informes especiales ⁽²⁷⁾ ⁽²⁸⁾, que abarcaban todas las rúbricas del MFP ⁽²⁹⁾ y contenían un total de 380 recomendaciones sobre una amplia gama de temas (véase el **recuadro 3.13**). Las respuestas a los informes del Tribunal publicadas muestran que el 78 % de las recomendaciones fueron plenamente aceptadas por las entidades auditadas, en comparación con el 68 % de 2017 (véase el **recuadro 3.14**). En el **anexo 3.2** se resumen las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en los informes especiales del Tribunal de 2018.

⁽²⁷⁾ <https://www.eca.europa.eu>

⁽²⁸⁾ Otras publicaciones del Tribunal de 2018 consistían en nueve productos basados en análisis: dos análisis panorámicos, seis documentos informativos y un análisis rápido de casos.

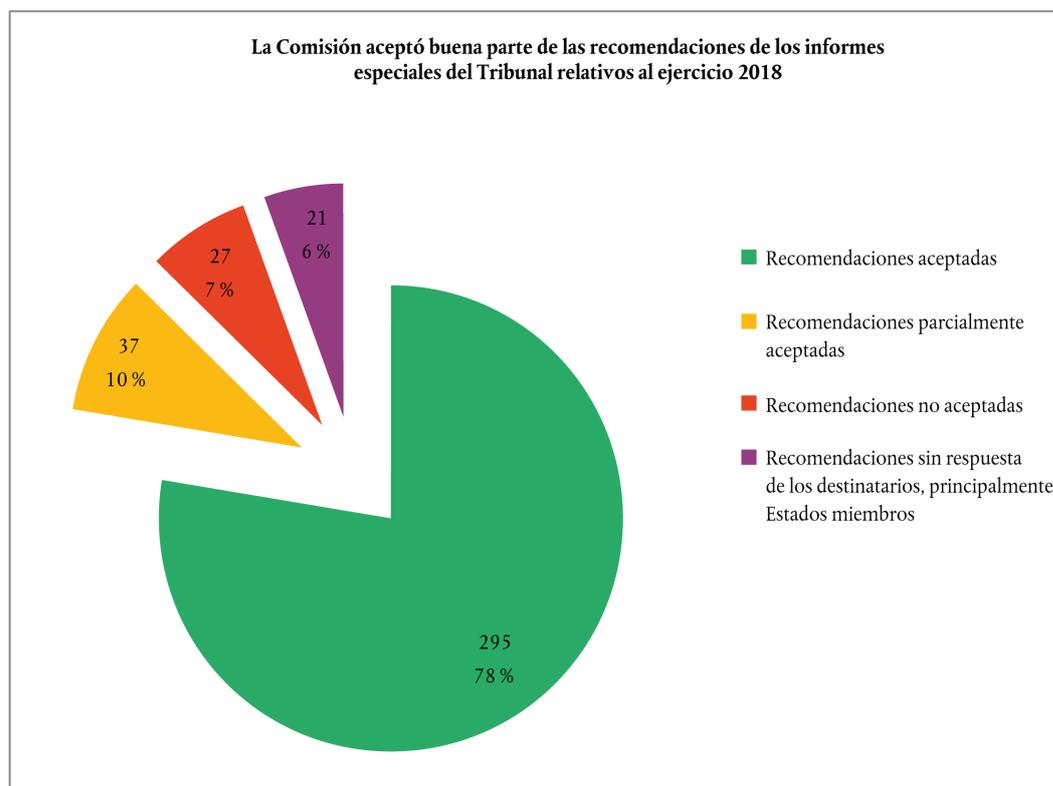
⁽²⁹⁾ 1a («Competitividad para el crecimiento y el empleo»), 1b («Cohesión económica, social y territorial»), 2 («Crecimiento sostenible: recursos naturales»), 3 («Seguridad y ciudadanía»), 4 («Una Europa global»), y 5 («Administración»).

Recuadro 3.13
Las recomendaciones abarcan una amplia variedad de temas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 3.14
Las entidades auditadas por el Tribunal aceptaron la gran mayoría de sus recomendaciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Subrúbricas 1a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» y 1b «Cohesión económica, social y territorial»

3.37. En 2018, el Tribunal publicó 12 informes especiales para estas subrúbricas del MFP ⁽³⁰⁾. El Tribunal desea destacar algunas conclusiones y recomendaciones principales de seis de estos informes.

a) Informe Especial n.º 8/2018 — Apoyo de la UE a las inversiones productivas en empresas

3.38. El Tribunal comprobó que los proyectos fiscalizados, en general, habían logrado las realizaciones previstas y que, en la mayoría de los casos, dichas realizaciones todavía existían y se utilizaban. No obstante, en una quinta parte de los casos los resultados conseguidos no duraron. El Tribunal llegó a la conclusión de que esto se debía, principalmente, a que la Comisión y las autoridades nacionales y regionales no se habían preocupado de la durabilidad de los resultados de la gestión ni en los programas ni en los proyectos.

3.39. El Tribunal recomendó que:

- la Comisión prestara especial atención a la manera en que los Estados miembros abordan la cuestión de la durabilidad de los resultados durante el proceso de aprobación de los *programas operativos*;
- los Estados miembros mejoraran sus procedimientos y criterios de selección.

⁽³⁰⁾ Nota: A continuación, en la rúbrica 2, figuran los informes especiales que abordan la acción de la UE en favor del clima y el medio ambiente.

b) Informe Especial n.º 9/2018 — Asociaciones público-privadas en la UE

3.40. El Tribunal constató que, pese a que las APP tenían el potencial para ejecutar las políticas con mayor rapidez y garantizar unos niveles de mantenimiento de calidad a lo largo de su vida útil, las APP financiadas por la UE examinadas durante la fiscalización no siempre se gestionaron de forma eficaz ni presentaron una relación calidad-precio adecuada. Los posibles beneficios de las APP auditadas a menudo no se lograron, dado que, de forma similar a los proyectos licitados tradicionalmente, sufrieron demoras, aumentos de costes y una infrutilización de los resultados de los proyectos. Además, faltaron unos análisis adecuados del potencial de las APP para ofrecer una relación calidad-precio adicional, así como una falta de estrategias adecuadas sobre la utilización de las APP y de los marcos institucionales y jurídicos.

3.41. El Tribunal recomendó que la Comisión y los Estados miembros evitaran promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se abordaran los problemas detectados.

c) Informe Especial n.º 12/2018 — La banda ancha en los Estados miembros de la UE

3.42. El Tribunal comprobó que, aunque en general la cobertura de banda ancha había mejorado en toda la UE, no se lograrían todos los objetivos fijados para 2020. Aunque todos los Estados miembros habían elaborado estrategias de banda ancha, las metas de las estrategias examinadas no siempre eran coherentes con la Estrategia Europa 2020. Además, no todos los Estados miembros visitados habían establecido un marco jurídico y normativo adecuado sobre la competencia entre proveedores. Por último, no siempre se habían atendido adecuadamente las necesidades de financiación para las infraestructuras de banda ancha en las zonas rurales y suburbanas.

3.43. El Tribunal recomendó que:

- los Estados miembros elaboraran nuevos planes para el período posterior a 2020;
- la Comisión aclarara la aplicación de directrices sobre *ayudas estatales*, y ayudara a los Estados miembros a promover una mayor competencia en banda ancha;
- el Banco Europeo de Inversiones dirigiera las ayudas que concede a proyectos de pequeña y mediana envergadura en los ámbitos en los que el apoyo al sector público es más necesario.

d) Informe Especial n.º 17/2018 — Absorción

3.44. El Tribunal constató que, en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, la aprobación tardía del marco legislativo supuso una aprobación tardía de los programas operativos, con el consiguiente efecto dominó en el inicio del gasto de los fondos asignados. Aunque las medidas adoptadas por la Comisión dieron lugar a un marcado incremento en la absorción durante el período 2007-2013, se prestó poca atención a los resultados.

3.45. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- propusiera un calendario a las autoridades legislativas para garantizar que la ejecución pueda comenzar al principio del período de programación;
- garantizara que la atención se centre en la obtención de resultados.

e) Informe Especial n.º 30/2018 — Derechos de los pasajeros

3.46. A juicio del Tribunal, los reglamentos abarcan los principales medios de transporte público, lo que hace que el marco de la UE para los derechos de los pasajeros sea único en el mundo. Sin embargo, muchos pasajeros no eran suficientemente conscientes de sus derechos y con frecuencia no se beneficiaban de los mismos por problemas en el cumplimiento de la normativa. Asimismo, el grado de protección depende del medio de transporte utilizado, a pesar de que los derechos básicos tienen por objeto proteger a todos los pasajeros en los cuatro medios de transporte público.

3.47. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- mejorara la coherencia, claridad y eficacia del marco de derechos de los pasajeros de la UE;
- adoptara medidas para promover y coordinar el lanzamiento de campañas de sensibilización por los organismos nacionales competentes;
- abordara en sus propuestas de modificación de los reglamentos existentes la necesidad de proporcionar a los organismos nacionales competentes herramientas adicionales para la aplicación de los derechos de los pasajeros.

f) Informe Especial n.º 28/2018 — Horizonte 2020

3.48. La conclusión general del Tribunal en este informe especial fue que la mayoría de las medidas de simplificación adoptadas por la Comisión han sido eficaces para reducir la carga administrativa de los beneficiarios de Horizonte 2020, pero no todas las acciones habían obtenido el resultado deseado y todavía se podía mejorar. Los beneficiarios necesitan más orientaciones e instrumentos de fácil utilización, y la Comisión tiene que seguir comprobando la idoneidad y utilidad de los nuevos regímenes de financiación. La estabilidad de las normas también es importante y, aunque los beneficiarios pueden adaptarse a la complejidad, las modificaciones frecuentes pueden provocar confusión e incertidumbre.

3.49. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- mejorase su comunicación con los solicitantes y beneficiarios;
- intensificara el examen de los importes a tanto alzado;
- estudiara la posibilidad de recurrir más a las evaluaciones de propuestas en dos fases;
- revisara las condiciones de remuneración de los expertos encargados de las evaluaciones;
- incrementara el reconocimiento del Sello de Excelencia;
- garantizara la estabilidad de las normas y las orientaciones para los participantes;
- mejorase la calidad de las auditorías externalizadas;
- simplificara en mayor medida los instrumentos y orientaciones destinados a las pymes.

Rúbrica 2 «Recursos naturales»

3.50. El Tribunal publicó 8 informes especiales relativos al crecimiento sostenible y los recursos naturales y al medio ambiente y la acción por el clima. También publicó un documento informativo sobre el futuro de la *política agrícola común* (PAC), seguido del Dictamen n.º 7/2018, relativo a las propuestas de Reglamentos de la Comisión en relación con la política agrícola común para el período posterior a 2020.

3.51. Los informes especiales del Tribunal que tratan los distintos aspectos de la política agrícola incluían recomendaciones para mejorar el rendimiento de los instrumentos, la financiación y los regímenes de la PAC, del siguiente modo:

- En su Informe Especial n.º 5/2018, el Tribunal insistía en las posibles sinergias entre la política de energía renovable y los fondos concebidos para facilitar el desarrollo rural sostenible, pero observaba que este potencial todavía seguía sin explotarse en gran medida. Las recomendaciones del Tribunal se referían a la sostenibilidad de la futura política de energía renovable.
- En el Informe Especial n.º 10/2018, el Tribunal llegaba a la conclusión de que, aunque el *régimen de pago básico* para agricultores funcionaba desde el punto de vista operativo, tenía una repercusión limitada en la simplificación, la orientación y la convergencia de los niveles de ayuda. El Tribunal recomendaba que las medidas propuestas de apoyo a la renta de los agricultores se vincularan a objetivos operativos adecuados y a niveles de referencia con los que se pueda comparar el rendimiento de las ayudas.

— El Informe Especial n.º 11/2018 examinaba las nuevas opciones para la financiación de proyectos de desarrollo rural, que, pese a ser más simples, no se centraban en los resultados. El Tribunal recomendaba que la Comisión evaluara la posibilidad de dejar de centrarse en el reembolso de costes para ocuparse del reembolso basado en los resultados.

3.52. Los demás informes especiales, que abarcan ámbitos políticos como la energía, el clima, el medio ambiente, la calidad del aire y el bienestar animal, también formulaban recomendaciones encaminadas a mejorar el rendimiento del presupuesto de la UE mediante un aumento de las sinergias entre sectores y una mayor rendición de cuentas. Por ejemplo:

- integración de la política de calidad del aire en otras políticas de la UE (Informe Especial n.º 23/2018);
- refuerzo de los vínculos entre el sistema de condicionalidad y el bienestar animal (Informe Especial n.º 31/2018);
- aumento de la coherencia entre los marcos de agricultura, clima, medio ambiente e investigación para mejorar la protección del suelo (Informe Especial n.º 33/2018);
- mejora de los elementos críticos de gobernanza y rendición de cuentas en el programa de la UE para la demostración de la captura y el almacenamiento de carbono seguros desde un punto de vista medioambiental y de tecnologías innovadoras de energías renovables a escala comercial (Informe Especial n.º 24/2018);
- mejora de la selección de proyectos sobre la base de criterios objetivos y pertinentes para proyectos de prevención de inundaciones (Informe Especial n.º 25/2018), captura de carbono o proyectos innovadores de energías renovables (Informe Especial n.º 24/2018).

Rúbricas 3 «Seguridad y ciudadanía» y 4 «Una Europa Global»

3.53. El Tribunal, que publicó ocho informes especiales sobre estas rúbricas del MFP, desea destacar las conclusiones y recomendaciones principales de cuatro de estos informes.

a) Informe Especial n.º 7/2018 — Turquía

3.54. El Tribunal comprobó que la ayuda en general estaba bien concebida y que los proyectos habían obtenido sus realizaciones. Sin embargo, la ayuda de la UE no había respondido de manera suficiente a algunas necesidades fundamentales del país para mejorar su gobernanza y el Estado de Derecho, debido sobre todo a la falta de voluntad política y a la escasa utilización de condiciones por parte de la Comisión. Además, con frecuencia existía un riesgo para la sostenibilidad de los resultados. Por consiguiente, el Tribunal consideró que la financiación fue más bien poco eficaz.

3.55. El Tribunal recomendó que la Comisión y, en su caso, el Servicio Europeo de Acción Exterior:

- orientara los fondos del Instrumento de Ayuda Preadhesión de manera más específica en ámbitos en los que las reformas han sufrido retrasos;
- mejorara las evaluaciones del enfoque sectorial;
- incrementara la aplicación de la condicionalidad;
- mejorara el seguimiento de los resultados de los proyectos;
- redujera los desfases mediante la aplicación selectiva de la gestión indirecta.

b) Informe Especial n.º 20/2018 — La Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA)

3.56. El Tribunal constató que el apoyo de la UE, financiado con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo, había tenido escasa repercusión y necesitaba reorientarse. Pese a contar con un amplio marco estratégico, el apoyo de la UE a la APSA se había centrado durante mucho tiempo en la contribución a sus gastos operativos básicos. Dada la escasa apropiación financiera por parte de la Unión Africana, la APSA había dependido durante muchos años en gran medida del apoyo de los donantes. A pesar de la contribución económica de la UE a los componentes de la APSA, las capacidades de estos componentes variaban considerablemente y aún quedaban problemas por resolver.

3.57. El Tribunal recomendó que la Comisión y, en su caso, el Servicio Europeo de Acción Exterior:

- promovieran la apropiación de la APSA por parte de la UA para lograr independencia financiera, y reorientaran el apoyo de la UE para que deje de centrarse en los gastos operativos y se dirija a las medidas de desarrollo de capacidades;
- lograran que las intervenciones se basen sistemáticamente en los resultados, reduzcan los retrasos en la contratación y la financiación retroactiva, mejoren el seguimiento y hagan un uso coherente de los instrumentos de financiación.

c) Informe Especial n.º 27/2018 — El Mecanismo para los refugiados en Turquía

3.58. El Tribunal observó que, en un contexto difícil, el Mecanismo para los refugiados en Turquía había movilizó rápidamente 3 000 millones de euros para ofrecer una rápida respuesta a la crisis de los refugiados. No obstante, no había logrado plenamente su objetivo de coordinar esta respuesta de manera eficaz. Los proyectos fiscalizados prestaron apoyo útil a los refugiados, la mayoría de ellos habían completado sus realizaciones, pero la mitad todavía no había producido los efectos esperados. Además, en opinión del Tribunal podía mejorarse la eficiencia de los proyectos de ayuda en efectivo. Por tanto, el Tribunal llegó a la conclusión de que el Mecanismo podría haber sido más eficaz y que podría lograr un mejor uso de los fondos.

3.59. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- abordara mejor las necesidades de los refugiados en materia de infraestructura municipal y apoyo socioeconómico;
- mejorara la racionalización y la complementariedad de la ayuda repartiendo claramente las tareas entre las distintas fuentes de financiación;
- aplicara una estrategia para la transición desde la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo;
- aumentara la eficiencia de los proyectos de asistencia en efectivo;
- respondiera, en colaboración con las autoridades turcas, a la necesidad de mejorar el entorno operativo de las ONG internacionales;
- reforzara el seguimiento y la información sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía.

d) Informe Especial n.º 32/2018 — Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África

3.60. El Tribunal constató que el Fondo Fiduciario de la UE para África era una herramienta flexible, pero, dados los retos sin precedentes a los que se enfrentaba, debería haber sido más concreto en su diseño. El Fondo Fiduciario de la UE para África fue más rápido que los instrumentos tradicionales en la puesta en marcha de los proyectos, pero se enfrentó a dificultades parecidas que retrasaron su ejecución. Aunque los proyectos fiscalizados se hallaban en una fase temprana, ya habían comenzado a obtener realizaciones.

3.61. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- mejorara la calidad de los objetivos del Fondo Fiduciario de la UE para África;
- revisara el procedimiento de selección de los proyectos;
- adoptara medidas que aceleraran su ejecución;
- mejorara la supervisión del Fondo Fiduciario de la UE para África.

Rúbrica 5 «Administración»

3.62. En 2018, el Tribunal publicó tres informes especiales en el ámbito de la administración. El Tribunal desea destacar las conclusiones y recomendaciones principales de uno de estos informes.

a) Informe Especial n.º 34/2018 — Espacio de oficinas de las instituciones de la UE

3.63. El Tribunal constató que las instituciones gestionaron su gasto para espacio de oficinas de manera eficiente, pero las estrategias inmobiliarias no siempre se formalizan. Las instituciones cooperaron y aplicaron principios parecidos en la toma de decisiones. La información transmitida a las *autoridades presupuestarias* no permite realizar comparaciones ni analizar la eficiencia. Los mecanismos de financiación de los grandes proyectos de construcción analizados por el Tribunal a menudo eran complejos, lo que afectó a la transparencia. La mayoría de estos proyectos sufrieron retrasos, lo que en algunos casos dio lugar a costes adicionales.

3.64. El Tribunal recomendó que las instituciones:

- actualizaran y formalizaran sus estrategias inmobiliarias y actualizaran periódicamente los documentos de planificación;
- aumentaran la transparencia presupuestaria del uso de mecanismos de financiación de proyectos de construcción;
- establecieran procedimientos de gestión adecuados para grandes proyectos de construcción y renovación;
- mejoraran la coherencia de los datos y el seguimiento del parque inmobiliario.

Informes sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible»

3.65. Por último, el Tribunal publicó cuatro informes especiales sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible» y desea señalar las conclusiones y recomendaciones principales de tres de estos informes.

a) Informe Especial n.º 2/2018 — La eficiencia operativa de la gestión por el BCE de las crisis de los bancos

3.66. En esta fiscalización se examinó la eficiencia operativa de la gestión del Banco Central Europeo (BCE) de una función específica de supervisión: la gestión de crisis. El BCE había establecido un marco de gestión de crisis, pero debía abordar algunos fallos de concepción e indicios de aplicación ineficiente. Existían procedimientos para evaluar los planes de reestructuración de los bancos y los evaluadores tuvieron acceso a instrumentos y orientaciones útiles, pero los resultados de las evaluaciones de los planes de reestructuración no se utilizaron de forma sistemática para identificar las crisis y darles respuesta. El BCE no contaba con un sistema para usar activadores específicos de bancos, que podrían alertar de un posible deterioro de la posición financiera de una entidad. Además, los sistemas y las directrices para una evaluación de intervención temprana rápida estaban poco desarrollados, y había que mejorar la información de gestión sobre la calidad de los activos de los bancos débiles y la correspondiente capacidad sobre el terreno.

3.67. El Tribunal recomendó que el BCE:

- siguiera desarrollando sus directrices sobre las evaluaciones para una actuación temprana, incluida la respuesta rápida ante las crisis;
- definiera un conjunto claro de indicadores para la identificación de las crisis y la respuesta a las mismas;
- mejorara el seguimiento y el uso de la información de los planes de reestructuración.

b) Informe Especial n.º 3/2018 — Procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)

3.68. El Tribunal examinó la aplicación por la Comisión del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM), cuyo objeto es identificar, prevenir y subsanar los desequilibrios macroeconómicos que pudieran afectar negativamente a la estabilidad económica. La conclusión del Tribunal fue que, aunque en general la concepción del PDM era buena, la Comisión no lo estaba aplicando de forma que se garantizase la prevención y la corrección efectivas de los desequilibrios. Con carácter más general, las recomendaciones específicas por país (REP) publicadas por la Comisión presentaban varias insuficiencias, la clasificación de los Estados miembros con desequilibrios carecía de transparencia, los análisis en profundidad de la Comisión, pese a su buen nivel, habían perdido visibilidad y faltaba un conocimiento público del procedimiento y sus implicaciones. Asimismo, el procedimiento no facilitaba adecuadamente la detección precoz de los desequilibrios, puesto que sus indicadores se basaban en datos desfasados y medias móviles que lo hacían ciego a acontecimientos recientes.

3.69. El Tribunal recomendó que la Comisión mejorara sustancialmente ciertos aspectos de su gestión y confiriera un mayor protagonismo al PDM.

c) Informe Especial n.º 18/2018 — ¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

3.70. El Tribunal constató que, en varios Estados miembros con elevada deuda, el PEC no había logrado avances suficientes con respecto a los objetivos a medio plazo en un plazo razonable. La Comisión Europea había ejercido sus facultades discrecionales de manera muy amplia a fin de reducir las exigencias de ajuste, tanto al establecer las normas de aplicación como en las distintas decisiones.

3.71. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- cambiara los ajustes exigidos en la «matriz de ajustes» para aumentar los ajustes exigidos a los Estados miembros con una ratio de deuda superior al 60 % y responder a los efectos acumulados de las desviaciones permitidas al conceder múltiples cláusulas;
- reformara la actual aplicación de las cláusulas de flexibilidad, limitando la flexibilidad a los costes reales de las reformas y garantizando que la cláusula de inversión en su forma actual se interrumpa y se reforme para asegurarse de que todos los gastos adicionales derivados de desviaciones de la trayectoria original hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (es decir, en todos los años posteriores a la concesión de la cláusula) correspondan a la inversión y lleven a un aumento de la ratio de inversión pública en porcentaje del PIB;
- garantizara la coherencia entre los requisitos de los componentes preventivo y corrector;
- incluyera requisitos más claros en las recomendaciones específicas por país, explicando mejor los requisitos y los riesgos si no se aplican a tiempo.

Tercera parte — Seguimiento de las recomendaciones

3.72. Cada año, el Tribunal revisa el grado en que las entidades auditadas por el Tribunal han adoptado medidas para responder a sus recomendaciones. Este seguimiento de las recomendaciones del Tribunal constituye una etapa importante del ciclo de auditoría. Ofrece información sobre el impacto del trabajo del Tribunal y anima a las entidades auditadas a aplicar sus recomendaciones.

El Tribunal analizó la aplicación de todas las recomendaciones de 2015 dirigidas a la Comisión

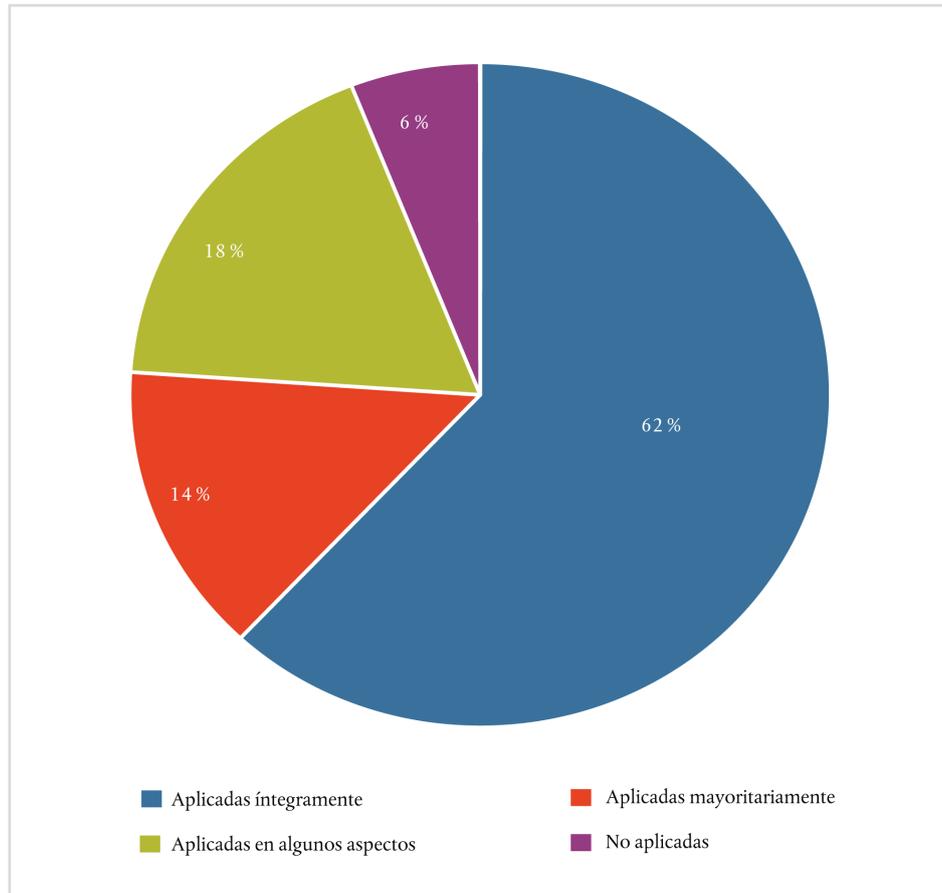
3.73. En años anteriores, el Tribunal examinó únicamente una selección de las recomendaciones formuladas tres años antes, pero este año ha analizado las 185 recomendaciones dirigidas a la Comisión en los veinticinco informes especiales aprobados en 2015. No examinó la aplicación de una recomendación porque ya había dejado de ser pertinente. Tampoco efectuó un seguimiento de las 48 recomendaciones dirigidas a los Estados miembros.

3.74. El Tribunal utilizó exámenes documentales y entrevistas al personal de la Comisión para llevar a cabo su seguimiento y, para garantizar un examen imparcial y equilibrado, envió posteriormente sus constataciones a la Comisión y tuvo en cuenta sus respuestas en el análisis final.

¿Cómo ha abordado la Comisión las recomendaciones del Tribunal?

3.75. De las 184 recomendaciones sometidas a seguimiento, la Comisión había aplicado íntegramente 114 (62 %). Había aplicado mayoritariamente 26 de las recomendaciones restantes (14 %), 33 (18 %) en algunos aspectos, y las restantes 11 (6 %) no se habían aplicado en absoluto (véase el **recuadro 3.15**). El **anexo 3.3** muestra pormenorizadamente el porcentaje de ejecución de las recomendaciones.

Recuadro 3.15
Aplicación de las recomendaciones de las auditorías de gestión de 2015 del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.76. En algunos ámbitos, la Comisión había sido especialmente sensible a las recomendaciones del Tribunal. En los tres informes especiales relativos a las energías renovables en África Oriental (IE n.º 15/2015), la ayuda financiera a los países con dificultades (IE n.º 18/2015) y la asistencia técnica a Grecia (IE n.º 19/2015), todas las recomendaciones se habían aplicado en su totalidad.

3.77. La Comisión no aceptó 15 recomendaciones y aceptó 17 en algunos aspectos. Sin embargo, 10 de las 17 recomendaciones parcialmente aceptadas en última instancia se aplicaron en su totalidad, mientras que dos de las recomendaciones rechazadas se aplicaron íntegramente y otras dos, en algunos aspectos.

3.78. En conclusión, el Tribunal observó que las auditorías de gestión habían dado lugar a varias mejoras esenciales, aunque persistían algunas insuficiencias detectadas. En el **anexo 3.4** se describen las insuficiencias que persisten en las recomendaciones parcialmente aplicadas.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1) *Los indicadores muestran una importante variación en los logros y sugieren un moderado progreso general (apartados 3.7 a 3.20)*

3.79. En general, de los datos incluidos en las fichas de programa, se deduce que el progreso con respecto a los objetivos de rendimiento es moderado. El retraso en el inicio de los programas de cohesión y desarrollo rural y su lentitud constituyó un importante factor limitador.

2) *Los indicadores no siempre ofrecieron una imagen fidedigna del progreso real (apartados 3.21 a 3.35)*

3.80. Tanto el cálculo del progreso con respecto a la meta a partir del valor de referencia como el cálculo del progreso con respecto a la meta comunicado por la Comisión en el resumen del rendimiento de los programas deberían ser tratados con cautela, por diversos motivos:

a) *Muchos indicadores no se eligieron bien (apartados 3.22 a 3.27)*

— Los indicadores se centraron en recursos y realizaciones, más que en resultados e impactos.

— Determinados indicadores no midieron los logros del presupuesto de la UE.

— No hubo indicadores para determinados aspectos de algunos objetivos de los programas.

b) *No fue posible calcular el progreso en muchos indicadores (apartados 3.28 a 3.30)*

— En casi la mitad de los indicadores, no fue posible calcular el progreso con respecto a la meta a partir del valor de referencia. Si bien esto puede explicarse por varios factores, el motivo principal fue la ausencia de cifras para los valores de referencia, el progreso conseguido o las metas.

c) *En algunos programas, los datos disponibles no tenían suficiente calidad (apartados 3.31 a 3.33)*

— En algunos programas, numerosos indicadores carecían de datos posteriores a 2015 o de datos relativos al progreso realizado.

— Hubo otros problemas en la calidad de los datos que complicaron aún más el análisis del progreso.

d) *Algunos programas contienen metas que no son suficientemente ambiciosas (apartados 3.34 a 3.35)*

— Numerosos programas incluían metas que el Tribunal considera poco ambiciosas. En 7 programas, estas metas constituían al menos el 15 % de todas las metas.

3.81. En el **recuadro 3.16** se ofrece un resumen de las conclusiones del Tribunal sobre el grado en que las insuficiencias detectadas en las letras a) a d) afectaron particularmente a los programas:

a) programas con un porcentaje de indicadores de recursos y de realización que supera el 66 %;

b) programas en los que, en al menos el 33 % de los indicadores, no se pudo medir el progreso;

c) programas en los que al menos el 25 % de los indicadores no tenían datos posteriores a 2015 y ningún dato del progreso realizado;

d) programas en los que al menos el 15 % de los indicadores carecía de ambición.

Esto demuestra que no hay ningún programa en la muestra del Tribunal que no esté afectado por estas insuficiencias.

| Recuadro 3.16 Resumen de las conclusiones | | | |
|--|--|--|--|
| Programas examinados y porcentaje de programación financiera del período 2014-2020 en la muestra en cada recuadro | Progreso medio con respecto a la meta: cálculo del Tribunal (a partir del valor de referencia) | | |
| | Progreso medio con respecto a la meta equivalente o inferior al 20 % | Progreso medio con respecto a la meta superior al 20 % e inferior al 50 % | Progreso medio con respecto a la meta equivalente o superior al 50 % |
| Marco de rendimiento sin ninguna de las cuatro insuficiencias detectadas | | | |
| Marco de rendimiento con una de las cuatro insuficiencias detectadas | FEDER, Alimentos y piensos 21 % de la programación financiera de la muestra | Feader, IEV, IAP II 13 % de la programación financiera de la muestra | Erasmus+, Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, Fondo de Asilo, Migración e Integración, Fondo de Seguridad Interior, ICD, Ayuda humanitaria, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización 6 % de la programación financiera de la muestra |
| Marco de rendimiento con al menos dos de las cuatro insuficiencias detectadas | | Horizonte 2020, MEC, Fondo de Cohesión, Programa Europa Creativa 17 % de la programación financiera de la muestra | FEIE, FSE, FEMP, LIFE 11 % de la programación financiera de la muestra |

Nota: No se pudo calcular el progreso en la consecución de la meta en el FEAGA ni en el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (32 % de la programación financiera de la muestra).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.82. En los apartados 3.36 a 3.71 se presentan las conclusiones y recomendaciones principales a partir de una selección de informes especiales que el Tribunal publicó en 2018.

3.83. El seguimiento de recomendaciones pasadas efectuado este año (véanse los apartados 3.72 a 3.78) confirma que, como en años anteriores, el 76 % de las recomendaciones que el Tribunal evaluó se habían aplicado íntegramente o en muchos aspectos. En el 18 % de los casos, las recomendaciones se habían aplicado solo en algunos aspectos, dejando importantes insuficiencias pendientes. Solo el 6 % de las recomendaciones se habían quedado sin aplicar.

Recomendaciones

3.84. En el **anexo 3.5** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas por el Tribunal en el capítulo 3 de su Informe Anual relativo al ejercicio 2015. Las tres recomendaciones se habían aplicado en algunos aspectos.

3.85. A raíz de sus conclusiones del ejercicio 2018, el Tribunal formula las siguientes recomendaciones:

Recomendación 3.1 — La Comisión debería fomentar que, en las fichas de programa, se incluyeran indicadores que:

- ofrezcan más información pertinente sobre los logros de los programas de gasto de la UE mediante un mayor equilibrio entre recursos, realizaciones, resultados e impactos;
- tengan una relación clara con las acciones financiadas por los programas de gasto de la UE;
- reflejen los logros de los programas de gasto de la UE en lugar del rendimiento de la Comisión y de otros organismos que los ejecutan;
- cubran los objetivos de los programas.

Fecha de aplicación: Publicación en 2022 de las fichas de programa para el presupuesto de 2023

Recomendación 3.2 — Para poder calcular el progreso con respecto a la meta a partir del valor de referencia, la Comisión debería proponer, para todos los programas, marcos de rendimiento que contengan indicadores de rendimiento con las características que se indican a continuación, y, si no lo considera pertinente para un indicador específico, debería explicar su elección en las fichas de programa.

- a) valores de referencia cuantitativos con la indicación del año;
- b) hitos cuantitativos;
- c) metas cuantitativas con la indicación del año;
- d) datos con el nivel de calidad necesario para poder calcular fácilmente el progreso con respecto a la meta a partir del valor de referencia.

Fecha de aplicación: Publicación en 2022 de las fichas de programa para el presupuesto de 2023

Recomendación 3.3 — La Comisión debería velar por recibir puntualmente información sobre el rendimiento de todos los indicadores de rendimiento, por ejemplo, introduciendo nuevas herramientas de notificación en plataformas de internet.

Fecha de aplicación: Inicio de los proyectos en 2021.

Recomendación 3.4 — La Comisión debería documentar las metas propuestas para que la autoridad presupuestaria pueda evaluar su nivel de ambición. Esto implicará proponer metas para todos los indicadores en los programas de gasto.

Fecha de aplicación: Publicación en 2022 de las fichas de programa para el presupuesto de 2023

Recomendación 3.5 — La Comisión debería continuar mejorando el resumen del rendimiento de los programas, especialmente:

- a) utilizando un método de cálculo del progreso con respecto a la meta con respecto al valor de referencia. Si la Comisión considera que esto no es viable para un indicador específico, debería explicar su enfoque en el resumen del rendimiento de los programas;
- b) explicando los motivos de la selección de los indicadores de rendimiento de cada programa.

Fecha de aplicación: Publicación del resumen del rendimiento de los programas de 2021

ANEXO 3.1

LISTA DE PROGRAMAS INCLUIDOS EN LA MUESTRA DEL TRIBUNAL

| Rúbrica del MFP | Acrónimo | Denominación del programa |
|-------------------------|----------------|--|
| 1a | MCE | Mecanismo «Conectar Europa» |
| 1a | FEIE | Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas |
| 1a | Erasmus+ | Programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión |
| 1a | Horizonte 2020 | Programa Marco de Investigación e Innovación |
| 1b | FC | Fondo de Cohesión |
| 1b | FEDER | Fondo Europeo de Desarrollo Regional |
| 1b | FSE | Fondo Social Europeo |
| 1b | — | Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas |
| 2 | Feader | Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural |
| 2 | FEAGA | Fondo Europeo Agrícola de Garantía |
| 2 | FEMP | Fondo Europeo Marítimo y de Pesca |
| 2 | LIFE | Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima |
| 3 | — | Fondo de Asilo, Migración e Integración |
| 3 | — | Programa Europa Creativa |
| 3 | — | Alimentos y piensos |
| 3 | — | Fondo de Seguridad Interior |
| 4 | ICD | Instrumento de Cooperación al Desarrollo |
| 4 | IEV | Instrumento Europeo de Vecindad |
| 4 | IAP II | Instrumento de Ayuda Preadhesión |
| 4 | — | Ayuda humanitaria |
| Instrumentos especiales | FEAG | Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización |
| Instrumentos especiales | FSUE | Fondo de Solidaridad de la Unión Europea |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ANEXO 3.2

RECOMENDACIONES DE 2018 A LOS ESTADOS MIEMBROS

| Número del Informe Especial | Título del Informe Especial | Recomendación a los Estados miembros — número y ámbito o resumen |
|-----------------------------|--|--|
| 5/2018 | Energía renovable para un desarrollo rural sostenible: posibles sinergias significativas, pero en su mayoría no materializadas en la práctica. | <p>1. Comprobación de la repercusión en las zonas rurales de la futura política de energía renovable (esto es, al diseñar la futura política de energía renovable, tener en cuenta las circunstancias y las necesidades de las comunidades y la economía rurales).</p> <p>5. Mejora de la selección de proyectos teniendo en cuenta el valor añadido a las zonas rurales y la viabilidad de los proyectos.</p> <p><i>Nota:</i> La recomendación 1 se dirigió a la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, y la recomendación 5 a la Comisión y a los Estados miembros.</p> |
| 6/2018 | Libre circulación de trabajadores: la libertad fundamental está asegurada, pero una mejor orientación de los fondos de la UE contribuiría a la movilidad de los trabajadores | <p>1. a) Medir el conocimiento entre los ciudadanos de las herramientas existentes para facilitar información sobre la libre circulación de trabajadores y denunciar la discriminación.</p> <p>3. Mejorar la recopilación y uso de los datos relativos a pautas y flujos de movilidad de los trabajadores y a los desequilibrios del mercado laboral.</p> <p>5. b) Mejorar el seguimiento de la eficacia de EaSI-EURES, en particular en lo relativo a las colocaciones.</p> <p><i>Nota:</i> Las recomendaciones 1 a), 3 y 5 b) estaban dirigidas a la Comisión y a los Estados miembros.</p> <p>6. Dar respuesta a las limitaciones del portal de la movilidad profesional EURES.</p> |
| 8/2018 | Apoyo de la UE a las inversiones productivas en empresas: es preciso un mayor hincapié en la durabilidad | <p>1. a) Fomentar la durabilidad de los resultados.</p> <p>2. Tener en cuenta la durabilidad en los procedimientos de selección.</p> <p>3. Hacer hincapié en la durabilidad en el seguimiento y la presentación de informes.</p> <p>4. Tener en cuenta la durabilidad en las evaluaciones.</p> <p><i>Nota:</i> La recomendación 4 estaba dirigida a la Comisión y a los Estados miembros.</p> <p>5. b) Aplicación coherente de medidas correctoras claras.</p> |
| 9/2018 | Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados | <p>1. No promover un uso más intensivo y generalizado de las APP hasta que se subsanen los problemas detectados y se apliquen satisfactoriamente las siguientes recomendaciones.</p> <p><i>Nota:</i> La recomendación 1 está dirigida a la Comisión y a los Estados miembros.</p> <p>2. Mitigar el impacto financiero de los retrasos y las renegociaciones sobre el coste de las APP asumido por el socio público</p> <p>3. a) Basar la selección de la opción de la APP en análisis comparativos sólidos de la mejor opción de contratación.</p> <p>4. a) Establecer políticas y estrategias claras para las APP.</p> <p>5. b) Mejorar el marco de la UE para mejorar la eficacia de los proyectos de APP.</p> |

| Número del Informe Especial | Título del Informe Especial | Recomendación a los Estados miembros — número y ámbito o resumen |
|-----------------------------|---|---|
| 12/2018 | La banda ancha en los Estados miembros de la UE: pese a los avances, no se cumplirán todos los objetivos de la Estrategia Europa 2020 | <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="758 309 1404 405">2. Planificación estratégica (los Estados miembros deben desarrollar planes revisados que muestren cómo prevén cumplir los objetivos de alto nivel para la banda ancha después de 2020). <li data-bbox="758 416 1404 524">4. Marco normativo (los Estados miembros deberían revisar el mandato de sus autoridades reguladoras nacionales con arreglo al marco regulador del sector de las telecomunicaciones de la UE revisado). |
| 21/2018 | La selección y el seguimiento de los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014-2020 todavía se orientan principalmente a las realizaciones | <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="758 539 1404 658">1. Selección orientada a los resultados (los Estados miembros deberían contar con criterios de selección que exijan a los beneficiarios definir al menos un indicador de resultados real e incluir una evaluación de estos resultados e indicadores previstos en el informe de evaluación de las solicitudes). <li data-bbox="758 669 1404 777">2. a) Seguimiento orientado a los resultados (los Estados miembros deberían incluir en el acuerdo de subvención indicadores de resultados cuantificados que contribuyan a los indicadores de resultados definidos en los PO). |
| 33/2018 | La lucha contra la desertificación en la UE: una amenaza creciente contra la que se debe actuar más intensamente | <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="758 792 1404 871">1. Recomendación dirigida a «la Comisión, en cooperación con los Estados miembros»: Comprender la degradación de las tierras y la desertificación en la UE. |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

ESTADO DETALLADO DE LAS RECOMENDACIONES DE 2015 POR INFORME

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|-----------------------------|--|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| Informe Especial n.º 1/2015 | Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001 | 1 | Apdo. 52, recomendación 1 a) | | | | | x | |
| | | 2 | Apdo. 52, recomendación 1 b) | | | x | | | |
| | | 3 | Apdo. 54, recomendación 2 a) | | | x | | | |
| | | 4 | Apdo. 54, recomendación 2 b) | | | x | | | |
| | | 5 | Apdo. 54, recomendación 2 c) | | | | | x | |
| Informe Especial n.º 2/2015 | Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales | 1 | Apdo. 108, recomendación 1 a) | | | | x | | |
| | | 2 | Apdo. 108, recomendación 1 b) | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 108, recomendación 1 c) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 108, recomendación 1 d) | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 108, recomendación 1 e) | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 110, recomendación 2 a) | | | x | | | |
| | | 7 | Apdo. 110, recomendación 2 b) | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 115, recomendación 3 a) | | | | | x | |
| | | 9 | Apdo. 115, recomendación 3 b) | | | | | x | |
| | | 10 | Apdo. 115, recomendación 3 c) | | | x | | | |
| | | 11 | Apdo. 115, recomendación 3 d) | | | | x | | |
| | | 12 | Apdo. 115, recomendación 3 e) | x | | | | | |
| | | 13 | Apdo. 117, recomendación 4 a) | | | | | x | |
| | | 14 | Apdo. 117, recomendación 4 b) | | | x | | | |
| | | 15 | Apdo. 119, recomendación 5 a) | x | | | | | |
| | | 16 | Apdo. 119, recomendación 5 b) | | | | | x | |
| Informe Especial n.º 3/2015 | Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos | 1 | Apdo. 89, recomendación 1 | | | | | x | |
| | | 2 | Apdo. 90, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 91, recomendación 3 | x | | | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|-----------------------------|---|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| Informe Especial n.º 4/2015 | Asistencia técnica: ¿cuál ha sido su contribución a la agricultura y el desarrollo rural? | 1 | Apdo. 90, recomendación 1 | | x | | | | |
| | | 2 | Apdo. 90, recomendación 2 | | | | x | | |
| | | 3 | Apdo. 90, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 93, recomendación 4 | | | x | | | |
| Informe Especial n.º 5/2015 | ¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural? | 1 | Apdo. 98, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 99, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 100, recomendación 3 | | x | | | | |
| | | 4 | Apdo. 101, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 102, recomendación 5 | | | | | x | |
| | | 6 | Apdo. 103, recomendación 6 | | | | | | |
| Informe Especial n.º 6/2015 | Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE | 1 | Apdo. 91, recomendación 1 a) | | | x | | | |
| | | 2 | Apdo. 91, recomendación 1 b) | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 91, recomendación 1 c) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 92, recomendación 2 | | | x | | | |
| | | 5 | Apdo. 93, recomendación 3 a) | | | x | | | |
| | | 6 | Apdo. 93, recomendación 3 b) | | x | | | | |
| | | 7 | Apdo. 93, recomendación 3 c) | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 93, recomendación 3 d) | | | | | x | |
| | | 9 | Apdo. 93, recomendación 3 e) | | | | | x | |
| | | 10 | Apdo. 94, recomendación 4 a) | x | | | | | |
| | | 11 | Apdo. 94, recomendación 4 b) | x | | | | | |
| | | 12 | Apdo. 94, recomendación 4 c) | | | | | x | |
| | | 13 | Apdo. 94, recomendación 4 d) | | | | | x | |
| | | 14 | Apdo. 94, recomendación 4 e) | | | | | x | |
| | | 15 | Apdo. 94, recomendación 4 f) | | | | | x | |
| | | 16 | Apdo. 96, recomendación 5 a) | x | | | | | |
| | | 17 | Apdo. 96, recomendación 5 b) | x | | | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente | |
|-----------------------------|---|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|--|
| | | 18 | Apdo. 96, recomendación 5 c) | | | | | x | | |
| | | 19 | Apdo. 97, recomendación 6 a) | x | | | | | | |
| | | 20 | Apdo. 97, recomendación 6 b) | | | | | x | | |
| | | 21 | Apdo. 97, recomendación 6 c) | | | | | x | | |
| Informe Especial n.º 7/2015 | La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares | 1 | Apdo. 81, recomendación 1 | x | | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 85, recomendación 2 a) | | | x | | | | |
| | | 3 | Apdo. 85, recomendación 2 b) | x | | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 85, recomendación 2 c) | x | | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 86, recomendación 3 a) | x | | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 86, recomendación 3 b) | | | x | | | | |
| | | 7 | Apdo. 86, recomendación 3 c) | x | | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 86, recomendación 3 d) | | | x | | | | |
| | | 9 | Apdo. 86, recomendación 3 e) | | | x | | | | |
| | | 10 | Apdo. 86, recomendación 3 f) | | | x | | | | |
| | | 11 | Apdo. 87, recomendación 4 | | | | | | x | |
| | | 12 | Apdo. 88, recomendación 5 a) | | | | x | | | |
| | | 13 | Apdo. 88, recomendación 5 b) | | | x | | | | |
| Informe Especial n.º 8/2015 | ¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios? | 1 | Apdo. 68, recomendación 1 | | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 68, recomendación 2 | x | | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 69, recomendación 3 | | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 72, recomendación 4 | | | | x | | | |
| Informe Especial n.º 9/2015 | Apoyo de la UE a la lucha contra la tortura y a la abolición de la pena de muerte | 1 | Apdo. 54, recomendación 1 | x | | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 55, recomendación 2 | x | | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 55, recomendación 3 | x | | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 55, recomendación 4 | | | | x | | | |
| | | 5 | Apdo. 56, recomendación 5 | x | | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 56, recomendación 6 | | | | x | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| Informe Especial n.º 10/2015 | Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión | 1 | Apdo. 99, recomendación 1 a) | | x | | | | |
| | | 2 | Apdo. 99, recomendación 1 b) | | | | | x | |
| | | 3 | Apdo. 100, recomendación 2 | | | | x | | |
| | | 4 | Apdo. 101, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 104, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 102, recomendación 5 | | | x | | | |
| | | 7 | Apdo. 105, recomendación 6 a) | | | | x | | |
| | | 8 | Apdo. 105, recomendación 6 b) | | | | | | x |
| Informe Especial n.º 11/2015 | ¿Gestiona la Comisión correctamente los acuerdos de colaboración en el sector pesquero? | 1 | Apdo. 90, recomendación 1 a) | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 90, recomendación 1 b) | | | x | | | |
| | | 3 | Apdo. 90, recomendación 1 c) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 90, recomendación 1 d) | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 90, recomendación 1 e) | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 93, recomendación 2 a) | | | x | | | |
| | | 7 | Apdo. 93, recomendación 2 b) | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 93, recomendación 2 c) | x | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 95, recomendación 3 a) | x | | | | | |
| | | 10 | Apdo. 95, recomendación 3 b) | x | | | | | |
| | | 11 | Apdo. 95, recomendación 3 c) | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 12/2015 | La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento | 1 | Apdo. 94, recomendación 1 a) | | | | | x | |
| | | 2 | Apdo. 94, recomendación 1 b) | | x | | | | |
| | | 3 | Apdo. 94, recomendación 1 c) | | | | | x | |
| | | 4 | Apdo. 94, recomendación 1 d) | | x | | | | |
| | | 5 | Apdo. 96, recomendación 2 a) | | | | | x | |
| | | 6 | Apdo. 96, recomendación 2 b) | | | x | | | |
| | | 7 | Apdo. 98, recomendación 3 a) | | | x | | | |
| | | 8 | Apdo. 98, recomendación 3 b) | | | x | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------------------|---|-----|--------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| | | 9 | Apdo. 100, recomendación 4 a) | | | | | x | |
| | | 10 | Apdo. 100, recomendación 4 b) | | | x | | | |
| | | 11 | Apdo. 102, recomendación 5 | | x | | | | |
| Informe Especial n.º 13/2015 | Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT | 1 | Apdo. 58, recomendación 1 | | x | | | | |
| | | 2 | Apdo. 58, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 58, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 58, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 59, recomendación 5 | | x | | | | |
| | | 6 | Apdo. 59, recomendación 6 | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 14/2015 | ¿Aporta valor añadido el Mecanismo de Inversión ACP? (BEI) | 1 | Apdo. 40, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 41, recomendación 2 | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 15/2015 | El apoyo del Fondo ACP-UE para la Energía a la energía renovable en África oriental | 1 | Apdo. 42, recomendación 1 i) | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 42, recomendación 1 ii) | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 43, recomendación 2 i) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 43, recomendación 2 ii) | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 43, recomendación 2 iii) | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 43, recomendación 2 iv) | x | | | | | |
| | | 7 | Apdo. 43, recomendación 2 v) | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 44, recomendación 3 i) | x | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 44, recomendación 3 ii) | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 16/2015 | Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía | 1 | Apdo. 115, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 116, recomendación 2 a) | | | | | x | |
| | | 3 | Apdo. 116, recomendación 2 b) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 117, recomendación 3 | | x | | | | |
| | | 5 | Apdo. 118, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 121, recomendación 5 a) | x | | | | | |
| | | 7 | Apdo. 121, recomendación 5 b) | x | | | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| | | 8 | Apdo. 122, recomendación 6 a) | x | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 122, recomendación 6 b) | x | | | | | |
| | | 10 | Apdo. 122, recomendación 6 c) | x | | | | | |
| | | 11 | Apdo. 123, recomendación 7 a) | x | | | | | |
| | | 12 | Apdo. 123, recomendación 7 b) | | | x | | | |
| | | 13 | Apdo. 123, recomendación 7 c) | | x | | | | |
| | | 14 | Apdo. 125, recomendación 8 | | x | | | | |
| | | 15 | Apdo. 126, recomendación 9 | | | x | | | |
| Informe Especial n.º 17/2015 | Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados | 1 | Apdo. 81, recomendación 1 | | | | | x | |
| | | 2 | Apdo. 84, recomendación 2 a) | | x | | | | |
| | | 3 | Apdo. 84, recomendación 2 b) | | | x | | | |
| | | 4 | Apdo. 84, recomendación 2 c) | | | x | | | |
| | | 5 | Apdo. 84, recomendación 2 d) | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 86, recomendación 3 | | x | | | | |
| Informe Especial n.º 18/2015 | Ayuda financiera a los países con dificultades | 1 | Apdo. 182, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 183, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 184, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 189, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 190, recomendación 5 | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 191, recomendación 6 | x | | | | | |
| | | 7 | Apdo. 192, recomendación 7 | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 194, recomendación 8 | x | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 204, recomendación 9 | x | | | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| Informe Especial n.º 19/2015 | Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia | 1 | Apdo. 75, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 76, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 76, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 76, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 76, recomendación 5 | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 78, recomendación 6 | x | | | | | |
| | | 7 | Apdo. 78, recomendación 7 | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 20/2015 | Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura | 1 | Apdo. 74, recomendación 1 a) | | | x | | | |
| | | 2 | Apdo. 74, recomendación 1 b) | | | | | x | |
| | | 3 | Apdo. 75, recomendación 2 a) | | | | | x | |
| | | 4 | Apdo. 75, recomendación 2 b) | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 77, recomendación 3 a) | | | x | | | |
| | | 6 | Apdo. 77, recomendación 3 b) | | | | | x | |
| | | 7 | Apdo. 80, recomendación 4 a) | | | | | x | |
| | | 8 | Apdo. 80, recomendación 4 b) | x | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 80, recomendación 4 c) | | | | | x | |
| | | 10 | Apdo. 80, recomendación 4 d) | x | | | | | |
| | | 11 | Apdo. 80, recomendación 4 e) | x | | | | | |
| | | 12 | Apdo. 81, recomendación 5 a) | | | | | x | |
| | | 13 | Apdo. 81, recomendación 5 b) | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 21/2015 | Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE | 1 | Apdo. 83, recomendación 1 | | x | | | | |
| | | 2 | Apdo. 83, recomendación 2 | | x | | | | |
| | | 3 | Apdo. 83, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 83, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 83, recomendación 5 | x | | | | | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| Informe Especial n.º 22/2015 | Supervisión por la UE de las agencias de calificación crediticia: un procedimiento bien asentado, pero todavía no plenamente eficaz | 1 | Apdo. 110, recomendación 1 | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 110, recomendación 2 | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 110, recomendación 3 | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 110, recomendación 4 | x | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 110, recomendación 5 | x | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 110, recomendación 6 | | | | x | | |
| | | 7 | Apdo. 110, recomendación 7 | | | | x | | |
| | | 8 | Apdo. 110, recomendación 8 | x | | | | | |
| Informe Especial n.º 23/2015 | Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer | 1 | Apdo. 172, recomendación 1 a) | x | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 172, recomendación 1 b) | x | | | | | |
| | | 3 | Apdo. 172, recomendación 1 c) | x | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 172, recomendación 1 d) | | | | | x | |
| | | 5 | Apdo. 172, recomendación 1 e) | | | | | x | |
| | | 6 | Apdo. 172, recomendación 1 f) | | | | | x | |
| | | 7 | Apdo. 182, recomendación 2 a) | x | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 182, recomendación 2 b) | | | | | | x |
| | | 9 | Apdo. 182, recomendación 2 c) | | | | | | x |
| | | 10 | Apdo. 182, recomendación 2 d) | | | | | | x |
| | | 11 | Apdo. 191, recomendación 3 a) | x | | | | | |
| | | 12 | Apdo. 191, recomendación 3 b) | | | | x | | |
| | | 13 | Apdo. 191, recomendación 3 c) | x | | | | | |
| | | 14 | Apdo. 191, recomendación 3 d) | | | | x | | |
| | | 15 | Apdo. 191, recomendación 3 e) | | | | x | | |
| | | 16 | Apdo. 191, recomendación 3 f) | | | | | | x |
| | | 17 | Apdo. 191, recomendación 3 g) | | | | | | x |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente | |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|---|
| Informe Especial n.º 24/2015 | La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica | 1 | Apdo. 113, recomendación 1 | x | | | | | | |
| | | 2 | Apdo. 114, recomendación 2 | | | | | x | | |
| | | 3 | Apdo. 114, recomendación 3 | x | | | | | | |
| | | 4 | Apdo. 115, recomendación 4 a) | x | | | | | | |
| | | 5 | Apdo. 115, recomendación 4 b) | x | | | | | | |
| | | 6 | Apdo. 115, recomendación 4 c) | x | | | | | | |
| | | 7 | Apdo. 115, recomendación 4 d) | x | | | | | | |
| | | 8 | Apdo. 115, recomendación 4 e) | x | | | | | | |
| | | 9 | Apdo. 116, recomendación 5 | | | | | | x | |
| | | 10 | Apdo. 116, recomendación 6 | | | | | x | | |
| | | 11 | Apdo. 117, recomendación 7 | | | | | x | | |
| | | 12 | Apdo. 118, recomendación 8 | x | | | | | | |
| | | 13 | Apdo. 118, recomendación 9 | | | | | | x | |
| | | 14 | Apdo. 118, recomendación 10 | | | | | | x | |
| | | 15 | Apdo. 119, recomendación 11 | | | | | | x | |
| | | 16 | Apdo. 120, recomendación 12 | x | | | | | | |
| | | 17 | Apdo. 121, recomendación 13 | x | | | | | | |
| | | 18 | Apdo. 122, recomendación 14 | | | | | | | x |
| Informe Especial n.º 25/2015 | Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor | 1 | Apdo. 101, recomendación 1 a) | | | | | x | | |
| | | 2 | Apdo. 101, recomendación 1 b) | | | x | | | | |
| | | 3 | Apdo. 101, recomendación 1 c) | | | | | x | | |
| | | 4 | Apdo. 101, recomendación 1 d) | | | x | | | | |
| | | 5 | Apdo. 106, recomendación 2 a) | | | | | x | | |
| | | 6 | Apdo. 106, recomendación 2 b) | | | x | | | | |
| | | 7 | Apdo. 106, recomendación 2 c) | | | | | | x | |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Aplicadas íntegramente | Aplicadas mayoritariamente | Aplicadas en algunos aspectos | No aplicadas | Imposible de verificar | Sin validez actualmente |
|------------------|--------------------|-----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|-------------------------------|--------------|------------------------|-------------------------|
| | | 8 | Apdo. 106, recomendación 2 d) | | | | | x | |
| | | 9 | Apdo. 109, recomendación 3 a) | | | x | | | |
| | | 10 | Apdo. 109, recomendación 3 b) | | | | | x | |

MEJORAS CONSEGUIDAS E INSUFICIENCIAS QUE PERSISTEN EN LAS RECOMENDACIONES PARCIALMENTE APLICADAS POR INFORME

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|-----------------------------|--|-----|-------------------------------|-------------------------------|--|---|
| Informe Especial n.º 1/2015 | Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001. | 2 | Apdo. 52, recomendación 1 b) | Aplicadas en algunos aspectos | Los criterios de adjudicación para las convocatorias del MCE, incluidas las convocatorias que dan prioridad a las vías navegables interiores, mencionan la pertinencia, la madurez, el impacto y la calidad de las medidas propuestas. | No hay mejoras en lo que se refiere a los Fondos EIE. La Comisión no puede imponer a los Estados miembros la selección de proyectos más pertinentes o avanzados. La Comisión no centra su financiación en proyectos con planes avanzados para eliminar los cuellos de botella próximos. |
| | | 3 | Apdo. 54, recomendación 2 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión está realizando estudios sobre el potencial del transporte fluvial. Los planes anuales de trabajo de los corredores de la red básica incluyen información sobre los beneficios potenciales de la navegación interior. | No hay evidencias de que se haya intentado lograr una coordinación eficaz entre los Estados miembros. |
| | | 4 | Apdo. 54, recomendación 2 b) | Aplicadas en algunos aspectos | Los planes anuales de trabajo de los corredores de la red básica se finalizan con los Estados miembros y tienen en cuenta la última información recibida de estos y de las partes interesadas, así como los resultados de las convocatorias de propuestas más recientes. | No hay evidencias de que la Comisión y los Estados miembros hayan acordado objetivos específicos y alcanzables e hitos precisos para la eliminación de cuellos de botella en los corredores, de una coordinación eficaz entre los distintos Estados miembros y de que los planes anuales de trabajo de los corredores de la red básica sean aplicables. |
| Informe Especial n.º 2/2015 | Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales | 6 | Apdo. 110, recomendación 2 a) | Aplicadas en algunos aspectos | Para las aglomeraciones que superen los 2 000 e-h, los nuevos modelos de presentación de informes en virtud del artículo 17 de la DTARU establecen que se facilite información sobre las inversiones previstas para garantizar el cumplimiento. | No se ha recopilado esta información para las aglomeraciones con menos de 2000 e-h. |
| | | 10 | Apdo. 115, recomendación 3 c) | Aplicadas mayoritariamente | Se ha llevado a cabo un estudio específico. Actualmente se están estudiando las posteriores recomendaciones en el marco de la evaluación de la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DTARU). | La conclusión de la DG Medio Ambiente respecto de la recomendación del Tribunal —la necesidad de medir obligatoriamente los desbordamientos— todavía está pendiente. |
| | | 11 | Apdo. 115, recomendación 3 d) | Aplicadas en algunos aspectos | Ha mejorado la calidad de los análisis coste-beneficio, permitiendo de este modo que se reduzcan las instalaciones de tratamiento de aguas residuales de tamaño excesivo en algunos casos. | Todavía hay riesgo de que haya instalaciones de tratamiento de aguas residuales de tamaño excesivo. |
| | | 14 | Apdo. 117, recomendación 4 b) | Aplicadas mayoritariamente | En marzo de 2016, la Comisión adoptó la propuesta de Reglamento sobre productos fertilizantes. | Todavía está pendiente la adopción del Reglamento revisado sobre productos fertilizantes. La inclusión de los lodos de depuradora en la lista de fertilizantes depende de los resultados de un estudio técnico en curso. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Informe Especial n.º 04/2015 | Asistencia técnica: ¿cuál ha sido su contribución a la agricultura y el desarrollo rural? | 1 | Apdo. 90, recomendación 1 | Aplicadas mayoritariamente | <p>La Comisión ha aplicado formalmente la recomendación. Para aclarar el alcance y la aplicación de la asistencia técnica, la Comisión ha publicado una ficha orientativa para los Estados miembros. Para supervisar la ejecución por parte de los Estados miembros, la Comisión (tal como recomendó el Tribunal) ha introducido una distinción en el cuadro de informes entre los costes administrativos y de otro tipo con el fin de supervisar el uso que hacen los Estados miembros de la asistencia técnica (distinta de las redes rurales nacionales).</p> <p>Se ha facilitado a los Estados miembros una ficha orientativa sobre el alcance y los costes admisibles de la asistencia técnica. La Comisión introdujo la distinción recomendada entre los costes administrativos y de otro tipo en el cuadro de seguimiento.</p> | El valor añadido de las acciones adoptadas siguiendo la recomendación es cuestionable. Aunque la Comisión ha aplicado la recomendación 1 (aclarar y supervisar), su actuación no aborda la constatación subyacente del Tribunal detectada en el informe, esto es, que una gran parte del gasto de los Estados miembros en asistencia técnica «en realidad constituye un apoyo presupuestario». El uso de la asistencia técnica para gastos administrativos generales no contraviene las normas de la UE y, por tanto, está permitido por la Comisión. Como parte del seguimiento, una evaluación adecuada de estos costes y la comparación entre los Estados miembros podrían contribuir a definir las mejores o peores prácticas que deben incluirse en la ficha orientativa y en las recomendaciones para los Estados miembros. |
| | | 4 | Apdo. 93, recomendación 4 | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión introdujo la recomendación de que todos los Estados miembros incluyeran un sistema de rendimiento adecuado para evaluar cómo contribuye la asistencia técnica a la política, incluidos objetivos SMART. | La Comisión no adoptó medidas suficientes para el establecimiento del marco de rendimiento a escala de la Comisión, según las evidencias a disposición de los auditores. La Comisión instó a los Estados miembros, mediante la recomendación recogida en sus cartas de observaciones para la aprobación de los PDR del período 2014-2020, a que definieran indicadores adecuados para la asistencia técnica, pero esto no es obligatorio. La Comisión no había facilitado información sobre el estado de ejecución del marco de rendimiento en los Estados miembros. Se disponía de muy pocos datos de seguimiento necesarios, y dichos datos no se utilizaron en la práctica. Los indicadores para las redes rurales nacionales y los demás costes (que también comprenden el apoyo de la asistencia técnica al desarrollo de capacidades) no están equilibrados teniendo en cuenta el tamaño relativo del gasto en relación con estas partidas. |
| Informe Especial n.º 5/2015 | ¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y Prometedora en el ámbito del desarrollo rural? | 3 | Apdo. 100, recomendación 3 | Aplicadas mayoritariamente | Mejora del ajuste del efecto de palanca con grupos destinatarios específicos en desarrollo rural y un efecto palanca estándar de 5 previsto en el nuevo mecanismo de garantía agrícola del FEI (esto significa que 1 euro invertido por el Fondo de la UE da lugar a 5 euros invertidos en total). Aumento de los efectos de rotación vinculados a una gestión más estricta de los fondos y a una menor sobrecapitalización. | La Comisión no ha definido metas exactas para los efectos de rotación. No se conoce el impacto real de una gestión más estricta de los fondos en los efectos de rotación. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Informe Especial n.º 06/2015 | Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE | 1 | Apdo. 91, recomendación 1 a) | Aplicadas en algunos aspectos | Un grupo de trabajo sobre derivados de materias primas con miembros de la ESMA (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y de la Comisión (DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales) está desarrollando actividades adicionales desde mayo de 2019. La Comisión reevaluará los potenciales riesgos vinculados a la concesión de exenciones de la Directiva MiFID II para los negociadores sujetos al régimen y pequeños operadores del mercado como parte de la revisión intermedia de la Directiva MiFID a comienzos de 2020. | Los resultados de la evaluación de riesgo y de las posibles medidas correctoras todavía están pendientes. |
| | | 4 | Apdo. 92, recomendación 2 | Aplicadas en algunos aspectos | El estudio, que constituirá la base para evaluar el estatuto jurídico del RCDE UE, se completó y aprobó en diciembre de 2018. Dicho estudio permitirá que la Comisión analice cómo debe reaccionar. | La Comisión aún no ha analizado la naturaleza jurídica de los derechos de emisión y sus ventajas o desventajas, por lo que no tiene conocimiento de la necesidad ni de la naturaleza de las medidas que podrían adoptarse. |
| | | 5 | Apdo. 93, recomendación 3 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La Directiva MiFID II y el Reglamento sobre abuso de mercado son aplicables, lo que cambia el estatuto de todos los derechos de emisión del RCDE UE a los instrumentos financieros. Esto también entraña la presentación de informes y la recopilación de datos, lo que facilita el control de las transacciones del RCDE UE. La aplicación del mecanismo de inversión del sujeto pasivo del IVA por parte de la mayoría de los Estados miembros reduce el riesgo de fraude del IVA. | Todavía está pendiente el análisis y la respuesta reactiva (correctora) por parte de la Comisión al paquete de la Directiva MiFID II de nueva aplicación. Además, todavía falta coordinación transfronteriza. |
| | | 6 | Apdo. 93, recomendación 3 b) | Aplicadas mayoritariamente | Mejora del marco de control en virtud de la Directiva MiFID II y de la propuesta del nuevo Reglamento del Registro. Intercambio de información, orientación y coordinación mayores y sistemáticos facilitados por la Comisión a los Estados miembros. | El paquete de la Directiva MiFID II ya se está aplicando y hay que evaluar sus resultados. El nuevo Reglamento del Registro ha sido adoptado por la Comisión, y, tras un período de control que finalizó el 12 de mayo de 2019, se encuentra pendiente de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea. Se aplicará a partir de 2021 y solamente entonces podrá ser evaluado. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Informe Especial n.º 07/2015 | La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares (SEAE) | 2 | Apdo. 85, recomendación 2 a) | Aplicadas en algunos aspectos | Hay evidencias de un programa de formación previa a la implantación para el personal internacional contratado y en comisión de servicio. | No hay evidencias de los cursos de formación reales. No hay elementos específicos por país. No hay evidencias de la formación previa a la implantación del personal local. |
| | | 6 | Apdo. 86, recomendación 3 b) | Aplicadas en algunos aspectos | La sensibilización del personal de la misión respecto de la cultura local ha aumentado mediante formación específica. | Las evidencias disponibles no demuestran la aplicación de la recomendación para los formadores o alumnos locales. |
| | | 8 | Apdo. 86, recomendación 3 d) | Aplicadas en algunos aspectos | la entidad auditada ha facilitado algunas evidencias de evaluaciones de necesidades para las actividades de tutoría. | No se han definido evidencias para los archivos de tutoría, hitos de tutoría y diarios de tutoría. |
| | | 9 | Apdo. 86, recomendación 3 e) | Aplicadas en algunos aspectos | Se requiere información de traspaso por escrito para todo el personal saliente, con directrices concretas para diversas poblaciones y situaciones específicas. | En la documentación justificativa no se han encontrado directrices específicas para el traspaso de los tutores. |
| | | 10 | Apdo. 86, recomendación 3 f) | Aplicadas en algunos aspectos | Enfoque reforzado introducido por el SEAE para fortalecer los vínculos entre los planes de ejecución de la misión y la planificación o seguimiento operativos. | Los auditores no han hallado instrucciones o evidencias específicas de las sinergias con las actividades de tutoría ni de una vinculación clara de los objetivos del proyecto con los hitos de los planes ejecución de la misión. |
| | | 12 | Apdo. 88, recomendación 5 a) | Aplicadas en algunos aspectos | Tanto la Comisión como el SEAE han mejorado sus directrices sobre los riesgos relativos al cierre de las misiones. Los elementos de apoyo central estándar de los servicios centrales ya se están preparando o se han implantado parcialmente, por ejemplo, la plataforma de apoyo a la Misión. | Todavía no se ha desarrollado una estrategia exhaustiva y conjunta del SEAE y de la Comisión para la reducción de tamaño y el cierre de las misiones de la PCSD. No se ha solucionado la insuficiencia por la que los planes de cierre de las misiones deben presentarse solo tres meses antes del fin de la fase operativa del mandato. Las directrices disponibles no abordan de modo exhaustivo los diferentes riesgos inherentes al proceso de reducción de tamaño y cierre de las misiones. |
| | | 13 | Apdo. 88, recomendación 5 b) | Aplicadas mayoritariamente | Desarrollo de un mejor apoyo de los servicios centrales: plataforma de apoyo a la Misión, sistema informático Enterprise Resource Planning, sistemas contables o de inventario normalizados, proyecto Warehouse II para ofrecer capacidades mejoradas (todo ello con la prestación de economías de escala, etc.). | Los auditores no han encontrado instrucciones o evidencias específicas sobre cómo evitar la acumulación de activos y prevenir la exposición al riesgo financiero derivado de la acumulación de activos; tampoco han encontrado ejemplos de instrucciones o evidencias oportunas del SEAE y de la Comisión a las misiones de la PCSD para evitar la acumulación de activos. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Informe Especial n.º 08/2015 | ¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios? | 1 | Apdo. 68, recomendación 1 | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha publicado directrices sobre la evaluación <i>ex ante</i> para los programas operativos, sobre las condiciones <i>ex ante</i> y sobre los objetivos temáticos. También ha facilitado directrices pormenorizadas separadas para las evaluaciones <i>ex ante</i> de los instrumentos financieros. | Dado que no existe un indicador específico para los microempresarios, todavía no se dispone de información correspondiente al período 2014-2020 sobre la cuantía de las subvenciones asignadas a los microempresarios. |
| | | 3 | Apdo. 69, recomendación 3 | Aplicadas mayoritariamente | Los requisitos para la creación de instrumentos financieros para el período 2014-2020 incluyen medidas adecuadas destinadas a detectar nichos de mercado específicos y diseñar instrumentos apropiados. Al participar en los comités de seguimiento a título consultivo, la Comisión tiene la posibilidad de formular recomendaciones sobre los criterios para la selección de operaciones y sobre otras cuestiones relacionadas con la ejecución de los programas. | Con respecto a los regímenes de subvenciones, con el fin de dar una respuesta eficaz a la recomendación, la Comisión debería revisar los criterios de admisibilidad que se debaten en los comités de seguimiento y utilizar realmente la posibilidad de formular recomendaciones, en su caso. |
| Informe Especial n.º 10/2015 | Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión | 1 | Apdo. 99, recomendación 1 a) | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha actualizado la clasificación en el IMS, y ahora incluye veintiséis categorías de errores en la contratación pública. Además, se están terminando los preparativos para el establecimiento de la herramienta de análisis. Tan pronto como los cuadros de indicadores requeridos hayan sido sometidos a pruebas de manera satisfactoria, la herramienta se pondrá a disposición de todos los usuarios. Ya se han efectuado los análisis de la base de datos y los resultados se han presentado a las autoridades nacionales. | En la actualidad, solo alrededor de una cuarta parte de los casos en el IMS incluye información detallada sobre la subcategoría, que mejorará con el registro de nuevos casos y el cierre de casos antiguos. La herramienta de análisis y las interfaces entre las bases de datos del IMS y de los Estados miembros se encuentran en una fase avanzada, pero aún deben concluir. |
| | | 6 | Apdo. 102, recomendación 5 | Aplicadas mayoritariamente | Se han detectado problemas sistemáticos con la contratación pública en algunos procedimientos de infracción y en interrupciones de los pagos. La Comisión debería continuar las interrupciones y suspensiones de los pagos, si así lo justifican deficiencias graves en la contratación pública. | Las auditorías de la legalidad y la regularidad efectuadas por la Comisión deberían dar lugar a correcciones financieras netas para los errores de contratación pública si existen graves deficiencias sistemáticas no detectadas y corregidas por los EM antes de la presentación de las cuentas. En 2018, la Comisión comenzó a realizar auditorías de conformidad. |
| | | 7 | Apdo. 105, recomendación 6 a) | Aplicadas en algunos aspectos | Mejora de la aplicación de las etapas de la contratación pública electrónica en los Estados miembros. Van en la buena dirección para cumplir los plazos impuestos por la Directiva. | Quedan por aplicar las siguientes etapas de la contratación pública electrónica, tal y como prevé la Directiva (facturación electrónica para abril de 2019). La Comisión debería instar a todos los Estados miembros a que participen y utilicen activamente la base de datos Arachne. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Informe Especial n.º 11/2015 | ¿Gestiona la Comisión correctamente los acuerdos de colaboración en el sector pesquero? | 2 | Apdo. 90, recomendación 1 b) | Aplicadas en algunos aspectos | Los servicios de la Comisión promueven disposiciones técnicas parecidas en los acuerdos de colaboración en el sector pesquero a nivel regional. | Sin embargo, dado que no se han documentado estrategias regionales, todavía hay que conseguir avances con respecto a la definición y documentación de las estrategias regionales de la Comisión. |
| | | 6 | Apdo. 93, recomendación 2 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La DG Asuntos Marítimos y Pesca ha adoptado medidas para simplificar el proceso de concesión de licencias, como el uso de comunicación directa con el socio del tercer país. | Sin embargo, los actuales procedimientos de seguimiento del proceso de concesión de licencias todavía presentan insuficiencias. Quedan avances por lograr en el seguimiento y supervisión del proceso de concesión de licencias de la Comisión. |
| Informe Especial n.º 12/2015 | La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento | 2 | Apdo. 94, recomendación 1 b) | Aplicadas mayoritariamente | El documento de orientación para la medida 1 se actualizó con un apartado sobre el análisis de las necesidades de formación. | La información en el documento de orientación no aporta detalles suficientes sobre cómo efectuar un análisis recurrente de las necesidades de formación. |
| | | 4 | Apdo. 94, recomendación 1 d) | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha actualizado el documento de orientación para la medida 2 con un apartado específico sobre la necesidad de que los Estados miembros implanten servicios de asesoramiento. | La Comisión no efectúa un seguimiento del cumplimiento que hacen los Estados miembros de la implantación de servicios de asesoramiento en el marco de los comités de seguimiento ni de las reuniones de revisiones anuales. |
| | | 6 | Apdo. 96, recomendación 2 b) | Aplicadas mayoritariamente | Los documentos de orientación para la medida 2 y la contratación pública se actualizaron con información sobre la prestación interna. | El seguimiento que está realizando la Comisión de los procedimientos de los Estados miembros, tal y como requiere la recomendación del Tribunal, no es suficiente. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------|--------------------|-----|-------------------------------|-------------------------------|--|---|
| | | 7 | Apdo. 98, recomendación 3 a) | Aplicadas mayoritariamente | <p>Se ha aplicado la recomendación dirigida a la Comisión para reforzar los controles sobre la moderación de los costes, y la recomendación por la que la Comisión y los Estados miembros debían colaborar para garantizar sistemas eficaces de control de las autoridades gestión, en particular en lo que respecta al riesgo de fraude y la moderación de los costes de los proyectos, se ha aplicado en su mayor parte. Las nuevas listas de comprobación de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para las pruebas de conformidad, aplicadas desde principios de 2018, han reforzado los controles sobre la moderación de los costes.</p> <p>Además, la Comisión ha publicado el documento «Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development» para los EM, cuyo anexo 1 incluye las listas de comprobación recomendadas por el Tribunal para evaluar el diseño de los sistemas de control en relación con los riesgos asociados con el coste de los proyectos de desarrollo rural.</p> | La Comisión facilitó pocas evidencias de formación adicional para las autoridades de gestión sobre la cuestión de la moderación de los costes cuando no se utilizan OCS. Pese a tener algunos objetivos comunes, los controles de la moderación de los costes y el uso de OCS no son la misma cuestión. Las opciones de costes simplificados comprenden únicamente una pequeña parte del gasto total en desarrollo rural (véase el Informe Especial n.º 11/2018), por lo que sigue haciendo falta que las autoridades de gestión evalúen la moderación de los costes. (La Comisión no ha detectado en la plataforma de la Red Europea de Desarrollo Rural otras buenas prácticas en los procedimientos administrativos para evaluar la moderación de los costes). |
| | | 8 | Apdo. 98, recomendación 3 b) | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión adoptó varias medidas, incluida la introducción y aprobación de acuerdos de asociación, y un enfoque para garantizar la complementariedad de los fondos de la UE en el período de programación 2014-2020 más estricto que el anterior. | Los temas de debate de los grupos interservicios son de carácter general y no comprenden medidas individuales de los programas. Además, el Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal halló deficiencias que afectaban a los acuerdos de asociación y a los programas de desarrollo rural en cuanto a la complementariedad y a las sinergias intersectoriales. |
| | | 10 | Apdo. 100, recomendación 4 b) | Aplicadas en algunos aspectos | El documento de orientación para la medida 1, «Transferencia de conocimientos y actividades de información», se actualizó con un apartado sobre el análisis de las necesidades de formación. | El documento de orientación actualizado para la medida 1 no ofrece orientaciones claras para la ejecución de procedimientos de retroalimentación por parte de los Estados miembros. Aunque el ejemplo de metodología estándar del informe del Tribunal también incluye la evaluación de los programas de formación, esto no se menciona en el texto de orientación y lo que se entendería es que la metodología es únicamente para el análisis de las necesidades. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| | | 11 | Apdo. 102, recomendación 5 | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha comenzado a realizar auditorías de conformidad en el ámbito del conocimiento y la innovación. | <p>Varias auditorías previstas no se llegaron a realizar en la práctica, y un posible motivo para ello es la baja puntuación obtenida en el análisis de riesgos.</p> <p>Los auditores del Tribunal reconocen que la DG Agricultura y Desarrollo Rural comenzó a realizar auditorías de conformidad en el ámbito de la transferencia de conocimientos y la innovación tras la publicación del informe especial del Tribunal en ese ámbito. Sin embargo, según el programa de trabajo plurianual de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para el período 2016-2018 (p. 49), la ausencia de auditorías antes del Informe Especial n.º 12/2015 se debe al bajo gasto durante el período de programación 2007-2013.</p> <p>El Tribunal no tiene garantías de que el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento se haya incrementado en el grado establecido en la respuesta de la Comisión.</p> |
| Informe Especial n.º 13/2015 | Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT | 1 | Apdo. 58, recomendación 1 | Aplicadas mayoritariamente | <p>La Comisión desarrolló un plan de trabajo general de aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT) para el período 2018-2022 que incluye actividades con plazos (años objetivo), un responsable (la Comisión o los Estados miembros) y productos previstos.</p> <p>La Comisión celebró un contrato con una organización externa (CIFOR) que permitiría crear un plan de acción exhaustivo y un sistema de evaluación y seguimiento con indicadores, metas y valores de referencia.</p> <p>La Comisión está desarrollando una base de datos de logros de FLEGT, que registra el progreso realizado por los países firmantes de AAV.</p> | <p>El plan de trabajo se ha realizado para el período 2018-2022, en lugar del período 2016-2020. El cambio en el calendario ha incidido en el seguimiento y la presentación de informes sobre el programa FLEGT (véase la recomendación 5).</p> <p>El proyecto de plan de trabajo todavía no es formalmente vinculante para la Comisión, y carece de todas las aprobaciones necesarias.</p> <p>También carece de un presupuesto de ejecución específico, lo que dificulta aún más el seguimiento del rendimiento y la rendición de cuentas.</p> |
| | | 5 | Apdo. 59, recomendación 5 | Aplicadas mayoritariamente | <p>Se ha elaborado el plan de trabajo, que servirá como base para la presentación de los informes requeridos. En 2016 se realizó una evaluación de FLEGT, un buen sustituto de un mero informe de situación.</p> <p>La Comisión tiene previsto preparar el próximo informe de situación en 2019. Debería comprender las actividades del plan de trabajo, que incluye los principales elementos de presentación de informes que exige la recomendación del Tribunal.</p> | Hasta la fecha, el plan de trabajo carece de todas las aprobaciones necesarias. El plazo para el informe de situación de 2018 no se ha cumplido. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|--|-----|-------------------------------|-------------------------------|--|--|
| Informe Especial n.º 16/2015 | Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía | 4 | Apdo. 117, recomendación 3 | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha logrado progresos con el desarrollo y aplicación del marco jurídico. | La aplicación todavía no ha concluido. Queda por solucionar la ineficiencia del mercado. |
| | | 12 | Apdo. 123, recomendación 7 b) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión utiliza instrumentos de modelización de los mercados energéticos y las metodologías de análisis coste-beneficio están mejorando continuamente. | La Comisión ha aceptado y aplicado parcialmente la recomendación. Contar con capacidades analíticas y de modelización creadas a nivel interno podría tener importantes repercusiones en los recursos, para la Comisión o para la ACER. |
| | | 13 | Apdo. 123, recomendación 7 c) | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión colabora con la REGRT-E y la REGRT-G para que la evaluación de necesidades funcione como un recurso para la planificación de infraestructuras relacionadas con el mercado interior de la energía en la UE. | Está pendiente la aprobación del nuevo modelo que deben presentar las REGRT. |
| | | 14 | Apdo. 125, recomendación 8 | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión perfeccionó sus procedimientos de planificación, en particular en lo que respecta a la priorización y financiación de los PIC. | Está pendiente la aprobación del nuevo modelo que deben presentar las REGRT. |
| | | 15 | Apdo. 126, recomendación 9 | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión ha adoptado la idea subyacente de la recomendación. | La Comisión no ha presentado propuestas jurídicas. |
| Informe Especial n.º 17/2015 | Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados | 2 | Apdo. 84, recomendación 2 a) | Aplicadas mayoritariamente | La obligación de explicar los efectos previstos en cuanto a su eficacia esperada en relación con los objetivos de la UE y de los PO está consagrada en el marco jurídico de los Fondos EIE (véase el artículo 30 del RDC). | La aplicación del requisito para justificar el impacto previsto de los cambios en la estrategia de la Unión para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, presenta insuficiencias. |
| | | 3 | Apdo. 84, recomendación 2 b) | Aplicadas en algunos aspectos | Hay una lista de comprobación que documenta las conclusiones de la evaluación de las modificaciones de los PO (incluida la contribución del PO a la Estrategia Europa 2020 y la consecución de la cohesión económica, social y territorial, resultados esperados, indicadores y marco de rendimiento). | La lista de comprobación no documentaba si era razonable obtener los resultados adicionales. |
| | | 4 | Apdo. 84, recomendación 2 c) | Aplicadas en algunos aspectos | La reprogramación o reasignación de fondos se comunica en los informes anuales de ejecución. | La eficacia pasada y prevista vinculada a las modificaciones de los PO no se documenta lo suficiente en los informes anuales de ejecución. |
| | | 6 | Apdo. 86, recomendación 3 | Aplicadas mayoritariamente | Las listas de comprobación documentan los controles de verosimilitud y fiabilidad efectuados por la Comisión en los datos consignados en los informes anuales de ejecución. Se han previsto auditorías sobre la fiabilidad de los datos de rendimiento. | No hay evidencias de la realización sistemática de controles de fiabilidad en los datos de los informes anuales de ejecución o de controles realizados en la información recibida tras las solicitudes <i>ad hoc</i> . |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|---|
| Informe Especial n.º 20/2015 | Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura | 1 | Apdo. 74, recomendación 1 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión ha publicado orientaciones técnicas sobre el informe anual de ejecución. Además, la Comisión apoya a los Estados miembros con la comunicación en el informe anual de ejecución a través de las reuniones del Comité de seguimiento. | La recomendación por la que la Comisión debe llevar a cabo un seguimiento a través de los informes anuales de ejecución de los Estados miembros todavía está pendiente y su aplicación solo se podrá comprobar tras la evaluación intermedia de 2019. |
| | | 5 | Apdo. 77, recomendación 3 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión ha introducido directrices para animar a los Estados miembros a que establezcan los indicadores de resultados adicionales. | Dado que las directrices no constituyen un documento vinculante y obligatorio para los Estados miembros, la Comisión no puede «asegurar» el grado en el que los Estados miembros han seguido realmente las directrices y han definido los indicadores específicos adicionales. El grado en que las acciones de la Comisión garantizaron el seguimiento recomendado o la evaluación de la contribución de las INP durante las evaluaciones para el período de programación 2014-2020 solo se podrá valorar a partir de las evaluaciones mejoradas de los informes anuales de ejecución de 2019. |
| Informe Especial n.º 21/2015 | Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE | 1 | Apdo. 83, recomendación 1 | Aplicadas mayoritariamente | En octubre de 2018 se publicó el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development», SWD(2018)444, que incluye un anexo dedicado expresamente a la terminología relativa a los resultados. | En el momento de la realización del seguimiento todavía no se disponía de una guía práctica sobre la gestión de las intervenciones de la UE para la cooperación internacional, con fichas destinadas a aclarar los principales conceptos y terminología relacionados con los resultados. Además, había incoherencias en el uso de la terminología en documentos metodológicos clave. Por ejemplo, un diagrama presentado por la Comisión en su conjunto de instrumentos para los evaluadores de las acciones de desarrollo de la UE seguía incluyendo definiciones incoherentes con la terminología adoptada en el contexto del marco de resultados. Además, en algunos documentos de las acciones siguen faltando metas y valores de referencia. |
| | | 2 | Apdo. 83, recomendación 2 | Aplicadas mayoritariamente | La Comisión ha puesto en marcha varias medidas para garantizar que se establece un vínculo claro entre las acciones y los resultados previstos, incluidas las cuestiones transversales, en particular instrucciones y una plantilla para completar los documentos de las acciones y las disposiciones pertinentes en el manual para el seguimiento orientado a los resultados. | Todavía hay que completar algunas directrices, incluida una guía práctica sobre la gestión de las intervenciones de la UE para la cooperación internacional. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|--|
| Informe Especial n.º 22/2015 | Supervisión por la UE de las agencias de calificación crediticia: un procedimiento bien asentado, pero todavía no plenamente eficaz | 6 | Apdo. 110, recomendación 6 | Aplicadas en algunos aspectos | La ESMA ha actualizado su sección de «Questions and Answers»(Preguntas y respuestas) sobre la aplicación del Reglamento sobre las ACC añadiendo una nueva sección (parte V) sobre la publicación de información y la presentación de las calificaciones crediticias. | Finalización de la consulta actual y publicación de un informe final con miras a publicar las directrices sobre los requisitos de publicación de información aplicables a las calificaciones crediticias. |
| | | 7 | Apdo. 110, recomendación 7 | Aplicadas en algunos aspectos | Integración del sistema CEREP con el sistema de notificación RADAR. Durante el proceso de integración, la ESMA revisó los datos a escala de las calificaciones en ambos sistemas y corrigió las incoherencias detectadas, lo que propició la mejora de la calidad de los datos. | Pese a la labor realizada por la ESMA hasta la fecha para mejorar el contenido de información del CEREP, la siguiente información todavía no está disponible: la media de tasas de impago, la media de matrices de transición, las descargas de varias consultas, la información sobre correcciones de errores pasados y explicaciones de los mismos en los datos registrados, la información sobre cambios en las metodologías. |
| Informe Especial n.º 23/2015 | Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer | 12 | Apdo. 191, recomendación 3 b) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión sigue evaluando los requisitos mínimos haciendo referencia a su existencia y pertinencia, y evalúa la existencia e idoneidad de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales. | La Comisión no aceptó esta recomendación. |
| | | 14 | Apdo. 191, recomendación 3 d) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión detectó posibles oportunidades de racionalización. | La Comisión ya ha tomado medidas concretas para aplicar esta recomendación, y debería seguir aplicándolas en el próximo proceso de notificación en virtud de la Directiva sobre nitratos (2020) y la Directiva marco sobre el agua (2022). |
| | | 15 | Apdo. 191, recomendación 3 e) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión está preparando y planificando la publicación de recomendaciones para varios Estados miembros sobre la inclusión de costes medioambientales y de recursos en la recuperación de costes en el próximo informe de ejecución. | En el marco de la estrategia común de aplicación, los Estados miembros acordaron recientemente trabajar en un informe técnico que defina los enfoques vigentes en la actualidad en materia de la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua, de conformidad con los requisitos contemplados en el artículo 9 de la Directiva marco sobre el agua (también en el ámbito de la contaminación difusa). Hay que examinar las necesidades en materia de datos e información en este ámbito. Se creará un grupo de trabajo <i>ad hoc</i> sobre economía para llevar a cabo esta tarea, bajo la dirección del Grupo de coordinación estratégica. Se espera que esta tarea concluya para el final de 2020 (véase el programa de trabajo de la estrategia común de aplicación 2019-2021). |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------------------|---|-----|-------------------------------|-------------------------------|--|--|
| Informe Especial n.º 25/2015 | Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor | 2 | Apdo. 101, recomendación 1 b) | Aplicadas en algunos aspectos | Tal y como recomendó el Tribunal, la Comisión ha promovido la adopción de buenas prácticas para mitigar el riesgo de peso muerto al garantizar que los programas de desarrollo rural incluyan disposiciones efectivas sobre la complementariedad. Antes de aprobar los programas de desarrollo rural de los Estados miembros, la DG Agricultura y Desarrollo Rural envió observaciones sobre mejoras a las autoridades de gestión, solicitando que se tuvieran en cuenta en las posteriores versiones. | La Comisión no ha publicado ningún documento de orientación específico sobre cómo mitigar el riesgo de peso muerto, o sobre cómo evitar la mera sustitución de otros fondos por fondos del PDR. No hay evidencias de que el peso muerto se haya mitigado eficazmente en los programas del período 2017-2020. La DG Agricultura y Desarrollo Rural pretende realizar una evaluación inicial de ello a partir de la evaluación intermedia de 2019. La Comisión no tiene evidencias de que se haya mitigado el riesgo de sustituir los fondos nacionales con fondos del Feader. |
| | | 4 | Apdo. 101, recomendación 1 d) | Aplicadas en algunos aspectos | La DG Agricultura y Desarrollo Rural ha mejorado el examen de las disposiciones para garantizar la complementariedad entre los fondos de la UE, gracias a la mayor atención prestada a estas cuestiones y a la ayuda de los acuerdos de asociación recientemente creados. La DG Agricultura y Desarrollo Rural calcula que las conclusiones iniciales que evalúan su eficacia se podrían extraer de la evaluación intermedia de los programas de 2019, tal como recomendó el Tribunal. | Todavía no se conoce la eficacia de las disposiciones para garantizar la complementariedad entre los distintos fondos de la UE del actual período de programación. Los informes anuales de ejecución no estarán disponibles hasta el final de 2019. El Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal halló deficiencias que afectaban a los acuerdos de asociación y a los programas de desarrollo rural en cuanto a la complementariedad y a las sinergias intersectoriales. |
| | | 6 | Apdo. 106, recomendación 2 b) | Aplicadas mayoritariamente | Se ha aplicado la recomendación dirigida a la Comisión para reforzar los controles sobre la moderación de los costes, y la recomendación por la que la Comisión y los Estados miembros debían colaborar para garantizar sistemas eficaces de control de las autoridades gestión, en particular en lo que respecta al riesgo de fraude y la moderación de los costes de los proyectos, se ha aplicado en su mayor parte. Las nuevas listas de comprobación de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para las pruebas de conformidad, aplicadas desde principios de 2018, han reforzado los controles sobre la moderación de los costes. Además, la Comisión ha publicado el documento «Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development» para los Estados miembros, cuyo anexo 1 incluye las listas de comprobación recomendadas por el Tribunal para evaluar el diseño de los sistemas de control en relación con los riesgos asociados con el coste de los proyectos de desarrollo rural. | La Comisión no ha facilitado más evidencias sobre formación adicional para las autoridades de gestión en materia de moderación de los costes desde el seguimiento realizado por el Tribunal en 2017. La Comisión no ha detectado en la plataforma de la Red Europea de Desarrollo Rural buenas prácticas adicionales sobre procedimientos administrativos para evaluar la moderación de los costes. |

| Informe Especial | Título del informe | N.º | Apartado del Informe Especial | Evaluación final del Tribunal | Mejoras | Insuficiencias |
|------------------|--------------------|-----|-------------------------------|-------------------------------|---|--|
| | | 9 | Apdo. 109, recomendación 3 a) | Aplicadas en algunos aspectos | La Comisión ha facilitado directrices sobre la evaluación de los programas de desarrollo rural a las autoridades de gestión, a través del sitio web de la Red Europea de Desarrollo Rural y a través de su Evaluation Helpdesk. | En general, la recopilación de los datos necesarios para evaluar los indicadores de rendimiento y los resultados de los programas sigue siendo insuficiente. Según la respuesta de la Comisión a la auditoría de seguimiento, la intención de la Comisión es evaluar información que permita extraer conclusiones sobre la eficiencia y la eficacia de los fondos gastados durante las evaluaciones previstas por el MCSE en 2019. |

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A CUESTIONES DEL MARCO DE RENDIMIENTO

| Año | Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|--------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso de aplicación | | No aplicada | No aplicable | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | Recomendación 1: La Comisión debería traducir los objetivos de alto nivel de la reglamentación de Horizonte 2020 en objetivos operativos de los programas de trabajo, para que, al evaluar el rendimiento de estos y de sus convocatorias correspondientes, impulsen realmente su rendimiento. | | | x | | | |
| | Recomendación 2: La Comisión debería clarificar los vínculos entre la Estrategia Europa 2020 (2010-2020), el marco financiero plurianual (2014-2020) y sus nuevas prioridades (2015-2019), por ejemplo, a través del proceso de planificación y comunicación estratégicas (2016-2020). Esto contribuiría a reforzar los mecanismos de seguimiento e información y permitiría a la Comisión informar eficazmente sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de Europa 2020. | | | x | | | |
| | Recomendación 3: La Comisión debería emplear de manera uniforme en todas sus actividades, y de acuerdo con sus directrices para la mejora de la reglamentación, los términos inversión, realización, resultado e impacto. | | | x | | | |

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

CAPÍTULO 4

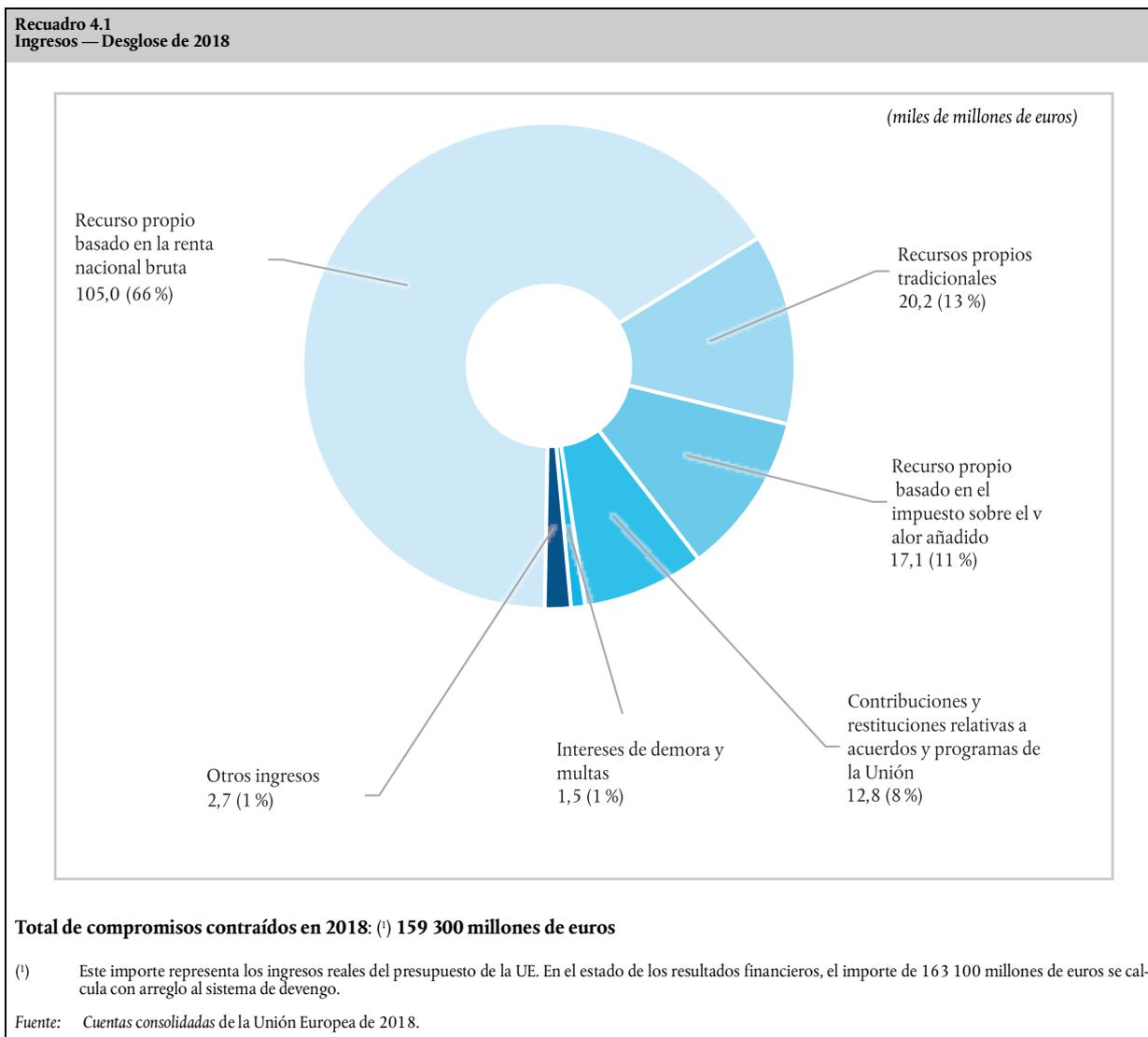
Ingresos

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 4.1-4.4 |
| Descripción sucinta de los ingresos | 4.2-4.3 |
| Alcance y enfoque de la auditoría | 4.4 |
| Regularidad de las operaciones | 4.5 |
| Examen de los elementos de los sistemas de control interno y de los informes anuales de actividad | 4.6-4.22 |
| Insuficiencias en la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros | 4.7-4.10 |
| Insuficiencias en las verificaciones realizadas por la Comisión de las declaraciones de recursos propios tradicionales de los Estados miembros | 4.11-4.13 |
| En general, el número de reservas de la RNB y del IVA no ha cambiado, pero han aumentado las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales | 4.14-4.15 |
| Se constataron retrasos en el seguimiento y en el cierre de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales por parte de la Comisión | 4.16 |
| La Comisión espera cerrar su plan plurianual de verificación de la RNB en 2019, pero seguirá evaluando el impacto de la globalización en las cuentas nacionales hasta 2024 | 4.17-4.20 |
| Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 4.21-4.22 |
| Conclusión y recomendaciones | 4.23-4.25 |
| Conclusión | 4.23 |
| Recomendaciones | 4.24-4.25 |
| | |
| Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a ingresos | |
| Anexo 4.2 — Número de reservas pendientes de la RNB, de reservas del IVA y de observaciones pendientes de recursos propios tradicionales por Estado miembro al 31.12.2018. | |
| Anexo 4.3 — Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos | |

Introducción

4.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal en materia de ingresos, que consisten en los *recursos propios* y otros ingresos. En el **recuadro 4.1** se desglosan los ingresos de 2018.



Descripción sucinta de los ingresos

4.2. La mayor parte de los ingresos (el 90 %) procede de las tres categorías de recursos propios siguientes:

- a) El **recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)** proporciona el 66 % de los ingresos y equilibra el presupuesto de la UE una vez que se han calculado los ingresos procedentes de todas las demás fuentes. Cada Estado miembro contribuye de manera proporcional sobre la base de su RNB ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ La contribución inicial se basa en previsiones de la RNB. Las diferencias entre las previsiones y la RNB final se ajustan en ejercicios subsiguientes y afectan a la distribución de los recursos propios entre los Estados miembros y no al importe total recaudado.

- b) Los **recursos propios tradicionales** representan el 13 % de los ingresos de la UE. Consisten principalmente en los derechos de aduana sobre las importaciones recaudados por los Estados miembros. El 80 % del importe total se abona al presupuesto de la UE, mientras que el 20 % restante es retenido por los Estados miembros para cubrir los costes de recaudación.
- c) El **recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA)** representa el 11 % de los ingresos de la UE, y consiste en contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme ⁽²⁾ a las bases imponibles del IVA armonizadas de los Estados miembros.

4.3. Los ingresos también se componen de importes percibidos de otras fuentes; las más destacadas son *contribuciones* y *restituciones* derivadas de *acuerdos* y programas de la Unión ⁽³⁾ (el 8 % de los ingresos de la UE).

Alcance y enfoque de la auditoría

4.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal ha obtenido garantías para su opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas claves seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. El Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a los ingresos de 2018:

- a) una muestra de 55 órdenes de cobro ⁽⁴⁾ de la Comisión, concebida para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos;
- b) los sistemas aplicados por la Comisión para:
 - i) garantizar que los datos de la RNB y el IVA de los Estados miembros constituyen una base apropiada para calcular las contribuciones de recursos propios y recaudar dichas contribuciones ⁽⁵⁾;
 - ii) gestionar los recursos propios tradicionales verificando la fiabilidad de los informes de los Estados miembros y garantizando que estos dispongan de sistemas eficaces para recaudar, notificar y poner a disposición los importes adecuados de recursos propios tradicionales;
 - iii) gestionar multas y sanciones;
 - iv) calcular los importes resultantes de los mecanismos de corrección.
- c) los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales ⁽⁶⁾ en tres Estados miembros seleccionados (Italia, Francia y España) ⁽⁷⁾.
- d) La fiabilidad de la información sobre la regularidad contenida en los *informes anuales de actividad* de la DG Presupuestos y de Eurostat.

Regularidad de las operaciones

4.5. En la presente sección se exponen las observaciones del Tribunal sobre la *regularidad* de las operaciones. Las conclusiones del Tribunal sobre la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas de la UE se han basado en su evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para calcular y recaudar los ingresos ⁽⁸⁾ y en el examen de una muestra de 55 órdenes de ingreso, ninguna de las cuales estaba afectada por *errores cuantificables*. En el **anexo 4.1** se ofrece una síntesis de los resultados de la verificación de las operaciones.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno y de los informes anuales de actividad

4.6. Como se indica en el apartado 4.4, el Tribunal seleccionó y examinó varios sistemas. Aunque las observaciones siguientes no afectan a la opinión global del Tribunal sobre la regularidad de los ingresos de la UE (véase el capítulo 1), ponen de manifiesto bien insuficiencias significativas para determinadas categorías de recursos propios, bien ámbitos en los que su cálculo y recaudación podrían mejorar.

⁽²⁾ Se aplica un tipo de referencia reducido del IVA de un 0,15 % a Alemania, los Países Bajos y Suecia, mientras que para los demás Estados miembros es del 0,3 %.

⁽³⁾ Consiste principalmente en ingresos relativos al FEAGA y al Feader (en particular, la *liquidación de cuentas* y las *irregularidades*), la participación de terceros países en los programas de investigación y otras contribuciones y restituciones a programas y actividades de la UE.

⁽⁴⁾ Una orden de cobro es un documento en el que la Comisión registra los importes que le son adeudados.

⁽⁵⁾ Para la fiscalización se tomaron como punto de partida los datos de la RNB acordados y la base imponible del IVA armonizada elaborada por los Estados miembros. El Tribunal no verificó directamente las estadísticas y los datos elaborados por la Comisión y los Estados miembros.

⁽⁶⁾ En la fiscalización se utilizaron datos de los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros visitados. El Tribunal no puede fiscalizar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

⁽⁷⁾ Estos tres Estados miembros fueron seleccionados en función del volumen de su contribución a los recursos propios tradicionales y en la evaluación de riesgos del Tribunal.

⁽⁸⁾ Véase el apartado 1.2 del **anexo 1.1**.

Insuficiencias en la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros

4.7. Cada Estado miembro envía a la Comisión un estado mensual de los derechos de aduana recaudados (contabilidad A) y un estado trimestral de los derechos constatados pendientes de recaudación (contabilidad B). La fiabilidad de estas declaraciones es crucial para el cálculo de los recursos propios tradicionales.

4.8. El Tribunal analizó la elaboración de las contabilidades A y B en Italia, Francia y España, y los procedimientos para recaudar los importes de los recursos propios tradicionales adeudados al presupuesto de la UE.

4.9. No identificó problemas significativos en la elaboración de la declaración mensual de los derechos de aduana percibidos en Italia o en Francia. Sin embargo, en España, el Tribunal halló deficiencias en los sistemas de control para la elaboración de estas declaraciones (véase el **recuadro 4.2**).

Recuadro 4.2 **Insuficiencias en los sistemas de control de los recursos propios tradicionales en España**

El Tribunal detectó falta de supervisión de los cambios realizados en el sistema de contabilidad de los recursos propios tradicionales en España. La contabilidad A del país correspondiente a mayo de 2018 contenía un asiento que reducía los importes puestos a disposición del presupuesto de la UE en medio millón de euros. Las autoridades nacionales de España explicaron que un contable había realizado dicho asiento manualmente para compensar una reserva automática generada por el sistema contable en 2008. Sin embargo, no había pruebas de que sus superiores lo hubieran aprobado.

Tras investigar el asunto, las autoridades españolas llegaron a la conclusión de que la reducción de mayo de 2018 no debería haberse efectuado y corrigieron el error. Esto revela que existen insuficiencias en los sistemas de control, los cuales, en primer lugar, deberían haber evitado que se realizara dicho asiento.

4.10. En los tres Estados miembros visitados, el Tribunal observó insuficiencias en la gestión de derechos constatados pendientes de recaudación, relacionadas sobre todo con retrasos en la ejecución del cobro de las deudas aduaneras y en el registro o la cancelación de deudas en la contabilidad ⁽⁹⁾. El Tribunal constató deficiencias similares en otros Estados miembros en años anteriores ⁽¹⁰⁾. En sus inspecciones, la Comisión también sigue detectando y notificando deficiencias relativas a la contabilidad B. El Tribunal ya ha formulado recomendaciones ⁽¹¹⁾ relativas a la contabilidad B, pero todavía no se han aplicado plenamente.

Insuficiencias en las verificaciones realizadas por la Comisión de las declaraciones de recursos propios tradicionales de los Estados miembros

4.11. El Tribunal examinó los sistemas empleados por la Comisión para verificar la fiabilidad de los informes de los Estados miembros y garantizar que estos dispongan de sistemas eficaces para recaudar, notificar y poner a disposición los importes adecuados de recursos propios tradicionales. Se examinaron las inspecciones anuales de la Comisión en los Estados miembros, y los controles de coherencia de los estados de las contabilidades A y B.

4.12. El Tribunal constató que el programa de control de 2018 de la Comisión no estaba suficientemente justificado mediante una evaluación de riesgos documentada y estructurada, y que no clasificaba a los Estados miembros por nivel de riesgo ni presentaba el impacto y la probabilidad de riesgos. En consecuencia, no pudo confirmar que las inspecciones cubrieran suficientemente los ámbitos de mayor riesgo.

4.13. Además, el Tribunal observó que la Comisión, al recibir las declaraciones de recursos propios tradicionales mensuales o trimestrales, no efectuaba un análisis sistemático de las modificaciones inusuales en las declaraciones ni recababa información al respecto que explicara el motivo de tales modificaciones.

En general, el número de reservas de la RNB y del IVA no ha cambiado, pero han aumentado las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales

4.14. Cuando la Comisión detecta casos de posible incumplimiento de los Reglamentos sobre recursos propios ⁽¹²⁾ en los datos facilitados por los Estados miembros, deja los datos abiertos a posibles cambios hasta asegurarse de la conformidad de estos datos. En los casos que afectan a la RNB o al IVA, este procedimiento se denomina formulación de una reserva y, si se refiere a los recursos propios tradicionales, registro de una observación pendiente. La Comisión determina el impacto de las reservas y las observaciones pendientes en el presupuesto de la UE tras recabar la información necesaria de los Estados miembros.

⁽⁹⁾ No se ha detectado una incidencia importante sobre los importes recuperables de los Estados miembros consignados en las cuentas consolidadas de la UE.

⁽¹⁰⁾ Véanse los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2017 (apartado 4.15), 2016 (apartado 4.15), 2015 (apartado 4.18), 2014 (apartado 4.22), 2013 (apartado 2.16), y 2012 (apartados 2.32 y 2.33).

⁽¹¹⁾ Véase el **anexo 4.3**, recomendaciones n.º 2 y n.º 3.

⁽¹²⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39) y Reglamento (UE, Euratom) n.º 608/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 29).

4.15. En el **anexo 4.2** se presenta un resumen de las reservas pendientes y de las observaciones pendientes derivadas de las verificaciones e inspecciones de la Comisión. En términos generales, el número de reservas de la RNB ⁽¹³⁾ y del IVA se ha mantenido similar al del año anterior, mientras que el número de observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales se incrementó en un 14 %.

Se constataron retrasos en el seguimiento y en el cierre de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales por parte de la Comisión

4.16. El examen efectuado por el Tribunal de observaciones pendientes seleccionadas de los recursos propios tradicionales con un impacto financiero puso de manifiesto algunos retrasos en el seguimiento y en el cierre de estas observaciones por parte de la Comisión. Además, el Tribunal observó que el 27 % de las observaciones pendientes llevaban más de cinco años en esa situación.

La Comisión espera cerrar su plan plurianual de verificación de la RNB en 2019, pero seguirá evaluando el impacto de la globalización en las cuentas nacionales hasta 2024

4.17. La Comisión prosiguió con sus verificaciones plurianuales de la RNB en los Estados miembros, y espera completarlas al final de 2019. En dichas verificaciones examina si los procedimientos que aplican los Estados miembros para la elaboración de sus cuentas nacionales son conformes al SEC 2010 ⁽¹⁴⁾, y si los datos de la RNB son comparables, fiables y completos ⁽¹⁵⁾.

4.18. En 2018, la Comisión formuló una reserva general relativa a la estimación realizada por Francia de su RNB. Lo hizo excepcionalmente porque Francia había proporcionado insuficiente información sobre la elaboración de su RNB (véase el **recuadro 4.3**). La falta de información suficiente por parte de Francia impide finalizar a tiempo el ciclo de verificación de la Comisión y aumenta el riesgo de tener que corregir la aportación nacional en una fase posterior. También puede influir en el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros.

Recuadro 4.3

La Comisión actuó rápidamente para proteger los intereses financieros de la UE mediante la introducción de una reserva general sobre los datos RNB de Francia

La Comisión verifica la comparabilidad, la fiabilidad y la exhaustividad de los datos utilizados por los Estados miembros para la elaboración de su RNB a efectos del cálculo de las contribuciones de recursos propios. Esto implica la verificación de los inventarios RNB en los Estados miembros. Dichos inventarios describen las fuentes y métodos utilizados para la estimación de su RNB.

La calidad del inventario RNB inicial de Francia era insuficiente en su formato, contenido y detalles, por lo que la Comisión no pudo llevar a cabo su verificación en los plazos indicativos acordados con los Estados miembros. La Comisión utilizó los datos RNB de Francia para calcular la contribución de ese país, pero formuló una reserva general sobre dichos datos debido a las dudas sobre su calidad. La Comisión utiliza este tipo de reserva excepcionalmente cuando considera que existe un riesgo significativo de desprotección de los intereses financieros de la UE.

4.19. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, el Tribunal indicó que la Comisión necesitaría llevar a cabo trabajo adicional para evaluar el posible impacto de la globalización en los datos RNB ⁽¹⁶⁾. En 2018, prosiguió sus actividades conjuntamente con los Estados miembros en la elaboración de una metodología para evaluar el impacto de la globalización en la elaboración de los datos RNB, particularmente por lo que respecta a la reubicación de grandes empresas multinacionales.

4.20. La Comisión y los Estados miembros acordaron fijar como plazo para la introducción de las mejoras necesarias el final de 2024. Esto supone que, al final del ciclo de verificación, la Comisión deberá formular reservas específicas relativas a la globalización para mantener los datos RNB de los Estados miembros abiertos a posibles cambios en su estimación de las actividades multinacionales.

⁽¹³⁾ Existen dos categorías principales de reservas relativas a la RNB: específicas y generales. Las reservas específicas se dividen en las específicas de operaciones, las transversales y las específicas de procedimientos. Este apartado trata de las reservas específicas de operaciones. Al final de 2018, no había reservas transversales pendientes. Existen reservas específicas de procedimientos en todos los Estados miembros para garantizar que, en el ciclo de verificación, pueden tener en cuenta los resultados del trabajo de la Comisión al calcular sus recursos propios basados en la RNB a partir de 2010. Para obtener información sobre las reservas generales, véase el apartado 4.18.

⁽¹⁴⁾ El SEC (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales) 2010 es el marco contable de la UE más reciente compatible a escala internacional, que se utiliza para crear una descripción sistemática y detallada de una economía. Véase el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

⁽¹⁵⁾ Véase el artículo 5 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (Reglamento RNB) (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1). Este fue sustituido por el Reglamento (UE) 2019/516 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado y por el que se deroga la Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 del Consejo («Reglamento RNB») (DO L 91 de 29.3.2019, p. 19), véase en particular el artículo 5, apartado 2.

⁽¹⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartados 4.10 a 4.13, y 4.23.

Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

4.21. La información facilitada en los informes anuales de actividad de 2018 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corrobora las observaciones y conclusiones del Tribunal. Por tercer año consecutivo, la DG Presupuestos estableció una *reserva* sobre el valor de los recursos propios tradicionales recaudados por el Reino Unido, debido a que este no ha puesto a disposición del presupuesto de la UE los derechos de aduana eludidos por la infravaloración de importaciones de textiles y calzado procedentes de China. El Tribunal observa que el alcance de la reserva de este año se ha ampliado para incluir posibles pérdidas de recursos propios tradicionales de otros Estados miembros como consecuencia de la infravaloración antes citada y que aún no ha sido estimada.

4.22. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2017 ⁽¹⁷⁾, el Tribunal expuso el *procedimiento de infracción* ⁽¹⁸⁾ iniciado contra el Reino Unido por no tomar las medidas adecuadas para mitigar el riesgo de fraude por infravaloración. En 2018, la Comisión envió un dictamen motivado al Reino Unido, y calculó las pérdidas totales (principal e intereses) para el presupuesto de la UE en 2 800 millones de euros ⁽¹⁹⁾. En marzo de 2019, la Comisión remitió el asunto al Tribunal de Justicia.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

4.23. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los ingresos no era significativo. Los sistemas relativos a los ingresos examinados por el Tribunal eran en general eficaces. Los controles internos clave de los recursos propios tradicionales examinados por el Tribunal en la Comisión y en algunos Estados miembros eran parcialmente eficaces (véanse los apartados 4.7 a 4.13).

Recomendaciones

4.24. En el **anexo 4.3** figura el resultado del seguimiento de las cinco recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015. La Comisión había aplicado una recomendación en algunos aspectos; tres, mayoritariamente, y dos, plenamente.

4.25. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda a la Comisión:

Recomendación 4.1

Aplicar una evaluación de riesgos más estructurada y documentada para su planificación de la inspección de los recursos propios tradicionales, además de un análisis del nivel de riesgo y de los riesgos de cada Estado miembro en relación con la elaboración de las contabilidades A y B (véase el apartado 4.12).

Plazo: Antes del final de 2020

Recomendación 4.2

Reforzar el alcance de sus controles mensuales y trimestrales de los estados de las contabilidades A y B de los recursos propios tradicionales mediante la realización de un análisis más profundo de los cambios inusuales a fin de garantizar una reacción rápida ante anomalías potenciales (véanse los apartados 4.9 y 4.13).

Plazo: Antes del final de 2020

⁽¹⁷⁾ Véase el apartado 4.17 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

⁽¹⁸⁾ Es la principal medida coercitiva que puede tomar la Comisión en caso de incumplimiento de la legislación de la UE por los Estados miembros.

⁽¹⁹⁾ Las reclamaciones contra el Reino Unido ascienden a un importe total de 3 500 millones de euros, incluido el citado procedimiento de infracción. Este está contabilizado en las cuentas consolidadas de la UE de 2018 como parte del importe recuperable de los Estados miembros.

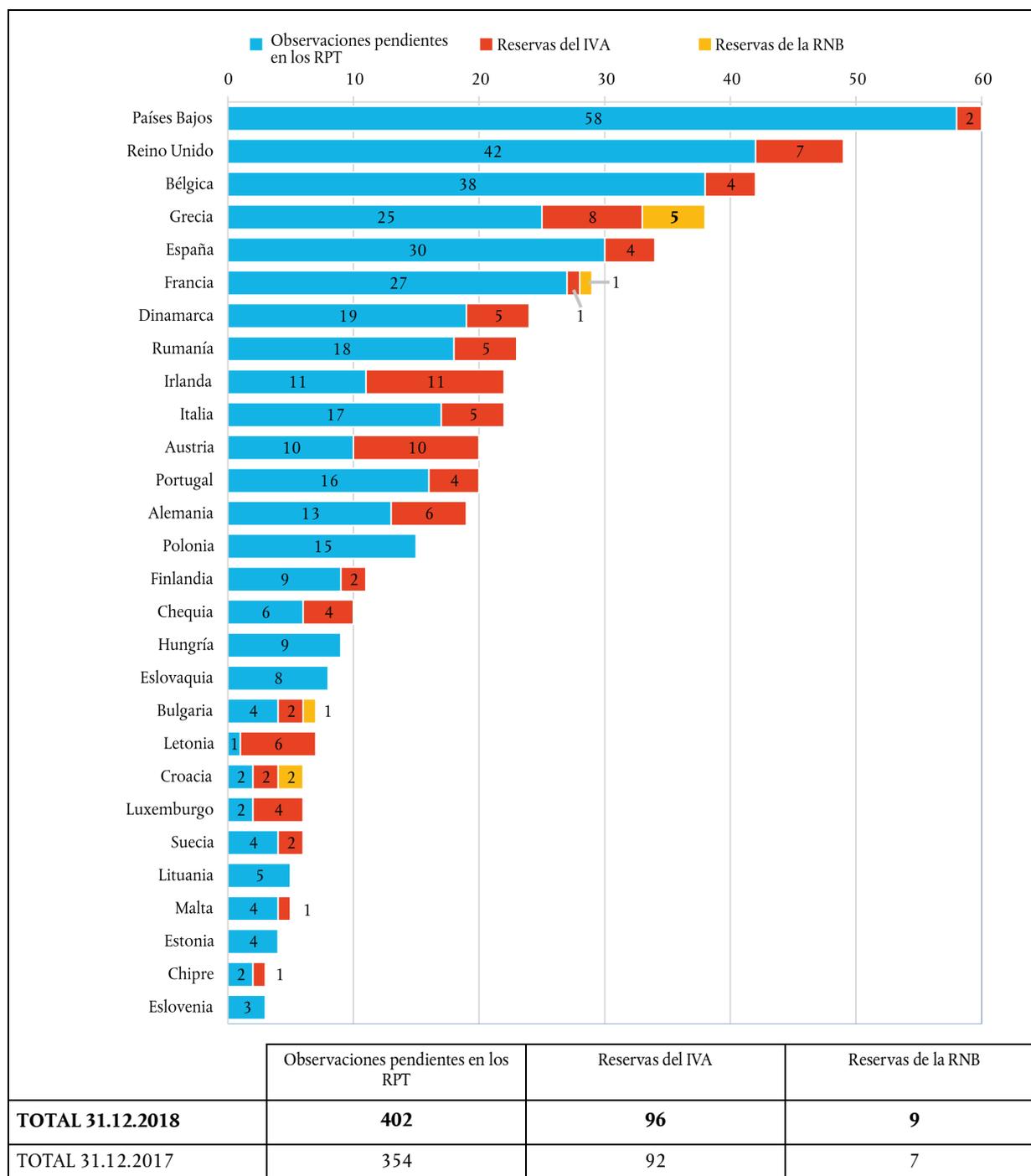
ANEXO 4.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A INGRESOS

| | 2018 | 2017 |
|---|------------------------------|------------------------------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Total de operaciones: | 55 | 55 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel de error estimado | Exento de errores materiales | Exento de errores materiales |

ANEXO 4.2

NÚMERO DE RESERVAS PENDIENTES DE LA RNB, DE RESERVAS DEL IVA Y DE OBSERVACIONES PENDIENTES DE RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES POR ESTADO MIEMBRO AL 31.12.2018.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Las cifras de reservas de la RNB solo representan reservas específicas de operaciones (que abarcan la elaboración de los componentes específicos de las cuentas nacionales de un Estado miembro). También existen reservas de la RNB específicas de procedimientos pendientes en todos los Estados miembros, que engloban la elaboración de datos a partir de 2010 (con excepción de Croacia, que cubre el período de 2013 en adelante), y una reserva general para Francia (véase el apartado 4.18).

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

| Ejercicio | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|-----------|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------------|
| | | Cumplida íntegramente | En curso de aplicación | | No aplicada | Sin objeto | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | El Tribunal recomienda a la Comisión que: Recomendación 1: adopte las medidas necesarias para garantizar que los operadores económicos reciban un trato similar en todos los Estados miembros en lo referente a la caducidad de las notificaciones de deuda tras una inspección posterior al despacho aduanero. | | X | | | | |
| | Recomendación 2: facilite a los Estados miembros directrices para mejorar su gestión de los asientos anotados en la contabilidad B. | | X | | | | |
| | Recomendación 3: vele por que los Estados miembros declaren y pongan a disposición correctamente los importes recaudados de la contabilidad B. | | X | | | | |
| | Recomendación 4: facilite, en la medida de lo posible, el cobro de deudas aduaneras por los Estados miembros cuando los deudores no pertenecen a un Estado miembro de la UE. | | | X | | | |
| | Recomendación 5: mejore los controles de los cálculos de las contribuciones de los países EEE/AELC y los mecanismos de corrección | X | | | | | |

Notas sobre el análisis del Tribunal de los avances conseguidos:

Recomendación 1: La Comisión ha presentado una propuesta de Directiva sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras (que todavía no ha sido aprobada por el Consejo), y consideró la posibilidad de llevar a cabo una investigación en todos los Estados miembros con el propósito de iniciar investigaciones judiciales en caso necesario.

Recomendación 2: La Comisión ha llevado a cabo varias actividades informativas y ha omitido dos documentos de orientación que contribuyen a la mejora de la gestión de la contabilidad B por los Estados miembros. No obstante, a juicio del Tribunal, la Comisión podría proporcionar más orientaciones prácticas sobre las consignaciones en las diferentes columnas de los estados de las contabilidades A y B, como prevé la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 de la Comisión de 8 de febrero de 2018 (véase el apartado 4.10).

Recomendación 3: Se han eliminado las incoherencias entre los estados de las contabilidades A y B de algunos Estados miembros. En un Estado miembro persiste este problema, aunque en menor medida que en años anteriores. La Comisión indica que continuará realizando un seguimiento de este problema hasta que se resuelva (véase el apartado 4.10).

Recomendación 4: La entrada en vigor del Código Aduanero de la Unión (CAU) en 2016 proporcionó medios adicionales para garantizar la recopilación de datos pertinentes. Sin embargo, estas mejoras no resolvieron plenamente el problema. La Comisión está valorando la eficacia de las disposiciones del CAU para resolver los problemas detectados por el Tribunal respecto del cobro de deudas aduaneras. Este trabajo está aún en curso.

Recomendación 5: La Comisión mejoró y reforzó los procedimientos y las listas de comprobación para los cálculos de las contribuciones y los mecanismos correctores del Espacio Económico Europeo (EEE) / la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

CAPÍTULO 5

Competitividad para el crecimiento y el empleo

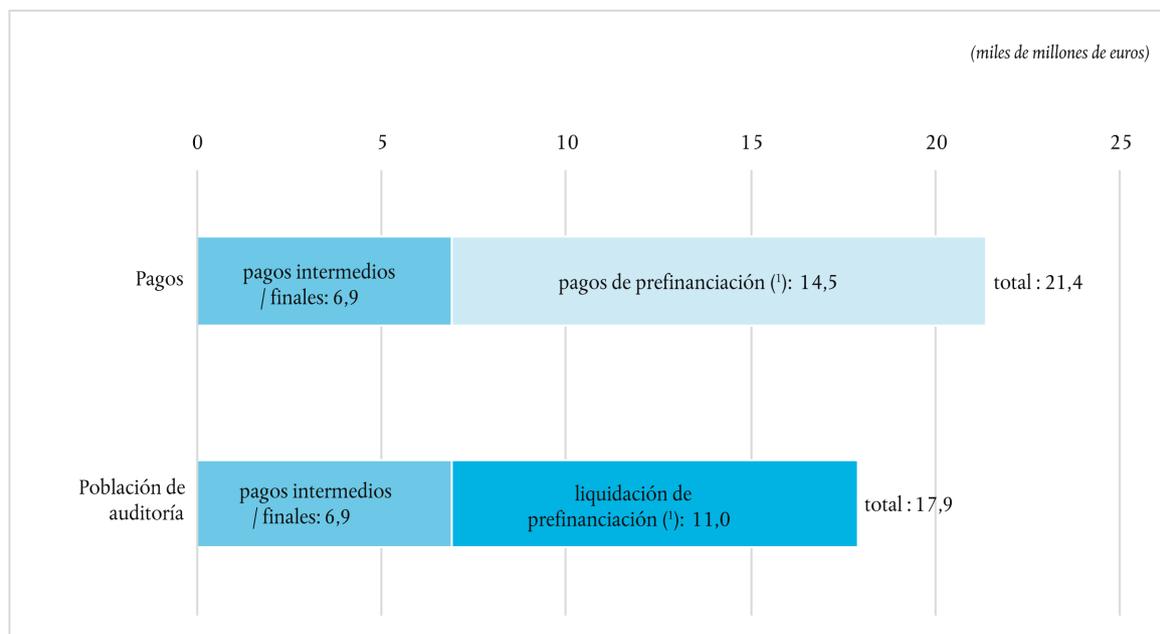
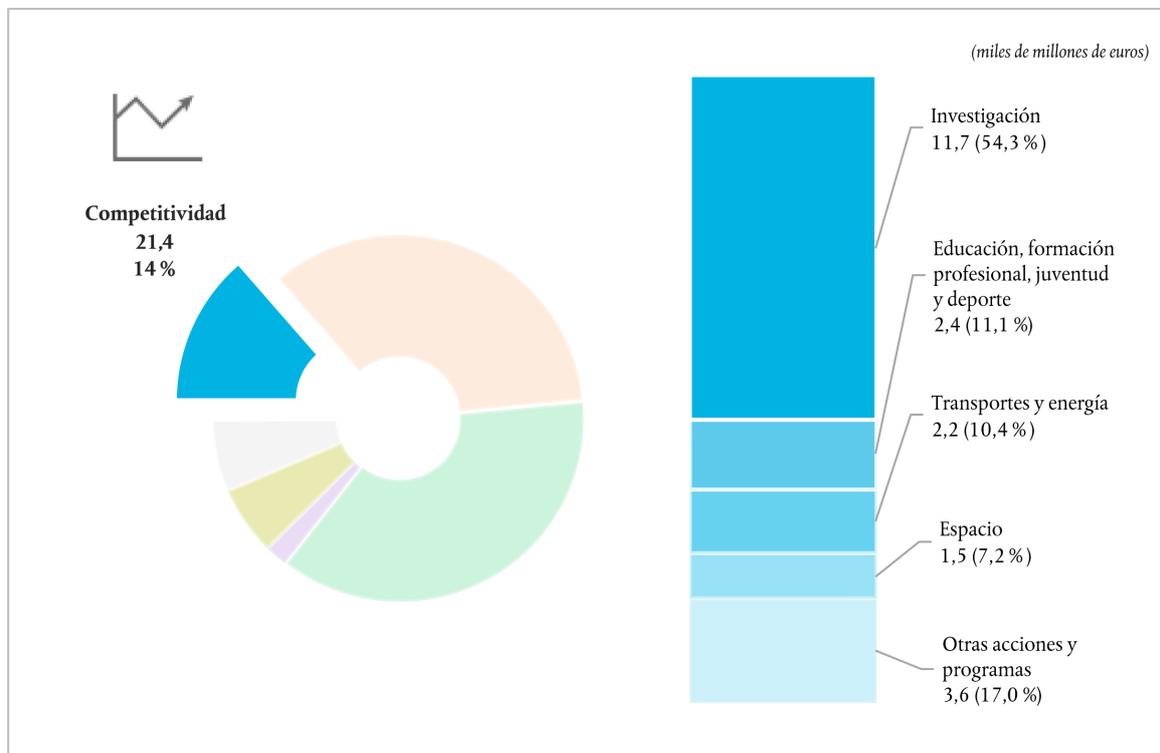
ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 5.1 – 5.8 |
| Descripción sucinta de «Competitividad para el crecimiento y el empleo» | 5.2 – 5.6 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 5.7 – 5.8 |
| Parte 1: Regularidad de las operaciones | 5.9 – 5.36 |
| Un número significativo de los errores cuantificables detectados correspondían a costes de personal no subvencionables | 5.16 – 5.17 |
| Errores frecuentes en otros costes directos | 5.18 |
| Las entidades privadas, en particular pymes y nuevos participantes, presentan mayor riesgo de error | 5.19 |
| La mayoría de errores no cuantificables afectaban al registro del tiempo y a retrasos en la distribución de los fondos | 5.20 – 5.21 |
| Horizonte 2020: Costes de las grandes infraestructuras de investigación — procedimientos complicados de verificación <i>ex ante</i> con escaso impacto en la prevención de errores | 5.22 |
| Erasmus+: Divergencia entre las normativas nacionales y de la UE | 5.23 |
| Erasmus+: Se necesitan mejoras adicionales para la gestión de las subvenciones en la EACEA | 5.24 – 5.26 |
| Los informes anuales de actividad presentan una valoración adecuada de la gestión financiera | 5.27 – 5.30 |
| Examen de la información sobre la regularidad facilitada por el auditado | 5.31 – 5.36 |
| Conclusión y recomendaciones | 5.37 – 5.40 |
| Conclusión | 5.37 – 5.38 |
| Recomendaciones | 5.39 – 5.40 |
| Parte 2: Aspectos relacionados con el rendimiento en investigación e innovación | 5.41 – 5.43 |
| La mayor parte de los proyectos obtuvieron las realizaciones y los resultados previstos | 5.43 |
| | |
| Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» | |
| Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» | |

Introducción

5.1. En el presente capítulo se exponen las observaciones del Tribunal sobre la subrúbrica 1a del MFP «Competitividad para el crecimiento y el empleo». En el **recuadro 5.1** figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta subrúbrica en 2018.

Recuadro 5.1
Subrúbrica del MFP «Competitividad para el crecimiento y el empleo» — Desglose de 2018



(¹) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 13).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2018.

Descripción sucinta de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

5.2. Los programas financiados por el gasto asignado a esta subrúbrica constituyen el núcleo del proyecto europeo y tienen la finalidad de promover una sociedad integradora, estimular el crecimiento y crear puestos de trabajo en la UE.

5.3. Este ámbito político comprende el gasto en investigación e innovación, en educación y formación, en las redes transeuropeas de energía, transporte y telecomunicaciones, en los programas espaciales y en el desarrollo empresarial. Los principales programas financiados a través de esta subrúbrica son el Séptimo Programa Marco (7PM) ⁽¹⁾ y Horizonte 2020 ⁽²⁾ para investigación e innovación, y Erasmus+ para educación, formación, juventud y deporte.

5.4. También abarca grandes proyectos de infraestructuras, como los programas espaciales Galileo (sistema global de navegación por satélite de la UE) y EGNOS (Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario), la contribución de la UE al Reactor Termonuclear Experimental Internacional y el Mecanismo «Conectar Europa».

5.5. La Comisión gestiona directamente la mayor parte del gasto de estos programas, que se ejecuta en forma de *subvenciones* en favor de los beneficiarios del sector público o privado que participan en proyectos. La Comisión abona anticipos a los beneficiarios previa firma de un convenio de subvención o de una decisión de financiación, y reembolsa los costes financiados por la UE que estos declaran una vez deducidos los anticipos abonados. En cuanto al programa Erasmus+, los gastos son gestionados en su mayor parte por organismos nacionales en nombre de la Comisión (alrededor del 80 %), mientras que el 20 % restante es gestionado por la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

5.6. El principal riesgo para la *regularidad* de las operaciones es que los beneficiarios declaren gastos no subvencionables que no sean detectados ni corregidos antes de su reembolso. Este riesgo es particularmente elevado en los programas que se caracterizan por la complejidad de sus normas en cuanto a los gastos subvencionables, como es el caso de los programas de investigación. Estas normas pueden ser a menudo malinterpretadas por los beneficiarios, especialmente los que están menos familiarizados con ellas, como las *pymes* y los participantes nuevos o no pertenecientes a la UE.

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.7. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1** para proporcionar una evaluación específica, el Tribunal examinó una muestra de 130 operaciones con arreglo al del **anexo 1.1**. La muestra se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta subrúbrica del MFP ⁽³⁾. Consistía en 81 operaciones de investigación e innovación (22 del 7PM y 59 de Horizonte 2020), además de otras 49 de otros programas y actividades, principalmente de Erasmus+, el Mecanismo «Conectar Europa» y programas espaciales. Los beneficiarios auditados estaban situados en 19 Estados miembros y 4 terceros países. El objetivo del Tribunal era contribuir a la *declaración de fiabilidad* global, según se describe en el **anexo 1.1**.

5.8. El Tribunal también examinó los siguientes elementos de «Competitividad para el crecimiento y el empleo» en 2018:

- la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en los *informes anuales de actividad* de la DG Investigación e Innovación, Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) y la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME), la coherencia de la metodología para la estimación de los importes de riesgo, las futuras correcciones y recuperaciones y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión;
- la fiabilidad del trabajo de auditoría *ex post* de la Comisión sobre la regularidad de las operaciones en Horizonte 2020. El Tribunal llevó a cabo este trabajo teniendo en cuenta su estrategia encaminada a aplicar un *enfoque de certificación* en el futuro.
- En la *parte 2* del capítulo se trata la información de la Comisión sobre el *rendimiento* de los proyectos de investigación e innovación.

⁽¹⁾ Séptimo Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico (2007-2013).

⁽²⁾ Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (Horizonte 2020).

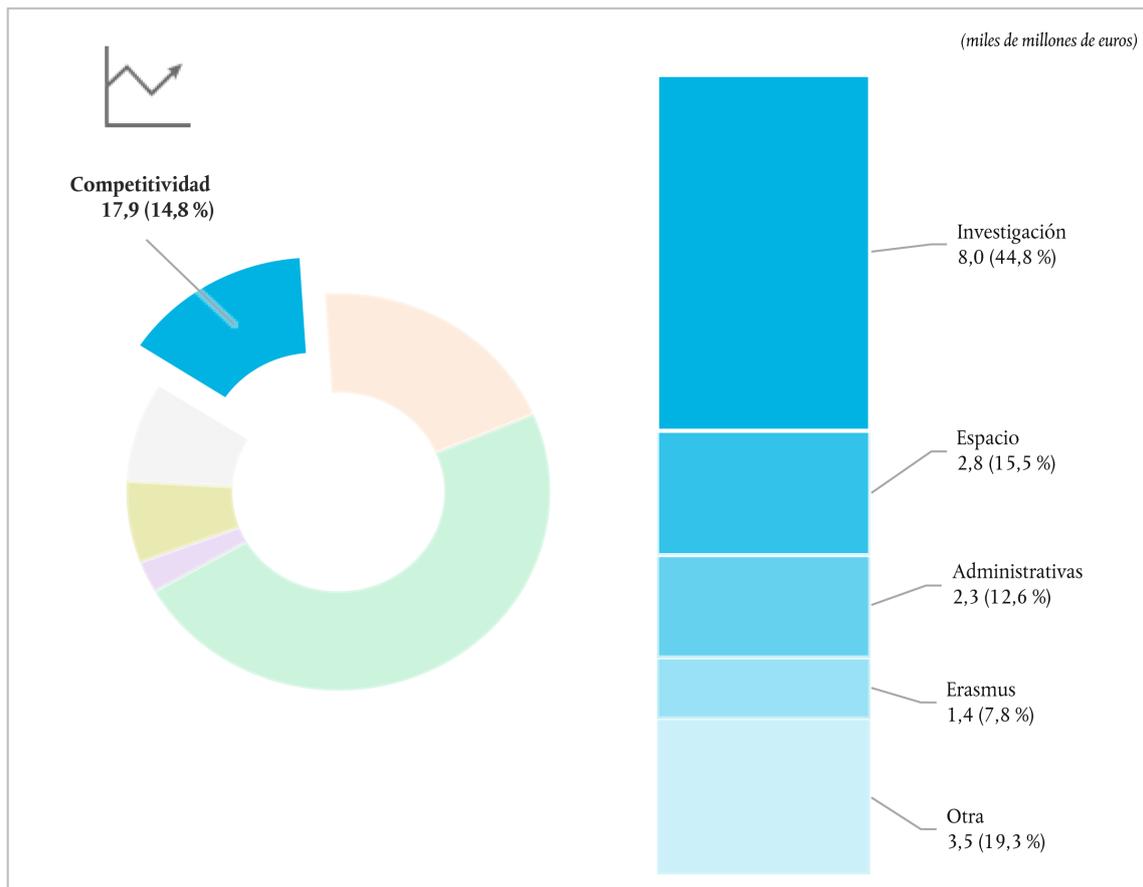
⁽³⁾ La muestra se dividió en dos estratos principales con arreglo a la evaluación del riesgo de irregularidad efectuada por el Tribunal. El primer estrato comprendía ámbitos de alto riesgo (en particular, el 7PM y Horizonte 2020), con una cobertura de auditoría intensificada, y otros ámbitos de alto riesgo (como el Mecanismo «Conectar Europa»). El segundo estrato abarcaba gastos de bajo riesgo, como los administrativos y los de los programas espaciales.

Parte 1: Regularidad de las operaciones

5.9. En el **anexo 5.1** se resumen los resultados de la verificación de las *operaciones*. 54 de las 130 operaciones examinadas (el 41,5 %) contenían *errores*. Basándose en los 31 errores que ha cuantificado, el Tribunal estima que el nivel de error de la subrúbrica 1a del MFP en su conjunto, incluidos los gastos de bajo riesgo, es del 2,0 % (*). Esta cifra es inferior a la de los dos últimos años, en los que el *nivel estimado de error* era ligeramente superior al 4 %.

5.10. Debe tenerse en cuenta la considerable diversidad de los programas y tipos de gasto que conforman la población de auditoría de esta subrúbrica, que da lugar a distintos niveles de riesgo y, por consiguiente, de error (véase el **recuadro 5.2**).

Recuadro 5.2
Desglose de la población de auditoría de la subrúbrica 1a del MFP de 2018

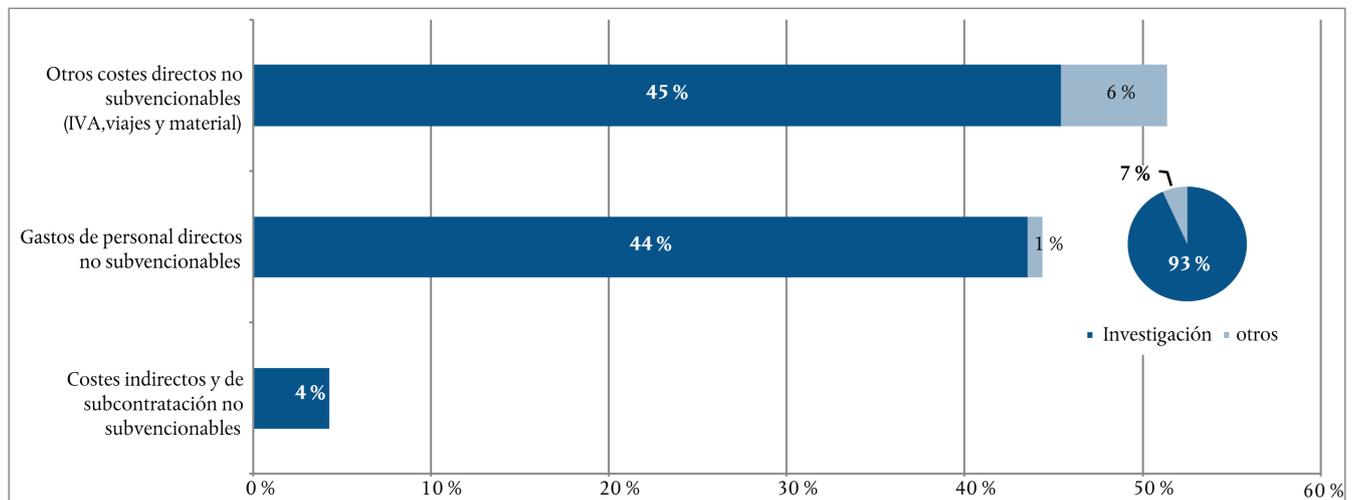


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

(*) El Tribunal calculó su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 0,7 % y el 3,2 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

5.11. En el **recuadro 5.3** se presenta un desglose del nivel de error estimado por el Tribunal para 2018 en el que distingue entre investigación y otras operaciones.

Recuadro 5.3
Desglose del nivel de error estimado por tipo de operación y características del error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5.12. Como en años anteriores, el gasto en investigación sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error. El Tribunal detectó *errores cuantificables* en costes no subvencionables en 27 de las 81 operaciones de investigación e innovación de la muestra (8 del 7PM y 19 del programa Horizonte 2020), que representan casi el 94 % de su porcentaje de error estimado para esta subrúbrica en 2018.

5.13. Este es el primer año en el que Horizonte 2020 ha representado una parte importante de los proyectos de investigación de la muestra del Tribunal (más del 70 %). Las medidas de simplificación introducidas por este programa, en particular mediante el establecimiento de un tipo fijo para los *costes indirectos* y la opción de que los beneficiarios apliquen horas anuales productivas fijas para el cálculo de la tarifa horaria, han reducido el riesgo de error, lo cual puede haber contribuido a la disminución del porcentaje de error global en la subrúbrica. Sin embargo, pese a las mejoras introducidas en el diseño del programa y en la estrategia de control de la Comisión, los resultados de la auditoría muestran que, considerado individualmente, el gasto en investigación sigue estando afectado por errores materiales. La propia Comisión estima que el porcentaje de error de Horizonte 2020 sigue por encima del *umbral de materialidad* del 2 % (véase el apartado 5.28).

5.14. Por lo que respecta a otros programas y actividades, el Tribunal detectó errores cuantificables en 4 de las 49 operaciones de la muestra. Los errores afectaban a proyectos de los programas Erasmus+ y del Mecanismo «Conectar Europa», y consistían en:

- la declaración por los beneficiarios de costes de actividades no subvencionables o el cálculo incorrecto de la movilidad de los estudiantes o indemnizaciones por desplazamiento (Erasmus+);
- cálculo incorrecto de costes de personal o, en un caso, de IVA no admisible incluido en la declaración de gastos (Mecanismo «Conectar Europa»).

5.15. La Comisión aplicó medidas correctoras que afectaban directamente a 4 operaciones de la muestra. Estas medidas tuvieron un *impacto* marginal en los cálculos del Tribunal, ya que reducían su nivel de error estimado de este capítulo en solo 0,1 puntos porcentuales. En ocho casos de error cuantificable de los beneficiarios, la solicitud de reembolso contenía suficiente información para que la Comisión, las autoridades nacionales o el auditor independiente hubieran evitado, detectado y corregido los errores antes de aceptar el gasto. Una metodología incorrecta para calcular los costes de personal, o la inclusión de otros costes no subvencionables en la declaración de costes constituyen ejemplos de estos errores. Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por la Comisión, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 0,3 puntos porcentuales más bajo.

Un número significativo de los errores cuantificables detectados correspondían a costes de personal no subvencionables

5.16. En un modelo de financiación basado en el reembolso de costes subvencionables, las normas para declarar costes de personal son complejas y su cálculo sigue siendo una importante fuente de error en las declaraciones de costes. Aunque, en general, las normas de financiación de Horizonte 2020 son más simples que las del 7PM, la metodología para calcular los costes de personal es más compleja en algunos aspectos, lo que aumenta el riesgo de error. Estas observaciones también se formularon en el Informe Especial n.º 28/2018 ⁽⁵⁾, en el que del Tribunal señalaba las dificultades que algunos cambios han creado para los beneficiarios.

5.17. Un elemento introducido en Horizonte 2020 que con frecuencia induce a error es la norma que exige la utilización de la tarifa horaria anual del ejercicio más reciente cerrado para declarar costes correspondientes al siguiente ejercicio (no cerrado) de referencia. Esta norma es de difícil aplicación y no siempre refleja los costes reales del beneficiario, ya que no tiene en cuenta los aumentos salariales de un año al siguiente.

Errores frecuentes en otros costes directos

5.18. La proporción de otros costes directos en el nivel estimado de error es mayor que en el ejercicio anterior. Algunos de los errores consistían en costes de equipamiento imputados erróneamente en su totalidad a los proyectos de la UE. Los costes de las grandes infraestructuras declarados por algunos beneficiarios también contribuyeron al porcentaje de error estimado (véase el apartado 5.22 para más información). Otras causas de error eran el IVA no subvencionable y el reembolso de costes de viaje no relacionados con el proyecto de la UE auditado.

Las entidades privadas, en particular pymes y nuevos participantes, presentan mayor riesgo de error

5.19. Una de las estrategias para impulsar la investigación europea es aumentar la participación del sector privado, concretamente empresas emergentes y pymes. Más del 50 % de los errores cuantificables detectados (17 de 31) afectaban a la financiación a beneficiarios privados, aunque estas operaciones solo eran 39 (el 30 %) de las 130 operaciones de la muestra. Los nuevos participantes y las pymes representaban aproximadamente el 10 % de la muestra global, pero su proporción de errores cuantificables es del 30 %. Una fuente de error particularmente predominante en las auditorías del Tribunal es la declaración incorrecta de costes salariales por las pymes. Los resultados muestran que las pymes y los nuevos participantes son más proclives a errores que otros beneficiarios, y dicha tendencia también se ha confirmado en las auditorías de la Comisión. En el **recuadro 5.4** se ofrece un ejemplo.

Recuadro 5.4 **Múltiples errores en una única declaración de una pyme**

Una pyme del sector sanitario del Reino Unido declaró 1,1 millones de euros en costes de personal, subcontratación y de otro tipo en el período de referencia de su primer proyecto financiado por la UE. Nueve de las diez partidas auditadas contenían errores materiales, que representaban entre el 10 % y el 36 % del valor de las distintas partidas verificadas. En particular, el beneficiario no utilizó un método para calcular los costes conforme a las normas de Horizonte 2020.

La mayoría de errores no cuantificables afectaban al registro del tiempo y a retrasos en la distribución de los fondos

5.20. En las 130 operaciones de la muestra, el Tribunal también halló 38 errores no cuantificables correspondientes a casos de incumplimiento de las normas de financiación ⁽⁶⁾. Estos casos se producían con mayor frecuencia en proyectos de investigación e innovación, y consistían principalmente en insuficiencias en los sistemas de registro del tiempo de los beneficiarios, que a menudo no cumplen los requisitos básicos y, por consiguiente, no ofrecen garantías adecuadas de la fiabilidad de las horas trabajadas en los proyectos financiados.

5.21. Además, el Tribunal detectó retrasos en la distribución de fondos de la UE por el coordinador del proyecto a los otros participantes en el mismo. Aunque algunos de estos retrasos eran comprensibles, podían tener graves consecuencias financieras para los participantes en el proyecto, en especial las pymes.

⁽⁵⁾ Informe Especial n.º 28/2018: «La mayoría de las medidas de simplificación introducidas en Horizonte 2020 han facilitado las cosas a los beneficiarios, pero todavía es posible mejorar»

⁽⁶⁾ Quince operaciones contenían tanto errores cuantificables como no cuantificables.

Horizonte 2020: Costes de las grandes infraestructuras de investigación-procedimientos complicados de verificación ex ante con escaso impacto en la prevención de errores

5.22. En el marco de Horizonte 2020, los beneficiarios pueden declarar costes capitalizados y costes de explotación de grandes infraestructuras de investigación si cumplen determinadas condiciones y tras haber obtenido de la Comisión una evaluación *ex ante* positiva de su metodología del cálculo de los costes. La verificación *ex ante* requiere mucho tiempo y otros recursos, y puede prolongarse hasta dos años durante los cuales la Comisión realiza numerosas visitas a los locales de los *beneficiarios*, como en el caso de uno de los beneficiarios auditados por el Tribunal que había declarado costes de grandes infraestructuras de investigación. Además, el Tribunal constató que, pese a la intensa verificación *ex ante*, aún podían producirse errores en la aplicación de la metodología. En dos de tres casos de declaraciones de costes de grandes infraestructuras de investigación, el Tribunal encontró importantes excesos en la declaración de estos costes, que ascendían a 75 000 euros (12 % de estos costes) y 1 30 000 euros (30 %) debido a la aplicación incorrecta de la metodología.

Erasmus+: Divergencia entre las normativas nacionales y de la UE

5.23. En sus auditorías, el Tribunal observó que los beneficiarios de la financiación de la UE se veían obligados a seguir normas nacionales que no eran totalmente coherentes con los principios de la UE (véase el **recuadro 5.5**).

Recuadro 5.5 Ejemplos en los que las normas nacionales y de la UE no concuerdan plenamente

Ejemplo 1

En el marco del programa Erasmus+ de formación profesional y educación, el personal que acompaña a los estudiantes en los intercambios tiene derecho a una dieta de entre 90 y 144 euros para estancias de hasta 14 días, y al 70 % de esta cantidad para estancias más largas. Con arreglo a las *opciones de costes simplificadas*, la UE paga la indemnización a la organización que emplea al personal que acompaña a los estudiantes. No obstante, en Eslovenia, las normas nacionales establecen un importe de 44 euros por día para las dietas (solo para comidas) auditadas por el Tribunal, que es, aun incluidos los importes pagados por alojamiento, significativamente inferior a los derechos pagados a la organización beneficiaria con cargo al presupuesto de Erasmus+.

Ejemplo 2

En Eslovaquia, el Tribunal auditó un proyecto Erasmus+ ejecutado en una escuela cuyo presupuesto está vinculado a un organismo regional superior, y constató que, para cumplir las normas financieras nacionales de las autoridades públicas, cuando la escuela recibe la financiación de Erasmus+ de la agencia nacional, tiene la obligación de transferir los fondos al organismo regional superior. Unos días después, vuelve a recibir los fondos cuando son asignados a la escuela para el proyecto Erasmus+. Estas transferencias financieras entre la escuela y el organismo regional son innecesarias para la ejecución del proyecto, y pueden suponer riesgos financieros y para la ejecución.

Erasmus+: Se necesitan mejoras adicionales para la gestión de las subvenciones en la EACEA

5.24. En 2017, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión Europea (SAI) informó sobre la fase I de la gestión de las subvenciones de Erasmus+ y Europa Creativa (desde la convocatoria hasta la firma de los contratos). En 2018, realizó un seguimiento y llegó a la conclusión de que sus recomendaciones de auditoría se habían aplicado de manera adecuada y eficaz.

5.25. En 2018, el SAI continuó con la auditoría de la fase II de la gestión de las subvenciones (de la supervisión de los proyectos hasta el pago). La auditoría dio lugar a cuatro observaciones y recomendaciones, una de ellas «crítica» (funcionamiento de los sistemas de control interno), dos «muy importantes» y una «importante». Basándose en una auditoría de seguimiento limitada, el SAI considera que, a raíz de la acción inmediata emprendida por la EACEA, los riesgos subyacentes se han atenuado parcialmente y, por consiguiente, ha rebajado la categoría de la recomendación de «crítica» a «muy importante». Todas las recomendaciones siguen pendientes, aunque ninguna de ellas presenta retrasos, y su ejecución se halla en curso.

5.26. Como se indica en el informe anual de actividad de la EACEA de 2018 y se confirma en el examen del Tribunal, la Agencia reconoce que es necesario introducir importantes mejoras en el funcionamiento de su sistema de control interno, lo que, por segundo año consecutivo, ha dado lugar a una reserva sobre dicho sistema.

Los informes anuales de actividad presentan una valoración adecuada de la gestión financiera

5.27. Los informes anuales de actividad examinados ⁽⁷⁾ ofrecen una valoración adecuada de la gestión financiera de las direcciones generales y las agencias respecto de la regularidad de las operaciones subyacentes. En líneas generales, la información facilitada corroboraba las constataciones y conclusiones del Tribunal,

5.28. Como en años precedentes, los informes de todas las direcciones generales que ejecutan el gasto en investigación e innovación contienen una reserva para los pagos en concepto de reembolso de los gastos declarados con arreglo al 7PM, puesto que el porcentaje de error residual supera el 2 % ⁽⁸⁾. En el caso de Horizonte 2020, basándose en sus propias auditorías, la Comisión publicó un porcentaje de error representativo esperado del 3,32 % y un porcentaje de error residual del 2,22 %.

5.29. La Comisión ha establecido un procedimiento para garantizar que los errores sistémicos cometidos por los beneficiarios detectados en una auditoría sean corregidos en los proyectos en curso. Por lo que respecta al 7PM, el procedimiento se aplicó en 3 932 casos de 6 821 proyectos de la DG Investigación e Innovación con posibles errores sistémicos. Así pues, al final de 2018, el porcentaje de ejecución de la corrección de estos errores solo ascendía al 57,6 %, es decir, que es inferior al esperado en esta fase, e incrementa el riesgo de no recuperación.

5.30. El Tribunal también observó que, al final de 2018, la DG Investigación e Innovación tenía 26 recomendaciones del SAI pendientes, de las cuales 9 ya llevaban retraso. Ninguna de las recomendaciones que presentaban retraso estaba clasificada como «muy importante». Una recomendación pendiente «muy importante» formulada recientemente por el SAI se refiere al seguimiento del cumplimiento, por los beneficiarios, de las obligaciones contractuales y de elaboración de informes sobre la difusión y explotación de los resultados de los proyectos. Una buena difusión y explotación contribuyen a la eficacia general de la financiación de investigación e innovación. El Tribunal observó que, en los informes de evaluación de los proyectos, se señalaban indicaban con relativa frecuencia problemas relativos al cumplimiento de estos requisitos, lo que corrobora la necesidad de realizar un mayor esfuerzo en este aspecto (véase el apartado 5.43).

Examen de la información sobre la regularidad facilitada por el auditado

5.31. En su estrategia 2018-2020, el Tribunal tiene el propósito de hacer un mejor uso de la información sobre regularidad facilitada por la Comisión. La Comisión utiliza los resultados de su trabajo de auditoría *ex post* como base para calcular el *importe de riesgo en el momento del pago*. En Horizonte 2020, el Tribunal seleccionó una muestra de 20 expedientes de auditoría cerrados al 1 de mayo de 2018 de la primera muestra representativa común de la Comisión. El objetivo era examinar las auditorías llevadas a cabo tanto por la propia Comisión como por auditores externos contratados, y determinar si podía confiar en los resultados. El Tribunal seleccionó aleatoriamente 5 auditorías llevadas a cabo por el Servicio Común de Auditoría de la DG Investigación e Innovación ⁽⁹⁾, y 15 auditorías contratadas a auditores externos, 5 de cada una de las 3 empresas privadas de auditoría que llevaban a cabo auditorías por cuenta de la Comisión. El Tribunal no incluyó los resultados de este trabajo en su verificación de operaciones del gasto de 2018.

5.32. En la primera fase de su evaluación, el Tribunal examinó los expedientes de auditoría (documentos de trabajo y documentación justificativa) en el Servicio Común de Auditoría y en las empresas de auditoría privadas. Sobre la base de este examen, identificó once auditorías a las que tuvo que aplicar procedimientos de auditoría adicionales, debido principalmente a la necesidad de obtener documentación justificativa o a discrepancias en los documentos de trabajo, que impedían al Tribunal confirmar las conclusiones. El Tribunal llevó a cabo estos procedimientos de auditoría adicionales bien mediante exámenes documentales (solicitando documentos adicionales de los beneficiarios en tres casos), bien a través de una visita de auditoría al beneficiario (ocho casos).

5.33. Los procedimientos de auditoría adicionales revelaron insuficiencias en la documentación, en la coherencia del muestreo y en la elaboración de informes, así como en la calidad de los procedimientos de auditoría en algunos de los expedientes examinados. Por ejemplo, se encontraron importes no subvencionables no detectados por los auditores debido a una verificación insuficiente por su parte, y a errores en el cálculo de los costes de personal declarados. Aunque en algunos casos el impacto financiero no era significativo, en 10 ⁽¹⁰⁾ de 20 expedientes de auditoría de la muestra no fue posible basarse en las conclusiones de auditoría. Por tanto, actualmente el Tribunal no puede utilizar los resultados del trabajo de auditoría de la Comisión.

⁽⁷⁾ DG Investigación e Innovación, Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) y Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME).

⁽⁸⁾ La Comisión publica un porcentaje representativo plurianual de error en el gasto del 7PM del 5,26 %. Declara porcentajes de error residuales únicamente para cada dirección general participante; estos varían, pero siempre son superiores al 2 %.

⁽⁹⁾ Servicio Común de Auditoría para el gasto del programa común de investigación e innovación de Horizonte 2020 de la Comisión Europea (SCA), que se encuentra en la DG Investigación e Innovación.

⁽¹⁰⁾ En dos de estos casos, relativos a proyectos de la fase 1 del instrumento destinado a las pymes, el SCA simplemente se basa en los procedimientos de control *ex ante* realizados por otros servicios de la Comisión.

5.34. Además, el Tribunal observó un problema en relación con la metodología utilizada para calcular el porcentaje de error en el programa Horizonte 2020. Las auditorías *ex post* tratan de abarcar al máximo los costes aceptados, pero rara vez los cubren en su totalidad'. El porcentaje de error se calcula como proporción del total de costes aceptados, en lugar del importe efectivamente auditado, lo que significa que el denominador en el cálculo del error es más alto y de ese modo el porcentaje de error queda subestimado. Cuando los errores observados son de naturaleza sistémica, el error se extrapola, lo que compensa parcialmente la subestimación mencionada. Sin embargo, puesto que no se efectúa una extrapolación para los errores no sistémicos, el porcentaje global de error sigue estando subestimado. La subestimación del porcentaje de error no puede cuantificarse, por lo que es imposible determinar si su impacto es significativo.

5.35. Por este motivo, en 2019 el Tribunal pondrá en marcha un nuevo ciclo de exámenes de auditorías más recientes cerradas desde su selección inicial para obtener una población mayor de evidencia de auditoría en la que basar su evaluación. Esto también permitirá al Tribunal tener en cuenta cualquier mejora subsiguiente en comparación con las auditorías examinadas en 2018, llevadas a cabo al inicio del programa Horizonte 2020.

5.36. El Tribunal examinó también la información del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2018 con respecto a la estimación de riesgo en el momento del pago en los ámbitos políticos incluidos en la subrubrica 1a del MFP. La Comisión no calcula un porcentaje único para toda la subrubrica, sino dos porcentajes diferenciados, uno para Investigación, Industria, Espacio, Energía y Transporte (1,9 %), y otro para Otras Políticas Internas (0,7 %). Sobre la base de las cifras de la Comisión, el Tribunal calculó que el porcentaje para la subrubrica 1a de MFP en su conjunto sería del 1,6 %. Este porcentaje se sitúa en la horquilla de la propia estimación del nivel de error del Tribunal. No obstante, a juicio del Tribunal, se halla subestimado debido a la cuestión metodológica descrita en el apartado 5.34.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

5.37. La evidencia de auditoría global obtenida por el Tribunal en el presente capítulo indica que los gastos en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» alcanza el umbral de materialidad. En esta subrubrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 2,0 % (véase el **anexo 5.1**). Sin embargo, los resultados muestran que el gasto en investigación sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error.

5.38. El *importe de riesgo en el momento del pago* establecido en el informe anual de gestión y rendimiento se sitúa en la horquilla de la propia estimación del nivel de error del Tribunal (véase el apartado 5.36).

Recomendaciones

5.39. En el **anexo 5.2** figura el resultado del seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe anual relativo al ejercicio 2015, y las cuatro formuladas por el Tribunal en su informe anual de 2017, cuyo plazo de aplicación finalizó a finales de 2018. La Comisión había aplicado cuatro recomendaciones plenamente y otras cuatro en su mayor parte.

5.40. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda que la Comisión:

Recomendación 5.1

lleve a cabo controles más específicos de las declaraciones de costes de las pymes y los nuevos participantes en el mercado y refuerce su campaña de información sobre las normas de financiación, dirigiéndola a estos importantes beneficiarios.

Fecha máxima de aplicación: 2020

Recomendación 5.2

para el próximo programa marco de investigación, simplifique aún más las normas para el cálculo de los costes de personal, evalúe el valor añadido del mecanismo para grandes infraestructuras de investigación y estudie cómo se puede mejorar esta metodología.

Fecha máxima de aplicación: Final de 2020

Recomendación 5.3

con respecto a Horizonte 2020, aplique las observaciones formuladas por el Tribunal a raíz de su examen de las auditorías *ex post* sobre la documentación, la coherencia del muestreo y la elaboración de informes, así como la calidad de los procedimientos de auditoría.

Fecha máxima de aplicación: Mediados de 2020

Recomendación 5.4

aborde sin demora las constataciones del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión con respecto a:

- los sistemas de control interno de la EACEA sobre el sistema de gestión de subvenciones de Erasmus+;
- la supervisión del cumplimiento de las obligaciones contractuales y los requisitos de comunicación de información sobre la difusión y explotación de los resultados de los proyectos de investigación e innovación.

Fecha máxima de aplicación: Mediados de 2020

Parte 2: Aspectos relacionados con el rendimiento en investigación e innovación

5.41. El Tribunal estudió los informes de la Comisión sobre el rendimiento de 50 proyectos de investigación e innovación de la muestra ⁽¹¹⁾, 21 de los cuales ya habían finalizado. El Tribunal no valoró directamente la calidad de la investigación desarrollada ni el impacto de los proyectos en el logro del objetivo de la política de mejorar la investigación y la innovación.

5.42. En cada proyecto, el Tribunal examinó el informe de evaluación, que es cumplimentado por el funcionario de proyectos de la Comisión en los controles previos al reembolso de los gastos declarados. El Tribunal tomó nota de las conclusiones de los agentes encargados de los proyectos sobre si:

- los avances notificados sobre las *realizaciones* y los *resultados* eran conformes a los objetivos fijados en el convenio de subvención;
- los costes imputados al proyecto eran razonables a la luz de los avances notificados;
- las realizaciones y los resultados del proyecto se habían divulgado con arreglo a los requisitos del convenio de subvención.

La mayor parte de los proyectos obtuvieron las realizaciones y los resultados previstos

5.43. Según los informes de la Comisión, la mayoría de los proyectos obtuvieron las realizaciones y los resultados esperados. Sin embargo, estos informes también pusieron de manifiesto que varios proyectos estaban afectados por problemas que mermaban a sus resultados:

- en diez casos, los avances notificados solo se ajustaban parcialmente a los objetivos acordados con la Comisión, y, en dos casos, no se ajustaban a dichos objetivos;
- en tres casos, la Comisión consideró que los costes notificados no eran razonables teniendo en cuenta los avances logrados;
- en diez casos, la divulgación de las realizaciones y resultados de los proyectos fue solo parcial. En dos casos no se realizaron actividades de divulgación.

⁽¹¹⁾ El Tribunal examinó el rendimiento de proyectos colaborativos con múltiples participantes y excluyó ciertas operaciones como los pagos por movilidad a distintos investigadores.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

| | 2018 | 2017 |
|---|-------|-------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Total de operaciones: | 130 | 130 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel de error estimado | 2,0 % | 4,2 % |
| Límite superior de error (LSE) | 3,2 % | |
| Límite inferior de error (LIE) | 0,7 % | |

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

| Año | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso | | No aplicada | Sin objeto | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | Recomendación 1: la Comisión, las autoridades nacionales y los auditores independientes deberían utilizar toda la información pertinente para prevenir, o detectar y corregir los errores antes del reembolso; | | X | | | | |
| | Recomendación 2: proporcionar orientaciones a los beneficiarios sobre las diferencias específicas entre Horizonte 2020, el PM7 y programas similares; | X | | | | | |
| | Recomendación 3: la Comisión debería publicar directrices comunes destinadas a los organismos de ejecución para el gasto en investigación e innovación, con el fin de garantizar un tratamiento coherente de los beneficiarios al aplicar las recomendaciones de auditoría para la recuperación de gastos no subvencionables; | X | | | | | |
| | Recomendación 4: supervisar detenidamente la aplicación de las correcciones extrapoladas sobre la base de sus auditorías <i>ex post</i> de costes reembolsados con arreglo al PM7. | | X | | | | |

| Año | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso | | No aplicada | Sin objeto | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2017 | Al final de 2018, la Comisión debería: Recomendación 1: en cuanto al programa Horizonte 2020, aclare más las normas de subvencionabilidad relativas a los gastos de personal, revise la metodología empleada en los gastos de personal, y complete la lista de problemas en determinados países; | | X | | | | |
| | Recomendación 2: respecto del Mecanismo «Conectar Europa», mejorar el grado de concienciación de los beneficiarios sobre las normas de subvencionabilidad, especialmente mediante el establecimiento de una distinción clara entre contrato de ejecución y subcontrato; | | X | | | | |
| | Recomendación 3: aborde sin demora las insuficiencias detectadas por el SAI: — en el proceso de gestión de subvenciones Erasmus+ de la EACEA; — en la supervisión de proyectos de investigación e innovación. | X | | | | | |

CAPÍTULO 6

Cohesión económica, social y territorial

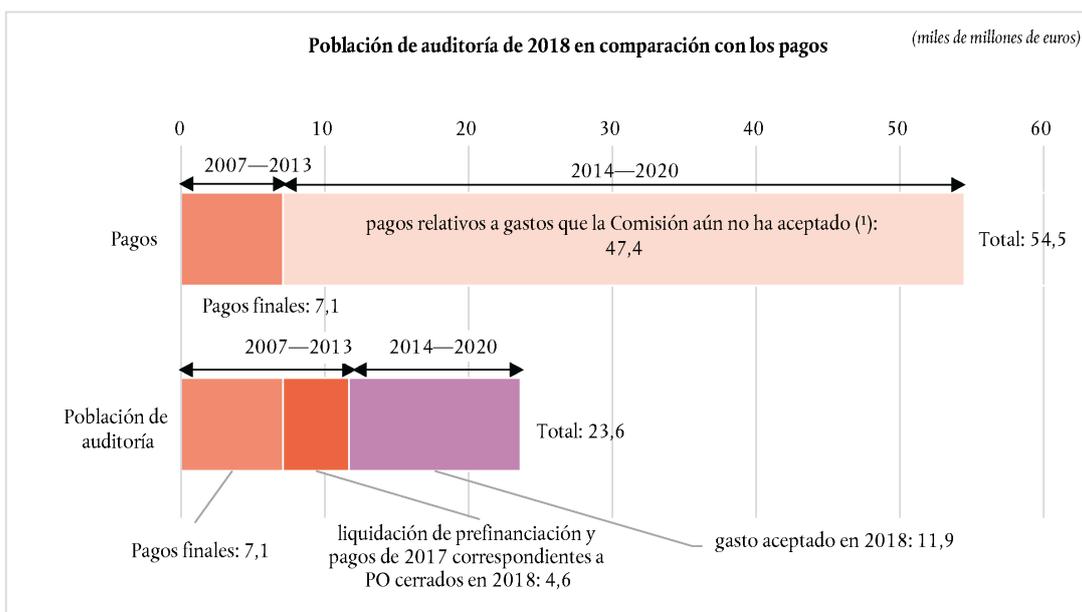
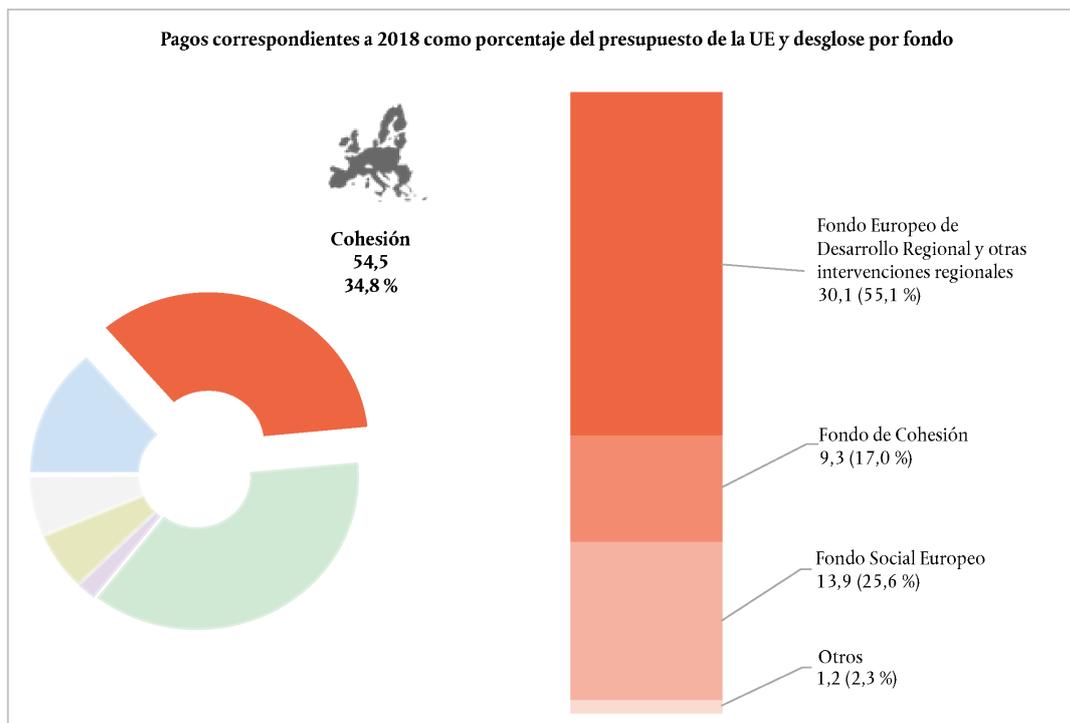
ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 6.1-6.12 |
| Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial» | 6.2-6.6 |
| Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto | 6.2 |
| Ejecución y marco de control y fiabilidad | 6.3-6.6 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 6.7-6.12 |
| Parte 1 — Regularidad de las operaciones | 6.13-6.70 |
| Resultados del examen de las operaciones realizado por el Tribunal y repetición del trabajo de auditoría | 6.14-6.40 |
| Proyectos y gastos no subvencionables | 6.19-6.24 |
| Infracciones de las normas del mercado interior | 6.25-6.32 |
| Incumplimiento de las normas que rigen el uso de instrumentos financieros | 6.33-6.38 |
| La retención injustificada de fondos de la UE destinados a los beneficiarios supuso retrasos en los pagos | 6.39-6.40 |
| Evaluación realizada por el Tribunal del trabajo de las autoridades de auditoría | 6.41-6.50 |
| Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad | 6.51-6.70 |
| Garantía para el período de programación 2014-2020 | 6.51-6.64 |
| Disposiciones de cierre | 6.65-6.70 |
| Conclusión y recomendaciones | 6.71-6.77 |
| Conclusión | 6.71-6.75 |
| Recomendaciones | 6.76-6.77 |
| Parte 2 — Evaluación del rendimiento de los proyectos | 6.78-6.88 |
| | |
| Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones | |
| Anexo 6.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros | |
| Anexo 6.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores | |

Introducción

6.1. En el presente capítulo se exponen las conclusiones del Tribunal sobre la subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial». Los pagos sujetos a la fiscalización del Tribunal corresponden al cierre del *período de programación* 2007-2013 y a la ejecución del *período de programación* 2014-2020. En el **recuadro 6.1** figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta subrúbrica en 2018. En el apartado 6.7 se explica con mayor detalle la población auditada de 2018.

Recuadro 6.1
Subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial» — Desglose de 2018



(¹) La cifra de 47 400 millones de euros consiste en los pagos intermedios y los anticipos anuales correspondientes al período de programación 2014-2020 que no se incluyeron en las cuentas subyacentes a los paquetes de fiabilidad que la Comisión aceptó en 2018. Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo I.1**, apartado 13), estas operaciones se consideran prefinanciación y, por consiguiente, no forman parte de la población de auditoría del Tribunal para el informe anual de 2018.

Fuente: Cuentas consolidadas de la UE de 2018.

Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»

Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

6.2. El gasto con cargo a la subrubrica 1b del MFP, «Cohesión económica, social y territorial», se centra en reducir las diferencias de desarrollo entre los distintos Estados miembros y regiones de la UE y en fortalecer la competitividad de todas las regiones ⁽¹⁾. Estos objetivos se llevan a cabo a través de los siguientes fondos o instrumentos:

- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a corregir los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas generadoras de empleo, sobre todo en beneficio de las empresas;
- el Fondo de Cohesión (FC), que, en aras de la promoción del desarrollo sostenible, financia proyectos medioambientales y de transporte en aquellos Estados miembros con una RNB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE;
- el Fondo Social Europeo (FSE), que tiene como finalidad impulsar un elevado nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo, con medidas tales como las de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), destinadas a regiones con una elevada tasa de desempleo juvenil;
- otros mecanismos menores, como el Instrumento Europeo de Vecindad, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas y una contribución al Mecanismo «Conectar Europa».

Ejecución y marco de control y fiabilidad

6.3. Los Estados miembros, por lo general, presentan *programas operativos* (PO) plurianuales al comienzo de cada período de programación para todo el período de vigencia de un MFP. Una vez que la Comisión concede su aprobación, la responsabilidad de la ejecución de un PO se comparte entre la Comisión ⁽²⁾ y el Estado miembro. Los *beneficiarios* reciben el reembolso a través de las autoridades de los Estados miembros, con arreglo a los términos de los PO, y el presupuesto de la UE cofinancia los gastos realizados y abonados en concepto de *operaciones* subvencionables.

6.4. El marco de control y fiabilidad revisado en vigor para el período de programación 2014-2020 tiene la finalidad de garantizar que el porcentaje de error residual ⁽³⁾ de estos reembolsos a los PO se mantiene por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % establecido en el Reglamento ⁽⁴⁾. Los elementos principales del marco de control y fiabilidad revisado son:

- El trabajo realizado por las *autoridades de auditoría* sobre los gastos incluidos en las cuentas anuales, que se plasma en un informe de control anual que se envía a la Comisión como parte de los «paquetes de garantía» de los Estados miembros ⁽⁵⁾. Presenta el porcentaje de error residual del PO (o grupo de PO) y una opinión de auditoría sobre la regularidad del gasto declarado y el buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control.
- La aceptación anual de las cuentas. Para ello, la Comisión efectúa, sobre todo, controles administrativos de la exhaustividad y de la exactitud de las cuentas antes de aceptarlas y liberar el importe del 10 % retenido previamente como garantía ⁽⁶⁾;
- Posteriormente, exámenes documentales de la Comisión de cada paquete de garantía y auditorías de *regularidad* en los Estados miembros. La Comisión lleva a cabo estos controles en los Estados miembros para validar y extraer conclusiones sobre los *porcentajes de error residual* comunicados por las autoridades de auditoría y publicarlos en sus *informes anuales de actividad* del ejercicio siguiente.

6.5. El proceso que ha de preceder al cierre de los PO en el período de programación 2007-2013 es comparable al descrito en el apartado 6.4, que incluye la evaluación de los paquetes de fiabilidad en el período de programación 2014-2020.

6.6. El Tribunal describió detalladamente su marco de control y fiabilidad en su Informe Anual relativo al ejercicio 2017 ⁽⁷⁾. Véase asimismo la **ilustración 6.1** que figura a continuación.

⁽¹⁾ Véanse los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

⁽²⁾ Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Política Regional y Urbana) y Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

⁽³⁾ En sus informes anuales de actividad, la Comisión utiliza la expresión «porcentaje de riesgo residual» para referirse al cierre del período de programación 2007-2013, y «porcentaje de error total residual» en el caso del período de programación 2014-2020. En el presente capítulo se aplica a ambos el término «porcentaje(s) de error residual».

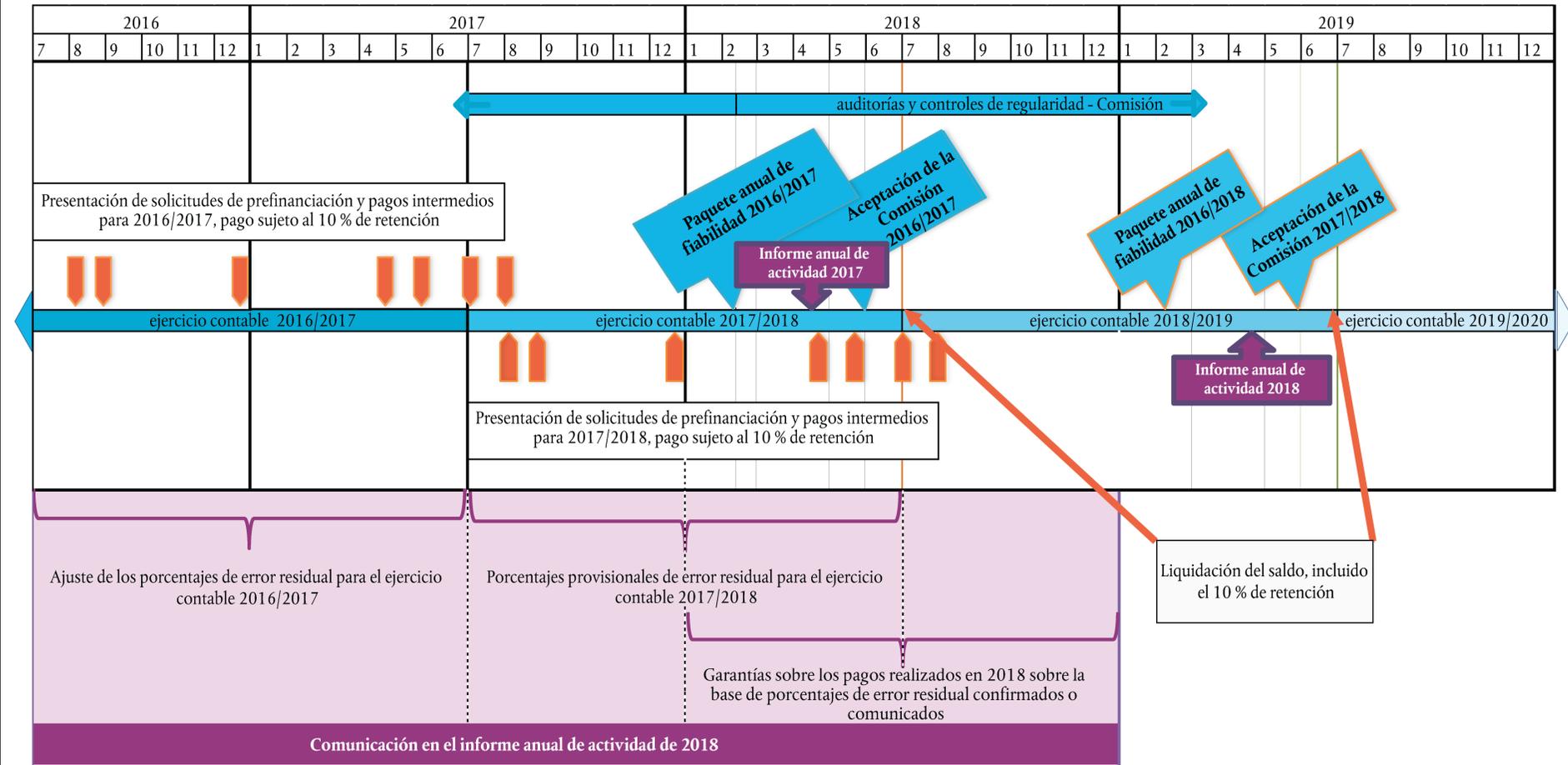
⁽⁴⁾ Artículo 28, apartado 11, del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo 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 (Reglamento de disposiciones comunes) (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁽⁵⁾ El paquete de fiabilidad está compuesto por una declaración de gestión, un resumen anual, las cuentas anuales certificadas, un informe de control anual y una opinión de auditoría.

⁽⁶⁾ El artículo 130 del Reglamento (UE) 1303/2013 («Reglamento de disposiciones comunes») limita el reembolso de los pagos intermedios al 90 %. El 10 % restante se libera tras la aceptación de las cuentas.

⁽⁷⁾ Apartados 6.5 a 6.15.

Ilustración 6.1
Marco de control y fiabilidad para el período de programación 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.7. En 2018, la Comisión aceptó cuentas con gastos de 248 de los 419 PO aprobados (unos 11 900 millones de euros). Dichas cuentas procedían de 202 paquetes de garantía presentados por los 28 Estados miembros respecto del período de programación 2014-2020. Además, la Comisión cerró o cerró parcialmente ⁽⁸⁾ 217 PO (en torno a 11 700 millones de euros) del período de programación 2007-2013. La población auditada por el Tribunal (aproximadamente 23 600 millones de euros) consistió en el gasto incluido en estos paquetes de fiabilidad para el ejercicio contable 2016/2017 (período 2014-2020), y el gasto certificado por las *autoridades de certificación*, así como el gasto subyacente a los informes finales de control de las autoridades de auditoría para el período 2007-2013.

6.8. El objetivo del Tribunal era contribuir a la declaración de fiabilidad general, tal como se describe en el **anexo 1.1**. Al tener en cuenta las características del marco de control y fiabilidad aplicable a este ámbito de gasto, el Tribunal pretendía asimismo valorar el grado de fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría y de la Comisión. Esto se realizó con intención de incrementar eventualmente su utilización en el futuro y, en ese contexto, identificar los aspectos que es necesario mejorar.

6.9. En la **parte 1** del presente capítulo, dedicada a la regularidad, aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó en 2018 los siguientes elementos con respecto a «Cohesión económica, social y territorial»:

- a) una muestra de 220 operaciones, concebida para que fuera estadísticamente representativa del conjunto de gastos con cargo a la subrúbrica 1b del MFP, que las autoridades de auditoría habían comprobado previamente;
- b) el trabajo realizado por las autoridades de auditoría para validar la información incluida en los 24 paquetes de fiabilidad o de cierre, utilizando también la muestra de 220 operaciones mencionada anteriormente;
- c) el trabajo de auditoría de la Comisión, tras la aceptación de las cuentas, para comprobar los aspectos relativos a la regularidad de los paquetes de fiabilidad 2014-2020;
- d) el trabajo de la Comisión para revisar y validar los porcentajes de error comunicados en los paquetes de fiabilidad o de cierre de 2018. Asimismo, analizó la pertinencia y fiabilidad de la información sobre regularidad de los informes anuales de actividad de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

6.10. El Tribunal examinó la muestra en dos fases. En primer lugar, se seleccionaron 24 paquetes de fiabilidad o cierre (15 del período de programación 2014-2020 y 9 del período de programación 2007-2013) que cubrían 53 de los 465 PO en los que había una liquidación de la Comisión con cargo al presupuesto de la UE en 2018. En estos PO, el Tribunal seleccionó a continuación operaciones que las autoridades de auditoría habían comprobado previamente. En el **anexo 6.2** se incluye un desglose por Estado miembro de la muestra auditada.

6.11. El trabajo de auditoría realizado por el Tribunal este año fue igual al descrito detalladamente en su Informe Anual relativo al ejercicio 2017 ⁽⁹⁾.

6.12. En la **parte 2** del presente capítulo, se evaluaron los sistemas de los Estados miembros para medir e informar del rendimiento. Asimismo, se comprobó el trabajo de las autoridades de auditoría y de la Comisión para garantizar la idoneidad y fiabilidad de los datos sobre el rendimiento. En los casos en que el Tribunal repitió las auditorías de operaciones finalizadas físicamente, también evaluó el grado de consecución de los objetivos fijados para los indicadores de realización y de resultados comunicado por las autoridades.

Parte 1 — Regularidad de las operaciones

6.13. Esta parte del capítulo consta de tres subsecciones. La primera se refiere a la verificación por parte del Tribunal de la muestra de 220 operaciones de este ejercicio con el fin de obtener información sobre las principales fuentes de error y proporcionar material para la declaración de fiabilidad general. La segunda recoge la evaluación llevada a cabo por el Tribunal del trabajo de las autoridades de auditoría, y la tercera se ocupa del trabajo de la Comisión. Sobre la base de los resultados de todas las subsecciones, el Tribunal extrae conclusiones sobre la información relativa a la regularidad que figura en los informes anuales de actividad de las dos direcciones generales responsables y en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

⁽⁸⁾ Si las cuestiones que implican un impacto significativo permanecen abiertas, la Comisión liquida únicamente el importe no impugnado. Una vez resueltas todas las cuestiones pendientes, se liquida el saldo y se cierra el PO.

⁽⁹⁾ Apartados 6.21 a 6.23.

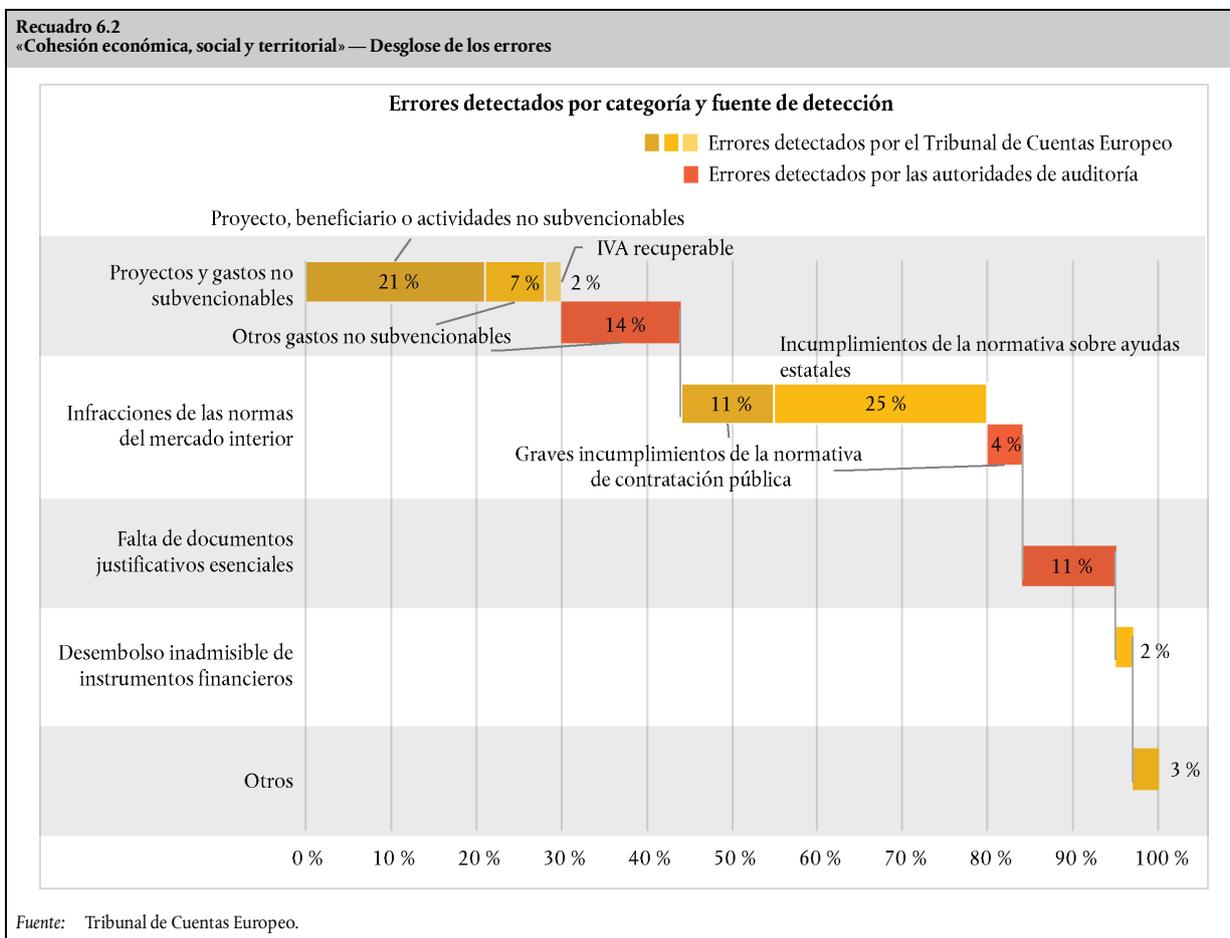
Resultados del examen de las operaciones realizado por el Tribunal y repetición del trabajo de auditoría

6.14. El **anexo 6.1** ofrece una visión general de los resultados de la verificación de las operaciones efectuada por el Tribunal. En las 220 operaciones examinadas, el Tribunal identificó y cuantificó 36 errores que no habían sido detectados por las autoridades de auditoría. Teniendo en cuenta los 60 errores previamente hallados por las autoridades de auditoría y las correcciones realizadas por las autoridades responsables de los programas por valor total de 314 millones de euros que abarcan ambos períodos de programación, el Tribunal estima que el nivel de error es del 5,0 % ⁽¹⁰⁾. El número y el impacto de los errores que detectó el Tribunal en las operaciones del período 2014-2020 fueron superiores a los de las operaciones correspondientes al cierre del período 2007-2013.

6.15. Las autoridades de auditoría habían notificado 60 errores cuantificables en los paquetes de fiabilidad o de cierre para las 220 operaciones que integraban la muestra, errores relacionados principalmente con gastos no subvencionables (37) y contratación pública (18) ⁽¹¹⁾, seguidos por la falta de documentos justificativos esenciales (3).

6.16. Los Estados miembros aplicaron *correcciones financieras* a estos errores, extrapolándolos según fuera necesario, con el fin de reducir los porcentajes de error residual por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

6.17. En el **recuadro 6.2** se recogen los errores detectados por el Tribunal desglosados por categoría. También se desglosa por la fuente de todos los errores constatados, incluidos los comunicados por las autoridades de auditoría, en las operaciones auditadas. Los conceptos que más contribuyeron al porcentaje de error estimado del Tribunal fueron los gastos no subvencionables, seguidos del incumplimiento de las normas sobre *ayudas estatales* y contratación pública. En los apartados 6.19 a 6.40 se recoge más información sobre estos errores.



⁽¹⁰⁾ El Tribunal calculó su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 2,5 % y el 7,5 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽¹¹⁾ Una sola operación puede presentar varios tipos de error.

6.18. El número y el impacto de los errores detectados demuestran que sigue habiendo insuficiencias persistentes que afectan a la regularidad del gasto declarado por las autoridades de gestión. Esta constatación corrobora los resultados de las auditorías de cumplimiento de la Comisión durante 2018, cuya conclusión fue que en 5 de los 26 casos había deficiencias significativas en el requisito clave 4 relativo a la idoneidad de las verificaciones de la gestión.

Proyectos y gastos no subvencionables

6.19. En sus declaraciones de gastos a la Comisión, las autoridades de los Estados miembros certifican que estos se efectuaron de conformidad con una serie de disposiciones específicas establecidas en normas nacionales o de la UE, y que la ayuda se concedió a beneficiarios u operaciones que cumplían los requisitos de subvencionabilidad del PO.

6.20. Los proyectos y gastos no subvencionables son las principales fuentes de errores en el FEDER/FC y en el FSE. En el 7 % de las operaciones examinadas, el Tribunal constató que los proyectos no cumplían las normas de subvencionabilidad establecidas por la UE o por el Estado miembro. Estos casos representan el 44 % del total de los errores cuantificables y aproximadamente 1,9 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

6.21. Las causas principales de los gastos no subvencionables eran participantes o actividades de los proyectos que no reunían las condiciones de subvencionabilidad. Estas causas estaban presentes en la mitad de las operaciones en que se detectaron gastos no subvencionables y representaban el 21 % del nivel de error estimado.

6.22. De conformidad con las normas de la UE, el gasto del IVA solo puede optar a la cofinanciación si no se puede recuperar con arreglo a la legislación nacional sobre el IVA. De modo similar al ejercicio pasado, el Tribunal encontró 11 proyectos en 4 PO en los que las autoridades del Estado miembro habían declarado IVA recuperable como gasto subvencionable. Ocho de estos errores se produjeron en Polonia, tal y como indicó el Tribunal en su último informe anual. En todos estos casos, las autoridades de auditoría interpretaron incorrectamente las normas de subvencionabilidad y no comunicaron la situación como una irregularidad. El Tribunal no cuantificó estos ocho errores porque la Comisión aplicó correcciones financieras. En el análisis rápido de casos sobre el IVA elaborado por el Tribunal ⁽¹²⁾ se ofrece más información sobre esta cuestión y se explica que, frecuentemente, el reembolso del IVA es una fuente de errores, ya que las normas se suelen aplicar de manera incoherente.

Las medidas de simplificación podrían prevenir las irregularidades

6.23. Una fuente importante de complejidad para los beneficiarios se produce cuando los requisitos nacionales de subvencionabilidad exceden los requisitos establecidos por la legislación de la UE ⁽¹³⁾. Tres errores detectados por el Tribunal podrían haberse evitado si las autoridades del Estado miembro no hubiesen definido unas condiciones nacionales de subvencionabilidad tan complejas (véase un ejemplo en el **recuadro 6.3**).

Recuadro 6.3 **Condiciones nacionales de subvencionabilidad complejas: un ejemplo**

Las normas de subvencionabilidad de un PO polaco incluían una condición que prohibía el uso de una subvención de la UE en caso de que otra entidad desarrollase el mismo tipo de actividad en las mismas instalaciones. Este requisito, que va más allá de lo dispuesto en la normativa de la UE, se repetía en el acuerdo de subvención.

Puesto que un beneficiario, un abogado, estableció su actividad en las mismas instalaciones que otro despacho de abogados, el proyecto no podía optar a percibir cofinanciación.

El Tribunal también detectó condiciones nacionales de subvencionabilidad complejas en Alemania.

6.24. Por otro lado, una medida de simplificación que puede reducir la carga administrativa para los beneficiarios es el uso de opciones de costes simplificados (OCS). En el caso de las operaciones auditadas por el Tribunal en que se empleaban OCS, constató que eran menos proclives al error, aunque observó que el uso de OCS sigue siendo limitado en casos en que podría resultar apropiado.

⁽¹²⁾ Análisis rápido de casos, Reembolso del IVA en el ámbito de cohesión: el uso de los fondos de la UE es proclive a error y no alcanza su nivel óptimo, noviembre de 2018 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RRCR-VAT/RRCR-VAT_ES.pdf).

⁽¹³⁾ «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 23 (https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Cohesion_simplification/Briefing_paper_Cohesion_simplification_ES.pdf).

Infracciones de las normas del mercado interior

6.25. Este año el Tribunal halló 16 infracciones de las normas del mercado interior y cuantificó 8 de ellas. Las principales infracciones de 2018 estaban relacionadas con la contratación pública o las ayudas estatales.

A pesar de las numerosas correcciones introducidas, la contratación pública sigue siendo una fuente considerable de errores

6.26. Los procedimientos de contratación pública constituyen un instrumento clave para gastar el dinero público de manera económica y eficaz, y crear el mercado interno. Este año el Tribunal examinó 129 procedimientos cuyo objeto eran obras, servicios y suministros. La inmensa mayoría de estos procedimientos correspondían a proyectos cofinanciados a través de programas operativos del FEDER y el FC, más proclives a error.

6.27. En el transcurso de su trabajo, las autoridades de auditoría habían detectado 18 casos de incumplimiento de las normas de contratación pública en las operaciones examinadas por el Tribunal, como falta de contratación pública, aplicación incorrecta de los criterios de selección y deficiencias en el pliego de condiciones. Las autoridades impusieron sistemáticamente correcciones a tanto alzado que oscilaban entre el 5 % y el 100 %, tal como prevén las directrices de la Comisión ⁽¹⁴⁾.

6.28. El Tribunal constató ejemplos de incumplimiento de las normas nacionales o de la UE en materia de contratación pública que las autoridades de auditoría no habían detectado en nueve procedimientos de contratación (véase el **recuadro 6.4**). La mayoría de los errores detectados se referían a contratos cuyo valor era superior a los umbrales de la UE ⁽¹⁵⁾. Dos eran infracciones graves que restringían injustificadamente la competencia y el Tribunal las notificó como errores cuantificables. Estos casos representaban el 6 % del total de los errores cuantificables hallados y aproximadamente 0,7 puntos porcentuales del nivel de error estimado. Otros errores relacionados con la licitación consistían en incumplimientos de los requisitos de publicación y transparencia.

Recuadro 6.4

Ejemplo de incumplimiento de las normas de contratación pública

Durante el período de programación 2007-2013, una autoridad pública beneficiaria de Italia adjudicó a una empresa privada un contrato por tres años. Los servicios contratados comprendían el seguimiento, la gestión, la presentación de informes y la aplicación de correcciones. Conforme a las condiciones del anuncio de licitación, el beneficiario prorrogó posteriormente el período de vigencia del contrato por otros tres años. Al término del segundo período de vigencia, el beneficiario solicitó al contratista servicios adicionales y celebró un contrato nuevo por otros quince meses. Los servicios adicionales eran previsible y otras empresas del mercado estaban en condiciones de prestarlos. Adjudicar los servicios adicionales sin un procedimiento de contratación pública hizo que los gastos no pudiesen optar a la cofinanciación de la UE.

La autoridad de auditoría estimó erróneamente que la forma de proceder del beneficiario no presentaba irregularidades.

El Tribunal detectó otro caso de contratación pública irregular en Hungría.

Cuatro proyectos no eran subvencionables como consecuencia de una infracción de las normas sobre ayudas estatales

6.29. Las ayudas estatales, a menos que se sitúen por debajo del umbral *de minimis*, son en principio incompatibles con el mercado interior porque pueden afectar al comercio entre Estados miembros. No obstante, existen excepciones a esta regla, concretamente si el proyecto está amparado por el Reglamento general de exención por categorías (RGEC) ⁽¹⁶⁾. Los Estados miembros deben notificar otros casos de ayudas estatales para que la Comisión pueda formarse una opinión en cuanto a su compatibilidad.

6.30. Este año el Tribunal identificó siete proyectos del FEDER en España, Francia, y Portugal que incumplían la normativa de la UE sobre ayudas estatales. Opina que cinco de estos proyectos, todos ellos en Portugal, deberían haber obtenido menos o ninguna financiación pública de la UE o de los Estados miembros. Estos errores suponen aproximadamente 1,6 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

⁽¹⁴⁾ Decisión de la Comisión C(2013) 9527, de 19 de diciembre de 2013, relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública.

⁽¹⁵⁾ Tal como se definen en el artículo 4 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014).

⁽¹⁶⁾ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

6.31. Tres de las cinco constataciones cuantificadas en materia de ayudas estatales están relacionadas con la falta de efecto incentivador y ponen de relieve una insuficiencia sistémica. Las normas de la UE parten de la premisa de que las ayudas estatales solo deberían permitirse cuando subvencionen actividades que, de lo contrario, no se habrían llevado a cabo. Este «efecto incentivador» se da por hecho automáticamente en el caso de los regímenes amparados por el RGEC si los trabajos comienzan después de la fecha de solicitud de financiación ⁽¹⁷⁾.

6.32. La Comisión había identificado previamente varias operaciones que presentaban este error. La autoridad de gestión del PO afectado excluyó dichas operaciones de las cuentas ⁽¹⁸⁾. Tanto la Comisión como las autoridades de gestión eran conscientes de que se trataba de un problema sistémico. Aunque el Estado miembro cambió sus normas nacionales para garantizar la coherencia con las normas de la UE y evitar más irregularidades, ninguna de las partes tomó suficientes medidas correctoras para eliminar estos errores de las cuentas de 2016/2017 o para neutralizar el impacto potencial mediante la *corrección financiera* correspondiente. La Comisión aceptó las cuentas tras la modificación de las normas.

Incumplimiento de las normas que rigen el uso de instrumentos financieros

Los desembolsos irregulares en los instrumentos financieros contribuyeron menos al nivel de error estimado que en 2017

6.33. Hasta el final del ejercicio contable 2016/2017, se abonaron 2 900 millones de euros en concepto de anticipos para *instrumentos financieros*, de los cuales 2 300 millones de euros fueron declarados entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2017 (17 % del importe total de cofinanciación de la UE abonado). Durante el ejercicio contable 2016/2017, se desembolsaron a los beneficiarios finales 1 300 millones de euros (43 %).

6.34. La auditoría del Tribunal abarcó desembolsos destinados a cinco instrumentos financieros (dos pertenecientes al período de programación 2014-2020 y tres de 2007-2013). Se examinaron treinta garantías y cien préstamos para estos cinco instrumentos en los intermediarios financieros. Este año se detectaron 14 casos de desembolsos no admisibles a los beneficiarios finales, vinculados a 3 de los instrumentos examinados. Se trataba de préstamos no admisibles o de beneficiarios finales no admisibles, y de desembolsos cancelados que el Estado miembro había registrado incorrectamente como abonados. Puesto que la proporción de instrumentos financieros en la población auditada fue mucho menor en 2018 que en 2017, estos errores contribuyeron en menor medida al nivel de error estimado de 2018 ⁽¹⁹⁾.

6.35. La información sobre el rendimiento de un instrumento financiero y el uso efectivo de los fondos (es decir, los gastos subvencionables al cierre) se basa en los datos comunicados por los Estados miembros. A pesar de los notables esfuerzos de la Comisión en los últimos años por mejorar la calidad de los datos, el Tribunal sigue observando inexactitudes en los informes de ejecución. En 2018, este hecho se observó en dos de los cinco instrumentos financieros examinados (uno por cada período). En un caso, el gestor de fondos declaró dos préstamos anulados como desembolsos, lo que dio lugar a gastos no subvencionables.

Se han abordado las insuficiencias de las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI, aunque no se han resuelto totalmente

6.36. En 2017, el Tribunal señaló la necesidad de mejorar significativamente las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI y señaló que las autoridades de auditoría no tienen derecho legal a realizar verificaciones sobre el terreno para obtener garantías sobre la regularidad en el nivel de los intermediarios financieros. La Comisión aceptó la recomendación del Tribunal en este sentido y consideró que se pondría en práctica mediante la entrada en vigor del *Reglamento Omnibus*.

6.37. Dada la gravedad del asunto y su impacto transversal en todos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI, se realizó un seguimiento de las recomendaciones formuladas el año pasado.

⁽¹⁷⁾ Artículo 6 del RGEC.

⁽¹⁸⁾ Conforme a lo dispuesto en el artículo 137, apartado 2, del Reglamento sobre disposiciones comunes.

⁽¹⁹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 6.30 y recuadro 6.4.

6.38. El Reglamento «ómnibus» introdujo un nuevo requisito ⁽²⁰⁾ que obliga a las autoridades de auditoría a efectuar auditorías de sistemas y auditorías de las operaciones relativas a los instrumentos financieros en el nivel de los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI. El texto definitivo aprobado excluye los programas de la *Iniciativa Pyme* establecidos antes del 2 de agosto de 2018. Puesto que los seis programas de dicha iniciativa aprobados hasta el momento se establecieron antes de dicha fecha, aún no se han establecido disposiciones de auditoría adecuadas para todos ellos.

La retención injustificada de fondos de la UE destinados a los beneficiarios supuso retrasos en los pagos

6.39. En principio, las normas de la UE obligan a las autoridades de los Estados miembros a abonar a los beneficiarios la contribución pública íntegra (incluida la ayuda de la UE) a más tardar noventa días después de que el beneficiario presente la solicitud de pago, a menos que se verifiquen determinadas condiciones para interrumpir el pago ⁽²¹⁾. En dos Estados miembros, las autoridades de gestión no habían respetado esta norma en seis de las 220 operaciones examinadas.

6.40. En cuatro casos en Alemania, el único beneficiario solo recibió el importe íntegro después de que se enviaran a la Comisión las cuentas de 2016/2017 (ocho meses después del fin del ejercicio contable). En dos casos, los importes estaban pendientes incluso en el momento de la auditoría del Tribunal. En Francia y Alemania, esta práctica está concebida, en cierta medida, para compensar el efecto de la retención del 10 % por parte de la Comisión hasta la aceptación de las cuentas reteniendo indebidamente este mismo porcentaje de los desembolsos en favor de los beneficiarios.

Evaluación realizada por el Tribunal del trabajo de las autoridades de auditoría

6.41. El trabajo de las autoridades de auditoría es una parte esencial del marco de control y fiabilidad del gasto en cohesión. El examen realizado por el Tribunal de su trabajo se inscribe en un proceso que podría dar lugar a que este hiciera un mayor uso del modelo de garantía de la Comisión en el futuro. Este año se evaluó el trabajo de 15 de las 126 autoridades de auditoría.

6.42. En todos los paquetes de fiabilidad y de cierre examinados por el Tribunal, las autoridades de auditoría habían comunicado un porcentaje de error residual inferior al 2 %. Los errores que las autoridades de auditoría no detectaron o no corrigieron repercuten en este porcentaje. Basándose en su propio trabajo, la Comisión notificó un porcentaje de error residual superior al 2 % en el caso de 4 paquetes de fiabilidad de la muestra del Tribunal. Los errores adicionales detectados por el Tribunal en su muestra de operaciones examinadas por las autoridades de auditoría en 24 paquetes de garantía/cierre proporcionaron pruebas suficientes para llegar a la conclusión de que el porcentaje de error residual de otros 4 de los 15 paquetes de garantía del período 2014-2020 y uno de los 9 paquetes de cierre de 2007-2013 superaba el 2 %.

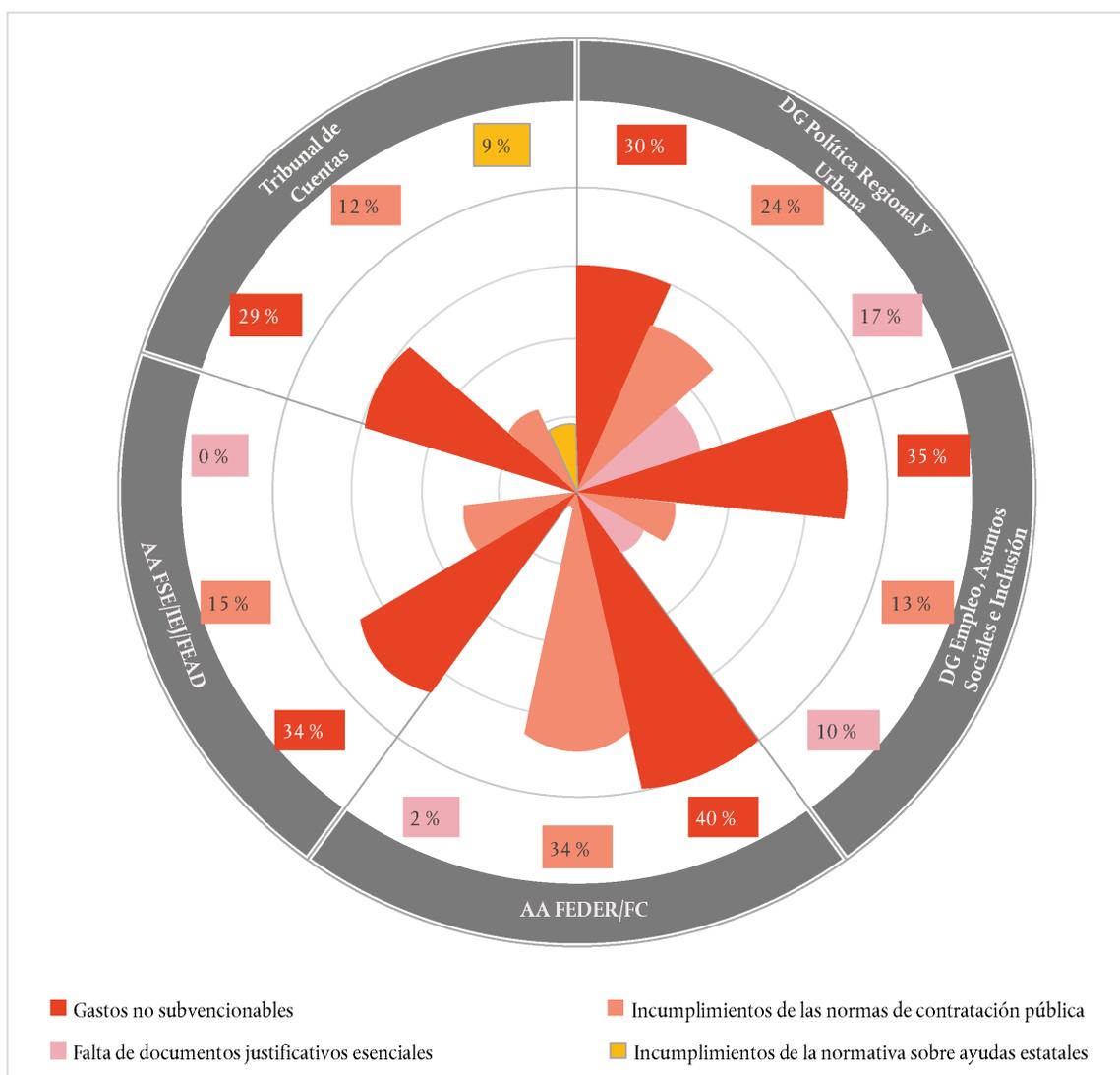
6.43. En 2018, las autoridades de auditoría comunicaron por primera vez los errores utilizando una tipología común acordada entre la Comisión y los Estados miembros ⁽²²⁾. En el **recuadro 6.5** figura una comparación entre los tipos de errores comunicados con mayor frecuencia por las autoridades de auditoría y los errores adicionales detectados con mayor frecuencia por la Comisión y por el Tribunal. Los resultados muestran que los tipos más habituales de irregularidades por cada organismo de auditoría corresponden a gastos no subvencionables y a errores en la contratación pública. No obstante, también demuestran que, a pesar de la multitud de irregularidades detectadas por las autoridades de auditoría, los proyectos examinados por el Tribunal siguen presentando errores que no han sido detectados o corregidos por ninguna de las instancias de control interno en una etapa previa (en el apartado 6.32 se recoge un ejemplo de esta situación).

⁽²⁰⁾ Artículo 272, apartado 14.

⁽²¹⁾ Véase el artículo 132 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

⁽²²⁾ Véanse el informe anual de actividad de la DG Política Regional y Urbana, p. 68, y el informe anual de actividad de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 56.

Recuadro 6.5
Tipos de errores más frecuentes detectados por los organismos de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las insuficiencias en el muestreo de algunas autoridades de auditoría afectaron a la representatividad

6.44. Debido al gran número de operaciones cofinanciadas por cada PO, las autoridades de auditoría tienen que utilizar el muestreo para obtener una opinión sobre la subvencionabilidad del gasto. Para lograr resultados fiables, las muestras deben ser representativas de la población auditada y, como norma general, deben basarse en un método estadísticamente válido ⁽²³⁾. El Tribunal comprobó el método de muestreo en los veinticuatro paquetes de fiabilidad o cierre que examinó.

⁽²³⁾ Véase el artículo 127 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

6.45. El Tribunal encontró insuficiencias tales como un tamaño insuficiente de la muestra, sobrerrepresentación de determinadas operaciones y uso incorrecto de los parámetros de muestreo en 6 de los 24 paquetes que examinó (4 de ellos del período 2014-2020). En cierta medida, dos de estas insuficiencias afectaron a la representatividad de las muestras y, por tanto, también a la exactitud de los porcentajes de error residual notificados. En el **recuadro 6.6** se presenta un ejemplo.

Recuadro 6.6
Insuficiencias en el muestreo

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión identificó deficiencias en el método de muestreo empleado en un PO alemán: observó que una medida estaba excesivamente representada en la muestra dado su peso en la población en conjunto. El Tribunal comparte esta opinión y considera que el enfoque adoptado afectaba a la representatividad de la muestra de los gastos declarados.

Pese a ciertas mejoras, persisten deficiencias en el modo en que las autoridades de auditoría documentan su trabajo

6.46. Las normas internacionales de auditoría exigen que los auditores documenten sus controles e incluyan referencias claras a todos los documentos más pertinentes para el gasto auditado. Esto les permite rendir cuentas de su trabajo y ayuda a los revisores internos o externos a extraer conclusiones sobre el alcance y la suficiencia de los controles. Unas preguntas o respuestas insuficientes o inadecuadas en las listas de verificación aumentan el riesgo de que no se detecte el gasto no subvencionable. El riesgo se agrava si la autoridad de auditoría tiene un acceso limitado a la documentación subyacente, como observó el Tribunal en un caso en que tenían que aplicarse las complejas normas de contratación pública de una organización internacional.

6.47. El Tribunal pudo extraer conclusiones en 156 de las 220 operaciones de la muestra (el 71 %) basándose en su propia revisión del trabajo de las autoridades de auditoría. Asimismo, identificó deficiencias en el alcance, la calidad y la documentación de dicho trabajo en 64 operaciones (el 29 %), que le obligaron a repetir los procedimientos de auditoría correspondientes. Las deficiencias afectaban a 14 de los 24 paquetes de fiabilidad o de cierre examinados y, en consecuencia, en 48 de estas operaciones (el 22 % del total), el Tribunal tuvo que realizar una visita de control al beneficiario. En 24 de las 64 operaciones repetidas por el Tribunal (de trece paquetes de fiabilidad o de cierre), se encontraron errores cuantificables que no habían sido detectados previamente por la autoridad de auditoría

6.48. Los resultados indican una mejora en comparación con el año pasado, cuando el Tribunal se vio obligado a repetir más de la mitad de todos los procedimientos de auditoría, la tercera parte de ellos en las instalaciones del beneficiario. Asimismo, se observaron buenas prácticas en términos de documentación del trabajo por parte de las autoridades de auditoría (véase el **recuadro 6.7**).

Recuadro 6.7
Buenas prácticas en el trabajo de las autoridades de auditoría

Las listas de verificación de la autoridad de auditoría de Lituania para el período de programación 2014-2020 explican pormenorizadamente el alcance de la fiscalización. Los auditores deben cumplimentar estas listas para describir las acciones realizadas y detallar los elementos auditados. Gracias a ello, la lista de verificación revisada por el Tribunal le permitió, en calidad de revisor externo, extraer sus propias conclusiones casi exclusivamente sobre la base de esta documentación.

El tratamiento incorrecto de los errores por cuatro autoridades de auditoría incidió en los porcentajes de error que declararon

6.49. El cálculo correcto y la fiabilidad de los porcentajes de error residual dependen, entre otros factores, de la forma en que se manejan los errores detectados.

6.50. El Tribunal constató en siete operaciones que, a pesar de que la autoridad de auditoría había detectado una irregularidad, había utilizado incorrectamente dicha información en el cálculo del porcentaje de error (véase la categoría «Otros» en el **recuadro 6.2**). Entre los ejemplos se incluye el cálculo erróneo del error o incluso la falta absoluta de comunicación de la irregularidad, lo que hizo que la autoridad de auditoría subestimase el porcentaje de error de las operaciones afectadas, lo que también contribuyó al nivel de error estimado por el Tribunal.

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad

Garantía para el período de programación 2014-2020

6.51. Los informes anuales de actividad son el principal instrumento con que cuenta la Comisión para notificar si hay garantías razonables de que los procedimientos de control de los Estados miembros garantizan la legalidad y la regularidad del gasto.

La Comisión se ha esforzado por mejorar sus mecanismos de información sobre la regularidad

6.52. El año pasado, el Tribunal señaló que los requisitos de información de los informes anuales de actividad aún no se habían adaptado lo suficiente al marco de control y fiabilidad de 2014-2020 ⁽²⁴⁾. En sus informes anuales de actividad de 2018, la Comisión actualizó su indicador clave de resultados para la regularidad y calculó un porcentaje de error residual para el ejercicio contable 2016/2017. El indicador clave de resultados abarca el gasto con respecto al cual la Comisión podría obtener las garantías necesarias de las autoridades de auditoría y de su propio trabajo de regularidad. También neutraliza el impacto de los anticipos pagados a instrumentos financieros.

6.53. El indicador clave de resultados notificado se situaba por debajo del 2 % en el caso de ambas direcciones generales. Puesto que los resultados de auditoría de varios PO aún se estaban debatiendo (véase el apartado 6,64), las dos direcciones generales también publicaron cuáles serían los porcentajes de error residual por encima del umbral de materialidad del 2 % en el peor de los casos ⁽²⁵⁾.

6.54. Los respectivos directores generales formularon una declaración de fiabilidad respecto al gasto en que se incurrió durante 2018. Para ello, las direcciones generales estimaron el importe en riesgo utilizando el porcentaje de error residual confirmado para el ejercicio contable 2016/2017 o el porcentaje comunicado por las autoridades de auditoría para el ejercicio contable 2017/2018 en caso de que este fuese mayor. Cuando no se había presentado ningún paquete de fiabilidad para el ejercicio contable 2016/2017, se utilizó, de entre el porcentaje de error residual superior al 2 % o el comunicado para 2017/2018, el mayor.

6.55. Como prevé el Reglamento Financiero, las cifras de 2018 incluyen gastos que aún no han pasado por todo el ciclo de control ⁽²⁶⁾, lo cual no sucederá hasta a partir de 2020.

6.56. La Comisión utilizó los importes estimados de riesgo de las dos direcciones generales para facilitar información sobre «Cohesión económica, social y territorial» en el informe anual de gestión y rendimiento de 2018. Por lo tanto, notificó un importe global de riesgo en el momento del pago del 1,7 %, calculado a partir de los gastos pertinentes de 2018 (véanse asimismo los apartados 6.54 y 6.55) ⁽²⁷⁾. En opinión del Tribunal, esta cifra subestima el nivel de irregularidad.

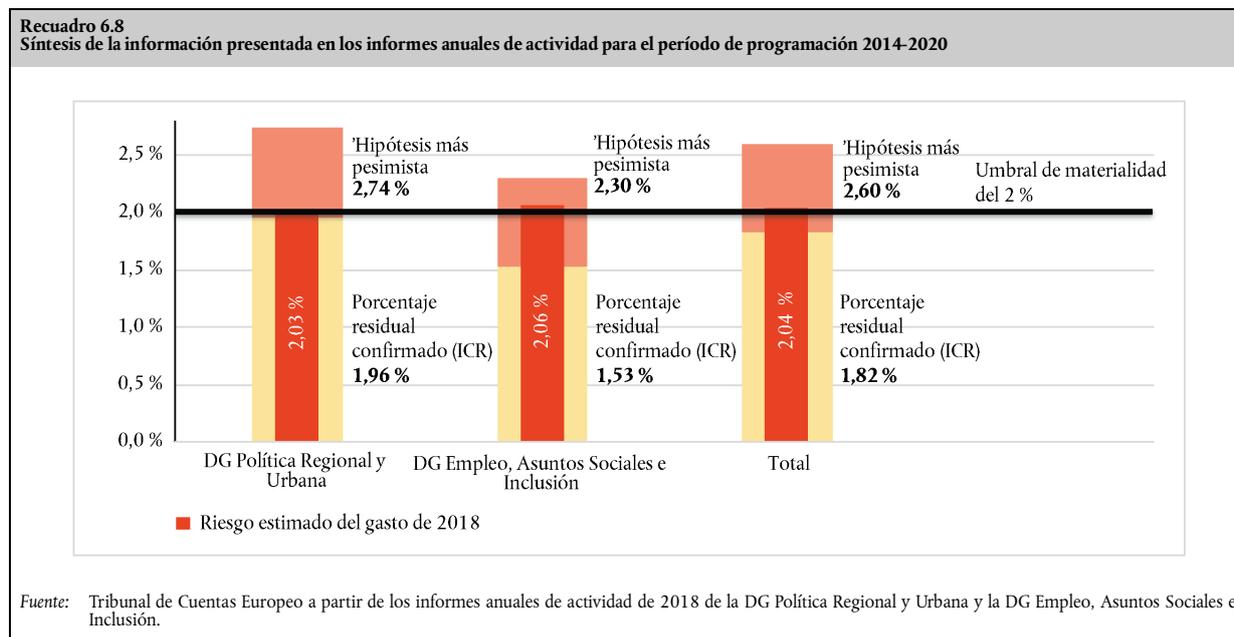
⁽²⁴⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartados 6.55 a 6.57 y recomendación 4.

⁽²⁵⁾ Véase el informe anual de actividad de la DG Política Regional y Urbana, nota a pie de página 12, y el de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, nota a pie de página 38.

⁽²⁶⁾ Véase la recomendación n.º 4 i) del informe anual de 2017.

⁽²⁷⁾ La cifra se calcula para todas las modalidades de gestión e incluye gastos tanto del período de programación 2007-2013 como del período 2014-2020.

6.57. En el **recuadro 6.8** se facilita una síntesis de los porcentajes de error residual del ejercicio contable 2016/2017 y el riesgo estimado para los gastos correspondientes de 2018 indicados en los informes anuales de actividad del período de programación 2014-2020.



Las auditorías de conformidad ayudan a la Comisión a evaluar la regularidad del gasto, pero el porcentaje de error residual declarado como indicador clave de resultados solo puede considerarse un mínimo

6.58. La Comisión efectúa auditorías de cumplimiento en las que revisa y evalúa la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría. El objetivo es obtener una garantía razonable de que ninguna insuficiencia grave en los sistemas de gestión y control pasa inadvertida, no se comunica y, por tanto, no se corrige una vez presentadas las cuentas a la Comisión.

6.59. La Comisión selecciona los PO de sus auditorías de cumplimiento sobre la base de una evaluación de riesgos anual. Se concede prioridad a los programas que tienen una puntuación de riesgo alto y, por ende, más posibilidades de que se produzcan errores materiales.

6.60. En 2018, para los 202 paquetes de garantía del ejercicio contable 2016/2017, la Comisión llevó a cabo 26 auditorías de conformidad. Estas auditorías abarcaron 193 operaciones (y supusieron cuatro visitas a los beneficiarios) y 25 paquetes de fiabilidad en 13 Estados miembros. El Tribunal examinó ocho de las auditorías de la Comisión en ocho Estados miembros.

6.61. De acuerdo con la evaluación de la Comisión en los proyectos de informe sobre 21 (81 %) de sus 26 auditorías de conformidad, el porcentaje de error comunicado en el informe anual de control de la autoridad de auditoría estaba subestimado. Catorce de estas auditorías (54 %) arrojaron un porcentaje de error superior al 2 %.

6.62. El enfoque basado en riesgos utilizado por la Comisión para seleccionar los PO no ha sido concebido para arrojar un porcentaje residual global declarado como indicador clave de resultados. La Comisión no puede proyectar los resultados de sus auditorías de conformidad a los PO sobre los que solo realizó un estudio documental. Los PO no seleccionados para ser objeto de auditorías de conformidad presentan un riesgo de auditoría inherente de errores no detectados. Por consiguiente, el porcentaje de error residual global de la Comisión presentado como un indicador clave de resultados puede considerarse un porcentaje mínimo.

6.63. Cuando la Comisión selecciona un PO para efectuar una auditoría de cumplimiento, sus procedimientos establecen que la selección de las auditorías de operaciones para su repetición puede realizarse utilizando una muestra aleatoria, un enfoque basado en riesgos o una combinación de ambos. No obstante, la Comisión no extrapola sus resultados de auditoría en ningún caso. Así pues, el porcentaje de error recalculado para el PO, que contribuye al indicador clave de resultados, también es solo un mínimo.

6.64. En su respuesta al informe anual del Tribunal sobre 2017 ⁽²⁸⁾, la Comisión manifestó su voluntad de finalizar su trabajo sobre la regularidad del gasto en un plazo de nueve meses. De las ocho auditorías de cumplimiento revisadas por el Tribunal, solo una era definitiva en mayo de 2019. Los errores hallados por la Comisión y los porcentajes de error residual notificados aún podrían sufrir cambios tras un *procedimiento contradictorio* con los Estados miembros sobre cuestiones entre las que se incluyen los resultados de las verificaciones adicionales requeridas por las autoridades de auditoría. En los informes anuales de actividad de 2018, las direcciones generales afirman que pueden realizarse trabajos adicionales en años posteriores para evaluar la fiabilidad de los porcentajes de error residual. Esto implica que la conclusión de la Comisión respecto al ejercicio fiscal 2016/2017 aún no es definitiva.

Disposiciones de cierre

Período 2007-2013

6.65. Para el período de programación 2007-2013, los Estados miembros disponían hasta el 31 de marzo de 2017 ⁽²⁹⁾ para presentar los paquetes de cierre a la Comisión. Hasta el final de 2018, la Comisión había liquidado los compromisos de la UE pendientes de 358 de los 440 PO.

6.66. En 2018, la Comisión solo cerró o cerró parcialmente los PO con respecto a los cuales tenía la garantía de que el porcentaje de error residual se situaba por debajo del umbral de materialidad. No obstante, en uno de los nueve paquetes de cierre examinados por el Tribunal se detectaron errores adicionales que afectaban materialmente al porcentaje de error residual del gasto no impugnado (el porcentaje recalculado por el Tribunal superaba el 2 %).

6.67. En un paquete de cierre de Hungría, la Comisión identificó varias cuestiones que no se pudieron resolver. El Tribunal constató que no trataba el impacto de las irregularidades potenciales de manera coherente. Existe el riesgo de que el saldo final incluya importes irregulares.

Período 2014-2020

6.68. El marco de control y garantía establecido para el período de programación 2014-2020 tiene como finalidad simplificar el cierre de los PO introduciendo un procedimiento para el examen y la aceptación anuales de las cuentas, que abarca aspectos de regularidad. El Reglamento de disposiciones comunes asigna funciones específicas a cada una de las autoridades de los Estados miembros encargadas de los programas, así como a la Comisión, en el proceso de elaboración de las cuentas anuales y de comprobación y validación de la información financiera que figura en los paquetes de garantía, que incluyen una evaluación de la fiabilidad de los porcentajes de error residual. Al mismo tiempo, el artículo 148 del reglamento prevé un período de retención de documentos más breve, principalmente para pequeñas operaciones, del requerido durante el período de programación 2007-2013.

6.69. Para el cierre de los PO del período 2014-2020, el Reglamento de disposiciones comunes exige que cada Estado miembro presente un informe final sobre la aplicación de cada PO sin especificar suficientemente su contenido y la fecha de su presentación. Además, la mayoría de las disposiciones relativas al cierre de los programas de 2014-2020 posponen la evaluación final de la subvencionabilidad de los costes declarados para algunas operaciones hasta una fase posterior, normalmente el cierre. Este es el caso de las inversiones realizadas por instrumentos financieros, la liquidación de los anticipos de ayudas estatales, la evaluación final de los proyectos generadores de ingresos, el tratamiento de los proyectos que no funcionan, etc.

6.70. A diferencia de la evaluación de las cuentas anuales, el Reglamento de disposiciones comunes no define el papel de cada agente en este proceso ni el trabajo que debe realizarse para reevaluar y, en su caso, ajustar el impacto de los posibles costes no subvencionables en los porcentajes residuales de error de los años en cuestión. Este aspecto debe aclararse a su debido tiempo para que los Estados miembros comprendan lo que la Comisión espera que hagan para el cierre de los programas del período 2014-2020. Cualquier incertidumbre a este respecto puede afectar también a la capacidad de los Estados miembros para llevar a cabo los controles necesarios a fin de garantizar que el gasto final subvencionable al cierre de cada programa operativo tenga un porcentaje de error residual inferior al 2 %, dado que el período de retención para la puesta a disposición de documentos puede haber expirado si algunas tareas se dejan para el final del programa (final de 2025).

⁽²⁸⁾ Véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.67 del Informe Anual del Tribunal de 2017.

⁽²⁹⁾ Salvo Croacia.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

6.71. La evidencia de auditoría global obtenida por el Tribunal y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Cohesión económica, social y territorial» están afectados por un nivel significativo de error (véanse los apartados 6.14 a 6.40). En esta subrubrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 5,0 % (véase el **anexo 6.1**).

6.72. Las insuficiencias detectadas en el trabajo de varias autoridades de auditoría incluidas en la muestra del Tribunal (véanse los apartados 6.41 a 6.50) limitan actualmente la fiabilidad que se puede otorgar a ese trabajo.

6.73. Por este motivo y por los problemas identificados por el Tribunal en el propio trabajo de la Comisión (véanse los apartados 6.51 a 6.70), los porcentajes de error residual presentados para el ejercicio contable 2016/2017 en los informes de actividad anual de la Comisión y en los indicadores clave de resultados están infravalorados y el Tribunal no puede basarse en ellos actualmente. Debido a los errores adicionales detectados, el porcentaje recalculado era superior al umbral de materialidad del 2 % en ocho de los quince paquetes de fiabilidad del período 2014-2020, y en uno de los nueve paquetes de cierre del período 2007-2013.

6.74. En el informe anual de gestión y rendimiento la Comisión presenta un riesgo estimado en el momento del pago para el ámbito «Cohesión económica, social y territorial». Sin embargo, este índice se refiere a gastos que no han pasado por todo el ciclo de control (es decir, la Comisión no ha obtenido todavía garantías de las autoridades de auditoría y de su propio trabajo de auditoría) y no son los mismos que el Tribunal ha auditado, por lo que no puede basarse en dicho porcentaje.

6.75. El propósito del nuevo marco de control y fiabilidad es garantizar que los porcentajes de error residual anuales se sitúan por debajo del 2 %. Sin embargo, la fiscalización del Tribunal demostró que es necesario introducir más mejoras, especialmente en la aplicación del marco por las autoridades de gestión, por las autoridades de auditoría y por la Comisión.

Recomendaciones

6.76. En el **anexo 6.3** figura el resultado del seguimiento de las cinco recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015 y las cuatro recomendaciones del Informe Anual relativo al ejercicio 2017 que requerían una acción inmediata. La Comisión aplicó plenamente dos recomendaciones, mientras que cuatro se aplicaron en la mayoría de aspectos, una en algunos aspectos y dos no fueron objeto de acción alguna. El Tribunal estima que las recomendaciones 1, 2, 4, inciso ii), y 6 del año pasado, que abordan cuestiones detectadas nuevamente este año, siguen siendo válidas.

6.77. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda que la Comisión:

Recomendación 6.1 — Disposiciones de auditoría para los programas de la Iniciativa Pyme

Garantice que:

- a) la autoridad de auditoría o un auditor seleccionado por el Grupo BEI efectúen controles periódicos en los intermediarios financieros sobre la base de una muestra representativa de los desembolsos a beneficiarios finales;
- b) cuando dichos controles resulten insuficientes, se desarrollen y apliquen las medidas de control oportunas para evitar la posibilidad de que en el cierre existan gastos irregulares significativos.

Fecha máxima de aplicación: inmediatamente.

Recomendación 6.2 – Retención irregular de pagos

Adopte las medidas necesarias para garantizar que las listas de verificación utilizadas por las autoridades de gestión y auditoría incluyan verificaciones del cumplimiento del artículo 132 del Reglamento de disposiciones comunes, que establece que los beneficiarios deben recibir el importe total de los gastos subvencionables debidos en un plazo máximo de 90 días a partir de la fecha en que el beneficiario presente la solicitud de pago correspondiente. Cuando proceda, formular recomendaciones adecuadas a las autoridades de los programas e instarlas a seguir prácticas correctas en el futuro.

Fecha máxima de aplicación: inmediatamente.

Recomendación 6.3 – Disposiciones de cierre para 2014-2020

Resuelva las insuficiencias y vele por que ningún programa pueda cerrarse con un nivel material de gasto irregular. La Comisión debería:

- a) identificar los principales riesgos que podrían afectar al cierre regular de los programas;
- b) cuando corresponda, elaborar orientaciones específicas sobre las disposiciones de cierre que incluyan medidas correctoras adecuadas y oportunas.

Fecha máxima de aplicación: a) mayo de 2020 y b) diciembre de 2022

Parte 2 — Evaluación del rendimiento de los proyectos

6.78. En las 208 operaciones examinadas este año por el Tribunal (sin contar los instrumentos financieros y las operaciones en el marco de PO del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas), se evaluaron elementos del sistema de rendimiento (en particular si los PO tenían indicadores de realizaciones y de resultados pertinentes para sus objetivos, y si los objetivos de realizaciones y de resultados definidos en los documentos de los proyectos ⁽³⁰⁾ correspondían a los objetivos de los PO para cada eje prioritario). Asimismo, el Tribunal verificó si los Estados miembros habían establecido una base de datos con información sobre el rendimiento en los distintos proyectos y en qué medida las autoridades de auditoría comprobaban la fiabilidad de dicha información.

6.79. El Tribunal repitió las auditorías de 26 operaciones que ya habían finalizado físicamente en el momento de la fiscalización. Evaluó el rendimiento de dichas acciones, es decir, si las autoridades habían notificado si se habían cumplido las metas fijadas para cada indicador y si se habían logrado los objetivos.

Los indicadores de resultado no siempre son una parte integrante de la concepción de los sistemas de rendimiento en los proyectos

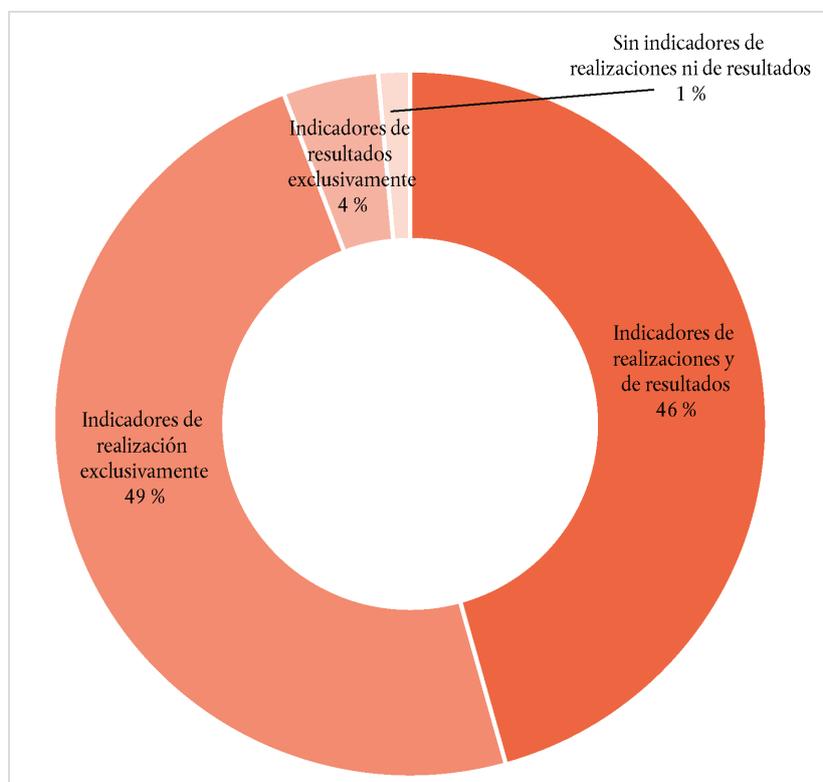
6.80. Los reglamentos de la UE pertinentes para este ámbito de gasto exigen que los beneficiarios definan realizaciones e informen sobre las mismas. Los Estados miembros tienen también la posibilidad de definir indicadores de resultados que vinculen los resultados del proyecto con los indicadores correspondientes del eje prioritario del PO. La definición de indicadores de resultados, si es posible y pertinente, constituye una buena práctica, ya que permite que las autoridades midan la contribución específica de un proyecto a los objetivos del correspondiente eje prioritario.

6.81. Las constataciones del Tribunal a este respecto son similares a las de años anteriores. Se detectó una serie de insuficiencias en el modo en que las autoridades de los Estados miembros habían fijado indicadores de rendimiento en los PO y los proyectos.

⁽³⁰⁾ Solicitudes de proyectos, convenios de subvención, contratos o decisiones de cofinanciación.

6.82. En 110 casos, las autoridades no habían fijado indicadores de resultados o de realización en los proyectos, y, en tres, no habían fijado ningún tipo de indicadores ni metas para medir el rendimiento de los proyectos. En estas circunstancias, no es posible determinar si estos proyectos contribuyeron a los objetivos globales del programa. De estos casos, 41 corresponden al período 2007-2013. Estas constataciones se resumen en el **recuadro 6.9**.

Recuadro 6.9
Evaluación de los elementos de los sistemas de rendimiento



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.83. En 5 de los 205 proyectos en que los Estados miembros habían definido un indicador de realización o de resultado, o ambos, no había ningún vínculo entre estos y los objetivos del PO.

Los Estados miembros han establecido sistemas de seguimiento para registrar la información sobre el rendimiento

6.84. Los catorce Estados miembros examinados en 2018 por el Tribunal disponían de sistemas de seguimiento. Además, dichos sistemas estaban operativos en todos los Estados miembros salvo en uno (Eslovenia), cuyo sistema no estuvo plenamente operativo hasta 2019.

6.85. En el período 2014-2020, las autoridades de auditoría deben examinar la fiabilidad de los datos de rendimiento. El Tribunal observó que normalmente efectúan controles del rendimiento de los proyectos durante sus auditorías de operaciones. No obstante, constató que en Polonia y Portugal la autoridad de auditoría había limitado sus verificaciones a los objetivos de realizaciones.

6.86. En 2018, la Comisión llevó a cabo auditorías para obtener la garantía de que los Estados miembros comunican datos fiables sobre los indicadores. Su conclusión fue que, a pesar de la existencia de sistemas informáticos para realizar un seguimiento de los datos de rendimiento, sigue habiendo deficiencias materiales que ponen en peligro la fiabilidad de los datos.

Los proyectos completados no siempre han logrado plenamente los objetivos de rendimiento

6.87. De los 26 proyectos finalizados de los cuales el Tribunal examinó la consecución de los objetivos, constató que 17 tenían indicadores tanto de resultados como de realizaciones. Se comunicó que se habían logrado plenamente en 6 casos (23 %) y parcialmente en 11 (42 %).

6.88. De los 9 casos en que solo se había fijado un indicador de realización o de resultado, el Tribunal constató que se comunicó que se habían logrado plenamente en 4 casos (16 %). El Tribunal no pudo evaluar si se habían logrado los objetivos de rendimiento en los 5 casos restantes (19 %) porque faltaba información pertinente.

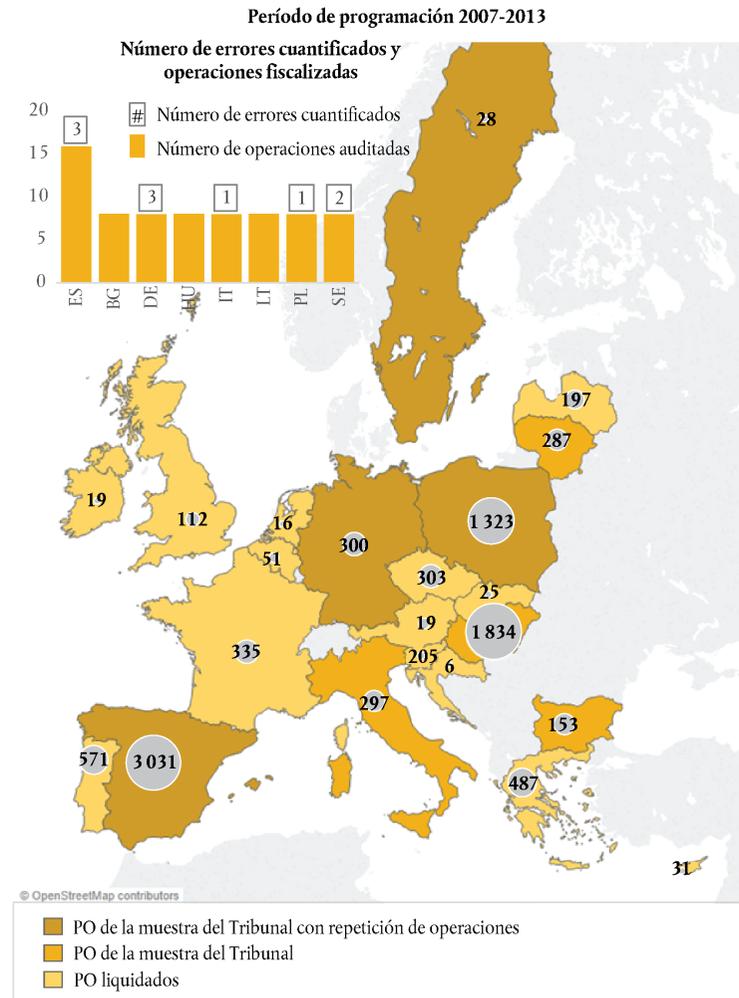
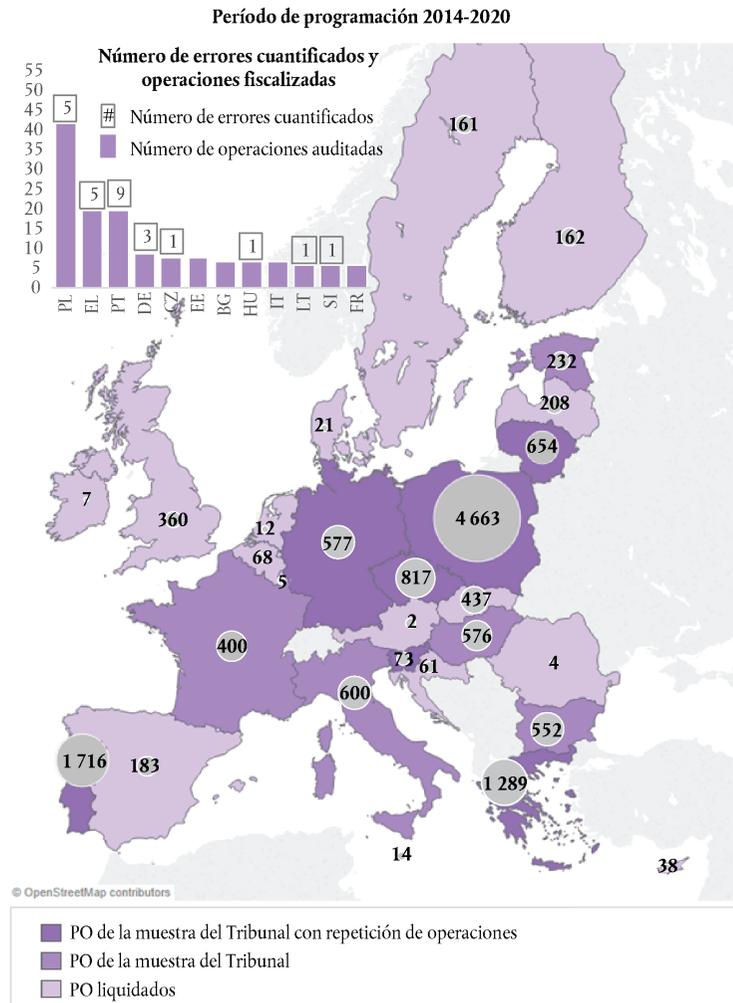
ANEXO 6.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES

| | 2018 | 2017 |
|---|-------|-------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Total de operaciones | 220 | 217 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel de error estimado | 5,0 % | 3,0 % |
| Límite superior de error (LSE) | 7,5 % | |
| Límite inferior de error (LIE) | 2,5 % | |

INFORMACIÓN SOBRE LA ACCIÓN DE LA UE EN LOS ESTADOS MIEMBROS

Desglose de la muestra seleccionada por el Tribunal de los PO respecto a los cuales en 2018 había una liquidación de la Comisión y número de errores cuantificables hallados por Estado miembro. (Los importes dentro de un círculo indican el gasto declarado en millones de euros.)



Fuentes: Mapa de fondo ©OpenStreetMap contribuidores autorizados por la licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

E = DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; R = DG Política Regional y Urbana; X = Evaluación común para ambas DG

| Año | Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso | | No aplicada | s.o. en este marco | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | <p>Recomendación 1: la Comisión debería revisar a fondo la concepción y el mecanismo de ejecución de los Fondos EIE al presentar su propuesta legislativa para el próximo período de programación, teniendo asimismo en cuenta las sugerencias del grupo de alto nivel sobre simplificación.</p> <p>(fecha máxima de aplicación: resultados finales antes de que la Comisión presente su propuesta para el período posterior a 2020)</p> | | X ⁽¹⁾ | | | | |
| | <p>Recomendación 2: la Comisión debería aprovechar la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y presentar un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020 para, a partir de ahí, proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre cómo simplificar y evitar normas innecesariamente complejas u onerosas que no añaden ningún valor a los resultados que debe lograr la política («sobre-regulación»), en particular cuando dan lugar a errores significativos o recurrentes.</p> <p>(fecha máxima de aplicación: final de 2018)</p> | | X ⁽²⁾ | | | | |
| | <p>Recomendación 3: la Comisión debería presentar al Consejo y al Parlamento una propuesta legislativa para modificar, mediante un acto legislativo de igual valor jurídico, el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 con respecto a la prórroga del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida. Es necesario modificar la reglamentación para proporcionar seguridad jurídica a los Estados miembros.</p> <p>(fecha máxima de aplicación: inmediatamente)</p> | | | | X ⁽³⁾ | | |
| | <p>Recomendación 4: la Comisión debería, para el período de programación 2014-2020, aclarar a los Estados miembros el concepto de IVA reembolsable, en particular en el caso de los beneficiarios públicos, para evitar interpretaciones distintas del concepto de IVA «no recuperable» y que los fondos de la UE no se utilicen de forma óptima.</p> <p>(fecha máxima de aplicación: mediados de 2017)</p> | X | | | | | |
| | <p>Recomendación 5: la Comisión debería garantizar que todos los gastos relacionados con los instrumentos financieros del FEDER y el FSE para el período de programación 2007-2013 se incluyan con la suficiente antelación en las declaraciones de cierre a fin de facilitar los controles de las autoridades de auditoría. Además, la Comisión debería instar a todos los Estados miembros que hayan ejecutado instrumentos financieros a llevar a cabo auditorías específicas de la ejecución de estos instrumentos con miras al cierre.</p> <p>(fecha máxima de aplicación: inmediatamente)</p> | X | | | | | |

| Año | Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso | | No aplicada | s.o. en este marco | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2017 | <p>Recomendación 1: la Comisión debería asegurarse de que las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el FEI sean adecuadas en los intermediarios financieros. Cuando el BEI o el FEI utilicen procedimientos acordados con auditores externos, la Comisión debería definir las condiciones mínimas de dichos contratos teniendo en cuenta la necesidad de proporcionar garantías y, en particular, la obligación de realizar un trabajo de auditoría suficiente en los Estados miembros.</p> <p>(fecha de aplicación: inmediata)</p> | | X ⁽⁴⁾ | | | | |
| | <p>Recomendación 2: la Comisión debería proponer cambios legislativos para el marco financiero posterior a 2020 que excluyan el reembolso del IVA a organismos públicos con cargo a los fondos de la UE.</p> <p>(fecha de aplicación: antes de la aprobación del marco legislativo posterior a 2020)</p> | | | | X ⁽⁵⁾ | | |
| | <p>Recomendación 3: la Comisión debería subsanar las insuficiencias detectadas por el Tribunal en su verificación del trabajo de las autoridades de auditoría en el contexto de las auditorías de regularidad de la Comisión.</p> <p>(fecha de aplicación: inmediata)</p> | | X ⁽⁶⁾ | | | | |
| | <p>Recomendación 6: la Comisión debería efectuar suficientes controles de la regularidad para extraer conclusiones sobre la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría y obtener garantías suficientes sobre la regularidad del gasto a más tardar en los IAA que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas.</p> <p>(fecha de aplicación: inmediata)</p> | | | X ⁽⁷⁾ | | | |

⁽¹⁾ A pesar de los esfuerzos de simplificación de la Comisión, el proyecto de Reglamento sobre disposiciones comunes para el próximo período de programación incluye elementos que plantean riesgos para el cumplimiento de las normas y para la buena gestión financiera, tal como se pone de relieve en el Dictamen n.º 6/2018 del Tribunal sobre la propuesta de la Comisión, de 29 de mayo de 2018, relativa al Reglamento sobre disposiciones comunes, COM(2018) 375 final y en el documento informativo de junio de 2019 «Obtención de resultados en cohesión».

⁽²⁾ La Comisión no ha presentado un análisis detallado de las normas nacionales de elegibilidad. Sin embargo, sí proporciona orientaciones para los Estados miembros e informes sobre prácticas de sobrerregulación identificadas durante sus auditorías.

⁽³⁾ La Comisión no aceptó esta recomendación.

⁽⁴⁾ Véanse los apartados 6.36 a 6.38.

⁽⁵⁾ La Comisión realizó una propuesta alternativa en la que el IVA sería recuperable en el caso de proyectos cuyo coste total fuese inferior a cinco millones de euros. Esto no resuelve el problema por las razones detalladas por el Tribunal en su análisis rápido de casos sobre el IVA.

⁽⁶⁾ Véanse los apartados 6.58 a 6.64.

⁽⁷⁾ La Comisión solo pudo formular conclusiones en un plazo de nueve meses en una de cada ocho auditorías. Véase el apartado 6.64.

CAPÍTULO 7

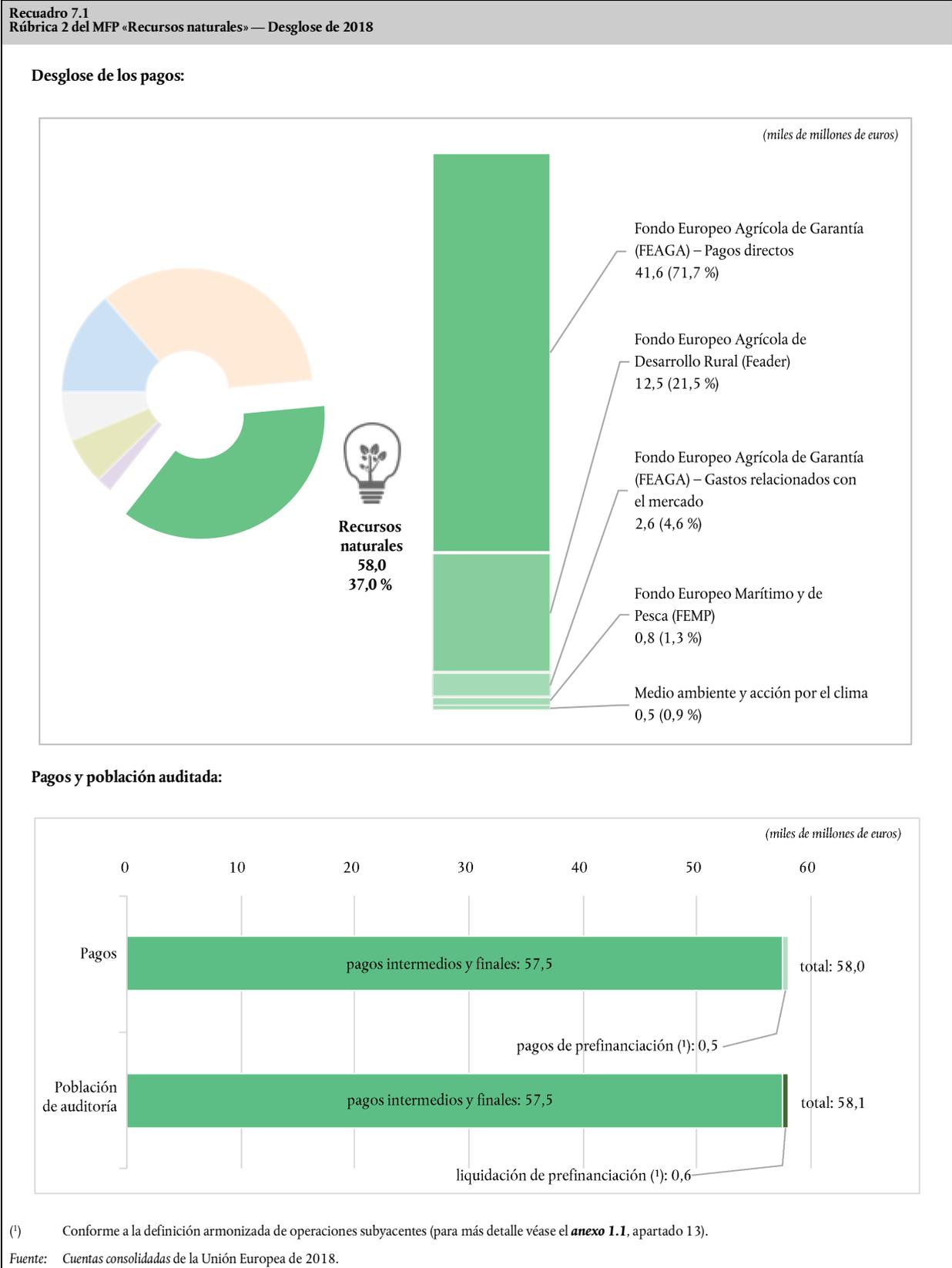
Recursos naturales

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|---|------------------|
| Introducción | 7.1-7.7 |
| Descripción sucinta de «Recursos naturales» | 7.3-7.5 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 7.6-7.7 |
| Parte 1: Regularidad de las operaciones | 7.8-7.36 |
| El conjunto de pagos directos no contenía errores materiales | 7.11-7.18 |
| La mayoría de los pagos directos verificados por el Tribunal no contenían errores | 7.13-7.15 |
| El sistema integrado de gestión y control limita el nivel de error en los pagos directos | 7.16-7.18 |
| Otros ámbitos de gasto: unas condiciones de subvencionabilidad complejas aumentan el riesgo de error | 7.19-7.26 |
| Desarrollo rural | 7.20-7.24 |
| Medidas de mercado | 7.25 |
| Pesca, medio ambiente y acción por el clima | 7.26 |
| Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 7.27-7.36 |
| Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto de la PAC | 7.27-7.35 |
| Informe anual de actividad de la DG Acción por el Clima | 7.36 |
| Conclusión y recomendaciones | 7.37-7.40 |
| Conclusión | 7.37-7.38 |
| Recomendaciones | 7.39-7.40 |
| Parte 2: Rendimiento | 7.41-7.64 |
| Evaluación del rendimiento de las acciones de desarrollo rural | 7.43-7.48 |
| La mayor parte de las acciones produjeron las realizaciones esperadas | 7.45 |
| Los Estados miembros en general verificaron la moderación de los costes, pero emplearon poco las opciones de costes simplificados | 7.46-7.48 |
| Marco común de seguimiento y evaluación de la PAC | 7.49-7.64 |
| Insuficiencias en los indicadores de resultados en el gasto de desarrollo rural | 7.52-7.60 |
| Insuficiencias similares en indicadores de resultados de pagos directos | 7.61-7.64 |
| Conclusión y recomendaciones | 7.65-7.66 |
| Conclusión | 7.65-7.66 |
| Recomendaciones | |
| | |
| Anexo 7.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Recursos naturales» | |
| Anexo 7.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros o regiones | |
| Anexo 7.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores | |

Introducción

7.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) «Recursos naturales». En el **recuadro 7.1** se ofrece una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2018.



7.2. En la **parte 1** de este capítulo se recogen las constataciones del Tribunal sobre la *regularidad*. En la **parte 2** del capítulo, centrado en el *rendimiento*, se examina i) el rendimiento de una muestra de acciones de desarrollo rural y ii) el modo en que la Comisión y los Estados miembros miden y notifican el rendimiento del gasto en agricultura y desarrollo rural a través del *marco común de seguimiento y evaluación* ⁽¹⁾.

Descripción sucinta de «Recursos naturales»

7.3. La *política agrícola común* (PAC) representa el 98 % del gasto en «Recursos naturales». Los tres objetivos generales establecidos para la PAC en la legislación de la UE son ⁽²⁾:

- a) producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios;
- b) gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, con atención especial a las emisiones de gases de efecto invernadero, la biodiversidad, el suelo y el agua;
- c) desarrollo territorial equilibrado.

7.4. La Comisión, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), comparte la gestión de la PAC con los *organismos pagadores* de los Estados miembros. Desde 2015, el Derecho de la UE exige que los *organismos de certificación* independientes de los Estados miembros emitan un dictamen anual sobre la legalidad y regularidad del gasto de los organismos pagadores. El gasto de la PAC se divide en tres categorías amplias:

- *pagos directos* a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE;
- *medidas de mercado* agrícolas, también financiadas íntegramente por el presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas cofinanciadas por los Estados miembros, como las medidas de promoción y el programa de consumo de leche, verdura y fruta en las escuelas;
- programas de desarrollo rural de los Estados miembros, cofinanciados por el presupuesto de la UE.

7.5. Esta rúbrica del MFP también engloba el gasto de la UE en la *política pesquera común*, y parte del gasto de la UE en medio ambiente y acción por el clima.

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.6. En la **parte 1** de este capítulo sobre la regularidad de las *operaciones*, y aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó una muestra de 251 operaciones ⁽³⁾, con arreglo al apartado 11 del **anexo 1.1**. La muestra se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP y estaba compuesta por operaciones de veintidós Estados miembros ⁽⁴⁾. El objetivo del Tribunal era contribuir a la *declaración de fiabilidad* global, según se describe en el **anexo 1.1**. El Tribunal también examinó los siguientes elementos de «Recursos naturales» en 2018:

- a) la información sobre la regularidad presentada en los *informes anuales de actividad* de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la Dirección General de Acción por el Clima (DG Acción por el Clima), la coherencia de la metodología para la estimación de los importes de riesgo y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión;

⁽¹⁾ Artículo 110, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁽²⁾ Artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013.

⁽³⁾ La muestra se componía de 95 pagos directos, 14 medidas de mercado, 136 pagos de programas de desarrollo rural, y 6 pagos para pesca, medio ambiente y acción por el clima.

⁽⁴⁾ Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Chipre, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido. La muestra también incluía tres operaciones en régimen de *gestión directa*.

- b) los sistemas seleccionados, relativos a los elementos clave del marco de control interno de la Comisión para la PAC: las estadísticas y los datos de control de los organismos pagadores; el trabajo de los organismos de certificación; los controles de la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre el trabajo de los organismos de certificación; las auditorías de la DG Agricultura y Desarrollo Rural en los Estados miembros, y sus cálculos de los porcentajes de *error* publicados en sus informes anuales de actividad.

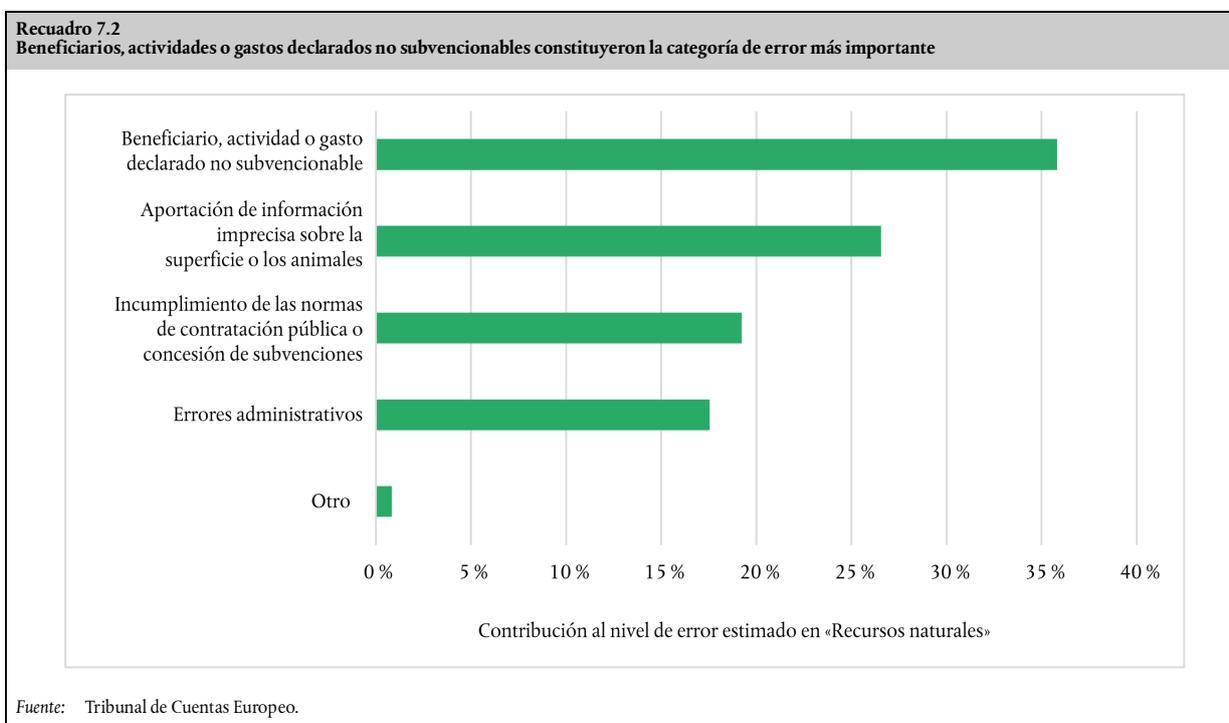
7.7. En la **parte 2** del presente capítulo, centrada en el rendimiento, el Tribunal examinó:

- a) la ejecución y los gastos de las acciones de desarrollo rural de la muestra;
- b) la medición del rendimiento por los Estados miembros y la Comisión en el marco común de seguimiento y evaluación de la PAC y la elaboración de los informes correspondientes.

Parte 1: Regularidad de las operaciones

7.8. En el **anexo 7.1** se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 251 operaciones examinadas, 193 (77 %) estaban exentas de errores. Basándose en los 46 errores ⁽⁵⁾ que ha cuantificado, el Tribunal estima que el nivel de error de «Recursos naturales» es del 2,4 % ⁽⁶⁾.

7.9. El **recuadro 7.2** presenta un desglose del *porcentaje de error estimado* por el Tribunal para 2018. Los errores relativos a *beneficiarios*, actividades o gastos declarados representan más de un tercio del nivel de error del 2,4 % estimado por el Tribunal.



7.10. La Comisión y las autoridades de los Estados miembros habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 53 de las operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para los cálculos del Tribunal, ya que reducían su nivel de error estimado de este capítulo en 0,6 puntos porcentuales. En 12 casos de errores cuantificados, las autoridades nacionales disponían de suficiente información para prevenir o detectar y corregir los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si las autoridades nacionales hubiesen utilizado de manera correcta toda la información de la que disponían, el nivel estimado de error para este capítulo habría sido 0,6 puntos porcentuales más bajo.

⁽⁵⁾ El Tribunal también halló doce casos de incumplimiento que no tuvieron una incidencia financiera.

⁽⁶⁾ El Tribunal calculó su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,2 % y el 3,6 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

El conjunto de pagos directos no contenía errores materiales

7.11. El trabajo del Tribunal respalda la conclusión de que el conjunto de pagos directos, que representa el 72 % del gasto en la rúbrica de «Recursos naturales» del MFP, no contenía errores materiales.

7.12. Los cuatro principales regímenes del FEAGA, que representan el 92 % de los pagos directos, son:

- a) dos regímenes basados en la superficie agrícola declarada por los agricultores que proporcionan *ayuda a la renta dissociada* ⁽⁷⁾, en concreto el «régimen de pago básico» (16 300 millones de euros en 2018) y el «régimen de pago único por superficie» (4 200 millones de euros en 2018);
- b) un pago destinado a apoyar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, conocido como el pago de «ecologización» (11 700 millones de euros en 2018);
- c) *ayuda asociada*, vinculada a tipos específicos de productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o proteaginosas) (5 900 millones de euros en 2018).

La mayoría de los pagos directos verificados por el Tribunal no contenían errores

7.13. El Tribunal verificó 95 pagos directos, que abarcan todos los regímenes principales. Visitó 50 explotaciones para comprobar que los beneficiarios habían cumplido las normas, pero no visitó las 45 restantes, sobre las cuales había obtenido pruebas suficientes de su cumplimiento a partir de las imágenes de satélite, junto con *ortofotografías* y documentación proporcionada por los organismos pagadores.

7.14. El Tribunal constató que 77 operaciones no contenían errores. Los pagos directos a los agricultores están basados en los derechos: los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones. Estos pagos representan un menor riesgo de error, siempre y cuando las condiciones correspondientes no sean excesivamente complejas (véanse los apartados 1.16 y 1.18).

7.15. Aunque no afectó a su conclusión positiva sobre los pagos directos, el Tribunal detectó pequeños sobrepagos (por debajo del 5 %) en once casos, debidos principalmente a que los agricultores declaraban un número excesivo de animales o hectáreas subvencionables en sus solicitudes de ayuda. También detectó errores que superaban el 5 % del importe examinado en dos pagos directos, incluido un caso en el que el error superó el 20 %. En cinco pagos, el Tribunal detectó problemas de cumplimiento sin incidencia financiera.

El sistema integrado de gestión y control limita el nivel de error en los pagos directos

7.16. La principal herramienta de gestión de los pagos directos es el *sistema integrado de gestión y control* (SIGC) ⁽⁸⁾, que incorpora el *sistema de identificación de parcelas agrícolas* (SIP). El SIGC interrelaciona las bases de datos de explotaciones, solicitudes y superficies agrícolas que utilizan los organismos pagadores para realizar controles administrativos cruzados sobre todas las solicitudes de ayuda. El SIP es un sistema de información geográfica que contiene conjuntos de datos espaciales procedentes de múltiples fuentes, que forman en conjunto un registro de superficies agrícolas en los Estados miembros.

7.17. Las constataciones del Tribunal confirman que el SIP en particular contribuye de manera significativa a prevenir y reducir los niveles de error ⁽⁹⁾. Como ya había observado el Tribunal con anterioridad, los planes de acción de los Estados miembros, supervisados por la Comisión, han mejorado la fiabilidad de los datos sobre la subvencionabilidad de las tierras que figuran en el SIP ⁽¹⁰⁾.

7.18. La introducción en el SIGC de la *solicitud de ayuda geoespacial* ⁽¹¹⁾, que permite a los agricultores presentar solicitudes de pago en línea, así como el hecho de que los organismos pagadores realizan ahora controles cruzados preliminares sobre las solicitudes de ayuda de los agricultores, han resultado también de gran ayuda para reducir el nivel de error en los pagos directos ⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ Todas las superficies agrícolas subvencionables, independientemente de si se utilizan para la producción, reciben pagos de ayuda dissociada.

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en

⁽⁹⁾ Véase el apartado 7.17 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015, el apartado 7.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016, y el apartado 7.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

⁽¹⁰⁾ Véase el apartado 7.17 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015.

⁽¹¹⁾ Véanse los apartados 7.46 a 7.55 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

⁽¹²⁾ Véase el apartado 7.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016 y el apartado 7.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

Otros ámbitos de gasto: unas condiciones de subvencionabilidad complejas aumentan el riesgo de error

7.19. El Tribunal verificó 136 operaciones de desarrollo rural, 14 medidas de mercado y 6 operaciones extraídas del gasto en pesca, medio ambiente y acción por el clima. La mayor parte del gasto en este ámbito está basado en el reembolso y está sujeto a condiciones de subvencionabilidad complejas, lo que aumenta el riesgo de error (véanse los apartados 1.16, 1.19 y 1.20). En el anexo 7.2 se presenta un desglose por Estado miembro de los resultados de la verificación de las operaciones.

Desarrollo rural

7.20. La Comisión ha aprobado 118 programas nacionales y regionales de desarrollo rural en los Estados miembros para el período 2014-2020 ⁽¹³⁾. Estos programas contienen 20 medidas y 67 submedidas y pueden clasificarse en dos amplias categorías de gasto:

- a) ayudas a proyectos de inversión que apoyen el desarrollo económico y social en zonas rurales;
- b) pagos basados en las superficies agrícolas o en el número de animales.

7.21. Las medidas y submedidas se rigen por normas específicas de aplicación y están sujetas a condiciones generalmente complejas de subvencionabilidad. La verificación de operaciones efectuada por el Tribunal abarcó 16 medidas de 30 programas en 18 Estados miembros.

7.22. De las 136 operaciones de desarrollo rural examinadas, 104 no contenían errores y 20 contenían errores por debajo del 20 % del importe examinado. En 6 casos el Tribunal halló errores con una incidencia igual o superior al 20 %. En 6 pagos, detectó problemas de cumplimiento sin incidencia financiera.

7.23. El Tribunal examinó 66 pagos a proyectos de inversión, como la modernización de explotaciones, proyectos de desarrollo empresarial y apoyo a servicios básicos y renovación de pueblos en zonas rurales. El Tribunal cuantificó 11 errores, entre los que se contaban 3 casos en los que los beneficiarios no satisfacían las condiciones de subvencionabilidad (véase el **recuadro 7.3**) y 7 proyectos con gastos no subvencionables. En la operación restante el Tribunal halló un error debido al incumplimiento de las normas de concesión de *subvenciones*.

| Recuadro 7.3 Algunos beneficiarios no cumplieron las normas de subvencionabilidad para inversiones en explotaciones y proyectos de desarrollo empresarial |
|--|
| <p>En Polonia, un <i>beneficiario</i>, junto con otros miembros de la familia, presentó una solicitud conjunta de ayuda para construir una cochiguera, con una capacidad de hasta 600 cerdas. Cada uno de los beneficiarios conjuntos solicitó el nivel máximo de ayuda, que era de aproximadamente 215 000 euros. Como el objetivo de la medida era apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas explotaciones, las condiciones de subvencionabilidad estipulaban que las explotaciones de los solicitantes debían tener una dimensión económica inferior a 250 000 euros y una superficie menor de 300 hectáreas. Los beneficiarios alegaron que gestionaban empresas independientes, pero el Tribunal detectó que tenían acciones en una empresa familiar que operaba en el mismo lugar. Teniendo en cuenta la proporción del beneficiario de la empresa familiar, su empresa superaba el límite de dimensión económica. El Tribunal había hallado anteriormente importantes errores de subvencionabilidad en varios Estados miembros que implicaban a beneficiarios que no cumplían las condiciones de apoyo a las <i>pequeñas y medianas empresas</i> ⁽¹⁴⁾.</p> <p>En Estonia, un beneficiario recibió ayuda de puesta en marcha como joven agricultor que estaba creando una empresa en una explotación agrícola. Las normas de subvencionabilidad especificaban que todos los miembros del Consejo de Administración debían ser jóvenes agricultores, para garantizar que fueran estos quienes tuvieran el control sobre la explotación en el período de la creación de la empresa. Tras el pago del tramo inicial de la ayuda, pero todavía dentro del período de puesta en marcha, pasó a formar parte del Consejo un segundo miembro que no era un agricultor joven. En este momento, el beneficiario dejó de ser subvencionable. Las autoridades estonias abonaron una segunda cuota sin detectar el incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad.</p> <p>En Italia, el Tribunal halló otro beneficiario no subvencionable que había recibido ayuda de puesta en marcha como joven agricultor. El motivo de este error era similar al descrito en el caso estonio anterior. Las autoridades italianas decidieron recuperar el pago tras la visita de fiscalización del Tribunal.</p> |

⁽¹³⁾ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487).

⁽¹⁴⁾ Véase el apartado 7.26 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

7.24. El Tribunal examinó 70 operaciones basadas en la superficie o el número de animales declarados por los agricultores, como pagos por cumplir *compromisos medioambientales y climáticos*, pagos de compensación a agricultores en zonas con limitaciones naturales o pagos para agricultura ecológica. Entre ellas, el Tribunal halló 14 casos en los que se habían sobrestimado las superficies subvencionables o el número de animales declarados, aunque en 10 casos el exceso era inferior al 5 %. Asimismo, halló un caso en el que el organismo pagador había calculado la ayuda incorrectamente.

Medidas de mercado

7.25. Medidas de mercado agrícolas de distintos regímenes sujetas a distintas condiciones de subvencionabilidad. Entre las 14 operaciones de la muestra, el Tribunal halló 3 casos en que los organismos pagadores habían reembolsado gastos no subvencionables y un caso de incumplimiento de las normas de *contratación pública*.

Pesca, medio ambiente y acción por el clima

7.26. Los criterios de selección y los requisitos de subvencionabilidad para proyectos en los ámbitos de pesca, medio ambiente y acción por el clima también varían. Entre las seis operaciones examinadas, el Tribunal halló tres proyectos que no cumplían todas las condiciones de subvencionabilidad y que, por tanto, tuvieron un impacto sobre el porcentaje de error del Tribunal.

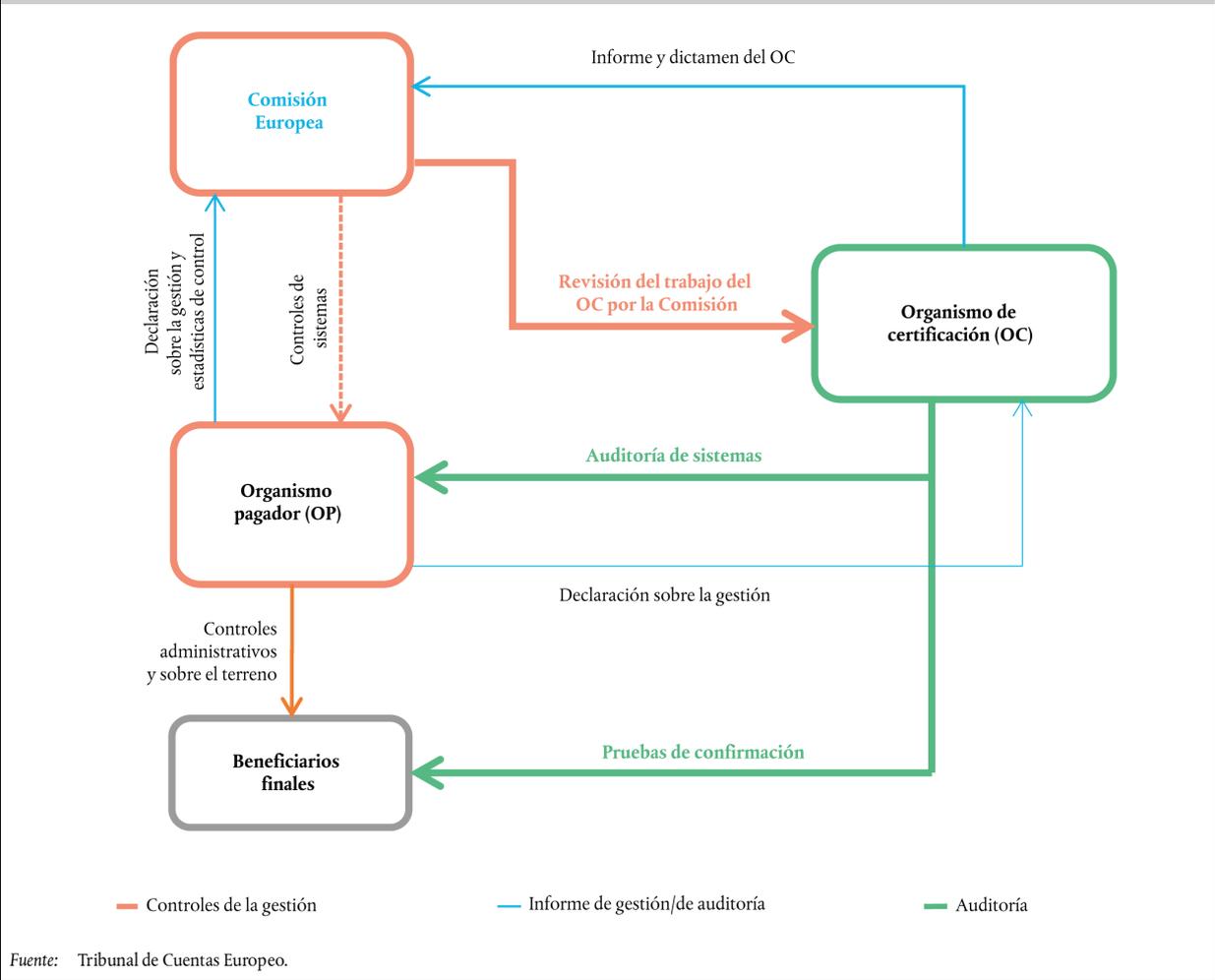
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto de la PAC

7.27. Los pagos de la PAC se comprueban a través del SIGC (véanse los apartados 7.16 a 7.18 sobre los pagos directos) y de otros sistemas de control (véase el **recuadro 7.4**). El director de cada uno de los 76 organismos pagadores facilita a la DG Agricultura y Desarrollo Rural una declaración de la gestión anual sobre la eficacia de sus sistemas de control, junto con un informe de los controles administrativos y sobre el terreno del organismo («estadísticas de control»). Desde 2015, para proporcionar más garantías, se exige a los organismos de certificación que emitan un dictamen anual para cada organismo pagador sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso hayan solicitado los Estados miembros ⁽¹⁵⁾.

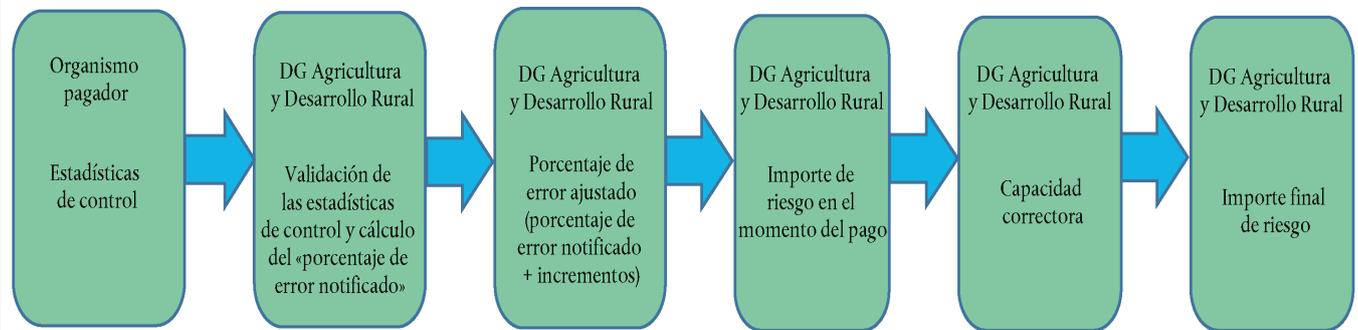
⁽¹⁵⁾ Véase también el Informe Especial n.º 7/2017 del Tribunal: «Nueva función de los organismos de certificación en el gasto de la política agrícola común: contribución positiva a un modelo de auditoría única, pero con insuficiencias significativas por resolver».

Recuadro 7.4
Modelo de garantía de la PAC 2014-2020



7.28. La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza las estadísticas nacionales de control que recibe de los organismos pagadores. También realiza ajustes basados en los resultados de las auditorías de los organismos de certificación, así como en sus propios controles y en su criterio profesional, para calcular los «porcentajes de error ajustados» de los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado. Posteriormente, deduce la estimación ⁽¹⁶⁾ de futuras *correcciones financieras* y recuperaciones de esta cifra para calcular un importe de riesgo final (véase el **recuadro 7.5**).

Recuadro 7.5
Información sobre la regularidad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.29. El Tribunal examinó los informes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de sus 18 visitas de control a organismos de certificación en 2018, y en cinco organismos pagadores ⁽¹⁷⁾ examinó lo siguiente:

- las comprobaciones de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y los organismos certificación sobre las estadísticas de control;
- el cálculo del porcentaje de error ajustado de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

7.30. El Tribunal también examinó el cálculo general de la DG Agricultura y Desarrollo Rural del porcentaje de error ajustado de la PAC, la estimación de las correcciones y recuperaciones futuras, y el cálculo del importe final de riesgo presentado en su informe anual de actividad.

La DG Agricultura y Desarrollo Rural aplicó su metodología de forma coherente

7.31. La DG Agricultura y Desarrollo Rural aplicó de forma coherente su metodología en su revisión de las estadísticas de control de los organismos pagadores, sus visitas a organismos de certificación y la presentación de información de regularidad en su informe anual de actividad. Los cambios introducidos recientemente en el manual de auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural se ajustan a las recomendaciones del Tribunal ⁽¹⁸⁾ y a las del Servicio de Auditoría Interno de la Comisión ⁽¹⁹⁾.

Las visitas de control de la DG Agricultura y Desarrollo Rural identificaron deficiencias en el trabajo de los organismos de certificación

7.32. En 2018, la DG Agricultura y Desarrollo Rural realizó 18 visitas de control a 17 organismos de certificación e identificó varios problemas, entre los que se encuentran los siguientes:

- la metodología de muestreo de 9 organismos de certificación no era totalmente conforme con las directrices emitidas por la Comisión, y en 3 de ellos la Comisión detectó que esto debilitaba la representatividad de las muestras de los organismos de certificación;
- 9 organismos de certificación, entre los que se cuentan 8 del guion anterior, verificaron de manera insuficiente las condiciones de subvencionabilidad o los compromisos en materia de agricultura.

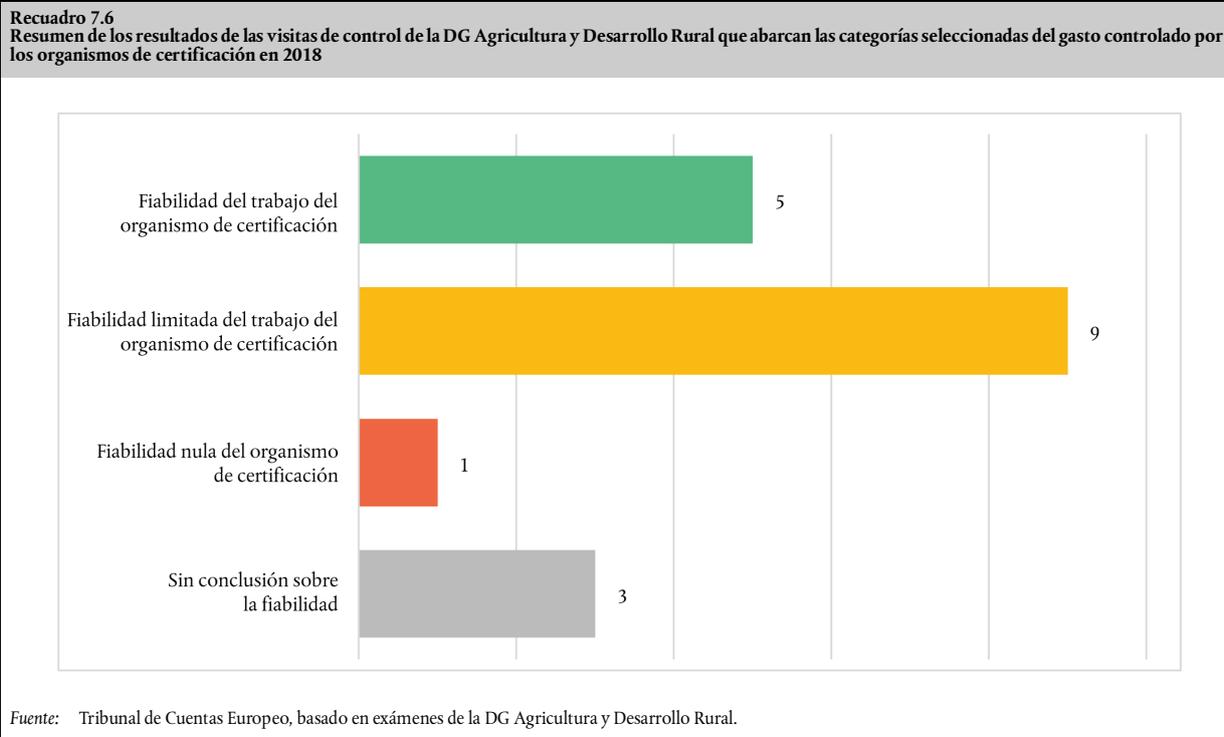
⁽¹⁶⁾ La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza una media móvil ajustada de correcciones financieras y recuperaciones para estimar su *capacidad correctora*.

⁽¹⁷⁾ España (Andalucía y Aragón), Italia (AGREA), Polonia y Reino Unido (Escocia).

⁽¹⁸⁾ En el apartado 7.67 (recomendación 5) del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2015, se recomendaba que la Comisión actualizara «el manual de auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural incorporando procedimientos de auditoría detallados y exigencias de verificación de los datos suministrados por los Estados miembros y empleados para calcular las correcciones financieras».

⁽¹⁹⁾ Tras su auditoría en 2017 de la estrategia de control de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para la PAC 2014-2020, el Servicio de Auditoría Interno recomendó que la DG Agricultura y Desarrollo Rural reforzara su procedimiento para el cálculo de las correcciones financieras y actualizara el manual de auditoría cuando fuera necesario.

7.33. En los cuatro últimos años (2015-2018), la DG Agricultura y Desarrollo Rural realizó visitas de control, que abarcaban categorías seleccionadas de gasto, a aproximadamente un 80 % de los organismos de certificación y llegó a la conclusión de que podía confiar plenamente en su trabajo en cerca de una cuarta parte de los casos. El resumen del Tribunal de los resultados de las 18 visitas de control realizadas en 2018 se presenta en el **recuadro 7.6**. Como ya señaló el Tribunal el año pasado, se deben realizar mejoras continuas en el trabajo de los organismos de certificación para que la Comisión pueda utilizar su trabajo como fuente primaria de garantías sobre la regularidad del gasto de la PAC ⁽²⁰⁾.



Los ajustes a tanto alzado de los porcentajes de error notificados por los Estados miembros constituyen una parte importante de los porcentajes de error publicados por la DG Agricultura y Desarrollo Rural

7.34. Sobre la base de las estadísticas de control de sus organismos pagadores, los Estados miembros notificaron un nivel de error global próximo al 1 % ⁽²¹⁾ en el gasto de la PAC en su conjunto. El Tribunal examinó los ajustes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural a los porcentajes de error de los Estados miembros (véase el apartado 7.28). Como en años anteriores, la DG Agricultura y Desarrollo Rural basó la mayoría de sus ajustes en sus propios controles de los sistemas y del gasto de los organismos pagadores. La DG Agricultura y Desarrollo Rural calcula la mayoría de estos ajustes como importes a tanto alzado, con objeto de reflejar la importancia y el alcance de las insuficiencias detectadas en los sistemas de control.

7.35. La DG Agricultura y Desarrollo Rural estima que el importe de riesgo en el momento del pago es del 2,1 % aproximadamente en el gasto de la PAC en su conjunto, y del 1,8 % aproximadamente en los pagos directos. La Comisión también presenta estos resultados en su informe anual de gestión y rendimiento.

Informe anual de actividad de la DG Acción por el Clima

7.36. El Tribunal examinó el informe anual de actividad de la DG Acción por el Clima, que se había preparado de acuerdo con las instrucciones internas de la Comisión. Como el Tribunal no incluyó en la muestra ninguna operación del ámbito de acción por el clima en 2018, no dispone de ningún resultado de fiscalización para compararlo con la información sobre la regularidad del gasto notificada por la DG Acción por el Clima.

⁽²⁰⁾ Véase el apartado 7.37 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

⁽²¹⁾ Los Estados miembros deben presentar dos conjuntos de datos estadísticos a la DG Agricultura y Desarrollo Rural a más tardar el 15 de julio de cada año: datos de control (una base de datos exhaustiva que incluya a todos los beneficiarios que presentaron solicitudes, indicando si fueron objeto de controles administrativos y sobre el terreno, así como los resultados de dichos controles) y estadísticas de control (resultados resumidos de los controles con arreglo a las principales líneas presupuestarias).

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

7.37. La evidencia general de auditoría obtenida por el Tribunal y presentada en este capítulo indica que el nivel de error estimado del gasto en «Recursos naturales» en su conjunto era significativo. En «Recursos naturales» en su conjunto, la verificación del Tribunal de las operaciones tuvo como resultado un nivel de error global del 2,4 % (véase el **anexo 7.1**). Sin embargo, los resultados del Tribunal indican que el nivel de error no era significativo en los pagos directos del FEAGA, que representan el 72 % del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP.

7.38. La estimación de la Comisión de los importes de riesgo en el momento del pago en el gasto de la PAC y en los pagos directos publicados en su informe anual de gestión y rendimiento (apartado 7.35) coincide con la conclusión del Tribunal.

Recomendaciones

7.39. En el **anexo 7.3** figura el resultado del seguimiento de las seis recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015. La Comisión había aplicado plenamente estas recomendaciones.

7.40. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, el Tribunal hizo recomendaciones a la Comisión con una fecha máxima de aplicación de final de 2019. Estas se referían a las medidas de los Estados miembros para abordar las causas de los errores y la calidad del trabajo de los organismos de certificación. También eran pertinentes para las constataciones y conclusiones de este ejercicio, y el Tribunal realizará un seguimiento de las mismas más adelante.

Parte 2: Rendimiento

7.41. En 2018, el Tribunal publicó ocho informes especiales sobre el gasto relativo al uso sostenible de los recursos naturales. En los informes especiales sobre la PAC se examinaba la energía renovable en zonas rurales, el régimen de pago básico, las opciones para financiar proyectos de desarrollo rural y el bienestar de los animales. El Tribunal también publicó informes sobre la contaminación atmosférica, la captura y el almacenamiento de carbono, la prevención de inundaciones y la desertificación. Asimismo, publicó un documento informativo sobre el futuro de la PAC y un dictamen sobre la propuesta legislativa para la PAC después de 2020 (véanse los apartados 3.50 a 3.52).

7.42. Durante la verificación de la regularidad de las operaciones en 2018, el Tribunal evaluó:

- a) la ejecución y los gastos de la muestra de acciones de desarrollo rural, centrándose en las *realizaciones*;
- b) la medición del rendimiento por la Comisión y los Estados miembros y la elaboración de los informes correspondientes en el marco común de seguimiento y evaluación de la PAC, centrándose en los *resultados* de las acciones.

Evaluación del rendimiento de las acciones de desarrollo rural

7.43. El Tribunal examinó una muestra de 113 acciones de desarrollo rural ⁽²²⁾ en 18 Estados miembros que formaban parte de 13 medidas, entre las que se contaban:

- pagos de compensación a agricultores que contraen compromisos agroambientales y climáticos o cuya actividad se desarrolla en zonas con limitaciones naturales;
- ayuda para la modernización de las explotaciones, como la construcción de edificios o la adquisición de nuevos equipos;
- ayuda a jóvenes agricultores para la creación de empresas;
- ayuda para servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales.

⁽²²⁾ De la muestra de 136 operaciones de desarrollo rural, el Tribunal abarcó las 113 acciones aprobadas en el marco del actual período de programación (2014-2020).

7.44. El Tribunal evaluó lo siguiente:

- si las acciones habían producido las realizaciones esperadas;
- si los Estados miembros habían verificado la moderación de los costes declarados en relación con proyectos de inversión;
- si se habían utilizado adecuadamente las *opciones de costes simplificados*.

La mayor parte de las acciones produjeron las realizaciones esperadas

7.45. En el momento de la auditoría, se habían completado 103 de las 113 acciones examinadas por el Tribunal. En los 10 casos en los que las acciones no habían producido las realizaciones previstas, o bien las inversiones no se habían realizado de acuerdo con las normas y especificaciones aplicables, o bien los beneficiarios habían declarado en exceso la superficie agrícola subvencionable.

Los Estados miembros en general verificaron la moderación de los costes, pero emplearon poco las opciones de costes simplificados

7.46. En 47 de los 49 proyectos de inversión en la explotación y desarrollo empresarial examinados, los Estados miembros habían establecido procedimientos destinados a verificar que los costes declarados fuesen razonables, como un procedimiento de contratación pública, el uso de costes de referencia o una comparación de ofertas. Sin embargo, en uno de estos casos, no se realizó un seguimiento adecuado de los procedimientos establecidos.

7.47. El Tribunal ha señalado anteriormente que, en algunos proyectos, las opciones de costes simplificados pueden facilitar la gestión y mantener los gastos bajo control ⁽²³⁾, especialmente en las medidas que contienen acciones con tipos parecidos de actividad y gasto ⁽²⁴⁾.

7.48. Los Estados miembros emplearon opciones de costes simplificados, como importes a tanto alzado, en tres de los 49 proyectos (véase un ejemplo en el **recuadro 7.7**). Las autoridades nacionales podrían haber utilizado opciones de costes simplificados, al menos en algunos gastos, en 16 proyectos más. En el Informe Especial n.º 11/2018, el Tribunal hizo recomendaciones a la Comisión destinadas a fomentar el uso apropiado de opciones de costes simplificados.

Recuadro 7.7
Un ejemplo de uso de opciones de costes simplificados

En Finlandia, el presupuesto de la UE financió los gastos indirectos de un proyecto de desarrollo local mediante importes a tanto alzado. Las autoridades nacionales identificaron con anterioridad las categorías de gastos indirectos y calcularon la financiación como un porcentaje a tanto alzado de los gastos directos relacionados del proyecto.

Marco común de seguimiento y evaluación de la PAC

7.49. El marco común de seguimiento y evaluación de la PAC (MCSE) es un conjunto de normas, procedimientos e indicadores destinados a proporcionar una evaluación periódica integral de los avances, la eficacia y la eficiencia de cada medida con respecto a los objetivos de la PAC ⁽²⁵⁾. Los indicadores están diseñados para: a) describir el producto suministrado por la acción de la PAC (indicadores de *realizaciones*); b) medir los cambios inmediatos introducidos (indicadores de *resultados*); c) mostrar las consecuencias a largo plazo de una acción en términos de su contribución a los objetivos generales de la PAC (indicadores de *impacto*) ⁽²⁶⁾. El MCSE exige a la Comisión y a los Estados miembros que realicen evaluaciones sobre la base de un plan plurianual ⁽²⁷⁾.

7.50. El Tribunal revisó los indicadores de 113 pagos de desarrollo rural y 95 pagos directos, teniendo en cuenta las definiciones mostradas en el **recuadro 7.8**. Se centró en los indicadores de resultados, que deberían tener una conexión directa con las acciones. Este examen complementó su trabajo sobre el uso de indicadores de rendimiento en los programas, sobre los que se informa en el **capítulo 3**.

⁽²³⁾ Véase el apartado 7.63 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

⁽²⁴⁾ Véase el apartado 56 del Informe Especial n.º 11/2018: «Las nuevas opciones para la financiación de proyectos de desarrollo rural son más simples pero no se centran en los resultados».

⁽²⁵⁾ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance/cmef_es

⁽²⁶⁾ Informe Especial n.º 1/2016: «¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?».

⁽²⁷⁾ Se exigió a los Estados miembros que enviaran las primeras evaluaciones del periodo 2014-2020 al final de junio de 2019.

Recuadro 7.8
Definición de recurso, realización, resultado e impacto



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

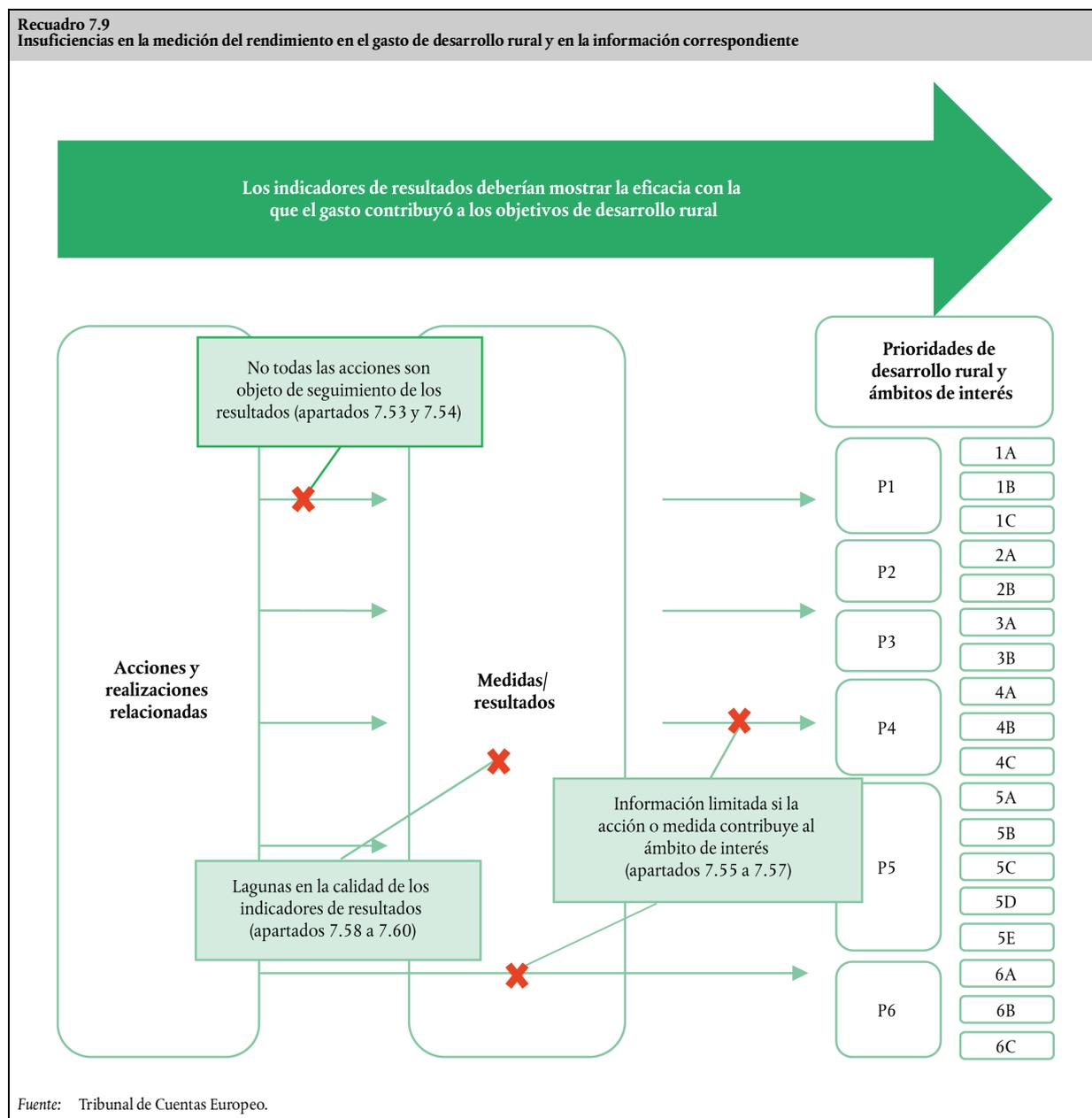
7.51. El Tribunal tuvo en cuenta sus constataciones anteriores sobre el MCSE ⁽²⁸⁾. Anteriormente, ya había señalado que el Sistema Común de Seguimiento y Evaluación debería proporcionar información sobre dónde es eficaz y eficiente el gasto y dónde no lo es. En particular, los indicadores de resultados deberían mostrar los efectos directos e inmediatos de la acción, es decir, lo que ha conseguido realmente el gasto ⁽²⁹⁾.

⁽²⁸⁾ Concretamente, el Informe Especial n.º 12/2013 del Tribunal: «¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?»; el Informe Especial n.º 12/2015: «La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento»; el Informe Especial n.º 1/2016: «¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?»; el Informe Especial n.º 10/2017: «El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz»; y el Informe Especial n.º 16/2017: «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados».

⁽²⁹⁾ Informe Especial n.º 12/2013: «¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?».

Insuficiencias en los indicadores de resultados en el gasto de desarrollo rural

7.52. El Tribunal ya había señalado que era posible que las acciones de desarrollo rural no lograran los resultados esperados, pese a alcanzar las realizaciones físicas acordadas ⁽³⁰⁾. Este año, aunque el Tribunal constató que la mayoría de las acciones habían producido las realizaciones esperadas (véase el apartado 7.45), siguió identificando varias insuficiencias en el uso de indicadores de resultados en el gasto de desarrollo rural. Los resultados de la revisión del Tribunal se resumen en el **recuadro 7.9** y se describen en los apartados siguientes.

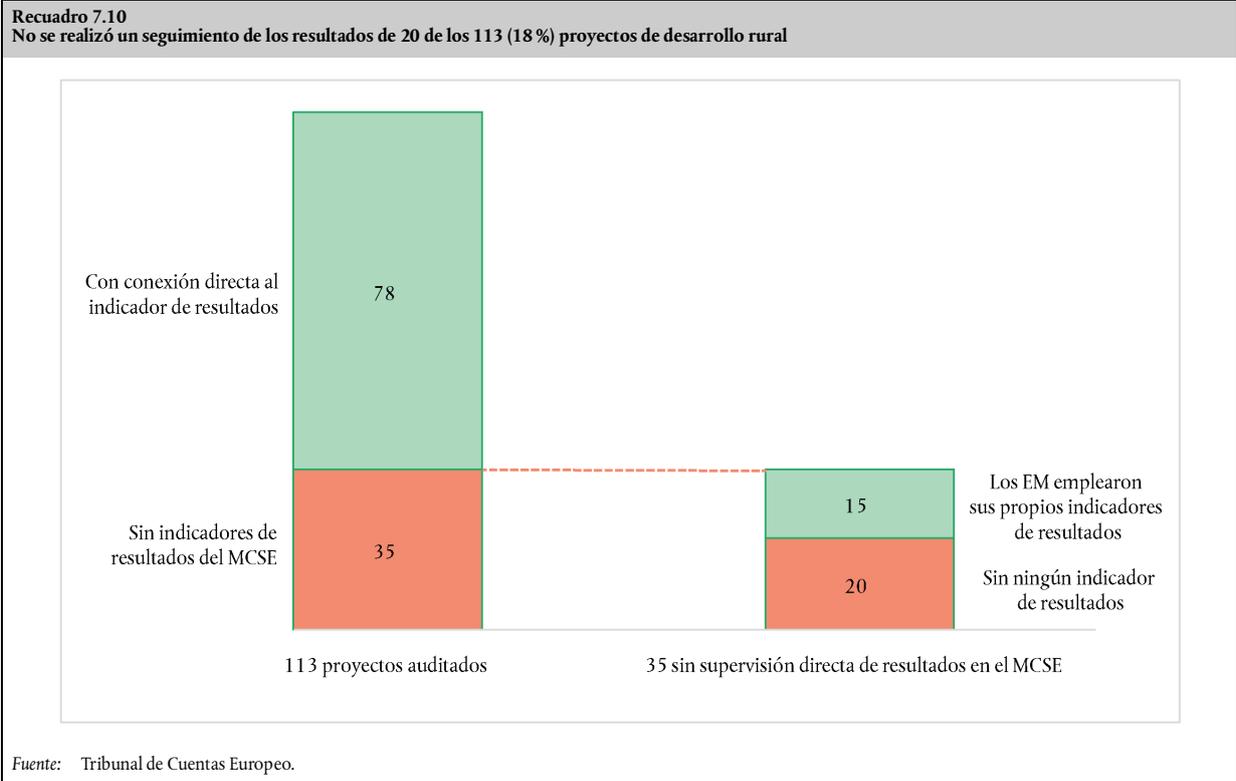


⁽³⁰⁾ Véase el apartado 79 del Informe Especial n.º 25/2015: «Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor».

Los indicadores de resultados del MCSE no abarcan todo el gasto de desarrollo rural

7.53. De las 113 acciones de desarrollo rural que examinó, el Tribunal constató que 35 no disponían de ningún indicador de resultados para medir los efectos directos e inmediatos de la acción (véase el **recuadro 7.10**). Este era el caso de la medida 13 («Ayudas a zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas») y de otras cinco submedidas ⁽³¹⁾.

7.54. El Tribunal constató que en 15 de los 35 proyectos sin indicadores de resultados del MCSE, los Estados miembros colmaron las lagunas informativas estableciendo sus propios indicadores nacionales (véase el **recuadro 7.10**).



Información limitada sobre si el gasto contribuye al ámbito de interés

7.55. Cinco de los 14 ámbitos de interés examinados no tenían ninguna conexión clara entre sus objetivos y los indicadores subyacentes de resultados. Como consecuencia, existe poca información sobre si las acciones apoyadas contribuyeron al logro de los objetivos.

7.56. Por ejemplo, el ámbito de interés 2B estaba diseñado para «facilitar la entrada en el sector agrario de agricultores adecuadamente formados, y el relevo generacional». La mayor parte del gasto en este ámbito de interés consiste en pagos de puesta en marcha a jóvenes agricultores. El único indicador de resultado es el «porcentaje de explotaciones agrícolas con ayudas para planes/inversiones de desarrollo empresarial para jóvenes agricultores». Este indicador proporciona poca información sobre las cualificaciones de los agricultores que entran en el sector agrario y el porcentaje real de relevo generacional.

⁽³¹⁾ 1.2 («Actividades de demostración y acciones de información»), 4.2 («Inversiones en transformación/comercialización y/o desarrollo de productos agrícolas»), 4.3 («Inversiones en infraestructuras relacionadas con el desarrollo, la modernización o la adaptación de la agricultura y la silvicultura»), 8.3 («Prevención de los daños causados a los bosques por incendios, desastres naturales y catástrofes») y 19.4 («Ayuda para los costes de explotación y animación»).

7.57. El Tribunal halló tres casos en los que los criterios de subvencionabilidad para seleccionar las acciones no tenían ninguna conexión con los indicadores de rendimiento correspondientes (véanse ejemplos en el **recuadro 7.11**). Por tanto, estas acciones no contribuyeron a los objetivos del ámbito de interés.

Recuadro 7.11
Proyectos sin conexión con los objetivos del ámbito de interés

En Alemania, un proyecto de construcción de un dique para evitar inundaciones y proteger un barrio de un pueblo medieval se ejecutó y se declaró en el marco del ámbito de interés 3B: «apoyar la prevención y la gestión de riesgos en las explotaciones». El indicador de resultado correspondiente era el «porcentaje de explotaciones que participan en regímenes de gestión de riesgos».

Las autoridades suecas notificaron el apoyo a la promoción de eventos y la comercialización de actividades agrícolas como contribución al ámbito de interés 4B: «mejora de la gestión del agua». El indicador de resultado para este ámbito de interés era el «porcentaje de tierra agrícola objeto de contratos de gestión para mejorar la gestión del agua».

La mayoría de los indicadores de resultados presentan limitaciones y lagunas

7.58. Pocos indicadores de resultados miden los efectos directos de la ayuda. De hecho, 17 de los 25 indicadores de resultados en desarrollo rural midieron el nivel de apoyo prestado y no si el apoyo había contribuido efectivamente al ámbito de interés ⁽³²⁾.

7.59. Algunos indicadores de resultados son imprecisos. Uno de los indicadores establecidos para medir los efectos de la medida 7 («Servicios básicos y renovación de poblaciones en las zonas rurales») es el «porcentaje de población rural que se beneficia de servicios/infraestructuras mejorados». «Población» se define como el «tamaño de la población en la zona (por ejemplo, municipio, grupo de municipios, etc.) que se beneficia del servicio/infraestructura». En esos casos, los Estados miembros pueden incluir a la población total del municipio en el que se ha ejecutado la acción, independientemente del número real de usuarios que se benefician de esta. El Tribunal ya había identificado este problema en el *período de programación* anterior (2007-2013) ⁽³³⁾.

7.60. Seis de los indicadores de resultados emplean encuestas de muestras de operaciones ya ejecutadas en relación con el ámbito de interés. La metodología para su cálculo se basa en orientaciones generales emitidas por la Comisión después de que se iniciara la ejecución de los proyectos.

Insuficiencias similares en indicadores de resultados de pagos directos

7.61. El examen del Tribunal de los pagos directos de la muestra ha confirmado las principales insuficiencias en el seguimiento del rendimiento, sobre las que se informó en dos informes especiales: n.º 1/2016: «¿Está bien concebido y basado en datos fiables el sistema de medición de resultados aplicado por la Comisión a la renta de los agricultores?»; y n.º 10/2017: «El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz».

7.62. Uno de los objetivos de los pagos directos a los agricultores jóvenes es «mejorar la competitividad de la producción agrícola». Sin embargo, los indicadores subyacentes de resultados no están claramente relacionados con el fondo de los pagos, puesto que miden el «valor añadido de los productores primarios en la cadena alimentaria», el «comercio agrícola de la UE» y los «precios de las materias primas de la UE en comparación con los precios mundiales» ⁽³⁴⁾.

7.63. El Tribunal ya había informado anteriormente sobre el rendimiento del pago de ecologización ⁽³⁵⁾. Había constatado que el indicador de resultado de la Comisión que medía la «proporción de superficie sujeta a prácticas ecológicas» era poco útil para supervisar los resultados logrados con la ecologización.

⁽³²⁾ Por ejemplo, el «porcentaje de explotaciones agrícolas que reciben apoyo del PDR para inversiones de reestructuración o modernización» es el número total de explotaciones agrícolas que reciben apoyo para inversiones de reestructuración o modernización en virtud de la medida 4, dividido por el número total de explotaciones agrícolas en el año base.

⁽³³⁾ Véase el apartado 81 del Informe Especial n.º 25/2015: «Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor».

⁽³⁴⁾ Véanse los apartados 71 y 90 del Informe Especial n.º 10/2017: «El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz».

⁽³⁵⁾ Véanse los apartados 7.43 a 7.54 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016 y los apartados 26 a 33 del Informe Especial n.º 21/2017 del Tribunal: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

7.64. Tras las sequías de 2017 y 2018, algunos Estados miembros permitieron a los agricultores utilizar para la producción las tierras declaradas como «superficies de interés ecológico» ⁽³⁶⁾ (principalmente tierras en barbecho). Los Estados miembros notificaron realizaciones y resultados basados en las superficies de interés ecológico declaradas inicialmente por los agricultores, y no en el uso real de la tierra, lo que afectó negativamente a la fiabilidad de los indicadores de realizaciones y resultados para los pagos de ecologización.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

7.65. La mayoría de las acciones de desarrollo rural completadas examinadas por el Tribunal habían producido las realizaciones esperadas. Aunque los Estados miembros en general siguieron los procedimientos destinados a verificar que los gastos de los proyectos eran moderados, emplearon poco las opciones de costes simplificados.

7.66. El Tribunal identificó varias insuficiencias en la forma en que la Comisión y los Estados miembros aplicaron los indicadores de resultados del MCSE para medir y notificar el rendimiento del gasto de agricultura y desarrollo rural del actual período de programación 2014-2020. En la propuesta de introducir un modelo de aplicación basado en el rendimiento para la PAC en el período posterior a 2020, la Comisión definió indicadores comunes de realización, de resultados y de impacto ⁽³⁷⁾. En su Dictamen n.º 7/2018 sobre la propuesta, aunque el Tribunal celebraba el cambio a un modelo basado en el rendimiento, constató que estos indicadores no se habían desarrollado totalmente ⁽³⁸⁾ e hizo comentarios específicos sobre los indicadores propuestos ⁽³⁹⁾.

Recomendaciones

Recomendación 7.1 – Abordar las insuficiencias en la medición del rendimiento de la PAC y la presentación de informes sobre el mismo

Para el período posterior a 2020, la Comisión debería tener en cuenta las insuficiencias en el marco actual, para garantizar que los indicadores de resultados miden correctamente los efectos de las acciones y que tienen una conexión clara con las intervenciones relacionadas y los objetivos políticos (véanse los apartados 7.52 a 7.64).

Fecha objetivo de aplicación: 2020

⁽³⁶⁾ Los agricultores con una superficie arable superior a 15 hectáreas deben garantizar que al menos el 5 % de esa superficie es una superficie de interés ecológico reservada para elementos beneficiosos para el medio ambiente, como tierras en barbecho o setos y árboles.

⁽³⁷⁾ Véase el anexo I de COM(2018) 392: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁽³⁸⁾ Dictamen n.º 7/2018, apartado 70.

⁽³⁹⁾ Dictamen n.º 7/2018, anexo I.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

| | 2018 | 2017 |
|---|------------|-------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Pagos directos | 95 | 121 |
| Medidas de mercado, desarrollo rural, pesca, medio ambiente y acción por el clima | 156 | 109 |
| Total de operaciones de «Recursos naturales» | 251 | 230 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel estimado de error: «Recursos Naturales» | 2,4 % | 2,4 % |
| Límite superior de error (LSE) | 3,6 % | |
| Límite inferior de error (LIE) | 1,2 % | |

INFORMACIÓN SOBRE LA ACCIÓN DE LA UE EN LOS ESTADOS MIEMBROS O REGIONES

VISIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES POR ESTADO MIEMBRO CORRESPONDIENTES A MEDIDAS DE MERCADO, DESARROLLO RURAL, PESCA, MEDIO AMBIENTE Y ACCIÓN POR EL CLIMA ⁽¹⁾

| Países Bajos | Reino Unido | Alemania | Suecia | Finlandia | Letonia | Lituania |
|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Operaciones sin errores: 3 | Operaciones sin errores: 3 | Operaciones sin errores: 15 | Operaciones sin errores: 2 | Operaciones sin errores: 6 | Ninguna operación examinada de 2018 | Ninguna operación examinada de 2018 |
| Errores no cuantificados: 1 | Errores no cuantificados: - | Errores no cuantificados: 1 | Errores no cuantificados: - | Errores no cuantificados: - | | |
| Errores cuantificados < 20 %: - | Errores cuantificados < 20 %: 1 | Errores cuantificados < 20 %: 4 | Errores cuantificados < 20 %: 2 | Errores cuantificados < 20 %: 2 | | |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: - | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | |
| Total: 4 | Total: 4 | Total: 20 | Total: 4 | Total: 8 | | |
| Irlanda | Dinamarca | | | | Estonia | Polonia |
| Ninguna operación examinada de 2018 | Ninguna operación examinada de 2018 | | | | Operaciones sin errores: 3 | Operaciones sin errores: 5 |
| | | | | | Errores no cuantificados: - | Errores no cuantificados: 1 |
| | | | | | Errores cuantificados < 20 %: - | Errores cuantificados < 20 %: - |
| | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: 1 | Errores cuantificados ≥ 20 %: 3 |
| | | | | | Total: 4 | Total: 9 |
| Bélgica | | | | | Chequia | |
| Operaciones sin errores: 1 | | | | | Operaciones sin errores: 4 | |
| Errores no cuantificados: - | | | | | Errores no cuantificados: - | |
| Errores cuantificados < 20 %: 1 | | | | | Errores cuantificados < 20 %: - | |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | |
| Total: 2 | | | | | Total: 4 | |
| Luxemburgo | | | | | Eslovaquia | |
| Ninguna operación examinada de 2018 | | | | | Operaciones sin errores: 2 | |
| | | | | | Errores no cuantificados: - | |
| | | | | | Errores cuantificados < 20 %: 2 | |
| | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | |
| | | | | | Total: 4 | |
| Francia | | | | | Austria | |
| Operaciones sin errores: 18 | | | | | Operaciones sin errores: 4 | |
| Errores no cuantificados: - | | | | | Errores no cuantificados: - | |
| Errores cuantificados < 20 %: 4 | | | | | Errores cuantificados < 20 %: - | |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | |
| Total: 22 | | | | | Total: 4 | |
| Portugal | | | | | Hungría | |
| Operaciones sin errores: 2 | | | | | Operaciones sin errores: 5 | |
| Errores no cuantificados: - | | | | | Errores no cuantificados: - | |
| Errores cuantificados < 20 %: 3 | | | | | Errores cuantificados < 20 %: - | |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | |
| Total: 5 | | | | | Total: 5 | |
| España | | | | | Rumanía | |
| Operaciones sin errores: 9 | | | | | Operaciones sin errores: 11 | |
| Errores no cuantificados: - | | | | | Errores no cuantificados: - | |
| Errores cuantificados < 20 %: - | | | | | Errores cuantificados < 20 %: 1 | |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: 1 | |
| Total: 9 | | | | | Total: 13 | |
| Italia | Eslovenia | Croacia | Malta | Grecia | Chipre | Bulgaria |
| Operaciones sin errores: 12 | Operaciones sin errores: 1 | Ninguna operación examinada de 2018 | Ninguna operación examinada de 2018 | Operaciones sin errores: 5 | Operaciones sin errores: - | Operaciones sin errores: 3 |
| Errores no cuantificados: 2 | Errores no cuantificados: - | | | Errores no cuantificados: - | Errores no cuantificados: - | Errores no cuantificados: 1 |
| Errores cuantificados < 20 %: 2 | Errores cuantificados < 20 %: - | | | Errores cuantificados < 20 %: 1 | Errores cuantificados < 20 %: - | Errores cuantificados < 20 %: - |
| Errores cuantificados ≥ 20 %: 2 | Errores cuantificados ≥ 20 %: - | | | Errores cuantificados ≥ 20 %: 1 | Errores cuantificados ≥ 20 %: 2 | Errores cuantificados ≥ 20 %: - |
| Total: 18 | Total: 1 | | | Total: 7 | Total: 2 | Total: 4 |



El trabajo de auditoría del Tribunal produce estimaciones del nivel de error probable en el conjunto de la población. Se basa en una metodología de muestreo con probabilidad proporcional al tamaño y, por lo tanto, no proporciona información sobre la frecuencia de error en las poblaciones auditadas por el Tribunal (para ello sería necesaria una selección aleatoria de las operaciones). Por estos motivos, las cifras presentadas no deberían entenderse como indicativas de la frecuencia de error, ni en las operaciones financiadas por la UE ni en los distintos Estados miembros, y la frecuencia de error en las muestras extraídas de distintos Estados miembros no constituye una orientación sobre el nivel de error relativo en dichos Estados miembros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽¹⁾ Sin inclusión de las tres operaciones examinadas en régimen de gestión directa.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES

| Año | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|--|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|--------------------|------------------------|
| | | Aplicada íntegramente | En curso | | No aplicada | Ya no es aplicable | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | 7.67. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, en relación con el FEAGA el Tribunal recomienda que la Comisión: | | | | | | |
| | Recomendación 1: siga esforzándose por realizar un seguimiento de los casos en los que la legislación nacional no se ajusta a la legislación de la UE con todos los medios jurídicos a su alcance, especialmente la suspensión de los pagos; | X | | | | | |
| | Recomendación 2: supervise anualmente los resultados de las evaluaciones de calidad del SIP efectuadas por los Estados miembros y compruebe que todos los Estados miembros que reciban evaluaciones negativas adoptan verdaderamente las medidas correctoras necesarias; | X | | | | | |
| | <i>respecto del desarrollo rural:</i> | | | | | | |
| | Recomendación 3: garantice que todos los planes de acción de los Estados miembros para remediar los errores en desarrollo rural incorporen medidas eficaces destinadas a la contratación pública; | X | | | | | |
| | <i>respecto del FEAGA y del desarrollo rural:</i> | | | | | | |
| | Recomendación 4: supervise y apoye activamente a los organismos de certificación para que mejoren su trabajo y su metodología sobre la legalidad y regularidad del gasto de modo que proporcionen información fiable para la estimación del porcentaje de error ajustado por parte de la Comisión; | X | | | | | |
| | Recomendación 5: actualice el manual de auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural incorporando procedimientos de auditoría detallados y exigencias de verificación de los datos suministrados por los Estados miembros y empleados para calcular las correcciones financieras; | X | | | | | |
| <i>respecto de la pesca:</i> | | | | | | | |
| Recomendación 6: mejore la adecuación de las auditorías de la DG Asuntos Marítimos y Pesca a las normas internacionales de auditoría. | X | | | | | | |

CAPÍTULO 8

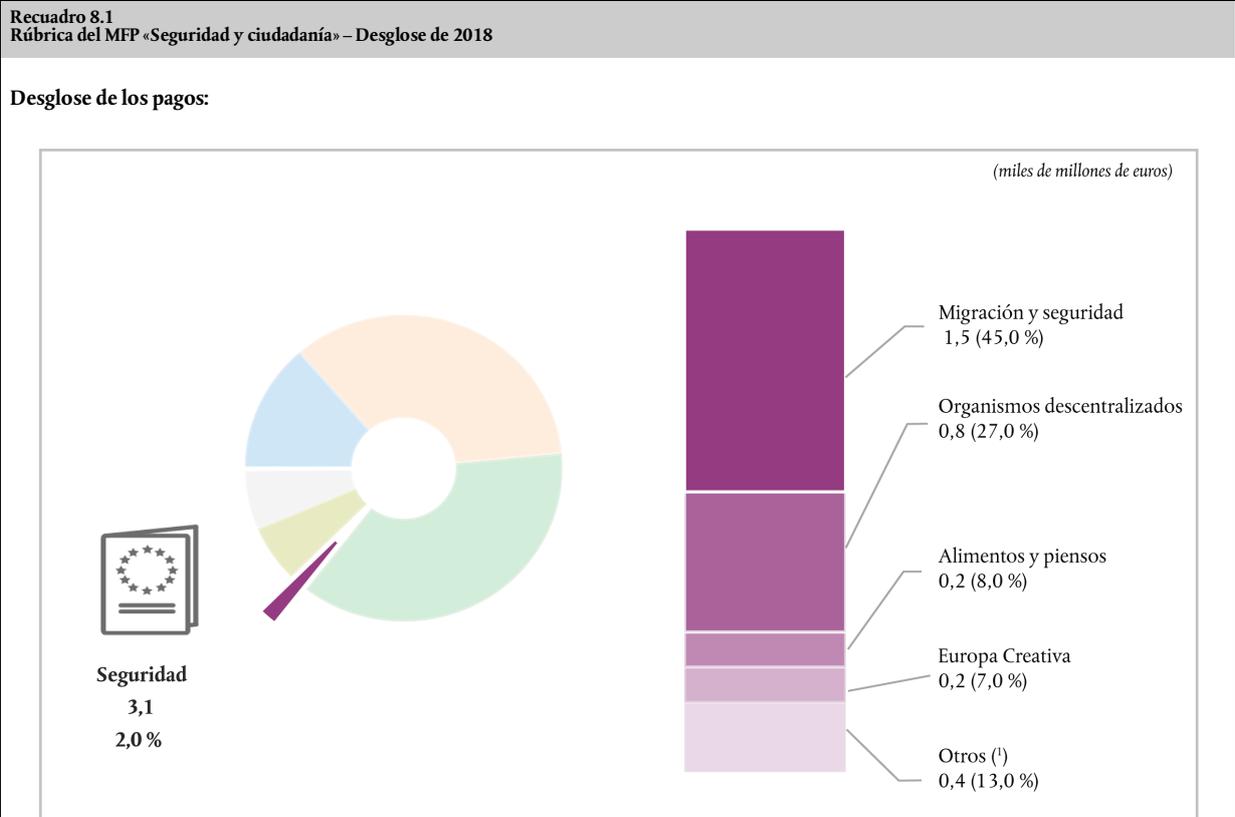
Seguridad y ciudadanía

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 8.1-8.5 |
| Descripción sucinta de la rúbrica del MFP | 8.2-8.4 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 8.5 |
| Parte 1: Regularidad de las operaciones | 8.6-8.17 |
| Examen de los sistemas seleccionados | 8.8-8.16 |
| Gestión compartida del FAMI y el FSI | 8.8-8.10 |
| Gestión directa/indirecta del FAMI y del FSI | 8.11-8.13 |
| Programa «Alimentos y piensos» | 8.14-8.16 |
| Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 8.17 |
| Conclusión y recomendaciones | 8.18 |
| Parte 2: Rendimiento | 8.19-8.20 |

Introducción

8.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica del MFP «Seguridad y ciudadanía». En el **recuadro 8.1** se ofrece una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2018.



Pagos y población auditada:



⁽¹⁾ Los datos incluyen el gasto en consumidores, justicia, derechos, igualdad y ciudadanía.

⁽²⁾ Los anticipos y las liquidaciones de anticipos se ajustan a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más información véase el **anexo 1.1.** apartado 13).

Descripción sucinta de la rúbrica del MFP

8.2. Esta rúbrica abarca diferentes políticas cuyo objetivo común es reforzar el concepto de «ciudadanía de la UE» mediante la creación de un espacio de libertad, justicia y seguridad sin fronteras interiores.

8.3. Como se refleja en el **recuadro 8.1**, el ámbito de gasto más significativo es el de migración y seguridad. Por tanto, la mayor parte del gasto procede únicamente de dos fondos: el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) ⁽¹⁾ y el Fondo de Seguridad Interior (FSI) ⁽²⁾. La gestión de la mayor parte de la financiación del FAMI y del FSI se realiza de forma compartida entre los Estados miembros y la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG Migración y Asuntos de Interior) de la Comisión. El FAMI tiene como objetivo contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios, así como aportar un enfoque común europeo sobre el asilo y la migración. El FSI pretende lograr un alto nivel de seguridad en la UE y consta de dos instrumentos ⁽³⁾: FSI-Fronteras y Visados, y FSI-Policía. El primero da apoyo a las medidas armonizadas para la gestión de las fronteras, así como al desarrollo de una política de visados común, mientras que el segundo se centra en la cooperación entre los organismos policiales y en la mejora de la capacidad de gestión de los riesgos y crisis relacionados con la seguridad.

8.4. Otro porcentaje importante de la rúbrica del presupuesto corresponde a la financiación de 13 organismos descentralizados ⁽⁴⁾ que participan en la aplicación de las prioridades clave de la UE en los ámbitos de migración y seguridad, cooperación judicial y salud. A continuación, figuran los programas «Alimentos y piensos», cuyo objetivo es garantizar la salud humana, animal y vegetal en todas las fases de la cadena alimentaria, y «Europa Creativa», el programa marco de la UE de apoyo a los sectores cultural y audiovisual. Por último, el presupuesto cubre varios programas cuyo fin es cumplir el objetivo común de reforzar el ámbito de seguridad y ciudadanía; se trata de programas sobre justicia y consumidores, y sobre derechos, igualdad y ciudadanía.

Alcance y enfoque de la fiscalización

8.5. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó una muestra de dieciocho *operaciones* concebida para que el Tribunal pudiera formarse una opinión sobre el gasto del presupuesto en su conjunto, pero no para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP (es decir, no se estima el nivel de error que afecta a esta rúbrica). La elección estuvo motivada por el nivel relativamente bajo de los pagos de este ámbito político en 2018 (aproximadamente el 2 % del total de la UE). La muestra se componía de siete operaciones en régimen de *gestión compartida* con los Estados miembros ⁽⁵⁾, seis en régimen de *gestión directa* y dos en régimen de *gestión indirecta* por la Comisión, y tres que suponían la liquidación de anticipos a los organismos. El Tribunal también examinó los siguientes elementos de «Seguridad y ciudadanía» en 2018:

- a) los principales sistemas utilizados por la DG Migración y Asuntos de Interior y los Estados miembros para proporcionar garantías sobre la regularidad de los pagos del fondo FAMI y del instrumento FSI, y los sistemas utilizados por la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG Salud y Seguridad Alimentaria) de la Comisión para proporcionar garantías sobre la regularidad de los pagos del programa «Alimentos y piensos»;
- b) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en los *informes anuales de actividad* de las direcciones generales Migración y Asuntos de Interior, y Salud y Seguridad Alimentaria, la coherencia de la metodología para la estimación de los importes de riesgo y las futuras correcciones y recuperaciones;
- c) en la segunda parte de este capítulo, el Tribunal se centró en los indicadores de resultados para el FAMI y el FSI.

⁽¹⁾ El acto jurídico por el que se establece el FAMI puede consultarse en el sitio web EUR-Lex.

⁽²⁾ Los dos fondos sustituyeron al programa SOLID, que estuvo operativo durante el período de programación anterior.

⁽³⁾ Los actos jurídicos por los que se establecen estos instrumentos pueden consultarse en el sitio web EUR-Lex: FSI-Fronteras y Visados, y FSI-Policía.

⁽⁴⁾ Salud: ECDC, EFSA, EMA y ECHA-Biocidas. Asuntos de interior: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA y EMCDDA. Justicia: Eurojust, FRA y EIGE. Los informes anuales específicos con la opinión del Tribunal sobre la legalidad y regularidad de las operaciones de cada una de estas agencias se pueden consultar en el sitio web del Tribunal.

⁽⁵⁾ En Bélgica, Alemania, Grecia, España, Lituania, Rumanía y Suecia.

Parte 1: Regularidad de las operaciones

8.6. En las dieciocho operaciones examinadas, tres (el 17 %) contenían *errores*, de los cuales uno era cuantificable y se encontraba por encima del umbral de materialidad del 2 %. Se trataba de una operación en régimen de gestión compartida en el marco del FAMI en España (un error del 9,4 %) y se explica en el **recuadro 8.2**. Como la muestra no estaba destinada a ser representativa del gasto en esta rúbrica, no se ha calculado el porcentaje de error general.

Recuadro 8.2 Pruebas de la prestación de servicios de interpretación no siempre suficientes

En España, el FAMI apoya a las autoridades nacionales en la tramitación de las solicitudes de asilo mediante la cofinanciación de los servicios de interpretación para las personas que solicitan protección internacional. Al comprobar los registros de una muestra de diez sesiones de interpretación para identificar si se cumplían las condiciones para el pago, el Tribunal constató que, en una sesión, los registros no coincidían con las horas declaradas ni indicaban a cuántas personas se asistió; tampoco estaban debidamente firmados por un funcionario del servicio de asilo español. Por tanto, los gastos de esta medida estaban sobrevalorados.

8.7. Además, el Tribunal constató que los criterios de selección y adjudicación se habían aplicado incorrectamente en dos operaciones: una relacionada con una subvención y otra con un contrato para la prestación de servicios. El incumplimiento de las normas de selección y de contratación pública puede afectar a la subvencionabilidad de los gastos declarados y menoscabar la buena gestión financiera del gasto de la UE. En el **recuadro 8.3** se explica cómo.

Recuadro 8.3 Deficiencias en la aplicación de las normas de contratación pública

Con arreglo a la legislación de la UE, los gastos contraídos por los beneficiarios de los fondos de la UE deben ser razonables, estar justificados y cumplir con el principio de buena gestión financiera, en especial en lo referente a la economía y la eficiencia.

La Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural de la UE concedió una subvención en el marco del programa de cultura a un museo en los Países Bajos. Las disposiciones generales del acuerdo de subvención especificaban que, en la contratación pública de bienes y servicios, el beneficiario debe adjudicar cualquier contrato a la oferta que ofrezca el precio más bajo o a la oferta económicamente más ventajosa.

Al comprobar un procedimiento de contratación pública iniciado por el beneficiario para la edición y publicación de tres libros el Tribunal constató que la licitación no contenía criterios claros de subvencionabilidad y de concesión y no indicaba si la decisión de adjudicación se basaría en el precio más bajo o en la oferta económicamente más ventajosa. Además, durante la evaluación de las ofertas, el beneficiario ajustó el precio de una de las licitaciones sin consultar al licitador y aplicó criterios de adjudicación que no figuraban en la licitación.

Por tanto, el beneficiario no garantizó que el gasto derivado de este contrato fuera razonable, estuviera justificado o cumpliera el principio de buena gestión financiera.

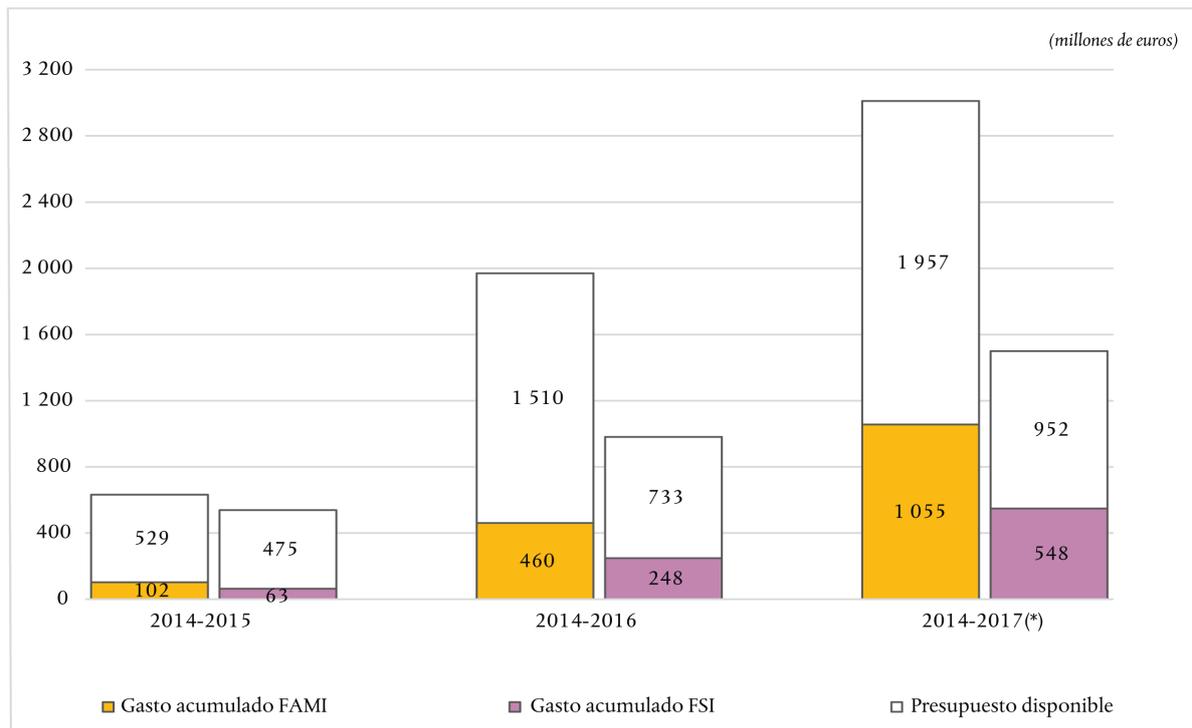
La agencia podría evitar situaciones similares en el futuro mediante el refuerzo del asesoramiento a los beneficiarios y el fortalecimiento de los controles administrativos de sus procedimientos de contratación pública.

Examen de los sistemas seleccionados

Gestión compartida del FAMI y el FSI

8.8. Transcurridos cuatro años del período de programación de siete años, los Estados miembros han aumentado significativamente el porcentaje de ejecución de los programas nacionales. Sin embargo, el valor de los fondos no utilizados sigue aumentando, lo que puede incrementar la presión sobre las autoridades nacionales a medida que los programas se acercan a su cierre. En el **recuadro 8.4** figuran los pagos anuales que los Estados miembros han notificado en sus cuentas desde el inicio del período de programación y han presentado a la Comisión para su liquidación y reembolso ulterior.

Recuadro 8.4
El ritmo de los pagos de los programas nacionales del FAMI y del FSI se ha acelerado, pero el presupuesto disponible también sigue aumentando



(*) La Comisión aprueba y declara el gasto del FAMI/FSI en los Estados miembros en el año siguiente. Por tanto, la ejecución presupuestaria de la Comisión de 2018 contiene el gasto de los Estados miembros de 2017.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

8.9. El Tribunal auditó los sistemas de gestión y control de siete autoridades responsables de aplicar programas nacionales del FAMI/FSI en los Estados miembros ⁽⁶⁾. El objeto del Tribunal era confirmar que los controles de las autoridades eran adecuados con respecto a: a) la selección y la concesión de subvenciones, b) la verificación y validación del gasto, c) la pista de auditoría, y d) la preparación de las cuentas anuales ⁽⁷⁾. Todas las autoridades habían desarrollado procedimientos detallados que, en general, eran suficientes para abordar los requisitos de los reglamentos del FAMI y del FSI. El Tribunal también seleccionó 70 expedientes (diez de cada autoridad nacional visitada) y examinó si estos procedimientos se habían aplicado correctamente.

⁽⁶⁾ Bélgica, Alemania, España, Grecia y Suecia para el FAMI; Lituania y Rumanía para el FSI.

⁽⁷⁾ Requisitos de control clave para las autoridades responsables en los Estados miembros, véase el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/646 de la Comisión.

8.10. En su fiscalización, el Tribunal identificó las siguientes insuficiencias:

| Recuadro 8.5 Insuficiencias del sistema con respecto al FAMI y al FSI | |
|--|--|
| Estados miembros | |
| Insuficiencia | Impacto posible |
| <p>a) Selección y concesión de subvenciones:</p> <p>En Suecia, al evaluar las propuestas de medidas del FAMI, la autoridad responsable no clasificó los proyectos ni fijó un umbral por debajo del cual los proyectos serían rechazados.</p> | Proyectos menos eficientes de lo previsto |
| <p>b) Verificación y validación del gasto:</p> <p>La autoridad rumana responsable del programa nacional del FSI no comprobó sistemáticamente la autenticidad de los gastos al realizar las visitas sobre el terreno a los beneficiarios.</p> <p>En Suecia, los controles de doble financiación no fueron exhaustivos.</p> <p>En España y Suecia, los controles de las autoridades responsables del programa nacional del FAMI no fueron suficientes para garantizar que los beneficiarios cumplieran con las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública.</p> | Incapacidad de detectar gasto no subvencionable e irregularidades en la contratación pública |
| <p>c) Pista de auditoría:</p> <p>La autoridad alemana responsable del programa nacional del FAMI no documentó lo suficiente el trabajo del comité de evaluación encargado de conceder subvenciones a los solicitantes de proyectos.</p> | Transparencia del proceso de adjudicación |
| <p>d) Preparación de las cuentas anuales del FAMI/FSI:</p> <p>La autoridad belga responsable del programa nacional del FAMI no había implantado los sistemas informáticos apropiados para almacenar los datos financieros utilizados para preparar las cuentas anuales.</p> <p>En España, los procedimientos para preparar las cuentas anuales del FAMI no siempre fueron adecuados para evitar que los importes notificados superaran el porcentaje máximo de cofinanciación de la UE.</p> | Fiabilidad de los datos comunicados |

Gestión directa/indirecta del FAMI y del FSI

8.11. El Tribunal revisó los procedimientos internos de la DG Migración y Asuntos de Interior para la evaluación de las solicitudes de subvención con cargo al FAMI y al FSI (incluidas las solicitudes de ayuda de emergencia), así como sus controles administrativos para validar las solicitudes de pago de los beneficiarios. El Tribunal constató que su gestión de convocatorias de propuestas y solicitudes de subvención era eficaz: los solicitantes recibían instrucciones apropiadas y estaban bien informados sobre las decisiones de adjudicación, y las recomendaciones del comité de evaluación eran tenidas en cuenta en general antes de firmar un acuerdo de subvención.

8.12. En lo que respecta a la verificación y autorización de las solicitudes de pago, el Tribunal constató que la DG Migración y Asuntos de Interior contaba con una estrategia de control basada en el riesgo que contenía controles *ex ante* normales, comprobaciones documentales en profundidad y auditorías *ex post*.

8.13. Sin embargo, la auditoría del Tribunal también reveló algunas insuficiencias, como se muestra en el siguiente cuadro:

| Recuadro 8.6 Insuficiencias del sistema con respecto al FAMI y al FSI | |
|--|---|
| Comisión | |
| Insuficiencia | Impacto posible |
| a) Retrasos en la adopción de programas de trabajo anuales, la evaluación de solicitudes de subvención y la firma de acuerdos de subvención. | Ejecución tardía de los proyectos financiados, que podrían ser menos eficaces de lo previsto. |
| b) Se han concedido algunas subvenciones de ayuda de emergencia sin contar con toda la información necesaria para evaluar exhaustivamente si las medidas o los costes son necesarios o razonables. | Proyectos menos eficaces de lo previsto. |
| c) La evaluación de algunas propuestas no siempre fue plenamente conforme con las directrices internas de la Comisión. | Proyectos menos eficaces de lo previsto. |
| d) Al realizar controles administrativos <i>ex ante</i> de las solicitudes de pago, la Comisión no examinó correctamente la documentación justificativa relativa a la contratación pública que había pedido a los beneficiarios. | Incapacidad de detectar gasto no subvencionable e irregularidades en la contratación pública. |

Programa «Alimentos y piensos»

8.14. El Tribunal revisó los procedimientos internos de la DG Salud y Seguridad Alimentaria para la evaluación y aprobación de programas nacionales y medidas de emergencia en el marco del reglamento de alimentos y piensos⁽⁸⁾, así como sus controles administrativos, antes de aceptar y validar las solicitudes de pago realizadas por los Estados miembros. El Tribunal constató que los controles de la dirección general son adecuados en este sentido.

8.15. El trabajo de auditoría del Tribunal mostró que se realiza un seguimiento de la ejecución de las subvenciones a lo largo del ejercicio y que la Comisión acepta los informes intermedios, los informes finales y las solicitudes de pago dentro de los plazos reglamentarios y tal y como exigen sus propios procedimientos internos. Para la validación de las solicitudes de pago, la DG SALUD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA ha desarrollado un marco de control coherente basado en el riesgo que contiene controles *ex ante* normales, controles documentales en profundidad, verificaciones *ex ante* sobre el terreno y auditorías *ex post*.

8.16. Sin embargo, el trabajo del Tribunal reveló las siguientes insuficiencias:

| Recuadro 8.7 Insuficiencias del sistema en los controles de piensos y alimentos | |
|---|---|
| Comisión | |
| Insuficiencia | Impacto posible |
| a) La Comisión no ha revisado los costes unitarios ni los límites máximos que utiliza para aprobar los presupuestos de programas nacionales. De acuerdo con la decisión pertinente de la Comisión, debería haberlo hecho en 2016. Por tanto, las subvenciones concedidas en 2017 y 2018 se basaron en datos antiguos. | Los presupuestos aprobados no reflejan los costes reales. |
| b) Al realizar controles administrativos <i>ex ante</i> en profundidad de las solicitudes de pago, la Comisión no examinó correctamente la documentación justificativa relativa a la contratación pública que había pedido a los beneficiarios. | Incapacidad de detectar gasto no subvencionable e irregularidades en la contratación pública. |

⁽⁸⁾ El Reglamento (UE) n.º 652/2014 puede consultarse en el sitio web EUR-Lex.

Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

8.17. El Tribunal revisó los informes anuales de actividad de la DG Migración y Asuntos de Interior y de la DG Salud y Seguridad Alimentaria, pero no identificó ninguna información que contradijera las constataciones del Tribunal. Sin embargo, la reducida muestra de 2019 (tan solo dieciocho operaciones) resulta insuficiente para comparar los resultados de la fiscalización con la información facilitada por las direcciones generales sobre la regularidad del gasto.

Conclusión y recomendaciones

8.18. El alcance de la fiscalización en esta rúbrica del MPF (véase el apartado 8.5) no permite extraer una conclusión cuantificada sobre el nivel de error. A pesar de ello, el trabajo del Tribunal destacó una cuestión principal que se puede mejorar.

Recomendación 8.1 – Controles sobre la contratación pública

Teniendo en cuenta las constataciones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda a la Comisión que garantice que, al hacer controles administrativos de las solicitudes de pago, utiliza sistemáticamente la documentación que ha exigido que proporcionen los beneficiarios de las subvenciones para examinar adecuadamente la legalidad y regularidad de los procedimientos de contratación pública organizados por ellos.

Asimismo, la Comisión debería ordenar a las autoridades de los Estados miembros responsables de los programas del FAMI y del FSI que controlen correctamente la legalidad y regularidad de los procedimientos de contratación pública organizados por los beneficiarios de los fondos al realizar controles administrativos de sus solicitudes de pago.

Plazo: durante el ejercicio 2020.

Parte 2: Rendimiento

8.19. Este año, además de comprobar la regularidad, el Tribunal evaluó aspectos del rendimiento en tres de las siete operaciones en régimen de gestión compartida del FAMI/FSI de la muestra. El Tribunal seleccionó tres proyectos finalizados o prácticamente finalizados y realizó controles sobre el terreno en los Estados miembros.

8.20. Las normas del FAMI y del FSI establecen indicadores comunes de realización para los programas nacionales que a menudo son generales y, en caso necesario, deberían detallarse más a nivel de proyecto.

- El Tribunal observó que esto no se había hecho en un proyecto del FAMI (servicios de interpretación para personas que solicitan el estatuto de refugiado). Las autoridades solamente recabaron información sobre el número de veces que se había empleado un intérprete y no tenían datos sobre los idiomas más utilizados o necesitados ni sobre la disponibilidad de interpretación por ubicación e idioma.
- En un proyecto de FSI-Fronteras, a pesar de que los indicadores comunes de realización no eran ni siquiera pertinentes, la autoridad responsable no los había reemplazado por otros específicos del proyecto. El objetivo del proyecto era garantizar que el equipo de comunicación utilizado por la policía de fronteras era plenamente operativo las veinticuatro horas del día. El beneficiario no había establecido ningún mecanismo que indicara cuánto tiempo estaba averiado el sistema o que midiera si el tiempo de inactividad había evolucionado tras la aplicación de la medida financiada por el FSI y en qué medida.

En ambos casos, era difícil medir con precisión el impacto del proyecto.

CAPÍTULO 9

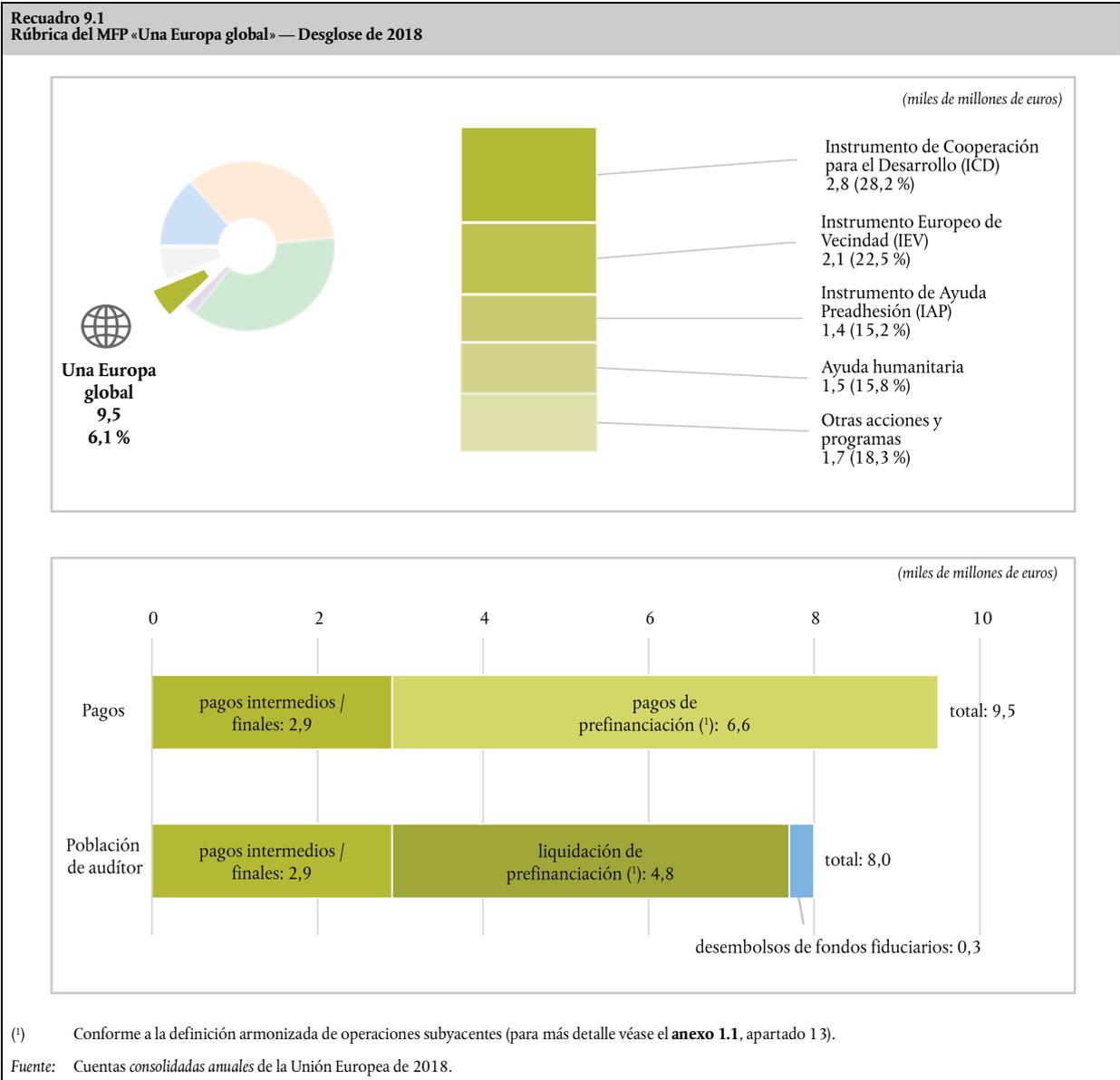
Una Europa global

ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|--|------------------|
| Introducción | 9.1-9.7 |
| Descripción sucinta de «Una Europa global» | 9.3-9.5 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 9.6-9.7 |
| Parte 1 - Regularidad de las operaciones | 9.8-9.21 |
| Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 9.14-9.21 |
| Estudio del porcentaje de error residual de 2018 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación | 9.14-9.17 |
| Informe anual de actividad de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas | 9.18-9.20 |
| Informe anual de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y estudio del PER | 9.21 |
| Conclusiones y recomendaciones | 9.22-9.24 |
| Recomendaciones | 9.23-9.24 |
| Parte 2 - Rendimiento | 9.25-9.27 |
| | |
| Anexo 9.1 — Gastos operativos por delegación en 2018 | |
| Anexo 9.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Una Europa global» | |

Introducción

9.1. En el presente capítulo se exponen las observaciones del Tribunal sobre la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) «Una Europa global». En el **recuadro 9.1** se ofrece una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2018.



9.2. En la **parte 1** de este capítulo se recogen las constataciones del Tribunal sobre la *regularidad*, mientras que la **parte 2** se centra en el *rendimiento*.

Descripción sucinta de «Una Europa global»

9.3. «Una Europa global» cubre todos los gastos correspondientes a la acción exterior («política exterior») financiada por el presupuesto de la UE. Estas políticas:

- promueven los valores de la UE en el extranjero, por ejemplo, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- hacen frente a los grandes retos mundiales, tales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad;
- mejoran el *impacto* de la cooperación al desarrollo de la UE con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza e impulsar la prosperidad;
- fomentan la estabilidad y la seguridad en países candidatos y vecinos;
- refuerzan la solidaridad europea en caso de catástrofes naturales o de origen humano;
- mejoran la prevención de crisis y la resolución de conflictos, contribuyen al mantenimiento de la paz, refuerzan la seguridad internacional y fomentan la cooperación internacional;
- promueven los intereses mutuos y de la UE en el extranjero apoyando la dimensión externa de las políticas de la UE.

9.4. Las principales direcciones generales (DG) que participan en la ejecución del presupuesto para acciones exteriores son la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

9.5. Los pagos de 2018 correspondientes a «Una Europa global» ascendieron a 9 500 millones de euros ⁽¹⁾ y se desembolsaron a través de varios instrumentos (véase el **recuadro 9.1**) y métodos de ejecución ⁽²⁾ en más de 150 países (véase el **anexo 9.1**).

Alcance y enfoque de la fiscalización

9.6. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó una muestra de 58 *operaciones*, más 6 operaciones extraídas de los estudios del porcentaje de error residual (PER) ⁽³⁾ y ajustadas ⁽⁴⁾. La finalidad de la muestra era permitir que el Tribunal se formara una opinión sobre el gasto en 2018 del presupuesto en su conjunto, no ser representativa de los gastos de esta rúbrica del MFP. El número de operaciones auditadas no era suficiente para estimar el nivel de error ⁽⁵⁾. Por consiguiente, el Tribunal no ha calculado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP.

9.7. El Tribunal también examinó los siguientes elementos de «Una Europa Global» en 2018:

- a) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en los *informes anuales de actividad* de las direcciones generales Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y Cooperación Internacional y Desarrollo ⁽⁶⁾, la coherencia de la metodología para la estimación de los importes de riesgo y las futuras correcciones y recuperaciones;
- b) para la **parte 2** de este capítulo, 15 proyectos de 4 delegaciones de la UE ⁽⁷⁾ desde una perspectiva de rendimiento. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación había ejecutado 12 de estos proyectos, mientras que la DG Cooperación Internacional y Desarrollo había ejecutado los otros 3.

⁽¹⁾ Ejecución final de pagos, incluidos los ingresos afectados.

⁽²⁾ Podrán financiar contratos de obras, suministros o servicios, subvenciones, préstamos especiales, garantías de préstamos y asistencia financiera, apoyo presupuestario y otras formas específicas de ayuda presupuestaria.

⁽³⁾ La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo contrataron estudios del porcentaje de error residual (PER) para valorar el nivel de errores que se habían sustraído a todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. El estudio del PER no constituye un encargo de fiabilidad ni una auditoría; se basa en la metodología del PER y en los respectivos manuales de las direcciones generales.

⁽⁴⁾ A través de su examen de los estudios del PER, el Tribunal ha constatado que, en comparación con su propio trabajo de auditoría, la metodología subyacente a estos estudios de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo prevé un número muy inferior (hasta nueve) de controles sobre el terreno. Además, el examen de los procedimientos de contratación pública tanto en el estudio del PER de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo como en el de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación tiene menor alcance. Por lo tanto, el Tribunal ha ponderado el resultado de los estudios del PER para tener en cuenta el porcentaje de error en el cumplimiento de las normas de *contratación pública* (sobre la base de las constataciones de la declaración de fiabilidad del Tribunal sobre Una Europa global 2014-2017).

⁽⁵⁾ El Tribunal extrajo una muestra de 19 operaciones de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, 18 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, 10 de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil y otras 11 operaciones. Para la parte de la población cubierta por los estudios del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (9 %) se integraron los resultados ajustados de estos estudios.

⁽⁶⁾ El trabajo sobre el informe anual de actividad de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil se presenta detalladamente en el Informe Anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo.

⁽⁷⁾ Argelia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, y Laos.

Parte 1-Regularidad de las operaciones

9.8. De las 58 operaciones examinadas, 11 (el 19 %) contenían errores. El Tribunal identificó 5 errores cuantificables que tenían un impacto financiero en los importes imputados al presupuesto de la UE. También detectó 6 casos de incumplimiento de disposiciones legales y financieras, en particular, sobre normas de contratación pública. Al examinar la regularidad de estas operaciones, el Tribunal encontró ejemplos de controles externos eficaces, de los que se facilita un ejemplo en el **recuadro 9.2**. También se presenta una constatación sobre gastos no subvencionables (véase el **recuadro 9.3**) y otros en relación con el incumplimiento de los procedimientos de adjudicación de contratos (véase el **recuadro 9.4**).

Recuadro 9.2

La importancia de unos controles eficaces de la Comisión

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

El Tribunal fiscalizó el gasto declarado por una ONG en el marco de un contrato de subvención celebrado con la Comisión, y gestionado por una delegación de la UE. La ONG había sido contratada para proponer una serie de modificaciones jurídicas a fin de optimizar los ingresos estatales procedentes de la producción de hidrocarburos. El importe de la subvención de la UE era de 200 000 de euros.

La auditoría financiera llevada a cabo por un auditor externo en nombre de la Comisión al final del proyecto detectó 9 650 euros de gastos no subvencionables como consecuencia de la aplicación de un tipo de cambio incorrecto. La Comisión emitió una orden de cobro para corregir el error.

Recuadro 9.3

Costes no subvencionables en la declaración de gastos

DG Cooperación Internacional y Desarrollo

El Tribunal fiscalizó el gasto declarado por una organización internacional en el marco de un acuerdo de delegación firmado con la Comisión. La acción, titulada «Global Alliance on Health and Pollution», tenía por objeto atenuar la exposición de la población a sustancias tóxicas en países con una renta baja y media.

El presupuesto total del contrato se estimó en más de 6 millones de euros y la contribución máxima de la UE se fijó en 5 millones de euros.

Los documentos justificativos muestran que se imputaron al proyecto 31 billetes de avión por un importe de 13 300 euros en concepto de un retiro del personal en Jamaica, que no constituía una parte planificada del proyecto. Estos costes no son admisibles, puesto que no son conformes a las normas de subvencionabilidad.

Recuadro 9.4

Incumplimiento de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

De conformidad con el Reglamento Financiero, las subvenciones estarán sujetas a los principios de transparencia e igualdad de trato.

El Tribunal examinó el proceso por el cual la Comisión publicó una convocatoria de manifestaciones de interés para la reparación de los puentes que cruzaban los ríos Seversky Donets y Borovaya en Ucrania. El presupuesto del proyecto ascendió a 2 millones de euros.

El trabajo del Tribunal puso de manifiesto que la Comisión había publicado convocatorias de manifestaciones de interés sin unos criterios claros de adjudicación, que dieron lugar a un cuadro de evaluación incompleto.

Por último, el comité de evaluación no respetó los procedimientos de notificación a los candidatos rechazados, ya que no dio a conocer las puntuaciones, el motivo del rechazo y las vías de recurso para impugnar la adjudicación.

En este caso, la Comisión no respetó los principios de transparencia e igualdad de trato.

9.9. Cuando se gastan fondos de la UE por medio del apoyo presupuestario y se ejecutan a través de un proyecto financiado por varios donantes de fondos según el «enfoque nocional» (véase el apartado 9.12), el nivel de error en las operaciones subyacentes es bajo. En 2018, el Tribunal examinó 13 operaciones sujetas al «enfoque nocional» financiadas por múltiples donantes de fondos y 2 operaciones de apoyo presupuestario, y detectó un error en una de las primeras.

9.10. El apoyo presupuestario es una contribución financiera al presupuesto general de un Estado o al presupuesto que se haya asignado a un objetivo o una política concretos. Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2018 con cargo al presupuesto general ascendieron a 885 millones de euros. El Tribunal examinó si la Comisión había satisfecho las condiciones que rigen los pagos del apoyo presupuestario a los países socios y si había verificado el cumplimiento de las condiciones generales de subvencionabilidad (por ejemplo, mejoras satisfactorias en la gestión financiera del sector público) antes del desembolso.

9.11. En cualquier caso, teniendo en cuenta que las disposiciones jurídicas ofrecen un amplio margen de interpretación, la Comisión dispone de una flexibilidad considerable para decidir si un país beneficiario ha cumplido las condiciones generales ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Los controles de las finanzas públicas de los países socios no están en el ámbito de aplicación de las auditorías de la declaración de fiabilidad. En una serie de informes especiales del Tribunal se examina la eficacia del apoyo presupuestario. Los más recientes son el Informe Especial n.º 35/2016: «Utilización del apoyo presupuestario para mejorar la movilización de los ingresos nacionales en el África subsahariana», el Informe Especial n.º 32/2016: «Asistencia de la UE a Ucrania», y el Informe Especial n.º 30/2016: «Eficacia de la ayuda de la UE a sectores prioritarios en Honduras».

9.12. Con arreglo al «enfoque nocional», cuando las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples se agrupan con las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de partidas de gastos claramente identificables, la Comisión considera que se cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE siempre que el importe conjunto incluya suficientes gastos admisibles para cubrir la contribución de la UE. El Tribunal ha tenido en cuenta este enfoque para la realización de sus pruebas de confirmación.

Los pagos efectuados en 2018 a organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 2 600 millones de euros. El Tribunal no puede determinar la proporción de este importe al que se aplica el «enfoque nocional» porque la Comisión no lo supervisa de forma separada.

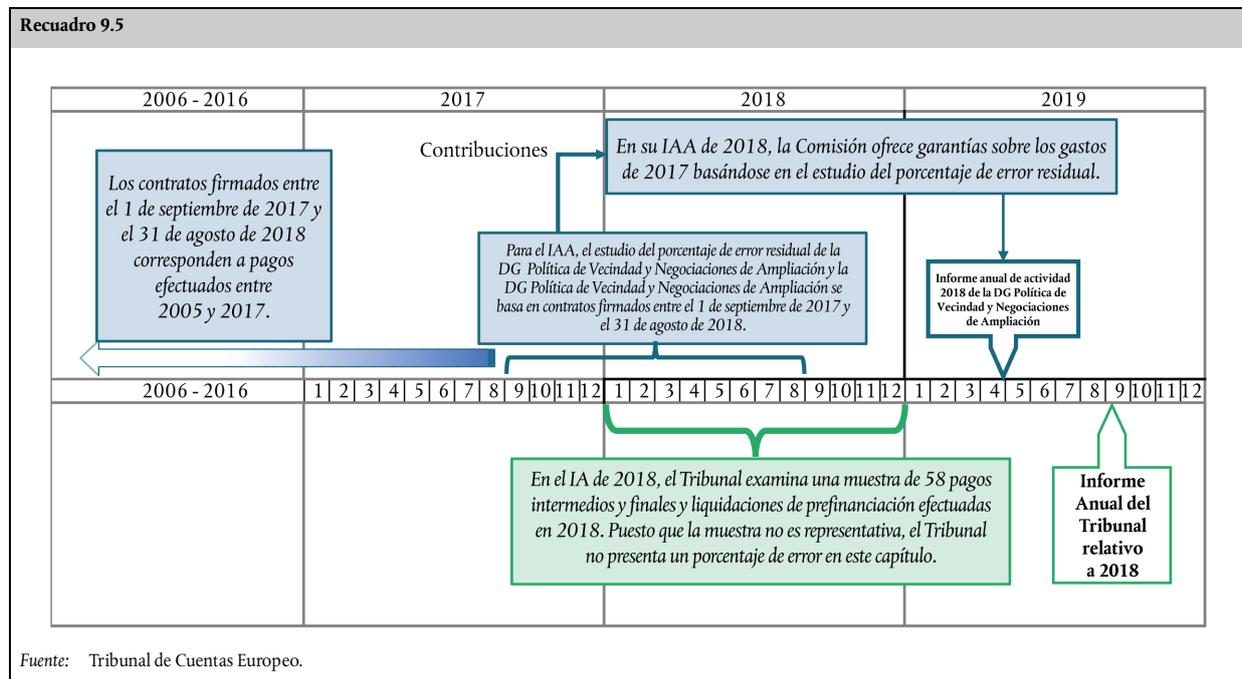
9.13. En tres operaciones ejecutadas por organizaciones internacionales — Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) —, el Tribunal pudo comprobar una falta de cooperación en la transmisión puntual de documentos justificativos esenciales, lo que afectó gravemente su planificación de auditoría en el ejercicio 2018. El Tratado de Funcionamiento de la UE ⁽⁹⁾ establece el derecho de acceso del Tribunal de Cuentas Europeo a cualquier documento o información que sean necesarios para llevar a cabo su labor. El Tribunal recomienda en su Dictamen n.º 10/2018 ⁽¹⁰⁾ que la Comisión estudie reforzar la obligación para las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal los documentos necesarios, para que este pueda completar sus auditorías.

Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

Estudio del porcentaje de error residual de 2018 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

9.14. En 2018, un contratista externo llevó a cabo el cuarto estudio sobre el *porcentaje de error residual* (PER) de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. El objetivo del estudio era proporcionar una estimación de cuántos errores en el ámbito de responsabilidad de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no habían sido detectados por su sistema de control interno, o se habían detectado, pero no corregido. El estudio es un elemento importante en el que el director general basa su declaración de fiabilidad.

9.15. Para el estudio, se examinó una muestra representativa de operaciones realizadas en el marco de contratos cerrados entre septiembre de 2017 y agosto de 2018 (véase el **recuadro 9.5**), con una metodología que la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación ha adaptado gradualmente desde su elaboración en 2012.



⁽⁹⁾ El derecho del Tribunal de acceso a la documentación se establece en el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. «Cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto, comunicarán al Tribunal de Cuentas, a instancia de este, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión».

⁽¹⁰⁾ Dictamen n.º 10/2018 del Tribunal de Cuentas relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, apartado 18.

9.16. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación presentó los *resultados* de su estudio del PER de 2018 en su informe anual de actividades. En el estudio se estimaba que el PER global de la dirección general era del 0,72 %, o sea, por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión.

9.17. En su examen del estudio del PER, el Tribunal observa que, como ya indicó en su informe anual de 2016, es posible mejorar el grado de juicio profesional de los auditores al estimar el error de las distintas operaciones. Además, el Tribunal observa que se ha duplicado el número de operaciones a las que no se han aplicado pruebas de confirmación debido a que se ha depositado una confianza plena en anteriores trabajos de control ⁽¹¹⁾. El objeto del estudio del PER es medir los «errores que han eludido todos los controles de prevención, detección y corrección». Al basarse plenamente en los resultados de controles anteriores en el 23,6 % ⁽¹²⁾ de las operaciones de la muestra, el PER no está midiendo dichos errores. Un exceso de confianza en el trabajo de auditoría de terceros podría afectar a la consecución del principal objetivo del estudio del PER, repercutiendo en el porcentaje de error residual

Informe anual de actividad de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas

9.18. Con respecto al ejercicio 2018, el Tribunal examinó el informe anual de actividad de 2018 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

9.19. Esta dirección general estimó que el importe global de riesgo en el momento del pago de los gastos aceptados en 2018 (1 800 millones de euros) ascendía a 12,5 millones de euros (el 0,69 % de los gastos aceptados de 2018). Calculó que 7,2 millones de euros (el 57,8 %) de dicho importe, serán corregidos por sus controles en años posteriores. Esta situación indujo al director general a declarar que la exposición financiera de la dirección general estaba por debajo del umbral de materialidad del 2 %. Teniendo en cuenta que no dispone de una muestra representativa para estimar un porcentaje de error para la rúbrica del MFP «Una Europa Global», el Tribunal no puede indicar si esta declaración contradice los resultados de su trabajo de auditoría. Además, solo una pequeña parte de sus verificaciones (el 17 %) corresponde a operaciones bajo la responsabilidad de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

9.20. En cuanto a la capacidad correctora de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, pese a los esfuerzos de esta por excluir del cálculo las recuperaciones de importes de *prefinanciación*, las órdenes de recuperación canceladas y los intereses devengados, el Tribunal constató que la fiabilidad de la cifra de 2018 está afectada por errores no detectados que han dado lugar a la sobrevaloración de su capacidad correctora. Aunque es difícil cuantificar el alcance global de la deficiencia, esta no afecta a la garantía proporcionada por el director general.

Informe anual de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y estudio del PER

9.21. El trabajo realizado en el informe anual de actividad y en su estudio del PER de 2018 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se presenta detalladamente en el informe anual del Tribunal sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, (véanse los apartados 28 a 37).

Conclusiones y recomendaciones

9.22. La muestra de operaciones se concibió para ayudar al Tribunal a formarse una opinión sobre el gasto de 2018 del presupuesto en su conjunto y no para que fuera representativa del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. El número de operaciones auditadas no era suficiente para estimar el nivel de error. Por consiguiente, el Tribunal no ha calculado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP (véase el apartado 9.6). A pesar de ello, el examen del Tribunal de las operaciones y los sistemas destacó tres cuestiones principales en las que se pueden introducir mejoras.

Recomendaciones

9.23. En el **anexo 9.2** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015 ⁽¹³⁾. La Comisión las ha aplicado en su totalidad.

9.24. Sobre la base de las constataciones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda a la Comisión:

Recomendación 9.1

De aquí a 2020, tomar medidas para reforzar la obligación impuesta a las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal, a petición de este, cualquier documento o información que sean necesarios para llevar a cabo su labor, como se establece en el TFUE.

⁽¹¹⁾ En 2018, el contratista se basó plenamente en 118 operaciones del Instrumento de Ayuda Preadhesión y el Instrumento Europeo de Vecindad (23,6 %), frente a 57 (12,2 %) en 2017 y 55 (13,0 %) en 2016.

⁽¹²⁾ 118 operaciones en las que se ha depositado plena confianza del total de 501 operaciones (IEV + IAP + IMBC).

⁽¹³⁾ El Tribunal ha elegido su informe de 2015 para llevar a cabo el seguimiento de este año dado que, normalmente, debería haber transcurrido el tiempo suficiente para que la Comisión aplique sus recomendaciones.

Recomendación 9.2

De aquí a 2020, tomar medidas para adaptar la metodología del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación de manera que se limiten las decisiones de confianza plena en el trabajo de terceros y supervisar de cerca su ejecución.

Recomendación 9.3

Revisar el cálculo efectuado por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas de la capacidad correctora de 2019 mediante la exclusión de las recuperaciones de prefinanciación no utilizada.

Parte 2-Rendimiento

9.25. El Tribunal evaluó aspectos relativos al rendimiento en una selección de 15 operaciones completadas de la muestra. Realizó controles sobre el terreno durante sus visitas a 4 delegaciones de la UE en Ucrania, Argelia, Bosnia y Herzegovina y Laos.

9.26. Por cada proyecto, el Tribunal evaluó si se habían establecido indicadores claros de resultados y *realizaciones*. Asimismo, el Tribunal comprobó si los objetivos de los proyectos en cuanto a las realizaciones se habían logrado según lo previsto en términos de cantidad, calidad y puntualidad, y realizó comprobaciones adicionales de los costes aceptados de los proyectos a fin de comprobar que se ajustaban a las ofertas financieras autorizadas.

9.27. Todos los proyectos examinados tenían indicadores de rendimiento claros y pertinentes. Los marcos lógicos estaban bien estructurados, y sus resultados fueron realistas y viables. Sin embargo, el Tribunal encontró un problema que afectaba al rendimiento en uno de los proyectos (véase el **apartado 9.6**).

Recuadro 9.6 Problemas relacionados con el rendimiento en proyectos visitados

El Tribunal auditó un programa de refuerzo institucional destinado a mejorar la capacidad de las unidades de protección civil y rescate en la República de Serbia y en Bosnia y Herzegovina para responder a las crisis derivadas de las inundaciones.

Los objetivos de realizaciones vinculados a las actividades de formación solo se lograron parcialmente. La asistencia fue significativamente inferior a la prevista (por debajo del 50 %). Por ejemplo:

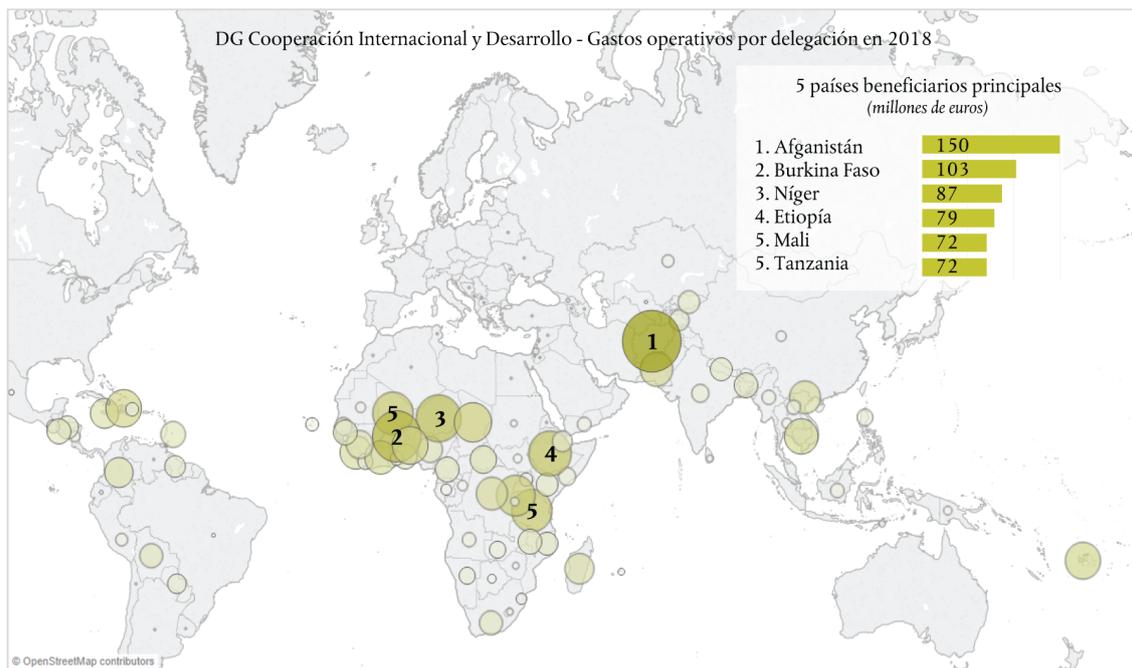
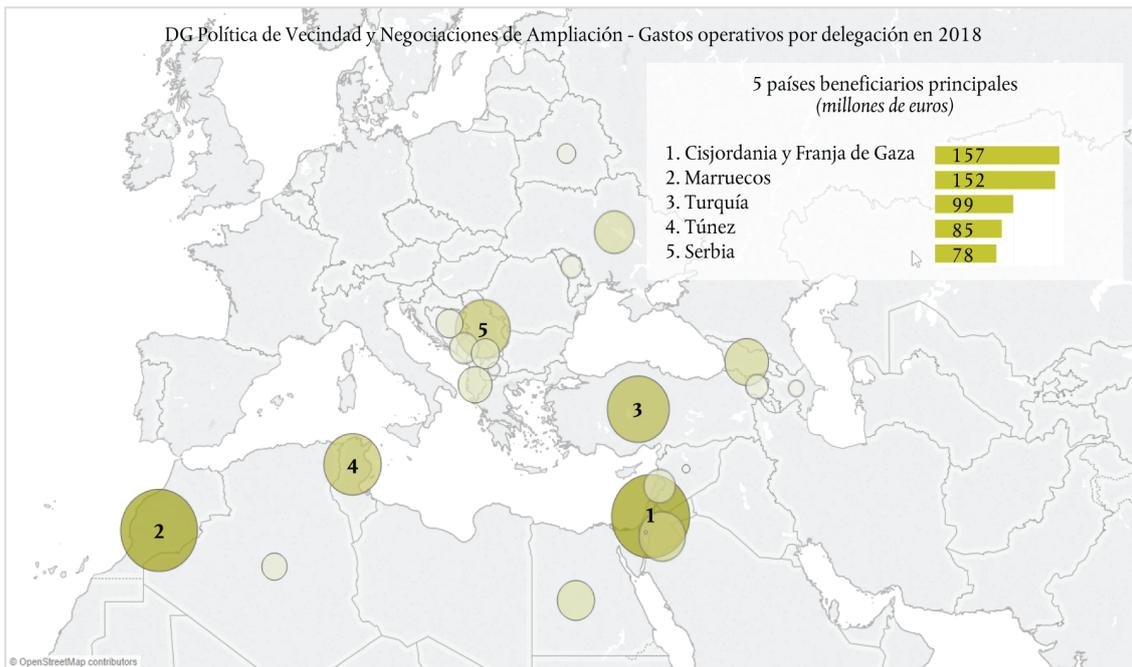
A los talleres organizados en Brčko y Brod asistieron 20 y 32 personas respectivamente, frente a los 60 participantes previstos para cada caso.

Un ejercicio de demostración conjunto previsto para 50 participantes se sustituyó con un ejercicio basado en datos reales sobre comunicación en una emergencia con 6 participantes.

El Tribunal considera que estas cifras indican una mala planificación: los indicadores de realizaciones fijados en el marco lógico eran demasiado optimistas.

ANEXO 9.1

GASTOS OPERATIVOS POR DELEGACIÓN EN 2018



Fuentes: Mapa de fondo ©OpenStreetMap contribuidores autorizados por la licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) y el Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de 2018 de la Unión Europea.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

| Año | Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|--|--|---------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------------|
| | | Cumplida íntegramente | En curso de aplicación | | No aplicada | Sin objeto | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | Recomendación 1: la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación deberían mejorar la calidad de las verificaciones de gastos contratadas por los beneficiarios, en concreto mediante la introducción de nuevas medidas como el uso de una tabla de control para verificar la calidad del trabajo que han realizado los auditores contratados por el beneficiario, así como la revisión del mandato de dichos auditores; | | | | | X | |
| | Recomendación 2: la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería actuar para garantizar que la financiación canalizada a través del instrumento de hermanamiento cumple con el principio de no producir beneficios y asimismo se ajusta al principio buena gestión financiera; | X | | | | | |
| | Recomendación 3: la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería analizar la metodología de porcentaje de error residual, con el objeto de proporcionar información sobre el importe en riesgo de los pagos efectuados en virtud de la <i>gestión indirecta</i> del IPA. | X | | | | | |

CAPÍTULO 10

Administración

ÍNDICE

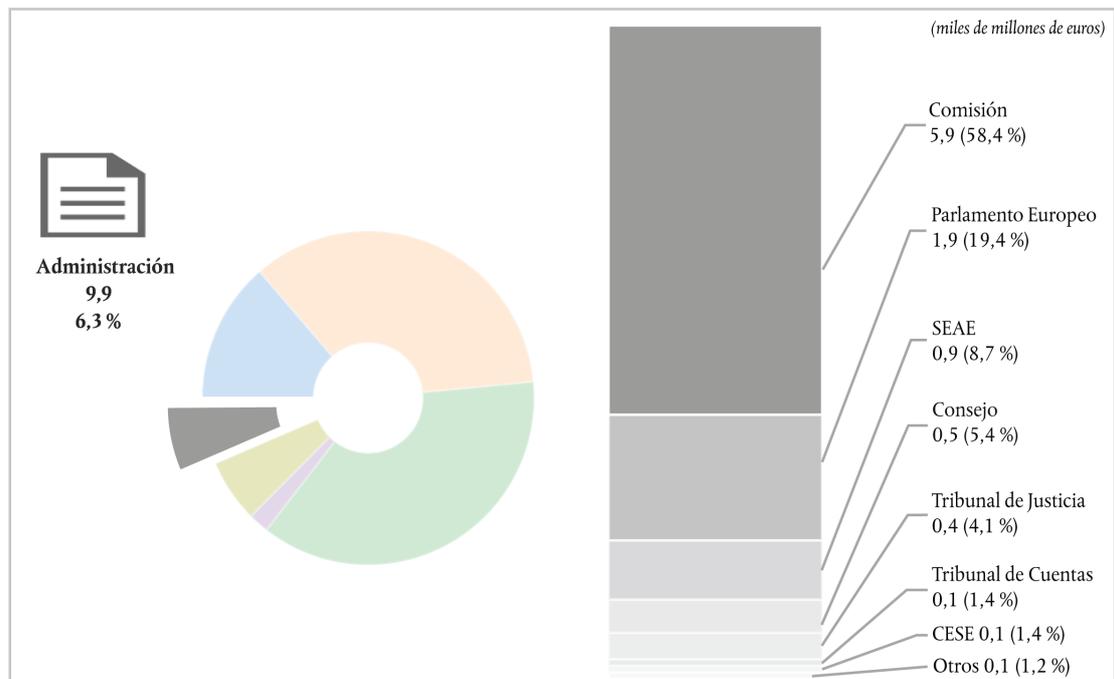
| | <i>Apartados</i> |
|---|------------------|
| Introducción | 10.1-10.5 |
| Descripción sucinta de la rúbrica del MFP | 10.3 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 10.4-10.5 |
| Regularidad de las operaciones | 10.6-10.13 |
| Observaciones sobre la muestra principal de operaciones | 10.7-10.8 |
| Comisión | 10.8 |
| Observaciones sobre los procedimientos de contratación pública para mejorar la seguridad de las personas y de los locales | 10.9-10.13 |
| Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 10.14 |
| Conclusión y recomendaciones | 10.15-10.17 |
| Conclusión | 10.15 |
| Recomendaciones | 10.16-10.17 |
| | |
| Anexo 10.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración» | |
| Anexo 10.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Administración» | |

Introducción

10.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) «Administración» ⁽¹⁾. En el **recuadro 10.1** se ofrece una visión de conjunto de los gastos por institución y organismo incluidos en esta rúbrica en 2018.

Recuadro 10.1
Rúbrica 5 del MFP, «Administración» — Desglose de 2018

Desglose de los pagos:



Pagos y población auditada:



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 13).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2018.

⁽¹⁾ Abarca los gastos administrativos de todas las instituciones y organismos de la UE, las pensiones y los pagos a las Escuelas Europeas.

10.2. El Tribunal elabora separadamente informes sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea ⁽²⁾ y las Escuelas Europeas ⁽³⁾. Su mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

Descripción sucinta de la rúbrica del MFP

10.3. Los gastos administrativos comprenden principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos, que representan el 60 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información. El trabajo realizado por el Tribunal durante muchos años indica que este gasto es de bajo riesgo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

10.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a la rúbrica 5 del MFP en 2018:

- a) una muestra de 45 *operaciones*, conforme al apartado 11 del **anexo 1.1**, que se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos de la rúbrica del MFP (véase el **recuadro 10.1** y el apartado 10.3). El objetivo del Tribunal era contribuir a la declaración de fiabilidad global, según se describe en el **anexo 1.1**;
- b) procedimientos de contratación pública organizados por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia para mejorar la seguridad de las personas y de las instalaciones ⁽⁴⁾;
- c) la fiabilidad de la información sobre la *regularidad* presentada en los *informes anuales de actividad* de todas las instituciones y órganos de la UE, y, entre ellos, los de las direcciones generales (DG) de la Comisión Europea y las oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos ⁽⁵⁾, y su coherencia en general con los propios resultados de auditoría del Tribunal.

10.5. Los gastos del Tribunal de Cuentas Europeo son auditados por una empresa externa ⁽⁶⁾. Los resultados de la auditoría de los estados financieros del Tribunal del ejercicio finalizado el lunes, 31 de diciembre de 2018 se presentan en el apartado 10.7.

Regularidad de las operaciones

10.6. El **anexo 10.1** ofrece una visión general de los resultados de la *verificación* de las operaciones. 13 de las 45 operaciones examinadas (el 28,9 %) contenían *errores*. El error cuantificado por el Tribunal dio lugar a un nivel estimado por debajo del umbral de *materialidad*.

Observaciones sobre la muestra principal de operaciones

10.7. Aparte de los asuntos descritos en los apartados 10.9 a 10.13, en la fiscalización no se detectaron problemas específicos relativos al Consejo, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas ⁽⁷⁾, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos o el Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁽²⁾ Los informes anuales específicos sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

⁽³⁾ El Tribunal publica un informe anual específico que se transmite al Consejo Superior de las Escuelas Europeas. El Tribunal envía asimismo una copia del presente informe al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión.

⁽⁴⁾ En la auditoría del Tribunal se examinaron cuatro procedimientos de contratación organizados por el Parlamento Europeo, uno por el Consejo, cinco por la Comisión y tres por el Tribunal de Justicia. La selección de dichos procedimientos se realizó de forma discrecional.

⁽⁵⁾ DG Recursos Humanos y Seguridad, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO), Oficinas de infraestructuras y logística de Bruselas (OIB) y Luxemburgo (OIL), y DG Informática.

⁽⁶⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁷⁾ Según el informe del auditor externo sobre los estados financieros mencionado en el apartado 10.5, «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2018, así como los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha».

Comisión

10.8. El Tribunal detectó un mayor número de insuficiencias internas en la gestión de las asignaciones familiares para los miembros del personal que en años anteriores ⁽⁸⁾. En particular, observó que la PMO no supervisó suficientemente la exactitud y puntualidad de la actualización de los expedientes personales para asegurar que la base utilizada para calcular los salarios e indemnizaciones fuera correcta. Por ejemplo, a pesar de una reforma bien anunciada del sistema de complementos familiares en Francia, la PMO no actualizó sus registros de los complementos familiares pagados por las autoridades francesas y que deben deducirse de las abonadas por las instituciones de la UE ⁽⁹⁾. Asimismo, el Tribunal constató que cuando se paga una asignación familiar, el salario anual del cónyuge solo se comprueba cada cuatro años. Por último, la PMO no ha verificado periódicamente el lugar de residencia del personal jubilado que se beneficia de la aplicación de un coeficiente corrector a su pensión.

Observaciones sobre los procedimientos de contratación pública para mejorar la seguridad de las personas y de los locales

10.9. Debido a los atentados terroristas de los últimos años, las instituciones han considerado necesario reforzar la protección de las personas y los locales con urgencia. En consecuencia, el Tribunal ha examinado trece procedimientos de contratación organizados en este ámbito por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia entre 2015 y 2018.

10.10. El examen se centró en la definición de las necesidades, la naturaleza del procedimiento de contratación utilizado, la ejecución del procedimiento en todas las fases y la selección de los contratistas. El Tribunal observó insuficiencias en los procedimientos organizados por el Parlamento y por la Comisión, que en su mayoría se debían a la urgencia por celebrar los contratos.

10.11. Para la contratación de obras específicas relativas a la seguridad, el Parlamento recurrió a contratos marco ya existentes, cuyo diseño le permitió encargar obras no incluidas en la lista de precios original sobre la base de una única oferta del contratista. El Parlamento aplicó este enfoque en dos de los cuatro procedimientos examinados por el Tribunal, lo que puede implicar que las obras no se adjudicaran al precio más bajo ⁽¹⁰⁾.

10.12. El Tribunal constató que, en dos de los cinco casos ⁽¹¹⁾ auditados en la Comisión, la institución había organizado procedimientos negociados aunque los criterios del *Reglamento Financiero* para su utilización no se cumplían. En el primer caso, el valor del contrato se dividió para permitir la adquisición de equipos de videovigilancia, basándose en un procedimiento negociado para contratos de cuantía media con arreglo a las normas vigentes en ese momento ⁽¹²⁾. En el segundo caso, la Comisión invocó la cláusula de «extrema urgencia» para contratar obras de construcción tras un procedimiento negociado con un solo candidato sin publicación previa de un anuncio de licitación ⁽¹³⁾. Sin embargo, puesto que la Comisión ya había tardado varios meses en lanzar el procedimiento, no demostró una extrema urgencia ni la imposibilidad de cumplir los plazos aplicables a los procedimientos ordinarios.

10.13. Además, tres de los procedimientos examinados en la Comisión presentaban deficiencias en el procedimiento de evaluación. En un caso, el licitador no cumplía uno de los requisitos mínimos del pliego de condiciones y, en los otros dos casos, la Comisión no comprobó adecuadamente el cumplimiento de los criterios de exclusión y de selección.

Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

10.14. Los informes anuales de actividad examinados no señalaron niveles significativos de error, lo cual es coherente con los resultados de la auditoría del Tribunal.

⁽⁸⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 10.12, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 9.12.

⁽⁹⁾ En el marco del artículo 67, apartado 2 del Estatuto de los funcionarios.

⁽¹⁰⁾ En el apartado 10.9 de su Informe Anual relativo al ejercicio 2017, el Tribunal notificó el mismo tipo de constatación.

⁽¹¹⁾ Uno de escaso valor, tres de valor medio y uno por encima del umbral de la Directiva sobre contratación pública.

⁽¹²⁾ Artículo 136 bis del Reglamento financiero de 2016 (entre 60 001 y 135 000 euros).

⁽¹³⁾ Artículo 134, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero de 2016.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

10.15. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los gastos de «Administración» no era significativo (véase el **anexo 10.1**).

Recomendaciones

10.16. En el **anexo 10.2** figura el resultado del seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015. Tres de ellas no se revisaron porque el trabajo de auditoría del ejercicio 2018 no abarcaba el tipo de operaciones a las que correspondían. La institución afectada por la otra recomendación ya la ha aplicado en varios aspectos (véase asimismo el apartado 10.8).

10.17. A raíz de este análisis y de las constataciones y la conclusión sobre el ejercicio 2018, el Tribunal recomienda que:

Recomendación 10.1

Que la Comisión mejore cuanto antes sus sistemas de gestión de las asignaciones familiares estatutarias aumentando la frecuencia de los controles de la situación de los miembros del personal y reforzando los controles de coherencia de la declaración de las asignaciones percibidas de otras fuentes, especialmente cuando haya reformas de los sistemas de prestaciones familiares en los Estados miembros.

ANEXO 10.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

| | 2018 | 2017 |
|---|------------------------------|------------------------------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Total de operaciones: | 45 | 55 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel de error estimado | Exento de errores materiales | Exento de errores materiales |

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

| Ejercicio | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | |
|-----------|--|--|---------------------------|------------------------------|-------------|---------------|
| | | Cumplida íntegramente | En curso de aplicación | | No aplicada | Sin objeto(*) |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | |
| 2015 | Recomendación 1: el Parlamento Europeo debería revisar su marco de seguimiento de la ejecución de los créditos presupuestarios asignados a los grupos políticos. Además, el Parlamento Europeo debería revisar el marco de control vigente para la ejecución de los créditos presupuestarios asignados a los grupos políticos, y ofrecer además orientaciones más precisas gracias a un mejor seguimiento de la aplicación por los grupos de las normas de autorización y liquidación del gasto, así como de las normas de contratación (véase el apartado 9.11). | | | | | X |
| | Recomendación 2: la Comisión Europea debería mejorar sus sistemas de supervisión para actualizar debidamente la situación personal de los agentes que pueda repercutir en el cálculo de las asignaciones familiares (véase el apartado 9.12). | | | X | | |
| | Recomendación 3: el SEAE debería asegurarse de que todas las fases del procedimiento de selección de los agentes locales contratados en las delegaciones estén debidamente documentadas (véase el apartado 9.13). | | | | | X |
| | Recomendación 4: el SEAE debería mejorar sus orientaciones sobre la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de contratación pública en las delegaciones para los contratos de un valor inferior a 60 000 euros (véase el apartado 9.14). | | | | | X |

(*) El trabajo de auditoría del Tribunal del ejercicio 2018 no incluía el examen de operaciones de este tipo. Se hará un seguimiento de estas recomendaciones en ejercicios futuros.

**RESPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES AL
INFORME ANUAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
EUROPEO SOBRE LA EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA RELATIVA AL EJERCICIO 2018**

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| Respuestas al capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo | |
| Respuestas de la Comisión..... | 209 |
| Respuestas al capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera | |
| Respuestas de la Comisión..... | 213 |
| Respuestas al capítulo 3 — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE | |
| Respuestas de la Comisión..... | 217 |
| Respuestas al capítulo 4 — Ingresos | |
| Respuestas de la Comisión..... | 245 |
| Respuestas al capítulo 5 — Competitividad para el crecimiento y el empleo | |
| Respuestas de la Comisión..... | 247 |
| Respuestas al capítulo 6 — Cohesión económica, social y territorial | |
| Respuestas de la Comisión..... | 251 |
| Respuestas al capítulo 7 — Recursos naturales | |
| Respuestas de la Comisión..... | 259 |
| Respuestas al capítulo 8 — Seguridad y ciudadanía | |
| Respuestas de la Comisión..... | 263 |
| Respuestas al capítulo 9 — Una Europa global | |
| Respuestas de la Comisión..... | 265 |
| Respuestas al capítulo 10 — Administración | |
| Respuestas del Parlamento Europeo..... | 267 |
| Respuestas de la Comisión..... | 268 |

Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Constataciones de auditoría del ejercicio 2018

Regularidad de las operaciones

1.15 (b). La Comisión acoge con satisfacción las continuas mejoras que se están realizando en cuanto a la eficacia de los sistemas de gestión y control, cuya finalidad es garantizar la legalidad y regularidad de los gastos con cargo al presupuesto de la UE. Además, también recibe de buen grado la confirmación del TCE de que **los errores materiales se limitan a determinados tipos de gastos**. El nivel general de error permanece bajo en comparación con los años anteriores a 2017.

1.16, primer punto. La Comisión está de acuerdo con que la **complejidad de las normas** contribuye a que el riesgo de error sea más elevado. Por lo tanto, trabaja continuamente para **simplificar las normas** en la medida de lo posible (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.18) e incrementar el uso de mecanismos de cumplimiento más sencillos, como, por ejemplo, opciones de costes simplificados. La reducción de la burocracia para los beneficiarios fue uno de los principios rectores de las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual, que también tuvo en cuenta las recomendaciones del TCE.

Paralelamente, este año la Comisión ha mantenido su apoyo a todas las autoridades responsables de los programas en los Estados miembros por medio de diversas acciones, reuniones y notas de orientación, con el fin de mejorar la prevención y corrección de errores y, en un sentido más amplio, fortalecer su capacidad para hacer frente a las disposiciones del período actual de programación. En concreto, ha respaldado aquellas acciones centradas en favorecer el uso de opciones de costes simplificados y promover una mayor transparencia en los procedimientos de contratación pública, después de adoptar el plan de acción actualizado en materia de contratación pública.

1.18. La Comisión acoge con satisfacción que **casi la mitad de los gastos de auditoría no estén afectados por errores materiales**, los cuales quedan limitados a determinados tipos de gastos (como los basados en el reembolso). En lo que a dichos gastos se refiere, las conclusiones del TCE están en consonancia con la valoración de la Comisión en su informe anual de gestión y rendimiento de 2018.

1.19. La Comisión tiene por objeto **proponer normas lo más simples posibles** en los programas, con el fin de reducir el riesgo de error. Sin embargo, también persigue el establecimiento de objetivos ambiciosos para aumentar el rendimiento de los programas y orientar la ayuda, lo que puede requerir que las normas sean un tanto complejas. Por tanto, la legalidad y la regularidad deben equilibrarse con la consecución de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes derivados del cumplimiento. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.16, primer punto.

1.21. **En el ámbito de la «Agricultura»**, la Comisión señala que los pagos directos con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que representan el 71,8 % del gasto en este ámbito, están exentos de errores materiales. **En el ámbito de la «Competitividad»**, el nivel de error se sitúa en el umbral de materialidad del 2 %.

1.22. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.21

1.24. **En el marco del ámbito de acción de la «Competitividad»**, la Comisión observa que el TCE considera que son inferiores los niveles de error de los gastos no relacionados con la investigación.

Como se explica en la ficha financiera legislativa que acompaña a la propuesta legislativa, la Comisión confirma que, para el programa Horizonte 2020, considera realista un riesgo de error de entre el 2 % y el 5 % en cifras anuales, teniendo en cuenta los riesgos inherentes al diseño del programa y los costes de los controles. No obstante, la Comisión se propone alcanzar un nivel de error lo más cercano posible al 2 % en el momento del cierre del programa.

1.25. **En el ámbito de la «Cohesión»**, la Comisión destaca la importancia del trabajo de las autoridades de auditoría en la detección de errores, ya que permitió hacer correcciones financieras importantes antes de que se presentaran las cuentas de 2014-2020 a la Comisión o de que se cerraran los programas del período 2007-2013.

La Comisión señala que una interpretación divergente de las normas nacionales o de la UE aplicables incide en el porcentaje de error calculado por el TCE (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.14).

La Comisión seguirá **colaborando estrechamente con las autoridades de auditoría y gestión** a través de diversas notas de orientación, reuniones técnicas y herramientas de fiscalización conjunta, con el propósito de garantizar un nivel de error residual inferior al material a lo largo del tiempo.

La Comisión subraya que existen varios programas operativos para los que se están llevando a cabo procedimientos de interrupción y suspensión con vistas a la aplicación de planes de acción, incluidas las correcciones financieras. En los informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión se informa de forma transparente sobre las deficiencias detectadas y las medidas adoptadas.

1.26. **En el ámbito de la «Agricultura»**, la Comisión está satisfecha con la conclusión del TCE en cuanto a que no hay errores materiales en los pagos directos con cargo al FEAGA, que representan el 71,8 % del gasto en recursos naturales (41 600 millones de euros). Esta conclusión es coherente con el porcentaje de error estimado por la Comisión para dicho gasto en el Informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de 2018.

1.27. **En el ámbito de la «Administración»**, los sistemas de control de la propia Comisión también confirmaron que los gastos no estaban afectados por errores materiales.

1.28. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 1.19 y 1.26

1.30. **En el ámbito de «Cohesión»**, la Comisión no comparte la evaluación del TCE sobre los tres errores importantes del período 2014-2020 y los otros dos errores del período 2007-2013 en relación con la política de cohesión. Esto se debe a que la interpretación divergente de las normas nacionales o de la UE aplicables incide en el porcentaje de error calculado. La Comisión hace referencia a las peores situaciones posibles de los informes anuales de actividades de 2018 sobre la política de cohesión, ya que considera que reflejan una estimación razonable del porcentaje de error (teniendo en cuenta los errores acordados).

En lo que a los errores confirmados se refiere, la Comisión recalca que llevará a cabo el seguimiento necesario y las medidas que considere oportunas.

1.31. La Comisión observa que, en el ámbito de la «Cohesión», las autoridades de auditoría detectaron la mayoría de las infracciones relacionadas con la contratación pública que se señalan en las operaciones examinadas por el TCE, lo que pone de manifiesto el avance en su capacidad para detectar este tipo de errores. No obstante, la Comisión proseguirá sus acciones para garantizar una mejor detección de estas cuestiones mediante verificaciones de la gestión de primer nivel, en concreto por medio de la aplicación del plan de acción actualizado en materia de contratación pública.

Información de la Comisión sobre regularidad

1.33. **Es de máxima prioridad para la Comisión garantizar que el presupuesto de la UE esté bien gestionado y protegido contra cualquier error o fraude.**

Para cumplir con sus responsabilidades, **la Comisión ha establecido un modelo de garantía y de rendición de cuentas sólido, transparente y eficaz, además de un estricto marco de control interno.** Dentro de este marco (y, en su caso, en colaboración con los Estados miembros y las entidades encargadas) los servicios de la Comisión toman medidas para evitar errores, irregularidades y fraude; y, cuando esto ocurre, emprenden acciones para solventar la situación.

Con base en las declaraciones de fiabilidad de los ordenadores delegados de la Comisión (en las que se afirma, entre otras cosas, que la información de sus informes anuales de actividades refleja una imagen fidedigna de la situación), el Colegio de Comisarios asume la responsabilidad política de la gestión del presupuesto de la UE.

La Comisión informa de forma transparente sobre las deficiencias detectadas por medio de sus sistemas de gestión y control. En las reservas de los informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión se ponen de manifiesto estas deficiencias, además de publicarse en el informe anual de gestión y rendimiento. Cada vez que se formula una reserva, los servicios de la Comisión están obligados a establecer planes de acción sobre cómo se van a abordar las deficiencias correspondientes.

1.34. Para la declaración de fiabilidad, **la Comisión reitera su apoyo al enfoque piloto de la política de cohesión** seguido por el TCE. Un entendimiento común y armonizado del marco de garantía general es una condición previa *sine qua non* para alcanzar dicho enfoque, con el fin de asegurar un marco de información estable y un sólido sistema de garantía para los Estados miembros y la Comisión, así como también de permitir una auditoría única. La Comisión está dispuesta a continuar el debate con el TCE para llegar a tal entendimiento común.

1.37. Aunque el gasto de la UE está sujeto a medidas comunes de control, los distintos programas de gasto pueden variar bastante de un ámbito político a otro. Por lo tanto, **las estrategias de control deben adaptarse a los distintos modos de gestión, a los ámbitos políticos y/o a los procedimientos de financiación específicos y a los riesgos asociados a ellos.** Este enfoque permite a las DG reconocer las deficiencias que puedan tener ciertos (apartados de los) programas de gasto y tomar medidas específicas para hacerles frente.

Recuadro 1.10 - Base de la estimación de la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago

Segundo punto. Con el fin de contribuir a la elaboración de los informes corporativos sobre los gastos correspondientes a 2018, tanto las Direcciones Generales como la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estimaron su importe de riesgo en el momento del pago y del cierre utilizando el enfoque más conservador que está basado en los porcentajes de error residual confirmados de 2016-2017. Los porcentajes de error residual no confirmados de 2017-2018 solo se utilizan en caso de que sean superiores a los porcentajes confirmados del período anteriormente mencionado. La Comisión subraya que, desde el momento de la firma de los IAA, los gastos declarados en el año natural objeto de la presentación del informe están cubiertos por la retención del 10 % sobre los pagos intermedios.

Cuarto punto. En el marco del ámbito de acción de «Una Europa global», tanto el estudio de porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, como el de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación se han realizado a partir de muestras representativas de unas 500 transacciones. La Comisión considera que la exclusión de antiguos contratos mejora la estimación del riesgo pertinente para el año del informe.

1.39, *segundo punto.* La Comisión considera que el riesgo en el momento del pago comunicado en el **informe anual de gestión y rendimiento** aporta una visión fiel del riesgo para la legalidad y regularidad de los **gastos importantes en el marco de la «Cohesión»** de 2018, que se refiere a un período diferente del auditado por el TCE.

1.39, *tercer punto.* En el marco del ámbito de acción de la «Agricultura», la Comisión está muy satisfecha con que la conclusión de la auditoría del TCE sea coherente con el riesgo en el momento del pago comunicado en el **informe anual de gestión y rendimiento** y en el **informe anual de actividad** de la DG Agricultura y Desarrollo Rural. Estos porcentajes bajos de error (véase el apartado 7.35) corroboran las garantías razonables de la declaración de fiabilidad del director general de la DG Agricultura y Desarrollo Rural (véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 7.35 y 7.37).

1.40. El objetivo de la Comisión es conseguir que el nivel de error sea inferior al 2 % cuando finaliza el ciclo de vida de los programas (véase el **informe anual de gestión y rendimiento**, páginas 151-152).

El carácter plurianual de los programas financieros de la UE permite corregir errores incluso una vez efectuados los pagos en los años previos al cierre de los programas. La Comisión estima que las futuras correcciones generales serán del 0,9 % del total de los gastos de 2018. Por lo tanto, en comparación con el riesgo estimado en el momento del pago, el riesgo en el momento del cierre se estima que es del 8,8 % del total de los gastos pertinentes de 2018.

1.41. Las futuras correcciones se estiman de acuerdo con una metodología común, esto es, basándose en medias históricas con los ajustes pertinentes, especialmente para neutralizar los elementos que ya no son importantes. Por consiguiente, la estimación de las futuras correcciones es conservadora y refleja la capacidad real de corrección de los servicios de la Comisión.

Conclusiones

1.49. La Comisión acoge con satisfacción que alrededor de la mitad de los gastos de auditoría no estén afectados por errores materiales. Los errores materiales se limitan a determinados tipos de gastos (como los basados en el reembolso). El nivel general de error permanece bajo en comparación con los años anteriores a 2017.

Capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Gestión presupuestaria en 2018

2.8. En 2018 se produjo una importante aceleración en la **ejecución de los programas de la política de cohesión**. El porcentaje de selección de proyectos para el FEDER y el Fondo de Cohesión a finales de 2018 alcanzó el 76,6 %, lo que representa 4,2 puntos porcentuales más que en 2007-2013 en el mismo período de referencia. El porcentaje de selección del FSE/IEJ a finales de 2018 alcanzó el 70 %, lo que, en opinión de la Comisión, se sitúa en un nivel comparable al de 2007-2013.

En 2018, el presupuesto aprobado se aplicó plenamente, incluidos los ingresos afectados.

Se mantienen los esfuerzos por acelerar la aplicación sobre el terreno. La Comisión está llevando a cabo un estrecho seguimiento de los programas considerados en situación de riesgo para evitar una baja absorción y una potencial liberación de créditos. Se mantiene un estrecho diálogo con los Estados miembros afectados a fin de mejorar la situación. Los servicios de la Comisión prestan un apoyo sustancial a los Estados miembros, prestándoles servicios de asistencia técnica y asesoramiento.

La ejecución de los **programas de desarrollo rural** del período 2014-2020, financiados por el Feader, no se ve afectada por retrasos y sigue avanzando a velocidad de crucero.

2.9 a 2.11. La Comisión no comparte la valoración del TCE sobre la razón principal de la **prefinanciación** no utilizada.

La ejecución de los fondos de la política de cohesión ha puesto de manifiesto que los porcentajes de prefinanciación para el período 2014-20 eran demasiado elevados. Por lo tanto, los importes de la prefinanciación anual no utilizada se devolvieron al presupuesto de la UE.

Además, la introducción por parte de los legisladores de la **norma de liberación de los créditos** automática $n + 3$ (en lugar de $n + 2$) desincentivó una ejecución presupuestaria más rápida.

Con el fin de incentivar una buena gestión financiera y una aplicación oportuna en el período 2021-2027, la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre disposiciones comunes [COM(2018) 375] incluye una norma de liberación automática de los créditos $n + 2$ en lugar de la norma actual de liberación automática de los créditos $n + 3$. Por la misma razón, se ha reducido el nivel de prefinanciación a un pago anual del 0,5 %, basado en la ayuda total de los fondos.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural no se ve afectado por los apartados 2.9 a 2.11, ya que la prefinanciación solo se paga en los tres primeros años del período de programación, es decir, 2014-2016 [de conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013].

2.18. Tras un inicio con retraso, la ejecución de los programas de la política de cohesión progresa adecuadamente.

2.19 a 2.21. Al proponer los **techos de pago para el próximo marco financiero plurianual**, la Comisión ha tenido en cuenta en todo momento la evolución pertinente para las estimaciones de los pagos en ese momento, incluida la ejecución real del presupuesto de la UE en los años anteriores y las necesidades previstas para 2021-2027.

Estas estimaciones incluyen también la propuesta de la Comisión de reducir el nivel de prefinanciación anual de los programas de 2014-2020 del 3 % para el período 2020-2023 al 1 % para el período 2021-2023 [véase COM(2018) 614]. Esta propuesta tiene aún que ser debatida en el Consejo.

Tras un inicio con retraso, la ejecución de los programas de la política de cohesión progresa adecuadamente. La Comisión considera que el porcentaje de selección de proyectos para los programas de la política de cohesión del período 2014-2020 a finales de diciembre de 2018, indicado en su respuesta al apartado 2.8, se superó en un momento equivalente al del período de programación 2007-2013. Por lo tanto, la Comisión considera que la ejecución de los Fondos EIE no se ha visto más retrasada que en el anterior MFP.

Cuestiones de gestión financiera relacionadas con el presupuesto 2018 y el futuro

2.22 y 2.23. La adopción tardía del MFP para 2014-2020 y el consiguiente retraso en la adopción del Reglamento sobre disposiciones comunes (seis meses más tarde que en el período 2007-2013) tuvieron como resultado el inicio tardío de **la aplicación de los programas de la política de cohesión 2014-2020**. Sin embargo, a partir de 2018, la aplicación ha alcanzado su velocidad de crucero.

El solapamiento entre períodos de programación es una consecuencia natural de la existencia de programas plurianuales con una norma de liberación automática de los créditos $n + 2/n + 3$.

Por lo que se refiere al riesgo de insuficiencia de créditos de pago al comienzo del próximo MFP, véanse las respuestas de la Comisión al apartado 2.8 y los apartados 2.19 a 2.21.

2.26. La Comisión subraya que la **exposición efectiva del presupuesto de la UE a las garantías** no tendrá que correr a cargo de un presupuesto anual único. La exposición a cargo del presupuesto anual es solo una parte de la exposición efectiva y parte de ella está protegida por un colchón de liquidez (véase también el párrafo 2.27).

2.28. La Comisión señala que, para la gestión del riesgo del **FEDS**, que opera en mercados emergentes y en países frágiles con mayor riesgo que las operaciones garantizadas en los Estados miembros, está asistida por el Grupo de Evaluación Técnica de Garantía (GGA), cuyos miembros son expertos en materia de riesgos en comisión de servicios nombrados a título personal por instituciones financieras que actúan como socios encargados de la ejecución.

Conclusiones y recomendaciones

2.44. La adopción tardía del MFP para 2014-2020 y el consiguiente retraso en la adopción del Reglamento sobre disposiciones comunes tuvieron como resultado el inicio tardío de **la aplicación de los programas de la política de cohesión de 2014-2020**. Sin embargo, a partir de 2018, la aplicación progresa adecuadamente.

Los servicios de la Comisión prestan un apoyo sustancial a los Estados miembros con el fin de acelerar la aplicación sobre el terreno.

La Comisión destaca asimismo que la ejecución de los programas de desarrollo rural del período 2014-2020, financiados por el Feader, no se ve afectada por retrasos y sigue avanzando a velocidad de crucero.

2.44, *primer guion*. La ejecución de los fondos de la política de cohesión ha puesto de manifiesto que los porcentajes de **prefinanciación** para el período 2014-2020 eran demasiado elevados. Por lo tanto, los importes de la prefinanciación anual no utilizada se devolvieron al presupuesto de la UE.

Además, la introducción por parte de los legisladores de la **norma de liberación de créditos** automática $n + 3$ (en lugar de $n + 2$) desincentivó una ejecución presupuestaria más rápida.

Con el fin de incentivar una buena gestión financiera y una aplicación oportuna en el período 2021-2027, la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre disposiciones comunes [COM(2018) 375] incluye una norma de liberación automática de los créditos $n + 2$ en lugar de la norma actual de liberación automática de los créditos $n + 3$. Por la misma razón, se ha reducido el nivel de prefinanciación a un pago anual del 0,5 %, basado en la ayuda total de los fondos.

2.44, *segundo guion*. La propuesta de la Comisión para el próximo MFP tiene en cuenta que el **margen global para pagos (MGP)** no puede transferirse al próximo MFP.

2.44, *tercer guion*. Tras un inicio con retraso, la ejecución de los programas de la política de cohesión progresa adecuadamente. La Comisión considera que el **porcentaje de selección de proyectos** para los programas de la política de cohesión del período 2014-2020 a finales de diciembre de 2018, indicado en su respuesta al apartado 2.8, se superó en un momento equivalente al del período de programación 2007-2013.

2.44, *cuarto guion*. La propuesta de la Comisión sobre los **techos de pago** al comienzo del próximo MFP tiene en cuenta las necesidades estimadas, así como las posibles limitaciones del techo de recursos propios para esos ejercicios.

2.45. La **ejecución de los Fondos EIE** siguió mejorando en 2018 en comparación con años anteriores. En 2018 se alcanzó la plena ejecución del presupuesto aprobado. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 2.8 y 2.22.

Recomendación 2.1 (nivel de los créditos de pago)

a) La Comisión acepta la recomendación en la medida de lo posible, teniendo en cuenta la incertidumbre y la exactitud de las previsiones de los Estados miembros para la ejecución de los Fondos EIE – el principal factor en relación con las estimaciones globales de los pagos

b) La Comisión acepta la recomendación.

La propuesta de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual presenta unos niveles ambiciosos y realistas de compromisos para los futuros programas de gasto. En este contexto, la Comisión también ha propuesto cambios en las normas de liberación de créditos.

Sobre la base de las previsiones más recientes sobre las necesidades de pago posteriores a 2020, la Comisión también propuso techos anuales para los pagos correspondientes a las necesidades previstas y la ejecución de la nueva generación de programas, así como para los compromisos pendientes de los marcos financieros anteriores.

c) La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión ha presentado sus propuestas legislativas sobre la política de cohesión con bastante antelación al inicio del período de programación 2021-2027. Al mismo tiempo, hace hincapié en que la responsabilidad de la adopción del marco jurídico corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo.

Recomendación 2.2 (fondo de provisión común)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión seguirá recibiendo y supervisando las garantías pendientes que están cubiertas por los tres fondos de garantía (MPE, FEIE y FEDS), y seguirá enviando informes periódicos a la Autoridad Presupuestaria de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero. La metodología de la tasa de provisión efectiva será objeto de un acto delegado. De conformidad con el Reglamento Financiero, se procederá a una introducción prudente (artículo 213, apartado 2, del RF) teniendo debidamente en cuenta la fase inicial de constitución de la provisión global.

Recomendación 2.3 (instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI)

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión seguirá proporcionando a la Autoridad Presupuestaria un informe anual detallado sobre todos los instrumentos financieros. Este informe incluirá también el importe global y el desglose de los fondos transferidos a los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI.

Capítulo 3 — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Introducción

3.1. **La Comisión se compromete a mejorar el marco de rendimiento para el presupuesto de la UE.** Esa mejora se producirá de forma continua pero gradual y, en particular, en el contexto del próximo marco financiero plurianual. Requiere también un compromiso total de todas las demás entidades que ejecutan el presupuesto de la UE, en particular de los Estados miembros.

El **marco de rendimiento en torno al presupuesto de la UE** consta de tres elementos: **a) los informes obligatorios por imperativo legal sobre indicadores** que forman parte de las bases jurídicas de los programas, **b) el seguimiento de la ejecución del programa**, con el empleo de una gama mucho más amplia de información tanto cuantitativa como cualitativa y **c) las evaluaciones regulares** que valoran el rendimiento del programa. Si bien los indicadores pueden ofrecer indicaciones sobre dónde debería concentrarse la atención a la hora de considerar qué programas podrían plantear problemas de rendimiento, se necesita información cuantitativa y cualitativa adicional para comprender si existen inquietudes reales, cuáles son exactamente y cómo pueden atenuarse.

Primera parte — ¿Qué revelan los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE?

3.3. La «nota metodológica» que acompaña el resumen de rendimiento del programa aborda la selección del indicador: «Se realizó una selección de indicadores en función de ciertos criterios, como la pertinencia, la disponibilidad de datos, etc.»

3.4. La Comisión reconoce que puede mejorarse la facilidad de lectura de las fichas del programa y está en proceso de hacerlo, aunque señala que la gran cantidad de información contenida en las mismas —es decir, los avances en el logro de los objetivos del programa de conformidad con el artículo 41, apartado 3, letra h), del Reglamento Financiero— es, por su naturaleza, lectura de referencia para especialistas. Es precisamente por este motivo que la Comisión ha empezado a publicar el resumen de rendimiento del programa para disponer de una compilación de información más fácil de leer acerca del rendimiento del programa.

3.6. **La Comisión está totalmente comprometida con la recopilación, el análisis y la publicación de información de alta calidad relativa al rendimiento y a actuar en consecuencia.** Para comprender mejor el estado actual de los informes de rendimiento basados en los indicadores, la Comisión elaboró un análisis interno de los datos de rendimiento de todos los programas de gasto disponibles a partir de marzo de 2019 que fue publicado en las fichas del programa que acompañan al proyecto de presupuesto de 2020.

Además, el marco de rendimiento para el presupuesto de la UE se basa en múltiples elementos. El seguimiento del progreso basado en los indicadores de rendimiento es una parte importante. Sin embargo, el progreso en los indicadores seleccionados solo proporciona una parte de la realidad y no se puede utilizar para extraer conclusiones fiables sobre el rendimiento del programa. Como señala el propio Tribunal de Cuentas Europeo en el apartado 3.8, la información cualitativa, como son los ejemplos de logros, complementa la información de los indicadores y proporciona una imagen más completa del rendimiento, también y en particular en los casos en que faltan datos de indicadores o cuando se actualiza el valor de referencia.

Sección A — Los indicadores muestran una variación significativa en los logros y sugieren un progreso moderado general

3.7. **El marco de rendimiento actual para el presupuesto de la UE ha sido distinguido por la OCDE ⁽¹⁾ como el mejor de su clase entre sus pares.** La Comisión reconoce que todos los marcos de rendimiento requieren una mejora continua y se está trabajando para mejorar el sistema, por ejemplo, a través de las propuestas de la Comisión para la próxima generación de programas financieros. Existen muchos desafíos asociados con la recopilación y transmisión de datos, particularmente para los programas de gestión comparada. Estos y otros factores, incluida la plurianualidad de los programas, hacen que la presentación de informes sobre el rendimiento del presupuesto europeo sea una tarea difícil.

3.8. La Comisión se compromete a elaborar informes fiables y de alta calidad sobre el rendimiento del presupuesto de la UE. Para ello, la Comisión se basa en los datos proporcionados por los Estados miembros y otras fuentes. A través de las instrucciones proporcionadas por los servicios centrales, se solicita a los servicios de la Comisión que proporcionen información completa sobre el rendimiento de cada programa y que garanticen la calidad y fiabilidad de la información presentada.

Las fuentes de los indicadores de rendimiento se divulgan sistemáticamente en los informes anuales de actividad. Además, de conformidad con las instrucciones de los informes de actividad anuales de 2018, se solicitó a los directores responsables de la gestión de riesgos y el control interno que declararan que la información presentada en las partes primera y segunda de los informes anuales de actividad era fiable, completa y precisa.

(1) <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

3.9. *Segundo guion.* La Comisión toma nota de la evaluación del TCE sobre que, en general, el cálculo del progreso del rendimiento es más indicativo cuando se toma un valor de referencia como punto de partida. No obstante, no todos los programas tienen valores de referencia numéricos definidos en el marco financiero plurianual 2014-2020. Por esta razón, se tomó la decisión de calcular el progreso general en aras de la comparabilidad.

La Comisión opina que el uso de previsiones basadas en proyectos decididos, además de las cifras reales de ejecución, en el caso de programas de inversión como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) es legítimo. Es informativo y permite a expertos y responsables políticos extraer conclusiones sobre el progreso de la ejecución y, por lo tanto, que el sistema en su conjunto cumpla con el objetivo previsto.

3.10. **La Comisión opina que el proceso de agregar el rendimiento sobre indicadores a los programas y las rúbricas tiene sus limitaciones.** De forma intencional, la Comisión no ha calculado un promedio de distancia al objetivo por programa. Una única cifra no puede reflejar por completo la complejidad inherente al gasto de decenas de miles de millones de euros.

3.11. La Comisión se compromete a mejorar la recopilación y la disponibilidad de datos, en particular para la gestión compartida, que actualmente registra los retrasos más prolongados. Con este fin, la Comisión propuso en mayo de 2018 un ciclo bimensual de presentación de informes, de conformidad con el artículo 37, apartado 1, de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes, COM (2018) 375.

3.12. En la mayoría de los casos, el rendimiento no es lineal a lo largo del tiempo, sino que es lento al inicio de la aplicación. Por lo tanto, se espera que el progreso desde el valor de referencia sea en la mayoría de los casos inferior a los porcentajes lineales establecidos por el TCE. El progreso realizado también debe tener en cuenta los retrasos en la ejecución. **Con eso en mente, la Comisión considera que el progreso desde el valor de referencia va, en general, por el buen camino.** Sin embargo, la Comisión está de acuerdo en que es necesario supervisar cuidadosamente el progreso de la ejecución y tomar las medidas necesarias en caso de que haya deficiencias.

Subrúbrica 1A: Los indicadores muestran un buen progreso para Erasmus+ y el FEIE y un progreso moderado para Horizonte 2020 y el Mecanismo «Conectar Europa»

3.13. *Primer guion.* La Comisión hace hincapié en que la selección del indicador para el resumen de rendimiento del programa se basó en particular en la pertinencia y la disponibilidad de datos y no en el valor resultante del indicador. De hecho, hay ejemplos en el informe para cada rúbrica en las que el cálculo del progreso basado en las fichas del programa arroja mejores resultados que en el resumen de rendimiento del programa. La Comisión está de acuerdo en que, en el futuro, el análisis debe ser más detallado y los supuestos subyacentes, mejor especificados.

3.13. *Segundo guion.* Se han destinado **esfuerzos significativos** al resumen de rendimiento del programa de 2019 para **mejorar la presentación de datos en el Mecanismo «Conectar Europa»**, que financia grandes proyectos de infraestructura a largo plazo o proyectos que deben coordinarse en una red. Estos proyectos a menudo necesitan desarrollarse en el contexto de marcos financieros sucesivos y puede darse un retraso significativo entre el inicio del proyecto y la disponibilidad de los datos necesarios para medir el rendimiento. La propuesta de la Comisión sobre la continuación del mecanismo se ha centrado cada vez más en el marco de rendimiento, proporcionando «medidas de seguimiento e información transparentes, responsables y adecuadas para evaluar el progreso del programa [...] y promover sus logros».

3.13. *Tercer guion.* En su resumen de rendimiento del programa, la Comisión dejó claro que el rendimiento del programa **Erasmus+** se está comparando con 2017. El programa **está bien encauzado** para alcanzar sus objetivos para 2020.

3.13. *Cuarto guion.* La Comisión señala que el objetivo inicial del **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)** era movilizar 315 000 millones de euros en inversiones para julio de 2018. El 30 de diciembre de 2017, el Reglamento para ampliar y mejorar el FEIE (Reglamento FEIE 2.0) entró en vigor, ampliando la duración del FEIE hasta finales de 2020 y aumentando su objetivo de inversión a 500 000 millones de euros. Este Reglamento preveía que la garantía de la UE necesaria para permitir que el FEIE respalde las inversiones aumentaría de 16 000 millones a 26 000 millones de euros solo a partir de julio de 2018 (es decir, después del período inicial). Por lo tanto, a finales de 2017, los resultados del FEIE se compararon con el objetivo de inversión inicial de 315 000 millones de euros.

Subrúbrica 1B: Los indicadores muestran un progreso relativamente bajo en la política de cohesión debido al retraso en el inicio

3.14. Las previsiones –basadas en proyectos en curso decididos– constituyen información crucial en el contexto del seguimiento de la ejecución. Además de datos sobre la ejecución real, proporcionan información sobre la cartera de proyectos que, en el caso de las políticas que exigen inversiones cuantiosas con plazos de entrega dilatados, como la cohesión, es quizás la información más valiosa durante la ejecución.

Rúbrica 2: No fue posible determinar a partir de los indicadores el progreso de la mayor parte del gasto en el ámbito de los «Recursos naturales»

3.15. La Comisión señala que la naturaleza anual del **Fondo Europeo de Garantía Agrícola** hace que sea menos propicio para el establecimiento de objetivos plurianuales. Sin embargo, se está trabajando para desarrollar las herramientas y los instrumentos de medición para garantizar que también se puedan realizar informes de rendimiento a medio plazo para los datos de este fondo.

3.15. *Primer guion.* La Comisión señala que utilizando el método aplicado por el TCE (como se explica en el apartado 3.9 y el recuadro 3.1) no es posible calcular el progreso desde el valor de referencia para más de uno de los 27 indicadores.

Sin embargo, la Comisión considera que el progreso desde el valor de referencia puede evaluarse para los 27 indicadores. Por lo tanto, los indicadores seleccionados permiten supervisar los avances.

Un análisis exhaustivo de los 27 indicadores incluidos en la ficha del programa debería tener en cuenta la realidad específica del sector agrícola y el gasto del FEAGA.

Rúbrica 3: Los indicadores de «Seguridad y ciudadanía» muestran que dos programas avanzan satisfactoriamente; uno, moderadamente, y uno, con retraso

3.17. La Comisión observa que, al evaluar el rendimiento del **programa de Alimentos y piensos**, es necesario tener en cuenta la imprevisibilidad de los brotes de enfermedades animales y vegetales. Todos los programas de trabajo han sido adoptados y aplicados según lo previsto.

Rúbrica 4: Los indicadores muestran un progreso razonable general para los programas de «Una Europa global»

3.19. La metodología para definir indicadores y objetivos para el **Instrumento de Cooperación al Desarrollo** se explica en el *Marco revisado de resultados de cooperación internacional y desarrollo de la UE* [SWD(2018) 444].

Instrumentos especiales: Información insuficiente sobre los avances materializados

3.20. *Primer guion.* La Comisión observa que el indicador solo tiene en cuenta los desastres que satisfacen los criterios de elegibilidad. Los seis casos de 2017 todavía estaban siendo investigados y, por lo tanto, no se tomaron en cuenta en el cálculo, ya que aún no estaba claro si cumplían los criterios de elegibilidad. Finalmente, en 2017, dos de las diez solicitudes no fueron aceptadas (inundaciones de Murcia e incendios de Doñana).

Sección B — Los indicadores no siempre ofrecieron una imagen fidedigna del progreso real

3.21. Con respecto al subtítulo «Muchos indicadores no fueron bien elegidos», **la Comisión señala que los indicadores de rendimiento para los programas financieros de la UE se definen en los actos jurídicos en los que se basan estos programas.** La elección de los indicadores es el resultado de negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base de una propuesta de la Comisión. La Comisión está obligada a informar periódicamente sobre todos los indicadores definidos en la legislación.

3.22. Una alta proporción de indicadores de recursos y realizaciones no significa que los indicadores estén mal elegidos. La Comisión está de acuerdo en que los indicadores de resultado e impacto son más apropiados para medir el rendimiento *per se*. Sin embargo, especialmente para proyectos que exigen inversiones cuantiosas con largos plazos de entrega, los indicadores de efecto son necesarios para informar sobre los avances. Por lo tanto, opinamos que es necesario un equilibrio entre los tipos de indicadores y este equilibrio debe ser específico para cada programa.

3.23. **La Comisión considera que una proporción del 60 % de los indicadores de recursos y realizaciones no limita necesariamente la utilidad de la información facilitada. Si bien la Comisión acepta que debería existir un equilibrio entre los diferentes tipos de indicadores, el equilibrio apropiado puede variar entre los distintos programas.** El marco de rendimiento del presupuesto de la UE también contiene un sistema estructurado de evaluaciones (provisionales y *a posteriori*), tal como se establece en las Directrices para una mejor reglamentación, precisamente para distinguir entre los diversos efectos de un programa.

3.24. La Comisión señala que es sumamente difícil seleccionar indicadores de impacto que estén influenciados únicamente por los efectos directos del propio programa. Cualquier indicador más amplio de resultados o conclusiones se verá afectado inevitablemente por diversos factores, siendo estos programas tan solo uno de ellos. Por lo tanto, la Comisión se plantea como objetivo utilizar un conjunto de indicadores que expliquen e informen sobre el rendimiento de los programas de la mejor manera posible, pero, debido a la naturaleza de los propios programas, esto plantea a veces muchas dificultades.

Sin embargo, se están realizando esfuerzos, en particular para el próximo conjunto de indicadores en el marco financiero plurianual posterior a 2020, para seleccionar los indicadores de resultado e impacto que expliquen mejor los programas. Además, la Comisión señala que solo se podrán discernir los efectos de los programas de gasto de la UE en una evaluación completa con las variables de control adecuadas.

3.25. En relación con el cuadro 3.2, la Comisión está de acuerdo en que, en algunos casos, los indicadores que abarcan el **ámbito de la ayuda humanitaria** solo tienen un vínculo indirecto con la acción humanitaria financiada por la UE y también que diversos factores externos influyen en el valor del indicador. Por lo tanto, se realizarán esfuerzos en el contexto del próximo MFP para aumentar la pertinencia del conjunto de indicadores para la acción humanitaria de la UE, es decir, para asegurar vínculos más claros de todos los indicadores con el gasto y los objetivos.

En lo que respecta al FEAGA, los sistemas eficaces de gestión y control también son cruciales para garantizar que los programas se ejecuten de modo que conduzcan a la consecución de los objetivos. De ahí la necesidad del indicador en la ficha del programa que mide hasta qué punto se verifica el gasto.

3.26. La Comisión reconoce que las fichas del programa no están estructuradas de manera que vinculen claramente los objetivos específicos con el objetivo general. Sin embargo, se ha establecido una estructura jerárquica clara que vincula objetivos específicos con objetivos generales e indicadores con objetivos específicos para los programas de gastos posteriores a 2020. Además, también se está revisando la nomenclatura presupuestaria y se estructurará de acuerdo con objetivos específicos. Estas medidas mejorarán significativamente tanto la estructura como la facilidad de uso de los documentos de rendimiento del presupuesto de la Comisión.

3.27. Siempre se debe considerar la necesidad de alcanzar un equilibrio entre una lista exhaustiva de indicadores que abarquen todos los aspectos de los objetivos y los recursos implicados.

3.27. *Segundo guion.* Los objetivos del **Instrumento de Cooperación al Desarrollo** son, por naturaleza, muy amplios y no pueden estar incluidos en un número limitado de indicadores. Sin embargo, las acciones relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente se supervisan anualmente utilizando la metodología de los marcadores de Río, desarrollada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE.

3.28. Como se ha mencionado anteriormente, la Comisión, que depende también de los Estados miembros y otras entidades que declaran información, está mejorando de forma continuada sus informes sobre rendimiento. En su análisis del conjunto de datos disponible en marzo de 2019, la Comisión halló que el 63 % de los indicadores tienen «información sobre rendimiento completa», es decir, puntos de datos, valor de referencia y objetivo, lo cual la Comisión considera una cifra razonable. Para el marco de desempeño de los programas de gastos posteriores a 2020, la Comisión ha lanzado un proyecto amplio con el objetivo de garantizar que dicha información de rendimiento subyacente se establezca para los programas de manera consecutiva y de acuerdo con un calendario acordado.

3.28. *Cuarto guion.* La Comisión observa que, en casos específicos, el valor de referencia también cambia cuando se actualizan los datos estadísticos oficiales.

3.29. Para el **FEAGA**, se considera que los indicadores seleccionados permiten evaluar la situación (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.15, primer guion).

Además, la Comisión se compromete a garantizar la mejora continua de los informes de rendimiento para el FEAGA, el Horizonte 2020 y el FSUE, en particular para el próximo período del MFP, para el cual se proponen disposiciones de refuerzo del seguimiento e indicadores racionalizados, basados en las lecciones aprendidas de las evaluaciones.

3.30. En los casos remitidos por el TCE, la Comisión acepta la utilidad de definir hitos anuales para supervisar el rendimiento. Sin embargo, la Comisión señala que algunos programas en el ciclo 2014-2020 no los tienen o, en el caso de la gestión compartida, no hay información suficiente de las autoridades de los Estados miembros sobre los valores declarados. También en este caso, la Comisión se compromete, cuando proceda, a mejorar esta situación para los programas financieros posteriores a 2020, para lo cual será vital el apoyo del Parlamento, el Consejo y los Estados miembros.

3.31. Con respecto al subtítulo «Para algunos programas, los datos disponibles eran de calidad insuficiente», la Comisión señala que la disponibilidad y la calidad de los datos dependen en gran medida de las obligaciones de presentación de informes que se derivan del proceso legislativo. Cuando los Estados miembros y las autoridades públicas presentan datos, la capacidad de la Comisión de influir en su calidad es limitada. La Comisión observa que tres cuartas partes de los indicadores tenían los datos más recientes disponibles. Para algunos programas, los datos solo estarán disponibles más adelante, en el período de ejecución.

3.32. **La Comisión toma muy en serio las recomendaciones del Parlamento Europeo y del Consejo y siempre presenta los últimos datos disponibles en sus informes de rendimiento.** Como ya se ha establecido, en un sistema de rendimiento tan complejo como el del presupuesto de la UE, y con el actual marco legal, es difícil obtener datos completamente actualizados. La Comisión tiene como objetivo mejorar la presentación de información lo más actualizada posible en sus informes, al tiempo que señala que esto depende en gran medida del suministro de datos oportuno y fiable por parte de los Estados miembros y otros terceros. La Comisión también hace notar que cualquier informe será siempre una panorámica de una situación en un momento dado, ya que los datos subyacentes rara vez son estáticos.

3.33. **La Comisión acepta que existen ciertos y limitados problemas de calidad de datos con los indicadores, pero sostiene que, en general, el marco de rendimiento es sólido. La Comisión también hace hincapié en su compromiso de mejorar el rendimiento y el sistema de presentación de informes para el próximo ciclo presupuestario.**

3.33. *Segundo guion.* La Comisión se compromete a garantizar que se mejore la calidad de los datos en los que se basan los indicadores básicos de rendimiento, incluida la información presentada sobre solicitudes de patentes y publicaciones, lo que se refleja en la sección de resultados del proyecto que se actualiza regularmente en el Panel de Horizonte, publicado en el portal en línea de Financiación y Oportunidades.

3.34. La Comisión acepta que ciertos objetivos de indicadores pueden no ser lo suficientemente ambiciosos, pero sostiene que, en general, el marco de rendimiento es sólido. La Comisión también hace hincapié en su compromiso de mejorar el sistema en el próximo marco financiero plurianual.

3.34. *Segundo punto.* La prioridad política, en particular para el Fondo de Cohesión (dado el sector ferroviario de los Estados miembros elegibles para estas inversiones), era la reconstrucción y modernización ferroviaria, con un objetivo de 2 829 km. Los objetivos para las nuevas líneas ferroviarias financiadas por el FEDER fueron ligeramente superiores, con 580 km, pero aun así solo suponen el 14 % del objetivo de la longitud de la línea reconstruida y mejorada.

3.35. La Comisión acepta que los objetivos de algunos indicadores en algunos programas podrían no ser lo suficientemente ambiciosos. Para identificar esos indicadores y objetivos, es necesario evaluar en detalle el significado y el contexto de los indicadores.

Segunda parte — Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal: conclusiones principales y recomendaciones

Subrúbricas 1a «Competitividad para el crecimiento y el empleo», y 1b, «Cohesión económica, social y territorial»

a) Informe Especial n.º 8/2018 — Apoyo de la UE a las inversiones productivas en empresas

3.38. La Comisión observa que, en general, los proyectos auditados por el TCE habían producido resultados según lo previsto y que, en la mayoría de los casos, esos productos todavía existían y se estaban utilizando.

En comparación con el período de programación comprendido entre 2000 y 2006, el enfoque de gestión de la UE respecto al problema de la durabilidad de las inversiones ha evolucionado significativamente entre 2007 y 2013. Esto se refleja no solo en las disposiciones reglamentarias específicas y reforzadas, sino también en el énfasis puesto en la planificación estratégica para grandes proyectos, así como en las evaluaciones *a posteriori* de la Comisión a nivel de programa para la política de cohesión.

Con respecto a los resultados alcanzados, en el momento de la auditoría, la Comisión subrayó la falta de datos para muchos de los proyectos auditados, en lugar de un predominio de resultados escasos o no perdurables.

3.39. *Primer guion.* La Comisión señala que esta recomendación está relacionada con el proceso de aprobación de los programas operativos en el período posterior a 2020.

b) Informe Especial n.º 9/2018 — Asociaciones público-privadas en la UE

3.40. y 3.41. Las asociaciones público-privadas (APP) son una de las herramientas puestas a disposición de los Estados miembros y los promotores de proyectos como un instrumento potencial para la ejecución de políticas. La Comisión contribuye al intercambio de mejores prácticas, ofrece asistencia técnica específica, analiza los marcos nacionales de APP regularmente y proporciona recomendaciones de políticas sobre cómo mejorarlos («semestre europeo»), cuando corresponda. Sin embargo, en lo que respecta a la estrategia del semestre europeo y Europa 2020, no existe un estímulo específico para un uso más intensivo de las APP. En lo que respecta a los instrumentos sectoriales, la Comisión no tiene una base jurídica para solicitar a los Estados miembros que utilicen más o menos APP en comparación con otros métodos de contratación. Bajo la gestión compartida de los Fondos Estructurales y de inversión europeos, el uso de APP queda a discreción exclusiva de los Estados miembros.

c) Informe Especial n.º 12/2018 — La banda ancha en los Estados miembros de la UE

3.42. y 3.43. La Comisión supervisa los objetivos de banda ancha de la agenda digital y publica los datos pertinentes en su Índice de Economía y Sociedad Digital.

La Comisión ha instado a los Estados miembros a revisar el progreso de sus planes nacionales de banda ancha y actualizarlos de aquí a 2025.

La Comisión recuerda que la responsabilidad última en la ejecución del entorno jurídico y reglamentario recae en las autoridades nacionales de reglamentación (ANR). En su propuesta de revisión de las normas de telecomunicaciones de la UE (el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas), la Comisión propuso disposiciones mejoradas sobre la independencia y la capacidad reguladora de las ANR, con inclusión de los recursos disponibles, la facultad de imponer sanciones directamente y la armonización de una lista mínima de tareas.

En ámbitos económicamente menos viables, la Comisión también ha propuesto normas de telecomunicaciones revisadas para incentivar el despliegue.

Además, la Comisión proporciona y continuará proporcionando orientación a los Estados miembros para la solicitud de ayudas estatales para la banda ancha.

La Comisión ha establecido un plan de acción de banda ancha rural que se centra en el desafío de la banda ancha en las zonas rurales, especialmente mediante el intercambio de mejores prácticas a través de la red de oficinas de competencia de banda ancha, misiones específicas en los Estados miembros, un seguimiento más estrecho del gasto en banda ancha de los FEIE y directrices actualizadas sobre inversión en banda ancha.

d) *Informe Especial n.º 17/2018 — Absorción*

3.44. La Comisión recuerda que la fecha de adopción del marco legislativo depende en gran medida de los colegisladores. La Comisión también subraya que, si bien la adopción anticipada del marco legislativo es importante en relación con el inicio de la ejecución del programa, también hay otros factores, como la norma de liberación de compromisos, el nivel de financiación anticipada o los requisitos de designación para 2014-2020, que tuvieron un efecto significativo en la ejecución.

La Comisión observa con satisfacción que las medidas que adoptó en estrecha colaboración con las autoridades responsables del programa en cuestión, es decir, a través del Grupo de trabajo constituido para una mejor ejecución, llevaron a un marcado aumento de la absorción durante el período comprendido entre 2007 y 2013. También subrayó que sobre la base de los resultados de la evaluación *ex post* del período de programación 2007-2013 y del séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial, la política de cohesión ha mostrado, en general, buenos resultados.

3.45. *Primer guion.* Para el período entre 2021 y 2027, la Comisión ya presentó su propuesta de Reglamento de disposiciones comunes el 29 de mayo de 2018 [COM(2018) 375], es decir, treinta meses antes del inicio previsto del período de elegibilidad. También ha iniciado negociaciones informales sobre acuerdos de asociación con los Estados miembros antes de la adopción del marco legal por parte del colegislador.

3.45. *Segundo guion.* Los servicios de la Comisión han seguido brindando un apoyo sustancial a los Estados miembros, incluida asistencia técnica y servicios de asesoramiento a fin de mejorar su capacidad para ejecutar los fondos mientras se centran en la consecución de resultados.

Un estrecho seguimiento permite establecer planes de acción adaptados a las necesidades de cada programa y hacer un seguimiento de los problemas específicos que se identifiquen, a fin de garantizar una ejecución sostenida sin comprometer la consecución de resultados.

e) *Informe Especial n.º 30/2018 — Derechos de los pasajeros*

3.47. *Primer guion.* La Comisión acepta las recomendaciones.

3.47. *Segundo guion.* La Comisión acepta esta recomendación en consideración a su importante papel en términos de una mayor concienciación de los pasajeros. También acepta mejorar aún más la orientación existente.

3.47. *Tercer guion.* La Comisión acepta la recomendación y recurrirá a su derecho de iniciativa para reflexionar y proponer soluciones a los desafíos pendientes en materia de aplicación.

f) *Informe Especial n.º 28/2018 — Horizonte 2020*

3.48. La Comisión acogió con satisfacción la evaluación del TCE con respecto a Horizonte 2020. La Comisión ha aceptado todas las recomendaciones del informe. En consecuencia, la Comisión está aplicando las recomendaciones.

Rúbrica 2 «Recursos naturales»

3.51. *Primer guion.* La Comisión reconoce que los proyectos de energía renovable tienen el potencial de contribuir al desarrollo rural sostenible.

Considera que hasta la fecha ha abordado el diseño y la sostenibilidad de la futura política de energía renovable a través de la legislación recientemente adoptada: el nuevo Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía, el Reglamento (UE) 2018/841 UTCUTS y la refundición de la Directiva (UE) 2018/2001 sobre energía renovable.

En este marco, los Estados miembros, al redactar y finalizar sus planes nacionales integrados de energía y clima, podrían tener en cuenta las circunstancias y necesidades de sus zonas rurales.

Los Estados miembros/las regiones conservan la facultad de elegir, a la hora de diseñar sus programas de desarrollo rural y mantener el equilibrio entre los diversos objetivos de sus estrategias de desarrollo rural, si se realiza el potencial de financiación del Feader en este sentido.

3.51. *Segundo guion.* La Comisión se comprometió a tener en cuenta todas las pruebas disponibles sobre el rendimiento de la política hasta el momento y a utilizar esta información al analizar soluciones específicas para el futuro en la evaluación de impacto en la que se basa la propuesta de la Comisión para la política agrícola común (PAC) posterior a 2020. La Comisión también se comprometió a considerar la forma de evaluar el rendimiento de los tipos de intervención, incluido, cuando corresponda, el apoyo a la renta.

3.51. *Tercer guion.* El uso de opciones de costes simplificados supone reducir la carga administrativa para las autoridades y los beneficiarios. El sistema de reembolso de la opción de costes simplificados debería dar lugar a los mismos resultados que los sistemas de reembolso tradicionales, aunque de un modo más simple y más rápido. La Comisión acordó reflexionar sobre las formas de realizar el cambio a sistemas que basen el reembolso a los Estados miembros en la aplicación de políticas.

3.52. *Segundo guion.* La Comisión ha fortalecido los vínculos entre el sistema de condicionalidad y el bienestar animal, en particular, mediante un mayor intercambio con los Estados miembros de las mejores prácticas y los resultados de las inspecciones de condicionalidad, según lo recomendado por el TCE, actividad que se enmarcó en las reuniones del Grupo de expertos sobre condicionalidad organizadas en 2018.

3.52. *Quinto guion.* Con respecto al Informe Especial n.º 25/2018, la selección de proyectos (incluida la priorización de proyectos) corresponde a los Estados miembros. Por lo que se refiere a los Fondos EIE, las disposiciones jurídicas que los regulan no contemplan el papel de la Comisión en el marco de la gestión compartida con respecto al establecimiento de criterios para la selección de operaciones, la puesta en marcha de convocatorias de propuestas, la evaluación y la selección de los proyectos para su financiación. Corresponde a los Estados miembros organizar este proceso. Esto no se modifica en la propuesta de la Comisión para el período 2021-2027. No obstante, como condiciones previas de financiación (llamadas condiciones favorables) para el apoyo del FEDER/Fondo de Cohesión, la Comisión ha propuesto, para el período 2021-2027, que las inversiones en la prevención de riesgos y la gestión deben estar en línea con un plan nacional o regional de gestión de los riesgos de catástrofes. Se trata de un enfoque similar al período 2014-2020, pero reforzado y ofreciendo considerar todos los riesgos de forma integrada.

Rúbricas 3 «Seguridad y ciudadanía», y 4 «Una Europa Global»

a) Informe Especial n.º 7/2018 — Turquía

3.55. *Primer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión toma nota de la fecha de ejecución prevista y considerará la reorientación durante el ejercicio de programación de 2018, manteniendo las directrices políticas.

La Comisión señala que el progreso en ámbitos tan delicados no solo depende de la financiación del IPA asignada, sino, lo que es más importante, de la voluntad política de las autoridades turcas.

3.55. *Segundo guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.55. *Tercer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.55. *Cuarto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.55. *Quinto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

b) Informe Especial n.º 20/2018 — La Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA)

3.56. El apoyo de la UE a la Arquitectura de Paz y Seguridad de África (APSA), tanto en términos de capacidades como de apropiación financiera, ha sido esencial para contribuir al desarrollo de esta arquitectura, aunque los resultados esperados no se hayan logrado de forma sistemática.

Contribuir a los salarios o a otros costes operativos no es un problema en sí mismo siempre que esté relacionado con el logro de resultados y sea parte de una estrategia de apoyo más amplia con una estrategia de salida clara.

3.57. *Primer guion.* La Comisión y el SEAE aceptan la recomendación. Sin embargo, un apoyo con carácter *ad hoc* a los costes operativos puede seguir siendo apropiado en determinadas condiciones.

3.57. *Segundo guion.* La Comisión acepta la recomendación.

c) *Informe Especial n.º 27/2018 — El Mecanismo para los refugiados en Turquía*

3.59. *Primer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión considera que el apoyo de actividades de tipo similar a través de instrumentos paralelos aportó complementariedad y no dio lugar a duplicaciones o solapamientos, y permitió a la Comisión acelerar sus respuestas, al movilizarse instrumentos diferentes en momentos diferentes.

3.59. *Segundo guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.59. *Tercer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.59. *Cuarto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión señala que la aplicación de esta Recomendación no depende exclusivamente de ella, sino también de la voluntad de los socios de aceptar estas condiciones.

3.59. *Quinto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

A pesar de la falta de acceso a los nombres de los beneficiarios, los socios crearon sólidos mecanismos de control. Los socios, así como la Comisión, seguirán defendiendo ante el Gobierno turco la necesidad de mejorar el acceso a los datos primarios, teniendo debidamente en cuenta el marco jurídico.

3.59. *Sexto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión seguirá dialogando con las autoridades turcas sobre este asunto con el objetivo de garantizar el pleno acceso a los datos de los socios responsables de la ejecución, con la debida consideración del marco jurídico aplicable.

La Comisión señala que el objetivo del Mecanismo no es coordinar toda la ayuda de la UE a los refugiados en Turquía; su mandato en cuanto a seguimiento e informes se refiere únicamente a la ayuda del Mecanismo. La Comisión ya está preparando, en un contexto diferente, un informe global sobre la ejecución de la financiación relativa a la crisis migratoria, que complementará la información específica del Mecanismo.

d) *Informe Especial n.º 32/2018 — Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para África*

3.60. El Fondo Fiduciario de la UE para África fue diseñado como una herramienta de ejecución con objetivos flexibles para poder responder a las necesidades y los nuevos retos originados por las crisis complejas, cada una de diferente naturaleza, que afectan a las tres regiones.

3.61. *Primer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.61. *Segundo guion.* La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

3.61. *Tercer guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

3.61. *Cuarto guion.* La Comisión acepta esta recomendación.

Rúbrica 5 «Administración»

a) *Informe Especial n.º 34/2018 — Espacio de oficinas de las instituciones de la UE*

3.64. *Primer guion.* En lo que respecta a la estrategia inmobiliaria, los principios fundamentales de la política inmobiliaria de la Comisión, enunciados en la Comunicación COM(2007) 501, están aún actualizados en su mayor parte ⁽²⁾.

⁽²⁾ Esta política podría revisarse a la luz de las novedades en la aplicación del enfoque *New Ways of Working* y en lo relativo al resultado de las negociaciones sobre el MFP 2021-2027.

La Comisión solo acepta parcialmente la recomendación, dado que los documentos de planificación (Marcos Políticos Plurianuales y el documento de trabajo en materia inmobiliaria que acompaña al proyecto de presupuesto) ya se actualizan anualmente.

3.64. *Segundo guion.* La Comisión no acepta la recomendación pero evaluará las posibilidades de mejora.

La Comisión podría facilitar anualmente, en su documento de trabajo en materia inmobiliaria que acompaña al proyecto de presupuesto, la información sobre los pagos anticipados que se efectuarían para los diversos proyectos.

3.64. *Tercer guion.* La Comisión acepta parcialmente la recomendación, ya que considera que el procedimiento de gestión inmobiliaria requerido está vigente, lo que podría reevaluarse a medio plazo.

3.64. *Cuarto guion.* La Comisión acepta la recomendación y desea destacar que en materia inmobiliaria las diferencias de tamaño, necesidades y ubicación de cada institución conllevan unas características específicas que pueden tener una importante influencia en los resultados de la comparación.

Informes sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible»

b) *Informe Especial n.º 3/2018 — Procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)*

3.68. En general, la Comisión considera que la aplicación del PDM es positiva. El Tribunal de Cuentas realizó una encuesta entre los miembros del Comité de Política Económica (CPE) y solo alrededor del 10 % de ellos consideró que el PDM era ineficaz. Para mejorar la transparencia, la Comisión ha hecho públicos en el Compendio del PDM los principios seguidos para identificar y evaluar los desequilibrios, así como las matrices de evaluación del PDM introducidas en las revisiones exhaustivas (RE). Con respecto al perfil del análisis de la Comisión, las conclusiones de las RE se publican en una Comunicación de la Comisión que acompaña a las RE, no en las propias RE porque, de acuerdo con el Reglamento, deben tener en cuenta el contexto general. Finalmente, la identificación inicial de los desequilibrios no se concibe como un sistema de alerta precoz y, por lo tanto, se basa en variables de datos de alta calidad. Sin embargo, el análisis en profundidad de la Comisión sí utiliza las últimas previsiones macroeconómicas que, por diseño, tienen en cuenta las condiciones generales del mercado, incluidas las posibles condiciones soberanas que reflejan un contagio externo.

3.69. La Comisión acepta la mayoría de las recomendaciones del TCE y se compromete a aplicarlas. De hecho, muchas recomendaciones contenidas en el informe se centran en reforzar y mejorar aspectos del PDM que la Comisión ya está abordando.

c) *Informe Especial n.º 18/2018 — «¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?»*

3.70. La Comisión se encuentra actualmente en el proceso de aplicar las recomendaciones que acepta. El Consejo emitió sus conclusiones sobre el informe en diciembre de 2018 e invitó a la Comisión a reflexionar sobre las conclusiones y recomendaciones del TCE y a informar de ello al Consejo en un plazo de dos años. La Comisión ha aceptado este plazo.

3.71. *Primer guion.* La Comisión ha revisado los parámetros de la matriz de requisitos como parte de una revisión más amplia de la flexibilidad en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), publicada en mayo de 2018. La Comisión no acepta la recomendación de abordar los efectos acumulados de las desviaciones permitidas, dado que el Reglamento (CE) n.º 1466/97 establece específicamente el margen de desviación permitido del 0,25 % del PIB y la Comisión no puede imponer restricciones al respecto.

3.71. *Segundo guion.* La Comisión no acepta las recomendaciones mencionadas en esta sentencia, es decir, las recomendaciones 2 a) y 2 b). La desviación temporal prevista en la cláusula de reforma estructural no está directamente relacionada con los costes presupuestarios reales de la reforma, dado que algunas reformas estructurales altamente beneficiosas no siempre generan costes presupuestarios directos significativos, si bien pueden entrañar costes económicos o políticos sustanciales. En esos casos, el establecimiento de un vínculo directo entre la desviación temporal y los costes presupuestarios vendría a anular en la práctica la intención incentivadora de la cláusula. La Comisión tampoco acepta la recomendación de suspender la cláusula de inversión en su forma actual, ya que considera que es un elemento importante del paquete de flexibilidad introducido en 2015.

3.71. *Tercer guion.* La Comisión examinará estos temas como parte de su próxima revisión de la legislación de los paquetes de seis y de dos medidas. Los parámetros recogidos en la matriz de requisitos ya establecen requisitos más estrictos para los Estados miembros muy endeudados.

3.71. *Cuarto guion.* La Comisión ha aplicado estas recomendaciones a tiempo para la reciente publicación de su paquete de primavera de 2019.

Tercera parte — Seguimiento de las recomendaciones

3.75. Las once recomendaciones no aplicadas en absoluto no habían sido aceptadas por la Comisión.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

3.79. En la mayoría de los casos, el rendimiento no es lineal a lo largo del tiempo, sino que es lento al inicio de la aplicación. **Teniendo en cuenta esto y el inicio tardío de ciertos programas, la Comisión considera que el progreso va, en general, por el buen camino.** La Comisión está de acuerdo en que es necesario supervisar cuidadosamente el progreso de la ejecución y tomar las medidas necesarias en caso de que haya deficiencias. La Comisión opina que el proceso de agregar el rendimiento sobre indicadores a los programas y las rúbricas tiene sus limitaciones. De forma intencional, la Comisión no ha calculado un promedio de distancia al objetivo por programa. **Una única cifra no puede capturar por completo la complejidad inherente al gasto de decenas de miles de millones de euros.**

3.80. **El marco de rendimiento actual para el presupuesto de la UE ha sido distinguido por la OCDE ⁽³⁾ como el mejor de su clase entre sus pares. La Comisión ha presentado propuestas destinadas a seguir mejorándolo en el futuro marco financiero.** No obstante, Existen muchos desafíos asociados con la recopilación y transmisión de datos, particularmente para los programas de gestión compartida. Estos y otros factores, incluida la plurianualidad de los programas, hacen que la presentación de informes sobre el rendimiento del presupuesto europeo sea una tarea difícil.

a) Primer guion: Los indicadores de rendimiento para los programas financieros de la UE se definen en los actos jurídicos en los que se basan estos programas. La Comisión está de acuerdo en que los indicadores de resultado e impacto son importantes para medir el rendimiento. Es necesario un equilibrio entre los tipos de indicadores.

Segundo guion: La Comisión está de acuerdo en que todos los indicadores deberían ayudar a cuantificar los logros del presupuesto de la UE.

Tercer guion: Siempre se debe considerar la necesidad de alcanzar un equilibrio entre una lista exhaustiva de indicadores que abarquen todos los aspectos de los objetivos y los recursos implicados.

b) Primer guion: La Comisión, que depende también de los Estados miembros y otras entidades que declaran información, está mejorando de forma continuada sus informes sobre rendimiento. En su análisis del conjunto de datos disponible en marzo de 2019, la Comisión halló que el 63 % de los indicadores tienen «información sobre rendimiento completa», es decir, puntos de datos, valor de referencia y objetivo, lo cual la Comisión considera una cifra razonable. Para el marco de desempeño de los programas de gastos posteriores a 2020, la Comisión ha lanzado un proyecto amplio con el objetivo de garantizar que dicha información de rendimiento subyacente se establezca para los programas de manera consecuyente y de acuerdo con un calendario acordado.

c) Primer guion: La disponibilidad y la calidad de los datos dependen en gran medida de las obligaciones de presentación de informes que se derivan del proceso legislativo. Cuando los Estados miembros y las autoridades públicas presentan datos, la capacidad de la Comisión de influir en su calidad es limitada. La Comisión observa que tres cuartas partes de los indicadores tenían los datos más recientes disponibles. Para algunos programas, los datos solo estarán disponibles más adelante, en el período de ejecución.

d) Primer guion: La Comisión acepta que ciertos objetivos de indicadores pueden no ser lo suficientemente ambiciosos, pero sostiene que, en general, el marco de rendimiento es sólido. La Comisión también hace hincapié en su compromiso de mejorar el sistema en el próximo marco financiero plurianual.

3.81. La Comisión está de acuerdo con el TCE en que la disponibilidad de datos podría mejorarse. Sin embargo, la Comisión considera que se debe lograr un equilibrio entre los diferentes tipos de indicadores, pero no existe una proporción particular de indicadores de recursos y realizaciones que presente automáticamente una debilidad (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.23). El hecho de que no se pueda calcular el progreso está relacionado tanto con la disponibilidad de los datos como con la forma en que se utilizan los datos disponibles para calcular ese progreso (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.28). Si bien puede haber objetivos poco ambiciosos en algunos indicadores de algunos programas, en la mayoría de los casos no es sencillo identificarlos (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.35).

(3) <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-performance-in-the-eu-oecd-review.pdf>

Recomendaciones

Recomendación 3.1 (Indicadores en las fichas de programa)

La Comisión acepta la recomendación. De conformidad con el Reglamento Financiero, la Comisión debe informar en las fichas del Programa de todos los indicadores establecidos en las bases legales de los programas de gasto, según lo acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la base de las propuestas hechas por la Comisión.

a) La Comisión considera que es necesario un equilibrio apropiado entre los tipos de indicadores para supervisar y evaluar el rendimiento, y este equilibrio debe reflejar las especificidades de los programas individuales.

Recomendación 3.2 (Marcos de rendimiento para los programas)

La Comisión acepta esta recomendación. La Comisión señala que será necesario utilizar un número limitado de indicadores para los que no es significativo definir valores de referencia cuantitativos, hitos u objetivos.

d) La Comisión señala que debe tener en cuenta las consideraciones de viabilidad y costes, así como el hecho de que se exige un compromiso correspondiente, en particular, a los Estados miembros y a los beneficiarios en cuanto a la presentación puntual de datos de alta calidad.

Recomendación 3.3 (Información puntual de los indicadores de rendimiento)

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión señala que debe tener en cuenta las consideraciones de viabilidad y costes, así como el hecho de que se exige un compromiso correspondiente, en particular, a los Estados miembros y a los beneficiarios en cuanto a la presentación puntual de datos de alta calidad.

Recomendación 3.4 (Documentación de las metas)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 3.5 (Mejora del resumen del rendimiento de los programas)

La Comisión acepta la recomendación.

a) La Comisión considera que solo podrá aplicar esta parte de la recomendación al inicio del MFP 2021-2027.

Anexo 3.3 — Estado detallado de las recomendaciones de 2015 por informe

Informe Especial n.º 01/2015: Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001

Respuesta al apartado 52, recomendación 1, letra a): La Comisión señala que esta recomendación va dirigida a los Estados miembros.

Respuesta al apartado 54, recomendación 2, letra a): La Comisión tomó las medidas que fueron posibles dentro del plazo definido para la aplicación de la recomendación y la considera aplicada. Ha examinado la situación del sector de la navegación interior a través de un análisis específico de observación del mercado. La revisión de la propia estrategia tendrá lugar en el contexto más general de la revisión del marco RTE-T (ver recomendación 2c a continuación).

Respuesta al apartado 54, recomendación 2, letra c): Esta acción se completará con la revisión del Reglamento RTE-T prevista para el 31 de diciembre de 2023.

Informe Especial n.º 02/2015: Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales

Respuesta al apartado 108, recomendación 1, letra a): La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 110, recomendación 2, letra a): La Comisión ha aplicado íntegramente la parte de la recomendación 2, letra a) que acepta. Se presentan informes financieros para la mayor parte de la carga de aguas residuales, es decir, todas las aglomeraciones superiores a 2 000 equivalentes habitante (e-h). Solo las aglomeraciones por debajo de 2 000 h-e no son objeto de presentación de informes debido a los motivos siguientes: a) una carga administrativa adicional injustificable, b) aumentaría los retrasos en la presentación de informes (el TCE recomienda en otros documentos reducir las demoras en la presentación de informes), c) la Directiva no contempla ninguna obligación explícita de presentación de informes.

Respuesta al apartado 115, recomendación 3, letra a): La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 115, recomendación 3, letra b): La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 115, recomendación 3, letra c): La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Respuesta al apartado 115, recomendación 3, letra d): La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión ha adoptado las medidas recomendadas.

Para el período de programación 2014-2020, los requisitos para la presentación de informes sobre instrumentos financieros se establecen en el artículo 46 del Reglamento de disposiciones comunes, el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y en el anexo I del Reglamento de ejecución (UE) n.º 821/2014 de la Comisión. Este último establece un modelo para informar sobre instrumentos financieros. En la sección VIII del modelo de presentación de informes, los Estados miembros deben proporcionar información sobre el importe de otras contribuciones, al margen de los Fondos Estructurales y de inversión europeos recaudados por instrumentos financieros, incluidas las contribuciones públicas o privadas, ambas comprometidas en los acuerdos de financiación y pagados a nivel de los destinatarios finales.

Respuesta al apartado 117, recomendación 4, letra a): La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 117, recomendación 4, letra b): Esta recomendación se ha aplicado parcialmente.

Respuesta al apartado 119, recomendación 5, letra b): La Comisión no acepta esta recomendación.

Informe Especial n.º 03/2015: Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos

Respuesta al apartado 89, recomendación 1: Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Informe Especial n.º 04/2015: Asistencia técnica: ¿cuál ha sido su contribución a la agricultura y el desarrollo rural?

Respuesta al apartado 90, recomendación 1: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente. En el marco del principio de gestión compartida, los Estados miembros describen en sus programas de desarrollo rural cómo se utilizará la ayuda técnica y cómo están en condiciones de proporcionar una evaluación general de cómo se ejecuta.

Además, debe subrayarse que los indicadores de seguimiento solo proporcionan una parte de la información necesaria para la evaluación y que esta va mucho más allá del análisis de datos de los cuadros de supervisión. Las preguntas de evaluación comunes para el desarrollo rural, según lo establecido en el anexo V del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión, incluyen la pregunta 20: «¿En qué medida la asistencia técnica ha contribuido a la consecución de los objetivos fijados en el artículo 59 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y en el artículo 51, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013?»

Está previsto que la evaluación *a posteriori* de los programas de desarrollo rural se prepare y presente a la Comisión antes de diciembre de 2024.

Respuesta al apartado 90, recomendación 2: La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 93, recomendación 4: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente. El cuadro de seguimiento B2.3 distingue para el apoyo de ayuda técnica, aparte de la red rural nacional, el gasto público total para los costes administrativos y otros costes. Estos últimos incluyen estudios y formación. Como principio general, la definición de indicadores adicionales que deben recopilar los Estados miembros y las regiones debe mantener el equilibrio adecuado entre el valor añadido, por un lado, y la carga administrativa, por el otro. Esta es la razón por la cual la cantidad de información detallada recopilada a este nivel se mantiene a un nivel limitado de manera intencional.

La Comisión no está en condiciones de proporcionar pruebas previas sobre los posibles resultados de las preguntas de evaluación. En el marco de la gestión compartida, la evaluación de los programas de desarrollo rural se realiza a nivel de los Estados miembros o regiones, de conformidad con el enfoque de evaluación común establecido en el artículo 14 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión.

Informe Especial n.º 05/2015: ¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?

Respuesta al apartado 100, recomendación 3: Los colegisladores no han fijado requisitos legales para el establecimiento de objetivos con efectos rotativos, lo que está motivado por el hecho de que la naturaleza rotativa asociada con cada instrumento financiero es específica de cada uno de los instrumentos y de su diseño. También depende de factores externos como la demanda del mercado y el desarrollo económico. Del mismo modo, la Comisión solo establece normas de ejecución adicionales relacionadas con la rotación en sus Reglamentos de ejecución (UE) n.º 964/2014 y (UE) 2016/1157, que figuran en los apartados sobre política de préstamos. El marco legal y las reglas de ejecución solo pueden proporcionar principios para el establecimiento de los objetivos y para la gestión de los recursos reintegrados.

En particular, el volumen de préstamos objetivo y la gama de tipos de interés no se pueden establecer a nivel de la UE en la evaluación *ex ante* con unos objetivos predefinidos. Solo puede evaluarse a nivel individual en el marco de la evaluación *ex ante* de cada instrumento financiero [de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013] y se tendrá en cuenta a la hora de determinar la naturaleza del instrumento (instrumento rotativo o no rotativo). El aspecto del apalancamiento también debe examinarse durante el proceso de evaluación *ex ante*. Los recursos reintegrados al instrumento financiero se reutilizarán en el marco de este (siendo rotativos dentro del mismo instrumento financiero) o después de reintegrarse a la autoridad competente en materia de gestión o al fondo de fondos, se utilizarán de conformidad con el artículo 44 (para el mismo conjunto de objetivos bajo una prioridad antes del final del período de elegibilidad) y el artículo 45 (de acuerdo con el objetivo del programa tras el término del período de elegibilidad) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

Con estas disposiciones modificadas en el Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046], la Comisión considera la recomendación como aplicada, con la excepción de los objetivos que solo pueden definirse en la evaluación *ex ante* de cada instrumento financiero y que la Comisión no puede fijar horizontalmente.

Informe Especial n.º 08/2015: ¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios?

Respuesta al apartado 68, recomendación 1: En cuanto a la insuficiencia todavía persistente mencionada por el TCE en el anexo 3.4, debe tenerse en cuenta que la inclusión de indicadores específicos en un PO es opcional para las autoridades de gestión. Sin embargo, el Reglamento prevé un indicador de rendimiento común obligatorio para las entidades [Reglamento (UE) n.º 1304/2013, anexo I (2)].

Respuesta al apartado 72, recomendación 4: La Comisión no acepta esta recomendación.

Informe Especial n.º 09/2015: Apoyo de la UE a la lucha contra la tortura y a la abolición de la pena de muerte

Respuesta al apartado 55, recomendación 4: Si bien está de acuerdo con la conclusión del TCE de que esta recomendación no se ha aplicado, la Comisión reitera que no acepta la recomendación.

Respuesta al apartado 56, recomendación 6: Si bien está de acuerdo con la conclusión del TCE de que esta recomendación no se ha aplicado, la Comisión reitera que no acepta la recomendación.

Informe Especial n.º 12/2015: La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento

Respuesta al apartado 94, recomendación 1, letra b): La recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada. Existen diferentes metodologías para realizar un análisis recurrente de las necesidades formativas y el enfoque más adecuado depende del diseño del respectivo Sistema de Conocimientos e Innovación Agrícolas (AKIS, por sus siglas en inglés), que varía según el Estado miembro. Por lo tanto, la Ficha informativa sobre medidas (Measure Fiche) solo puede describir en términos generales la forma más eficiente de realizar dicha evaluación de necesidades.

Se considera que la actualización de la Ficha informativa sobre medidas implementada por la Comisión proporciona el grado apropiado de detalle y es suficiente para guiar a los Estados miembros en la realización de una evaluación de las necesidades recurrentes.

Respuesta al apartado 94, recomendación 1, letra d): La recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada. Todas las medidas de desarrollo rural solo se aprueban para ser agregadas en los Programas de Desarrollo Rural si un Estado miembro demuestra una necesidad estratégica subyacente. Esa necesidad sería evidente a partir de la estrategia del Programa de Desarrollo Rural, que a su vez se basa en el análisis DAFO y la consiguiente evaluación de las necesidades que cada Estado miembro tuvo que realizar al inicio de la fase de Programación de Desarrollo Rural.

En las Reuniones de Revisión Anual y los Comités de Control se evalúan los «Informes de Ejecución Anual (IEA)», que informan sobre los avances de la aplicación de todas las medidas programadas de los Programas de Desarrollo Rural. En caso de dificultades o demoras en la aplicación, se analiza la situación y se buscan medidas correctivas.

Respuesta al apartado 96, recomendación 2, letra b): La recomendación del TCE sobre los documentos de orientación y la contratación pública, incluida la información sobre la entrega interna, se considera íntegramente aplicada.

Por lo que respecta al control de los procedimientos de los Estados miembros mediante auditorías de conformidad, véase la respuesta de la Comisión a la Recomendación 5 en relación con el Informe Especial n.º 12/2015.

Respuesta al apartado 98, recomendación 3, letra a): La recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada. La Comisión proporciona orientación, que sirve de documento aclaratorio acerca de ciertas interpretaciones legales y para difundir ejemplos de buenas prácticas de aplicación de la legislación de la UE a los Estados miembros.

La cuestión de la razonabilidad de los costes se debate periódicamente con los Estados miembros en varios contextos: el último acontecimiento fue el seminario sobre la tasa de error que tuvo lugar en junio de 2018 durante el cual se discutieron aspectos de la razonabilidad de los costes y el uso de las Opciones de Costes Simplificados.

Se pueden organizar formaciones a instancia de los Estados miembros, y ya se han organizado varias sesiones en torno a este tema. También debe tenerse en cuenta que la adopción de Opciones de Costes Simplificados está aumentando significativamente a través de la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural, lo que significa que los Estados miembros utilizan con menos frecuencia la evaluación de la razonabilidad de los costes.

Respuesta al apartado 98, recomendación 3, letra b): La recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada. El artículo 51 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 exige que en las reuniones de revisión anual de 2017 y 2019 entre la Comisión y cada Estado miembro se traten todos los programas. Estas reuniones de revisión tendrán en cuenta los informes sobre los avances en la aplicación del Acuerdo de Asociación. Entre otras cosas, este informe expondrá información sobre la aplicación de mecanismos destinados a garantizar la coordinación entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros instrumentos de financiación nacionales y de la Unión y con el Banco Europeo de Inversiones. Estas reuniones de revisión constituyen medios adicionales cuyo objetivo es garantizar la complementariedad y las sinergias entre los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en un Estado miembro determinado, y proporcionan una base para introducir mejoras cuando sea necesario.

Respuesta al apartado 100, recomendación 4, letra b): La Comisión mantiene la posición de que no es responsable de supervisar que se hayan instaurado sistemas de retroalimentación destinados a mejorar las próximas sesiones de formación.

En cuanto a la información fiable sobre la calidad y la eficacia de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento, en el anexo V del Reglamento de ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión se especifican las preguntas de evaluación (PE) comunes relativas al desarrollo rural: La PE 1, relativa a la esfera prioritaria 1A, reza: «¿En qué medida las intervenciones del PRD han apoyado la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales?» Esta PE se responderá en el informe de ejecución anual mejorado presentado en 2019 y en la evaluación *ex post*.

Por lo tanto, la recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada.

Respuesta al apartado 102, recomendación 5: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. En cuanto a las auditorías en el campo de la transferencia de conocimientos y la innovación que no se llevaron a cabo en la práctica, estas se planificaron en el Programa de trabajo plurianual 2016-2019 para el año $n+2$, es decir, para el bienio 2018-2019. Tras una nueva evaluación central de riesgos realizada en 2017, su calificación de riesgo fue menor debido al menor gasto y, dados los recursos disponibles, se decidió iniciar otras auditorías (con mayor riesgo y más gasto).

Después del informe especial, se elevó el perfil de riesgo del ámbito de la auditoría. Como consecuencia, la DG AGRI seleccionó y llevó a cabo 5 auditorías (en AT, DK, FR, IT y SE). Debe entenderse que, debido a que el gasto es muy bajo, incluso habiendo incrementado el factor de riesgo del campo de auditoría en el análisis de riesgo, el número de transacciones seleccionadas sigue siendo limitado.

Además, en el nuevo enfoque de auditoría que aplica la DG AGRI desde julio de 2018, el eje vertebrador es el trabajo del Organismo de Certificación (OC) en relación con todas las medidas que no recurren al SIGC, incluidas las relacionadas con la transferencia de conocimiento y la innovación. Siempre que dicha medida esté en la muestra 1 del OC, también será seleccionada por la DG AGRI en su auditoría.

Informe Especial n.º 13/2015: Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT

Respuesta al apartado 58, recomendación 1: Esta recomendación fue parcialmente aceptada en 2015 por la Comisión, ya que la afectación de un presupuesto para la ejecución del plan de acción FLEGT solo es factible en relación con programas temáticos/líneas presupuestarias. Durante el período 2014-2020, la Comisión destinó 145 millones de euros a la ejecución del plan de acción FLEGT en la línea presupuestaria del programa temático y desarrolló planes de acción anuales que detallan qué ámbitos de acción del plan de acción FLEGT se iban a financiar.

Informe Especial n.º 16/2015: Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía

Respuesta al apartado 117, recomendación 3: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente a través de la ampliación del marco regulador y la configuración de una plataforma.

Respuesta al apartado 123, recomendación 7, letra b): La Comisión había aceptado parcialmente la recomendación y adoptó las medidas solicitadas sobre los elementos aceptados.

Respuesta al apartado 126, recomendación 9: La Comisión no había aceptado la recomendación. Sin embargo, tomó las medidas que consideró necesarias para abordar los problemas subyacentes.

Informe Especial n.º 17/2015: Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados

Respuesta al apartado 84, recomendación 2, letra a): La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión insiste en que el examen de las oportunidades para mejorar los resultados es una práctica continua estándar. La Comisión examina cada solicitud de reprogramación, ya esté desencadenada por la necesidad de incorporar nuevos fondos adicionales o no, principalmente con miras a la obtención de mejores resultados, y la analiza detenidamente con el Estado miembro. Hasta ahora, la Comisión no había tomado la iniciativa de proponer nuevas modificaciones, ya que habría sido innecesaria y sumamente ineficiente.

Respuesta al apartado 84, recomendación 2, letra b): La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión insiste en que dicha evaluación se lleva a cabo con diligencia y siempre ha constituido una práctica habitual. Notificar cada detalle del proceso de evaluación, los elementos requeridos por el Reglamento y que siempre han constituido una práctica estándar, se considera innecesario e ineficiente, de ahí la ausencia de información detallada sobre las listas de comprobación.

Respuesta al apartado 84, recomendación 2, letra c): La Comisión insiste en que esta recomendación se aplique íntegramente en la medida en que siga siendo pertinente. Esta recomendación ha dejado de ser pertinente durante el período 2014-2020, ya que los informes de ejecución anual ya no se consideran como el medio de comunicar información detallada, sino tan solo resumida. La Comisión insiste en que se transmite suficiente información pertinente a través de los informes de ejecución anual y se facilita información más detallada a través de otros medios de notificación (por ejemplo, informes de evaluación; reuniones técnicas y comités de seguimiento, cuyos debates se reflejan en actas y notas al archivo).

Respuesta al apartado 86, recomendación 3: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión insiste en que las comprobaciones sistemáticas de plausibilidad y fiabilidad se llevan a cabo como práctica habitual. Existen pruebas que corroboran que se trata de una práctica estándar (documentos de orientación de la unidad de evaluación y de la unidad de coordinación del FSE; listas de comprobación para la aceptación de informes). La documentación de cada comprobación individual realizada sería una tarea innecesaria e ineficiente.

Informe Especial n.º 20/2015: La relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura

Respuesta al apartado 74, recomendación 1, letra a): De conformidad con el artículo 75 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, los Estados miembros presentarán a la Comisión el informe de ejecución anual mejorado de 2018 a finales de junio de 2019. En ese momento, la Comisión solo estará en condiciones de completar el control respectivo.

Respuesta al apartado 77, recomendación 3, letra a): La Comisión considera que esta recomendación ha sido aplicada ya que la medida requerida de asesorar a los Estados miembros para que establezcan indicadores adicionales se ha cumplido. La Comisión supervisa la aplicación de los Programas de Desarrollo Rural a través del conjunto de indicadores comunes de contexto, resultados y realizaciones del sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020.

Las evaluaciones se realizan por/en nombre de los Estados miembros, mientras que la síntesis de estas evaluaciones a nivel de la UE se efectúa bajo la responsabilidad de los servicios de la Comisión. Los elementos obligatorios del sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020, contenidos en el acto de ejecución, incluyen una lista de los indicadores que se utilizarán en el seguimiento del rendimiento de la política. Más allá de estos indicadores, la Comisión no puede hacer más que asesorar/alentar a los Estados miembros a establecer indicadores adicionales.

La recomendación de «asesorar a aquellos Estados miembros que reciben un apoyo significativo a las inversiones no productivas para definir indicadores de resultados específicos aplicables a los tipos de inversiones no productivas financiadas con mayor frecuencia» se cumplió a través de las directrices sobre la «Evaluación de los resultados de los programas de desarrollo rural: Cómo prepararse para informar sobre la evaluación en 2017».

La Comisión no puede obligar a los Estados miembros a establecer tales indicadores adicionales, ya que va más allá de los elementos obligatorios del marco del Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE) para 2014-2020.

Respuesta al apartado 81, recomendación 5, letra b): La Dirección de Garantía y Auditoría de la DG AGRI continuará incluyendo las conclusiones del TCE en su trabajo preparatorio para el Programa de Trabajo Plurianual (PTP). Las conclusiones del TCE figuran entre los criterios estándar aplicados a la hora de establecer el PTP.

Informe Especial n.º 23/2015: Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer

Respuesta al apartado 172, recomendación 1, letra d): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 172, recomendación 1, letra e): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 172, recomendación 1, letra f): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 182, recomendación 2, letra b): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 182, recomendación 2, letra c): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 182, recomendación 2, letra d): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 191, recomendación 3, letra b): La Comisión no acepta esta recomendación.

Respuesta al apartado 191, recomendación 3, letra e): Se prevé un trabajo adicional y se espera que esta recomendación se haya aplicado íntegramente a finales de 2020.

Respuesta al apartado 191, recomendación 3, letra f): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Respuesta al apartado 191, recomendación 3, letra g): Los destinatarios de esta recomendación son los Estados miembros.

Informe Especial n.º 24/2015: La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica

Respuesta al apartado 116, recomendación 6): La Comisión no acepta esta recomendación. La recomendación ha sido superada por la propuesta de la Comisión, actualmente debatida por el Consejo, relativa a un «sistema de IVA definitivo», que revisa el actual sistema de IVA aplicable al comercio intracomunitario e incluye nuevas reglas sobre las obligaciones de información.

Respuesta al apartado 117, recomendación 7): La Comisión no acepta esta recomendación. El mecanismo sectorial de inversión del sujeto pasivo como medida de lucha contra el fraude es opcional y está orientado principalmente a problemas nacionales específicos en materia de fraude. La propuesta de la Comisión sobre el «sistema de IVA definitivo», actualmente debatida por el Consejo, prevé la abolición de la inversión del sujeto pasivo sectorial (en relación con los bienes en una primera fase), ya que aborda estructuralmente la raíz del problema del fraude intracomunitario.

Informe Especial n.º 25/2015: Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor

Respuesta al apartado 101, recomendación 1, letra b): La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Se ha creado la plataforma para el intercambio de mejores prácticas, la Red Europea de Desarrollo Rural, que los Estados miembros utilizan a medida que aparecen proyectos y mejores prácticas en materia de aplicación durante el período de programación actual 2014-2020. Las evaluaciones adicionales en cuanto al peso muerto potencial solo se pueden realizar a nivel de casos individuales y durante la evaluación del programa, para lo cual la Comisión ha publicado unas directrices.

Además, la Comisión, con la adopción de los programas de desarrollo rural para el período actual 2014-2020, ha atenuado el riesgo de incumplimiento del valor añadido en relación con los fondos de la UE.

Respuesta al apartado 101, recomendación 1, letra d): La Comisión considera esta recomendación como aplicada parcialmente, ya que su aplicación está en curso. Se establecen contactos periódicos entre los diferentes servicios de la Comisión. Cuando se aprueban o modifican los programas de desarrollo rural, se incluyen otros servicios de la Comisión en el proceso a través de consultas interdepartamentales formales y se tienen en cuenta las aportaciones. Además, las modificaciones de los acuerdos de asociación también se realizan conjuntamente. Se supone que los informes de aplicación anual mejorados de 2018, que se presentarán en 2019, facilitarán más información sobre la eficacia de los acuerdos para garantizar la complementariedad entre los fondos de la UE. En septiembre de 2018 se publicó una orientación revisada en relación con estos informes de aplicación anual.

Respuesta al apartado 106, recomendación 2, letra b): La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión ha realizado varias presentaciones sobre las nuevas opciones introducidas con el Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046] sobre opciones de costes simplificados. Se organizó una presentación en el Comité de Desarrollo Rural y una presentación durante el seminario de la Asociación Europea para la Innovación en materia de «Productividad y Sostenibilidad Agrícolas» (EIP-AGRI) en octubre de 2018, así como una presentación para la Conferencia española de organismos pagadores en noviembre de 2018. Durante esas presentaciones, se debatió sobre cómo el uso de opciones de costes simplificados puede sustituir la necesidad de evaluar la racionalidad de los costes y cómo los Estados miembros pueden superar cualquier dificultad relacionada con este aspecto. El taller de la Red Europea de Desarrollo Rural está programado para el 20 de junio de 2019 y lleva por título Taller de la REDR «Opciones de costes simplificados: experiencia adquirida y nuevas oportunidades».

Respuesta al apartado 109, recomendación 3, letra a): La Comisión tiene la intención de evaluar la eficiencia y la eficacia de los fondos en el marco de los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020, de conformidad con el sistema común de seguimiento y evaluación (artículo 110 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013). Esto se realizará sobre la base de las evaluaciones provisionales de los Estados miembros notificadas en 2019 y las evaluaciones *ex post* presentadas a la Comisión a finales de 2024 (artículo 78 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013).

Anexo 3.4 — Mejoras conseguidas e insuficiencias que persisten en las recomendaciones parcialmente aplicadas por informe

Informe Especial n.º 01/2015: Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001

Apartado 54, recomendación 2, letra a): No hay evidencias de que se haya intentado lograr una coordinación eficaz entre los Estados miembros.

Respuesta: La recomendación consistió en llevar a cabo análisis exhaustivos en vista de un desarrollo adicional de la estrategia. La Comisión tomó las medidas que fueron posibles dentro del plazo definido para la aplicación de la recomendación y la considera aplicada. Ha examinado la situación del sector de la navegación interior a través de un análisis específico de observación del mercado. Además de esto, la Comisión también está realizando estudios sobre el potencial del transporte acuático (puertos y vías navegables interiores) de conformidad con los diferentes escenarios de evolución de la economía de la UE y de los desarrollos de infraestructuras. La revisión de la estrategia en sí ocurrirá en el contexto más general de la revisión del marco de la RTE-T. El estudio realizado por la Comisión sobre el potencial del transporte acuático (puertos y vías navegables interiores) de conformidad con los diferentes escenarios de evolución de la economía de la UE, las tendencias industriales y los desarrollos de la RTE-T debía concluir en febrero de 2019. Sin embargo, debido a los retrasos a los que se enfrenta el consultor a cargo del estudio, así como a la necesidad de aportar mejoras significativas al estudio, el informe final está actualmente en proceso de aprobación por parte de los servicios de la Comisión.

Tras las conversaciones mantenidas con el Consejo y el PE, la Comisión ha empezado a trabajar con los Estados miembros y las partes interesadas en relación con la preparación del futuro programa Naiades III, que se pondrá en práctica después del año 2020, para mejorar aún más la eficiencia del sector de la navegación interior.

Informe Especial n.º 02/2015: Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales.

Apartado 110, recomendación 2, letra a): No se ha recopilado esta información para las aglomeraciones con menos de 2 000 e-h.

Respuesta: La Comisión consideró debidamente la recomendación 2, letra a) y no aceptó la parte de esta recomendación relativa a las aglomeraciones por debajo de 2 000 e-h. La Comisión no aceptó solicitar a los Estados miembros que faciliten información sobre los importes financieros correspondientes a aglomeraciones inferiores a 2 000 e-h. por los motivos siguientes: a) una carga administrativa adicional injustificable, b) aumentaría los retrasos en la presentación de informes (el TCE recomienda en otros documentos reducir las demoras en la presentación de informes), c) la Directiva no contempla ninguna obligación explícita de presentación de informes.

Apartado 115, recomendación 3, letra c): La conclusión de la DG Medio Ambiente respecto de la recomendación del Tribunal —la necesidad de medir obligatoriamente los desbordamientos— todavía está pendiente.

Respuesta: Siguiendo la recomendación del TCE, la Comisión ha llevado a cabo un estudio específico sobre el asunto de los desbordamientos de las aguas pluviales y ha incluido esta pregunta como parte de la evaluación de la Directiva de tratamiento de las aguas residuales urbanas (DTARU). La evaluación está llegando a su fin y se publicará en el cuarto trimestre de 2019. La evaluación tiene carácter retrospectivo, aunque analiza el impacto residual de los desbordamientos de alcantarillado combinados en un escenario de pleno cumplimiento. Esto se ha modelado y las conclusiones se integrarán en el Documento de trabajo del personal de evaluación (previsto para el cuarto trimestre de 2019). Sobre la base de las conclusiones de la evaluación, la Comisión puede decidir realizar un seguimiento con una evaluación de impacto sobre si se debe modificar la DTARU, incluso con respecto al establecimiento de requisitos relativos a las mediciones y las normas relativas a los desbordamientos. En vista de lo anterior, la Comisión considera que la recomendación se ha aplicado ya íntegramente.

Apartado 115, recomendación 3, letra d): Todavía hay riesgo de que haya instalaciones de tratamiento de aguas residuales de tamaño excesivo.

Respuesta: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión ha adoptado las medidas recomendadas.

Para el período de programación 2014-2020, los requisitos para la presentación de informes sobre instrumentos financieros se establecen en el artículo 46 del Reglamento de disposiciones comunes, el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y en el anexo I del Reglamento de ejecución (UE) n.º 821/2014 de la Comisión. Este último establece un modelo para informar sobre instrumentos financieros. En la sección VIII del modelo de presentación de informes, los Estados miembros deben proporcionar información sobre el importe de otras contribuciones, al margen de los Fondos Estructurales y de inversión europeos recaudados por instrumentos financieros, incluidas las contribuciones públicas o privadas, ambas comprometidas en los acuerdos de financiación y pagados a nivel de los destinatarios finales.

Apartado 117, recomendación 4, letra b): Todavía está pendiente la adopción del Reglamento revisado sobre productos fertilizantes. La inclusión de los lodos de depuradora en la lista de fertilizantes depende de los resultados de un estudio técnico en curso.

Respuesta: El Reglamento sobre productos fertilizantes se adoptó en mayo y se publicará el 25 de junio. Un acto delegado sobre la base del estudio STRUBIAS puede introducir nuevas categorías de materiales componentes en el anexo 2 del Reglamento que establece las reglas de recuperación de ciertos materiales, como cenizas y sales de precipitación recuperadas de lodos de depuradora, y que se venden en el mercado como productos fertilizantes con marcado CE (marca de conformidad europea).

Informe Especial n.º 04/2015: Asistencia técnica: ¿cuál ha sido su contribución a la agricultura y el desarrollo rural?

Apartado 90, recomendación 1: El valor añadido de las acciones adoptadas siguiendo la recomendación es cuestionable. Aunque la Comisión ha aplicado la recomendación 1 (aclarar y supervisar), su actuación no aborda la constatación subyacente del Tribunal detectada en el informe, esto es, que una gran parte del gasto de los Estados miembros en asistencia técnica «en realidad constituye un apoyo presupuestario». El uso de la asistencia técnica para gastos administrativos generales no contraviene las normas de la UE y, por tanto, está permitido por la Comisión. Como parte del seguimiento, una evaluación adecuada de estos costes y la comparación entre los Estados miembros podrían contribuir a definir las mejores o peores prácticas que deben incluirse en la ficha orientativa y en las recomendaciones para los Estados miembros.

Respuesta: En el marco del principio de gestión compartida, los Estados miembros describen en sus programas de desarrollo rural cómo se utilizará la ayuda técnica y cómo están en condiciones de proporcionar una evaluación general de cómo se ejecuta.

Además, debe subrayarse que los indicadores de seguimiento solo proporcionan una parte de la información necesaria para la evaluación y que esta va mucho más allá del análisis de datos de los cuadros de supervisión. Las preguntas de evaluación comunes para el desarrollo rural, según lo establecido en el anexo V del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión, incluyen la pregunta 20: «¿En qué medida la asistencia técnica ha contribuido a la consecución de los objetivos fijados en el artículo 59 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y en el artículo 51, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1305/2013?»

Está previsto que la evaluación *a posteriori* de los programas de desarrollo rural se prepare y presente a la Comisión antes de diciembre de 2024.

La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

Apartado 93, recomendación 4: La Comisión no adoptó medidas suficientes para el establecimiento del marco de rendimiento a escala de la Comisión, según las evidencias a disposición de los auditores. La Comisión instó a los Estados miembros, mediante la recomendación recogida en sus cartas de observaciones para la aprobación de los PDR del período 2014-2020, a que definieran indicadores adecuados para la asistencia técnica, pero esto no es obligatorio. La Comisión no había facilitado información sobre el estado de ejecución del marco de rendimiento en los Estados miembros. Se disponía de muy pocos datos de seguimiento necesarios, y dichos datos no se utilizaron en la práctica. Los indicadores para las redes rurales nacionales y los demás costes (que también comprenden el apoyo de la asistencia técnica al desarrollo de capacidades) no están equilibrados teniendo en cuenta el tamaño relativo del gasto en relación con estas partidas.

Respuesta: El cuadro de seguimiento B2.3 distingue en el apoyo de la AT, aparte de la Red Rural Nacional, el gasto público total en concepto de costes administrativos y otros costes. Esta última partida incluye estudios y formación. Como principio general, la definición de indicadores adicionales que deben recopilar los Estados miembros y las regiones debe mantener el equilibrio adecuado entre el valor añadido, por un lado, y la carga administrativa, por el otro. Esta es la razón por la cual la cantidad de información detallada recopilada a este nivel se mantiene a un nivel limitado de manera intencional.

La Comisión no está en condiciones de proporcionar pruebas previas sobre los posibles resultados de las preguntas de evaluación. En el marco de la gestión compartida, la evaluación de los programas de desarrollo rural se realiza a nivel de los Estados miembros o regiones, de conformidad con el enfoque de evaluación común establecido en el artículo 14 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión.

La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

Informe Especial n.º 05/2015: ¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?

Apartado 100, recomendación 3: La Comisión no ha definido metas exactas para los efectos de rotación. No se conoce el impacto real de una gestión más estricta de los fondos en los efectos de rotación.

Los legisladores no han fijado requisitos legales para el establecimiento de objetivos con efectos rotativos, lo que está motivado por el hecho de que la naturaleza rotativa asociada con cada instrumento financiero es específica de cada uno de los instrumentos y de su diseño. También depende de factores externos como la demanda del mercado y el desarrollo económico. Del mismo modo, la Comisión solo establece normas de ejecución adicionales relacionadas con la rotación en sus Reglamentos de ejecución (UE) n.º 964/2014 y (UE) 2016/1157, que figuran en los apartados sobre política de préstamos. El marco legal y las reglas de ejecución solo pueden proporcionar principios para el establecimiento de los objetivos y para la gestión de los recursos reintegrados.

En particular, el volumen de préstamos objetivo y la gama de tipos de interés no se pueden establecer a nivel de la UE en la evaluación *ex ante* con unos objetivos predefinidos. Solo puede evaluarse a nivel individual en el marco de la evaluación *ex ante* de cada instrumento financiero [de conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013] y se tendrá en cuenta a la hora de determinar la naturaleza del instrumento (instrumento rotativo o no rotativo). El aspecto del apalancamiento también debe examinarse durante el proceso de evaluación *ex ante*. Los recursos reintegrados al instrumento financiero se reutilizarán en el marco de este (siendo rotativos dentro del mismo instrumento financiero) o después de reintegrarse a la autoridad competente en materia de gestión o al fondo de fondos, se utilizarán de conformidad con el artículo 44 (para el mismo conjunto de objetivos bajo una prioridad antes del final del período de elegibilidad) y el artículo 45 (de acuerdo con el objetivo del programa tras el término del período de elegibilidad) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

Con estas disposiciones modificadas en el Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046], la Comisión considera la recomendación como aplicada, con la excepción de los objetivos que solo pueden definirse en la evaluación *ex ante* de cada instrumento financiero y que la Comisión no puede fijar horizontalmente.

Informe Especial n.º 07/2015: La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares (SEAE)

Apartado 85, recomendación 2, letra a): No hay evidencias de los cursos de formación reales. No hay elementos específicos por país. No hay evidencias de la formación previa a la implantación del personal local.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 86, recomendación 3, letra b): Las evidencias disponibles no demuestran la aplicación de la recomendación para los formadores o alumnos locales.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 86, recomendación 3, letra d): No se han definido evidencias para los archivos de tutoría, hitos de tutoría y diarios de tutoría.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 86, recomendación 3, letra e): En la documentación justificativa no se han encontrado directrices específicas para el traspaso de los tutores.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 86, recomendación 3, letra f): Los auditores no han hallado instrucciones o evidencias específicas de las sinergias con las actividades de tutoría ni de una vinculación clara de los objetivos del proyecto con los hitos de los planes ejecución de la misión.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 88, recomendación 5, letra a): Todavía no se ha desarrollado una estrategia exhaustiva y conjunta del SEAE y de la Comisión para la reducción de tamaño y el cierre de las misiones de la PCSD. No se ha solucionado la insuficiencia por la que los planes de cierre de las misiones deben presentarse solo tres meses antes del fin de la fase operativa del mandato. Las directrices disponibles no abordan de modo exhaustivo los diferentes riesgos inherentes al proceso de reducción de tamaño y cierre de las misiones.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Apartado 88, recomendación 5, letra b): Los auditores no han encontrado instrucciones o evidencias específicas sobre cómo evitar la acumulación de activos y prevenir la exposición al riesgo financiero derivado de la acumulación de activos; tampoco han encontrado ejemplos de instrucciones o evidencias oportunas del SEAE y de la Comisión a las misiones de la PCSD para evitar la acumulación de activos.

Respuesta: El SEAE está de acuerdo con la evaluación del TCE.

Informe Especial n.º 08/2015: ¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios?

Apartado 68, recomendación 1: Dado que no existe un indicador específico para los microempresarios, todavía no se dispone de información correspondiente al período 2014-2020 sobre la cuantía de las subvenciones asignadas a los microempresarios.

Respuesta: En cuanto a la insuficiencia todavía persistente mencionada por el TCE en el anexo 3.4, debe tenerse en cuenta que la inclusión de indicadores específicos en un PO es opcional para las autoridades de gestión. Sin embargo, el Reglamento prevé un indicador de rendimiento común obligatorio para las entidades [Reglamento (UE) n.º 1304/2013, anexo I (2)].

Informe Especial n.º 10/2015: Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión

Apartado 99, recomendación 1, letra a): En la actualidad, solo alrededor de una cuarta parte de los casos en el IMS incluye información detallada sobre la subcategoría, que mejorará con el registro de nuevos casos y el cierre de casos antiguos. La herramienta de análisis y las interfaces entre las bases de datos del IMS y de los Estados miembros se encuentran en una fase avanzada, pero aún deben concluir.

Respuesta: El sistema de gestión de irregularidades (IMS) se ha actualizado para incluir una categoría específica de irregularidades relacionadas con las infracciones en materia de contratación pública. Esta categoría se articula en 26 tipologías específicas que pueden describir en detalle los motivos principales de estas infracciones. Esta categorización está en total consonancia con la utilizada por la DG REGIO y las autoridades nacionales de auditoría.

Antes de explotar las posibilidades analíticas que ofrece esta nueva categorización, se debe alcanzar una masa crítica de datos. Hasta la fecha, de las 19 891 irregularidades relacionadas con la infracción de las normas de contratación pública, 7 593 (38 %) contienen información basada en esta nueva categorización. En consecuencia, se conseguirá un análisis significativo de dichos datos de manera progresiva, a medida que los Estados miembros actualicen las irregularidades más antiguas e introduzcan irregularidades nuevas.

Por lo tanto, la situación está mejorando progresivamente y la Comisión recuerda a las autoridades nacionales que actualicen la información y tengan en cuenta la calidad de los datos siempre que sea posible (subgrupo específico del comité Cocolaf o reuniones anuales de coordinación con las autoridades de auditoría).

Apartado 105, recomendación 6, letra a): Quedan por aplicar las siguientes etapas de la contratación pública electrónica, tal y como prevé la Directiva (facturación electrónica para abril de 2019).

La Comisión debería instar a todos los Estados miembros a que participen y utilicen activamente la base de datos Arachne.

Respuesta: La última fase legalmente vinculante de la contratación electrónica (presentación electrónica de ofertas) está en vigor desde octubre de 2018. Como parte de la estrategia del mercado único, la Comisión apoya el desarrollo de registros de contratos en los Estados miembros. Los registros de contratos contribuyen significativamente a aumentar la transparencia de los datos en la contratación pública. Se ha establecido un grupo de trabajo del foro multilateral (EXEP) para trabajar en este ámbito con el fin de poner en común buenas prácticas y también ha elaborado una guía sobre registros de contratos.

En cuanto a las herramientas de minería de datos, la Comisión está adoptando las medidas recomendadas. Promueve activamente el uso por parte de las autoridades nacionales responsables de Arachne, una herramienta preventiva de calificación de riesgos que ha desarrollado y que es capaz de aportar mejoras significativas en las verificaciones de gestión, pero también en la prevención y detección de diversos riesgos relacionados, por ejemplo, con los procedimientos de contratación pública, los conflictos de intereses y la concentración de subvenciones bajo operadores particulares. También puede ayudar a identificar alertas rojas de sospecha de fraude. La Comisión es consciente y respalda el uso de otras herramientas comparables de minería de datos.

Se han adoptado las siguientes medidas:

- 1) Prestación de apoyo técnico y de aumento de la capacidad a los Estados miembros, en particular a los «países prioritarios», para la aplicación de los requisitos de contratación electrónica en las directivas de contratación pública para finales de 2018.
- 2) Puesta en común de las mejores prácticas de apoyo a la transición de las adquisiciones electrónicas a través del EXEP-foro multilateral de expertos sobre contratación pública electrónica (la última reunión del EXEP tuvo lugar el 22 de mayo de 2019). El 18 de octubre de 2018 se celebró una conferencia sobre Transformación digital en contratación pública.
- 3) Puesta en común de las mejores prácticas y apoyo a la aplicación (especialmente a través de las actividades del Foro multilateral europeo sobre facturación electrónica) de la norma de facturación electrónica de la UE que se publicó en 2017 y con una fecha límite fijada en abril de 2019.
- 4) Tramitación de asuntos jurídicos relacionados con la contratación electrónica (ayuda estatal, interpretación de la Directiva, etc.).

Informe Especial n.º 11/2015: ¿Gestiona la Comisión correctamente los acuerdos de colaboración en el sector pesquero?

Apartado 90, recomendación 1, letra b): Sin embargo, dado que no se han documentado estrategias regionales, todavía hay que conseguir avances con respecto a la definición y documentación de las estrategias regionales de la Comisión.

Respuesta: La Comisión toma nota de la evaluación final del TCE. Considera que cada evaluación individual realizada en el contexto de las negociaciones del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible (SFPA) ya integra el contexto regional, con el objetivo de garantizar la coherencia entre las estipulaciones de los diferentes SFPA de una misma región.

No obstante, definirá más estrategias regionales del SFPA en la evaluación general del SFPA prevista para 2020/2021.

Apartado 93, recomendación 2, letra a): Sin embargo, los actuales procedimientos de seguimiento del proceso de concesión de licencias todavía presentan insuficiencias. Quedan avances por lograr en el seguimiento y supervisión del proceso de concesión de licencias de la Comisión.

Respuesta: La Comisión toma nota de la evaluación final del TCE. Los servicios de la Comisión que gestionan el proceso de concesión de licencias ya están en condiciones de comprobar la exactitud e integridad de los datos sobre la base de las directrices internas existentes y de registrar todas las solicitudes recibidas en una base de datos.

Para agilizar aún más el proceso, se ha desarrollado un proyecto de TI que actualmente está en curso. Por lo tanto, el proceso de concesión de licencias debería estar completamente automatizado para finales del año 2021.

Informe Especial n.º 12/2015: La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento

Apartado 94, recomendación 1, letra b): La información en el documento de orientación no aporta detalles suficientes sobre cómo efectuar un análisis recurrente de las necesidades de formación.

Respuesta: Existen diferentes metodologías para realizar un análisis recurrente de las necesidades formativas y el enfoque más adecuado depende del diseño del respectivo Sistema de Información y Conocimiento Agrícola (AKIS, por sus siglas en inglés), que varía según el Estado miembro. Por lo tanto, la Ficha informativa sobre medidas (Measure Fiche) solo puede describir en términos generales la forma más eficiente de realizar dicha evaluación de necesidades.

Se considera que la actualización de la Ficha informativa sobre medidas implementada por la Comisión proporciona el grado apropiado de detalle y es suficiente para guiar a los Estados miembros en la realización de una evaluación de las necesidades recurrentes.

La recomendación del TCE, por lo tanto, se considera íntegramente aplicada.

Apartado 94, recomendación 1, letra d): La Comisión no efectúa un seguimiento del cumplimiento que hacen los Estados miembros de la implantación de servicios de asesoramiento en el marco de los comités de seguimiento ni de las reuniones de revisiones anuales.

Respuesta: Todas las medidas de desarrollo rural solo se aprueban para ser agregadas en los Programas de Desarrollo Rural si un Estado miembro demuestra una necesidad estratégica subyacente. Esa necesidad sería evidente a partir de la estrategia del Programa de Desarrollo Rural, que a su vez se basa en el análisis DAFO y la consiguiente evaluación de las necesidades que cada Estado miembro tuvo que realizar al inicio de la fase de Programación de Desarrollo Rural.

En las Reuniones de Revisión Anual y los Comités de Control se evalúan los «Informes de Ejecución Anual (IEA)», que informan sobre los avances de la aplicación de todas las medidas programadas de los Programas de Desarrollo Rural. En caso de dificultades o demoras en la aplicación, se analiza la situación y se buscan medidas correctivas.

La recomendación del TCE, por lo tanto, se considera íntegramente aplicada.

Apartado 96, recomendación 2, letra b): El seguimiento que está realizando la Comisión de los procedimientos de los Estados miembros, tal y como requiere la recomendación del Tribunal, no es suficiente.

Respuesta: La recomendación del TCE sobre los documentos de orientación y la contratación pública, incluida la información sobre la entrega interna, se considera íntegramente aplicada.

Por lo que respecta al control de los procedimientos de los Estados miembros mediante auditorías de conformidad, véase la respuesta de la Comisión a la Recomendación 5 en relación con el Informe Especial n.º 12/2015.

Apartado 98, recomendación 3, letra a): La Comisión facilitó pocas evidencias de formación adicional para las autoridades de gestión sobre la cuestión de la moderación de los costes cuando no se utilizan OCS. Pese a tener algunos objetivos comunes, los controles de la moderación de los costes y el uso de OCS no son la misma cuestión. Las opciones de costes simplificados comprenden únicamente una pequeña parte del gasto total en desarrollo rural (véase el Informe Especial n.º 11/2018), por lo que sigue haciendo falta que las autoridades de gestión evalúen la moderación de los costes. (La Comisión no ha detectado en la plataforma de la Red Europea de Desarrollo Rural otras buenas prácticas en los procedimientos administrativos para evaluar la moderación de los costes).

Respuesta: La Comisión proporciona orientación, que sirve de documento aclaratorio acerca de ciertas interpretaciones legales y para difundir ejemplos de buenas prácticas de aplicación de la legislación de la UE a los Estados miembros.

La cuestión de la razonabilidad de los costes se debate periódicamente con los Estados miembros en varios contextos: el último acontecimiento fue el seminario sobre la tasa de error que tuvo lugar en junio de 2018 durante el cual se discutieron aspectos de la razonabilidad de los costes y el uso de las Opciones de Costes Simplificados.

Se pueden organizar formaciones a instancia de los Estados miembros, y ya se han organizado varias sesiones en torno a este tema. También debe tenerse en cuenta que la adopción de Opciones de Costes Simplificados está aumentando significativamente a través de la ejecución de los Programas de Desarrollo Rural, lo que significa que los Estados miembros utilizan con menos frecuencia la evaluación de la razonabilidad de los costes.

En este sentido, la recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada.

Apartado 98, recomendación 3, letra b): Los temas de debate de los grupos interservicios son de carácter general y no comprenden medidas individuales de los programas. Además, el Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal halló deficiencias que afectaban a los acuerdos de asociación y a los programas de desarrollo rural en cuanto a la complementariedad y a las sinergias intersectoriales.

Respuesta: El artículo 51 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 exige que en las reuniones de revisión anual de 2017 y 2019 entre la Comisión y cada Estado miembro se traten todos los programas. Estas reuniones de revisión tendrán en cuenta los informes sobre los avances en la aplicación del Acuerdo de Asociación. Entre otras cosas, este informe expondrá información sobre la aplicación de mecanismos destinados a garantizar la coordinación entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y otros instrumentos de financiación nacionales y de la Unión y con el Banco Europeo de Inversiones. Estas reuniones de revisión constituyen medios adicionales cuyo objetivo es garantizar la complementariedad y las sinergias entre los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en un Estado miembro determinado, y proporcionan una base para introducir mejoras cuando sea necesario.

La recomendación del TCE, por lo tanto, se considera íntegramente aplicada.

Apartado 100, recomendación 4, letra b): El documento de orientación actualizado para la medida 1 no ofrece orientaciones claras para la ejecución de procedimientos de retroalimentación por parte de los Estados miembros. Aunque el ejemplo de metodología estándar del informe del Tribunal también incluye la evaluación de los programas de formación, esto no se menciona en el texto de orientación y lo que se entendería es que la metodología es únicamente para el análisis de las necesidades.

Respuesta: La Comisión mantiene la posición de que no es responsable de supervisar que se hayan instaurado sistemas de retroalimentación destinados a mejorar las próximas sesiones de formación.

En cuanto a la información fiable sobre la calidad y la eficacia de los servicios de transferencia de conocimientos y asesoramiento, en el anexo V del Reglamento de ejecución (UE) n.º 808/2014 de la Comisión se especifican las preguntas de evaluación (PE) comunes relativas al desarrollo rural: La PE 1, relativa a la esfera prioritaria 1A, reza: «¿En qué medida las intervenciones del PRD han apoyado la innovación, la cooperación y el desarrollo de la base de conocimientos en las zonas rurales?» Esta PE se responderá en el informe de ejecución anual mejorado presentado en 2019 y en la evaluación *ex post*.

Por lo tanto, la recomendación del TCE se considera íntegramente aplicada.

Apartado 102, recomendación 5: Varias auditorías previstas no se llegaron a realizar en la práctica, y un posible motivo para ello es la baja puntuación obtenida en el análisis de riesgos.

Los auditores del Tribunal reconocen que la DG Agricultura y Desarrollo Rural comenzó a realizar auditorías de conformidad en el ámbito de la transferencia de conocimientos y la innovación tras la publicación del informe especial del Tribunal en ese ámbito. Sin embargo, según el programa de trabajo plurianual de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para el período 2016-2018 (p. 49), la ausencia de auditorías antes del Informe Especial n.º 12/2015 se debe al bajo gasto durante el período de programación 2007-2013.

El Tribunal no tiene garantías de que el perfil de riesgo de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento se haya incrementado en el grado establecido en la respuesta de la Comisión.

Respuesta: En cuanto a las auditorías en el campo de la transferencia de conocimientos y la innovación que no se llevaron a cabo en la práctica, estas se planificaron en el Programa de trabajo plurianual 2016-2019 para el año *n+2*, es decir, para el bienio 2018-2019. Tras una nueva evaluación central de riesgos realizada en 2017, su calificación de riesgo fue menor debido al menor gasto y, dados los recursos disponibles, se decidió iniciar otras auditorías (con mayor riesgo y más gasto).

Después del informe especial, se elevó el perfil de riesgo del ámbito de la auditoría. Como consecuencia, la DG AGRI seleccionó y llevó a cabo 5 auditorías (en AT, DK, FR, IT y SE). Debe entenderse que, debido a que el gasto es muy bajo, incluso habiendo incrementado el factor de riesgo del campo de auditoría en el análisis de riesgo, el número de transacciones seleccionadas sigue siendo limitado.

Además, en el nuevo enfoque de auditoría que aplica la DG AGRI desde julio de 2018, el eje vertebrador es el trabajo del Organismo de Certificación (OC) en relación con todas las medidas que no recurren al SIGC, incluidas las relacionadas con la transferencia de conocimiento y la innovación. Siempre que dicha medida esté en la muestra 1 del OC, también será seleccionada por la DG AGRI en su auditoría.

La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Informe Especial n.º 13/2015: Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT

Apartado 58, recomendación 1: El plan de trabajo se ha realizado para el período 2018-2022, en lugar del período 2016-2020. El cambio en el calendario ha incidido en el seguimiento y la presentación de informes sobre el programa FLEGT (véase la recomendación 5).

El proyecto de plan de trabajo todavía no es formalmente vinculante para la Comisión, y carece de todas las aprobaciones necesarias.

También carece de un presupuesto de ejecución específico, lo que dificulta aún más el seguimiento del rendimiento y la rendición de cuentas.

Respuesta: La Comisión recuerda que esta recomendación fue parcialmente aceptada en 2015, ya que la afectación de un presupuesto para la ejecución del plan de acción FLEGT solo es factible en relación con programas temáticos/líneas presupuestarias.

El borrador del plan de trabajo FLEGT fue validado por los Estados miembros en septiembre de 2018. Por consiguiente, ha sido aprobado por algunas partes responsables. Además, el borrador del plan de trabajo FLEGT es un documento que acompaña a la próxima Comunicación de la UE sobre deforestación y degradación forestal. Una vez que se adopte esta Comunicación de la UE, el plan de trabajo FLEGT se convertirá automáticamente en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión y, en consecuencia, esta estará obligada formalmente.

Apartado 59, recomendación 5: Hasta la fecha, el plan de trabajo carece de todas las aprobaciones necesarias. El plazo para el informe de situación de 2018 no se ha cumplido.

Respuesta: La Comisión tiene la intención de elaborar el informe de situación de los primeros dos años (2018-2019) para finales de 2019.

Informe Especial n.º 16/2015: Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía

Apartado 117, recomendación 3: La aplicación todavía no ha concluido. Queda por solucionar la ineficiencia del mercado.

Respuesta: En lo que respecta a la Comisión, la recomendación se aplica íntegramente mediante la ampliación del marco regulador y la configuración de una plataforma.

En la medida en que el TCE se refiere a que «queda por solucionar la ineficiencia del mercado», la Comisión enfatiza que la recomendación del TCE no fue eliminar todas las cuestiones y distorsiones de precios del mercado, sino implementar medidas específicas (mecanismos comerciales) destinadas a mejorar la situación.

La Comisión considera que la recomendación no debería interpretarse en relación con el impacto de estas medidas, ya que dicho impacto no se materializaría directamente y también dependería de factores que están fuera del control de la Comisión (comportamiento de los actores económicos, situación del mercado, marco regulador, etc.). Además, el abordaje de las ineficiencias del mercado dependería esencialmente de los Estados miembros y los operadores económicos.

Apartado 123, recomendación 7, letra b): La Comisión ha aceptado y aplicado parcialmente la recomendación. Contar con capacidades analíticas y de modelización creadas a nivel interno podría tener importantes repercusiones en los recursos, para la Comisión o para la ACER.

Respuesta: La Comisión había aceptado parcialmente la recomendación y adoptó las medidas solicitadas sobre los elementos aceptados.

Apartado 126, recomendación 9: La Comisión no ha formulado propuestas jurídicas.

Respuesta: La Comisión no había aceptado la recomendación. Sin embargo, tomó las medidas que consideró necesarias para abordar los problemas subyacentes.

Informe Especial n.º 17/2015 Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados

Apartado 84, recomendación 2, letra a): La aplicación del requisito para justificar el impacto previsto de los cambios en la estrategia de la Unión para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, presenta insuficiencias.

Respuesta: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión insiste en que el examen de las oportunidades para mejorar los resultados es una práctica continua estándar. La Comisión examina cada solicitud de reprogramación, ya esté desencadenada por la necesidad de incorporar nuevos fondos adicionales o no, principalmente con miras a la obtención de mejores resultados, y la analiza detenidamente con el Estado miembro. Hasta ahora, la Comisión no había tomado la iniciativa de proponer nuevas modificaciones, ya que habría sido innecesaria y sumamente ineficiente.

Apartado 84, recomendación 2, letra b): La lista de comprobación no documentaba si era razonable obtener los resultados adicionales.

Respuesta: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión insiste en que dicha evaluación se lleva a cabo con diligencia y siempre ha constituido una práctica habitual. Notificar cada detalle del proceso de evaluación, los elementos requeridos por el Reglamento y que siempre han constituido una práctica estándar, se considera innecesario e ineficiente, de ahí la ausencia de información detallada sobre las listas de comprobación.

Apartado 84, recomendación 2, letra c): La eficacia pasada y prevista vinculada a las modificaciones de los PO no se documenta lo suficiente en los informes anuales de ejecución.

Respuesta: La Comisión insiste en que la recomendación se aplica íntegramente en la medida en que siga siendo pertinente. Esta recomendación ha dejado de ser pertinente durante el período 2014-2020, ya que los informes de ejecución anual ya no se consideran como el medio de comunicar información detallada, sino tan solo resumida. La Comisión insiste en que se transmite suficiente información pertinente a través de los informes de ejecución anual y se facilita información más detallada a través de otros medios de notificación (por ejemplo, informes de evaluación; reuniones técnicas y comités de seguimiento, cuyos debates se reflejan en actas y notas al archivo).

Apartado 86, recomendación 3: No hay evidencias de la realización sistemática de controles de fiabilidad en los datos de los informes anuales de ejecución o de controles realizados en la información recibida tras las solicitudes ad hoc.

Respuesta: La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión insiste en que las comprobaciones sistemáticas de plausibilidad y fiabilidad se llevan a cabo como práctica habitual. Existen pruebas que corroboran que se trata de una práctica estándar (documentos de orientación de la unidad de evaluación y de la unidad de coordinación del FSE; listas de comprobación para la aceptación de informes). La documentación de cada comprobación individual realizada sería una tarea innecesaria e ineficiente.

Informe Especial n.º 20/2015: La relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en agricultura

Apartado 74, recomendación 1, letra a): La recomendación por la que la Comisión debe llevar a cabo un seguimiento a través de los informes anuales de ejecución de los Estados miembros todavía está pendiente y su aplicación solo se podrá comprobar tras la evaluación intermedia de 2019.

Respuesta: De conformidad con el artículo 75 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, los Estados miembros presentarán a la Comisión el informe de ejecución anual mejorado de 2018 a finales de junio de 2019. En ese momento, la Comisión solo estará en condiciones de completar el control respectivo.

Apartado 77, recomendación 3, letra a): Dado que las directrices no constituyen un documento vinculante y obligatorio para los Estados miembros, la Comisión no puede «asegurar» el grado en el que los Estados miembros han seguido realmente las directrices y han definido los indicadores específicos adicionales. El grado en que las acciones de la Comisión garantizaron el seguimiento recomendado o la evaluación de la contribución de las INP durante las evaluaciones para el período de programación 2014-2020 solo se podrá valorar a partir de las evaluaciones mejoradas de los informes anuales de ejecución de 2019.

Respuesta: La Comisión supervisa la aplicación de los Programas de Desarrollo Rural a través del conjunto de indicadores comunes de contexto, resultados y realizaciones del sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020.

Las evaluaciones se realizan por/en nombre de los Estados miembros, mientras que la síntesis de estas evaluaciones a nivel de la UE se efectúa bajo la responsabilidad de los servicios de la Comisión. Los elementos obligatorios del sistema común de seguimiento y evaluación 2014-2020, contenidos en el acto de ejecución, incluyen una lista de los indicadores que se utilizarán en el seguimiento del rendimiento de la política. Más allá de estos indicadores, la Comisión no puede hacer más que asesorar/alentar a los Estados miembros a establecer indicadores adicionales.

La recomendación de «asesorar a aquellos Estados miembros que reciben un apoyo significativo a las inversiones no productivas para definir indicadores de resultados específicos aplicables a los tipos de inversiones no productivas financiadas con mayor frecuencia» se cumplió a través de las directrices sobre la «Evaluación de los resultados de los programas de desarrollo rural: Cómo prepararse para informar sobre la evaluación en 2017».

La Comisión considera que esta recomendación ha sido aplicada ya que la medida requerida de asesorar a los Estados miembros para que establezcan indicadores adicionales se ha cumplido.

La Comisión no puede obligar a los Estados miembros a establecer tales indicadores adicionales, ya que va más allá de los elementos obligatorios del marco del Sistema Común de Seguimiento y Evaluación (SCSE) para 2014-2020.

Informe Especial n.º 21/2015: Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE

Apartado 83, recomendación 1: En el momento de la realización del seguimiento todavía no se disponía de una guía práctica sobre la gestión de las intervenciones de la UE para la cooperación internacional, con fichas destinadas a aclarar los principales conceptos y terminología relacionados con los resultados. Además, había incoherencias en el uso de la terminología en documentos metodológicos clave. Por ejemplo, un diagrama presentado por la Comisión en su conjunto de instrumentos para los evaluadores de las acciones de desarrollo de la UE seguía incluyendo definiciones incoherentes con la terminología adoptada en el contexto del marco de resultados. Además, en algunos documentos de las acciones siguen faltando metas y valores de referencia.

Respuesta: Si bien la revisión de la Guía práctica aún está en curso, la terminología con respecto a los resultados se simplificó adicionalmente en otra documentación revisada y de nuevo diseño. La plantilla de acciones de desarrollo, que se adjunta al capítulo 6 de DEVCO Companion, a modo de anexo, se ha revisado recientemente para mejorar la coherencia general en la terminología. Este proceso se ha hecho asimismo extensivo a los anexos de la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE (PRAG) de 2018 con respecto a la terminología y las Directrices de indicadores sectoriales recientemente publicadas (2018). La orientación metodológica aplicable a los indicadores sectoriales proporciona indicaciones detalladas sobre la cadena de resultados a nivel sectorial. Este trabajo orienta la revisión actual de la Guía práctica.

Informe Especial n.º 23/2015: Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva Marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer

Apartado 191, recomendación 3, letra d): La Comisión ya ha tomado medidas concretas para aplicar esta recomendación, y debería seguir aplicándolas en el próximo proceso de notificación en virtud de la Directiva sobre nitratos (2020) y la Directiva marco sobre el agua (2022).

Respuesta: La Comisión acepta esta recomendación y señala que ha trabajado en la racionalización de la supervisión y presentación de informes en virtud de la Directiva sobre los nitratos y la Directiva marco sobre el agua.

Informe Especial n.º 25/2015: Ayuda de la UE destinada a infraestructura rural: la optimización de los recursos empleados puede ser mucho mayor

Apartado 101, recomendación 1, letra b): La Comisión no ha publicado ningún documento de orientación específico sobre cómo mitigar el riesgo de peso muerto, o sobre cómo evitar la mera sustitución de otros fondos por fondos del PDR. No hay evidencias de que el peso muerto se haya mitigado eficazmente en los programas del período 2017-2020. La DG Agricultura y Desarrollo Rural pretende realizar una evaluación inicial de ello a partir de la evaluación intermedia de 2019. La Comisión no tiene evidencias de que se haya mitigado el riesgo de sustituir los fondos nacionales con fondos del Feader.

Respuesta: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Se ha creado la plataforma para el intercambio de mejores prácticas, la Red Europea de Desarrollo Rural, que los Estados miembros utilizan a medida que aparecen proyectos y mejores prácticas en materia de aplicación durante el período de programación actual 2014-2020. Las evaluaciones adicionales en cuanto al peso muerto potencial solo se pueden realizar a nivel de casos individuales y durante la evaluación del programa, para lo cual la Comisión ha publicado unas directrices.

Además, la Comisión, con la adopción de los programas de desarrollo rural para el período actual 2014-2020, ha atenuado el riesgo de incumplimiento del valor añadido en relación con los fondos de la UE.

Apartado 101, recomendación 1, letra d): Todavía no se conoce la eficacia de las disposiciones para garantizar la complementariedad entre los distintos fondos de la UE del actual período de programación. Los informes anuales de ejecución no estarán disponibles hasta el final de 2019. El Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal halló deficiencias que afectaban a los acuerdos de asociación y a los programas de desarrollo rural en cuanto a la complementariedad y a las sinergias intersectoriales.

Respuesta: Se establecen contactos periódicos entre los diferentes servicios de la Comisión. Cuando se aprueban o modifican los programas de desarrollo rural, se incluyen otros servicios de la Comisión en el proceso a través de consultas interdepartamentales formales y se tienen en cuenta las aportaciones. Además, las modificaciones de los acuerdos de asociación también se realizan conjuntamente. Se supone que los informes de aplicación anual mejorados de 2018, que se presentarán en 2019, facilitarán más información sobre la eficacia de los acuerdos para garantizar la complementariedad entre los fondos de la UE. En septiembre de 2018 se publicó una orientación revisada en relación con estos informes de aplicación anual.

La Comisión considera esta recomendación como aplicada parcialmente, ya que su aplicación está en curso.

Apartado 106, recomendación 2, letra b): La Comisión no ha facilitado más evidencias sobre formación adicional para las autoridades de gestión en materia de moderación de los costes desde el seguimiento realizado por el Tribunal en 2017. La Comisión no ha detectado en la plataforma de la Red Europea de Desarrollo Rural buenas prácticas adicionales sobre procedimientos administrativos para evaluar la moderación de los costes.

Respuesta: La Comisión ha realizado varias presentaciones sobre las nuevas opciones introducidas con el Reglamento Ómnibus [Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo] sobre opciones de costes simplificados. Se organizó una presentación en el Comité de Desarrollo Rural y una presentación durante el seminario de la Asociación Europea para la Innovación en materia de «Productividad y Sostenibilidad Agrícolas» (EIP-AGRI) en octubre de 2018, así como una presentación para la Conferencia española de organismos pagadores en noviembre de 2018. Durante esas presentaciones, se debatió sobre cómo el uso de opciones de costes simplificados puede sustituir la necesidad de evaluar la racionalidad de los costes y cómo los Estados miembros pueden superar cualquier dificultad relacionada con este aspecto. El taller de la Red Europea de Desarrollo Rural está programado para el 20 de junio de 2019 y lleva por título Taller de la REDR «Opciones de costes simplificados: experiencia adquirida y nuevas oportunidades».

La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Apartado 109, recomendación 3, letra a): En general, la recopilación de los datos necesarios para evaluar los indicadores de rendimiento y los resultados de los programas sigue siendo insuficiente. Según la respuesta de la Comisión a la auditoría de seguimiento, la intención de la Comisión es evaluar información que permita extraer conclusiones sobre la eficiencia y la eficacia de los fondos gastados durante las evaluaciones previstas por el MCSE en 2019.

Respuesta: La Comisión tiene la intención de evaluar la eficiencia y la eficacia de los fondos en el marco de los Programas de Desarrollo Rural 2014-2020, de conformidad con el sistema común de seguimiento y evaluación [artículo 110 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013]. Esto se realizará sobre la base de las evaluaciones provisionales de los Estados miembros notificadas en 2019 y las evaluaciones *ex post* presentadas a la Comisión a finales de 2024 [artículo 78 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013].

Anexo 3.5 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a cuestiones del marco de rendimiento

Recomendación 1: *La Comisión debería traducir los objetivos de alto nivel de la reglamentación de Horizonte 2020 en objetivos operativos de los programas de trabajo, para que, al evaluar el rendimiento de estos y de sus convocatorias correspondientes, impulsen realmente su rendimiento.*

Respuesta: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión ha desarrollado orientaciones internas para la preparación de los programas de trabajo. Esto expone que Horizonte 2020 se aplica a través de programas de trabajo que establecen los objetivos, presupuestos y plazos de las convocatorias de propuestas (que es un paso más en el proceso). Además, se requiere el uso de indicadores cuando sea posible (dependiendo del tipo de medidas).

La orientación anterior ya era pertinente para los programas de trabajo de 2016-2017 y de 2018-2020, donde se destinaron esfuerzos adicionales a garantizar la traducción de los objetivos de alto nivel en un nivel más operativo mediante declaraciones de impacto esperadas mejoradas para cada convocatoria. Este trabajo continuará y se reforzará para que el programa futuro consolide el vínculo entre los objetivos del programa y las actividades ejecutadas a través de lógicas de intervención mejoradas y diseño de indicadores (vías de impacto clave).

Además, esta orientación establece el Grupo Estratégico de Investigación e Innovación (SRIG), cuyo objetivo era garantizar la coherencia política de Horizonte 2020, haciendo hincapié en las prioridades estratégicas y los vínculos con las políticas de la UE. Proporciona orientaciones para la programación estratégica de Horizonte 2020 y directrices sobre temas que abarcan diferentes partes, especialmente en cuanto a características clave como la acción climática, la cooperación internacional, la igualdad de género, las ciencias sociales y las humanidades, etc.

Recomendación 2: *La Comisión debería clarificar los vínculos entre Europa 2020 (2010-2020), el marco financiero plurianual (2014-2020) y sus nuevas prioridades (2015-2019), por ejemplo, a través del proceso de planificación y comunicación estratégicas (2016-2020). Esto contribuiría a reforzar los mecanismos de seguimiento e información y permitiría a la Comisión informar eficazmente sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de Europa 2020.*

Respuesta: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. Las prioridades políticas de la Comisión están claramente definidas en las orientaciones políticas del Presidente Juncker. Proporcionan una hoja de ruta para la acción de la Comisión que es totalmente coherente y compatible con Europa 2020, como estrategia de crecimiento a largo plazo de Europa. Las diferencias de alcance entre las prioridades y Europa 2020 reflejan el deber de la Comisión de responder a los desafíos que han surgido o que han crecido en importancia desde el desarrollo de la estrategia Europa 2020, como la migración.

A partir de 2016 y sobre la base de los planes estratégicos elaborados por cada departamento de la Comisión, los informes anuales de actividades de cada uno de dichos departamentos, así como el informe de gestión y del rendimiento anual de la Comisión (adoptado en fecha 13 de junio de 2017) explicarán cómo contribuyen los objetivos específicos a las prioridades políticas y aclararán adicionalmente los vínculos establecidos con Europa 2020.

Recomendación 3: *La Comisión debería emplear de manera uniforme en todas sus actividades, y de acuerdo con sus directrices para la mejora de la reglamentación, los términos inversión, realización, resultado e impacto.*

Respuesta: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión dispone de un conjunto coherente de definiciones a través de la directriz actualizada de Mejora de la Legislación, el Reglamento Financiero revisado y las propuestas de la Comisión para los programas financieros posteriores a 2020.

Capítulo 4 — Ingresos

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Examen de los elementos de los sistemas de control interno y de los informes anuales de actividad

4.9. La Comisión hará un seguimiento del problema detectado por el TCE en España y el Estado miembro deberá adoptar las medidas adecuadas para abordar y resolver las deficiencias detectadas en los **sistemas de control**.

4.10. La Comisión sigue haciendo un seguimiento continuo de las deficiencias detectadas en la **contabilidad B** y los Estados miembros son responsables financieros de cualquier pérdida de recursos propios tradicionales (RPT) debida a sus errores administrativos.

La Comisión hará un seguimiento de los problemas detectados por la auditoría del TCE en algunos Estados miembros en su habitual seguimiento de las conclusiones del TCE y los Estados miembros deberán adoptar las medidas adecuadas para abordar y resolver estos problemas.

4.12. La Comisión considera que su **programa de inspecciones** abarcó los ámbitos de riesgo más elevados detectados, es decir, el fraude por infravaloración (véase el caso del Reino Unido, con aproximadamente 3 millones de euros de pérdidas de RPT, intereses incluidos) y la evasión de derechos antidumping aplicables a los paneles solares.

Teniendo en cuenta la magnitud de las **pérdidas potenciales de RPT** en cuestión, estos temas de inspección fueron prioritarios en 2018 y 2019 y abarcaron a todos los Estados miembros.

Al elaborar su programa de inspecciones, la Comisión utiliza una serie de indicadores de riesgo internos y externos, documentados en el programa anual de inspecciones.

4.13. Se lleva sistemáticamente a cabo una reconciliación de los **importes recuperados** de la contabilidad B y consignados en el presupuesto de la UE a través del estado de la contabilidad A. Además, los inspectores autorizados de la Comisión verifican todas las declaraciones de los RPT en la preparación de sus inspecciones sobre el terreno en relación con los cambios y particularidades inusuales en estas declaraciones y cualquier cuestión se trata con los Estados miembros afectados.

Por otra parte, en el caso de casos destacados especialmente evidentes en la información agregada facilitada por los Estados miembros a través de los estados de las contabilidades A y B, ya en el pasado la Comisión se puso directamente en contacto con los Estados miembros. Por ejemplo, se contactó inmediatamente al Reino Unido en 2017 por un caso individual de + 155 millones de libras esterlinas.

4.16. La Comisión reconoce los retrasos observados por el TCE. Se hacen esfuerzos cada vez mayores para hacer un seguimiento puntual y oportuno de los puntos pendientes, teniendo en cuenta las prioridades y las limitaciones derivadas de otras tareas.

Recuadro 4.3 — *Francia puso a disposición su inventario RNB actualizado en marzo de 2019.*

La Comisión considera que Francia debe seguir mejorando su calidad de acuerdo con la Guía sobre inventarios RNB del SEC 2010.

4.19. Las medidas adoptadas por la Comisión en cooperación con los Estados miembros para abordar las **cuestiones estadísticas relacionadas con la globalización en relación con los datos de la RNB** han progresado en general según el calendario previsto. Estas acciones permitirán a la Comisión detectar las deficiencias en el tratamiento estadístico de los fenómenos relacionados con la globalización y poner en marcha las reservas relativas a la RNB, en caso necesario, para finales de 2019, salvaguardando así los intereses financieros de la UE.

Conclusión y recomendaciones

Recomendación 4.1 (evaluación de riesgos para la planificación de la inspección de los recursos propios tradicionales)

La Comisión acepta la recomendación 4.1.

La Comisión estudiará los cambios en su evaluación de riesgos y la forma en que se documenta con arreglo a las recomendaciones del TCE.

Recomendación 4.2 (control de los estados de las contabilidades A y B de los recursos propios tradicionales)

La Comisión acepta la recomendación 4.2 a reserva de los resultados de la fase de prueba descrita a continuación.

La Comisión examinará de qué manera el refuerzo de los controles documentales centrados en cambios inusuales en las declaraciones de recursos propios tradicionales podría generar un valor añadido efectivo y eficiente en la detección de errores. Siempre que los resultados de la fase de prueba sean positivos, las instrucciones internas existentes se adaptarán a la recomendación. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 4.13.

Anexo 4.3 — Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos

Recomendación 1 (prescripción de las notificaciones de deuda)

Si se adoptara, la propuesta de Directiva de la Comisión sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras [COM(2013) 884 final], facilitaría cierta armonización de los diferentes tratos entre los operadores económicos de los distintos Estados miembros a este respecto.

En relación con las investigaciones judiciales específicas llevadas a cabo por la Comisión en los distintos Estados miembros, los servicios de la Comisión están adoptando las medidas necesarias a este respecto. Se inició una investigación horizontal a principios de 2019.

Recomendación 2 (gestión de los elementos anotados en la contabilidad B)

El compendio ofrece a los Estados miembros una orientación exhaustiva y sistemática a nivel práctico. Se actualizó en 2018. En la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 de la Comisión, aplicada a partir del 1 de septiembre de 2018, se ofrece más información jurídica sobre la correcta cumplimentación de los estados de las contabilidades A y B. Ya en la actualidad, en cada reunión del CCRP, los Estados miembros reciben una visión general de las deficiencias (incluidas las relativas a la notificación incorrecta a través de las declaraciones A y B) detectadas por los servicios de la Comisión durante sus inspecciones *in situ*, y se les informa sobre el punto de vista de los servicios de la Comisión acerca de cómo resolver estas deficiencias. En una próxima reunión del CCRP se debatirán más orientaciones prácticas sobre las entradas en las distintas columnas de los estados de las contabilidades A y B. Esto proporciona a los Estados miembros una orientación clara sobre cómo deben gestionar su contabilidad B con diligencia.

Recomendación 3 (Estados miembros: declaración y puesta a disposición de los importes registrados en la contabilidad B)

La Comisión continuará haciendo un seguimiento de las incoherencias entre las contabilidades A y B hasta que se resuelva el problema. El TCE señala acertadamente que estas incoherencias se han reducido considerablemente.

Recomendación 4 (cobro de deudas aduaneras)

Aunque la entrada en vigor del CAU el 1 de mayo de 2016 no ha resuelto completamente esta cuestión, el CAU ha proporcionado nuevos instrumentos para garantizar el cobro de las deudas. El uso de garantías obligatorias se ha ampliado considerablemente.

La Comisión continuará examinando detenidamente esta cuestión en el ámbito de la evaluación previamente prometida, con vistas a su conclusión antes de finales de 2019.

Capítulo 5 — Competitividad para el crecimiento y el empleo

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Parte 1: Regularidad de las operaciones

5.15. La Comisión posee un buen sistema de **controles ex ante**, que incluye listas de control automatizado detalladas, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios, a fin de que puedan centrarse en la consecución de sus objetivos de investigación e innovación, y garantizando, al mismo tiempo, que los pagos a los investigadores se efectúen lo antes posible.

Por lo que se refiere a los **auditores independientes** que certifican las declaraciones de gastos (6 de los 8 casos citados por el TCE), esta es una cuestión muy conocida, ya abordada en informes anteriores. La Comisión ha organizado una serie de reuniones destinadas a los beneficiarios y auditores de certificación independientes para sensibilizar sobre los errores más comunes. Además, se han transmitido observaciones a los auditores de certificación que cometieron errores, y en Horizonte 2020 se ha puesto a su disposición un modelo más didáctico para los certificados de auditoría. Por lo que se refiere al 7PM, se calcula que los certificados de auditoría reducirán el porcentaje de error en un 50 % respecto a las declaraciones no certificadas. Por lo tanto, aunque se reconoce que no permiten detectar todos los errores, constituyen un instrumento importante para reducir el porcentaje de error global.

5.16. **Se introdujeron una serie de simplificaciones en Horizonte 2020**, y se tomaron medidas para que los beneficiarios pudieran utilizar sus prácticas de contabilidad normales cuando fuera posible. No obstante, la Comisión seguirá simplificando, teniendo en cuenta las observaciones del Informe Especial n.º 28/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo.

5.17. La introducción de una fórmula para calcular una tarifa horaria única anual supone una importante simplificación de Horizonte 2020. Para aumentar la flexibilidad, la Comisión también permite realizar cálculos basados en una tasa mensual. Ha habido una serie de acciones de comunicación sobre este tema que deberían reducir el número de errores en el futuro. No obstante, la Comisión volverá a evaluar esta norma para el próximo Programa Marco.

5.19. Un objetivo importante de Horizonte 2020 fue el aumento de la participación en el Programa Marco de **nuevos participantes** y de **pequeñas y medianas empresas** (pymes). A finales de 2018, el 61,4 % de los participantes eran nuevos en los programas marco de investigación e innovación, mientras que el 24,2 % del presupuesto para «Liderazgo en las tecnologías industriales y de capacitación» y «Retos de la sociedad» va destinado a las pymes, lo que supera el objetivo del 20 %. Así pues, aunque la Comisión es consciente de que los nuevos participantes y las pymes representan un riesgo particular de error, este riesgo debe mitigarse, no evitarse.

La Comisión ha hecho especiales esfuerzos para llegar a los nuevos participantes y las pymes en sus campañas de comunicación y, para la iniciativa Horizonte 2020, ha introducido simplificaciones destinadas directamente a estos tipos de beneficiario, incluidos los pagos de una cantidad fija única para la primera fase del régimen de las pymes.

5.21. El **convenio de subvención** establece, de conformidad con las normas de participación, que la transferencia de fondos entre los miembros del consorcio se gestionará dentro del consorcio. De conformidad con el artículo 21 de las normas de participación, se notificará automáticamente a todos los participantes una vez se haya efectuado el pago al coordinador.

La Comisión ha recordado a los coordinadores su obligación de transferir los fondos con rapidez y, cada vez que se detecta un caso de retraso en el reparto de los fondos o se produce una queja sobre esta cuestión, la práctica habitual de la Comisión es interesarse ante el coordinador del proyecto por las razones del retraso.

5.22. La Comisión ha dedicado recursos considerables a la **verificación ex ante** de grandes infraestructuras de investigación. Consta que las cuestiones identificadas no se referían a la propia evaluación *ex ante*, sino a la aplicación, por parte de los beneficiarios, de sus propias metodologías de grandes infraestructuras de investigación.

Recuadro 5.5

Ejemplo 1: La utilización de un **sistema de costes unitarios** tiene por objeto simplificar las normas de financiación utilizando importes a tanto alzado para determinadas categorías prefijadas de costes: una vez aprobado el sistema, dichos importes no deben ser objeto de impugnación en relación con los costes reales.

Sin embargo, en el caso concreto, el importe abonado a la organización, que oscila entre 90 y 144 euros, está destinado a contribuir a todos los costes relacionados con la estancia del personal en el extranjero. Teniendo en cuenta que la organización paga al personal una dieta por comidas de 44 euros; la Comisión opina que la parte restante de la contribución, que oscila entre 46 y 100 euros, es proporcional a todos los demás costes que deben cubrirse, como el alojamiento y el transporte local.

Ejemplo 2: La Guía **Erasmus +** para las agencias nacionales exige que todas las agencias nacionales dispongan de un «sistema informático de contabilidad y de procedimientos y controles adecuados para garantizar que los datos contables sean exactos, completos y oportunos, tal como se establece en el Acuerdo de Delegación y en sus anexos».

Para cada caso concreto, la Comisión obtiene garantías sobre la legalidad y regularidad de sus operaciones, pero no puede imponer una estructura específica a los circuitos financieros nacionales del programa o de las agencias nacionales.

Por lo tanto, la Comisión considera que el riesgo financiero asociado a la constatación es de bajo impacto y ya suficientemente atenuado por el sistema de gestión y control.

5.29. La reducción del nivel de ejecución se deriva, en particular, de una serie de importantes asuntos nuevos a finales de 2018, que no pudieron ser tratados antes de finales de año. Se está trabajando y se han resuelto algunos casos en la primera parte de 2019. No obstante, la Comisión acepta que la extrapolación de los **resultados de auditoría en el 7PM** sigue siendo difícil, ya que no existe una base jurídica explícita para fundar la extrapolación. En **Horizonte 2020**, la ampliación de los resultados de la auditoría es obligatoria para el beneficiario y el proceso de recuperación se ha integrado en los flujos de trabajo de TI.

5.30. La aplicación de todas las conclusiones de la auditoría es objeto de un estrecho seguimiento. La **aplicación tardía de las constataciones de las auditorías** suele estar justificada por la necesidad de desarrollo de las tecnologías de la información o por plazos legislativos o nuevas prioridades.

La Comisión está de acuerdo en que la difusión y la explotación efectivas de los resultados de los proyectos son esenciales para una financiación eficaz de la investigación y la innovación. Está aplicando la recomendación del SAI de conformidad con el plan de acción.

5.33. La Comisión está analizando la observación del Tribunal de Cuentas relativa al trabajo de **auditoría ex post** y seguirá colaborando estrechamente con el TCE en este ámbito. Sin embargo, la Comisión reconoce que en la mayoría de los casos detectados por el TCE el impacto financiero no era significativo.

5.34. El objetivo principal de los controles *ex post* realizados por la Comisión es proteger los intereses financieros de la UE mediante la recuperación de los importes indebidamente abonados. De este modo, la Comisión revisa el sistema de control interno de los beneficiarios y, en caso de detectarse deficiencias, formula recomendaciones para garantizar que se eviten y se detecten los errores en el nivel de los beneficiarios. Además, la Comisión maximiza el tamaño de la muestra auditada dentro de las auditorías *ex post* y, en caso de errores sistémicos, extrapola tanto dentro de cada auditoría como dentro del programa.

5.36. La Comisión observa que el porcentaje calculado por el Tribunal de Cuentas Europeo (es decir, el 1,6 %) se sitúa dentro de los límites de su **nivel de error estimado**. La Comisión seguirá de cerca la observación del TCE en el apartado 5.34.

Conclusión y recomendaciones

5.37. El porcentaje de error estimado que ha sido notificado por el TCE, calculado sobre una base anual, constituye un indicador de la eficacia de la ejecución de los gastos de la UE.

No obstante, la Comisión dispone de una **estrategia de control plurianual** de los gastos de investigación. Sobre esta base, la Comisión estima un porcentaje de error residual, que tiene en cuenta las recuperaciones, las correcciones y los efectos de todos sus controles y auditorías durante el período de ejecución del programa.

5.38. La Comisión toma nota de la observación del TCE de que el **riesgo en el momento del pago** establecido en el informe anual de gestión y rendimiento se sitúa dentro del margen del nivel de error estimado del TCE. La Comisión seguirá de cerca la observación del TCE en el apartado 5.34.

Recomendación 5.1 (pymes y nuevos participantes en el mercado)

La Comisión acepta la recomendación 5.1.

La Comisión proseguirá su campaña de comunicación sobre las normas de financiación, en particular para las pymes y los nuevos participantes, como recomienda el TCE.

Los controles *ex ante* de la Comisión ya se centran en las operaciones más arriesgadas. Estudiará cómo pueden centrarse más las declaraciones de costes de las pymes y de los nuevos participantes, a la luz de las observaciones del TCE y sus propios auditores. Sin embargo, el alcance de este objetivo deberá tener en cuenta el hecho de que, a finales de 2018, ya había 23458 pymes y 15876 nuevos participantes en el Programa Marco. Por tanto, será necesario estudiar detenidamente la relación coste-eficacia de los controles adicionales.

Recomendación 5.2 (próximo programa marco de investigación)

La Comisión acepta la recomendación 5.2.

El mecanismo para grandes infraestructuras de investigación no aparece en la propuesta de la Comisión relativa a Horizonte Europa. Sin embargo, esta propuesta es objeto de debate por parte de las autoridades legislativas.

Recomendación 5.3 (Horizonte 2020)

La Comisión acepta la recomendación 5.3.

La Comisión subraya que cualquier mejora introducida en el proceso de auditoría a raíz de la recomendación del TCE necesitará tiempo para materializarse, dada la duración del ciclo de auditoría.

Recomendación 5.4 (constataciones del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión)

La Comisión acepta la recomendación 5.4.

Parte 2: Aspectos relacionados con el rendimiento en investigación e innovación

5.43. Los proyectos de investigación e innovación logran, en la mayoría de los casos, las realizaciones y los resultados esperados. No obstante, son, por definición, arriesgados e inciertos.

Existe un proceso de **seguimiento de los proyectos** para evaluar el avance de los proyectos y adoptar las medidas oportunas en caso necesario. No obstante, no es posible garantizar por adelantado que vayan a lograrse los objetivos científicos y tecnológicos.

Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «competitividad para el crecimiento y el empleo»

Recomendación 1 (2015-Utilización de la información pertinente disponible)

La Comisión ha seguido revisando sus controles *ex ante* a la luz de los resultados del TCE y su propio Servicio de Auditoría Interna. El nivel de error detectable es mucho menor en 2018.

Recomendación 4 (2015-Aplicación de correcciones extrapoladas)

La Comisión ha seguido aplicando una extrapolación de los errores sistemáticos detectados por sus auditores.

Recomendación 1 (2017- Horizonte 2020)

La Comisión ha seguido facilitando explicaciones adicionales en las actualizaciones del Acuerdo de Subvención Anotado. La Comisión también ha desplegado un sistema informático (Asistente en materia de costes de personal) para ayudar a los beneficiarios a calcular correctamente sus costes de personal subvencionables. La lista de asuntos de algunos países se actualizó dos veces en 2017 y una vez en 2018.

Recomendación 2 (2017-MCE)

La Comisión considera que esta recomendación se aplicó plenamente, ya que aclaró las cuestiones existentes a través de una orientación publicada en enero de 2019 en la página web de la INEA.

Capítulo 6 — Cohesión económica, social y territorial

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Introducción

Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»

6.4, tercer guion. Las **auditorías de regularidad** son una parte de la evaluación de la Comisión que conlleva un examen documental exhaustivo de todos los paquetes de fiabilidad. Estas auditorías pueden comportar una nueva evaluación de los porcentajes de error residual y requerir correcciones financieras adicionales cuando proceda, incluso con posterioridad al año siguiente a la recepción de los paquetes de fiabilidad. Tras esta evaluación, la Comisión lleva a cabo evaluaciones anuales del riesgo con vistas a determinar qué autoridades y programas de auditoría se someterán a auditorías sobre el terreno. El principal objetivo de estas auditorías es obtener garantías razonables de que los Estados miembros carecen de deficiencias sistémicas graves que no se hayan detectado o notificado y de que las opiniones de auditoría y los porcentajes de error residual notificados son fiables.

6.6. El **marco de control y fiabilidad del período 2014-2020** tiene por objeto garantizar que el porcentaje de error residual que corresponde a los gastos reembolsados del presupuesto de la UE se mantenga por debajo del umbral de materialidad (2 %) en cada programa operativo (PO), sobre la base de una revisión exhaustiva de los paquetes de fiabilidad enviados por las autoridades de auditoría, incluidos las opiniones de auditoría y los porcentajes de error. Cuando se considere necesario, la Comisión aplicará correcciones financieras adicionales, incluidas correcciones financieras netas, en caso de que persistan deficiencias graves [véanse también las respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2017 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), apartados 6.5 a 6.15].

Parte 1 — Regularidad de las operaciones

Resultados del examen de las operaciones y repetición del trabajo de auditoría

6.14 y 6.15. La Comisión destaca la importancia del trabajo realizado por las **autoridades de auditoría** para detectar los errores que dieron lugar a correcciones financieras y retiradas significativas antes de la presentación de las cuentas del período 2016-2017 a la Comisión. El exhaustivo trabajo de auditoría realizado por estas autoridades hasta el cierre también dio lugar a correcciones financieras significativas para el período de programación 2007-2013.

La Comisión no comparte la valoración del TCE respecto a tres errores significativos correspondientes al período 2014-2020 y dos errores correspondientes al período 2007-2013 (véanse también las respuestas de la Comisión al apartado 6.71). Ello se debe a diferencias en la interpretación de las normas nacionales o de la UE aplicables que afectan al **porcentaje de error** calculado.

La Comisión remite a los escenarios pesimistas recogidos en los informes anuales de actividades (IAA) de 2018, que en su opinión reflejan, teniendo en cuenta los errores aceptados, una estimación razonable del porcentaje de error.

El aumento del gasto certificado en los Estados miembros, así como el enfoque basado en el riesgo que aplica la Comisión en sus auditorías de cumplimiento, explican el incremento de los porcentajes medios de error residual total recogidos en los respectivos IAA. La Comisión presentó las correcciones financieras adicionales que se debían aplicar a cada uno de los programas afectados en los **IAA de 2018**.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de gestión y auditoría de los programas afectados para hacer un seguimiento de las conclusiones acordadas y garantizar progresivamente un nivel de error residual inferior al 2 % en todos los programas.

6.17. En 2018, las autoridades de auditoría utilizaron por primera vez **una tipología común**, acordada con la Comisión y compartida por los Estados miembros, para notificar las irregularidades halladas en las operaciones.

La mayor parte de las irregularidades notificadas afectaban a gastos no subvencionables, seguidas por las relativas a la contratación pública y los instrumentos financieros, lo que se corresponde, a su vez, con los tipos de irregularidades más frecuentes que fueron detectadas por la Comisión a través de sus auditorías y por el TCE en sus conclusiones adicionales, tal como se muestra en el recuadro 6.2.

6.18. Los resultados de las auditorías de la Comisión, algunas de las cuales siguen sometidas a un procedimiento contradictorio, muestran la pertinencia de la evaluación del riesgo realizada.

Como mencionó en su respuesta al apartado 6.20 del informe anual de 2016 y en el apartado 6.28 del informe anual de 2017, la Comisión remitió a los Estados miembros unas orientaciones actualizadas respecto del período de programación 2014-2020. Dichas orientaciones, combinadas con la obligación de utilizar **opciones de costes simplificados (OCS)**, deberían contribuir a mejorar aún más la calidad de las **verificaciones de la gestión** en el futuro. No obstante, esto depende del personal disponible para examinar una cantidad creciente de gastos declarados, así como de la necesaria estabilidad del personal con experiencia de las Administraciones correspondientes.

Asimismo, la tipología de conclusiones de auditoría comunicadas por las autoridades de auditoría a las autoridades de gestión les permite integrar las fuentes de errores más frecuentes en sus evaluaciones del riesgo y adaptar en consecuencia los planteamientos y herramientas de verificación de la gestión.

6.20 y 6.21. En el caso de los dos errores con un impacto significativo (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.14), la Comisión considera que no se produjo ninguna infracción, es decir, que se cumplieron las normas nacionales o de la UE aplicables. Por lo tanto, la Comisión considera que el proyecto correspondiente, el beneficiario o el gasto eran subvencionables.

También subraya que, en relación con los casos confirmados, llevará a cabo el **seguimiento** necesario y adoptará cualquier medida que considere oportuna.

6.22. Desde el año pasado, la Comisión ha adoptado directrices y ha ofrecido aclaraciones a los Estados miembros sobre la **subvencionabilidad del IVA**.

En su propuesta con respecto al marco jurídico para el período 2021-2027, la Comisión propuso una norma simplificada para la subvencionabilidad del IVA, basada en un umbral de coste total de los proyectos independiente de la naturaleza pública o privada de los beneficiarios. La Comisión considera que esta norma reducirá notablemente el riesgo de interpretaciones incoherentes o incorrectas de las normas de subvencionabilidad.

6.23. La Comisión coincide en que la **sobrerregulación** añade una complejidad innecesaria y constituye una fuente de errores. La Comisión sigue recomendando a las autoridades responsables de los programas simplificar a nivel nacional cada vez que se detecten normas con ese nivel de complejidad. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.14.

6.24. La Comisión está de acuerdo en que, tal como demuestra la experiencia, las **OCS** son menos proclives a errores.

El Reglamento Ómnibus, adoptado recientemente, amplía las posibilidades de uso de OCS. Además, en su propuesta para el período de programación 2021-2027, la Comisión amplió el alcance del uso obligatorio y optativo de OCS con el fin de reducir la carga administrativa de los beneficiarios, centrarse más en los resultados y reducir aún más el riesgo de error.

6.26. La Comisión continúa ejecutando su **plan de acción en materia de contratación pública** actualizado, que tiene por objeto mejorar el cumplimiento normativo de los procedimientos de contratación pública en el marco de la política de cohesión. En 2018 se hizo especial hincapié en aumentar el grado de profesionalización de los compradores públicos, de conformidad con el paquete normativo de contratación pública adoptado por la Comisión en octubre de 2017.

La Comisión destaca las **orientaciones para la corrección financiera normalizada de errores de procedimientos de contratación pública**, actualizadas recientemente. Estas directrices buscan una aplicación homogénea conforme al principio de igualdad de trato entre los Estados miembros.

6.27 y 6.28. La Comisión observa que la mayor parte de las infracciones en materia de contratación pública halladas en las operaciones examinadas por el TCE fueron detectadas por las autoridades de auditoría. Esto demuestra la **mejora de la capacidad de las autoridades de auditoría** para detectar este tipo de errores. Sin embargo, el importante porcentaje de errores de contratación pública que pasaron por alto las autoridades de gestión y los organismos intermedios demuestra que se requiere una acción continuada para garantizar una mejor detección de estos problemas en las verificaciones de la gestión de primer nivel. La Comisión realizará un seguimiento de estos casos y aplicará las correcciones financieras adicionales necesarias, incluidas correcciones financieras netas cuando se cumplan las condiciones reglamentarias.

6.30 a 6.32. Tres de los errores cuantificados detectados por el TCE en su muestra están relacionados con un problema de un régimen nacional de **ayudas estatales** que incluía disposiciones incompatibles con la normativa sobre ayudas estatales de la UE. La Comisión había detectado previamente este incumplimiento y ya había solicitado al Estado miembro correspondiente que adoptase las medidas correctivas oportunas y modificase sus prácticas sin demora. En consecuencia, el Estado miembro modificó su legislación de manera inmediata para casos futuros, poniendo fin así a esta insuficiencia sistémica.

La Comisión no tiene conocimiento de infracciones similares de otros Estados miembros en las cuentas del período 2016-2017.

En uno de los otros siete casos señalados por el TCE, la Comisión remite a su respuesta al apartado 6.14.

6.36 a 6.38. Respecto a los **instrumentos financieros gestionados por el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (BEI)**, el artículo 40, en su versión revisada, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) establece un nuevo modelo de garantía que incluye, concretamente, informes de control e informes de auditoría de auditores externos del Banco Europeo de Inversiones/Fondo Europeo de Inversiones (BEI/FEI), cuyos modelos se aprueban mediante actos de ejecución. Esto aborda la recomendación 1 del informe anual del TCE de 2017, al ofrecer las garantías solicitadas.

El FEI ha confirmado que está preparado para ampliar voluntariamente el uso de los nuevos tipos de informes de auditoría a todos los programas de la Iniciativa Pyme.

6.39. La Comisión subraya el hecho de que la obligación mencionada de que autoridades de los Estados miembros paguen el total de importes adeudados de la **contribución pública en 90 días** se ha respetado por completo en más del 97 % de las operaciones examinadas.

No obstante, en un Estado miembro (Francia) las autoridades esperan a que el beneficiario (proveedor de servicios de formación) envíe el informe de ejecución final antes de pagar la última cuota (10 %).

Evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría

6.40. La Comisión opina que la práctica de no pagar al beneficiario el importe íntegro de la contribución pública en el plazo de 90 días, detectada en los dos programas en cuestión, puede justificarse por la necesidad de analizar si ese importe era adeudado efectivamente al beneficiario antes de poder calcular y pagar el importe definitivo de la UE.

En el caso concreto de Alemania, la transferencia del componente del Fondo Social Europeo (FSE) por parte de la autoridad de gestión al beneficiario final (la Bundesagentur für Arbeit) —previo reembolso de la Comisión— es una medida administrativa interna entre el Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales y el beneficiario. Esta transferencia se aplica únicamente a una medida del programa operativo (PO) afectado.

6.42. Las autoridades de auditoría garantizan la **representatividad** de sus muestras a nivel de cada PO o grupo de PO. Este enfoque permite a la Comisión incluir en los IAA información detallada a nivel de PO y obtener garantías también por cada PO.

La Comisión sigue colaborando ampliamente con todas las autoridades de auditoría para garantizar que alcancen los niveles esperados. Esta cooperación abarca diversas notas de orientación sobre los paquetes de fiabilidad, la elaboración de una metodología para auditar instrumentos financieros, reuniones técnicas para abordar cuestiones metodológicas, el desarrollo de técnicas de muestreo comunes y acordadas conjuntamente para garantizar porcentajes de error representativos y fiables (orientaciones globales) y la adopción de listas de verificación y herramientas de auditoría conjuntas.

Su propio trabajo documental exhaustivo y de auditoría sobre el terreno basada en el riesgo, llevó a la Comisión a recoger en los IAA respectivos de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión 40 programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión y 47 del Fondo Social Europeo (FSE) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en los que consideraba que el porcentaje de error residual era superior al 2 %. Esto se debió a errores administrativos, a la falta de detección de cuestiones planteadas por la Comisión en el análisis de los informes de control anuales o en los documentos de trabajo de las autoridades de auditoría o a la insuficiencia de las correcciones adoptadas a nivel de Estado miembro.

La Comisión está colaborando con las autoridades de auditoría correspondientes para mejorar su trabajo en el futuro.

6.43. En cuanto a la **tipología de errores** hallados por los Estados miembros y los auditores de la UE, la Comisión remite a su respuesta a los apartados 6.17 y 6.18.

La Comisión conviene en que se necesitan mejoras adicionales en algunos **sistemas de gestión y control** para garantizar que todos los errores se detecten y corrijan a tiempo, tal como se indica en los IAA de 2018.

6.44 y 6.45. La Comisión ha desarrollado **orientaciones sobre el muestreo** completas y detalladas para aclarar lo dispuesto en el artículo 127 del RDC y el Reglamento (UE) n.º 480/2014, y garantizar un marco de ejecución armonizado, pactado y coordinado para las autoridades de auditoría. La Comisión subraya que los métodos de muestreo exigen la aplicación del criterio profesional en diversas fases del proceso, lo cual puede dar lugar a diferencias en las valoraciones de distintos agentes.

La Comisión continuará el **diálogo técnico** con el TCE con vistas a garantizar un entendimiento común y ofrecer a las autoridades de auditoría la certeza que necesitan.

Recuadro 6.6.

Respecto a las insuficiencias detectadas en el método de muestreo usado en un PO alemán, la Comisión concluyó que el porcentaje de error obtenido era aceptable teniendo en cuenta su nota de orientación sobre el muestreo. No obstante, instó a la autoridad de auditoría a cambiar su método de muestreo por un muestreo de la unidad monetaria en los próximos años. El cambio fue aceptado y puesto en práctica.

6.46 y 6.47. La Comisión celebra las mejoras observadas por el TCE en el apartado 6.48 en relación con la **documentación de las autoridades de auditoría**. De conformidad con la recomendación realizada en 2017 por el TCE, la Comisión ha establecido un grupo de trabajo con la participación de varias autoridades de auditoría y el TCE como observador. El objetivo es alcanzar un entendimiento común y establecer prácticas comunes en este ámbito, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado para garantizar la solidez y eficiencia de los procedimientos administrativos.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de auditoría para abordar las cuestiones planteadas por el TCE mediante el intercambio de buenas prácticas y de herramientas y metodologías de auditoría, incluidas las propias listas de verificación con las que cuenta la Comisión.

6.48. La Comisión acoge con satisfacción la mejora observada por el TCE, que da muestra de su constante colaboración con las autoridades responsables de los programas y, en particular, con las autoridades de auditoría, con el fin de reforzar su capacidad de evitar y corregir errores y, en consecuencia, de contribuir al **proceso de garantía**.

6.50. La Comisión observa que los siete errores mencionados por el TCE en este apartado tuvieron un efecto reducido en los porcentajes de error comunicados por las autoridades de auditoría correspondientes. No obstante, seguirá colaborando con las autoridades de auditoría en relación con el correcto tratamiento y cuantificación de los errores.

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad

6.51. Los procedimientos de control de los Estados miembros implican a tres autoridades responsables de los programas: las autoridades de gestión, certificación y auditoría, responsables, respectivamente, de las **verificaciones de la gestión** (primera línea de defensa contra los errores), de la **certificación** de la legalidad y regularidad de los **gastos** en las cuentas teniendo en consideración todos los resultados de control disponibles, y de las auditorías, con el fin de presentar **opiniones de auditoría**. Una vez evaluados los paquetes de fiabilidad presentados, las Direcciones Generales extraen conclusiones en sus IAA sobre los tres aspectos relacionados con estos controles: efectividad de los sistemas de gestión y control, aceptabilidad de las cuentas y legalidad y regularidad de los gastos subyacentes.

6.53. Ambas Direcciones Generales informaron acerca del **indicador clave de resultados** de regularidad a partir del trabajo de auditoría realizado y de la evidencia de auditoría disponible en la fecha de adopción de sus respectivos IAA. El escenario pesimista se calculó usando índices fijos prudentes en los programas en los que los porcentajes de error seguían sometidos a procedimientos contradictorios y, por lo tanto, estaban pendientes de confirmación. El escenario pesimista también refleja el riesgo de que queden errores sin detectar en la parte de la muestra de la autoridad de auditoría no auditada por la Comisión. Ambos directores generales practican un ejercicio de transparencia por el que revelan toda la información pertinente por PO en sus respectivos IAA (anexo 10 B).

Siempre que fue posible, la Comisión también tuvo en cuenta los resultados del trabajo del TCE. La Comisión adoptó un planteamiento prudente y utilizó un escenario pesimista para los PO afectados cuando la auditoría del TCE estaba en curso y los resultados preliminares estaban pendientes de que se concluyese el procedimiento de liquidación.

6.54 y 6.55. Con el fin de contribuir a los **informes** corporativos sobre gastos de 2018, las dos Direcciones Generales estimaron el riesgo en el momento del pago y al cierre utilizando el planteamiento más prudente a partir de los **porcentajes de error residual** confirmados para el período 2016-2017. Los porcentajes de error residual no confirmados para el período 2017-2018 solo se utilizan en caso de ser superiores a los confirmados para el período 2016-2017. La Comisión pone de relieve que, en el momento en que se firman los IAA, los gastos declarados para el año natural al que se refieren los informes están cubiertos por una retención del 10 % sobre los pagos intermedios.

6.56. La Comisión remite a su respuesta al apartado 6.14. La Comisión opina que el riesgo estimado en el momento del pago incluido en su **informe anual de gestión y rendimiento** ofrece una representación veraz del riesgo para la legalidad y regularidad de los gastos pertinentes desembolsados en 2018 en el marco de la política de cohesión, que corresponden a un período distinto al auditado por el TCE.

6.60. En 2018, además de las **auditorías de cumplimiento**, la Comisión también realizó 27 **auditorías de sistemas** preventivas con relación al funcionamiento efectivo de los sistemas de control y gestión, así como 14 **misiones de investigación** en las autoridades de auditoría para revisar el contenido de los informes de control anuales y aclarar cualquier cuestión a partir de la revisión documental. Todo ello contribuye al proceso de garantía.

6.62. La Comisión ha formulado su **sistema de garantía** de forma que los directores generales puedan ofrecer garantías respecto de cada uno de los 419 PO, en cumplimiento de sus obligaciones como ordenadores delegados. Este modelo de garantía se basa en un planteamiento de auditoría en dos fases y eficiente en términos de costes: una revisión documental sistemática de todos los PO y auditorías de cumplimiento sobre el terreno adicionales basadas en el riesgo en PO específicos. La Comisión considera que tiene **garantías razonables respecto a la legalidad y la regularidad** de los gastos subyacentes, excepto en los programas respecto de los que notificó posibles correcciones financieras adicionales (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.42).

Además, en los IAA se incluye un indicador clave de resultados agregado en forma de media ponderada de todos los porcentajes de error confirmados. La Comisión también recogió un escenario pesimista, teniendo en cuenta toda la información pendiente de validación (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.53).

6.63. En cada auditoría de cumplimiento, los auditores de la Comisión evalúan el riesgo de repetición de errores similares a los detectados en la parte no auditada de la muestra de la autoridad de auditoría. Cuando se da este caso, se aplican los **índices fijos** adecuados para realizar una estimación del porcentaje de error residual más desfavorable en los IAA (véase el apartado 6.53).

6.64. No siempre es posible ofrecer un **porcentaje de error** residual total definitivo confirmado por PO y año. Hay diversos factores que pueden contribuir a retrasar una evaluación de este tipo, como los procedimientos contradictorios en las auditorías de cumplimiento de la Comisión o la necesidad de verificaciones adicionales por parte de la Comisión, según lo permita el Reglamento hasta el final del período en el que los beneficiarios deben conservar sus documentos justificativos.

En el ejercicio contable 2016/2017, esto ocurrió en 40 programas de la DG Política Regional y Urbana y 47 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, tal como se detalla en los IAA de 2018. Para estos programas, la Comisión aplicará las correcciones financieras adicionales que hagan falta para rebajar el porcentaje de error residual por debajo del 2 %.

6.66. La Comisión considera que los gastos certificados al cierre para el paquete afectado se ajustan a los reglamentos correspondientes, tal como se recoge en su respuesta al informe anual de 2016 del TCE, en el que se detectaron dos errores idénticos.

6.67. De acuerdo con un estudio de caso definitivo de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), se formularon recomendaciones financieras para un proyecto incluido en el paquete de cierre húngaro. Independientemente de los gastos relacionados, el programa presentaba suficientes gastos subvencionables para que la Comisión procediese a un cierre parcial. A raíz del informe de la OLAF, la instancia judicial competente de un Estado miembro retiró a finales de 2018 la acusación que pesaba contra el contratista. La investigación en el segundo Estado miembro sigue abierta. La Comisión hará un seguimiento del progreso de este caso y evitará cualquier riesgo de cuantías irregulares en el balance final.

6.68 a 6.70. Como es lógico, las disposiciones de **cierre** del RDC cubren los gastos específicos que se deben tratar al cierre, como la liquidación de los anticipos abonados a instrumentos financieros ejecutados frente al total de los anticipos abonados (artículo 42 del RDC). Sin embargo, la mayor parte de los gastos de la mayoría de los PO se habrán incluido en las cuentas anuales y serán definitivos.

La Comisión considera que unas directrices presentadas a tiempo resultarán útiles de cara al cierre de los PO en 2025. Dichas directrices pueden arrojar claridad sobre la plantilla del **informe de ejecución final** (artículo 142 del RDC) para garantizar que se incluya toda la información necesaria, además de aclarar, en cuanto al período 2007-2013, el tratamiento al cierre de varias cuestiones, por ejemplo: la liquidación de anticipos de las ayudas estatales restantes (artículo 131, apartado 5, del RDC), los ingresos generados tras la conclusión de los proyectos (artículo 61 del RDC), los proyectos inacabados (artículo 2, apartado 14, del RDC), la ejecución escalonada de proyectos, la limitación del último pago de la UE (artículo 129 del RDC), etc.

Conclusión y recomendaciones

6.71. En sus IAA de 2018, la Comisión informó con total transparencia de que se corre el riesgo de que el **porcentaje de error** siga siendo material en 40 programas de la DG Política Regional y Urbana y 47 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. En esos mismos IAA, indicó los programas afectados. De acuerdo con los reglamentos aplicables al período de programación 2014-2020, la Comisión se compromete a aplicar las correcciones financieras adicionales necesarias a estos programas, incluidas correcciones financieras netas cuando se cumplan las condiciones reglamentarias.

El aumento de los gastos certificados en los Estados miembros, así como el enfoque basado en el riesgo que aplica la Comisión en sus auditorías de cumplimiento, explican el incremento de los porcentajes medios de error residual total recogidos en los respectivos IAA de la Comisión en comparación con 2017.

No obstante, la Comisión no comparte la valoración del TCE respecto a tres errores significativos en el período 2014-2020 y dos errores en el período 2007-2013. Ello se debe a diferencias en la interpretación de las normas nacionales o de la UE aplicables que afectan al porcentaje de error calculado.

La Comisión remite a los escenarios pesimistas recogidos en los informes anuales de actividades (IAA) de 2018, que en su opinión reflejan, teniendo en cuenta los errores aceptados, una estimación razonable del porcentaje de error.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de gestión y auditoría de los programas afectados para hacer un seguimiento de las conclusiones acordadas y garantizar progresivamente un **nivel de error residual inferior al 2 %** en todos los programas. El Reglamento dota a la Comisión de todas las herramientas de supervisión necesarias para detener los pagos intermedios o el pago del balance anual y realizar correcciones financieras adicionales con vistas a garantizar que, con el tiempo, todos los programas presenten un porcentaje de error residual aceptable.

6.72. La Comisión destaca la importante labor de detección de errores llevada a cabo por las **autoridades de auditoría**, que permitió obtener opiniones de auditoría detalladas de todos los programas, incluidas opiniones negativas en 11 casos, y correcciones financieras significativas en las cuentas anuales y al cierre.

La Comisión comunicó en los IAA correspondientes de 2018 que siete autoridades de auditoría deben seguir mejorando. El funcionamiento del resto de autoridades de auditoría se consideró adecuado, en ocasiones solo a falta de pequeñas mejoras, teniendo en cuenta la evaluación detallada realizada por la Comisión sobre cada autoridad de auditoría y cada programa.

Por lo tanto, en general, la Comisión confía en el trabajo de las autoridades de auditoría, con excepción de un número reducido de casos en los que se comunicaron las reservas oportunas y se pusieron en marcha planes de acción para solicitar las mejoras necesarias.

6.73. La Comisión considera que cuenta con un planteamiento sólido para obtener las garantías razonables necesarias respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión y control.

La Comisión ha formulado su **sistema de garantía** de forma que los directores generales puedan ofrecer garantías respecto de cada uno de los 419 PO, en cumplimiento de sus obligaciones como ordenadores delegados. Este modelo de garantía se basa en un planteamiento de auditoría proporcional, en dos fases y eficiente en términos de costes administrativos: una revisión documental sistemática de todos los PO y auditorías de cumplimiento sobre el terreno adicionales basadas en el riesgo en PO específicos. La Comisión considera que tiene garantías razonables respecto a la legalidad y la regularidad de los gastos subyacentes, excepto en los programas respecto de los que notificó posibles correcciones financieras adicionales.

En los IAA de 2018, la Comisión presentó no solo su estimación de los **porcentajes de error residual globales**, sino también escenarios pesimistas (incluidos los resultados de la auditoría del TCE en los casos en que estaban disponibles). Esto implicó el uso de índices fijos para algunos programas en los que había indicios de que algunos errores podrían no haber sido detectados.

6.74. La Comisión remite a su respuesta al apartado 6.56. La Comisión opina que el riesgo estimado en el momento del pago incluido en su informe anual de gestión y rendimiento ofrece una representación veraz del riesgo para la legalidad y regularidad de los gastos desembolsados en 2018 en el marco de la política de cohesión, que corresponden a un período distinto al auditado por el TCE.

6.75. El **marco de control y garantía** fue diseñado para asegurar un porcentaje de error residual inferior al 2 % por programa. La Comisión concluyó que este era el caso de la mayor parte de los programas (70 %), pero convino en que todavía no lo es para el 30 % de los programas señalados en los IAA de 2018. Para estos y otros casos confirmados en los que el TCE halló errores adicionales, la Comisión realizará un seguimiento y aplicará las correcciones financieras adicionales que hagan falta, incluidas correcciones financieras netas cuando se cumplan las condiciones establecidas por el colegislador.

La Comisión coincide en que estos programas requieren mejoras adicionales. Las autoridades de gestión y auditoría deben reforzar sus respectivas auditorías y **verificaciones de la gestión** para reforzar la prevención de errores en futuros ejercicios contables. La Comisión colaborará con las autoridades correspondientes para mejorar sus procedimientos de control.

6.76. En cuanto a las dos **recomendaciones de años anteriores** en relación con las cuales, según el informe del TCE, no se ha realizado ninguna actuación, la Comisión observa que:

- una recomendación no ha sido aceptada por la Comisión y, por lo tanto, no requiere ninguna actuación;
- se han tomado medidas para aclarar y simplificar la subvencionabilidad del IVA en la propuesta de la Comisión para el marco jurídico posterior a 2020.

Véanse también las respuestas de la Comisión al anexo 6.3.

Recomendación 6.1. (Disposiciones de auditoría para los programas de la Iniciativa Pyme)

La Comisión acepta esta recomendación.

a) El artículo 40, en su versión revisada, del RDC establece un nuevo modelo de garantía que incluye, concretamente, informes de control e informes de auditoría de auditores externos del BEI/FEI, cuyos modelos se aprueban mediante actos de ejecución.

El FEI ha confirmado que está preparado para ampliar voluntariamente el uso de los nuevos tipos de informes de auditoría a todos los programas de la Iniciativa Pyme. Se considera que tanto el nuevo modelo de garantía del RDC como la aplicación voluntaria de los informes de auditoría para las iniciativas relacionadas con pequeñas y medianas empresas (pymes) abordan esta recomendación.

Recomendación 6.2 (Retención injustificada de pagos por las autoridades de los Estados miembros)

La Comisión acepta la recomendación y adoptará las medidas oportunas para garantizar que las autoridades de gestión y auditoría presten la debida atención al cumplimiento del artículo 132 del RDC.

Recomendación 6.3 (Disposiciones de cierre para 2014-2020):

La Comisión examina sistemáticamente cada programa antes del cierre para asegurar que el nivel de gasto irregular esté por debajo del umbral de materialidad. Esto ocurrirá también en los programas del período 2014-2020, cuyo cierre está programado en el Reglamento para 2023.

a) La Comisión acepta la recomendación e indicará los principales riesgos que pueden afectar al cierre de los programas del período 2014-2020 basándose en las lecciones aprendidas durante la ejecución de los programas y teniendo en cuenta las futuras directrices de cierre para los Estados miembros.

b) La Comisión acepta, por principio, esta parte de la recomendación, pero considera que la elaboración de este tipo de directrices no es urgente, ya que el cierre previsto en el calendario normativo tendrá lugar en 2025. Además, dichas directrices de cierre deberían tener en cuenta las experiencias extraídas de la ejecución de los programas.

Parte 2 — Evaluación del rendimiento de los proyectos

6.81. La Comisión observa que no existe ningún requisito reglamentario que exija el establecimiento de **indicadores de resultados** a nivel de proyecto. En los reglamentos que rigen los Fondos para los períodos 2007-2013 y 2014-2020, el término «indicadores de resultados» se menciona únicamente en el contexto de los ejes prioritarios.

Una **lógica de intervención** correctamente diseñada, como la descrita en los PO, asegurará que las realizaciones y los resultados de los proyectos contribuyan a lograr los resultados esperados de los PO, teniendo presente que estos también se ven influidos por factores externos.

6.82 y 6.83. La Comisión observa que, en el 95 % de los proyectos examinados se establecieron indicadores de realización, o bien indicadores de realización y de resultados, a nivel de proyecto, de conformidad con las exigencias previstas en los reglamentos de la UE aplicables a este ámbito de gasto.

Las **evaluaciones de impacto** también ayudarán a valorar la contribución de las operaciones cofinanciadas a los objetivos de los PO. La Comisión considera que existe una diferencia entre los resultados directos a nivel de proyecto y los resultados que deben alcanzarse a nivel de los PO.

La Comisión también destaca que la legislación que rige el período de programación 2014-2020 ha reforzado la lógica de intervención y la atención a los resultados.

6.84. La Comisión observa con satisfacción que todos los Estados miembros auditados han establecido **sistemas de seguimiento** para registrar información sobre el rendimiento. Para el período 2014-2020, la información sobre el rendimiento de las políticas es un componente destacado de la mayor **atención a los resultados**, basada en la lógica de intervención y en el seguimiento de los indicadores comunes notificados anualmente a la Comisión mediante los informes de ejecución.

6.85. Con la reciente modificación del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, las autoridades de auditoría tienen la obligación de incluir la fiabilidad de los datos sobre rendimiento, además de en las auditorías de sistemas, en las auditorías de operaciones. Esto contribuirá a aumentar las garantías de calidad y fiabilidad de los datos de rendimiento comunicados a la Comisión.

6.86. La Comisión llevó a cabo un total de 43 auditorías basadas en el riesgo en 17 Estados miembros para evaluar la fiabilidad de los datos de rendimiento comunicados por los Estados miembros. En nueve casos, se detectaron deficiencias materiales. Se han formulado recomendaciones para mejorar la elaboración de informes y los sistemas informáticos siempre que sea necesario, así como para corregir los datos sobre rendimiento. Las lecciones aprendidas de estas auditorías se pusieron en común con las autoridades responsables de los programas para aumentar el grado de concienciación sobre los riesgos que afectan a la fiabilidad de los datos sobre rendimiento y seguir mejorando los informes.

6.87 y 6.88. Es importante recordar que la muestra del TCE incluía proyectos correspondientes a los períodos 2007-2013 y 2014-2020, con un cambio significativo con respecto al enfoque del rendimiento y a la lógica de intervención de los programas en el Reglamento del período 2014-2020. En consecuencia, los resultados notificados ofrecen una visión limitada de los resultados específicos logrados hasta el momento en el período 2014-2020.

No obstante, la Comisión observa que el 81 % de los proyectos había cumplido, total o parcialmente, sus indicadores de resultados, teniendo en cuenta que estos todavía pueden cambiar tras la finalización física de los proyectos.

Anexo 6.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores

Recomendación 1 (2015 — Concepción y mecanismo de ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el próximo período de programación)

La Comisión hace hincapié en que sus propuestas legislativas incluyen más de 80 medidas de simplificación inspiradas directamente por el trabajo del Grupo de alto nivel sobre la Simplificación, las recomendaciones pasadas del TCE y las contribuciones de otras partes interesadas.

Recomendación 2 (2015 — Proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre cómo simplificar y evitar normas innecesariamente complejas u onerosas)

La Comisión evalúa constantemente las normas nacionales de subvencionabilidad de aquellos programas de alto riesgo seleccionados para las auditorías sobre el terreno. La metodología de auditoría se elaboró con el fin de garantizar que los auditores de la Comisión informen también acerca de cualquier norma nacional innecesariamente compleja (sobrerregulación), así como de ejemplos de buenas prácticas. Con el Reglamento Ómnibus, la Comisión también proporcionó OCS adicionales a las autoridades responsables de los programas, así como una mayor seguridad jurídica al establecer en el Reglamento índices que las autoridades pueden utilizar directamente para reducir la complejidad, simplificar la gestión y las reglas para los beneficiarios, y mejorar la seguridad jurídica de todas las partes.

Recomendación 3 (2015 — Prórroga del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros):

La Comisión no aceptó la recomendación.

Recomendación 1 (2017 — Disposiciones de auditoría para instrumentos del BEI/FEI)

La Comisión considera que esta recomendación ha sido abordada en su totalidad en el caso de los instrumentos BEI/FEI ajenos a los programas de la Iniciativa Pyme. En el caso de los PO de la Iniciativa Pyme adoptados antes de la modificación Ómnibus, la Comisión remite a su respuesta al apartado 6.36.

Recomendación 2 (2017 — Reembolso del IVA posterior a 2020)

La Comisión solo aceptó parcialmente la recomendación del TCE en materia de IVA. La Comisión hizo una propuesta encaminada a simplificar la subvencionabilidad del IVA para todos los beneficiarios con independencia de la naturaleza pública/privada o del estatus con relación al IVA de los beneficiarios para el marco jurídico posterior a 2020. La Comisión ha explicado la lógica de su propuesta y las dificultades que plantearía la recomendación del TCE (véase la respuesta de la Comisión a la recomendación del TCE en el informe anual de 2017 y sus respuestas a los apartados 6.31 a 6.35 en el informe anual de 2015).

Recomendación 3 (2017 — Verificación del trabajo de las autoridades de auditoría)

La Comisión lleva a cabo un seguimiento de todas las recomendaciones del TCE relacionadas con la supervisión y el apoyo del trabajo de las autoridades de auditoría y ha ofrecido orientaciones adicionales respecto al tratamiento de los anticipos de instrumentos financieros y ayudas estatales, las listas de verificación de auditoría y la documentación de auditoría.

Recomendación 6 (2017 — Controles suficientes de las autoridades de auditoría a más tardar en los IAA que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas)

La Comisión recuerda que solo ha aceptado esta recomendación parcialmente, ya que las dificultades objetivas relacionadas con el procedimiento contradictorio de sus auditorías y los requisitos jurídicos de controles adicionales tras la aceptación de las cuentas no siempre permiten extraer conclusiones sobre todos los porcentajes de error comunicados en el plazo de un año. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.64. No obstante, la Comisión ha tenido en cuenta sus resultados provisionales de auditoría en la evaluación del indicador clave de resultados 5, tal como se detalla en los IAA correspondientes. En consecuencia, la Comisión considera que ha aplicado esta recomendación en su mayor parte.

Capítulo 7 — Recursos naturales

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal De Cuentas Europeo

Parte 1: Regularidad de las operaciones

7.8. La Comisión observa que el **98 % de los gastos de este capítulo corresponde a la PAC**, siendo del **2,15 % el porcentaje de error que la Comisión fijó** y publicó en el informe anual de actividades (IAA) 2018 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI). Dicho porcentaje de error fijado por la Comisión sigue disminuyendo.

La Comisión acoge con satisfacción que el nivel de error de los gastos de la PAC fijado por la Comisión se ajuste a las conclusiones del TCE.

La Comisión considera que el **riesgo del presupuesto de la UE está debidamente cubierto por la capacidad correctora**, que consiste en recuperaciones y correcciones financieras netas de los beneficiarios. La capacidad correctora notificada en el IAA de 2018 de la DG AGRI ascendió al 1,90 % de los gastos pertinentes de la PAC. Por tanto, el importe final en riesgo se calculó en el 0,25 % de los gastos pertinentes de la PAC.

7.11. La Comisión se muestra muy satisfecha con la conclusión del TCE de que los pagos directos del FEAGA, que ascendieron a 41 500 millones de euros en el ejercicio financiero 2018, no contienen errores materiales. **La Comisión calculó el nivel de error en los pagos directos en el 1,83 %** (véase el IAA de 2018 de la DG AGRI). Este dato se ajusta a las conclusiones del TCE.

7.14. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que 77 operaciones estaban exentas de errores y de que los pagos directos a los agricultores representan un menor riesgo de error. Véase asimismo la respuesta de la Comisión al apartado 7.11.

7.15. La Comisión considera que los errores menores son imposibles de evitar a un coste razonable.

7.17. La Comisión acoge con satisfacción **la evaluación positiva del TCE sobre la función del sistema de identificación de parcelas** en la prevención y reducción de los niveles de error.

7.18. La Comisión aprecia asimismo la evaluación del TCE sobre la **solicitud de ayuda geoespacial**, que considera un instrumento importante para evitar errores y contribuir a la simplificación de los procedimientos para los agricultores y los organismos pagadores. Véase asimismo la respuesta de la Comisión al apartado 7.17.

7.19. La Comisión observa que, en el **anexo 7.2**, el resumen de las operaciones del TCE no constituye una guía sobre el nivel relativo de error en los Estados miembros incluidos en la muestra. La Comisión señala que en los informes anuales de actividades elaborados por los servicios de la Comisión responsables de la ejecución de los fondos de la UE en modalidad de gestión compartida, así como en sus anexos técnicos, se presenta información detallada sobre los resultados de las auditorías llevadas a cabo por la Comisión y por los Estados miembros para cada uno de ellos.

Recuadro 7.3

En el caso de Estonia: La Comisión señala que, cuando se pagó en el ejercicio financiero de 2018, la operación era legal y regular y cumplía todas las condiciones de subvencionabilidad. Los cambios en la estructura de las explotaciones se efectuaron después de que se llevaran a cabo correctamente los controles de los organismos pagadores, y con posterioridad al pago. Además, tras el anuncio de la visita del TCE, el beneficiario corrigió la inclusión del segundo miembro del Consejo de administración, por lo que las autoridades estonias consideraron que el pago era subvencionable.

En el caso de Italia: La Comisión señala, como en un párrafo anterior, que cuando se pagó en el ejercicio financiero de 2018, la operación era legal y regular y cumplía todas las condiciones de subvencionabilidad. La recuperación se decidió por el cambio de las condiciones con posterioridad al pago. La Comisión entiende asimismo que las autoridades italianas cuentan con procedimientos mediante los cuales podrían haber recuperado el pago antes del pago final incluso sin la visita del TCE.

7.26. **La pesca, el medio ambiente y la acción por el clima** representan el 2 % del gasto en «Recursos naturales», y **los sistemas de gestión y control son distintos de los que se aplican a los gastos de la PAC.**

Formando parte del ciclo de control, la Comisión observa que las autoridades nacionales ya han realizado o pueden seguir realizando correcciones en relación con los problemas planteados por el TCE, que son más bien de carácter administrativo, para proteger el presupuesto de la UE.

7.31. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva del TCE sobre la coherencia de **la metodología aplicada por la DG AGRI**.

7.32. y recuadro 7.6 **El trabajo de los organismos de certificación** sobre la legalidad y la regularidad de los gastos se integró en el porcentaje global de error para la PAC, que fue del 2,15 %. Esto significa que más del 97 % del gasto de la PAC está exento de errores (véase el IAA de 2018 informe de la DG AGRI) y que **los organismos de certificación han contribuido de forma considerable al desarrollo de garantías y, con carácter preventivo, a la disminución de errores en los Estados miembros**.

La garantía de la PAC se basa en los controles acreditados de los organismos pagadores, en el trabajo de los organismos de certificación y en las propias auditorías de la DG AGRI. Para que la DG AGRI pueda confiar en ese trabajo para el desarrollo de garantías, sigue supervisando y evaluando dicho trabajo mediante numerosas auditorías, a lo largo del año, a varios organismos de certificación, así como a través de la liquidación financiera anual para todos los organismos de certificación (véase asimismo el recuadro 1.10 de este informe anual del TCE).

7.32 primer guion. La DG AGRI considera que, en general, **la metodología de muestreo de los organismos de certificación** está en consonancia con las directrices de la Comisión y proporciona resultados estadísticamente válidos. Se formularon recomendaciones dirigidas a los organismos de certificación para la mejora de su muestreo, si bien sus muestras y los errores extrapolados se consideran representativos. Solo en tres poblaciones relacionadas con tres organismos de certificación la Comisión halló problemas de muestreo que podrían socavar la representatividad estadística de la muestra de los organismos de certificación.

7.32, segundo guion. La Comisión considera que, aunque el trabajo de estos nueve organismos de certificación ofrece cierta garantía, es preciso mejorar esas **nuevas verificaciones de los controles de subvencionabilidad por los organismos de certificación**. En cualquier caso, incluso si su trabajo es un tanto insuficiente, no por ello puede decirse de los organismos pagadores que trabajen poco o no sean fiables.

7.33. La Comisión confía en el trabajo de los organismos de certificación, a la que recurre, tal como se refleja en el IAA de 2018 de la DG AGRI. Los resultados de los organismos de certificación podrían tenerse en cuenta en mayor medida en el cálculo del porcentaje de error ajustador de la DG AGRI para el ejercicio financiero de 2018, ya que se debe a **un mayor recurso a dichos resultados, si se compara con el ejercicio financiero 2017**.

Además, como puede verse en el IAA de 2018 de la DG AGRI, la Comisión evalúa el trabajo de los organismos de certificación sobre la legalidad y la regularidad de la población, por lo que puede confiarse en una o varias poblaciones, ya que solo una se considera menos fiable. Las conclusiones reflejadas en el recuadro 7.6 solo se refieren a determinadas poblaciones: la evaluación detallada de la Comisión permite confiar en el trabajo de estos organismos de certificación para otras poblaciones.

La Comisión está supervisando a los organismos de certificación para garantizar una mejora continua de su trabajo.

7.34. La Comisión subraya que el trabajo de estos organismos se tuvo en cuenta en mayor medida en el IAA de 2018 de la DG AGRI (véase la página 92 de los anexos del IAA), en comparación con ejercicios anteriores. Para el porcentaje de error en el IAA, véase la respuesta de la Comisión a los apartados 7.8 y 7.35.

7.35. La Comisión considera que **las conclusiones del TCE son coherentes con los porcentajes de error comunicados en el IAA de la DG AGRI** (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 7.8 y 7.11). El porcentaje de error estimado de la Comisión para los gastos totales de la PAC está próximo al umbral de importancia relativa (2,15 %). La Comisión considera asimismo que el riesgo del presupuesto de la UE está debidamente cubierto por la capacidad correctora, que consiste en recuperaciones y correcciones financieras netas de los beneficiarios. La capacidad correctora notificada en el IAA de 2018 de la DG AGRI ascendió al 1,90 % de los gastos pertinentes de la PAC. Por tanto, el importe final en riesgo se calculó en el 0,25 % de los gastos pertinentes de la PAC.

Conclusión

7.37. La Comisión acoge con satisfacción el resultado del TCE según el cual el nivel de error en los pagos directos no es significativo, lo que coincide con el porcentaje de error establecido en el IAA de 2018 de la DG AGRI (1,83 %). La Comisión señala que, dado que este año también se han establecido errores en los ámbitos de la Rúbrica 2 del MFP al margen de la PAC (véase el apartado 7.26), **no es posible comparar directamente el porcentaje de error del TCE para ese capítulo con el porcentaje de error de la PAC**. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 7.35, 7.11 y 7.8.

7.38. La Comisión se congratula de que **la conclusión de la auditoría del TCE se ajuste al riesgo en el momento del pago comunicado en el informe anual de gestión y rendimiento y en el IAA de 2018 de la DG AGRI**. Los bajos porcentajes de error (véase el apartado 7.35) corroboran garantías razonables de la declaración de fiabilidad del director general de la DG AGRI.

7.40. La Comisión está realizando un seguimiento activo de la exhaustividad y rápida aplicación de los planes de acción correctores elaborados por los Estados miembros, y seguirá pidiéndolos si se detectan deficiencias graves. La Comisión sigue supervisando y evaluando la calidad del trabajo de los organismos de certificación y proporcionando las orientaciones necesarias.

Parte 2: Rendimiento

7.53. Cada una de las medidas de la PAC está supervisada por los respectivos indicadores de resultados; sin embargo, la valoración de sus efectos está sujeta a una evaluación. Esa valoración está respaldada por las correspondientes preguntas de evaluación, para las que los indicadores MCSE solo constituyen una herramienta y se complementarán con otra información. La mayoría de las 35 acciones examinadas se refieren a pagos para zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas (medida 13), que son básicamente un régimen de ayuda a la renta, mientras que los indicadores de resultados para restaurar, preservar y mejorar los ecosistemas se centran en la mejora de las prácticas agrícolas. El número y la definición de los **indicadores comunes para el período 2014-2020** tuvieron que tener en cuenta la rentabilidad del sistema y una carga administrativa aceptable para los Estados miembros.

7.55. La eficacia y la eficiencia de los programas de desarrollo rural se evaluarán mediante evaluaciones ampliadas para las que los indicadores MCSE solo constituyen una herramienta, que **se complementará con otra información** para responder a las preguntas de evaluación relacionadas con cada uno de los ámbitos de interés.

7.56. El apoyo a los **jóvenes agricultores** está condicionado a los requisitos mínimos relacionados con las capacidades y la formación, que sustentan el objetivo de facilitar la entrada en el sector de agricultores (jóvenes) debidamente cualificados.

Si bien la ayuda permite controlar sus efectos en la población destinataria, la evaluación de los mismos para la renovación generacional requiere una evaluación.

7.57. Los indicadores de resultados no pueden diseñarse para cubrir cada uno de los pagos.

7.58. El objetivo de los **indicadores de resultados** es supervisar los efectos previstos de las medidas. Se definen, en la medida de lo posible, en términos porcentuales, ya que estos permiten medir, entre otros puntos, la cuota de las poblaciones destinatarias que reciben ayuda. Los indicadores de impacto miden el impacto de las intervenciones estratégicas a largo plazo, más allá de los efectos inmediatos.

Para poder evaluar si la ayuda ha contribuido eficazmente al ámbito prioritario, es necesario aislar el efecto estratégico de otros factores que también influyen (datos contextuales, otras políticas afines, etc.). Se requiere medir los llamados «**impactos netos**». Esto suele llevarse a cabo mediante evaluaciones.

7.59. En efecto, toda la población del municipio en el que se ha aplicado una acción puede beneficiarse potencialmente de la acción, pero no todos los habitantes de un municipio estarán dispuestos a utilizar nuevos servicios o infraestructuras. Ahora bien, si desean hacerlo, el servicio o la infraestructura están disponibles.

7.60. Seis indicadores de resultados se basan en encuestas de muestras realizadas en cada uno de los Estados miembros. Aunque la orientación general se emitió después de que se iniciara la ejecución del proyecto, estuvo disponible a tiempo para llevar a cabo la encuesta.

7.62. **Los pagos directos a los jóvenes agricultores** se destinan principalmente a contribuir al objetivo específico de «contribuir a la renta agrícola y limitar la variabilidad de los ingresos de las explotaciones de forma que distorsione lo menos posible el comercio», como sucede con todos los pagos directos.

Huelga decir que las explotaciones con una renta menos vulnerable están en mejores condiciones para invertir y aumentar su competitividad. Este punto es especialmente pertinente en el caso de los jóvenes agricultores recién establecidos. Además, potenciar el apoyo a estos jóvenes agricultores también sirve para fomentar el relevo generacional en la agricultura.

Los indicadores de resultados subyacentes son, por tanto, principalmente «Proporción de ayuda directa en la renta agrícola» y «variabilidad de la renta agrícola».

7.63. La Comisión considera que el porcentaje de **superficie sujeta a prácticas ecológicas** es un indicador relevante, ya que cuantifica la cobertura de estas prácticas, lo que constituye un elemento importante para su eficacia.

7.64. La Comisión ha pedido a los Estados miembros que faciliten datos sobre el uso de la excepción relativa al uso de tierras en barbecho declaradas como «superficies de interés ecológico». Sin embargo, la calidad de los datos recibidos no permitió obtener una imagen suficientemente fiable y completa del uso de esta excepción.

Conclusión y recomendaciones

7.65. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que **la mayoría de las acciones de desarrollo rural ya concluidas produjeron el resultado esperado**.

El uso de las **opciones de costes simplificados** para medidas no relacionadas con la superficie o relacionadas con los animales es una opción que ofrece el Reglamento y que los Estados miembros pueden adoptar con carácter voluntario. La Comisión señala, no obstante, que el uso de las opciones de costes simplificados ha aumentado gradualmente a lo largo del período de programación.

7.66. La propuesta de un **modelo de aplicación de la PAC basado en el rendimiento para después de 2020** se basa en el MCSE actual y, aun reconociendo sus deficiencias, sigue desarrollando indicadores adecuados. Por ello, la Comisión ha mejorado el sistema de indicadores para la evaluación de los pagos directos, el desarrollo rural y los programas sectoriales. Todas las intervenciones están cubiertas por indicadores de realización y de resultados (estos últimos permiten fijar objetivos). Mientras que los indicadores de producción permiten un recuento cuantitativo de las intervenciones (principalmente utilizadas para la liquidación del rendimiento), los indicadores de resultados reflejan los fines y los efectos previstos de las mismas.

Recomendación 7.1 (Medición de resultados de la PAC y notificación)

La Comisión acepta la recomendación.

El anexo I de la propuesta de la Comisión, por el que se establecen normas para un nuevo plan estratégico que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común [COM(2018/392)], define los indicadores comunes de impacto, realización y resultados de la PAC. Los indicadores de resultados propuestos deben servir para: i) establecer objetivos operativos para la ejecución de las intervenciones pertinentes incluidas en los planes estratégicos de la PAC, y ii) supervisar los avances en la consecución de dichos objetivos. En este sentido, los indicadores de resultados desempeñan un papel fundamental en la planificación de las políticas y el seguimiento de su aplicación. La propuesta de la Comisión está siendo negociada con el colegislador (Consejo y Parlamento Europeo). La Comisión procurará garantizar que los indicadores de resultados reflejen los efectos previstos de las intervenciones.

Capítulo 8 — Seguridad y ciudadanía

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Parte 1: Regularidad de las operaciones

8.6. El **sistema de control de la Comisión** adoptó las medidas preventivas necesarias al no liquidar plenamente las cuentas del ejercicio financiero 2017 para España durante el ejercicio de liquidación de cuentas en 2018. La **autoridad de auditoría española** ya detectó el mismo tipo de error que el TCE durante la auditoría de los gastos. Dicha entidad auditó un 20,35 % de los gastos conexos y calculó un porcentaje de error del 0,6 %.

Recuadro 8.2

La Comisión observa que solo en una de las 10 sesiones, los registros no se mantuvieron correctamente (el certificado no incluía toda la información necesaria o estaba caducado). Las autoridades españolas tomarán medidas para que el beneficiario informe mejor en casos similares.

El **sistema de control interno** establecido por la Comisión ya había detectado el error con motivo de la auditoría de la autoridad de auditoría y lo corrigió mediante el procedimiento de liquidación de cuentas. Véase asimismo la respuesta al apartado 8.6.

Recuadro 8.3

La Comisión revisará sus **procedimientos internos** para determinar otras medidas rentables a fin de reducir el riesgo de que se vuelvan a producir casos similares. En este caso concreto, la Comisión señala que el beneficiario recibió directrices para llevar a cabo correctamente el procedimiento de contratación. Además, el informe financiero final presentado por el beneficiario iba acompañado de un certificado de auditoría sobre hechos concretos, firmado por un auditor autorizado. En general, la Comisión informa, en reuniones previas, a todos los beneficiarios contratados en el marco del subprograma Cultura de las normas relativas a los costes de subcontratación. Además, las «Directrices prácticas para la gestión de proyectos» elaboradas por la EACEA ofrecen orientaciones adicionales sobre las normas de contratación pertinentes.

Examen de los sistemas seleccionados

Gestión compartida del FAMI y del FSI

8.8. La Comisión se ha comprometido a supervisar con detenimiento la **ejecución de los fondos**, con la evaluación de los informes anuales de ejecución enviados por los Estados miembros y durante las visitas de control.

El recuadro 8.4 muestra una tendencia positiva en relación con la **ejecución de los fondos** totales disponibles **por los Estados miembros** (14 % para el período 2014-2015, 24 % para el período 2014-2016 y 36 % para el período 2014-2017).

8.9. La Comisión está convencida de que todas las **autoridades desarrollaron procedimientos detallados** que, en general, fueron suficientes para responder a los requisitos de los Reglamentos FAMI y FSI.

Recuadro 8.5

a) **Suecia** ha tomado medidas para subsanar las deficiencias detectadas, cuya aplicación adecuada resolverá satisfactoriamente los problemas apuntados.

b) Los **Estados miembros** han adoptado medidas (revisión de las listas de comprobación y de los controles) cuya aplicación adecuada resolverá satisfactoriamente los problemas apuntados.

c) Las autoridades nacionales de **Alemania** ya han tomado medidas para subsanar esta deficiencia. La Comisión supervisó con la autoridad responsable alemana la aplicación de las medidas anunciadas (actualización del manual interno).

d) La Comisión supervisará con la **autoridad responsable belga** las medidas adoptadas para subsanar esta deficiencia.

En el caso de **España**, el TCE detectó un error en el cálculo de la prefinanciación. Se trata de un error de cálculo, que se corrige durante el pago final de los proyectos en cuestión. El hecho de que los importes finales liquidados con las cuentas no superen la contribución de la UE forma parte de los controles administrativos y sobre el terreno que realiza la autoridad responsable.

Gestión directa/indirecta del FAMI y del FSI

8.11. La Comisión considera eficaz su **gestión de las convocatorias de propuestas y de las solicitudes de subvención**.

Recuadro 8.6

a) Los retrasos observados por el TCE son consecuencia del incremento elevado del presupuesto gestionado por la DG HOME y han de considerarse en el contexto más amplio del entorno político complejo en el que la DG HOME ejerce su actividad (crisis migratoria). Siempre se da prioridad a las garantías sobre el contenido, la legalidad y la regularidad. Estos retrasos se han ido reduciendo a lo largo de los años.

b) Por la naturaleza específica de la **ayuda de emergencia** en el ámbito de la migración, el comité de evaluación no siempre dispone de toda la información necesaria sobre cada elemento de la acción propuesta. En muchos casos, el comité de evaluación dejó para la fase de preparación de las subvenciones el examen con los beneficiarios de cuestiones como la presentación de indicadores de rendimiento y resultados, la subvencionabilidad de partidas de costes específicos (incluida la indicación de si son necesarias para ejecutar la subacción de que se trate, o de si son razonables). En algunos casos, como en el que detectó el TCE, solo pueden confirmarse todos los elementos concretos previstos una vez que el proyecto está realmente en curso.

c) La Comisión trató estos casos aplicando el espíritu general de las directrices y los principios del **Reglamento Financiero**.

d) La Comisión adaptará sus **directrices internas** aclarando cuál es la documentación exigida y en qué casos se comprobarán los documentos y examinarán los procedimientos de los beneficiarios.

Las estrategias de control de la Comisión se basan en los riesgos y tienen en cuenta los recursos disponibles.

Recuadro 8.7

a) La Comisión recabó información desde 2016 para actualizar los **costes unitarios** establecidos en 2014, pero consideró que los datos disponibles eran insuficientes o demasiado pobres para un nuevo cálculo de los costes unitarios. Así pues, los costes unitarios de 2014 utilizados en 2017 y 2018 se basaron en los mejores datos disponibles en aquel momento.

b) La Comisión adaptará sus **directrices internas** aclarando cuál es la documentación exigida y en qué casos se comprobarán los documentos y examinarán los procedimientos de los beneficiarios.

Las **estrategias de control de la Comisión se basan en los riesgos** y tienen en cuenta los recursos disponibles.

Conclusión y recomendaciones*Recomendación 8.1 (Controles sobre la contratación pública)*

La Comisión acepta la recomendación 8.1.

La Comisión adaptará sus directrices internas aclarando cuál es la documentación exigida y en qué casos se comprobarán los documentos y examinarán los procedimientos de los beneficiarios.

Las estrategias de control de la Comisión se basan en los riesgos y tienen en cuenta los recursos disponibles.

La Comisión también dará instrucciones a las autoridades de los Estados miembros para que su actuación se ajuste a las recomendaciones del TCE.

Parte 2: Rendimiento

8.20. Los reglamentos del FAMI y el FSI incluyen indicadores comunes, que los Estados miembros notifican como parte del **informe anual de ejecución** que se presenta a la Comisión.

La Comisión está comprobando la credibilidad de los datos facilitados por los Estados miembros en el marco de la evaluación del informe y siguiendo las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna. Esa evaluación de la credibilidad de los datos arrojados por los indicadores se ha formalizado e incluido en la lista de comprobación de los elementos que han de ser evaluados.

Capítulo 9 — Una Europa global

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Parte 1 — Regularidad de las operaciones

Recuadro 9.3. — Costes no subvencionables en la declaración de gastos

El beneficiario ha declarado a la Comisión que, entre tanto, ha recurrido al socio contratante, que reconoció que los costes comunicados a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) constituían un error de imputación de los gastos y se revertirán en consecuencia.

9.11. En el marco del **apoyo presupuestario**, las condiciones de subvencionabilidad se han evaluado exhaustivamente en las fases de diseño y desembolso de acuerdo con las directrices para el apoyo presupuestario. Las Conclusiones del Consejo de 2012 sobre el apoyo presupuestario son las siguientes: «La UE aplicará un planteamiento individualizado y dinámico de la subvencionabilidad, centrándose en los esfuerzos en materia de aplicación de unas estrategias de reforma del sector público creíbles y pertinentes».

9.12. El **enfoque nocional** en el contexto de la agrupación de las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples con las de otros donantes, se prevé en el artículo 155, apartado 5, del Reglamento Financiero y debe aplicarse en todos los casos en los que se firme un convenio de delegación y la acción correspondiente se cofinancie con otros donantes u organizaciones.

Estudio del porcentaje de error residual de 2018 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

9.15. La Comisión considera que el **estudio del PER es adecuado para ofrecer garantías al ordenador delegado**. En los dos últimos informes anuales, el TCE ha evaluado la metodología del PER y lo considera adecuado en términos generales. La Comisión ha aplicado todas las recomendaciones del TCE en relación con el PER.

9.17. En el marco del estudio del PER, la Comisión señala que para calcular el PER siguiendo la metodología, al depositar plena confianza, se han tenido en cuenta aquellos errores detectados por los auditores iniciales que no se habían corregido. Por consiguiente, la Comisión considera que el riesgo detectado de no alcanzar el objetivo es bajo. Además, cuando se deposita plena confianza en una transacción, se llevan a cabo los siguientes procedimientos: examen detallado de los anteriores trabajos de control; documentación del riesgo de error residual después de los trabajos de control; confirmación de la recuperación, cuando proceda.

9.21. En lo referente al **Informe anual de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y estudio del PER**, véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 28 al 34 en el Informe anual del FED.

Conclusiones y recomendaciones

9.23. La Comisión ya no considera aplicable parte de la recomendación de utilizar tablas de control de calidad para las verificaciones de los auditores contratados por el beneficiario. Los nuevos mandatos revisados tienen el mismo objetivo: mejorar la calidad de las auditorías y de las verificaciones de gastos.

Recomendación 1 (organizaciones internacionales)

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión introducirá un sistema de contacto inmediato centralizado con organizaciones internacionales, siempre que sus operaciones sean objeto de muestreo del TCE.

Recomendación 2 (metodología del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación)

La Comisión acepta la recomendación.

Recomendación 3 (capacidad correctora de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas)

La Comisión acepta la recomendación.

Parte 2 — Rendimiento***Recuadro 9.6 — Problemas relacionados con el rendimiento en proyectos visitados***

Debido principalmente a las condiciones climáticas, el número de participantes fue inferior al esperado. Las acciones de formación representaron menos del 3,5 % de las actividades financiadas.

Además, basándose en un informe final, descriptivo y financiero, la delegación evaluó que el contrato había alcanzado los indicadores a nivel de los objetivos generales y específicos (impacto y resultados).

La demostración conjunta tuvo que sustituirse por un ejercicio con datos reales debido a la crecida del río Sava y la declaración de una situación de emergencia en respuesta a las inundaciones en el momento del ejercicio.

Capítulo 10 — Administración***Respuestas del Parlamento Europeo al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo***

10.11. El Parlamento está de acuerdo en que, dado el contexto específico (obras que debían efectuarse a corto plazo en el contexto de la seguridad de entonces y presencia de pocos proveedores para el material específico), la competencia podría haber distado de ser óptima. Los nuevos contratos marco adjudicados en este sector a cinco contratistas se basan en la reapertura de concurso para garantizar una competencia de precios adecuada.

Respuestas de la Comisión al Informe Anual de 2018 del Tribunal de Cuentas Europeo

Regularidad de las operaciones

10.8 Por su parte, la Comisión ya ha puesto en marcha varias medidas para mejorar la actualización de la situación personal y la gestión de las **asignaciones familiares**. Además, actualmente está llevando a cabo un control de todos los casos de asignaciones no declaradas recibidas de otras fuentes.

10.12 y 10.13 La Comisión desea subrayar que los procedimientos **seleccionados relacionados con la seguridad** son procedimientos para contratos de cuantía media o baja, por debajo de los umbrales fijados en el Reglamento Financiero, a excepción de un procedimiento de alta cuantía en el que no se han detectado problemas.

La Comisión toma nota de las observaciones encontradas en los procedimientos de contratación pública de cuantía media y baja, y desea subrayar el contexto muy específico en que se llevaron a cabo las actividades, como se menciona en el apartado 10.9. En primer lugar, se analizará la naturaleza de las constataciones y se subsanarán las deficiencias del control interno mediante la aplicación de un plan de acción específico, según corresponda.

Conclusión y recomendaciones

Recomendación 10.1 (asignaciones familiares)

La Comisión acepta la recomendación y ya ha adoptado medidas para seguir mejorando la gestión de las asignaciones familiares y las actualizaciones de la situación personal:

- Utilización de la herramienta informática SYSPER para facilitar una codificación directa y más sencilla por parte de los agentes
- Derechos otorgados por un período limitado o con una fecha de finalización específica, que permitan la realización de controles periódicos
- Ampliación de la comunicación a través de canales especializados y sobre intercambios de información sobre la obligación de los agentes de actualizar su información

Además, la Comisión está llevando a cabo un ejercicio de actualización de todos los expedientes pertinentes, que concluirá a finales de 2019.

**INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES
FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y
UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE
DESARROLLO (FED)**

(2019/C 340/02)

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| FED — Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED)..... | 273 |
| Respuestas de la Comisión..... | 295 |

Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2018

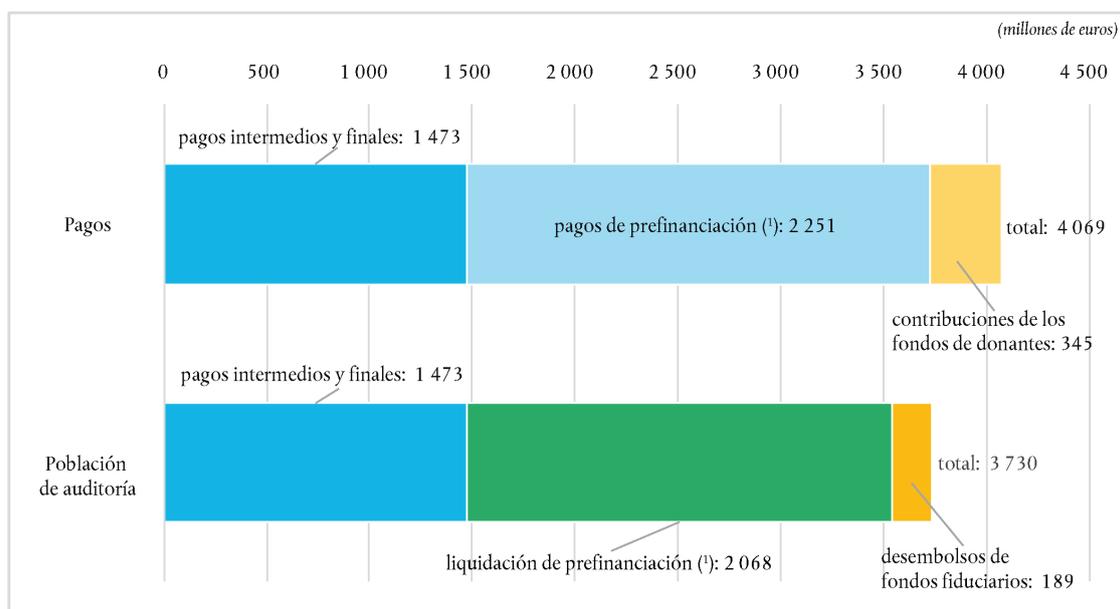
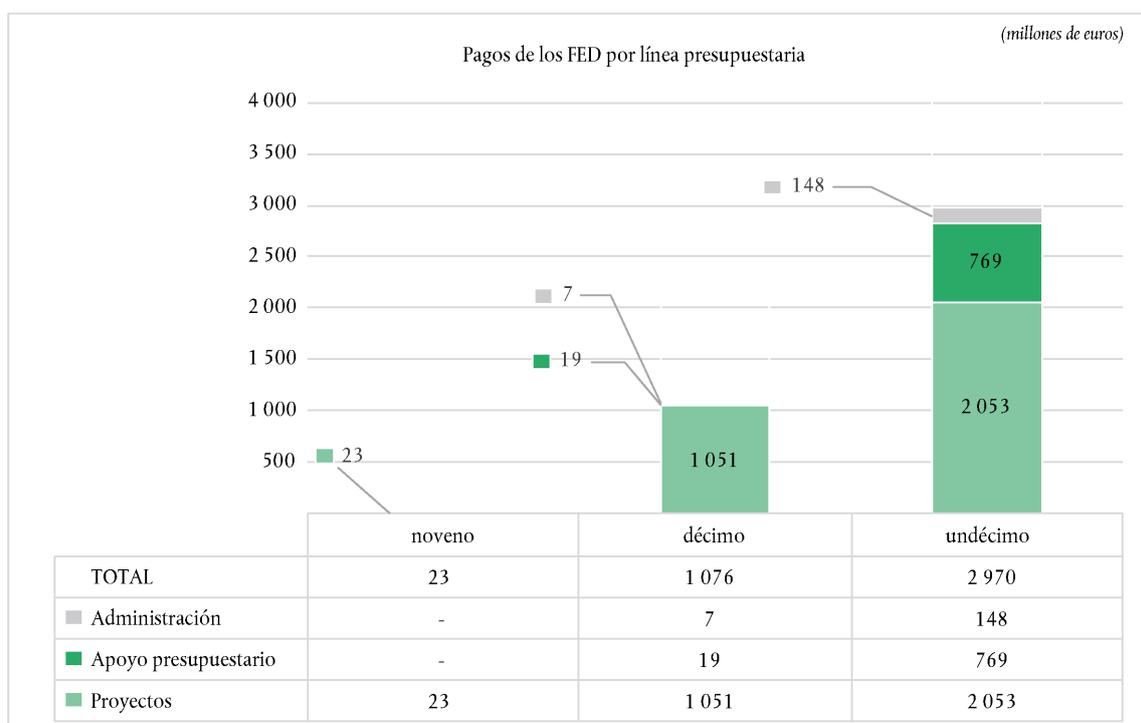
ÍNDICE

| | <i>Apartados</i> |
|---|------------------|
| Introducción | 1-5 |
| Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo | 2-5 |
| Capítulo I — Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED | 6-9 |
| Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED | I-37 |
| Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente | I-XXI |
| Información de apoyo a la declaración de fiabilidad | 10-37 |
| Alcance y enfoque de la fiscalización | 10-14 |
| Fiabilidad de las cuentas | 15 |
| Regularidad de las operaciones | 16-22 |
| Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza | 23-37 |
| Conclusión y recomendaciones | 38-41 |
| Conclusión | 38-39 |
| Recomendaciones | 40-41 |
| Capítulo III — Rendimiento | 42-43 |
| | |
| Anexo I — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a los Fondos Europeos de Desarrollo | |
| Anexo II — Pagos de los FED en 2018 por región principal | |
| Anexo III — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito de los Fondos Europeos de Desarrollo | |

Introducción

1. El presente Informe Anual recoge las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En el **recuadro 1** se ofrece una síntesis de las actividades y del gasto en este ámbito en 2018.

Recuadro 1
Fondos Europeos de Desarrollo — Resumen financiero correspondiente a 2018



(¹) Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (véase el apartado 13 del **anexo 1.1** del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2018 sobre la ejecución del presupuesto).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las *cuentas consolidadas* de 2018 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED y del informe anual de actividad de 2018 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo

2. Los FED, creados en 1959, constituyen el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea (UE) para la cooperación al desarrollo a países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y países y territorios de ultramar (PTU). El *Acuerdo de Asociación* firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años («Acuerdo de Cotonú») constituye el marco actual por el que se rigen las relaciones de la UE con los países ACP y los PTU. Su principal objetivo es reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza.
3. Los FED se caracterizan principalmente por lo siguiente:
 - a) son financiados por los Estados miembros según cuotas, o «claves de reparto», fijadas por los Gobiernos nacionales en el Consejo de la Unión Europea;
 - b) son gestionados por la Comisión, fuera del marco del presupuesto general de la UE, y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI);
 - c) debido a su carácter intergubernamental, el Parlamento Europeo ejerce un papel más limitado en su funcionamiento que en el caso de los instrumentos de cooperación para el desarrollo financiados por el presupuesto general de la UE: en particular, no interviene en el establecimiento y asignación de los recursos de los FED. No obstante, el Parlamento Europeo sigue siendo la autoridad de *aprobación de la gestión*, salvo en el caso del mecanismo de inversión gestionado por el BEI y por lo tanto fuera del ámbito de la fiscalización del Tribunal ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
 - d) el principio de *anualidad* no se aplica a los FED: los acuerdos FED suelen celebrarse para un período de compromiso de cinco a siete años, y los pagos pueden efectuarse durante un período mucho más dilatado.
4. La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG Cooperación Internacional y Desarrollo) ⁽³⁾.
5. Los gastos abarcados por el presente informe se ejecutan mediante una gran variedad de métodos ⁽⁴⁾ aplicados en 79 países.

Capítulo I — Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED

6. El presupuesto del octavo FED (1995-2000) ascendía a 12 840 millones de euros; el del noveno (2000-2007), a 13 800 millones de euros, y el del décimo (2008-2013), a 22 682 millones de euros.
7. El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED ⁽⁵⁾ (2015-2020) entró en vigor el 1 de marzo de 2015 ⁽⁶⁾. El undécimo FED cuenta con 30 506 millones de euros ⁽⁷⁾, de los que 29 089 millones de euros se destinan a los países ACP, y 364,5 millones de euros, a los PTU.
8. El **recuadro 2** muestra la utilización de los recursos del FED tanto en 2018 como de manera acumulativa.

⁽¹⁾ Véanse los artículos 43, 48 a 50 y 58 del Reglamento (UE) 2015/323 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

⁽²⁾ En 2012, un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal (artículo 134 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 78 de 19.3.2008, p. 1) estableció normas relativas a la fiscalización de estas operaciones por el Tribunal. El mecanismo de inversión no está sujeto a la declaración de fiabilidad del Tribunal.

⁽³⁾ Salvo el 5 % de los gastos de los FED de 2018, gestionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

⁽⁴⁾ Como contratos de obras/suministros/servicios, subvenciones, apoyo presupuestario y estimaciones de programas.

⁽⁵⁾ DO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

⁽⁶⁾ Entre 2013 y 2015, se comprometieron fondos a través de un *crédito-puente* para garantizar la continuidad hasta que fuera ratificada por el undécimo FED.

⁽⁷⁾ Incluidos 1 139 millones de euros gestionados por el BEI.

Recuadro 2
Utilización de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2018

(millones de euros)

| | Situación al final de 2017 | | Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2018 (neto) ⁽⁶⁾ | | | | | Situación al final de 2018 | | | | | |
|---|----------------------------|--|--|---------------------------|------------|-----------------------------|---------------|----------------------------|------------|------------|--------------|---------------|--|
| | Importe total | Porcentaje de ejecución ⁽²⁾ | Octavo FED ⁽³⁾ | Noveno FED ⁽³⁾ | Décimo FED | Undécimo FED ⁽³⁾ | Importe total | Octavo FED | Noveno FED | Décimo FED | Undécimo FED | Importe total | Porcentaje de ejecución ⁽²⁾ |
| A – RECURSOS ⁽¹⁾ | 76 924 | | - 7 | - 40 | - 65 | 126 | 14 | 10 378 | 15 390 | 21 423 | 29 747 | 76 938 | |
| B – UTILIZACIÓN | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Compromisos globales ⁽⁴⁾ | 65 852 | 8,6 % | - 4 | - 33 | - 147 | 4 332 | 4 148 | 10 378 | 15 358 | 20 905 | 23 359 | 70 000 | 9,1 % |
| 2. Compromisos individuales ⁽⁵⁾ | 59 243 | 7,7 % | 0 | 16 | 236 | 4 687 | 4 939 | 10 376 | 15 305 | 20 361 | 18 140 | 64 182 | 8,3 % |
| 3. Pagos | 49 498 | 6,4 % | 0 | 23 | 1 076 | 2 970 | 4 069 | 10 375 | 15 187 | 18 829 | 9 176 | 53 567 | 7,0 % |
| C – Compromisos pendientes (B1-B3) | 16 354 | 2,1 % | | | | | | 3 | 171 | 2 076 | 14 183 | 16 433 | 2,1 % |
| D – Saldo disponible (A-B1) | 11 072 | 1,4 % | | | | | | 0 | 32 | 518 | 6 388 | 6 938 | 0,9 % |

⁽¹⁾ Incluye dotaciones iniciales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

⁽²⁾ En porcentaje de los recursos.

⁽³⁾ Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

⁽⁴⁾ Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación.

⁽⁵⁾ Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

⁽⁶⁾ Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de 2018 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el BEI.

9. En 2018, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo siguió esforzándose por reducir antiguas *prefinanciaciones* y *compromisos* no utilizados con un objetivo del 25 % ⁽⁸⁾ (véase el **recuadro 3**).

Recuadro 3**Indicadores clave de resultados sobre la reducción de antiguas prefinanciaciones, compromisos no utilizados y contratos vencidos**

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo excedió este objetivo, reduciendo la antigua prefinanciación en un 43,79 % en todo su ámbito de responsabilidad (el 40,33 % correspondiente al FED) y en un 39,71 % (el 37,10 % correspondiente al FED)

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo también alcanzó su objetivo para este ICR (valor por debajo del 15 %), alcanzando el 13,88 % del total. Aunque el objetivo no se alcanzó para el FED, el porcentaje mejoró con respecto a 2017. Como en años anteriores, la principal razón de la diferencia entre los resultados del FED y los de los restantes ámbitos de responsabilidad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se debe a la complejidad técnica del cierre de los contratos del FED que tienen órdenes de cobro no pagadas. Con arreglo al nuevo procedimiento establecido en septiembre de 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo consiguió reducir el porcentaje, que pasó del 18,75 % en 2017 al 17,27 % en 2018.

⁽⁸⁾ Este porcentaje se fijó como objetivo general de todo el ámbito de responsabilidad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo como un objetivo específico para los FED.

Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED

Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente

Opinión

- I. El Tribunal ha fiscalizado:
 - a) las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, compuestas por el balance financiero, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y el informe sobre la ejecución financiera para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018 aprobado por la Comisión el 26 de junio de 2019;
 - b) la *legalidad y regularidad* de las operaciones subyacentes cuya gestión financiera corresponde a la Comisión ⁽⁹⁾.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

- II. En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2018 y los resultados de sus operaciones, el flujo de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con el reglamento financiero de los FED y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

- III. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

- IV. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto, el gasto aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2018 está significativamente afectado por *error*.

Fundamento de la opinión

- V. El Tribunal ha realizado la fiscalización de acuerdo con las *normas internacionales de auditoría* y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas y códigos. El Tribunal también ha cumplido los requisitos de independencia y sus obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. El Tribunal considera que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de su opinión.

⁽⁹⁾ De conformidad con los artículos 43, 48, 49, 50 y 58 del reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la declaración de fiabilidad no abarca la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. Los gastos registrados en 2018 en el marco de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED están significativamente afectados por errores. El nivel de error estimado por el Tribunal en el gasto aceptado en las cuentas es del 5,2 %.

Cuestiones clave de auditoría

VII. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según el criterio profesional del Tribunal, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinó estas cuestiones al fiscalizar los estados financieros en su conjunto y formarse una opinión sobre los mismos, el Tribunal no emite una opinión específica sobre ellas.

Gastos devengados

VIII. El Tribunal evaluó los gastos devengados presentados en las cuentas (véase la nota 2.8), que están sujetos a un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2018, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados pero todavía no notificados por los beneficiarios ascendían a 5 133 millones de euros (al final del ejercicio 2017: 4 653 millones de euros).

IX. El Tribunal examinó el cálculo de estas estimaciones del devengo y controló una muestra de 30 contratos individuales para valorar el riesgo de inexactitudes en el devengo. Basándose en el trabajo realizado, el Tribunal llegó a la conclusión de que los gastos devengados reconocidos en las cuentas definitivas eran apropiados.

Impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea sobre las cuentas de los FED de 2018

X. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE. El 19 de marzo de 2018, la Comisión publicó un proyecto de acuerdo de retirada que destacaba los avances realizados en las negociaciones con el Reino Unido y establecía que el Reino Unido seguiría formando parte de los FED hasta el cierre del undécimo FED y de todos los FED anteriores que sigan abiertos. Asimismo, asumiría las mismas obligaciones que los Estados miembros en virtud del acuerdo interno por el que se estableció el undécimo FED, así como las obligaciones derivadas de los FED anteriores hasta su cierre.

XI. El proyecto de acuerdo de retirada también establece que, en el caso de los importes de los proyectos en el marco del décimo FED o de FED anteriores que no se hayan comprometido o que se hayan liberado el día de entrada en vigor de este acuerdo, no se volverá a utilizar la parte del Reino Unido de estos importes. Lo mismo ocurre con la parte de los fondos del Reino Unido que no se haya comprometido o que se haya liberado en el marco del undécimo FED tras el 31 de diciembre de 2020. Dado que las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea siguen en curso, el texto final del acuerdo no se ha confirmado todavía.

XII. Por consiguiente, no existe ningún impacto financiero que notificar en las cuentas de los FED de 2018. El Tribunal llega a la conclusión de que las cuentas de los FED, a 31 de diciembre de 2018, reflejan correctamente el estado del proceso de retirada en dicha fecha.

Responsabilidades de la dirección

XIII. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de los FED con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED.

XIV. Al preparar las cuentas de los FED, la Comisión debe evaluar la capacidad que tienen para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar las cuestiones relacionadas, además de partir de la hipótesis de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien que no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XV. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de los FED.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes de los FED

XVI. Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas de los FED estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una *declaración sobre la fiabilidad* de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas de los FED.

XVII. Como parte de una auditoría llevada a cabo de conformidad con las NIA y a las ISSAI, el Tribunal aplica su juicio profesional y mantiene una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- Identifica y valora los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas de los FED, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error, y diseña y aplica procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar su opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.
- Adquiere un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.
- Evalúa la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.
- Llega a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándose en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre material relacionada con hechos o con condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de los FED para continuar como empresa en funcionamiento. Si llega a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, el Tribunal debe señalar en su informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas de los FED o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar su opinión. Las conclusiones del Tribunal se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de su informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.
- Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas anuales, incluida la información revelada, y si las cuentas anuales representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

XVIII. El Tribunal comunica a la dirección, entre otras cosas, cuándo tiene previsto realizar la auditoría y cuál será su alcance, así como las constataciones significativas y cualquier deficiencia importante hallada en el control interno.

XIX. Respecto de los ingresos, el Tribunal examina todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos.

XX. En cuanto a los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el *receptor* de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XXI. A partir de las cuestiones debatidas con la Comisión, el Tribunal determina aquellas que revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas de los FED y que por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. El Tribunal describe estas cuestiones en su informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o, cuando, en circunstancias extremadamente poco frecuentes, determina que la cuestión no se debería comunicar en su informe porque cabe esperar razonablemente que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que tendría dicha comunicación.

11 de julio de 2019
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi, Luxemburgo, LUXEMBURGO

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad

Alcance y enfoque de la fiscalización

10. En el **anexo 1.1** del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2018 sobre la ejecución del presupuesto se describen el enfoque y los métodos de auditoría del Tribunal.

11. Las observaciones del Tribunal relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED se basan en los estados financieros ⁽¹⁰⁾ de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED aprobados por la Comisión de conformidad con el reglamento financiero de los FED ⁽¹¹⁾, acompañados de la carta de manifestaciones del contable recibida el 27 de junio de 2019. El Tribunal examinó los importes y los datos presentados, y evaluó los principios contables aplicados, así como las principales estimaciones efectuadas por la Comisión y la presentación general de las cuentas.

12. Para auditar la regularidad de las operaciones, el Tribunal examinó una muestra de 125 operaciones representativas del conjunto de pagos de los FED, que consistían en 96 pagos autorizados por 19 delegaciones de la UE ⁽¹²⁾ y 29 pagos aprobados por los servicios centrales de la Comisión ⁽¹³⁾. Puesto que parte de la población auditada estaba cubierta por el estudio sobre el *porcentaje de error residual* (PER) de 2018 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ⁽¹⁴⁾, el Tribunal incluyó en la muestra 14 operaciones adicionales, a las que aplicó, después del ajuste, los resultados ⁽¹⁵⁾ de este estudio. Así, el número total de operaciones de la muestra se elevó a 139, lo que se ajusta al modelo de garantía del Tribunal. Cuando se detectaron errores en las operaciones, analizó los sistemas pertinentes para identificar insuficiencias.

13. El Tribunal también examinó lo siguiente en 2018:

- a) todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos;
- b) algunos sistemas utilizados por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y las delegaciones de la UE, centrándose en: i) controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión o auditores (contratados por la Comisión o por los beneficiarios) o supervisores externos antes de efectuar los pagos, ii) control y supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas y el estudio sobre el PER mencionado anteriormente;
- c) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en el *informe anual de actividad* de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la coherencia de la metodología para la estimación de los importes de riesgo, las futuras correcciones y recuperaciones y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión;
- d) un seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.

14. Como se indica en el apartado 4, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ejecuta la mayor parte de los instrumentos de ayuda exterior financiados con cargo al presupuesto general de la UE y a los FED. Las observaciones del Tribunal sobre los sistemas, la fiabilidad del informe anual de actividad y la declaración del director general relativa a 2018 se refieren a todos los ámbitos de competencias de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

⁽¹⁰⁾ Véase el artículo 39 del Reglamento (UE) 2018/1877.

⁽¹¹⁾ Véase el artículo 38 del Reglamento (UE) 2018/1877.

⁽¹²⁾ Angola, Barbados, Botsuana, Burkina Faso, Chad, Yibuti, Etiopía, Guinea, Haití, Jamaica, Kenia, Madagascar, Malawi, Mozambique, Níger, Sierra Leona, Sudán, Tanzania y Zimbabue.

⁽¹³⁾ DG Cooperación Internacional y Desarrollo: 124 pagos, y DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas: 1 pago para ayuda humanitaria.

⁽¹⁴⁾ La DG Cooperación Internacional y Desarrollo contrata anualmente un estudio del porcentaje de error residual (PER) para valorar el nivel de error que se ha sustraído a todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. El estudio del PER no constituye un encargo de fiabilidad ni una auditoría; se basa en la metodología y en el manual del PER facilitado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

⁽¹⁵⁾ Los análisis del Tribunal del estudio del PER han mostrado que, en comparación con el trabajo de auditoría del Tribunal, la metodología subyacente supone la realización de muchas menos verificaciones sobre el terreno (hasta 9) y deja menos margen para el examen de los procedimientos de contratación pública. Por lo tanto, este año se ajustarán los resultados del estudio del PER para reflejar el grado de incumplimiento de las normas de contratación pública. La base para los ajustes fueron las constataciones de 2014 a 2017 de la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED.

Fiabilidad de las cuentas

15. La fiscalización del Tribunal reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

Regularidad de las operaciones

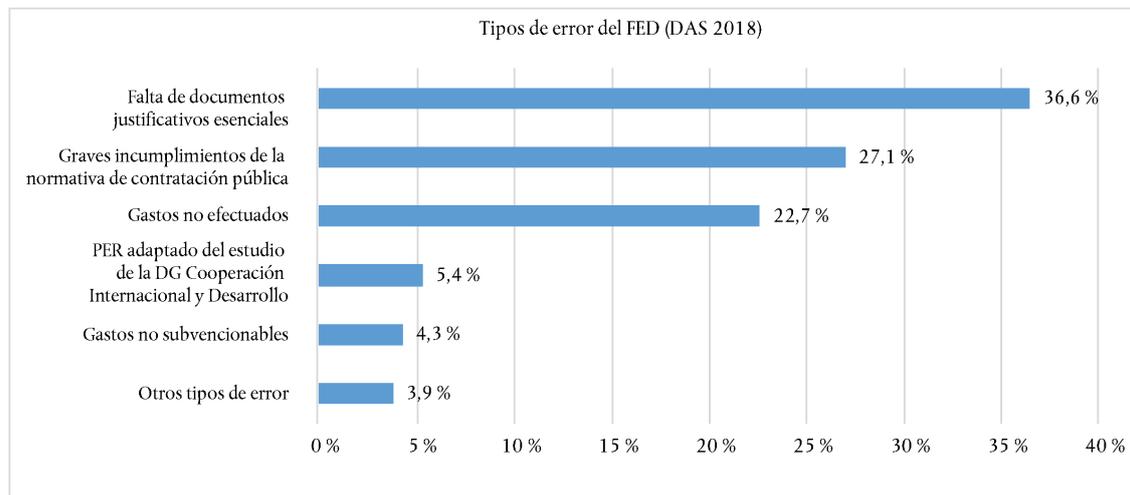
Ingresos

16. Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

Pagos

17. El **anexo I** ofrece una visión general de los resultados de la verificación de operaciones de las 125 operaciones de pago examinadas, de las cuales, 51 (el 41 %) contenían errores. Sobre la base de los 39 errores cuantificados y de los resultados ajustados del estudio del PER de 2018 (véase el apartado 12), el nivel de error estimado por el Tribunal es del 5,2 % ⁽¹⁶⁾. De las 39 operaciones de pago que contenían *errores cuantificables*, 9 (el 23 %) correspondían a operaciones finales autorizadas después de haber realizado todos los controles *ex ante*. En el **recuadro 4** se presenta un desglose del nivel de error estimado por el Tribunal para 2018 por tipo de error. En el **recuadro 5** figuran ejemplos de estos errores.

Recuadro 4
Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

18. Como en ejercicios anteriores, la Comisión y sus socios ejecutivos cometieron más errores en las operaciones correspondientes a *estimaciones de programas, subvenciones, acuerdos de contribución* con organizaciones internacionales y *acuerdos de delegación* con organismos de cooperación de los Estados miembros de la UE que en cualquier otra forma de apoyo ⁽¹⁷⁾. De las 61 operaciones de este tipo examinadas, 33 (el 54 %) contenían errores cuantificables que representaban el 62,5 % del nivel de error estimado.

⁽¹⁶⁾ El Tribunal calculó su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,2 % y el 9,1 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽¹⁷⁾ Como contratos de obras, suministros o servicios.

Recuadro 5
Ejemplos de errores cuantificables en operaciones de proyectos

a) Gastos no efectuados

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional sobre la gestión del riesgo de catástrofes naturales en la región del Caribe. El valor total del contrato y la contribución de la UE fue de 12,29 millones de euros. La organización internacional ejecutó partes del proyecto a través de subvenciones en cascada a otras organizaciones. En su examen de 10 diferentes partidas de gastos, el Tribunal identificó 4 casos en que la organización internacional había notificado pagos de anticipos a otras organizaciones como gastos efectuados. El Tribunal confirmó que las otras organizaciones no habían comenzado o no habían completado el trabajo del proyecto, lo que significa que los gastos notificados (573 494 euros) todavía no se habían efectuado.

b) Falta de documentos justificativos esenciales

La Comisión suscribió un contrato de subvención con una asociación para la ejecución de un proyecto cultural y educativo en Belice. El valor total del contrato era de 0,5 millones de euros; la contribución máxima se fijó en 0,4 millones de euros. La Comisión aceptó erróneamente los costes del proyecto (360 000 euros) antes de recibir el informe financiero final, la solicitud de pago o el informe de verificación del gasto, según se establecía en el contrato.

La Comisión celebró un acuerdo administrativo con una organización internacional relativo a un programa de reducción del riesgo de catástrofes en los países ACP. El valor total del contrato y la contribución de la UE fue de 74,5 millones de euros. La organización internacional ejecutó partes del proyecto a través de subvenciones a terceras partes. Al examinar 10 partidas de gastos individuales, el Tribunal no recibió los documentos justificativos en 2 casos de gastos de terceros (247 497 euros) consignados como costes del proyecto.

c) Error en el procedimiento de contratación pública (decisión injustificada adoptada por el comité de evaluación)

La Comisión firmó un contrato de subvención con una organización no gubernamental (ONG) para ejecutar un proyecto de saneamiento en Haití. El valor total del contrato era de 2,86 millones de euros; la contribución máxima se fijó en 2 millones de euros. El Tribunal examinó 10 partidas de gastos individuales, incluido el pago final (8 768 euros) para la construcción de bloques sanitarios. La ONG publicó una licitación pública y evaluó las ofertas recibidas en función de los criterios técnicos y financieros. Sin justificación alguna, el contrato fue adjudicado al licitador que obtuvo la segunda puntuación más alta y no al licitador con la mayor puntuación.

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional para apoyar la gestión de las finanzas públicas en Jamaica. El valor total del contrato y la contribución de la UE fue de 5 millones de euros. Al licitar suministros (193 700 euros) para el proyecto, la organización consideró únicamente como proveedores admisibles a sus países miembros, excluyendo así a varios países, entre ellos algunos Estados miembros de la UE, que deben ser admisibles para proyectos financiados por el FED.

d) Costes indirectos declarados como directos

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional para ejecutar un proyecto de mejora del estado nutricional en Kenia. El valor total del contrato y la contribución de la UE fue de 19 millones de euros. Al examinar 10 rúbricas de gastos individuales, el Tribunal observó que los costes indirectos del socio de la organización internacional (24 278 euros) habían sido declarados como costes directos. Puesto que la organización declaró un 7 % de costes indirectos basándose en el total de costes directos presentados en el informe financiero, los costes indirectos del socio deberían haberse considerado en el porcentaje a tanto alzado acordado entre la Comisión y la organización internacional.

19. En 10 operaciones ejecutadas por organizaciones internacionales no se transmitieron documentos justificativos esenciales en un plazo razonable, lo que incidió negativamente en el trabajo de planificación y ejecución de la auditoría del Tribunal. Por ejemplo, en algunos casos, el Tribunal no pudo llevar a cabo visitas sobre el terreno a proyectos (véase el **recuadro 6**). Esta falta de cooperación es contraria al Tratado de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹⁸⁾, que establece el derecho del Tribunal de Cuentas a que se le remita la información solicitada. El Tribunal recomienda en su Dictamen n.º 10/2018 ⁽¹⁹⁾ que la Comisión estudie reforzar la obligación para las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal los documentos necesarios para que este pueda completar sus auditorías.

⁽¹⁸⁾ Artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «Cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto, comunicará al Tribunal de Cuentas, a instancia de este, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión».

⁽¹⁹⁾ Dictamen n.º 10/2018 del Tribunal de Cuentas relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, apartado 18.

Recuadro 6
Falta de cooperación de las organizaciones internacionales

En septiembre de 2018, el Tribunal notificó a la Comisión una visita a Mozambique para auditar un proyecto de suministro de agua y saneamiento ejecutado por UNICEF y un proyecto de seguridad alimentaria y prevención de la malnutrición ejecutado por el Programa Mundial de Alimentos.

A fin de preparar su visita de auditoría y planificar los controles sobre el terreno de los proyectos, el Tribunal solicitó a las organizaciones que le transmitieran la documentación necesaria sobre las partidas de gastos incluidas en la muestra. Sin embargo, en ambos casos, no se facilitó al Tribunal la información hasta su llegada a Mozambique en noviembre de 2018 para iniciar la auditoría. Esta falta de cooperación impidió al Tribunal visitar los proyectos sobre el terreno. Además, al llegar a Mozambique, la documentación que se hallaba disponible en las dependencias de las organizaciones todavía estaba incompleta. Por consiguiente, el Tribunal no pudo comprobar la existencia de las partidas de la muestra. Además, parte de la documentación solo fue facilitada después de la visita, con el consiguiente retraso en la finalización del trabajo de auditoría del Tribunal.

El Tribunal también se enfrentó a la falta de cooperación de otras organizaciones internacionales como la Comisión de la Unión Africana, el Banco de Desarrollo del Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Grupo del Banco Mundial.

20. En 9 casos de errores cuantificables y 8 casos de errores no cuantificables, la Comisión disponía de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si la Comisión hubiese utilizado adecuadamente toda esta información, el nivel de error estimado habría sido 1,3 puntos porcentuales más bajo. El Tribunal detectó otras 5 operaciones con errores que los auditores externos y los supervisores deberían haber detectado. Estos casos incrementaron en 1,1 puntos porcentuales el nivel de error estimado ⁽²⁰⁾.

21. También se sometieron a auditoría o verificación de los gastos 17 operaciones afectadas por un error cuantificable ⁽²¹⁾. La información facilitada en los informes de auditoría o verificación sobre el trabajo real efectuado no permitió evaluar si los errores habrían podido detectarse y corregirse durante estos controles *ex ante*.

22. En dos ámbitos, las operaciones examinadas estaban exentas de error. El primero era el de *apoyo presupuestario* ⁽²²⁾ (9 operaciones auditadas). En el segundo había casos en los que se había aplicado el «enfoque nocional» en proyectos de donantes múltiples llevados a cabo por organizaciones internacionales (9 operaciones auditadas). En los apartados 9.9 a 9.12 del capítulo 9 del Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2018 sobre la ejecución del presupuesto se ofrecen más detalles sobre la naturaleza de estos ámbitos.

Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza

23. En todos sus informes anuales de actividad desde 2012, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha emitido una *reserva* en relación con la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Por consiguiente, se ha adoptado un plan de acción para hacer frente a las insuficiencias en la aplicación del sistema de control de dicha dirección general.

24. El año pasado, el Tribunal señaló los satisfactorios progresos alcanzados en el plan de acción de 2016: 10 acciones se habían ejecutado totalmente; 2, parcialmente, y 2 estaban en curso.

25. En su plan de acción de 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo continuó esforzándose por reducir el porcentaje de error mediante la adopción de medidas orientadas a ámbitos de alto riesgo actuales o identificados anteriormente: fondos en régimen de gestión indirecta a través de organizaciones internacionales, y subvenciones en régimen de *gestión directa*. Al mismo tiempo, varias acciones estaban vinculadas a ajustes para la adaptación al nuevo *Reglamento Financiero*, algunas de las cuales tuvieron que ser prorrogadas debido a la adopción tardía del propio Reglamento. En abril de 2019, 9 acciones se habían ejecutado totalmente; 1, parcialmente, y 4 estaban aún en curso.

⁽²⁰⁾ Menos de 0,1 puntos porcentuales del porcentaje de error (1 caso) correspondían a un error de la propia Comisión, y 2,5 puntos porcentuales (11 casos), a errores de los beneficiarios.

⁽²¹⁾ Esto contribuye en 1,7 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

⁽²²⁾ Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2018 con cargo a los FED ascendieron a 796 millones de euros.

26. En el plan de acción de 2018 se incorporaron 2 nuevas medidas específicas que reflejan la necesidad de aclarar y fomentar *opciones de costes simplificadas* y la financiación basada en los resultados introducida por el nuevo Reglamento Financiero. Otra medida ya existente se reformuló para aclarar los procedimientos de subvención, y otra más, relativa a las evaluaciones de los pilares por las organizaciones internacionales, se desglosó en 3 acciones separadas. En total, el plan de acción de 2018 contenía 13 medidas, de las cuales 7 se habían prorrogado de ejercicios anteriores, 4 eran medidas de seguimiento de ejercicios anteriores, y 2 eran nuevas.

27. El sistema de control de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se basa en los controles *ex ante* realizados antes de la aceptación de los gastos declarados por los beneficiarios. De nuevo en este ejercicio, la frecuencia de los errores constatados, algunos de ellos en declaraciones finales que habían sido sometidas a auditorías externas y verificaciones de gastos *ex ante*, indica que existen insuficiencias en estos controles.

Estudio del porcentaje de error residual de 2018

28. En 2018, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo realizó su séptimo estudio del porcentaje de error residual (PER) para valorar el nivel de errores que habían eludido todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad ⁽²³⁾. Por tercer año consecutivo, el estudio estimaba que el PER se hallaba por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión ⁽²⁴⁾.

29. El estudio del PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría; se basa en la metodología y en el manual del PER facilitado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Como en años anteriores, el Tribunal ha identificado limitaciones como los escasos controles sobre el terreno realizados con respecto a las operaciones ⁽²⁵⁾, los controles incompletos de los procedimientos de *contratación pública* y las convocatorias de propuestas ⁽²⁶⁾, y la estimación de los errores ⁽²⁷⁾. Todas estas limitaciones contribuyeron al establecimiento de un menor porcentaje de error residual, que no refleja la realidad.

30. El contratista del PER dispone de un amplio margen de interpretación de la metodología, ya que el manual ofrece principalmente orientaciones generales y no instrucciones detalladas. Además, el contrato del estudio del PER es anual, por lo que el contratista y el enfoque pueden cambiar cada año. Si la metodología del PER y las orientaciones de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo fueran más globales, el nivel de coherencia y garantía podría mejorar, aunque cambiara el contratista.

31. En su revisión del trabajo del contratista del PER, el Tribunal identificó errores e incoherencias en el cálculo y en la extrapolación de los errores individuales. El Tribunal también observó errores en los documentos de trabajo del contratista, como errores aritméticos y el hecho de que los controles no abarcaban todos los criterios de subvencionabilidad del gasto. De haberse corregido dichos errores, el porcentaje de error residual habría sido más elevado.

32. En su Informe anual relativo al ejercicio 2017, el Tribunal observaba que el número de operaciones a las que no se habían aplicado pruebas de confirmación por haber confiado plenamente en trabajo de control anterior era muy superior en el estudio del PER de 2017 que en estudios anteriores. Este año, el Tribunal observa que el porcentaje de operaciones en las que se ha confiado plenamente ha vuelto al nivel del estudio de 2016. Sin embargo, cuando en el trabajo de control anterior se verificaba solo una parte del gasto, los errores identificados no se extrapolaban a la parte no verificada del gasto. Por consiguiente, el estudio asume que la parte no verificada está exenta de error, lo que reduce el porcentaje de error residual.

Revisión del informe anual de actividad de 2018

33. La declaración de fiabilidad del director general en el informe anual de actividades contiene dos reservas. La primera se refiere a las subvenciones gestionadas por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación por cuenta de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. La segunda afecta a la gestión indirecta a través de una organización internacional y se refiere explícitamente a programas gestionados por la Comisión de la Unión Africana que implican cuestiones importantes en el ámbito de la contratación pública. La segunda reserva se emitió en 2017 y se ha mantenido en 2018.

⁽²³⁾ Los FED y el presupuesto general de la UE.

⁽²⁴⁾ 2016: 1,7 %, 2017: 1,18 % y 2018: 0,85 %.

⁽²⁵⁾ En el estudio de 2018, solo se llevó a cabo trabajo de campo en el país de ejecución del proyecto en 5 de las 219 operaciones examinadas.

⁽²⁶⁾ El trabajo del PER no abarcó completamente algunos aspectos de los procedimientos de contratación pública, como las razones para rechazar a los candidatos no ganadores o el cumplimiento por el licitador ganador de todos los criterios de selección y adjudicación, ni tampoco comprobó los procedimientos de la convocatoria de propuestas o la justificación de las adjudicaciones directas.

⁽²⁷⁾ El método específico de estimación del PER deja un amplio margen de apreciación para estimar los distintos errores (por ejemplo, la falta de documentos y la validez del motivo de la falta de documentos).

34. El alcance de la primera reserva se ajustó significativamente tanto en 2017 como en 2018, en parte porque el porcentaje de error residual se ha situado por debajo del umbral de materialidad durante tres años consecutivos. Teniendo en cuenta las limitaciones del estudio del PER de 2018 (véanse los apartados 29 a 32) y en años anteriores ⁽²⁸⁾, el reducido alcance de la primera reserva no está suficientemente justificado. Como el estudio del PER es uno de los elementos clave de la evaluación de riesgos de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, debe estar respaldado por orientación detallada suficiente para proporcionar una base fiable para la reserva. En el **recuadro 7** se presenta la evolución de las reservas presentadas en los informes anuales de actividad de 2011 a 2018.

Recuadro 7

Reservas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo de 2011 a 2018

La proporción de gastos objeto de reserva ha disminuido drásticamente

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

35. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo calculó que el importe total en riesgo al cierre ascendía a 49,8 millones de euros ⁽²⁹⁾. Sobre la base del estudio del PER, esta estimación es inferior en un 29 % a la del año anterior. Las observaciones del Tribunal sobre el estudio del PER también afectan a las estimaciones de los importes en situación de riesgo.

36. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo calculó que el importe total en riesgo al cierre ascendía a 64,7 millones de euros ⁽³⁰⁾ (el 1 % del gasto de 2018), y que, de este importe, 14,9 millones de euros (el 23 %) serán corregidos por sus controles en años posteriores ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017 sobre los FEDS apartados 34 a 38.

⁽²⁹⁾ Véase el informe anual de actividad relativo al ejercicio 2018 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, p. 69.

⁽³⁰⁾ Es la estimación más prudente del importe de gasto autorizado durante el ejercicio, aunque no cumple las disposiciones contractuales ni reglamentarias aplicables al efectuarse el pago.

⁽³¹⁾ Véase el informe anual de actividad relativo al ejercicio 2018 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, p. 69.

37. En 2018, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo adoptó varias medidas para mejorar la calidad de los datos para calcular su *capacidad correctora* y subsanar las deficiencias detectadas por el Tribunal en años anteriores. Aumentó su supervisión y control de las órdenes de cobro y realizó esfuerzos adicionales para aumentar la sensibilización sobre la manera de codificarlos correctamente, por ejemplo, con una instrucción específica sobre el contexto del cobro en la nota sobre el ejercicio de cierre de 2018. Por lo que respecta al cálculo de la capacidad correctora para 2018, el Tribunal no identificó errores en su muestra ⁽³²⁾.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

38. En general, la evidencia de auditoría indica que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera, así como los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

39. La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2018:

- a) los ingresos de los FED no estaban afectados por un nivel material de error;
- b) las operaciones de pago de los FED estaban afectadas por un nivel material de error (véanse los apartados 17 a 22). El Tribunal estima que el nivel de error basado en su verificación de las operaciones es del 5,2 %, incluidos los resultados del PER ajustado importados (véase el **anexo I**).

Recomendaciones

40. En el **anexo III** figuran las constataciones del seguimiento de las 6 recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2015 ⁽³³⁾, de las cuales la DG Cooperación Internacional y Desarrollo había aplicado ⁽³⁴⁾ las n.ºs 2, 3, 4 y 6 plenamente y la recomendación n.º 5 en la mayoría de los aspectos. La recomendación n.º 1 ya no es aplicable debido a la decisión de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo de mejorar la calidad de las auditorías y verificaciones de gastos mediante la modificación de los pliegos de condiciones, contrarios a la utilización de tablas de calidad.

41. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2018, el Tribunal recomienda que, de aquí a 2020, la Comisión:

Recomendación 1

Tome medidas para reforzar la obligación impuesta a las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal, a petición de este, cualquier documento o información que sean necesarios para llevar a cabo su labor, como se establece en el TFUE (véase el apartado 19).

Recomendación 2

Mejore la metodología y el manual del estudio del PER para ofrecer unas orientaciones más exhaustivas sobre las cuestiones identificadas por el Tribunal en el presente informe y, por tanto, proporcione una base apropiada para la evaluación de riesgos de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo para las reservas (véanse los apartados 29 a 34).

⁽³²⁾ Se verificaron 12 órdenes de cobro por un importe de 10,5 millones de euros, el 58 % de la población total (18,2 millones de euros).

⁽³³⁾ El Tribunal eligió su informe de 2015 para realizar el seguimiento de este año dado que, normalmente, debería haber transcurrido el tiempo suficiente para que la Comisión haya aplicado las recomendaciones del Tribunal.

⁽³⁴⁾ El objetivo de este seguimiento era verificar si se habían introducido medidas correctoras en respuesta a las recomendaciones del Tribunal, y no evaluar la eficacia de su ejecución.

Capítulo III — Rendimiento

42. Las verificaciones sobre el terreno del Tribunal no solo le han permitido examinar la regularidad de las operaciones, sino también formular observaciones sobre aspectos de *rendimiento* de las operaciones seleccionadas.

43. Durante la verificación de la existencia de artículos adquiridos durante sus controles sobre el terreno, el Tribunal observó casos en que dichos artículos se habían utilizado de manera eficaz y habían contribuido a alcanzar los objetivos de los proyectos. En cambio, también observó casos en los que la eficiencia y la eficacia de la acción quedaron comprometidas, ya que los artículos o las instalaciones adquiridos no se utilizaban según lo previsto.

Recuadro 8 Ejemplos de observaciones relacionadas con el rendimiento

a) Uso eficiente y eficaz de los artículos o de las instalaciones adquiridos.

En Santa Lucía, la Comisión suscribió un contrato para el suministro de equipos hospitalarios y servicios conexos. Durante su visita sobre el terreno, el Tribunal constató que los artículos seleccionados se habían entregado, y se estaban gestionando o utilizando de manera adecuada para su propósito, contribuyendo así a lograr los objetivos de la acción y, en consecuencia, aclarar los beneficios para los beneficiarios finales.

b) Peligro para la sostenibilidad de los proyectos

La Comisión suscribió un contrato de obras para la construcción de una desalinizadora en Yibuti. Durante su visita sobre el terreno, el Tribunal constató que la superficie inicialmente dedicada al proyecto se había reducido y que en su lugar se habían construido un nuevo puesto y una base militar en las inmediaciones de la desalinizadora. Las obras de construcción y la consiguiente explotación del puerto y de la base militar pueden afectar a las corrientes marinas y a la calidad del agua, así como a la ubicación de la captación de agua. Todos estos factores podrían incidir de manera significativa en la viabilidad de la planta desalinizadora, poniendo en riesgo su sostenibilidad a largo plazo.

c) Instalaciones y artículos adquiridos no utilizados

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional para apoyar la gestión de las finanzas públicas en Jamaica. La organización internacional ejecutó el proyecto en su integridad a través de sus socios. Durante su control sobre el terreno en 2019, el Tribunal observó que uno de los dos servidores informáticos adquiridos a principios de 2017 para el proyecto se habían instalado en una oficina que no se utilizaba en el momento de la auditoría. El segundo servidor todavía se hallaba en su caja original dos años después de su entrega.

En Haití, la Comisión firmó un contrato de subvención con una organización no gubernamental (ONG) para ejecutar un proyecto de saneamiento. Cuando el Tribunal examinó un baño público construido con el apoyo de la subvención, constató que los aseos no funcionaban adecuadamente y que algunos no estaban abiertos para su uso.

d) Principio de economía no respetado

En Mozambique, la Comisión concluyó un contrato de subvención con una organización internacional para mejorar la nutrición y el acceso a los alimentos. Una de las partidas seleccionadas para el examen del Tribunal era un pago de una serie de radionovelas destinada a promover un cambio de comportamiento duradero. El importe se cargó sobre la base de un acuerdo interinstitucional entre la organización internacional y una organización relacionada de la misma familia, mediante el cual la organización internacional acordaba contribuir con 180 000 euros a su organización hermana. El Tribunal constató que este importe no se había determinado mediante un análisis de costes, sino de manera arbitraria entre las dos organizaciones, basándose en la financiación de la UE disponible.

ANEXO I

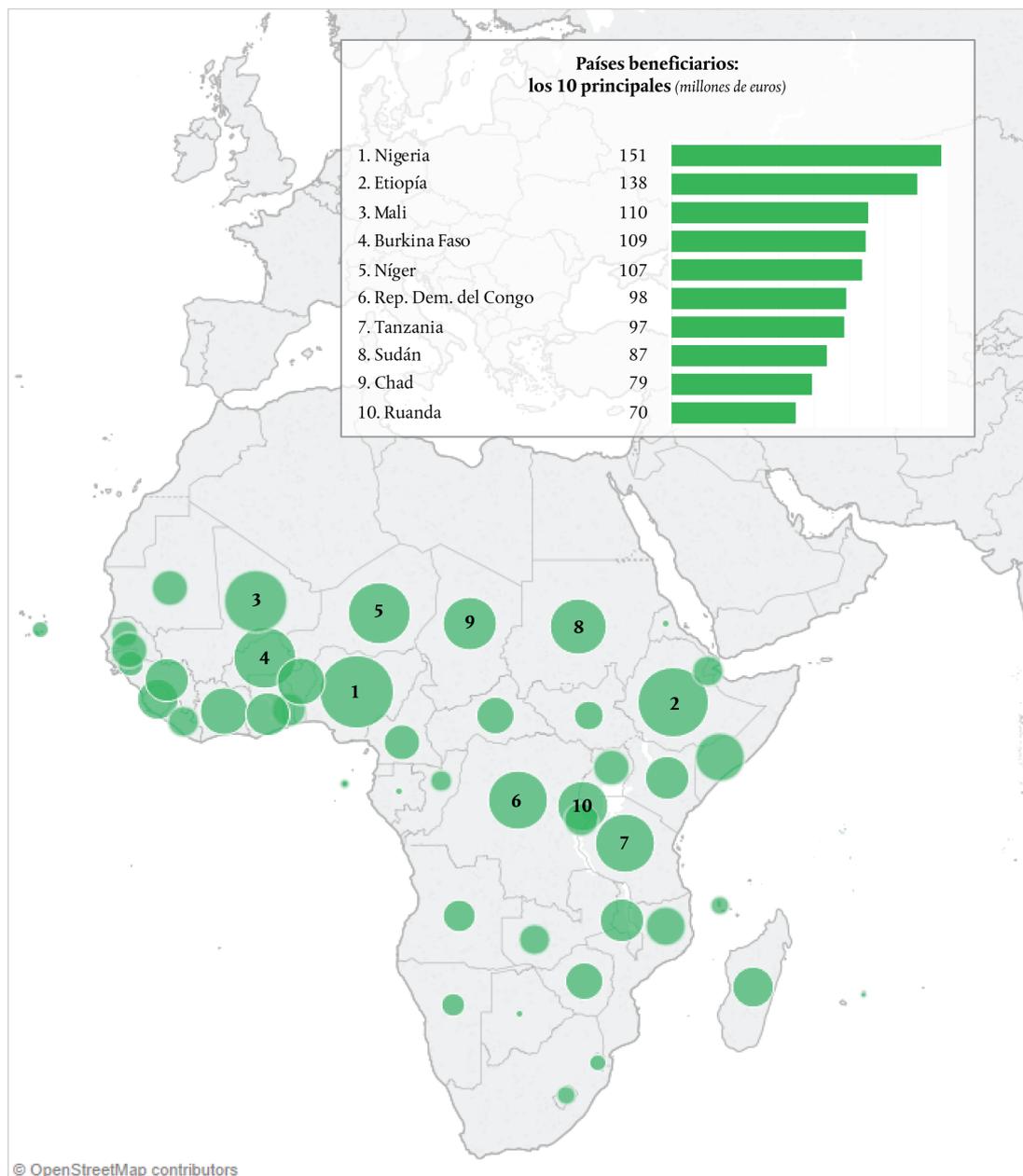
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

| | 2018 | 2017 |
|---|-------|-------|
| TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA | | |
| Total de operaciones | 139 | 142 |
| IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES | | |
| Nivel de error estimado | 5,2 % | 4,5 % |
| Límite superior de error (LSE) | 9,1 % | |
| Límite inferior de error (LIE) | 1,2 % | |

ANEXO II

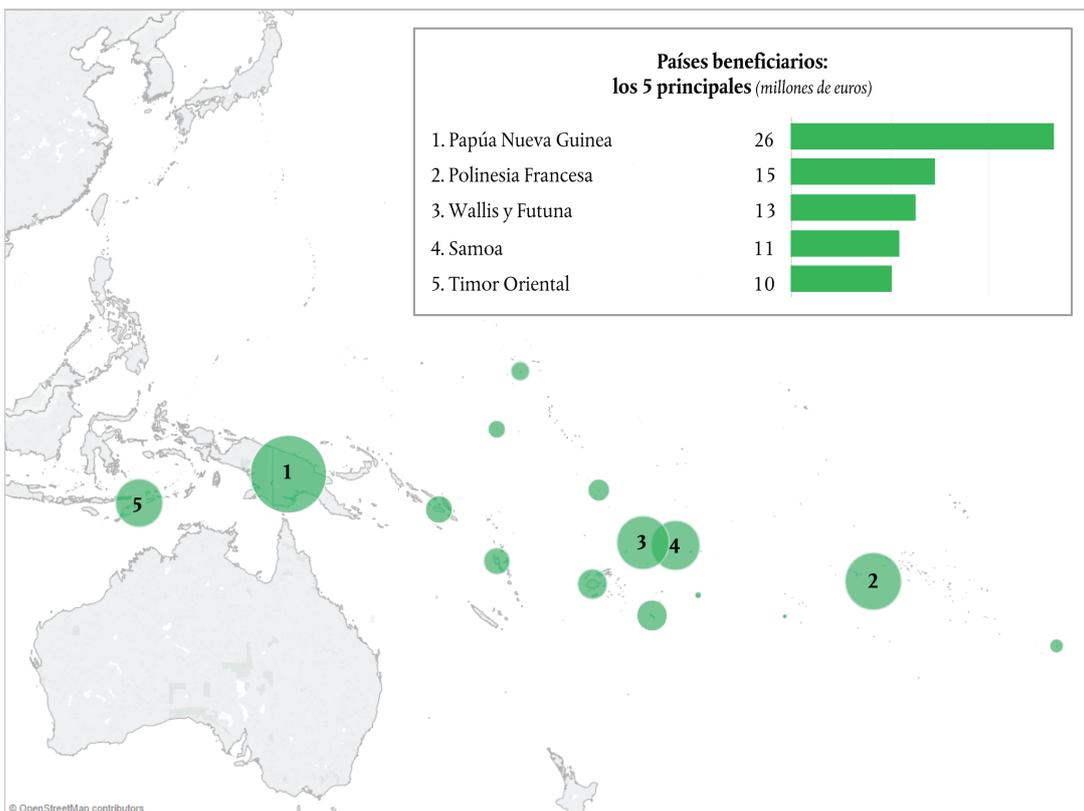
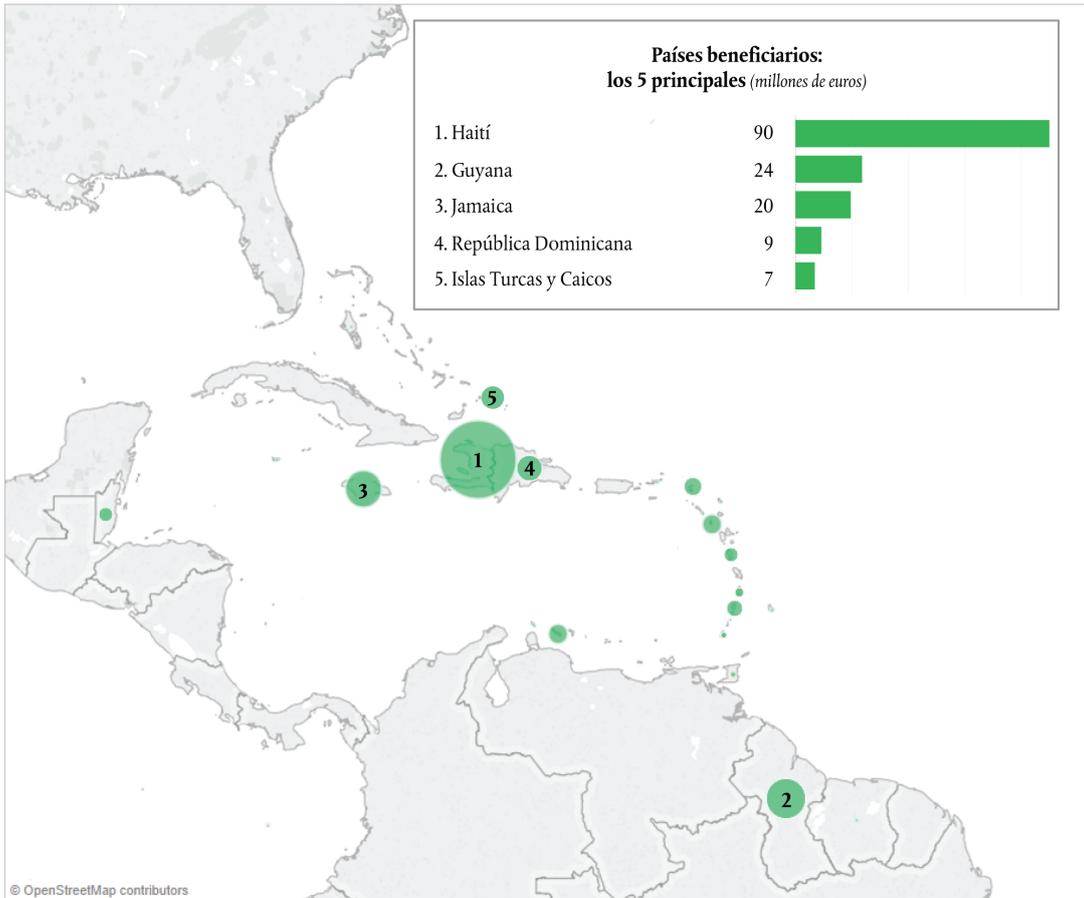
PAGOS DE LOS FED EN 2018 POR REGIÓN PRINCIPAL

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo — África



Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (licence) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo — Caribe y Pacífico



Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (licence) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

ANEXO III

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO DE LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

| Año | Recomendación del Tribunal | Análisis del Tribunal de los avances conseguidos | | | | | |
|------|---|--|---------------------------|------------------------------|-------------|------------|------------------------|
| | | Cumplida íntegramente | En curso de aplicación | | No aplicada | Sin objeto | Evidencia insuficiente |
| | | | Aplicada mayoritariamente | Aplicada en algunos aspectos | | | |
| 2015 | Recomendación 1: ampliar el uso de las tablas de calidad a las auditorías y verificaciones de gastos contratadas directamente por los beneficiarios; | | | | | x | |
| | Recomendación 2: adaptar el mandato de las auditorías y verificaciones de gastos con el fin de obtener toda la información pertinente sobre los trabajos efectivos realizados que sea necesaria para evaluar su calidad mediante el empleo de la nueva tabla de calidad; | x | | | | | |
| | Recomendación 3: evaluar los costes y beneficios de la mejora del control de las auditorías y las verificaciones de gastos directamente contratadas por los beneficiarios al incluirlos en la nueva aplicación de auditoría; | x | | | | | |
| | Recomendación 4: imponer sanciones apropiadas a las entidades que no cumplan su obligación de proporcionar documentación justificativa esencial para la auditoría del Tribunal; | x | | | | | |
| | Recomendación 5: en el caso de los pagos en gestión indirecta con los países beneficiarios, i) respaldar la declaración de fiabilidad con las pruebas disponibles más fiables desde el punto de vista estadístico, y ii) distinguir entre formas de ayuda con perfiles de riesgo diferentes, como sucede en el caso de los pagos en gestión directa; | | x | | | | |
| | Recomendación 6: revisar la estimación de su futura capacidad correctora al excluir del cálculo i) las recuperaciones de prefinanciación no utilizada y los intereses devengados, y ii) las anulaciones de órdenes de ingreso previamente emitidas. | x | | | | | |

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL
DEL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LAS ACTIVIDADES
FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y
UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO
(FED) RELATIVO AL EJERCICIO 2018**

Capítulo II — Declaración de fiabilidad del TCE relativa a los FED

Recuadro 6 — Falta de cooperación de las organizaciones internacionales

La Comisión estableció contacto con las organizaciones internacionales implicadas a todos los niveles para facilitar la presentación de los documentos justificativos solicitados por el TCE. Actualmente está analizando los casos concretos planteados por el TCE.

La Comisión introducirá un sistema de contacto inmediato de las organizaciones internacionales a nivel central cuando el TCE someta a muestreo sus operaciones.

Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza

27. Por lo que se refiere al sistema de control de la **DG Cooperación Internacional y Desarrollo**, a finales de marzo de 2018, se adoptaron unos términos de referencia revisados para las verificaciones de gastos. Se espera que contribuyan a mejorar el rendimiento de los controles *ex ante*.

28. El **estudio del PER es uno entre los diversos elementos del proceso de establecimiento de garantías**. Las limitaciones señaladas por el TCE son bien conocidas por la Comisión y son tenidas en cuenta a la hora de evaluar los puntos fuertes y débiles de su sistema de gestión. Todos estos elementos, considerados en conjunto, garantizan que el informe anual de actividades de DEVCO presente la información sobre la gestión de manera veraz y fiel.

30. En cuanto al **manual del PER**, el nivel de detalle del manual y la metodología debe encontrar un equilibrio entre la exhaustividad y la flexibilidad. El **estudio del PER es contratado cada año** para mantener cierta flexibilidad en la definición de los términos de referencia específicos. En ese momento, pueden tenerse en cuenta las conclusiones y recomendaciones del TCE.

31. Las diferencias en los errores cuantificables detectados por el TCE darán lugar, en efecto, a un aumento del porcentaje de error residual. Sin embargo, la mayor parte de este aumento procede de una sola operación, que la Comisión considera que se ha aplicado en circunstancias excepcionales. La Comisión no comparte la conclusión del TCE sobre este caso específico.

32. El **enfoque no ha variado con respecto al año anterior**. Los errores detectados en un informe de trabajo en materia de control anterior en el que se depositó una confianza total no se extrapolan si hay pruebas de que la Comisión haya emitido órdenes de cobro vinculadas o ha ajustado el pago final de la acción sobre la base del importe no elegible detectado.

En el trabajo del contratista se incluye el criterio profesional para determinar cuándo y en qué medida se permite o se requiere la extrapolación de los resultados.

34. La Comisión estudiará la manera de introducir **orientaciones** más detalladas.

Incluso en el caso de otros segmentos no objeto de **reserva**, no se reducen los esfuerzos de control. En la descripción de la reserva se explica que, aunque la reserva se refiere únicamente a las subvenciones en gestión directa, también continuarán las acciones relativas a los otros ámbitos de gasto.

Conclusión y recomendaciones

Recomendación 1 (organizaciones internacionales)

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión introducirá un sistema de contacto inmediato de las organizaciones internacionales a nivel central cuando el TCE someta a muestreo sus operaciones.

Recomendación 2 (metodología y manual del estudio del PER)

La Comisión acepta esta recomendación y estudiará la manera de introducir orientaciones más detalladas.

Capítulo III — Rendimiento

Recuadro 8 — Ejemplos de observaciones en relación con el rendimiento

b) Peligro para la sostenibilidad de los proyectos: La Comisión está planificando una auditoría y evaluación técnicas para evaluar el estado del proyecto y determinar los riesgos potenciales para garantizar la viabilidad del proyecto. La Comisión también garantiza un estrecho seguimiento con todas las partes implicadas.

c) Instalaciones y artículos adquiridos no utilizados: La Comisión examinará ambas cuestiones para comprobar el estado de utilización de los equipos e instalaciones correspondientes.

d) Principio de economía no respetado La Comisión desea subrayar que la contribución se acordó en un contrato entre las dos organizaciones internacionales y que los pagos se ejecutaron en consonancia con las disposiciones contractuales. El informe de seguimiento confirma los resultados positivos de la serie analizados por empresas independientes de investigación de medios de comunicación.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
L-2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES