

Diario Oficial de la Unión Europea

C 10



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

62.º año

10 de enero de 2019

Sumario

III *Actos preparatorios*

TRIBUNAL DE CUENTAS

2019/C 10/01

Dictamen n.º 9/2018 (con arreglo al artículo 287, apartado 4, del TFUE) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo — Programa de la UE de Lucha contra el Fraude

1

ES

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 9/2018

*(con arreglo al artículo 287, apartado 4, del TFUE)***sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo — Programa de la UE de Lucha contra el Fraude**

(2019/C 10/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
RESUMEN	I-VI	2
INTRODUCCIÓN	1-8	3
PRIMERA PARTE: OBSERVACIONES GENERALES	9-17	4
Concepción del programa	9-12	4
Objetivos del programa	13-14	4
Indicadores de programa	15-16	5
Seguimiento, evaluación e información del programa	17	5
SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES ESPECÍFICAS	18-21	5
Normas de admisibilidad	18	5
Porcentajes de cofinanciación	19-20	5
Evaluación	21	6
TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22-25	6
ANEXO — MODIFICACIONES PROPUESTAS POR EL TRIBUNAL A LA PROPUESTA		7

El TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, su artículo 325, apartado 4;

Visto el Dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el programa Hércules III para la promoción de actividades en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea ⁽¹⁾ (Dictamen n.º 3/2012 ⁽²⁾),

Vistos los informes especiales del Tribunal n.ºs 10/2015 ⁽³⁾, 24/2016 ⁽⁴⁾ y 19/2017 ⁽⁵⁾,

Vistos los documentos informativos del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el futuro de las finanzas de la UE ⁽⁶⁾ y sobre el Marco Financiero Plurianual para el período 2021-2027 ⁽⁷⁾,

Vista la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo — Programa de la UE de Lucha contra el Fraude, presentada por la Comisión el 30 de mayo de 2018 ⁽⁸⁾ (en lo sucesivo, «la propuesta»),

Vistas las solicitudes del Consejo y la Comisión, de 27 de junio y de 30 de mayo de 2018, respectivamente, de elaboración de un dictamen sobre la mencionada propuesta,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) n.º 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 ⁽⁹⁾;

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

RESUMEN

I. La propuesta de la Comisión sobre el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude para el período de programación 2021-2027 comprende un conjunto de medidas para ayudar a los Estados miembros y al conjunto de la Unión a prevenir y combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión y para sustentar la asistencia administrativa mutua y la cooperación en materia aduanera y agraria. A pesar de que la Comisión intentó racionalizar la gestión presupuestaria, existe un riesgo de solapamientos y falta de sinergias con actores que financian las mismas acciones u otras similares, lo cual pone en duda el valor añadido del programa.

II. En la preparación de esta propuesta no se llevó a cabo una evaluación de impacto exhaustiva y documentada. La propuesta iba acompañada de una evaluación *ex ante*, como exige el Reglamento Financiero. Sin embargo, el Tribunal constata que la Comisión no realizó una evaluación para estudiar los solapamientos y las sinergias entre el programa y otras acciones de la UE, así como para evaluar mejor su valor añadido. Como señaló el Tribunal en su Informe Especial n.º 19/2017, la Comisión observó que, en el marco del programa Hércules II, se podría haber hecho más para mejorar la cooperación entre sus servicios a fin de evitar solapamientos y aprovechar las sinergias entre los programas.

III. La propuesta no establece la tasa de cofinanciación, es decir, el porcentaje de contribución de la UE a los gastos de las acciones (el resto del coste corre a cargo del Estado miembro). Esto no se ajusta a lo dispuesto en el Reglamento Financiero. Anteriormente, el Tribunal había recomendado que se fijara un porcentaje máximo de cofinanciación del 50 % para los componentes del equipo técnico, y del 80 % para el resto de las acciones.

⁽¹⁾ Véase el Reglamento (UE) n.º 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, por el que se establece un programa para promover actividades en el campo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (programa «Hércules III»), y por el que se deroga la Decisión n.º 804/2004/CE (DO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

⁽²⁾ DO C 201 de 7.7.2012, p. 1.

⁽³⁾ 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 cohesión».

⁽⁴⁾ Informe Especial n.º 24/2016: «Son necesarios más esfuerzos para dar a conocer mejor y hacer cumplir la normativa sobre ayudas estatales en la política de cohesión».

⁽⁵⁾ Informe Especial n.º 19/2017: «Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE».

⁽⁶⁾ «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», documento informativo, 15 de febrero de 2018.

⁽⁷⁾ «Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027», documento informativo, 10 de julio de 2018.

⁽⁸⁾ COM(2018) 386 final.

⁽⁹⁾ DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

IV. Algunos de los objetivos generales y específicos del programa no son específicos y mensurables. Los indicadores de rendimiento propuestos no son suficientemente claros y rigurosos. Esto contraviene lo dispuesto en el Reglamento Financiero y limita el seguimiento de la ejecución, la evaluación de los resultados y la orientación eficaz de los fondos a acciones que aporten un valor añadido.

V. El Tribunal recomienda a los órganos legislativos que especifiquen mejor los objetivos e indicadores del programa que se utilizarían para supervisar su ejecución y evaluar sus resultados, y que soliciten a la Comisión que realice una evaluación para explorar los solapamientos y las sinergias del programa con otras acciones de la UE y que evalúe su valor añadido.

VI. También propone que los órganos legislativos precisen la frecuencia de presentación de información sobre el rendimiento y los porcentajes de cofinanciación que se aplicarán, y que indiquen que las evaluaciones sean llevadas a cabo por un evaluador independiente.

INTRODUCCIÓN

1. El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la responsabilidad compartida de la Unión y los Estados miembros de proteger los intereses financieros de la UE. La ejecución de presupuestos plurianuales anteriores estuvo acompañada de un conjunto de medidas para ayudar a los Estados miembros y a la Unión a prevenir y combatir el fraude que afecte a dichos intereses, y para sustentar la asistencia administrativa mutua y la cooperación en materia aduanera y agraria. En el período de programación 2014-2020, uno de los programas principales establecidos para aplicar medidas contra el fraude fue el de Hércules III.

2. En el período de programación 2021-2027, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude propuesto mantiene la mayoría de las disposiciones del programa Hércules III, que abarca el gasto en asistencia técnica especializada a los Estados miembros, formación técnica especializada y otras medidas centradas en la lucha contra el fraude y en el apoyo de operaciones transfronterizas. El programa también financiaría dos sistemas clave: el sistema de información antifraude (AFIS) ⁽¹⁰⁾, que abarca aplicaciones aduaneras gestionadas por la Comisión, y el sistema de gestión de irregularidades (IMS), que apoya a los Estados miembros en su obligación de notificar irregularidades detectadas (fraudulentas o no fraudulentas) relacionadas con fondos de la UE.

3. El programa propuesto perseguiría dos objetivos generales:

1) la protección de los intereses financieros de la Unión Europea;

2) el apoyo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre estas y la Comisión, con el fin de asegurar la correcta aplicación de la legislación en materia aduanera y agraria.

4. También tendría tres objetivos específicos:

1) prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualesquiera otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión;

2) fomentar la notificación de irregularidades, incluido el fraude, que afecten a los fondos en régimen de gestión compartida y a los fondos de ayuda de preadhesión del presupuesto de la Unión;

3) proporcionar herramientas para el intercambio de información y el apoyo a las actividades operativas en el ámbito de la asistencia administrativa mutua en materia aduanera y agraria.

5. El presupuesto total propuesto para ejecutar el programa durante todo el período asciende a 181 millones de euros. Este importe se asignaría nominalmente a los tres objetivos específicos del modo siguiente: 114 millones de euros (el 63 %), 7 millones de euros (el 4 %) y 60 millones de euros (el 33 %), respectivamente. El programa sería administrado directamente por la Comisión ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Véase el Reglamento (CE) n.º 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria (DO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

⁽¹¹⁾ Existe la posibilidad de que se ejecute una acción específica en régimen de gestión indirecta.

6. En su Dictamen n.º 3/2012, el Tribunal señaló algunas insuficiencias en la evaluación del rendimiento de Hércules II⁽¹²⁾, que se centraba en los recursos y las realizaciones pero que no informaba sobre el impacto del programa. Más recientemente, en síntesis, las constataciones del Tribunal en sus informes especiales n.ºs 10/2015, 24/2016 y 19/2017 indican que se detectaron insuficiencias en la ejecución del AFIS y del IMS que afectaban a la eficacia de la comunicación y de la transmisión de información sobre fraude e irregularidades.

7. El dictamen se basa en el trabajo previo del Tribunal, así como en el examen de la propuesta de la Comisión, la evaluación *ex ante*⁽¹³⁾ que lo acompaña y la evaluación intermedia de Hércules III (que abarcó el período comprendido entre enero de 2014 y junio de 2017).

8. El presente dictamen está dividido en tres partes: observaciones generales, observaciones específicas y conclusiones.

PRIMERA PARTE: OBSERVACIONES GENERALES

Concepción del programa

9. Dentro del MFP actual, Hércules III es un programa de gasto independiente. El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude combinaría Hércules III con la base de financiación de los sistemas AFIS e IMS. Aunque, desde el punto de vista operativo, estos dos sistemas seguirían estando sujetos a sus respectivos instrumentos jurídicos [el primero al Reglamento (CE) n.º 515/97 y el segundo a múltiples reglamentos sectoriales], las disposiciones de financiación del AFIS se transferirían al nuevo programa.

10. El Tribunal acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de racionalizar la gestión presupuestaria de los tres instrumentos. Sin embargo, existe un riesgo de solapamientos y de falta de sinergias con acciones que financian las mismas acciones u otras similares⁽¹⁴⁾, por ejemplo, el próximo programa Aduana. Se podría lograr un uso eficiente y eficaz de los recursos mediante la combinación de acciones en ámbitos similares. En su Informe Especial n.º 19/2017, el Tribunal señalaba la constatación de la propia Comisión de que se podría haber hecho más en el marco del programa Hércules II para mejorar la cooperación entre sus servicios a fin de aprovechar las sinergias y evitar solapamientos entre los programas⁽¹⁵⁾.

11. La propuesta iba acompañada de la evaluación *ex ante*, como exige el artículo 34, apartado 2, del Reglamento Financiero. No obstante, para la preparación de esta propuesta no se efectuó una evaluación de impacto exhaustiva y documentada⁽¹⁶⁾. La Comisión consideró que no era necesaria una evaluación por dos motivos: porque el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude daría continuidad a iniciativas existentes y por su estructura y presupuesto limitado.

12. De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña la propuesta, la Comisión utilizaría sus programas de trabajo anuales para explorar cómo evitar la duplicación y encontrar sinergias entre el nuevo programa y otros instrumentos en los mismos ámbitos políticos. El Tribunal considera que, en ausencia de una evaluación de impacto, la propuesta de la Comisión podría mejorarse con una evaluación que determinara si la combinación del nuevo programa con otros programas que financian acciones similares⁽¹⁷⁾ en ámbitos como Justicia, Aduanas y Asuntos de Interior⁽¹⁸⁾ garantizaría un mejor uso de los fondos. Esta evaluación podría proporcionar también una base mejor para la evaluación del valor añadido del programa.

Objetivos del programa

13. La propuesta establece dos objetivos generales y tres específicos (véanse los **apartados 3 y 4**). En opinión del Tribunal, el objetivo general 1 y el objetivo específico 1 son demasiado amplios y se pueden solapar con los objetivos de otros programas. Al contrario de lo dispuesto en el artículo 33, apartado 3, del Reglamento Financiero, solo eran parcialmente SMART (específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo).

⁽¹²⁾ El programa Hércules II es el programa anterior al Hércules III en el período de programación 2007-2013.

⁽¹³⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: Evaluación *ex ante* que acompaña a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo — Programa de la UE de Lucha contra el Fraude [SWD(2018) 294 final de 30 de mayo de 2018].

⁽¹⁴⁾ Justicia, Aduanas y Asuntos de Interior (véase asimismo la nota a pie de página 18).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 221 final, de 27 de mayo de 2015, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el logro de los objetivos del programa Hércules II».

⁽¹⁶⁾ De conformidad con las directrices para la mejora de la legislación (SWD(2017) 350 final de 7 de mayo de 2017), es necesaria una evaluación de impacto cuando es probable que el impacto económico, medioambiental o social de la acción de la UE sea significativo (página 15).

⁽¹⁷⁾ Véase, en particular, el considerando 13 de la propuesta en relación con la adquisición de equipo de control de aduanas.

⁽¹⁸⁾ Programa Fiscalis, programa Aduana, programa Justicia y Fondo de Seguridad Interior.

14. El Tribunal también observó que el programa no define objetivos operativos como los establecidos para Hércules III, cuando, de ser así, los objetivos actuales se desglosarían en metas de trabajo más detalladas, lo que facilitaría el establecimiento de indicadores de resultados.

Indicadores de programa

15. El artículo 33, apartado 3, del Reglamento Financiero exige el uso de indicadores de resultados que sean pertinentes, reconocidos, creíbles, sencillos y rigurosos (RACER). La propuesta prevé el uso de tres indicadores para realizar un seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos específicos del programa (véase el **recuadro**).

Recuadro — Indicadores de resultados vinculados con los objetivos específicos del programa

- 1) Ayuda para prevenir y combatir el fraude, la corrupción y cualesquiera otras actividades ilegales que afecten a los intereses financieros de la Unión, medida según:
 - El índice de satisfacción de las actividades organizadas y (co)financiadas con cargo al Programa.
 - El porcentaje de Estados miembros que reciben cada año ayuda del Programa.
- 2) El índice de satisfacción de los usuarios del sistema de gestión de irregularidades (IMS).
- 3) El volumen de información proporcionada en el marco de la asistencia mutua y el número de actividades de asistencia mutua facilitadas.

16. Estos indicadores no miden los resultados ni el impacto de las medidas adoptadas para apoyar la protección los intereses financieros de la UE. En su forma actual, solo cumplen parcialmente los criterios RACER y no servirían para medir el grado de consecución de los objetivos del programa. En opinión del Tribunal, la propuesta no contiene indicadores apropiados que vinculen los recursos utilizados en las actividades de lucha contra el fraude con su impacto.

Seguimiento, evaluación e información del programa

17. Las insuficiencias de los objetivos e indicadores antes citadas limitarían el seguimiento de la ejecución del programa y la evaluación (intermedia y final) de sus resultados. Además, la propuesta no indica la frecuencia de presentación de información sobre el rendimiento. En opinión del Tribunal, presentar anualmente información sobre el rendimiento constituye una buena práctica (véase el **anexo**).

SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Normas de admisibilidad

18. Según el artículo 8 de la propuesta, pueden optar a financiación todas las acciones que cumplan los objetivos. El Tribunal observa que la Comisión no fijó ninguna norma específica para evaluar la admisibilidad de las acciones que deban financiarse. Dada la inexistencia de estas normas, y teniendo en cuenta que algunos de los objetivos son vagos (véanse los **apartados 3, 4 y 13**), la evaluación es demasiado amplia como para ser significativa.

Porcentajes de cofinanciación

19. La propuesta no fija una tasa de cofinanciación, es decir, el porcentaje de contribución de la UE a los gastos de las acciones (el resto del coste corre a cargo del organismo nacional de ejecución). Esto no se ajusta a lo dispuesto en el Reglamento Financiero ⁽¹⁹⁾. Con arreglo a Hércules II, el porcentaje de cofinanciación de la asistencia técnica se fijó en el 50 % de los gastos subvencionables. En Hércules III, el porcentaje de cofinanciación era del 80 % para todas las acciones de la UE (y del 90 % en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas). No obstante, esta propuesta no aclara a cuánto ascendería la ayuda máxima de la UE o cuánto deberían aportar los Estados miembros de sus presupuestos nacionales.

20. En opinión del Tribunal, en el reglamento se deberían establecer claramente los porcentajes máximos de cofinanciación (véase el **anexo**), puesto que estos garantizarán el correcto equilibrio entre los intereses de la UE y los intereses nacionales, asegurarán la apropiación de los Estados miembros y proporcionarán transparencia en el gasto. En su dictamen 3/2012, el Tribunal señaló que el porcentaje máximo de cofinanciación debería mantenerse en el 50 % respecto del equipo técnico para equilibrar los intereses europeos y nacionales en la adquisición de equipo.

⁽¹⁹⁾ Artículo 186.

Evaluación

21. El artículo 12, apartado 1, prevé que las evaluaciones se efectuarían cuando proceda a fin de que pudieran tenerse en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, la propuesta no especifica que estas evaluaciones deberían ser realizadas por un evaluador independiente. Según la Comisión⁽²⁰⁾, se puede considerar que una evaluación es independiente cuando los evaluadores: (i) desempeñan sus tareas sin verse influidos ni presionados por la organización; (ii) pueden acceder plenamente a toda la información necesaria; y (iii) tienen total autonomía de acción y de comunicación de sus constataciones. El Tribunal propone que la Comisión desarrolle este artículo en consecuencia (véase el **anexo**).

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

22. El Programa de la UE de Lucha contra el Fraude propuesto para el período de programación 2021-2027 supondría esencialmente la continuación del actual programa Hércules III, y financiaría además los sistemas AFIS e IMS. El Tribunal acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de racionalizar su gestión presupuestaria de este modo. Sin embargo, se podría lograr un uso eficiente y eficaz de los recursos mediante la combinación de acciones en ámbitos similares (véanse los **apartados 2 y 10**).

23. La propuesta no está basada en una evaluación de impacto exhaustiva y bien documentada. El Tribunal constata que la Comisión no realizó una evaluación para estudiar los solapamientos y las sinergias del programa con otras acciones de la UE, así como para evaluar mejor su valor añadido (véanse los **apartados 11 y 12**).

24. Algunos de los objetivos generales y específicos no son específicos y mensurables, y los indicadores de resultados no son suficientemente claros y rigurosos. Esto limitaría el seguimiento de la ejecución, la evaluación de los resultados y la orientación eficaz de los fondos a acciones que aseguren un valor añadido. La propuesta tampoco precisa la frecuencia de presentación de información sobre el rendimiento (véanse los **apartados 13 y 17**).

25. El Tribunal recomienda que los órganos legislativos realicen cuanto antes lo siguiente:

- a) Especificar mejor los objetivos e indicadores del programa que se utilizarían para hacer un seguimiento de su ejecución y evaluar sus resultados.
- b) Precisar la frecuencia de presentación de información sobre el rendimiento, establecer porcentajes máximos de cofinanciación e indicar que las evaluaciones sean realizadas por un evaluador independiente (véanse los **apartados 17, 20 y 21**). El Tribunal presenta las modificaciones propuestas en el **anexo**.
- c) Solicitar a la Comisión que realice una evaluación para estudiar los solapamientos y las sinergias del programa con otras acciones de la UE y que evalúe mejor su valor añadido.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del 15 de noviembre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

⁽²⁰⁾ Véanse las directrices para la mejora de la legislación [SWD(2017) 350 final de 7 de mayo de 2017].

ANEXO

Modificaciones propuestas por el Tribunal a la propuesta

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo — Programa de la UE de Lucha contra el Fraude [COM(2018) 386 final].

Artículo	Propuesta del Tribunal/cambio propuesto	Comentarios
8	Texto actual <i>Acciones admisibles</i> Solo podrán optar a la financiación las acciones que cumplan los objetivos indicados en el artículo 2. Modificación propuesta <i>Acciones admisibles y cofinanciación</i> 1. Solo podrán optar a la financiación las acciones que cumplan los objetivos indicados en el artículo 2. 2. El porcentaje máximo de cofinanciación será del xx % para el equipo técnico y puede incrementarse hasta el xx % en casos excepcionales y debidamente justificados. El porcentaje máximo de cofinanciación del xx % se aplicará también a otras acciones de la UE.	Los porcentajes de cofinanciación deberían indicarse claramente en el Reglamento (véase el apartado 20).
11(3)	Añadir una tercera frase: «La información sobre el rendimiento deberá presentarse una vez al año».	Actualmente la propuesta no indica la frecuencia de presentación de información sobre el rendimiento (véase el apartado 17).
12(1)	Añadir una segunda frase: «Deberían ser realizadas por un evaluador independiente».	En la propuesta no se indica que estas evaluaciones deberían ser realizadas por un evaluador independiente. El Tribunal propone que se incluya este requisito en el artículo correspondiente (véase el apartado 21).

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES