

# Diario Oficial de la Unión Europea

C 357



Edición  
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

61.º año

4 de octubre de 2018

Sumario

## IV Información

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

### Tribunal de Cuentas

2018/C 357/01	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio 2017, acompañado de las respuestas de las instituciones .....	1
2018/C 357/02	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 2017, acompañado de las respuestas de la Comisión .....	315

ES

© Unión Europea, 2018.

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, en el artículo 148, apartado 1, y en el artículo 162, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, y en los artículos 43, 48 y 60 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, modificado por el Reglamento (UE) n.º 567/2014

**el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 12 de julio de 2018, ha aprobado sus  
INFORMES ANUALES  
relativos al ejercicio 2017**

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, George PUFAN, Neven MATES,  
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 y Annemie TURTELBOOM.



# **INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

(2018/C 357/01)



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general .....	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo .....	9
Capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera .....	45
Capítulo 3 — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE .....	81
Capítulo 4 — Ingresos .....	167
Capítulo 5 — «Competitividad para el crecimiento y el empleo» .....	181
Capítulo 6 — «Cohesión económica, social y territorial» .....	201
Capítulo 7 — «Recursos naturales» .....	245
Capítulo 8 — «Seguridad y ciudadanía» .....	279
Capítulo 9 — «Una Europa global» .....	291
Capítulo 10 — «Administración» .....	305



## INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tratado de la Unión Europea estableció el Tribunal de Cuentas Europeo como institución<sup>(1)</sup>, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>(2)</sup> define su función como auditor externo de las finanzas de la UE. 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<sup>(3)</sup>.

0.2. Este es el 41.º Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2017. 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, junto con los 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, se transmite a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo.

0.4. La declaración del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes («regularidad de las operaciones») constituye la parte fundamental del informe anual. Dicha declaración podrá completarse con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión.

0.5. 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 nuestra fiscalización 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 el uso por parte de la Comisión de la información sobre el rendimiento, presenta resultados significativos de los informes especiales del Tribunal sobre el rendimiento publicados en 2017, y analiza la aplicación por la Comisión de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en informes especiales publicados en 2014;
- el capítulo 4 presenta las constataciones sobre los ingresos de la UE;
- los capítulos 5 a 10 muestran, respecto de las principales rúbricas del actual *marco financiero plurianual (MFP)*<sup>(4)</sup>, 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<sup>(5)</sup>, 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, y deben considerarse conjuntamente. Sin embargo, 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.

<sup>(1)</sup> 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, el Tratado de Bruselas estableció por primera vez el Tribunal de Cuentas Europeo como el nuevo organismo comunitario encargado de llevar a cabo la auditoría externa (DO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

<sup>(2)</sup> Artículos 285 a 287 (DO C 326 de 26.10.2012, p. 169-171).

<sup>(3)</sup> Disponible en nuestro sitio web: [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)

<sup>(4)</sup> El capítulo 8 abarca la rúbrica 3 (Seguridad y ciudadanía), mientras que el capítulo 9 abarca la rúbrica 4 (Una Europa global). El análisis de las rúbricas 3 y 4 no incluye el nivel de error estimado. El Tribunal no presenta observaciones específicas sobre los gastos de la rúbrica 6 (Compensaciones) ni otros gastos fuera del MFP.

<sup>(5)</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY\\_AR\\_2017/GLOSSARY\\_AR\\_2017\\_ES.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2017/GLOSSARY_AR_2017_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-XXXI
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 2017	1.6-1.46
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	1.6-1.8
Cuestiones clave de auditoría	1.9
Regularidad de las operaciones	1.10
La fiscalización del Tribunal abarca los gastos aceptados por la Comisión en 2017	1.11-1.15
Los resultados de la fiscalización del Tribunal relativa al ejercicio 2017 muestran que los errores se circunscriben a ámbitos específicos del presupuesto de la UE	1.16
El modo en que se desembolsan los fondos de la UE incide en el riesgo de error	1.17-1.29
La estimación del error por la Comisión se sitúa en el límite inferior de la valoración del Tribunal	1.30-1.34
Los distintos componentes de la estimación de la Comisión no siempre se coinciden con las constataciones del Tribunal	1.35-1.36
Las futuras correcciones y recuperaciones afectan significativamente el importe en situación de riesgo al cierre	1.37-1.38
La estimación de las correcciones y recuperaciones por la Comisión se basa en una media histórica ajustada	1.39-1.41
Es necesaria una mayor diferenciación entre el impacto de las acciones preventivas y de las acciones correctoras	1.42-1.46
El Tribunal notifica los casos de presunto fraude a la OLAF	1.47-1.51
Conclusiones	1.52-1.54
Resultados de auditoría	1.53-1.54
 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 <sup>(1)</sup> y los informes de ejecución presupuestaria <sup>(2)</sup> correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017, aprobados por la Comisión el 27 de junio de 2018;
  - 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 2017 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2017, 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 regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas*

III. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

#### Pagos

#### *Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas*

IV. En opinión del Tribunal, salvo los efectos de la cuestión descrita en el párrafo de fundamento de una opinión con reservas sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2017 son legales y regulares en todos sus aspectos significativos.

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> Los estados de la ejecución presupuestaria incluyen asimismo las notas explicativas.

## 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. En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas. Según establece el Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contables (Código IESBA), y a los requisitos éticos pertinentes para su fiscalización, el Tribunal es independiente y ha cumplido sus restantes obligaciones éticas de conformidad con estos requisitos y con el Código IESBA. El Tribunal ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de la opinión que se expone a continuación.

### *Fundamento de la opinión con reservas sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

VI. Los gastos registrados en 2017 que abarcan gastos sujetos a reembolso<sup>(3)</sup> están significativamente afectados por errores. El Tribunal estima que el porcentaje de error en los pagos correspondientes a reembolsos es del 3,7 %. El nivel global de error estimado (2,4 %) sigue siendo superior al umbral de materialidad, pero no está generalizado. Los pagos basados en derechos no están afectados por un nivel material de error<sup>(4)</sup>.

## 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 las cuentas consolidadas de la Unión Europea 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.

### *Evaluación del tratamiento contable de la garantía de las carteras de capital del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)*

VIII. En 2015<sup>(5)</sup> se lanzó el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que fue creado como iniciativa conjunta de la UE y el Grupo BEI para fomentar las inversiones en la Unión mediante el incremento de la capacidad de absorción de riesgos del Grupo BEI. En el marco de esta iniciativa, el presupuesto de la UE proporcionará una garantía de hasta 16 000<sup>(6)</sup> millones de euros para cubrir las posibles pérdidas derivadas de las operaciones del FEIE en el «Marco para infraestructura e innovación» y el «Marco para las pymes»<sup>(7)</sup>.

<sup>(3)</sup> Ascendieron a 46 700 millones de euros. Para más información, véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2017, apartados 1.19 a 1.21.

<sup>(4)</sup> Ascendieron a 53 500 millones de euros. Para más información, véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2017, apartado 1.18.

<sup>(5)</sup> Reglamento (UE) n.º 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1) («Reglamento FEIE»).

<sup>(6)</sup> La garantía se aumentó hasta 26 000 millones de euros, de conformidad con el Reglamento FEIE de diciembre de 2017 (Reglamento (UE) n.º 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) n.º 2015/1017, DO L 345 de 27.12.2017, p. 34), y Acuerdo del FEIE modificado en marzo de 2018.

<sup>(7)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 1.12 a 1.16.

IX. El Tribunal examinó este ámbito en ejercicios anteriores porque la creación del FEIE había suscitado una serie de complejas cuestiones contables derivadas de los acuerdos entre la UE y el BEI. En noviembre de 2017, el contable de la Comisión consultó al Grupo de expertos asesores sobre el correcto tratamiento contable de las operaciones de capitales del marco para las pymes garantizadas por la UE. Conforme al asesoramiento recibido, y aplicando su criterio profesional, el contable de la Comisión decidió que la Comisión ni ejerce control sobre el FEIE ni comparte dicho control con el BEI <sup>(8)</sup>. Para las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2017, esto implica que la garantía de la UE concedida al Grupo BEI se trata:

- a) como un pasivo por garantía financiera para la cartera de deuda del marco para infraestructura e innovación;
- b) como una provisión financiera para la cartera de deuda del marco para las pymes;
- c) como un derivado (un activo financiero o un pasivo financiero al valor razonable en superávit o déficit) para ambas carteras de capital.

X. El Tribunal ha evaluado el tratamiento contable de la garantía de las carteras de capital del FEIE, y considera que no afecta a la imagen fiel reflejada en las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2017.

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

XI. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 73 100 millones de euros al final de 2017. Se trata de uno de los principales elementos del pasivo del balance, que representa casi un tercio del pasivo total de 2017, de 236 500 millones de euros.

XII. La mayor parte de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados (64 000 millones de euros) corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea. Este pasivo por pensiones cubre las «prestaciones definidas» garantizadas por el artículo 83 del Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas («Estatuto») y el artículo 4, apartado 3 del Tratado de la Unión Europea («TUE»). 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 <sup>(9)</sup>. Además de las pensiones de jubilación, cubre las pensiones de invalidez y las pensiones a los viudos y huérfanos del personal de la UE. Con arreglo al artículo 83 del Estatuto de los funcionarios, el pago de las prestaciones previstas en el sistema de pensiones se hará 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.

XIII. El régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea es un régimen obligatorio de pensiones para funcionarios de la UE, en virtud del cual las contribuciones del personal y de las instituciones y organismos a las que prestan sus servicios se utilizan para financiar las futuras pensiones. Está concebido para mantener el equilibrio actuarial por defecto mediante la adaptación del porcentaje de la contribución al régimen y la edad de jubilación. El número y la variedad de parámetros empleados para calcular una previsión a largo plazo del gasto en pensiones subraya el carácter actuarial de este cálculo, que es realizado por Eurostat anualmente.

XIV. En su auditoría anual, el Tribunal evaluó las hipótesis actuariales y la valoración resultante de los compromisos para el régimen de pensiones, y 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.

<sup>(8)</sup> Podría considerarse, a juzgar por la estructura de gobernanza del mecanismo del FEIE y por la utilización y la asignación de la garantía de la UE, que este es objeto de un control conjunto. No obstante, según la Comisión, no se necesita un consentimiento unánime para la adopción de decisiones sobre las actividades más relevantes relativas a los productos de capital dentro del marco para las pymes o a la iniciativa FEIE en su conjunto, por lo que el contable de la Comisión concluyó que no puede existir un control conjunto.

<sup>(9)</sup> Véase la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n.º 25 — Prestaciones 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 pagos futuros esperados 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.

### *El Tribunal evaluó el aumento de los gastos devengados presentados en las cuentas*

XV. Al final del ejercicio 2017, el valor estimado de los gastos admisibles contraídos adeudados a los beneficiarios pero aún no declarados ascendían a 101 000 millones de euros (106 000 millones de euros al final del ejercicio 2016) y se registraron como gastos devengados <sup>(10)</sup>.

XVI. El Tribunal examinó las metodologías y los sistemas de control aplicados para las estimaciones de final del ejercicio en las principales direcciones generales, extrajo muestras de facturas y prefinanciaciones, y trabajó con estos elementos para valorar el riesgo de inexactitudes en el devengo. Asimismo, solicitó explicaciones adicionales a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general.

XVII. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados presentado en los estados financieros definitivos consolidados es correcto.

### *El Tribunal evaluó el impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea en las cuentas de 2017*

XVIII. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión Europea (UE). El 22 de mayo de 2017 comenzaron las negociaciones del acuerdo de retirada entre la UE y el Reino Unido.

XIX. La quinta parte (Disposiciones financieras) del proyecto de acuerdo de retirada de 19 de marzo de 2018 sobre la liquidación financiera establece que el Reino Unido pagará todas sus obligaciones, contraídas tanto en el anterior marco financiero plurianual como en el actual, como si todavía fuera un Estado miembro.

XX. Sobre esta base, el Tribunal llega a la conclusión de que las cuentas al 31 de diciembre de 2017 reflejan correctamente el proceso de retirada.

## **Otras cuestiones**

XXI. La dirección se encargada 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 esta es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si parece presentar alguna inexactitud significativa. Si el Tribunal llega a la conclusión de la existencia de una inexactitud significativa en esta información, es su obligación notificarlo en consecuencia. El Tribunal no tiene nada que notificar en este sentido.

<sup>(10)</sup> Esta cantidad se compone de 64 000 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 37 000 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

## Responsabilidades de la dirección

XXII. 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).

XXIII. 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.

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

XXV. De conformidad con el Reglamento Financiero (Título IX), 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 de la Unión Europea ya deberían reflejar fielmente la situación financiera. Por ello, es imperativo que todos los elementos de las cuentas provisionales se presenten como cálculos finales que permitan al Tribunal realizar su tarea de conformidad con el título X del Reglamento Financiero y en los plazos fijados. Las modificaciones entre las cuentas provisionales y finales normalmente solo deberían resultar de las observaciones del Tribunal.

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

XXVI. 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 las decisiones económicas de los usuarios, fundadas en estas cuentas consolidadas.

XXVII. 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.

XXVIII. En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), 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.

XXIX. 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. 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 según las circunstancias, 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 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.
- e) Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan las operaciones y eventos subyacentes de manera fiel.
- 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.

XXX. 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.

XXXI. 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.

12 de julio de 2018

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**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 <sup>(11)</sup>;
- 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 los principales ámbitos de gasto de la UE <sup>(12)</sup>, 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 <sup>(13)</sup>. 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**).

<sup>(11)</sup> Véase el glosario: *Buena gestión financiera*.

<sup>(12)</sup> Véase la parte 2 de los capítulos 5, 6 y 7.

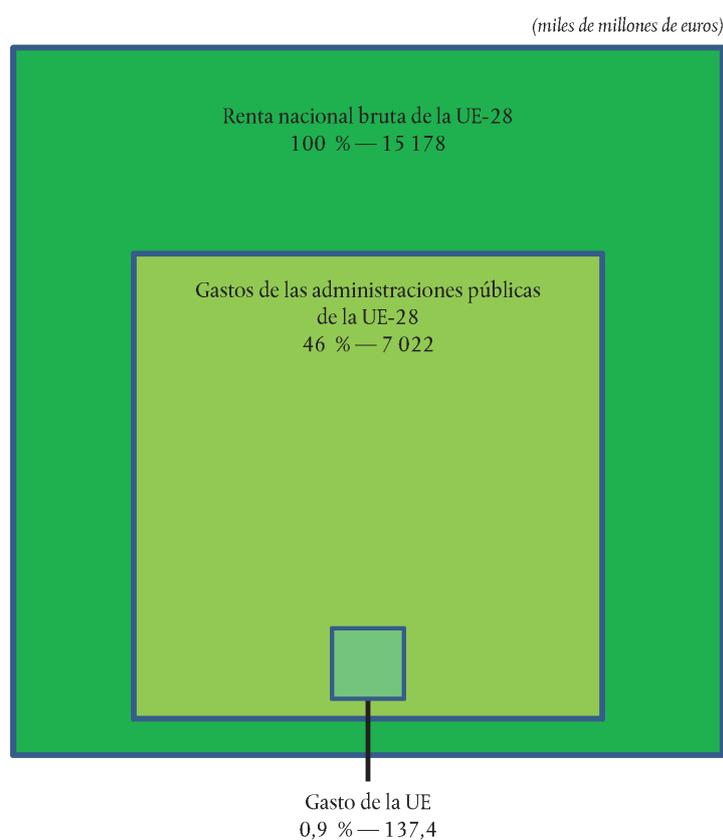
<sup>(13)</sup> Véase el capítulo 3.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## 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 2017, el gasto de la UE ascendió a 137 400 millones de euros<sup>(14)</sup>, que representan el 2,0 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y el 0,9 % de la renta nacional bruta de la UE (véase el **recuadro 1.1**).

Recuadro 1.1 – Gasto de la UE en 2017 expresado en porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) y del gasto total de las administraciones públicas



Fuente: RNB de los Estados miembros: cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2017, anexo A, Ingresos; Gasto de las administraciones públicas de los Estados miembros: Eurostat, cuentas nacionales anuales; Gastos de la UE: Comisión Europea, cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2017.

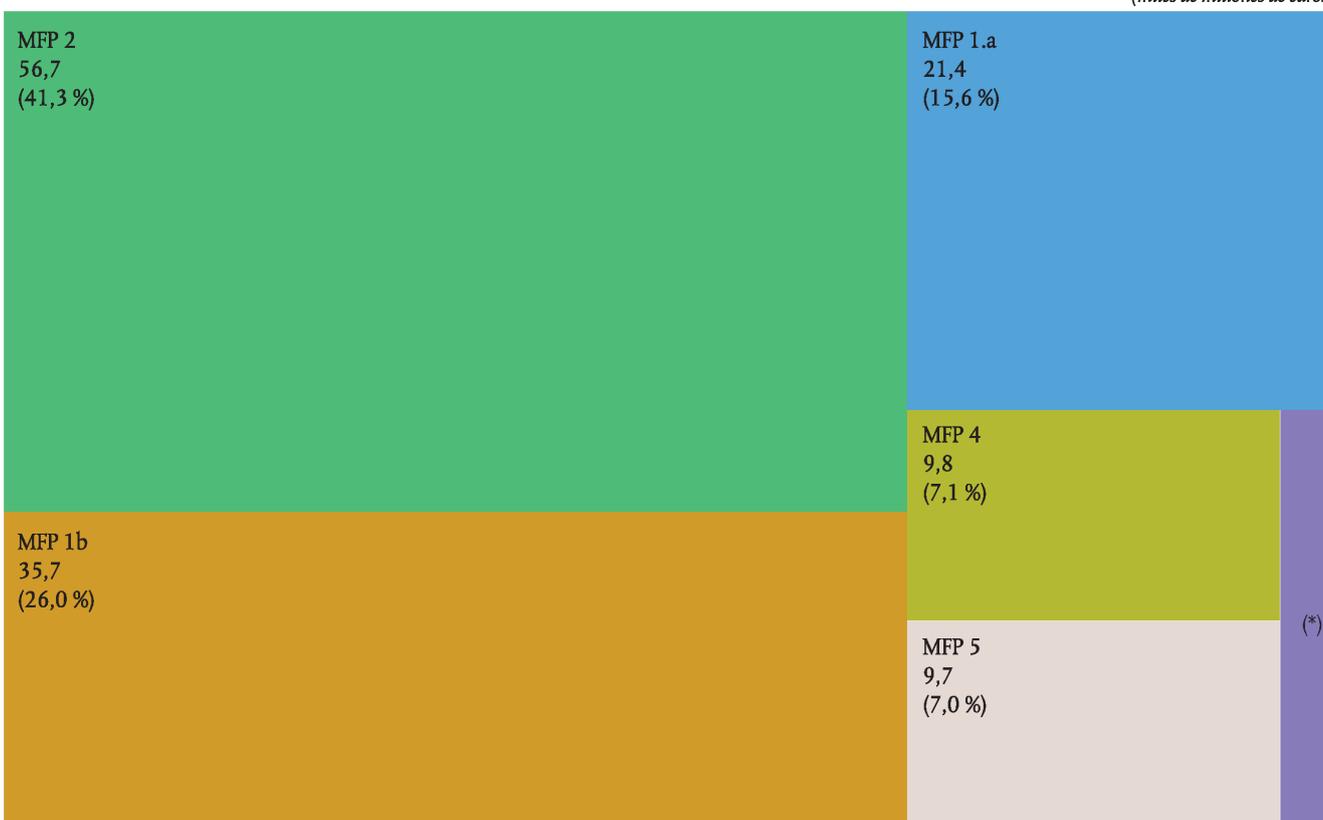
<sup>(14)</sup> Véanse las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2017, los estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, MFP 4.3: Ejecución de los créditos de pago.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

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. En 2017, los pagos con cargo al presupuesto de la UE ascendieron a 137 400 millones de euros, de los cuales 29 700 millones de euros en concepto de pagos de prefinanciación y 107 700 millones de euros como pagos únicos, intermedios o finales. Como se muestra en el **recuadro 1.2**, la mayor proporción del presupuesto se destinó a «Recursos naturales» (56 700 millones de euros, el 41 % del total), seguido de «Cohesión» (35 700 millones de euros, el 26 % del total) y «Competitividad» (21 400 millones de euros, el 15 % del total).

Recuadro 1.2 – Pagos de 2017 por rúbrica del MFP

(miles de millones de euros)



(\*) MFP 3 2,9 (2,1 %) + MFP 6 y otros 1,2 (0,9 %)

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

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**CONSTATAACIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2017****Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales**

1.6. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas consolidadas<sup>(15)</sup> (las «cuentas») del ejercicio 2017, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 27 de junio de 2017, antes de la fecha final de presentación con arreglo al Reglamento Financiero<sup>(16)</sup>. Las cuentas están acompañadas de un «Debate y análisis de los estados financieros»<sup>(17)</sup>. 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 2017, el pasivo total ascendía a 236 500 millones de euros, frente a los 166 200 millones de euros del activo total. El resultado económico de 2017 ascendió a 8 100 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.

---

<sup>(15)</sup> Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, que comprenden 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.

<sup>(16)</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1), con sus modificaciones.

<sup>(17)</sup> 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).

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

**Cuestiones clave de auditoría**

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 periodo 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 701 <sup>(18)</sup>, 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 2017*

1.11. Para llevar a cabo la fiscalización, el Tribunal examinó las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE, entre las que se cuentan transferencias de fondos del presupuesto de la UE a los destinatarios finales del gasto de la UE, contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de la UE e ingresos procedentes de otras fuentes. 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 2017.

---

<sup>(18)</sup> Los auditores han de notificar cuestiones clave de auditoría a raíz de la introducción de la Norma Internacional de Auditoría 701 en 2015.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

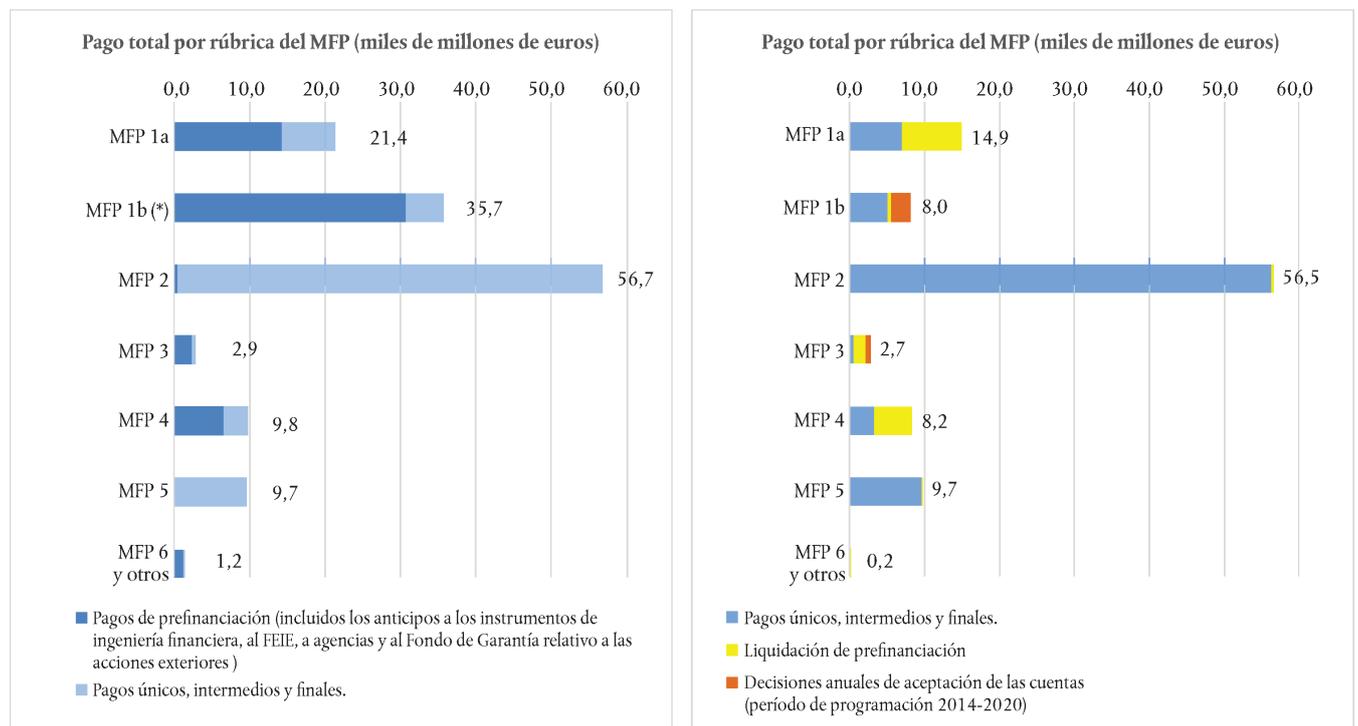
## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.12. El Parlamento Europeo y el Consejo introdujeron varias modificaciones de la legislación sectorial 2014-2020 correspondiente a «Cohesión económica, social y territorial» (véanse los apartados 6.5 a 6.10) con respecto a las normas aplicables al período 2007-2013, de las cuales, una de las más importantes es que ahora las autoridades de los programas de los Estados miembros deben presentar un paquete anual de fiabilidad en el que figuren la cuentas y que cubra los gastos certificados a la Comisión durante el ejercicio contable. La Comisión, que acepta las cuentas si, en opinión de las autoridades de auditoría, estas son completas, exactas y verídicas, evalúa el paquete de fiabilidad para garantizar que el porcentaje de error residual se mantiene por debajo del umbral de materialidad del 2 % en cada programa, y aplica correcciones financieras en caso necesario.

1.13. Las modificaciones de la legislación sectorial sobre «Cohesión económica, social y territorial» tienen una incidencia en lo que la Comisión considera como «gastos aceptados» en este ámbito. Como consecuencia de ello, la población de auditoría del Tribunal correspondiente a esta rúbrica del MFP difiere de ejercicios anteriores y 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 6 del **anexo 1.1** y los apartados 6.16 a 6.19). Esto significa que el Tribunal ha verificado operaciones a las que se han aplicado todas las acciones correctoras en el Estado miembro.

1.14. En la subrúbrica 1b del MFP, los pagos intermedios realizados en 2017 para el período 2014-2020 ascendieron a alrededor de 21 000 millones de euros. El Tribunal incluirá estos pagos intermedios y de prefinanciación en su población en un ejercicio posterior una vez que las cuentas sean aceptados por la Comisión y liquidados por una decisión anual.

**1.13.** *La Comisión toma nota de que, cuando proceda, el gasto aceptado todavía puede ser objeto de correcciones financieras en años posteriores, por ejemplo a raíz de auditorías y controles posteriores de la Comisión.*

**Recuadro 1.3 – Comparación de la población de auditoría del Tribunal de 2017 y presupuesto de la UE de 2017 por rúbrica del MFP**

(\*) En la subrúbrica 1b del MFP, el importe de prefinanciación de 30 700 millones de euros incluye pagos intermedios de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 por un importe de 21 700 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 2017.

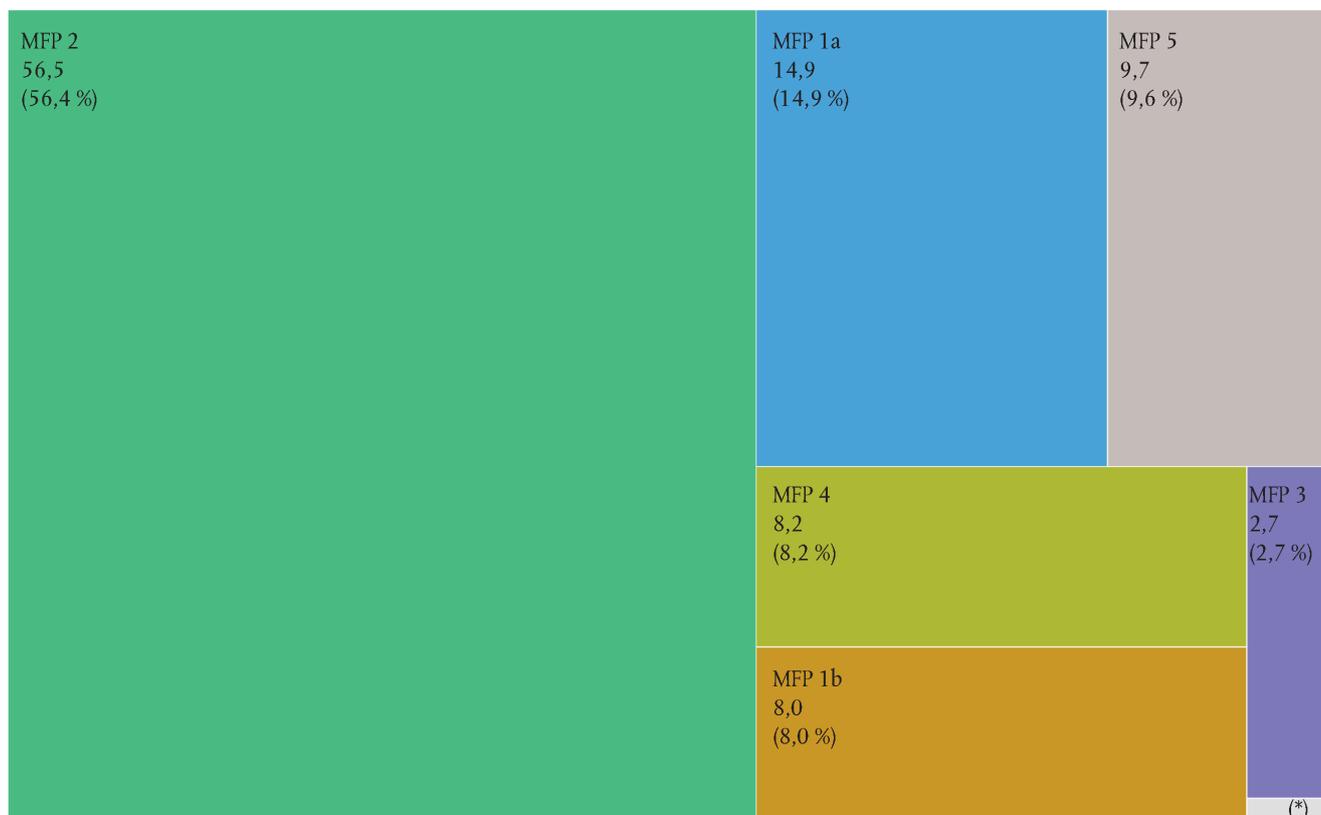
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.15. El **recuadro 1.3** muestra el desglose de la población de auditoría del Tribunal de 2017 en pagos únicos, intermedios (si han sido aceptados por la Comisión) y finales, y liquidaciones de prefinanciación y decisiones anuales de aceptar las cuentas. En relación con 2017, el Tribunal auditó operaciones por un valor total de 100 200 millones de euros. En dicho ejercicio, «Recursos naturales» constituye la mayor parte de la población global del Tribunal (57%), mientras que, a diferencia de ejercicios anteriores, el peso de la subrúbrica 1b del MFP es relativamente reducido (alrededor del 8 %) (**recuadro 1.4**).

Recuadro 1.4 – Sinopsis de la población de auditoría del Tribunal de 2017 por rúbrica del MFP

(miles de millones de euros)



(\*) MFP 6 y otros 0,2 (0,2 %)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Los resultados de la fiscalización del Tribunal relativa al ejercicio 2017 muestran que los errores se circunscriben a ámbitos específicos del presupuesto de la UE

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

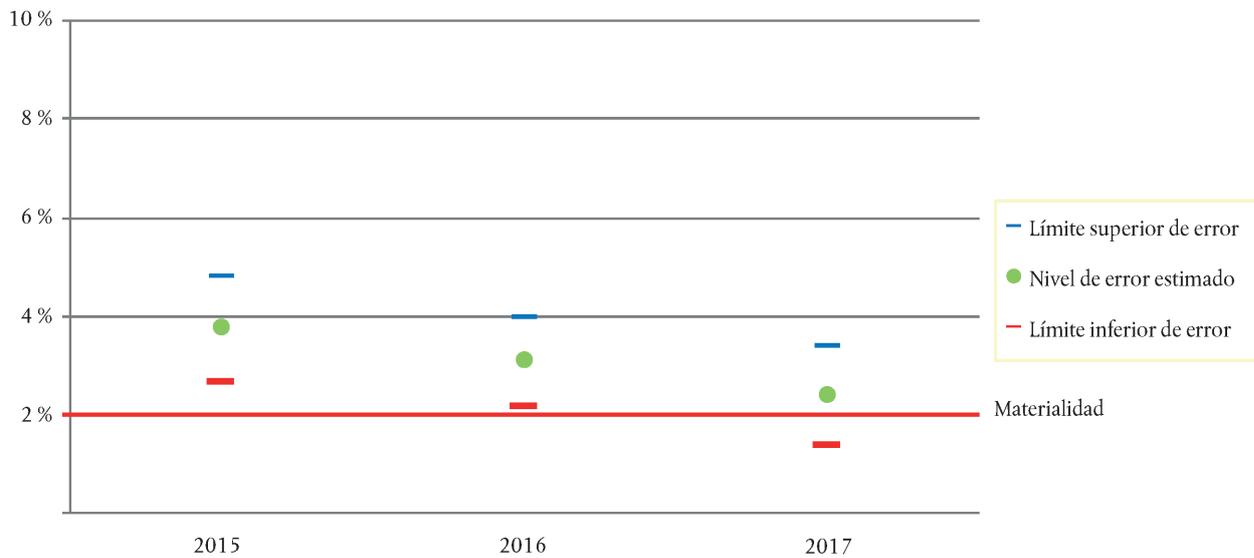
- a) los ingresos estaban exentos de errores materiales. Los sistemas relativos a los ingresos en general eran eficaces, pero los controles internos clave de los recursos propios tradicionales examinados por el Tribunal en la Comisión y en determinados Estados miembros solo lo eran parcialmente (apartado 4.21);
- b) 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 2,4 %, pero los errores materiales se limitaban principalmente a los pagos basados en el reembolso de los gastos, que representan alrededor del 47 % de la población auditada. El nivel de error general estimado por el Tribunal disminuyó en comparación con el de ejercicios anteriores (véase el **recuadro 1.5**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.16.

- b) La Comisión observa con satisfacción que este año se ha dado una nueva mejora significativa en los resultados.

Recuadro 1.5 – Nivel de error estimado (2015 a 2017)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*El modo en que se desembolsan los fondos de la UE incide en el riesgo de error*

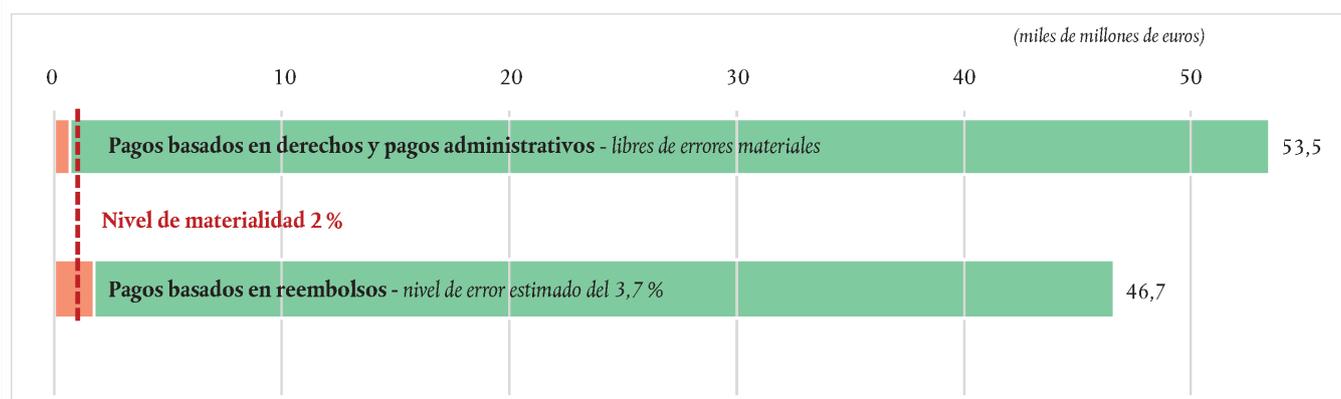
1.17. Debido a la evolución de los resultados de las auditorías del Tribunal, la estimación global de error ha dejado de ser la única base para la declaración de fiabilidad. Los resultados de auditoría del Tribunal de 2017 confirman sus constataciones de 2015 y 2016: concretamente, que el modo en que se desembolsan los gastos incide en el riesgo de error. En general, el Tribunal constató que los gastos basados en derechos<sup>(19)</sup> no contenían errores materiales, mientras que los basados en el reembolso seguían afectados por errores materiales (véase el **recuadro 1.6**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.17.** Por lo que respecta a legalidad y la regularidad, los resultados mejoran año tras año. La Comisión considera que esto es consecuencia de las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para seguir mejorando la gestión de los fondos (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 6.26, 7.10 y 7.11).

<sup>(19)</sup> Los gastos basados en derechos incluyen los gastos administrativos.

Recuadro 1.6 – Los gastos basados en derechos correspondientes a 2017 no contienen errores materiales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

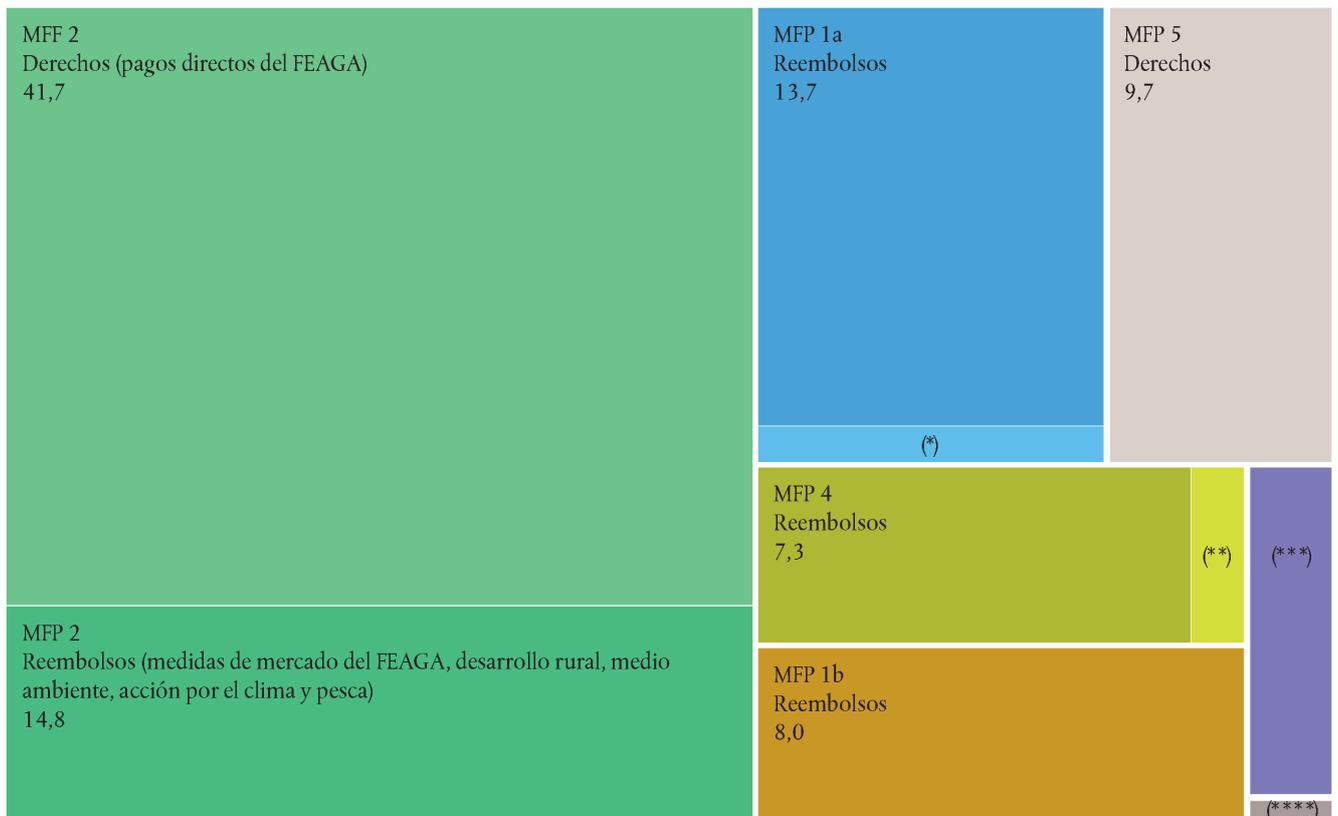
## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## Los gastos basados en derechos no contienen errores materiales

1.18. El Tribunal estima que el nivel de error de los gastos basados en derechos (excluidos algunos regímenes de desarrollo rural) se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 %, como en 2016. En este tipo de gastos, 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. Los pagos en cuestión (véase el **recuadro 1.7**) engloban becas a estudiantes e investigadores (subrúbrica 1a del MFP — capítulo 5), la *ayuda directa* a los agricultores (rúbrica 2 del MFP — capítulo 7) y el apoyo presupuestario a terceros países (rúbrica 4 del MFP — capítulo 9). Los pagos administrativos consisten principalmente en los salarios y pensiones de los funcionarios de la UE (rúbrica 5 del MFP, capítulo 10). En general, los gastos basados en derechos representan alrededor del 53 % de la población auditada.

Recuadro 1.7 – Desglose de los gastos basados en reembolsos y en derechos del presupuesto de la UE de 2017 por rúbrica del MFP

(miles de millones de euros)



(\*) MFP 1a – Derechos 1,2

(\*\*) MFP 4 – Derechos 0,9

(\*\*\*) MFP 3 – Reembolsos 2,7

(\*\*\*\*) MFP 6 y otros – Reembolsos 0,2

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## Siguen existiendo errores materiales en los gastos basados en reembolsos

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 (en algunos regímenes de desarrollo rural). Este tipo de gastos de elevado riesgo representa alrededor del 47 % de la población auditada. El Tribunal estimó el nivel de error en este tipo de gastos en un 3,7 % (en 2016, el 4,8 %), significativamente superior al umbral de materialidad del 2 % (véase el **recuadro 1.6**).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.20. Los gastos basados en reembolsos abarcan las declaraciones de los beneficiarios de gastos subvencionables que hayan realizado. Para obtenerlo, los beneficiarios deben acompañar su declaración de documentos que justifiquen que ejercen una actividad subvencionable y que muestren los gastos en virtud de los cuales tienen derecho a reembolso. Para ello, han de ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto. Esto da lugar a errores que afectan a la conclusión del Tribunal sobre la subrúbrica 1a del MFP «Competitividad» (apartados 5.31 y 5.32), 1b «Cohesión» (apartados 6.73 a 6.76), y 2 «Recursos naturales» (apartados 7.40 y 7.41).

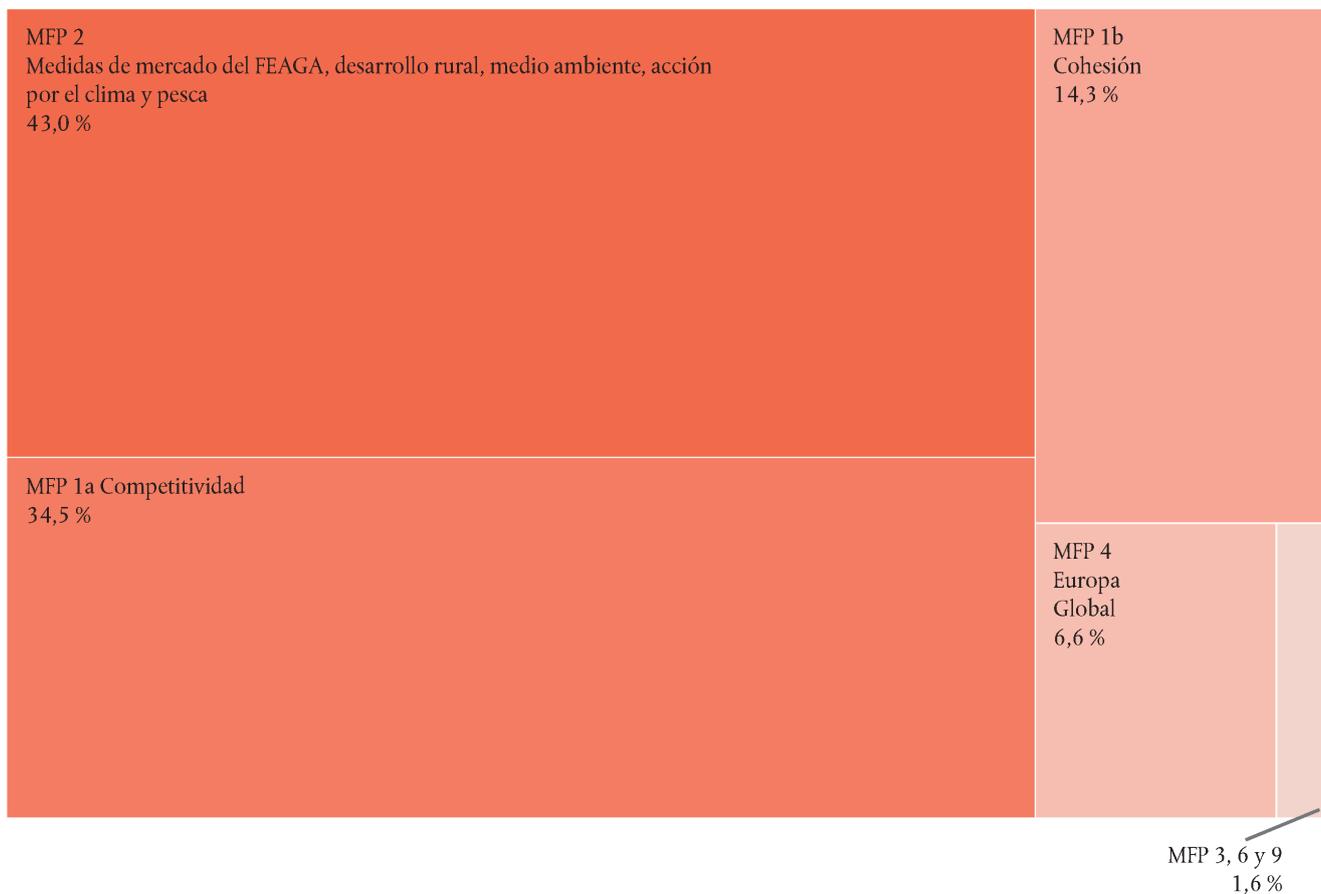
1.21. La mayoría de los fondos de la UE basados en reembolsos se gastan en proyectos de investigación (Competitividad), programas de formación (Cohesión), proyectos de desarrollo regional y rural (Cohesión y desarrollo rural) y proyectos de desarrollo (Una Europa global). Según se muestra en el **recuadro 1.8**, las «Medidas de mercado del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca» y «Competitividad» fueron los mayores contribuyentes a nuestro nivel de error estimado relativo a 2017 en gastos basados en el reembolso, seguidos de «Cohesión», y «Una Europa global». Esta distribución difiere de las de años anteriores, debido principalmente al bajo volumen de gasto aceptado en «Cohesión».

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.20.** *La Comisión observa que los pagos basados en el reembolso de los gastos incluyen tanto los gastos reembolsados en función de los costes reales como en función de las opciones de coste simplificadas. El TCE ha confirmado en años anteriores que los proyectos realizados sobre la base de opciones de coste simplificadas son menos proclives a error. Las opciones de coste simplificadas representan un porcentaje significativo de las operaciones del FSE, el FEDER y el FC (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.77).*

*La propuesta «ómnibus», en su redacción resultante del acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento, amplía considerablemente el alcance y la aplicabilidad de las opciones de coste simplificadas y de los pagos condicionales. La propuesta legislativa de la Comisión para el período 2021-2027 ofrece más posibilidades para el uso de opciones de coste simplificadas y los pagos condicionales a fin de reducir aún más la complejidad.*

Recuadro 1.8 – Contribución de cada rúbrica del MFP al nivel estimado de error de 2017 en los gastos basados en reembolsos (%)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

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

1.22. Este año, el Tribunal formula observaciones específicas sobre cuatro rúbricas del MFP: «Competitividad», «Cohesión», «Recursos naturales», y «Gastos administrativos». El Tribunal no estima el nivel de error de otros ámbitos de gasto tales como las rúbricas 3 (capítulo 8) y 4 (capítulo 9) del MFP. En total, el gasto abarcado por la declaración de fiabilidad del Tribunal en estos ámbitos ascendió a 11 100 millones de euros (el 11,1 % 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 2017.

1.23. «Competitividad» (capítulo 5): el gasto está afectado por error material. Alrededor del 90 % de los gastos de este capítulo se basan en reembolsos, y los errores observados reflejan esencialmente distintas categorías de gastos no subvencionables (en particular, gastos de personal y otros gastos, y proyectos y beneficiarios no subvencionables).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.24. «Cohesión» (capítulo 6): En el gasto de este ámbito predominan los reembolsos. El principal tipo de error detectado por las autoridades de auditoría era gastos no subvencionables. En general, 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. Sin embargo, el Tribunal advirtió errores que no habían detectado las autoridades de auditoría, por ejemplo, con respecto a una de ellas, beneficiarios no admisibles financiados a través de instrumentos financieros. Ni las autoridades de los Estados miembros ni la Comisión aplicaron correcciones a estos errores. Sobre la base de 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.

1.25. «Recursos naturales» (capítulo 7): en general, este ámbito está afectado significativamente por errores. Sin embargo, los pagos directos del FEAGA representan alrededor de tres cuartas partes del gasto en este ámbito y están exentos de errores materiales. 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 *ex ante* (SIGC) que permite realizar controles cruzados entre distintas bases de datos. El Tribunal sigue hallando un nivel de error persistentemente elevado en los demás ámbitos de gasto (desarrollo rural, medidas de mercado del FEAGA, medio ambiente, acción por el clima y pesca). El gasto en estos ámbitos se desembolsa en su mayor parte mediante el reembolso de costes. Los beneficiarios, actividades, proyectos o gastos no subvencionables contribuyen aproximadamente en dos terceras partes al nivel de error estimado de esta rúbrica del MFP.

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

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.24.** *La Comisión observa que la estimación del TCE sobre el nivel de error de la política de cohesión en este año representa una mejora significativa, teniendo en cuenta todas las correcciones financieras ya aplicadas por las autoridades del programa. El gasto aceptado todavía puede ser objeto de correcciones financieras en años posteriores, por ejemplo a raíz de auditorías y controles posteriores de la Comisión.*

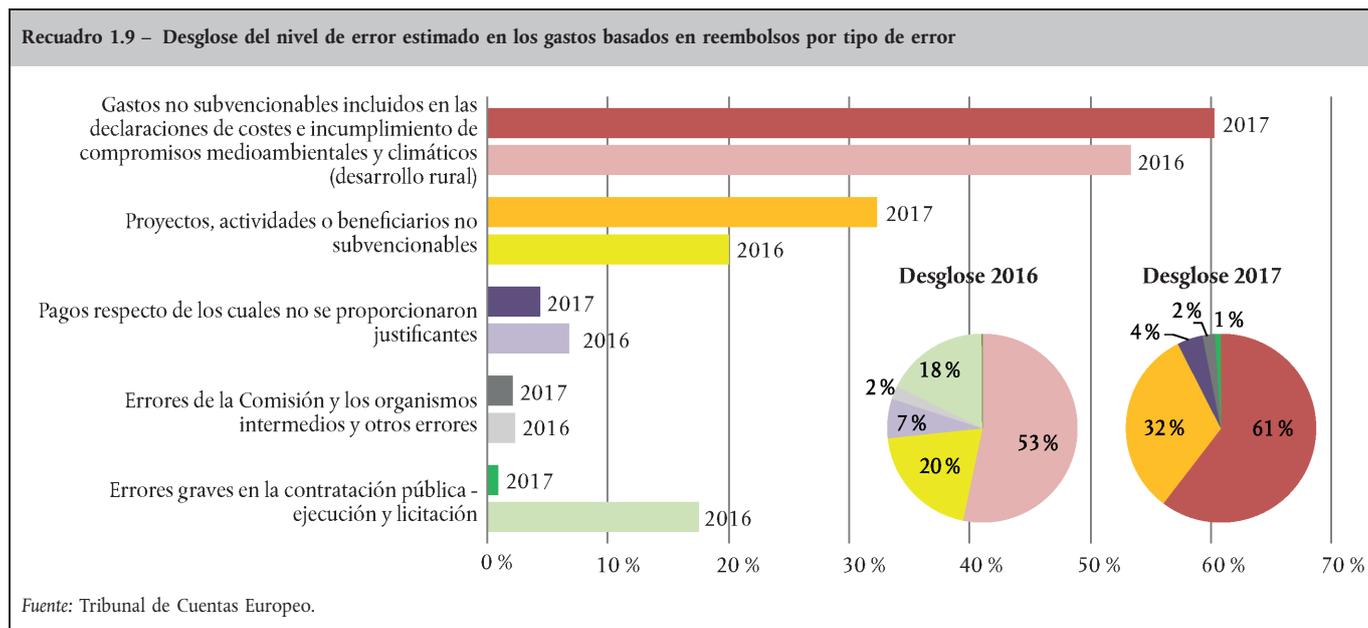
*La simplificación representa la forma más efectiva de reducir los costes, la carga asociada al control y el riesgo de errores. Los ámbitos políticos que están sujetos a buenos sistemas de gestión y control y a normas de subvención menos complejas también son menos proclives a error (véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.20).*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que contribuyen en mayor medida al nivel de error estimado en los gastos basados en reembolsos

1.27. Este año, el Tribunal se ha centrado más estrechamente en los tipos de error detectados en los gastos basados en reembolsos, dado que es el ámbito en el que persisten los errores materiales. En el **recuadro 1.9** se presenta un desglose del nivel de error estimado 3,7 % por el Tribunal para 2017 en los gastos basados en reembolsos por tipo de error. También figuran las cifras comparables de la estimación de 2016 (4,8 %) <sup>(20)</sup>.



1.28. De manera similar a 2016, los errores de subvencionabilidad (es decir, costes no subvencionables en las declaraciones de gastos, incumplimiento de compromisos climáticos agroambientales (desarrollo rural) o proyectos/actividades o beneficiarios no subvencionables) son los que más contribuyen al nivel de error estimado en 2017. No obstante, su impacto ha aumentado significativamente en comparación con 2016 (en 2017, el 93 %; en 2016, el 73 %). Esto se debió al hecho de que este año el Tribunal detectó muy pocos errores en la contratación pública.

**1.28.** La Comisión realizará un seguimiento de los casos señalados por el TCE y propondrá las acciones que estime necesarias.

La Comisión considera que la inobservancia de los compromisos climáticos agroambientales no es necesariamente un problema a efectos de subvencionabilidad. Se aplica una sanción proporcionada que solo puede alcanzar el 100 % en casos excepcionales y limitados. Véase también el apartado 7.19.

<sup>(20)</sup> Dichas cifras no se publicaron en el recuadro 1.6 del informe anual relativo al ejercicio 2016.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.29. A diferencia de 2016, los errores graves en la contratación pública representaron menos de un 1 % (en 2016, el 18 %) del nivel de error estimado por el Tribunal. Esto puede explicarse por el nivel relativamente bajo de gastos aceptados en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión (apartado 6.18). Los anteriores resultados de auditoría del Tribunal muestran que estos fondos son más proclives a error en procedimientos de contratación pública.

**La estimación del error por la Comisión se sitúa en el límite inferior de la valoración del Tribunal**

1.30. 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<sup>(21)</sup>. La Comisión da cuenta de sus acciones en tres informes que conforman el «paquete integrado de información financiera»<sup>(22)</sup>:

- a) cuentas consolidadas de la UE (provisionales en marzo, definitivas en junio);
- b) informe anual de gestión y rendimiento (sin versión provisional; versión definitiva en junio);
- c) informe sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión del ejercicio precedente (julio).

1.31. 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 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<sup>(23)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.29.** *La Comisión subraya que sus variadas medidas preventivas y correctivas con arreglo a su plan de acción de 2013 sobre la contratación pública y las condiciones ex ante específicas en materia de contratación pública introducidas en el marco jurídico del período 2014-2020 para los Fondos EIE han contribuido también a abordar las deficiencias detectadas en ese ámbito.*

**1.31.** *La Comisión apoya la idea de una evolución tendente a hacer un mayor uso de la información en materia de legalidad y regularidad facilitada por los auditados, incluidas las medidas correctivas adoptadas y los elementos de carácter más cualitativo, dando cabida al mismo tiempo a las particularidades de los diferentes ámbitos políticos, incluido el carácter plurianual. Sin embargo, en esta fase son necesarias más aclaraciones por lo que respecta a las implicaciones o las repercusiones concretas de un enfoque basado en la autocertificación para la Comisión, las autoridades de los Estados miembros y los beneficiarios, en particular en términos de costes, cargas administrativas y plazos.*

<sup>(21)</sup> 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.

<sup>(22)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/media/2018package_en.cfm)

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

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

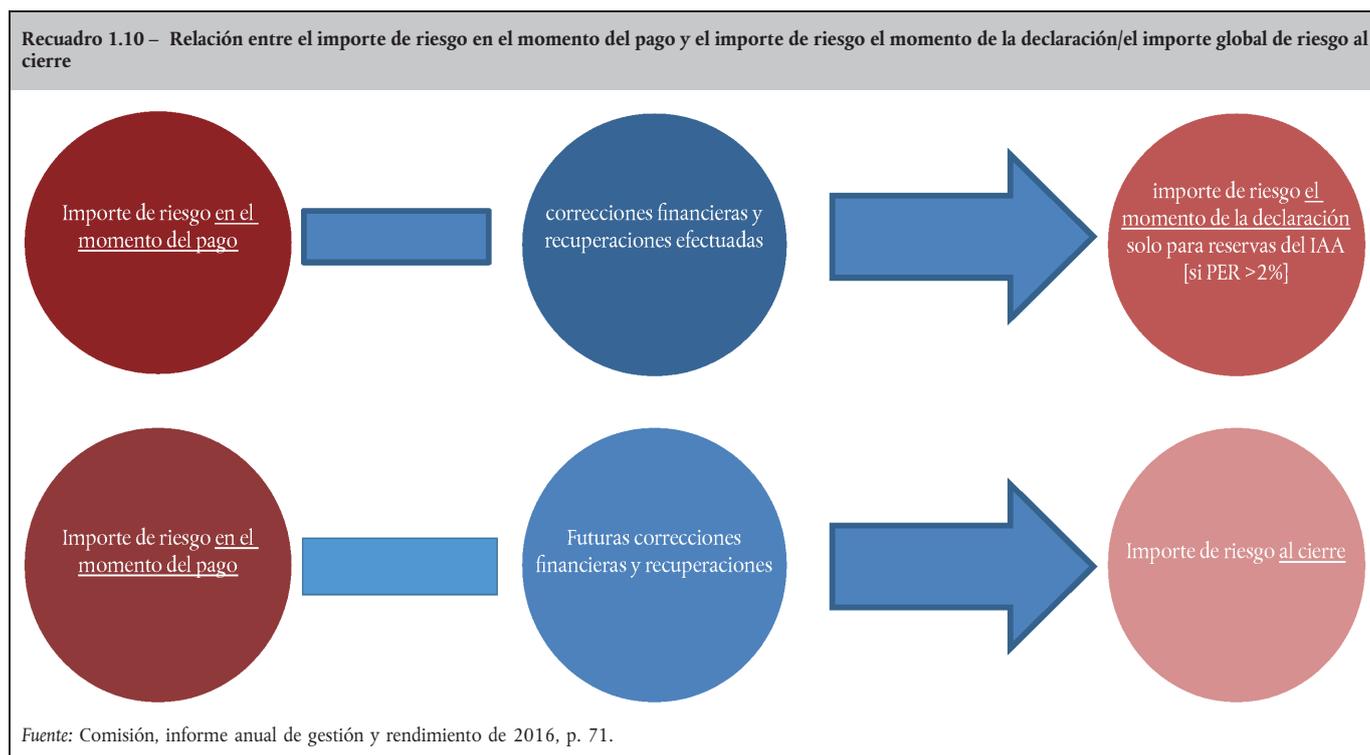
1.32. En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta su evaluación de los importes en situación de riesgo. El importe de riesgo en el momento del pago representa la estimación efectuada por la Comisión del importe no pagado con arreglo a las normas aplicables cuando se realiza el pago. Esta cifra es la más próxima al nivel de error estimado del Tribunal.

1.33. Además del importe de riesgo en el momento del pago, la Comisión presenta otros indicadores de regularidad. El **recuadro 1.10** muestra los vínculos entre dichos indicadores y el importe de riesgo en el momento del pago.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.32.** La Comisión ha ido reduciendo progresivamente el índice global de error en el momento de efectuar los pagos.

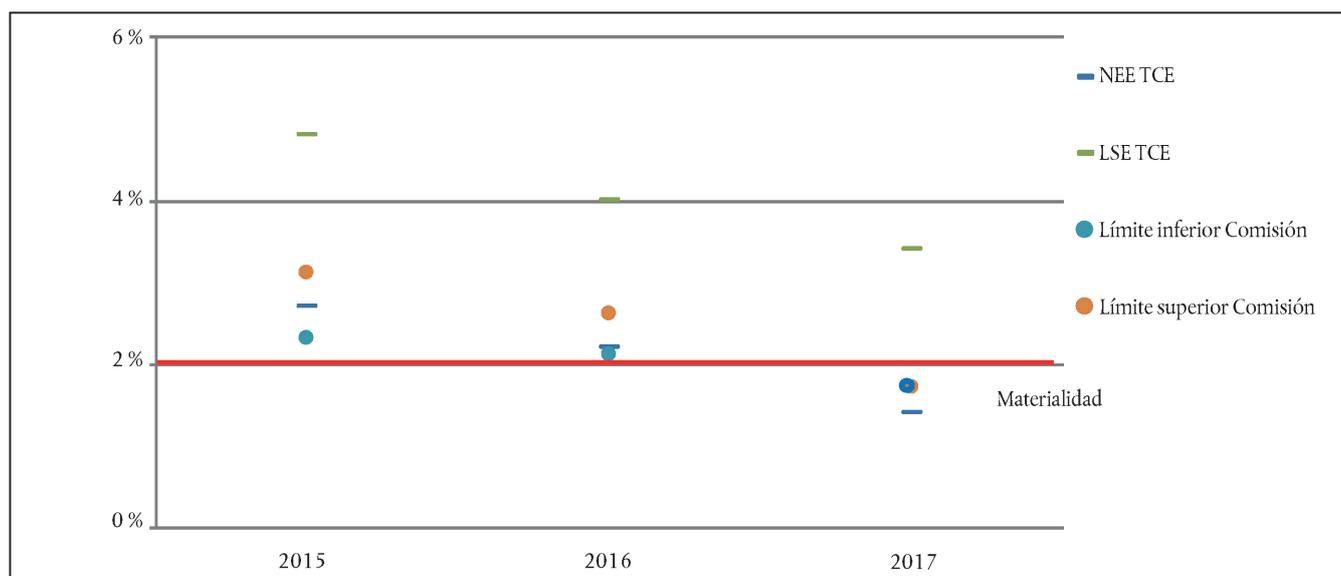
Además, se estima que el importe total en situación de riesgo al cierre para 2017 presentado en el Informe anual de gestión y rendimiento es inferior al 2 % del gasto total pertinente, una vez tenida en cuenta la previsión de futuras correcciones.



1.34. El **recuadro 1.11** compara las cifras de la Comisión correspondientes al importe de riesgo en el momento del pago con la horquilla del error estimado por el Tribunal. El informe anual de gestión y rendimiento no sigue el mismo procedimiento que las cuentas consolidadas de la UE, de las que el Tribunal obtiene una versión provisional a finales de marzo. Por consiguiente, no examina la información en el Informe anual de gestión y rendimiento como tal. El importe de riesgo en el momento del pago calculado por la Comisión con respecto a 2017 y presentado en su informe anual de gestión y rendimiento se sitúa en el límite inferior de la horquilla de valoración del Tribunal con un 1,7 % (frente al 2,1 % - 2,6 % en 2016). El nivel de error estimado por el Tribunal es del 2,4 % (2016: 3,1 %) en una horquilla comprendida entre el 1,4 % y el 3,4 %.

**1.34.** El Informe anual de gestión y rendimiento se adopta a mediados de junio de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero y, por lo que respecta al importe en situación de riesgo al pago a que se refiere el Tribunal de Cuentas Europeo, se basa en la información detallada que figura en los informes anuales de actividad (IAA) de los directores generales. En principio, los IAA se ponen a disposición del TCE nada más ser firmados. Es necesario disponer de un plazo suficiente para la elaboración de los informes anuales de actividad y el Informe anual de gestión y rendimiento a fin de revisar y evaluar los principales datos proporcionados por los Estados miembros.

Recuadro 1.11 – Comparación de las estimaciones efectuadas por la Comisión y el Tribunal del importe de riesgo en el momento del pago



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

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

1.35. 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 de la legalidad y la regularidad. Los capítulos 4 a 10 contienen una sección sobre una selección de IAA, en la que evalúan su coherencia con las propias constataciones del Tribunal.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.35. Los informes anuales de actividad son los principales informes que los directores generales presentan al Colegio de Comisarios sobre el desempeño de sus funciones. Los informes anuales de actividad reflejan los progresos realizados en la consecución de los objetivos generales y específicos establecidos en los planes estratégicos y de gestión de las Direcciones Generales. También hacen referencia a los logros obtenidos en las esferas de la gestión financiera, el control interno y la gestión organizativa.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.36. Los indicadores de regularidad (cifras presentadas en los IAA sobre los importes de riesgo en el momento del pago):

- a) en su mayor parte concuerdan con las propias constataciones del Tribunal en las rúbricas 2 «Recursos naturales» y 5 «Administración» del MFP;
- b) se sitúan por debajo del nivel de error estimado por el Tribunal en las subrúbricas 1a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» y 1b «Cohesión» del MFP.

*Las futuras correcciones financieras y recuperaciones afectan significativamente al importe de riesgo al cierre*

1.37. El importe de riesgo al cierre, al que se hace referencia en el **recuadro 1.10**, está influido por las estimaciones de futuras correcciones y recuperaciones que esperan efectuar los gestores de los fondos de la UE, que constituyen una importante herramienta de gestión para poder reducir el impacto de los gastos irregulares en el presupuesto de la UE.

1.38. La Comisión utiliza las correcciones y las recuperaciones aplicadas en ejercicios anteriores como base para estimar futuras correcciones y recuperaciones. El importe de riesgo notificado en el informe anual de gestión y rendimiento es el importe en riesgo en el momento del pago (apartado 1.32) menos la estimación de las futuras correcciones y recuperaciones. El **recuadro 1.12** muestra la relación entre cifras reales y las estimaciones de futuras correcciones y recuperaciones, al final del año de referencia.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.36.**

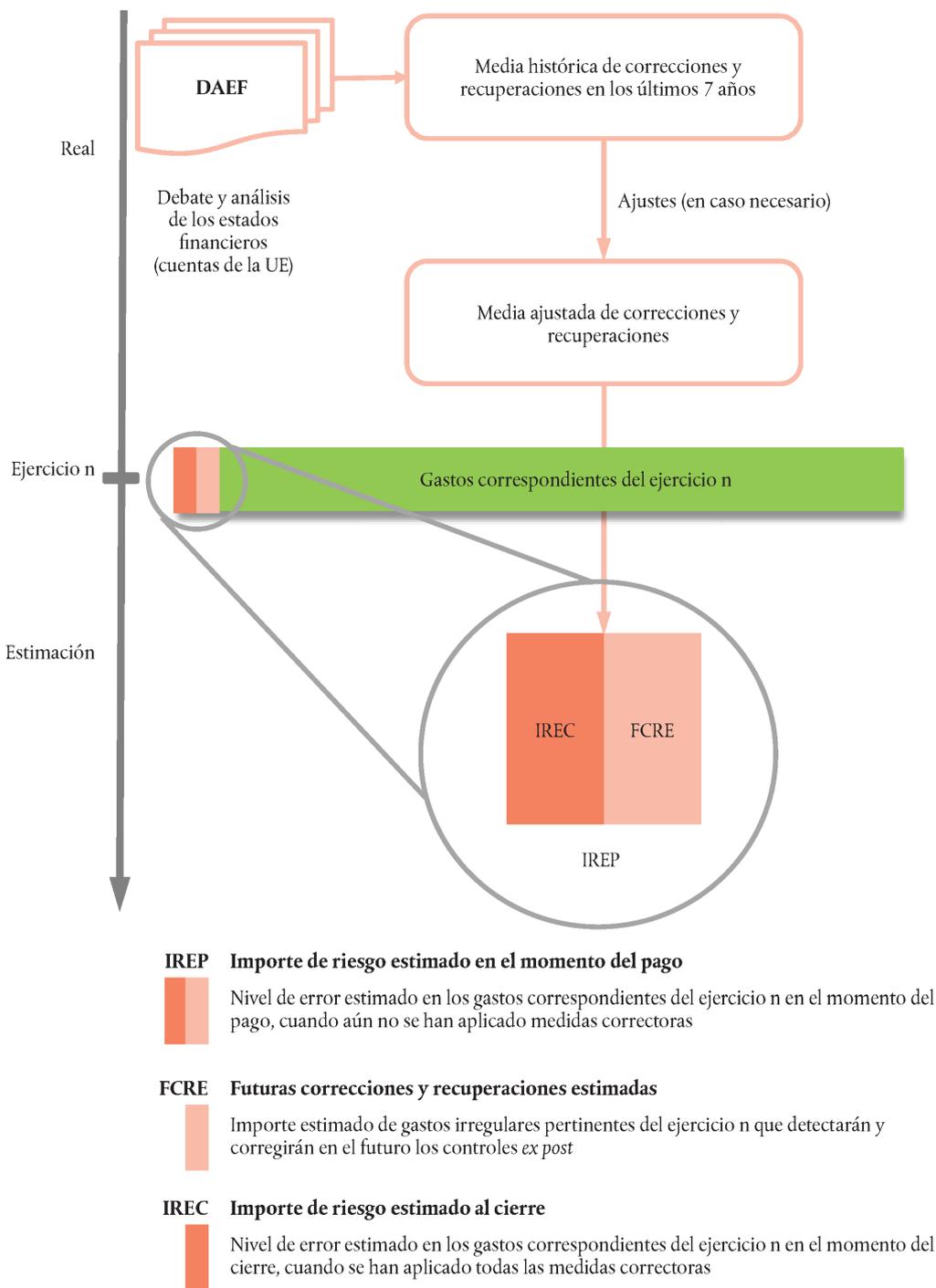
- b) *Por lo que se refiere a la rúbrica 1a del MFP «Competitividad para el crecimiento y el empleo», la Comisión considera que la información presentada en los informes anuales de actividad sobre la regularidad de las operaciones subyacentes ha mejorado (véanse los apartados 5.23 a 5.25).*

*La Comisión observa que su estimación agregada del importe en situación de riesgo al pago en 2017 correspondiente a la «Cohesión» bajo la rúbrica 1b del MFP que se deriva de los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales REGIO y EMPL se sitúa dentro de la horquilla calculada por el TCE.*

**1.37.** *El concepto de «importe en riesgo al cierre» completa el panorama global de los programas plurianuales, puesto que ofrece información adicional sobre el importe que queda en situación de riesgo una vez tenidas en cuenta todas las medidas correctoras, incluida la «capacidad correctora», es decir, una estimación óptima de las correcciones que se realizarán en los ejercicios posteriores a la ejecución del gasto.*

**1.38.** *Las estimaciones de los servicios de la Comisión son prudentes a fin de evitar cualquier posible sobrestimación de la capacidad correctora. De hecho, tales estimaciones se basan, en cierta medida, en el promedio de las correcciones efectivamente realizadas en años anteriores. Sin embargo, esta referencia histórica no siempre es plenamente pertinente para la estimación de las correcciones futuras, y puede resultar necesario efectuar los ajustes oportunos. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.39.*

Recuadro 1.12 – Estimación por la Comisión de futuras correcciones y recuperaciones, y de importes de riesgo.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*La estimación de las correcciones y recuperaciones por la Comisión se basa en una media histórica ajustada*

1.39. Para elaborar una estimación de las futuras correcciones y recuperaciones, la Comisión utiliza una media histórica basada en operaciones de los años anteriores, que considera la mejor indicación disponible de su capacidad correctora. No obstante, para garantizar su relevancia para los programas actuales, la DG Presupuestos exige a las demás direcciones generales que ajusten la media histórica o que utilicen otra media o método de estimación <sup>(24)</sup>.

1.40. Aunque el Tribunal observó una mejora en el ejercicio 2017, constató que los datos históricos con frecuencia continuaban afectados por errores de clasificación y de introducción de datos, o contenían elementos no pertinentes para el cálculo <sup>(25)</sup>.

1.41. La mayoría de las direcciones generales de la Comisión ajustaron sus estimaciones. El Tribunal constató que las estimaciones de 2017 eran mejores que las de ejercicios anteriores, aunque algunas direcciones generales no desvelaban suficientemente en sus informes anuales de actividad las principales hipótesis subyacentes a las estimaciones de futuras correcciones y recuperaciones.

*Es necesaria una mayor diferenciación entre el impacto de las acciones preventivas y de las acciones correctoras*

1.42. La Comisión y, en los programas de gestión compartida, las autoridades de los Estados miembros pueden proteger el presupuesto de la UE de irregularidades en el gasto bien evitando que se produzcan, bien compensando su impacto. La prevención constituye la primera línea de defensa contra los errores. Si los mecanismos preventivos no logran evitar que se produzcan todos los errores, la Comisión debe adoptar medidas correctoras para compensar su repercusión.

**1.39.** Los datos históricos pueden verse afectados por acontecimientos puntuales o relacionados con programas anteriores con perfiles de riesgo diferentes de los actuales (que pueden haber sido simplificados y haberse vuelto menos proclives a error). Por estos motivos, los datos históricos se ajustan o se sustituyen en consecuencia.

**1.40.** Los datos históricos son pertinentes para la estimación de las correcciones futuras, pero a veces han de ajustarse oportunamente. Esta es precisamente una de las razones por las que se pide a los servicios de la Comisión que consideren la necesidad de ajustar o sustituir la referencia histórica.

La Comisión no ha cejado en la mejora de la comunicación de las correcciones financieras y las recuperaciones y de la calidad de los datos subyacentes en los últimos años.

**1.41.** Las instrucciones, el modelo y la nota orientativa del informe anual de actividad de 2017 han sido aclarados en respuesta a las recomendaciones de 2016 del Tribunal de Cuentas Europeo. En consonancia con las instrucciones, las DG mejoraron, en sus informes anuales de actividad de 2017, su presentación de las principales hipótesis sobre los ajustes o sustituciones realizados, a fin de poner de relieve la estimación mejor y conservadora para las correcciones futuras y las recuperaciones que son pertinentes para los programas actuales.

<sup>(24)</sup> «Guidance on the content of the AAR Section 2.1: Financial management and internal control»; «Guideline: Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections», «User's guide to the BO reports for the preparation of the 2017 AAR».

<sup>(25)</sup> Véanse, por ejemplo, los informes anuales del Tribunal relativos al ejercicio 2013, apartados 1.13 a 1.15, al ejercicio 2014, apartados 1.43 y 1.44, y al ejercicio 2015, nota a pie de página 35. El examen del Tribunal de las correcciones financieras y recuperaciones registradas en 2017 puso de manifiesto algunos errores de clasificación y de introducción de datos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.43. Entre los mecanismos preventivos clave de la Comisión figuran la interrupción y suspensión de pagos y la aplicación de controles *ex ante* que supongan la exclusión de los importes no admisibles antes de que la Comisión acepte el gasto y efectúe los pagos. Los principales mecanismos correctores de la Comisión son los controles *ex post* de los importes aceptados y pagados. En la modalidad de gestión compartida, estos controles dan lugar a correcciones financieras y, en la gestión directa e indirecta, a la recuperación de los importes abonados a los beneficiarios finales.

1.44. El Tribunal constató que la Comisión notifica los importes resultantes de sus mecanismos preventivos y correctores en una única rúbrica, «Correcciones financieras y recuperaciones», en el debate y análisis de los estados financieros de las cuentas anuales de la UE, por lo que el lector no puede distinguir entre la incidencia de las medidas preventivas y de las medidas correctoras.

1.45. Sin embargo, la Comisión dispone de los datos necesarios para establecer una distinción entre ambas categorías. En sus informes anuales de 2014, 2015 y 2016, el Tribunal utilizó datos que le facilitó la Comisión para diferenciar los importes derivados de mecanismos preventivos de los derivados de mecanismos correctores.

1.46. En el debate y análisis de los estados financieros (DAEF) de 2017 figura un total de «correcciones financieras y recuperaciones» aplicadas de 2 800 millones de euros. Al igual que en ejercicios anteriores, esta cifra incluye, junto con los importes resultantes de los mecanismos correctores, los siguientes resultados de las medidas preventivas:

- a) en gestión compartida, 78 millones de euros, deducidos por los Estados miembros de nuevas declaraciones de gastos a la Comisión (las correcciones «en el origen») en el ámbito de cohesión y en las políticas internas, y 275 millones de euros de recuaciones de pagos en agricultura;
- b) en gestión directa e indirecta, 539 millones de euros de gastos no subvencionables, deducidos de las solicitudes antes de efectuarse los pagos correspondientes con cargo al presupuesto de la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.44 y 1.45.** *La información sobre las correcciones financieras y las recuperaciones incluidas en el Debate y análisis de los estados financieros (DAEF) tiene por objeto explicar de forma muy concisa los principales elementos y medidas que utiliza la Comisión para proteger el presupuesto de la UE y su impacto financiero. Toda la información pormenorizada sobre las correcciones financieras y las recuperaciones se incluye en el Informe anual de gestión y rendimiento, que distingue entre los importes resultantes de las acciones preventivas y correctivas. Además, en el DAEF de 2017, el importe correspondiente a las medidas correctivas ha sido publicado por separado y se facilita un vínculo a las secciones pertinentes del Informe anual de gestión y rendimiento.*

**1.46.** *En el Informe anual de gestión y rendimiento se facilita información pormenorizada sobre las correcciones financieras y las recuperaciones, al igual que en 2016 y, antes de ello, en las respectivas Comunicaciones relativas a la protección del presupuesto de la UE de la Comisión. Los importes de las correcciones y recuperaciones en origen demuestran que la Comisión se centra en la adopción de medidas preventivas dirigidas a proteger el presupuesto de la UE antes de aceptar el gasto.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**EL TRIBUNAL NOTIFICA LOS CASOS DE PRESUNTO FRAUDE A LA OLAF**

1.47. El Tribunal notifica a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) casos de presunto fraude detectados durante su trabajo de auditoría (incluidas las auditorías de gestión) o basados en información transmitida por terceras partes, pero no puede formular comentarios sobre casos concretos ni sobre las respuestas de la OLAF al respecto. En 2017:

- a) el Tribunal evaluó la regularidad de 703 operaciones en su trabajo de auditoría para el informe anual y elaboró 28 informes especiales;
- b) el Tribunal notificó a la OLAF trece presuntos casos de fraude detectados durante sus fiscalizaciones (once en 2016), así como cinco casos basados en información recibida de los ciudadanos (cinco en 2016).

1.48. En 2017, los casos de presunto fraude detectados por el Tribunal durante su trabajo y notificados a la OLAF se referían en su mayoría a la 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, y a irregularidades en la contratación pública.

1.49. A 31 de diciembre de 2017, siete de los trece casos notificados por el Tribunal a la OLAF a raíz de sus constataciones habían dado lugar a la apertura de una investigación y uno seguía en fase de examen. La OLAF decidió desestimar los cinco casos restantes aduciendo que sería mejor que los tratase otra autoridad o institución, órgano, oficina o agencia de la UE, que no existían suficientes pruebas de fraude, o por motivos de proporcionalidad.

1.50. En cuanto a los seis casos notificados por el Tribunal a partir de información facilitada por terceros, dos dieron lugar a una investigación, y los otros cuatro se desestimaron porque la OLAF consideró mejor que los tratase otra autoridad o institución, órgano, oficina o agencia de la UE, o que no existían suficientes pruebas de fraude.

1.51. Entre 2010 y 2017, la OLAF recomendó que se procediera a recuperaciones por un valor de 294,7 millones de euros en los asuntos que le notificó el Tribunal. En los casos cerrados por la OLAF sin formular recomendaciones de medidas adicionales, su conclusión solía ser que no existían pruebas de fraude o irregularidad que afectaran a los intereses de la UE, ya fueran financieros o de otra índole.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

**CONCLUSIONES**

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

**Resultados de auditoría**

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

1.54. En cuanto a la regularidad de las operaciones, el Tribunal considera que los ingresos no contenían errores materiales. Por lo que respecta a los pagos, los resultados de auditoría del Tribunal muestran mejoras continuas en los últimos años. De modo similar al ejercicio pasado, el Tribunal llega a la conclusión de que los gastos basados en derechos y los gastos administrativos están libres de errores materiales. El nivel material de error detectado se circunscribe a los gastos basados en reembolsos, que este año representaron el 47 % de la población de auditoría del Tribunal. Sobre esta base, el Tribunal llega a la conclusión de que el error no es generalizado.

## 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 <sup>(1)</sup>. 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 — Estrategia del Tribunal 2018-2020 para la declaración de fiabilidad**

2. Un objetivo claro de la estrategia del Tribunal para 2018-2020 es mejorar el valor añadido de su declaración de fiabilidad proporcionando más evaluaciones cualitativas en relación con la gestión financiera de la UE, y una mejor información sobre el rendimiento, y sobre la acción de la UE en los Estados miembros y las regiones.

3. El enfoque actual del Tribunal para evaluar si las operaciones subyacentes a las cuentas son conformes a la normativa de la UE se basa principalmente en la verificación directa de la conformidad en una amplia muestra representativa de operaciones seleccionadas aleatoriamente. 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.

4. En vista de esta evolución, para sus declaraciones de fiabilidad de 2018 a 2020, el Tribunal se esforzará 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 <sup>(2)</sup>. 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 significará en la práctica que, en los ámbitos en los que sea posible obtener garantías de la información sobre la legalidad y la regularidad proporcionada por la entidad auditada, el Tribunal revisará y volverá a realizar su trabajo.

5. En 2017, el Tribunal modificó su enfoque de auditoría con respecto a la subrúbrica 1b del MFP «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 2017, el objetivo del Tribunal es llegar a una conclusión sobre la fiabilidad del indicador clave de la Comisión sobre legalidad y regularidad en este ámbito: el riesgo de error residual <sup>(3)</sup>.

6. El Tribunal ha incluido en su población todos los pagos correspondientes a decisiones de cierre (a través de las cuales la Comisión acepta las cuentas) adoptadas por la Comisión en 2017 respecto de programas operativos del período 2014-2020. La Comisión adopta dichas decisiones para liquidar los gastos contraídos entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016, incluidos en las cuentas financieras certificadas presentadas por los Estados miembros antes del 15 de febrero de 2017. En el contexto de futuras auditorías, el Tribunal verificará los pagos intermedios correspondientes a programas del período 2014-2020 y registrados en las cuentas de 2017.

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

7. 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.

8. 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;

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

<sup>(2)</sup> Véase la ISSAI 4000, apartado 40.

<sup>(3)</sup> 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>)

- c) el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.
9. 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.

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

10. La auditoría de la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consiste en determinar si estas son conformes a las normas y los reglamentos.

11. En su trabajo de auditoría, 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, 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*

12. 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.

13. 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.

14. 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. Para 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.

15. 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.

16. 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 una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al conjunto del gasto de la UE.

17. 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.

18. El enfoque del Tribunal no está concebido para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en el conjunto de la población. Por tanto, la 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. El enfoque de muestreo del Tribunal aplica distintas ponderaciones a operaciones diferentes y refleja el valor del gasto específico y la intensidad de los trabajos de auditoría. Esta ponderación se suprime en un cuadro de frecuencia que atribuye de este modo la misma importancia al desarrollo rural que al apoyo directo en el ámbito de Recursos naturales y al gasto del Fondo Social Europeo como a los pagos regionales y de cohesión.

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

19. 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 demuestran que los sistemas de control y supervisión funcionan de manera eficaz.

20. 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»<sup>(4)</sup>.

21. 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*

22. El Tribunal estima el porcentaje de «error más probable» (EMP). Este sistema se aplica para cada rúbrica del MFP y para el gasto del presupuesto en su conjunto. El EMP solo contabiliza los errores cuantificables expresados en porcentajes. Como ejemplos de errores destacan los incumplimientos cuantificables de los reglamentos, las normas y las condiciones contractuales y de subvención aplicables. También se estima el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error.

23. 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.

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

24. 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.

25. 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*

26. 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.

---

<sup>(4)</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf).

27. Cuando el Tribunal detecta un nivel material de error y determina 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.

28. 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.

29. La mejor estimación del Tribunal del nivel de error para el gasto global en 2017 es del 2,4 %. El Tribunal no consideró que este error estuviera generalizado, ya que se limitaba a un tipo específico de gasto solo en algunos ámbitos de gasto. 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.

#### *Presunto fraude*

30. 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**

31. El Tribunal ha formulado:

- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado;
- b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los pagos subyacentes a estas cuentas.

32. 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.

33. 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. En los estados financieros sobre los que el Tribunal se pronuncia se reconoce que existe un problema significativo en relación con incumplimientos de las normas que rigen los gastos imputados al presupuesto de la UE. Por consiguiente, el Tribunal ha decidido que la existencia de un nivel de error significativo que afecta a la regularidad no constituye por sí sola una razón para modificar su opinión sobre la fiabilidad de las cuentas.



## CAPÍTULO 2

**Gestión presupuestaria y financiera**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1-2.2
Gestión presupuestaria en 2017	2.3-2.12
En comparación con el presupuesto, los compromisos fueron elevados y los pagos siguieron siendo bajos en el cuarto año del MFP	2.3-2.5
Los compromisos presupuestarios pendientes superaron el récord del año anterior	2.6-2.8
El margen global para pagos y los instrumentos especiales son una parte importante de la flexibilidad	2.9-2.12
Cuestiones de gestión financiera relativas al presupuesto de 2017	2.13-2.45
La utilización de los recursos disponibles de los Fondos EIE sigue siendo difícil para los Estados miembros	2.13-2.19
Los Estados miembros presentaron sus solicitudes finales de los Fondos Estructurales para el MFP 2007-2013	2.20-2.22
La ayuda a los países no pertenecientes a la UE hace un mayor uso de modelos de financiación alternativa	2.23-2.27
La financiación de la UE para instrumentos financieros ha crecido significativamente	2.28-2.41
Los instrumentos financieros en el marco de la gestión compartida afrontan dificultades	2.29-2.35
El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ha ganado impulso	2.36-2.39
Establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible	2.40-2.41
La exposición del presupuesto de la UE sigue siendo importante	2.42-2.45
Riesgos y desafíos para el futuro presupuesto de la UE	2.46-2.51
Es posible que se produzca una acumulación anormal de solicitudes de pago pendientes de liquidación	2.47
La financiación de los compromisos pendientes de liquidación del MFP 2014-2020 es un problema para el próximo MFP	2.48-2.49
El Reino Unido abandona la UE	2.50
Podría darse el riesgo de que sigan creciendo las lagunas en la rendición de cuentas	2.51
Conclusiones y recomendaciones	2.52-2.62
Conclusiones	2.52-2.61
Recomendaciones	2.62
 Anexo 2.1 - Principales puntos de interés en los presupuestos rectificativos	
Anexo 2.2 - Aumento de los instrumentos especiales	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**INTRODUCCIÓN**

2.1. Este capítulo expone los resultados del examen realizado por el Tribunal de las principales cuestiones relativas a la gestión presupuestaria y financiera de la UE. También identifica algunos riesgos y desafíos para futuros presupuestos y se basa, en parte, en las opiniones expuestas en varios informes especiales y documentos informativos.

2.2. En el contexto de la bienvenida reflexión sobre el futuro de la UE, en junio de 2017 la Comisión presentó el «Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE», que destacaba opciones para la futura financiación.<sup>(1)</sup> El Tribunal contribuyó al debate en curso con la publicación de dos documentos informativos<sup>(2)</sup>. El 2 de mayo de 2018, la Comisión presentó su propuesta para el próximo *marco financiero plurianual (MFP)*, que comenzará en 2021.<sup>(3)</sup>

**GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN 2017****En comparación con el presupuesto, los compromisos fueron elevados y los pagos siguieron siendo bajos en el cuarto año del MFP**

2.3. En 2017, la UE comprometió 158 700 millones de euros (99,3 %) del total de créditos de compromiso de 159 800 millones de euros disponibles en el presupuesto aprobado<sup>(4)</sup>. Teniendo en cuenta los instrumentos especiales, los importes comprometidos superaron el límite máximo del MFP en 3 100 millones de euros (véase el **recuadro 2.1**).

---

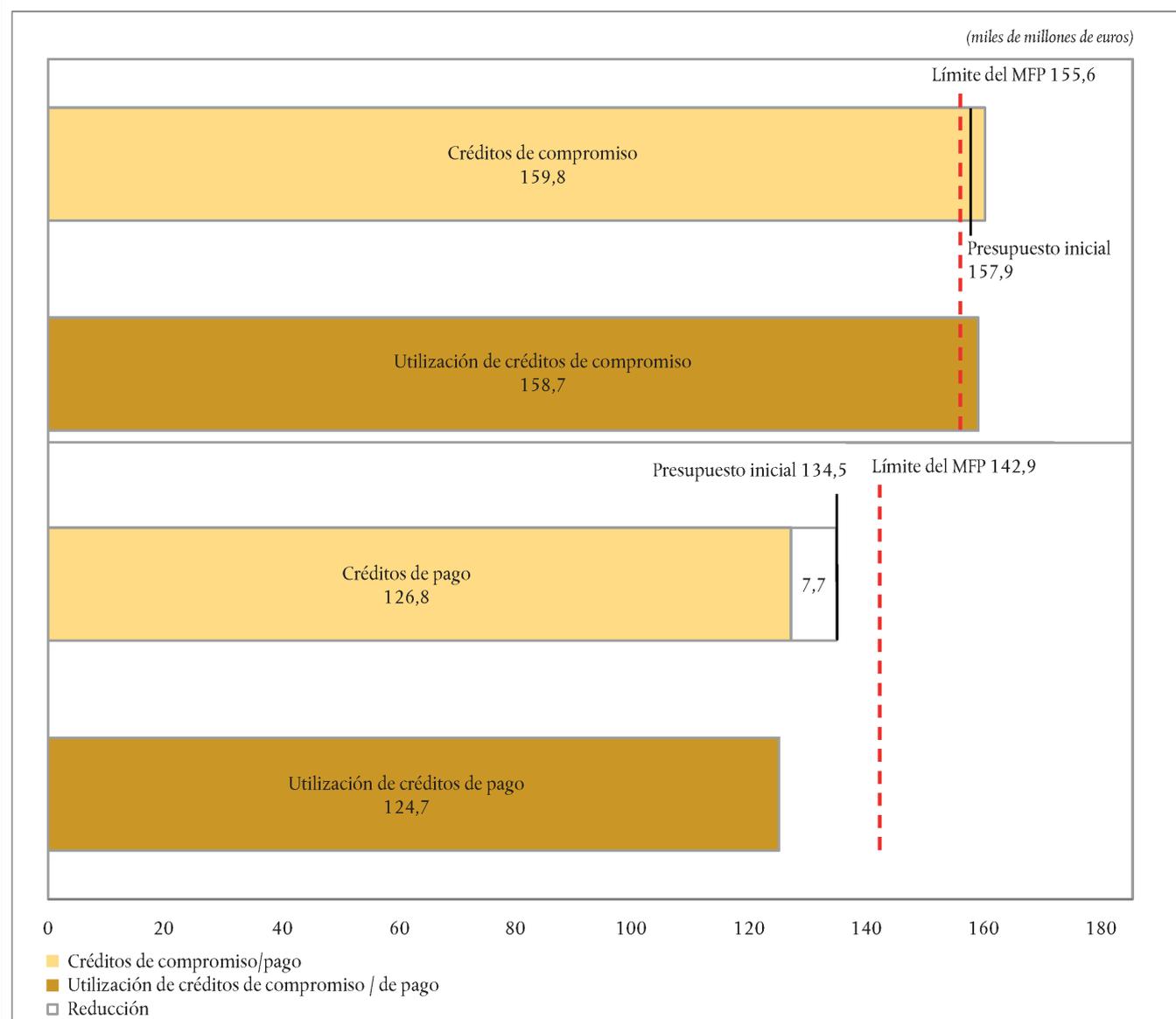
<sup>(1)</sup> Este documento de reflexión se basaba en «Financiación futura de la UE», informe y recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel de Recursos Propios, de enero de 2017.

<sup>(2)</sup> «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», documento informativo, febrero de 2018 (en lo sucesivo, «el documento informativo sobre el futuro de las finanzas de la UE») y «Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027», documento informativo, julio de 2018.

<sup>(3)</sup> Esta propuesta debía haberse presentado a finales de 2017. Véase el artículo 25 del Reglamento del MFP —Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

<sup>(4)</sup> El Tribunal ha excluido las *prórrogas* y los *ingresos afectados* porque no forman parte del presupuesto aprobado y siguen normas distintas que distorsionan el resultado. Para más información, véase la parte A4-A5 del «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera de la Comisión Europea — Ejercicio 2017» (Informe sobre la gestión presupuestaria).

Recuadro 2.1 — La ejecución presupuestaria en 2017



*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 2017, Estados relativos a la ejecución del presupuesto — Notas 4.1 a 4.3 y ajuste técnico de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.4. Como en 2016, el total de pagos en 2017 fue mucho menor de lo previsto, con 18 200 millones de euros por debajo del límite máximo fijado en el MFP (véase el **recuadro 2.1**) En previsión de un descenso de los pagos, la *autoridad presupuestaria* fijó el presupuesto inicial de 2017 en 134 500 millones de euros, 8 400 millones de euros por debajo del límite máximo del MFP para los créditos de pago de 142 900 millones de euros <sup>(5)</sup>. Debido a la lenta ejecución en los ocho primeros meses del ejercicio, la Comisión propuso el presupuesto rectificativo n.º 06/2017, que redujo en 7 700 millones de euros los créditos de pago (véase el **anexo 2.1**). Esta operación, junto con la actualización de los ingresos (principalmente por multas), supuso una reducción de las contribuciones de los Estados miembros en 9 800 millones de euros en 2017, pero podría dar lugar a un consiguiente aumento de las solicitudes de contribuciones para los ejercicios 2018-2020. Unas necesidades de pagos significativamente más elevadas hacia el final del actual MFP podrían ejercer presión en los límites máximos para los créditos de pago.

2.5. El bajo nivel de pagos se debió, principalmente, a que los Estados miembros presentaron menos solicitudes de las previstas para los programas plurianuales de los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)* para 2014-2020. Véase un análisis de los motivos aducidos por la Comisión y los Estados miembros en los apartados 2.15 a 2.16.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.4.** *La Comisión supervisa continuamente la ejecución del presupuesto de la UE. Si procede, realiza propuestas a la autoridad presupuestaria para ajustar el nivel de créditos.*

**2.5.** *La ejecución presupuestaria de los Fondos EIE para el período de programación 2014-2020 mejoró en 2017 en relación con 2016. Los pagos realizados en 2017 fueron 1,5 veces superiores a los realizados en 2016. En 2017, tras una reducción de los créditos de pago de 5 900 millones EUR mediante el presupuesto rectificativo 6/2017, se logró la ejecución completa del presupuesto votado. Además, se consumieron 5 400 millones EUR en ingresos afectados.*

<sup>(5)</sup> Sin incluir las prórrogas ni los ingresos afectados. Véase la nota 4.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Los compromisos presupuestarios pendientes superaron el récord del año anterior**

2.6. La utilización casi completa del importe disponible para compromisos y el bajo nivel de pagos (véanse los apartados 2.4 y 2.5) aumentaron los compromisos presupuestarios pendientes hasta un nuevo récord de 267 300 millones de euros (238 800 millones de euros en 2016). Esto supone un aumento de 72 900 millones de euros con respecto a los compromisos presupuestarios pendientes en 2010 (194 400 millones de euros), el cuarto año del anterior MFP (véase el **recuadro 2.2**). Dado que el MFP de 2014-2020 tiene un tamaño similar al MFP de 2007-2013, el aumento es significativo. La Comisión consideró que los aumentos de 2016 y 2017 formaban parte del ciclo normal de ejecución de los fondos EIE <sup>(6)</sup> <sup>(7)</sup>.

2.7. Las proyecciones del Tribunal <sup>(8)</sup> indican que los compromisos presupuestarios pendientes aumentarán aún más al final del MFP en 2020 (véase el **recuadro 2.2**).

---

<sup>(6)</sup> Véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.14 del Informe Anual del Tribunal de 2016.

<sup>(7)</sup> Véase la nota 2.2 de los Estados relativos a la ejecución del presupuesto en las Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea — Ejercicio 2017 (las «cuentas de la UE de 2017»).

<sup>(8)</sup> Sobre la base de los resultados existentes a final de 2017 y del MFP, incluido el ajuste técnico de 2017, el Tribunal ha formulado la hipótesis prudente de que el 98 % de los créditos de compromiso se convertirán en compromisos. Partiendo de la estimación más reciente disponible de liberaciones de compromisos de la Comisión, el Tribunal asume que el 99 % de los créditos de pago se convertirán en pagos, excepto aquellos relativos a los instrumentos especiales, de conformidad con la hipótesis de la Comisión. El Tribunal no ha tenido en cuenta el uso del *margen global para pagos* (MGP), aunque este puede contribuir a reducir los compromisos pendientes hasta 2020 (véanse los apartados 2.9 y 2.10). Los ingresos afectados y las prórrogas no se han incluido en las proyecciones de 2018-2020, ya que tienen poco impacto en estas y son difíciles de calcular.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

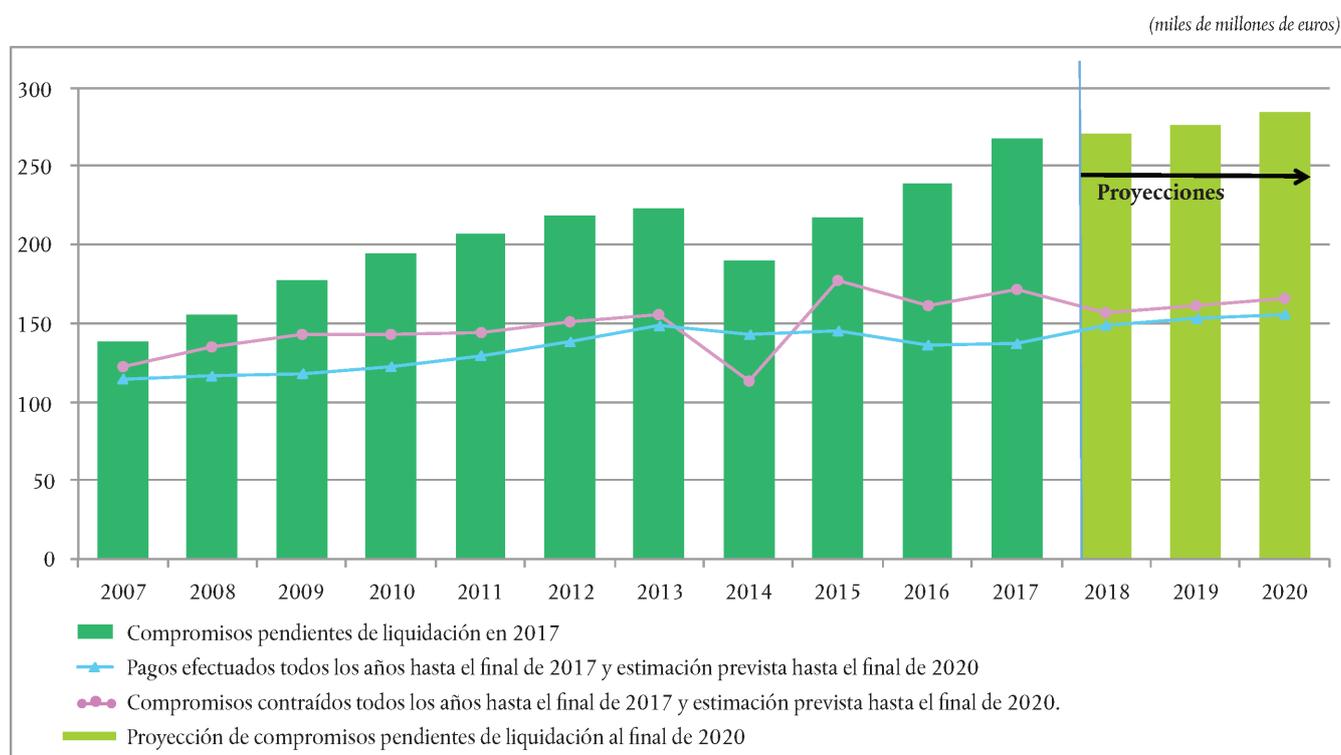
2.8. En 2018-2020, se incrementará significativamente el riesgo de que los créditos de pago disponibles no sean suficientes para satisfacer todas las solicitudes de pago (véanse los apartados 2.12 y 2.47). Una previsión de pagos más precisa para los próximos años ayudaría a gestionar este riesgo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.8. De conformidad con la previsión de pagos a medio plazo facilitada al Consejo y al Parlamento Europeo en octubre de 2017, la Comisión considera que el límite máximo de pago ajustado será sostenible hasta que finalice el MFP en 2020, teniendo en cuenta la transferencia del margen global para pagos (MGP) de 2017 a los años 2019 y 2020.

La Comisión subraya que la exactitud de la previsión a medio plazo depende parcialmente de las previsiones presentadas por los Estados miembros para los programas de gestión compartida. Además, el nivel de los créditos de pago efectivamente concedidos en cualquier procedimiento presupuestario anual depende de la decisión de las autoridades presupuestarias.

Recuadro 2.2 — Compromisos pendientes, compromisos y pagos, incluidas proyecciones del final del actual MFP



Fuente: Datos para 2007-2017: cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea. Para las proyecciones del Tribunal de Cuentas Europeo para 2018-2020: Reglamento MFP y ajuste técnico de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**El margen global para pagos y los instrumentos especiales son una parte importante de la flexibilidad**

2.9. Tras la revisión intermedia del MFP<sup>(9)</sup>, la autoridad presupuestaria modificó el Reglamento MFP<sup>(10)</sup>, en particular para aumentar el *margen global para pagos* (MGP)<sup>(11)</sup> y realizar cambios en cuatro *instrumentos especiales*<sup>(12)</sup>.

2.10. El máximo MGP disponible para utilizar en 2018-2020 será de 36 500 millones de euros, 5 900 millones de euros más que en períodos anteriores (véase el **recuadro 2.3**). Esta es una cantidad importante que podría ayudar a reducir cualquier futura acumulación de pagos (véase el apartado 2.47). El valor del MGP representa la diferencia entre los pagos efectuados y el límite máximo de pagos del MFP<sup>(13)</sup>. A finales de 2017, los importes acumulados del MGP habían ascendido a alrededor de 33 500 millones de euros<sup>(14)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados», COM(2016) 603 final. El Tribunal respondió a esta Comunicación de la Comisión con la publicación del documento informativo «El presupuesto de la UE: ¿ha llegado el momento de la reforma?», en noviembre de 2016.

<sup>(10)</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2017/1123 del Consejo, de 20 de junio de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DO L 163 de 24.6.2017, p. 1).

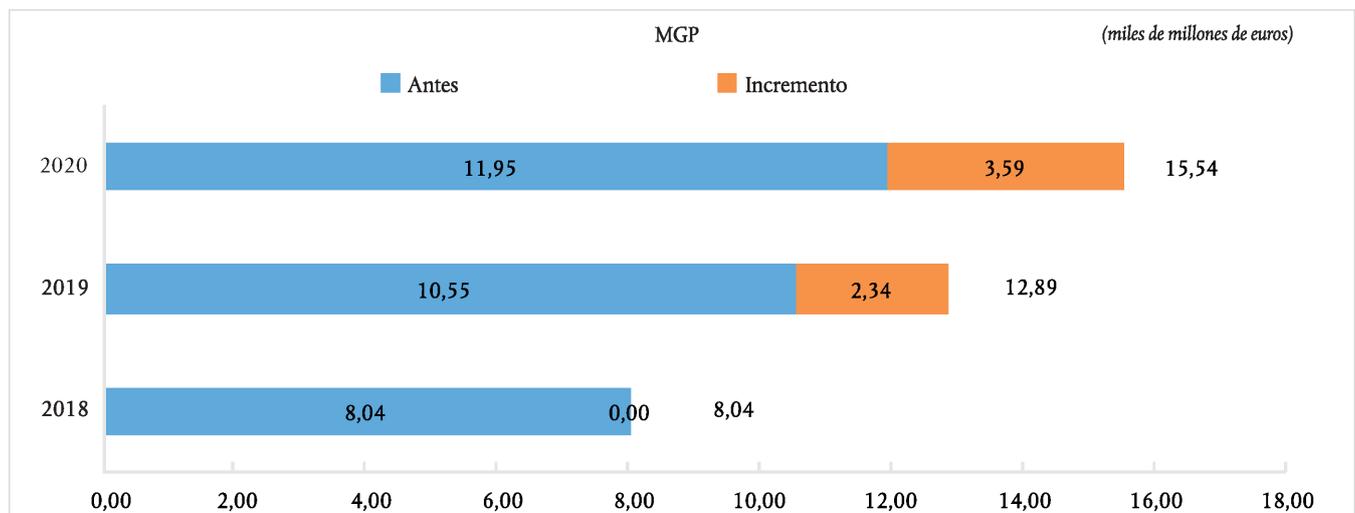
<sup>(11)</sup> El MGP hace posible prorrogar los créditos de pago no utilizados a ejercicios futuros.

<sup>(12)</sup> La Reserva para Ayudas de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG); véanse los artículos 9 a 12 del Reglamento MFP. Véase asimismo el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, apartados 2.8 a 2.10.

<sup>(13)</sup> Véase el artículo 5 del Reglamento MFP.

<sup>(14)</sup> Basado en los ajustes técnicos del marco financiero y la estimación del Tribunal de Cuentas Europeo para el año 2017.

Recuadro 2.3 — Margen global para pagos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del Reglamento MFP.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.11. Los instrumentos especiales han sido reforzados de dos modos. En primer lugar, se han incrementado los importes disponibles para la Reserva para Ayudas de Emergencia y para el Instrumento de Flexibilidad (véase el **anexo 2.2**). En segundo lugar, se ha hecho posible que se puedan transferir al Instrumento de Flexibilidad, a partir de 2017, importes que venzan del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización y del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.12. A pesar del aumento en la flexibilidad del presupuesto para hacer frente a los posibles desafíos, se corre el riesgo de que esto todavía no sea suficiente. Asimismo, tal y como ya ha informado previamente el Tribunal, aún no se ha resuelto la cuestión de si los instrumentos especiales deben contabilizarse o no en los límites máximos para los créditos de pago<sup>(15)</sup>. Esta incertidumbre se añade al riesgo de una acumulación de pagos (véase el apartado 2.47).

## CUESTIONES DE GESTIÓN FINANCIERA RELATIVAS AL PRESUPUESTO DE 2017

**La utilización de los recursos disponibles de los Fondos EIE sigue siendo difícil para los Estados miembros**

2.13. Para algunos Estados miembros, los compromisos pendientes de los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE) representan un porcentaje considerable del gasto general de sus administraciones públicas. Esto se puede comprobar en el **recuadro 2.4**, junto con el importe de los pagos efectuados a cada Estado miembro en 2017 y sus compromisos pendientes a finales de 2017.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.12.** *La Comisión recuerda que el Consejo ha rechazado su propuesta de resolver el problema del pago de instrumentos especiales durante la revisión intermedia del MFP en 2016/2017.*

*En su propuesta de Reglamento MFP para el período 2021-2027, la Comisión propuso resolver este problema (véase el artículo 2, apartado 2, del Reglamento MFP 2021-2027 [COM(2018) 322, de 2 de mayo de 2018]).*

*La Comisión sostiene además que el riesgo de retraso de los pagos en este MFP es muy limitado. La Comisión remite a su respuesta al apartado 2.8.*

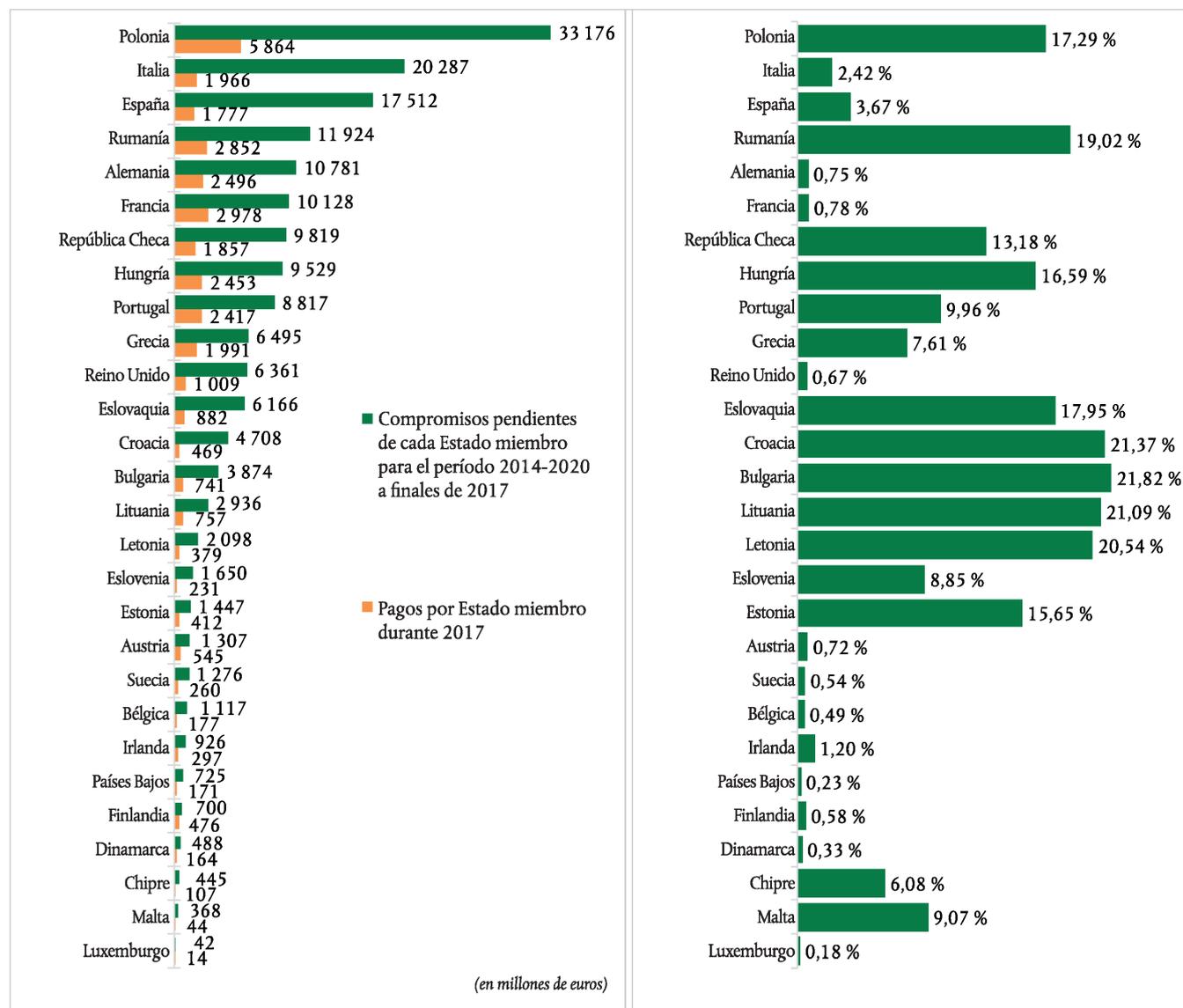
**2.13.** *El nivel de compromisos pendientes para los Fondos EIE en esa fase forma parte del ciclo normal de ejecución observado para estos Fondos. El perfil anual estable de los créditos de compromiso en el período 2014-2020, la introducción de la norma n+3 y la lentitud en la ejecución dieron lugar a un considerable incremento de los compromisos pendientes de liquidación.*

*La Comisión remite a su respuesta al apartado 2.14. del informe anual de 2016 del TCE.*

<sup>(15)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 2.8, e Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 2.8, b).

Recuadro 2.4 — Compromisos pendientes a finales de 2017 y pagos efectuados en 2017 a cada Estado miembro en millones de euros

Compromisos pendientes como porcentaje del gasto general de sus administraciones públicas en 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión. Datos de Eurostat sobre el gasto general de las administraciones públicas de 2017: abril de 2018.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.14. La absorción<sup>(16)</sup> ha sido especialmente lenta. En 2017, el cuarto año del MFP, los Estados miembros absorbieron una media del 16,4 % (un 22,1 % en 2010) de los importes que se les asignaron. El **recuadro 2.5** ofrece una comparación entre la absorción de cada uno de los Estados miembros en 2017<sup>(17)</sup> y su absorción en 2010<sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> La absorción es el importe pagado por la Comisión a un Estado miembro en concepto de cofinanciación para proyectos en virtud de los programas operativos de los Fondos EIE. La tasa de absorción muestra los importes pagados en relación con el correspondiente gasto previsto de la UE.

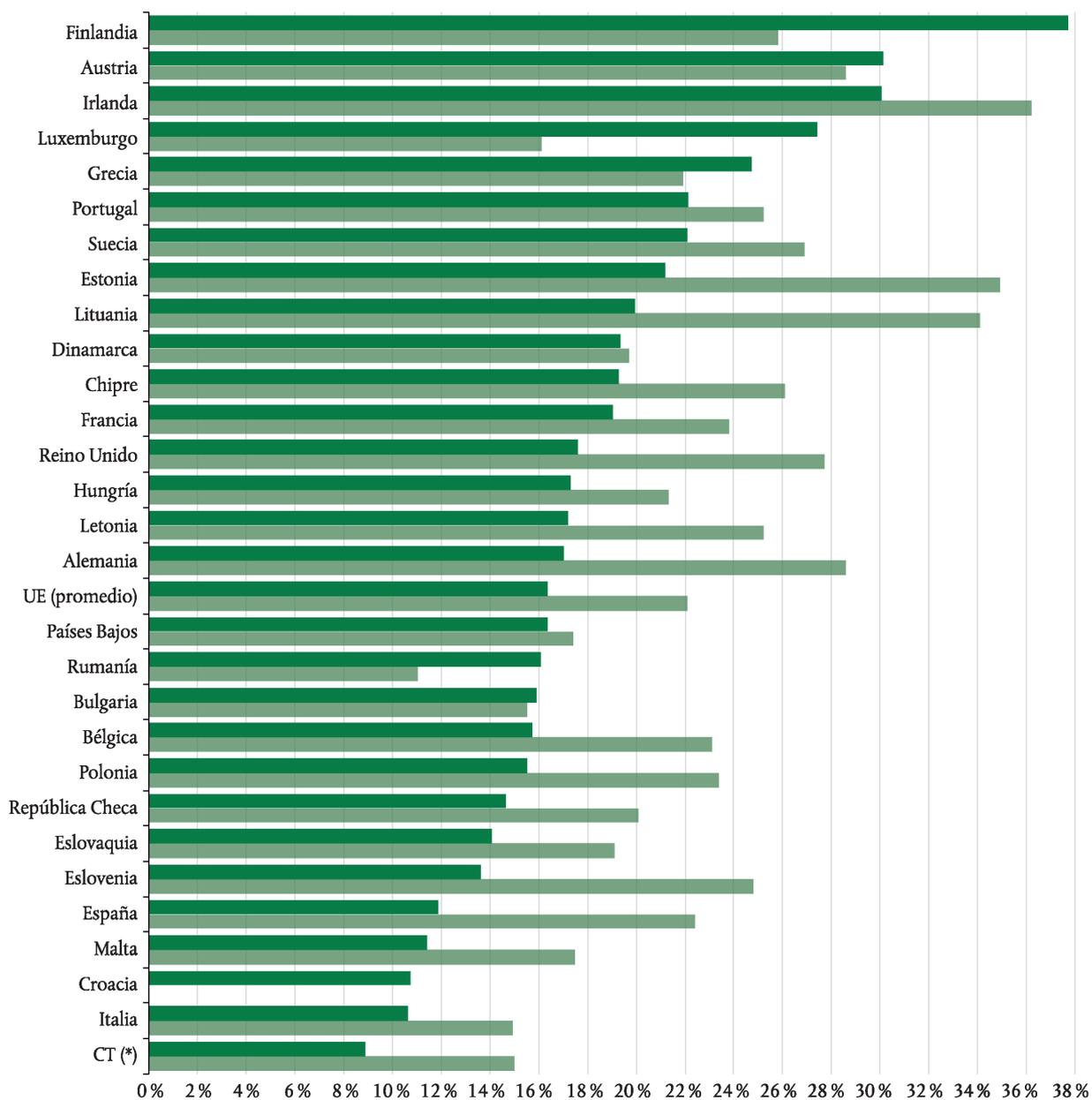
<sup>(17)</sup> El cuarto año del actual MFP.

<sup>(18)</sup> El correspondiente año del anterior MFP.

#### RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.14.** La Comisión no aprecia un mayor riesgo de absorción al final del período de programación para 2014-2020 que para 2007-2013. Teniendo en cuenta la norma n+3 y las tasas de selección actuales, así como los pagos certificados, la Comisión considera que a finales del período podría lograrse el mismo nivel de absorción para 2014-2020 que para 2007-2013.

Recuadro 2.5 — Tasas de absorción de cada Estado miembro a finales de 2017 y a finales de 2010



(\*) COOPERACIÓN  
TRANSFRONTERIZA

■ Pagos acumulados a finales de 2017 divididos por los Fondos EIE previstos asignados a los Estados miembros  
■ Pagos acumulados a finales de 2010 divididos por los Fondos EIE previstos asignados a los Estados miembros

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.15. La Comisión constató que los retrasos se debieron sobre todo al cierre tardío del anterior MFP, a la aprobación atrasada de actos jurídicos y a las dificultades para adaptar e implantar cambios sustanciales introducidos en el actual MFP<sup>(19)</sup>.

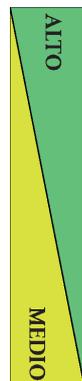
2.16. El Tribunal llevó a cabo una encuesta en los seis Estados miembros<sup>(20)</sup> que tenían los niveles más bajos de absorción a finales de 2017. Sus respuestas confirmaron en gran medida los principales motivos de la Comisión (véase el **recuadro 2.6**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.15.** En cuanto al FEADER, enseguida se recuperaron los retrasos debidos a la tardía adopción de los actos jurídicos, y los pagos para el período 2014-2020 van por muy buen camino.

**Recuadro 2.6 — Resultados de la encuesta del Tribunal**

Importe de la contribución



**Motivos aducidos por la Comisión con la clasificación de «medio» o «alto»:**

- Se produjo un retraso en la aprobación de determinados actos jurídicos y de directrices para los programas operativos 2014-2020 y en la aprobación de los propios programas operativos.
- Se tardó más de lo previsto en finalizar el proceso de designación de las autoridades competentes.
- Los retrasos en la absorción de los fondos de la UE y en los procedimientos de cierre del período 2007-2013 repercutieron en el proceso de designación.
- La validación de la designación de las autoridades competentes por parte de un organismo de auditoría independiente tardó más de lo previsto.
- Garantizar el cumplimiento de las condiciones *ex ante* al aprobar los programas operativos llevó más tiempo de lo previsto.
- La urgencia para presentar solicitudes de pago a la Comisión se redujo al ampliarse el período de solicitud en un año (*norma de liberación N+3*).

**Nota:** En un cuestionario enviado a las Representaciones Permanentes, se preguntó a los seis Estados miembros que puntuaran si los motivos aducidos por la Comisión habían supuesto una contribución alta, media, baja o nula a sus retrasos en la absorción. En el análisis efectuado por el Tribunal, la contribución de un motivo se clasificó como «media» o «alta» si la mayoría de respuestas clasificaban ese motivo como «medio» o «alto». Ninguno de los motivos recibió la clasificación de «bajo» o «nulo» por parte de la mayoría de los encuestados.

**Fuente:** Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(19)</sup> La Comisión explicó lo que considera que son los motivos en distintos documentos: su análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en 2016; su Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 y los documentos de trabajo adjuntos COM(2016) 603 final y SWD(2016) 299 final; y sus respuestas a las preguntas con solicitud de respuesta escrita enviadas a los comisarios Oettinger, Crețu y Thyssen sobre el procedimiento de aprobación de la gestión del ejercicio 2016.

<sup>(20)</sup> Croacia, Italia, Malta, Eslovaquia, Eslovenia y España.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.17. En el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, ya se señalaba que los Estados miembros podían tener problemas para identificar suficientes proyectos de alta calidad. El trabajo de auditoría del Tribunal ha confirmado que existe una compensación para los Estados miembros entre la absorción rápida de fondos y la presentación de proyectos de alta calidad, que lleva tiempo <sup>(21)</sup>.

2.18. El Tribunal ha publicado dos informes especiales que son pertinentes a este respecto: uno sobre las disposiciones para el cierre de los programas del MFP 2007-2013 y otro sobre la eficacia del apoyo de la Comisión para la absorción de los fondos por parte de los Estados miembros <sup>(22)</sup>. El Tribunal constató, entre otros aspectos, que la aprobación tardía del marco jurídico había provocado retrasos que tuvieron un efecto dominó durante la ejecución, y que el solapamiento entre los períodos de los MFP había contribuido a los retrasos. Para ayudar a evitar problemas de absorción en el próximo MFP, la aprobación a tiempo de los actos jurídicos y un elevado nivel de estabilidad en el marco jurídico por el que se rigen los Fondos EIE serán cruciales.

2.19. El creciente solapamiento entre los períodos del MFP crea una carga adicional para las administraciones de los Estados miembros, que provoca más retrasos.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.18.** *La Comisión ha subrayado, en varias ocasiones, la importancia de que los legisladores adopten los actos jurídicos a su debido tiempo. En cuanto al período de programación 2021-2027, la Comisión ha presentado sus propuestas legislativas en mayo y junio de 2018, es decir, treinta meses antes del inicio previsto del período de subvencionabilidad del período de programación.*

**2.19.** *La Comisión considera que el solapamiento de los períodos de subvencionabilidad es uno de los varios factores que contribuyen a que se produzca cierto retraso en la ejecución de los períodos siguientes. También influyen otros factores importantes como el nivel de prefinanciación, la norma de liberación y la introducción de correcciones financieras netas si persisten irregularidades graves en las cuentas presentadas a la Comisión. Para reducir el solapamiento, la Comisión realizó varias propuestas para el próximo período de programación 2021-2027 (volver a la norma de liberación n+2, optimizar el nivel de los anticipos y completar la implantación de sistemas de gestión y control para garantizar una ejecución fluida).*

<sup>(21)</sup> Véase el Informe Especial n.º 1/2018 titulado «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (JASPERS): es hora de orientarla mejor».

<sup>(22)</sup> Informe Especial n.º 36/2016, «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013» e Informe Especial n.º 17/2018, «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros en los últimos años de los programas del período 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron lo suficiente en los resultados».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### Los Estados miembros presentaron sus solicitudes finales de los Fondos Estructurales para el MFP 2007-2013

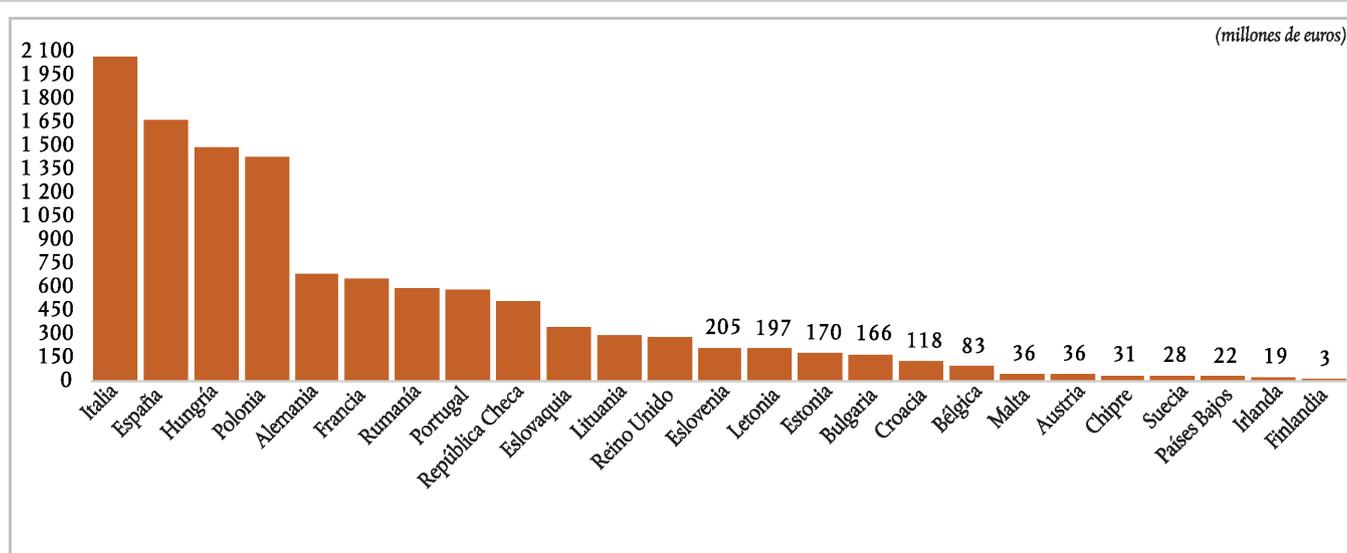
2.20. Los Estados miembros presentaron sus solicitudes finales para los Fondos Estructurales<sup>(23)</sup> del MFP 2007-2013 a finales de marzo de 2017<sup>(24)</sup>.

2.21. A finales de 2017, los compromisos pendientes de los Fondos Estructurales ascendían a 11 700 millones de euros o al 3,4 % de los importes totales asignados para el MFP 2007-2013 (véase el **recuadro 2.7**).

2.21. La Comisión finalizará en 2018 un importante número de programas que reducirán drásticamente los compromisos pendientes.

A finales de mayo de 2018, la cantidad total de compromisos pendientes del FEDER y del FC asciende a 8 100 millones EUR y para el FSE, a 1 900 millones EUR. La Comisión espera ser capaz de cerrar la gran mayoría de compromisos pendientes en 2018 y 2019, tal y como se recoge en los informes anuales de actividades de la DG REGIO y la DG EMPL.

Recuadro 2.7 — Compromisos pendientes de los Fondos Estructurales del MFP 2007-2013 a finales de 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

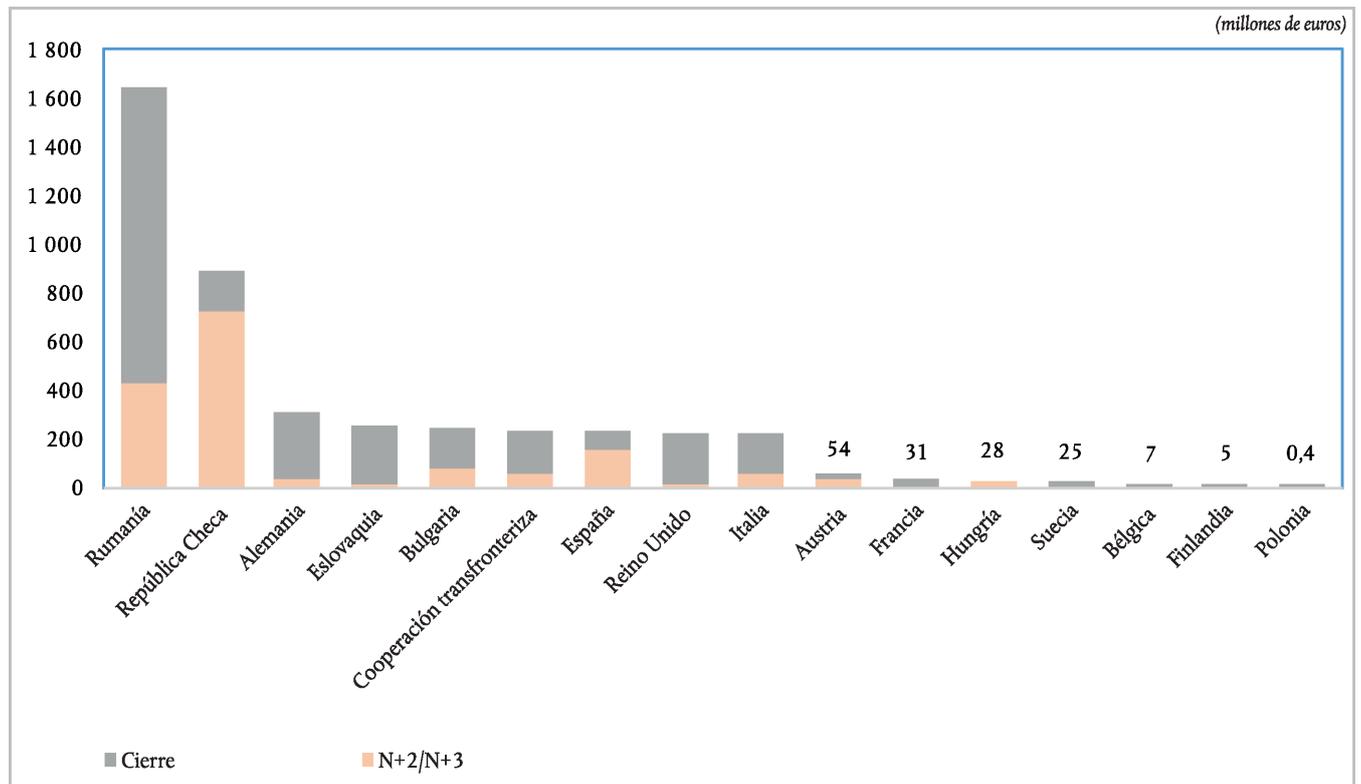
<sup>(23)</sup> Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión.

<sup>(24)</sup> Excepto Croacia, que tenía un plazo ampliado hasta el 31 de marzo de 2018.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.22. Las liberaciones de compromisos de los Fondos Estructurales ascendían a 4 400 millones de euros, un (1,3 % del total asignado para el MFP 2007-2013) (véase el **recuadro 2.8**). Representan un porcentaje muy pequeño de los compromisos totales <sup>(25)</sup>.

Recuadro 2.8 — Importes liberados de los Fondos Estructurales entre 2011 y 2017 en cada Estado miembro



Nota: Las cifras muestran el total en el cierre y para N+2/N+3.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

<sup>(25)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 2.13.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**La ayuda a los países no pertenecientes a la UE hace un mayor uso de modelos de financiación alternativa**

2.23. Los Fondos Fiduciarios de la UE y el Mecanismo para los refugiados en Turquía difieren de los mecanismos estándar de la Comisión para la prestación de ayuda. Emplean varias fuentes de financiación y diferentes canales de distribución, lo que aumenta su complejidad. Los Fondos Fiduciarios de la UE están gestionados fuera del presupuesto de la UE, mientras que el Mecanismo para los refugiados en Turquía se gestiona dentro de este. A continuación se ofrece una síntesis de estos mecanismos. Otro vehículo nuevo para prestar ayuda a países no pertenecientes a la UE es el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) (véanse los apartados 2.40 y 2.41).

2.24. Los Fondos Fiduciarios de la UE son instrumentos jurídicos independientes con una estructura financiera definida, en la que varios donantes financian conjuntamente una acción sobre la base de objetivos acordados de manera común. La Comisión ha creado hasta la fecha cuatro fondos fiduciarios de la UE: el Fondo Békou, el Fondo Madad, el Fondo Fiduciario para África y el Fondo Fiduciario para Colombia<sup>(26)</sup> (véase el **recuadro 2.9**).

**2.23.** *La Comisión considera que los fondos fiduciarios de la UE no añaden complejidad alguna en sí mismos, ya que han sido creados para reunir financiación de la UE, procedente de diferentes fuentes y de donantes, en un mecanismo único, reduciendo así la complejidad de múltiples intervenciones.*

*El Mecanismo es un instrumento de coordinación que sirve para facilitar, no para complicar. No se trata de un instrumento nuevo. El Mecanismo permite la movilización rápida, eficaz y eficiente de la ayuda de la UE a los refugiados en Turquía y garantiza el uso óptimo de los recursos de la UE y de los Estados miembros de la UE, como la ayuda humanitaria y al desarrollo de un modo integral y coordinado.*

---

<sup>(26)</sup> Las correspondientes denominaciones completas de estos Fondos Fiduciarios son: Fondo Fiduciario de la UE Békou para la República Centroafricana, Fondo Fiduciario Regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria, Fondo Fiduciario de Emergencia para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África y Fondo Fiduciario para Colombia.

## Recuadro 2.9 — Información clave sobre los Fondos Fiduciarios

## Objetivo

La Comisión gestiona los Fondos Fiduciarios de la UE para acciones de emergencia, postemergencia o temáticas en el ámbito de la acción exterior.

## Disposiciones del Reglamento Financiero

Los Fondos Fiduciarios de la UE deberían:

- Aplicarse con arreglo a los principios de buena gestión financiera.
- Añadir valor a la intervención de la Unión, si se puede lograr mejor a escala de la UE que a nivel nacional.
- Aportar una visibilidad política y ventajas de gestión claras de la UE, y mejorar el control de riesgos de la UE y los desembolsos de las contribuciones de la Unión y de otros donantes.
- No crearse si únicamente duplican otros canales de financiación existentes o instrumentos similares sin ofrecer adicionalidad alguna.

## Gobernanza

Cada Fondo Fiduciario de la UE tiene su propio consejo de dirección, compuesto por todos los donantes y presidido por la Comisión, que decide la estrategia general. Cada Fondo Fiduciario tiene un comité operativo, presidido también por la Comisión, pero sus miembros son solo aquellos donantes que aportan más de tres millones de euros.

## Rendición de cuentas

## Auditoría

Los Fondos Fiduciarios de la UE son ejecutados directamente por los gestores de fondos fiduciarios, nombrados por la Comisión. Los Fondos Fiduciarios de la UE para acciones de emergencia o postemergencia también pueden ser ejecutados indirectamente mediante la delegación de tareas pertinentes en otras entidades, como países terceros y sus organismos u organizaciones internacionales designados.

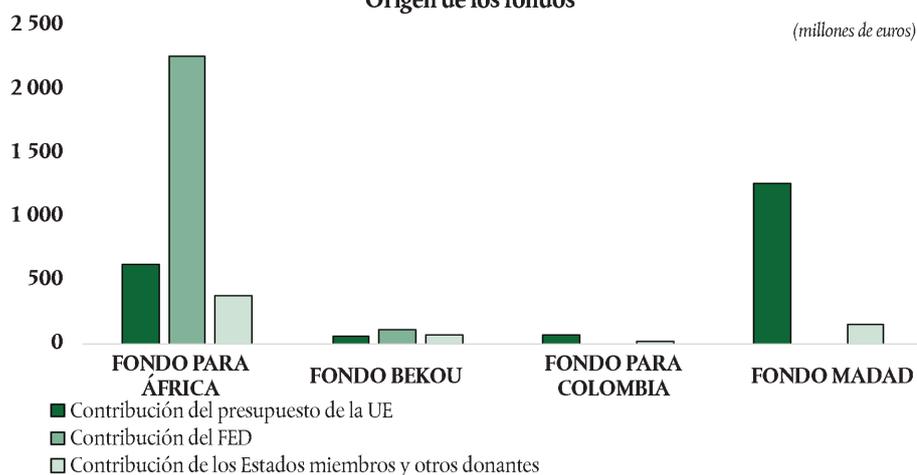
El Tribunal de Cuentas tiene plenas competencias de auditoría para todos los Fondos Fiduciarios de la UE.

## Compromisos totales

Los Fondos Fiduciarios de la UE fusionan recursos del presupuesto de la UE, del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) o de otros donantes. A finales de 2017, los compromisos totales para todos los Fondos Fiduciarios de la UE ascendían a 5 100 millones de euros. 4 500 millones de euros (un 87,7 % del total) procedían de la UE (2 000 millones de euros del presupuesto de la UE y 2 400 millones de euros del FED). Los Estados miembros y otros donantes aportaron 600 millones de euros.

## Compromisos por Fondo Fiduciario

## Origen de los fondos



Nota: Las diferencias en la suma de los compromisos se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión, artículo 187 del Reglamento Financiero y Acuerdos Constitutivos por los que se establecen los Fondos Fiduciarios.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.25. El Tribunal examinó la configuración y gestión del primer Fondo Fiduciario de la UE gestionado por la Comisión, el Fondo Békou <sup>(27)</sup>. Entre otros aspectos, el Tribunal constató que el Fondo había atraído ayuda, pero pocos donantes adicionales.

2.26. El Reglamento Financiero establece requisitos estrictos para justificar la creación de Fondos Fiduciarios, como el valor añadido europeo, una mejor gestión, un mejor control de los riesgos, un mejor control de los desembolsos y *adicionalidad* (véase el **recuadro 2.9**). En el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2016, se señalaba que las disposiciones de financiación no deberían ser más complejas de lo necesario para cumplir los objetivos de la UE y garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la auditabilidad <sup>(28)</sup>.

2.27. El Mecanismo para los refugiados en Turquía se creó en enero de 2016 para ayudar a Turquía a hacer frente al flujo masivo de refugiados (véase el **recuadro 2.10**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.25.** El Fondo Fiduciario Bekou opera en la República Centroafricana, que en el pasado ha tenido dificultades para atraer a donantes. Sin embargo, el Fondo Fiduciario Bekou logró incrementar significativamente la ayuda de donantes como Italia, los Países Bajos y Alemania, que anteriormente no eran donantes importantes de la República Centroafricana.

**2.26.** El Libro Blanco sobre el futuro de Europa en 2025 puso en marcha un proceso de reflexión y debate general antes de iniciar los preparativos del próximo MFP. En este contexto, la Comisión aprobó un documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE en junio de 2017 que establecía las bases de la propuesta de la Comisión de una nueva arquitectura financiera de la UE para el próximo MFP. La Comisión propone un presupuesto más coherente, centrado y transparente que reúna fuentes de financiación fragmentadas en nuevos programas integrados y que optimice el uso de los instrumentos financieros.

<sup>(27)</sup> Informe Especial n.º 11/2017, «El fondo fiduciario de la UE Békou para la República Centroafricana: un comienzo esperanzador pese a algunas deficiencias».

<sup>(28)</sup> Véase la recomendación 4 del capítulo 2 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

Recuadro 2.10 — Información clave sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía

<b>Objetivo</b>	Ayudar a Turquía en la respuesta inmediata a las necesidades humanitarias y de desarrollo de los refugiados.									
<b>Gobernanza</b>	Regido por un Comité Director, que ofrece orientaciones estratégicas sobre prioridades generales, tipos de acciones e instrumentos que deben utilizarse y su coordinación. También se encarga de supervisar y evaluar la ejecución de los compromisos acordados entre la UE y Turquía. El Comité está presidido por la Comisión y también incluye a representantes de los Estados miembros de la UE. Turquía participa en las reuniones a título consultivo.									
<b>Rendición de cuentas</b> <b>Auditoría</b>	La Comisión ostenta la responsabilidad general de la ejecución de las acciones financiadas en virtud del Mecanismo. El TCE tiene plenas competencias de auditoría para el Mecanismo.									
<b>Financiación</b>	Para 2016-2017 se aprobó una financiación de 3 000 millones de euros (1 000 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE y 2 000 millones de euros de los Estados miembros, con arreglo a su porcentaje relativo de RNB). Los Estados miembros han cumplido sus obligaciones en virtud del acuerdo, con la excepción de 400 millones de euros que se depositarán en 2018 y de 80 millones de euros en 2019, conforme a los calendarios de pagos acordados.									
<b>Ejecución</b>	<p style="text-align: center;"><b>Ejecución</b> <span style="float: right;">(Millones de euros)</span></p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Hasta el 31.12.2016</th> <th>Hasta el 31.12.2017</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Comprometidos y contratados</td> <td>~1 400</td> <td>~2 800</td> </tr> <tr> <td>Pagos realizados</td> <td>~500</td> <td>~1 800</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Hasta el 31.12.2016	Hasta el 31.12.2017	Comprometidos y contratados	~1 400	~2 800	Pagos realizados	~500	~1 800
Categoría	Hasta el 31.12.2016	Hasta el 31.12.2017								
Comprometidos y contratados	~1 400	~2 800								
Pagos realizados	~500	~1 800								
<b>Perspectivas para el futuro</b>	El plazo para los pagos finales en virtud del Mecanismo se prorrogó desde el final de 2019 hasta el final de 2021. Siempre que se hayan cumplido los criterios definidos en 2016, en marzo de 2018 la Comisión propuso que la UE y los Estados miembros movilizaran una financiación adicional por valor de 3 000 millones de euros para el período 2018-2019.									

Fuente:

- Decisión de la Comisión, de 24 de noviembre de 2015, sobre la coordinación de las acciones de la Unión y de los Estados miembros mediante un mecanismo de coordinación, el Mecanismo para Turquía en favor de los refugiados.
- Decisión de la Comisión, de 10 de febrero de 2016, relativa al Mecanismo para los refugiados en Turquía y por la que se modifica la Decisión C (2015) 9500 de 24 de noviembre de 2015.
- Segundo informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía [COM(2018) 91 final de 14.3.2018].

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 2.10** La Comisión señala que los Estados miembros han cumplido todas sus obligaciones. Las contribuciones de los Estados miembros, como los ingresos afectados externos, deben pagarse hasta 2019 de conformidad con los plazos de pago acordados. Hasta el momento, el balance entre los pagos de los Estados miembros al Mecanismo y los desembolsos financiados por esas contribuciones es positivo.

### La financiación de la UE para instrumentos financieros ha crecido significativamente

2.28. El apoyo del presupuesto de la UE a distintos instrumentos financieros se ha incrementado sustancialmente (véase el **recuadro 2.11**).

**Recuadro 2.11** — Apoyo del presupuesto de la UE a instrumentos financieros

(miles de millones de euros)

	MFP 2007-2013	MFP 2014-2020
<b>En gestión compartida</b>		
Instrumentos financieros en gestión compartida	11,3	20,0
<b>En gestión directa/indirecta y garantías presupuestarias</b>		
Instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta	3,0 <sup>(1)</sup>	5,9 <sup>(2)</sup>
Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) — Garantía	0	26,0
FEDS — Garantía	0	1,5
<b>Total</b>	<b>14,3</b>	<b>53,4</b>

A finales de diciembre de 2017

<sup>(1)</sup> Esta cifra no incluye 1 200 millones de euros en instrumentos de financiación combinada.

<sup>(2)</sup> Se basa en la dotación financiera actual — COM(2018)600.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de informes de la Comisión y los correspondientes reglamentos.

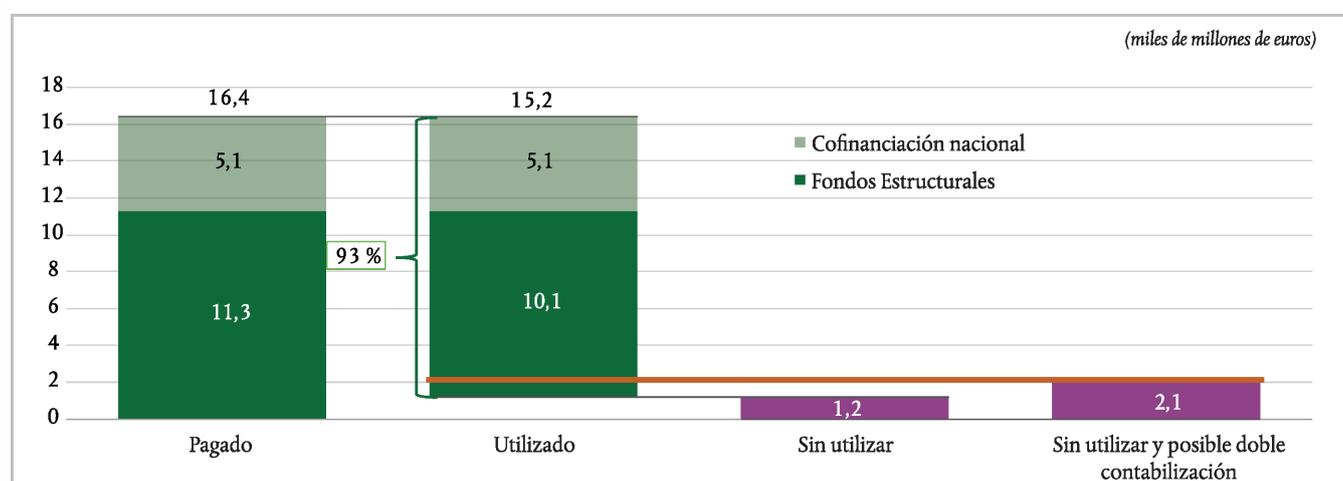
## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Los instrumentos financieros en el marco de la gestión compartida afrontan dificultades***El cierre del período 2007-2013 reveló inexactitudes y doble contabilización**

2.29. En 2017, los instrumentos financieros en gestión compartida para el MFP 2007-2013 estaban en proceso de cierre, en el contexto de la finalización de sus correspondientes programas operativos.

2.30. Según la Comisión <sup>(29)</sup>, los instrumentos financieros en gestión compartida recibieron 11 300 millones de euros de los Fondos Estructurales. Otros 5 100 millones de euros eran aportaciones de cofinanciación nacional (véase el **recuadro 2.12**).

**Recuadro 2.12 — Importes de instrumentos financieros en gestión compartida asignados a los Estados miembros y utilizados por estos a 31 de marzo de 2017**



Fuente: Informe «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006», período de programación 2007-2013, situación a 31 de marzo de 2017 (al cierre).

<sup>(29)</sup> «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006», período de programación 2007-2013, situación a 31 de marzo de 2017 (al cierre).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.31. Según los datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión, el 93 % del importe total pagado a los instrumentos financieros en gestión compartida (15 200 millones de euros) se desembolsó a los *beneficiarios finales*. Sin embargo, la Comisión calcula que la tasa real de desembolso a los beneficiarios finales puede ser hasta siete puntos porcentuales inferior, debido a la inclusión, posiblemente incorrecta, de las amortizaciones de préstamos que se volvieron a utilizar<sup>(30)</sup>, y de intereses procedentes de la gestión de la tesorería o de la «sobrecontabilización». El total de estos importes objeto de una declaración excesiva asciende a 900 000 millones de euros; junto con el remanente de 1 200 millones en fondos específicos, se someten a los procedimientos de cierre de los programas operativos, y es posible que se tengan que devolver al presupuesto de la UE una vez deducidos los gastos y comisiones de gestión. Asimismo, de 981 fondos específicos, todavía hay 45 que, al cierre, no han realizado ninguna inversión o no han informado acerca de ninguna. Por lo tanto, el informe relativo a los datos resumidos no ofrece una perspectiva completa y precisa<sup>(31)</sup>.

2.32. Los recursos disponibles en los instrumentos financieros en gestión compartida del período 2007-2013<sup>(32)</sup> pertenecen a los Estados miembros (las autoridades de gestión han estimado este importe en 8 500 millones de euros atribuibles a los fondos estructurales). Los Estados miembros deberían utilizarlos para los mismos fines que los previstos en un principio.

2.33. El Tribunal publicó un informe especial<sup>(33)</sup> sobre la ejecución de los instrumentos financieros en gestión compartida del período 2007-2013. Entre otras cosas, el informe constataba que los fondos en los Estados miembros tuvieron dificultades para desembolsar sus dotaciones, que habían atraído poco capital privado y que habían presentado tarde sus informes. El Tribunal también recomendaba que la Comisión adoptara las medidas necesarias para garantizar que los Estados miembros mantienen la naturaleza renovable de los fondos (esto es, que continúen permitiendo que los mismos fondos se utilicen en múltiples ciclos).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.31.** *La Comisión subraya que su «Resumen de datos» refleja la información facilitada por los Estados miembros, y que las tasas y los costes de gestión comunicados por los Estados miembros ascienden a 889 millones EUR.*

*Los procedimientos de cierre de los programas operativos están en marcha, y la Comisión adoptará las medidas correctivas que resulten necesarias. Las decisiones sobre las cantidades que se debe devolver al presupuesto de la UE se adoptan a escala de los programas operativos y no a nivel de los instrumentos financieros específicos, que son solo un modo de apoyo en un programa operativo.*

**2.33.** *La Comisión subraya que, a finales de marzo de 2017, el nivel de pagos a los beneficiarios finales era del 93 %, al que se debe añadir un gasto del 6,7 % en concepto de tasas y gastos de gestión.*

*Por otra parte, la Comisión indicó en el Informe Especial 19/2016 del TCE que el objetivo de atraer capital privado es esencial, en concreto, para los sectores expuestos a deficiencias grandes del mercado y que las autoridades de gestión están obligadas a garantizar y a presentar a la Comisión medidas adecuadas para cumplir los requisitos legales en relación con los recursos restantes.*

<sup>(30)</sup> Estos importes siguen estando disponibles para que los utilicen los Estados miembros. Véase el artículo 78, apartado 7, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

<sup>(31)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.25.

<sup>(32)</sup> De préstamos desembolsados y reintegrados, inversiones realizadas o importes que quedan después de haber satisfecho todas las garantías.

<sup>(33)</sup> 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».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

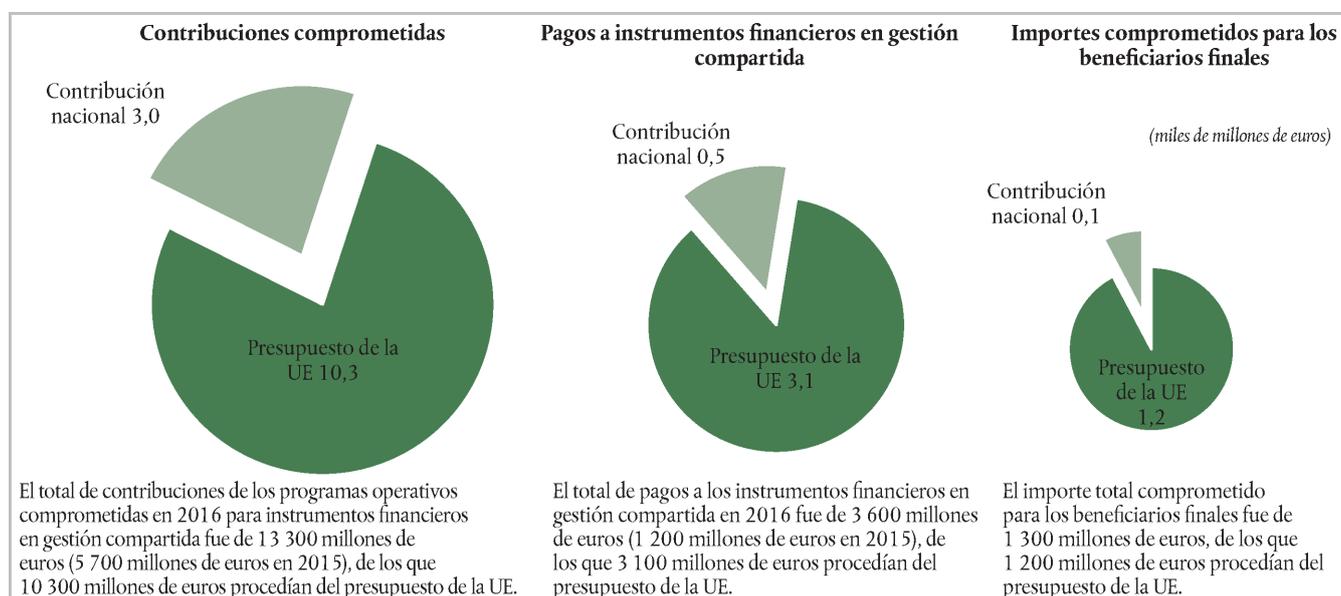
**Los desembolsos de los instrumentos financieros en gestión compartida para los beneficiarios finales con arreglo al MFP 2014-2020 fueron bajos**

2.34. Del total de recursos que los Fondos EIE comprometieron de los programas operativos en virtud del MFP 2014-2020, el 30 % se pagó a instrumentos financieros en gestión compartida. De dicho importe, el 38 % (1 200 millones de euros) se comprometió para los beneficiarios finales de los instrumentos financieros en gestión compartida. A comienzos de 2017 —después de tres años del actual MFP—, menos del 10 % de la financiación total disponible de los Fondos EIE a través de instrumentos financieros en gestión compartida había llegado a los beneficiarios para financiar inversiones productivas y actividades (véase el **recuadro 2.13**).

**2.34.** La Comisión considera que sería más razonable comparar las cantidades pagadas a los instrumentos financieros y las cantidades pagadas a los beneficiarios finales.

A 31 de diciembre de 2016, el 32 % de las cantidades pagadas a los instrumentos financieros se desembolsó realmente a los beneficiarios finales.

**Recuadro 2.13 — Situación de los instrumentos financieros en gestión compartida para el MFP 2014-2020 a diciembre de 2016**



Fuente: Comisión Europea: «Financial Instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2016», diciembre de 2017.

2.35. El actual MFP exige informes más exhaustivos por parte de los Estados miembros. Sin embargo, el último informe disponible sobre los instrumentos financieros en gestión compartida para el MFP 2014-2020 es el informe de finales de 2016, que se publicó en diciembre de 2017. Aunque se ajusta a los requisitos existentes, el desfase temporal entre la conclusión del período y el correspondiente informe sigue siendo largo.

**2.35.** El espacio de tiempo entre los informes de las autoridades de gestión y los de la Comisión refleja el contexto de la gestión compartida.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ha ganado impulso*

2.36. La autoridad presupuestaria aumentó la Garantía del FEIE de 16 000 millones de euros a 26 000 millones de euros<sup>(34)</sup>, y el volumen objetivo de las inversiones de 315 000 millones de euros a 500 000 millones de euros. El Fondo de Garantía del FEIE aumentó en 1 100 millones de euros<sup>(35)</sup>, de 8 000 millones de euros a 9 100 millones de euros, como resultado de transferencias y restituciones. Este aumento supuso una reducción significativa del porcentaje de provisión, del 50 % al 35 %.

2.37. A finales de 2017, el Fondo de Garantía del FEIE contaba con activos por valor de 3 500 millones de euros (1 000 millones de euros en 2016). Además, se habían comprometido 2 600 millones de euros del presupuesto de la UE, pero aún no se habían pagado<sup>(36)</sup>. Los 3 000 millones de euros restantes se pagarán gradualmente de aquí a 2022<sup>(37)</sup>. A finales de 2017 no se habían realizado pagos del Fondo de Garantía del FEIE.

2.38. Al final de 2017, el Grupo BEI había firmado contratos por valor de 36 700 millones de euros (21 300 millones de euros en 2016)<sup>(38)</sup>. En el **recuadro 2.14** se muestra la distribución de dicho importe por cada Estado miembro.

---

<sup>(34)</sup> 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).

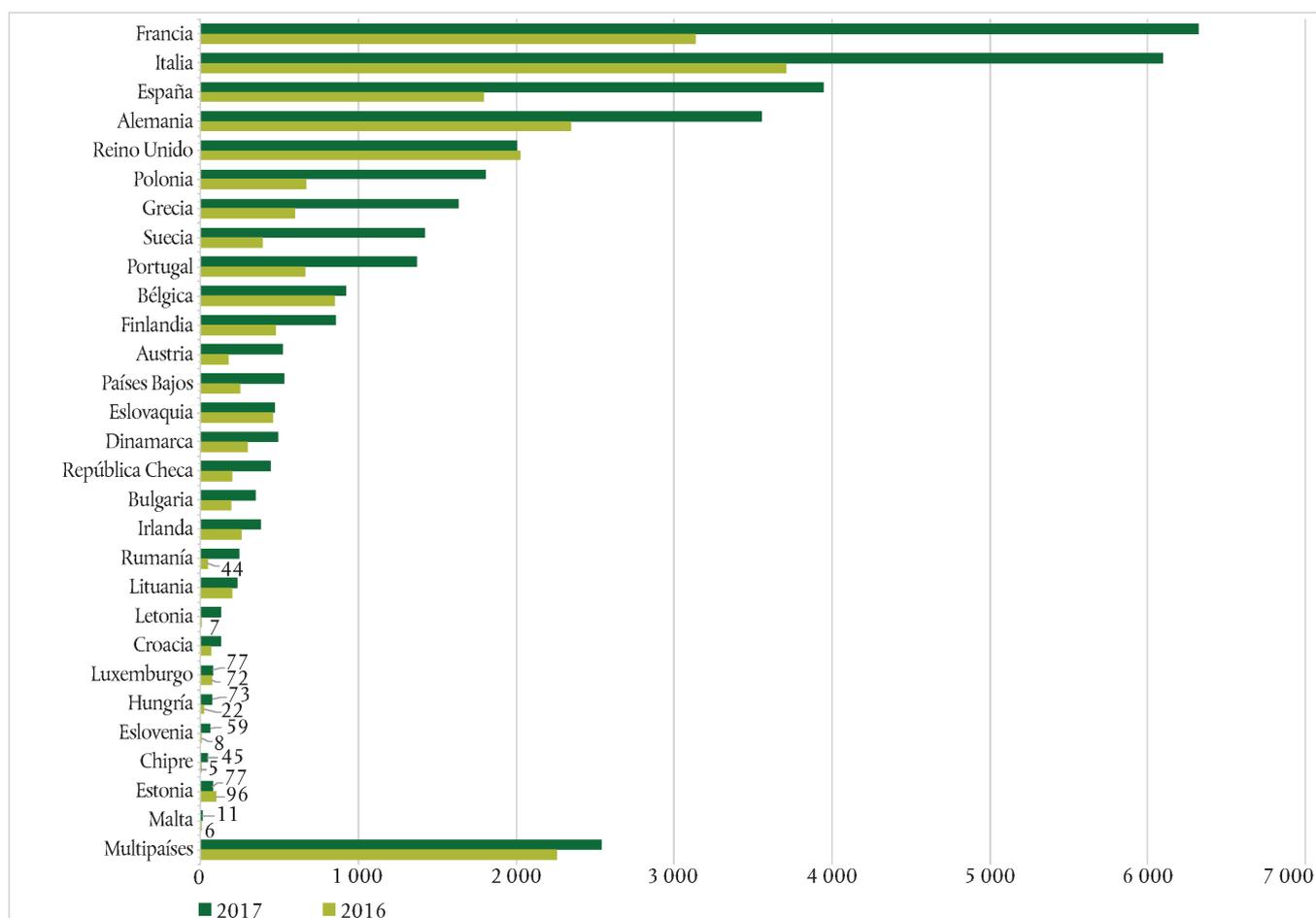
<sup>(35)</sup> El considerando 21 del Reglamento (UE) 2017/2396 establece que la financiación procederá del presupuesto de la UE, con una transferencia de la dotación del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), así como de los ingresos y reembolsos procedentes del instrumento de deuda del MCE y del Fondo Marguerite.

<sup>(36)</sup> Véase la nota 4.1 de las cuentas de la UE de 2017.

<sup>(37)</sup> A partir de restituciones, entre otras, del propio FEIE (525 millones de euros) o de otros instrumentos financieros (150 millones de euros procedentes del instrumento de deuda del MCE y del Fondo Marguerite).

<sup>(38)</sup> Véase el Informe operativo de final del ejercicio del BEI «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas — marco para infraestructura e innovación y marco para pymes. Lista II del Acuerdo FEIE — fecha del informe: 31 de diciembre de 2017».

Recuadro 2.14 — Financiación del FEIE por Estado miembro (millones de euros)



Fuente: Informe operativo de final del ejercicio del BEI «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas — marco para infraestructura e innovación y marco para pymes. Lista II del Acuerdo FEIE — fecha del informe: 31 de diciembre de 2017».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.39. El Tribunal constata que el 64 % del valor total de los contratos del FEIE que había firmado el Grupo BEI a finales de 2017 se concentraba en seis Estados miembros. El Tribunal está estudiando si el FEIE está actualmente en vías de alcanzar su objetivo de prestar apoyo a inversiones adicionales en Europa.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.39. El FEIE es un instrumento dependiente de la demanda sin preasignaciones por países. Los proyectos se seleccionan sobre la base de criterios claramente establecidos de subvencionabilidad y adicionalidad y se insta a todos los Estados miembros a que presenten proyectos que cumplan dichos criterios. Además, cuando se compara la inversión del FEIE movilizada con el PIB de los Estados miembros, el desglose favorece a los Estados miembros más pequeños, siendo los tres beneficiarios principales Estonia, Bulgaria y Grecia.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Establecimiento del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible*

2.40. La autoridad presupuestaria creó el FEDS en septiembre de 2017<sup>(39)</sup>. Este Fondo seguirá principios similares a los del FEIE.

2.41. El Reglamento del FEDS permite que la Comisión celebre acuerdos de garantía del FEDS con contrapartes elegibles que sean también organismos no pertenecientes a la UE, como organizaciones internacionales y organismos de Derecho privado de un Estado miembro o de un país socio<sup>(40)</sup>. Las contrapartes elegibles pueden aprobar operaciones de financiación e inversión y realizar ejecuciones de la Garantía del FEDS respaldadas por el presupuesto de la UE. A diferencia del FEIE, en el que el BEI es el único intermediario efectivo, el FEDS permite que otras organizaciones internacionales y organismos del sector privado transmitan los beneficios de la Garantía de la UE y, en última instancia, ejecuten la garantía. Así, el FEDS constituye hasta la fecha el ejemplo de mayor alcance, por su gama de socios, de delegación de competencias para asumir responsabilidades en nombre del presupuesto de la UE.

**La exposición del presupuesto de la UE sigue siendo importante**

2.42. El presupuesto de la UE está expuesto a una acumulación de obligaciones jurídicas para abonar pagos en una fecha futura, con arreglo a distintas condiciones. Entre dichas obligaciones están los pasivos contingentes en forma de garantías, que pueden requerir financiación si se produce un acontecimiento en el futuro<sup>(41)</sup> (véase el **recuadro 2.15**).

**2.41.** El FEDS opera a modo de «ventanilla única» para recibir las propuestas de financiación de las entidades financieras y de los inversores públicos o privados y facilitar una amplia gama de apoyo financiero a las inversiones elegibles. El principal objetivo del FEDS es ofrecer un paquete financiero integrado para financiar inversiones iniciadas en regiones de África y de los países de la política de vecindad, creando así oportunidades de crecimiento y empleo, maximizando la adición, desarrollando productos innovadores y atrayendo fondos del sector privado.

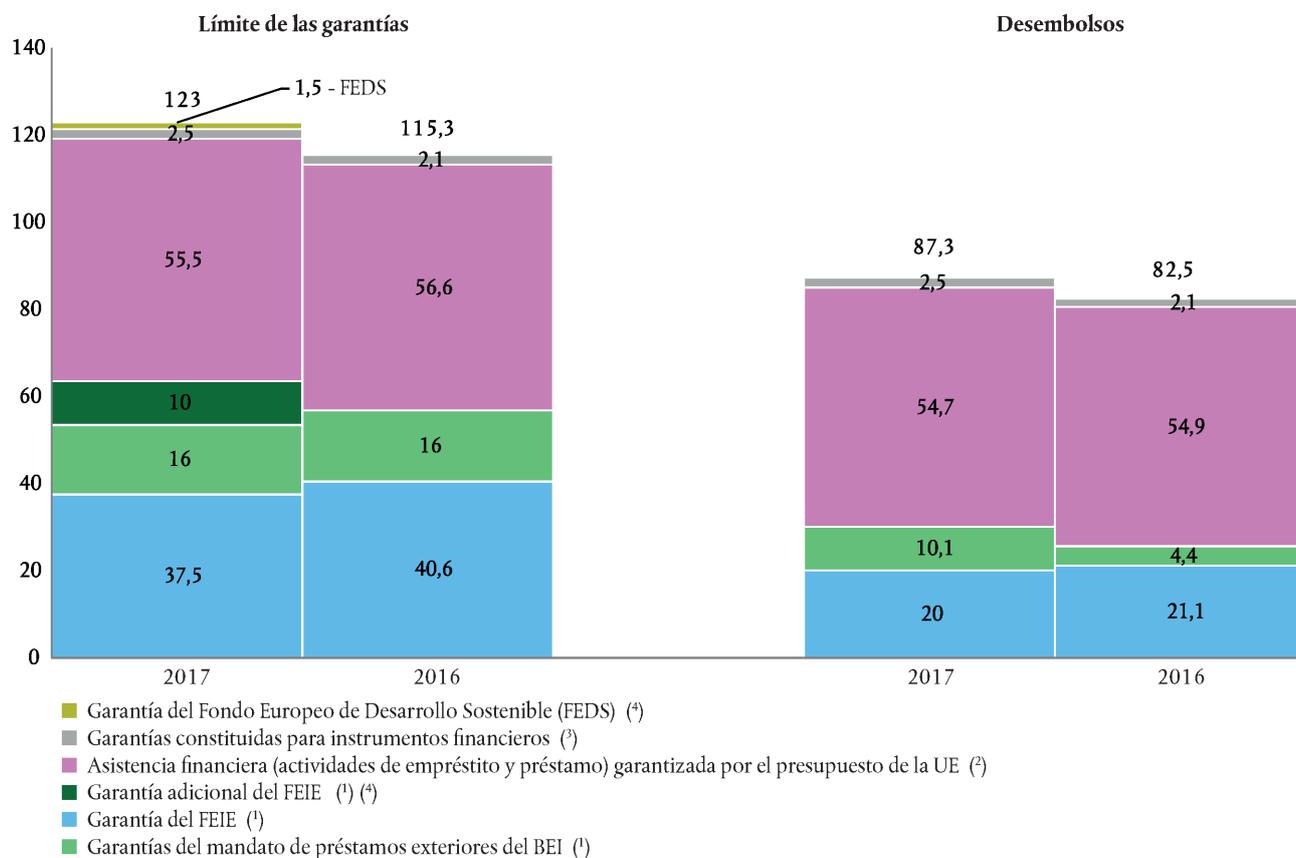
<sup>(39)</sup> Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS (DO L 249 de 27.9.2017, p. 1).

<sup>(40)</sup> Artículo 11, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS.

<sup>(41)</sup> Los pasivos contingentes son posibles pasivos que dependen de que se produzca un acontecimiento en el futuro. Los principales pasivos contingentes del presupuesto de la UE son: las garantías del mandato de préstamos exteriores del BEI; las garantías FEIE; la ayuda financiera: ayuda macrofinanciera (AMF), Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), balanza de pagos, Euratom; las garantías constituidas para instrumentos financieros de la UE (principalmente, Horizonte 2020, Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido (MFRC), Mecanismo «Conectar Europa»); la Garantía del FEDS.

Recuadro 2.15 — Exposición del presupuesto de la UE a garantías (a finales de 2017)

(miles de millones de euros)



## Notas:

(¹) Véanse las notas 2.4.1 y 4.1.1 de las cuentas de la UE de 2017.

(²) Véanse las notas 2.11.1 y 4.1.2 de las cuentas de la UE de 2017.

(³) Véanse las notas 2.4.1 y 4.1.3 de las cuentas de la UE de 2017.

(⁴) A 31 de diciembre de 2017, no se había firmado ningún compromiso jurídico de la Garantía del FEDS o de la Garantía adicional del FEIE.

Fuente: Cuentas de la UE de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.43. Al presentar propuestas que incluyan la creación o adición de pasivos contingentes considerables, la Comisión prepara un análisis del pasivo contingente en cuestión, pero no lo acompaña de una síntesis de todos los pasivos contingentes respaldados por el presupuesto de la UE ni de un análisis de escenarios de pruebas de resistencia para que los responsables de las decisiones puedan apreciar el impacto global.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.43. La Comisión está mejorando continuamente el proceso de elaboración de informes sobre pasivos contingentes. En ese contexto, el nuevo Reglamento Financiero prevé un documento de trabajo anual que acompañe al proyecto de propuesta de presupuesto con una «evaluación de la sostenibilidad de los pasivos contingentes con cargo al presupuesto general de la Unión resultantes de operaciones financieras».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.44. En el nuevo *Reglamento Financiero* <sup>(42)</sup>, la Comisión propuso poner en común todas las provisiones en un fondo de provisión común. El importe que se incluirá en dicho fondo estará determinado por una tasa de provisión efectiva, que será un porcentaje de cada uno de los porcentajes utilizados hasta la fecha. Esto proporcionará una mayor flexibilidad en términos de gestión de tesorería. Sin embargo, los fondos apartados pueden no ser suficientes si se materializan múltiples riesgos financieros al mismo tiempo.

2.45. Asimismo, el pasivo por pensiones del personal de la UE ha aumentado desde 67 200 millones de euros de 2016 hasta 73 100 millones de euros de 2017 <sup>(43)</sup>. Es la mayor partida a largo plazo en el balance de la UE <sup>(44)</sup>. Este pasivo existe porque la UE no aparta un importe anual para financiar los pagos de pensiones futuras. Los Estados miembros garantizan conjuntamente el pasivo por pensiones <sup>(45)</sup> y efectúan los pagos de los importes debidos para pensiones todos los años. Este importe se incluye en el presupuesto de la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.44.** *Tal y como establece el artículo 213, apartado 1, del nuevo Reglamento Financiero, la tasa de provisión efectiva tiene que ofrecer un nivel equivalente de protección frente a los pasivos financieros de la Unión al que se facilitaría sin la puesta en común de activos suministrados. La puesta en común y la tasa de provisión efectiva no incrementan el riesgo financiero.*

<sup>(42)</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2012/2002 y 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 1305/2013, (UE) n.º 1306/2013, (UE) n.º 1307/2013, (UE) n.º 1308/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 y (UE) n.º 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, y la Decisión 541/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2016) 605).

<sup>(43)</sup> La valoración actuarial del pasivo por pensiones representa el valor actual de los pagos futuros previstos. Se calcula utilizando la correspondiente tasa de descuento de conformidad con la metodología establecida en la norma NICSP n.º 25. Véanse más detalles del cálculo en la nota 2.9 de las cuentas de la UE de 2017 («Cuentas de la UE de 2017»).

<sup>(44)</sup> Véase la página del balance de las cuentas de la UE de 2017.

<sup>(45)</sup> Véase la nota al pie en la página del balance de las cuentas de la UE de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**RIESGOS Y DESAFÍOS PARA EL FUTURO PRESUPUESTO DE LA UE**

2.46. Sobre la base del análisis realizado por el Tribunal, se han establecido varios riesgos y desafíos con repercusiones para futuros presupuestos de la UE. Existe el riesgo de acumulación anormal de pagos hasta 2020. Es necesario abordar la cuestión de los compromisos pendientes que se derivan del actual MFP con créditos de pago apropiados en el próximo MFP. Surgen más desafíos para el presupuesto de la UE por la anunciada retirada del Reino Unido de la Unión en 2019 y por la necesidad de mejorar la rendición de cuentas a la vista de la actual reflexión sobre el futuro del presupuesto de la UE.

**Es posible que se produzca una acumulación anormal de solicitudes de pago pendientes de liquidación**

2.47. Los pagos deberían aumentar gradualmente entre 2018 y 2020, ya que es probable que las solicitudes de pago se incrementen significativamente. En opinión del Tribunal, persiste el riesgo de que se desarrolle una acumulación anormal de pagos como ya ocurrió en el período 2013-2015. Un factor atenuante es la flexibilidad creada por el MGP (véanse los apartados 2.6 a 2.10). No obstante, este riesgo aumentará si los instrumentos especiales se contabilizan en el límite máximo para los créditos de pago (véase el apartado 2.12).

2.46. *En lo que se refiere al retraso de los pagos y la adecuación de los créditos de pago, la Comisión considera que el límite máximo de pago ajustado será sostenible hasta el final del MFP en 2020, teniendo en cuenta la transferencia del margen global para pagos (MGP) de 2017 a los años 2019 y 2020.*

*La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 2.8 y 2.12.*

2.47. *El riesgo de que se produzca un retraso anormal de los pagos hasta 2020 es bastante limitado gracias al funcionamiento del margen global para pagos, que incrementa los límites hasta el nivel máximo en 2019 y 2020. El riesgo podría materializarse si la autoridad presupuestaria no aprobase el presupuesto anual en el nivel exigido.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**La financiación de los compromisos pendientes de liquidación del MFP 2014-2020 es un problema para el próximo MFP**

2.48. Los créditos de pago del próximo MFP deberán cubrir los compromisos pendientes de pago del MFP 2014-2020 y los nuevos programas del próximo MFP. Otra posibilidad es reducir los créditos de compromiso para programas en virtud del próximo MFP <sup>(46)</sup>. La Decisión del Consejo sobre recursos propios exige que la Comisión y la autoridad presupuestaria mantengan una ratio ordenada entre créditos de compromiso y créditos de pago <sup>(47)</sup>.

2.49. A finales de 2017, la Comisión aún no había elaborado una proyección exhaustiva a largo plazo que se ajustara plenamente al Acuerdo interinstitucional <sup>(48)</sup>. Aunque la Comisión presentó una previsión el 16 de octubre de 2017, su ámbito de aplicación se limitaba a los compromisos existentes, tal y como se había estimado hasta finales de 2020. Una proyección más exhaustiva y de más largo plazo ayudaría a tomar decisiones mejor fundamentadas para el próximo MFP <sup>(49)</sup>.

**2.48.** La propuesta de la Comisión para el MFP [COM(2018) 321] propone 1 246 000 millones EUR en pagos, lo que corresponde a un límite máximo de pago del 1,08 % de la renta nacional bruta de la EU-27 para el período 2021-2027. La Comisión considera que esto será suficiente para cubrir los compromisos pendientes antes de 2021 y los pagos de los nuevos compromisos de 2021-2027.

La Comisión también propone incrementar los límites máximos de los recursos propios en la Decisión sobre recursos propios hasta el 1,29 % de la renta nacional bruta de la EU-27. Esto es necesario para acomodar la integración del Fondo Europeo de Desarrollo y las necesidades de pagos en relación con las nuevas prioridades. Ofrecerá asimismo un margen suficiente entre los pagos y el límite máximo de los recursos propios para garantizar que la Unión es capaz de cumplir sus obligaciones financieras en cualquier circunstancia.

**2.49.** La Comisión ha presentado una actualización de la previsión de los pagos a medio plazo en octubre de 2017, calculando la evolución de los compromisos pendientes al finalizar el período del MFP 2014-2020, evaluando la sostenibilidad de los límites máximos de pago teniendo en cuenta las nuevas disposiciones de flexibilidad acordadas con la revisión intermedia.

La Comisión presentó asimismo una previsión de los créditos de pago después de 2020 de conformidad con el punto 9 del Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013.

Estos informes se limitaban necesariamente a los compromisos hasta 2020 dado que la Comisión no podía prever compromisos futuros antes de presentar su propuesta sobre el Marco Financiero Plurianual, en mayo de 2018.

Para los próximos años, el artículo 247, apartado 1, del nuevo Reglamento Financiero, establece una obligación para la Comisión de comunicar anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un conjunto integrado de informes financieros y contables, incluida la previsión a largo plazo de los flujos de salida y de entrada durante los próximos cinco años. Este informe analizará el impacto de los compromisos de un determinado Marco Financiero Plurianual.

<sup>(46)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartados 2.36 a 2.38.

<sup>(47)</sup> Artículo 3, apartado 2, segundo párrafo, de la Decisión 2014/335/UE, Euratom del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea (DO L 168 de 7.6.2014, p. 105).

<sup>(48)</sup> Artículo 9 del Acuerdo interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera.

<sup>(49)</sup> Véase la recomendación 2 en el apartado 2.47 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015 y el documento informativo del Tribunal sobre el futuro de las finanzas de la UE.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**El Reino Unido abandona la UE**

2.50. Las disposiciones relativas al acuerdo financiero se han recogido en un proyecto de acuerdo sobre la salida del Reino Unido<sup>(50)</sup>. Sobre la base del proyecto de acuerdo, el Reino Unido cumpliría sus compromisos hasta 2020, como si fuera un Estado miembro. Con posterioridad a 2020, satisfaría pasivos contraídos hasta el final de 2020. En cuanto a los pasivos contingentes relativos a las operaciones financieras, el Reino Unido sería responsable de cubrir las operaciones que se decidan o se aprueben hasta la fecha en la que se retire.

**Podría darse el riesgo de que sigan creciendo las lagunas en la rendición de cuentas**

2.51. El Tribunal ha observado anteriormente déficits de rendición de cuentas en la gestión y en los informes sobre el presupuesto de la UE<sup>(51)</sup>. El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE proponía la rendición de cuentas como uno de los cuatro principios de la reforma<sup>(52)</sup>, con miras a comprender mejor el presupuesto, establecer un mayor control democrático, más transparencia y una buena gestión. El documento informativo del Tribunal formulaba dos propuestas<sup>(53)</sup>: desarrollar principios de rendición de cuentas y de transparencia y establecer mandatos de fiscalización para todos los organismos actuales y futuros relacionados con la UE<sup>(54)</sup>.

**2.51.** *En relación con la propuesta del TCE sobre el desarrollo de principios de rendición de cuentas y transparencia, la Comisión subraya que propone para el MFP 2021-2027 un marco más coherente, centrado y transparente para el presupuesto de la UE. La estructura del nuevo presupuesto será más clara y conforme con las prioridades políticas, y el número de programas se reducirá considerablemente.*

*Como ejemplo, el nuevo Fondo «InvestEU», totalmente integrado, reunirá en un programa único instrumentos financieros, gestionados de forma centralizada, de apoyo a inversiones estratégicas en todo el territorio de la UE.*

*En cuanto a la otra propuesta del TCE en relación con el establecimiento de mandatos de fiscalización para todos los órganos existentes y futuros relacionados con la UE, la Comisión no desea realizar observaciones sobre temas relacionados con otras instituciones que no entran en su ámbito de actuación. La Comisión acoge satisfactoriamente la contribución del TCE al debate sobre la rendición de cuentas de la UE y las disposiciones relativas a la fiscalización pública.*

<sup>(50)</sup> 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, 19 de marzo de 2018.

<sup>(51)</sup> Véase «Análisis panorámico — Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: Lagunas, redundancias y desafíos» (2014), el apartado 2.4 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015 y los apartados 2.29 a 2.31, 2.43 y 2.46 y el recuadro 2.8 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

<sup>(52)</sup> Recuadro 4 del documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE.

<sup>(53)</sup> Véanse los apartados 28, 29 y 39 a 44 del documento informativo del Tribunal sobre el futuro de las finanzas de la UE.

<sup>(54)</sup> Tales como la Agencia Europea de Defensa (AED), el Fondo Monetario Europeo (FME) proyectado, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y las operaciones del BEI ajenas al presupuesto.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

2.52. Los importes comprometidos (incluidos los instrumentos especiales) superaron ligeramente el límite fijado en el MFP. Sin embargo, por segundo año consecutivo, los pagos se situaron bastante por debajo de los niveles previstos, lo que a su vez redujo las contribuciones solicitadas a los Estados miembros. El bajo nivel de pagos se debió sobre todo a los retrasos en la ejecución de los Fondos EIE (véanse los apartados 2.3 a 2.5).

2.53. Como resultado, los compromisos presupuestarios pendientes superaron el récord del año anterior y es probable que aumenten aún más al final del actual MFP. Esto incrementa significativamente el riesgo de que no se disponga de créditos de pagos suficientes para los años finales del MFP (véanse los apartados 2.6 a 2.8).

2.54. Se ha aumentado la flexibilidad del presupuesto de la UE incrementando el margen global para pagos (MGP) y los importes disponibles para los instrumentos especiales, y aumentando las posibilidades de transferencia entre los instrumentos especiales. La cuestión sobre la inclusión o no inclusión de los instrumentos especiales en el límite máximo de los créditos de pago sigue sin resolverse (véanse los apartados 2.9 a 2.12).

2.55. A finales de 2017, el promedio de tasa de absorción global para el MFP 2014-2020 era incluso inferior al del año correspondiente del anterior MFP (un 22 % en 2010). Esto se debió principalmente al cierre tardío del anterior MFP, al retraso en la aprobación de los actos jurídicos, a las dificultades para aplicar los nuevos requisitos del actual MFP y la variación en las normas sobre liberación que pasó de N+2 a N+3, y a la carga administrativa vinculada a los solapamientos entre los períodos de MFP. El Tribunal hizo hincapié en el posible impacto en la calidad de los proyectos y en la importancia de un marco jurídico lo suficientemente estable (véanse los apartados 2.13 a 2.19).

*2.53. La Comisión considera que el límite máximo de pagos ajustado será suficiente; véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.8.*

*2.54. La Comisión ha realizado una propuesta para resolver la cuestión de los instrumentos especiales en el MFP 2021-2027; véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.12.*

*2.55. Se considera necesario un solapamiento entre dos períodos dado que muchos proyectos necesitan varios años para ejecutarse y que siempre habrá una fase de inicio y una fase de cierre para cualquier período de programación. Por lo tanto, el cierre siempre se solapará con el siguiente período.*

*Al mismo tiempo, la Comisión ha subrayado, en varias ocasiones, la importancia de que los colegisladores adopten los actos jurídicos a su debido tiempo.*

*La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 2.14 y 2.18.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.56. En 2017, los Fondos Estructurales en virtud del MFP 2007-2013 estaban en proceso de cierre. La mayoría de los Estados miembros había absorbido la mayor parte de los recursos que se les asignaron (véanse los apartados 2.20 a 2.22).

2.57. La ayuda a los países no pertenecientes a la UE hace un mayor uso de modelos de financiación alternativa, lo que aumenta la complejidad de las actuales estructuras financieras (véanse los apartados 2.23 a 2.27).

2.58. La financiación de la UE para instrumentos financieros ha crecido significativamente. El cierre de los instrumentos financieros en gestión compartida para el MFP 2007-2013 puso de manifiesto problemas en los informes de los Estados miembros. Aunque se ha aumentado la exhaustividad de los informes con arreglo a los requisitos del MFP 2014-2020, el desfase temporal entre la conclusión del período referencia y el correspondiente informe sigue siendo largo (véanse los apartados 2.28 a 2.39).

2.59. Se ha creado el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS). Su modelo de gobernanza permite que una gama de socios más amplia asuma pasivos en nombre del presupuesto de la UE (véanse los apartados 2.40 y 2.41).

2.60. La exposición financiera del presupuesto de la UE sigue siendo importante, sobre todo la relativa a los compromisos pendientes, al pasivo por pensiones del personal de la UE y a otros compromisos jurídicos, así como a los pasivos contingentes en forma de garantías (véanse los apartados 2.42 a 2.45).

2.61. Sigue sin quedar claro si se dispondrá de créditos de pago adecuados que cubran todas las solicitudes de pago presentadas. La Comisión aún no ha elaborado una proyección exhaustiva a largo plazo que sustente la toma de decisiones para el próximo MFP (véanse los apartados 2.47 a 2.49).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*2.57. La Comisión considera que los nuevos modelos de financiación contribuyen a incrementar la eficacia de la ayuda a terceros países.*

*2.58. Los requisitos de notificación de los instrumentos financieros en los programas de 2007-2013 se introdujeron a mitad de la ejecución del programa de 2007-2013. Los Estados miembros y la Comisión han realizado considerables esfuerzos durante los últimos años para mejorar el proceso de notificación y la calidad de los datos facilitados, tal y como reconoce el TCE en su Informe anual de 2016.*

*El espacio de tiempo entre los informes de las autoridades de gestión y los de la Comisión refleja el contexto de la gestión compartida.*

*2.59. El principal objetivo del FEDS es ofrecer un paquete financiero integrado para financiar inversiones iniciadas en regiones de África y de los países de la política de vecindad, creando así oportunidades de crecimiento y empleo, maximizando la adicionalidad, desarrollando productos innovadores y atrayendo fondos del sector privado.*

*Véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.41.*

*2.61. La Comisión ha presentado una actualización de la previsión de los pagos a medio plazo en octubre de 2017, calculando la evolución de los compromisos pendientes al finalizar el período del MFP, evaluando la sostenibilidad de los límites máximos de pago teniendo en cuenta las nuevas disposiciones de flexibilidad acordadas con la revisión intermedia. La Comisión presentó asimismo una previsión de los créditos de pago después de 2020 de conformidad con el punto 9 del Acuerdo Interinstitucional de 2 de diciembre de 2013.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recomendaciones**

2.62. El Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** facilite información precisa y completa sobre el cierre de los instrumentos financieros en gestión compartida para el MFP 2007-2013 como, entre otros, los importes finales devueltos al presupuesto de la UE y los importes retenidos por los Estados miembros.

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2019.

- **Recomendación 2:** al presentar propuestas legislativas que incluyan la creación o adición de pasivos contingentes considerables, los acompañe de una síntesis del valor total de los pasivos contingentes respaldados por el presupuesto, junto con un análisis de escenarios de pruebas de resistencia y de su posible impacto en el presupuesto.

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2019.

- **Recomendación 3:** invite al Parlamento Europeo y al Consejo, en el contexto del debate sobre el MFP posterior a 2020, a facilitar mecanismos que mejoren la gestión del riesgo de acumulación anormal de pagos, habida cuenta del elevado nivel de los compromisos pendientes en los MFP actuales y anteriores.

Fecha máxima de aplicación: comienzo del período posterior al año 2020.

*La Comisión acepta en parte esta recomendación.*

*La Comisión informará al cierre de conformidad con la legislación en vigor. La legislación actual no exige a los Estados miembros que faciliten información sobre las cantidades que les pertenecen. De conformidad con la recomendación 2 aceptada del Informe Especial 04/2017 sobre la protección del presupuesto de la UE, la Comisión informará del resultado final del cierre del período de programación en el contexto del informe anual de actividades de la respectiva Dirección General.*

*Este informe incluirá, por programa operativo, la cantidad subvencionable al cierre, también para los instrumentos financieros, si está disponible. Incluirá asimismo información sobre los importes recuperados por programa operativo, en su caso.*

*La Comisión acepta en parte esta recomendación.*

*De conformidad con el nuevo Reglamento Financiero aprobado por el legislador, la Comisión evaluará anualmente la sostenibilidad de los pasivos contingentes con cargo al presupuesto de la UE resultantes de las operaciones financieras. Esta información acompañará al proyecto de presupuesto a partir de 2021.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión ha presentado las propuestas del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 al Parlamento Europeo y al Consejo. Un elemento importante de estas propuestas es la estabilidad y la previsibilidad del límite máximo de pago. La Comisión considera que el límite máximo de pago propuesto será suficiente para cubrir los compromisos pendientes antes de 2021 y los pagos de los nuevos compromisos de 2021-2027 dentro de los límites fijados por el límite máximo de los recursos propios de conformidad con la Decisión sobre recursos propios en vigor.*

*Además, la propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre disposiciones comunes para 2021-2027 incluye dos mecanismos principales que favorecen una ejecución más oportuna: una norma de liberación «n+2» unida a un nivel de prefinanciación que ha sido reducido a tramos anuales del 0,5 % sobre la base del respaldo total de los Fondos a escala del programa. Además, la Comisión está proponiendo a los legisladores reducir los niveles anuales de prefinanciación para los programas de 2014-2020.*

## ANEXO 2.1

## PRINCIPALES PUNTOS DE INTERÉS EN LOS PRESUPUESTOS RECTIFICATIVOS

Presupuesto rectificativo	Explicación	Valor en miles de millones de euros	Efecto en el presupuesto de 2017
01/2017	Tres Estados miembros recibieron ayudas, por catástrofes regionales o importantes, mediante la movilización del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea: a) Reino Unido: 60,3 millones de euros, b) Chipre: 7,3 millones de euros y c) Portugal: 3,9 millones de euros.	0,07	Incremento de los compromisos
02/2017	El superávit de 2016 fue devuelto a los Estados miembros mediante la reducción de sus contribuciones anuales.	6,40	Reducción de los ingresos
03/2017	La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que se creó en 2013 como respuesta a las elevadas tasas de desempleo juvenil en toda la UE, fue reforzada.	0,50	Incremento de los compromisos
04/2017	Se facilitó asistencia a Italia, a través del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, tras una serie de terremotos que tuvieron lugar entre agosto de 2016 y enero de 2017.	1,20	Incremento de los compromisos
05/2017	Se creó el Fondo de Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS).	0,30	Incremento de los compromisos
06/2017	Se redujeron los créditos de pago del presupuesto inicial. Esto, a su vez, redujo en la misma cantidad las contribuciones de los Estados miembros.	0,06	Reducción de los compromisos
		7,70	Reducción de los pagos

Fuente: Nota A 2.1 del Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera de la Comisión Europea — Ejercicio 2017.

## ANEXO 2.2

## AUMENTO DE LOS INSTRUMENTOS ESPECIALES

## Importes disponibles de instrumentos especiales antes y después del incremento

(millones de euros)

## Antes del incremento

Año	Flex	Reserva para Ayudas de Emergencia	FEAG	Fondo de Solidaridad de la Unión Europea	Total
2017	530	315	169	563	1 577
2018	541	322	172	574	1 609
2019	552	328	176	586	1 642
2020	563	335	179	598	1 675
Total	2 186	1 300	696	2 321	6 503

## Después del incremento

Año	Flex	Reserva para Ayudas de Emergencia	FEAG	Fondo de Solidaridad de la Unión Europea	Total
2017	676	338	169	563	1 746
2018	689	344	172	574	1 779
2019	703	351	176	586	1 816
2020	717	359	179	598	1 853
Total	2 785	1 392	696	2 321	7 194

<i>Diferencia</i>	599	92	—	—	691
<b>Importe total disponible para utilizar en 2018-2020 (*)</b>					<b>5 997</b>

(\*) La diferencia entre 7 194 millones de euros y 5 997 millones de euros corresponde a los importes utilizados en 2017

Nota: Flex — Instrumento de Flexibilidad; EAR — Reserva para Ayudas de Emergencia; FEAG — Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización; Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

## CAPÍTULO 3

**Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1
Parte 1 — ¿Hace la Comisión un uso adecuado de la información sobre resultados en la toma de decisiones?	3.2-3.36
Sección A — Existen determinados límites en cuanto a la medida en que la Comisión puede utilizar la información sobre resultados	3.6-3.13
Sección B — Los sistemas de medición del rendimiento de la Comisión facilitan ingentes cantidades de datos, pero no siempre a tiempo	3.14-3.18
Sección C — La Comisión utiliza información sobre resultados para gestionar programas y políticas, aunque no siempre se adoptan medidas adecuadas cuando no se cumplen los objetivos	3.19-3.26
Sección D — La Comisión no suele explicar la utilización de la información sobre resultados en sus informes de rendimiento	3.27-3.31
Sección E — Se esperan nuevos progresos a medida que evolucione la cultura basada en el rendimiento	3.32-3.36
Parte 2 — Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal: conclusiones y recomendaciones con mayor impacto	3.37-3.67
Introducción	3.37
Subrúbricas 1a «Competitividad para el crecimiento y el empleo» y 1b «Cohesión económica, social y territorial»	3.38-3.44
Rúbrica 2 «Crecimiento sostenible y recursos naturales»	3.45-3.48
Rúbricas 3 «Seguridad y ciudadanía» y 4 «Una Europa global»	3.49-3.58
Rúbrica 5 «Administración» e informes sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible».	3.59-3.67
Parte 3 — Seguimiento de las recomendaciones	3.68-3.78
Conclusiones y recomendaciones	3.79-3.85
Conclusiones	3.79-3.83
Recomendaciones	3.84-3.85
Anexo 3.1 – Estado detallado de las recomendaciones por informe	
Anexo 3.2 – Principales mejoras e insuficiencias no resueltas por informe	
Anexo 3.3 – Recomendaciones a los Estados miembros	
Anexo 3.4 – Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a cuestiones de rendimiento	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**INTRODUCCIÓN**

3.1. Cada año, el Tribunal analiza en este capítulo una serie de aspectos relacionados con el rendimiento: los resultados logrados por el presupuesto de la UE, que es ejecutado por la Comisión en cooperación con los Estados miembros <sup>(1)</sup>. Este año, el Tribunal se ha centrado específicamente en:

- i) la utilización de información sobre resultados para la toma de decisiones de la Comisión;
- ii) una selección de resultados extraídos de los informes especiales del Tribunal de 2017 sobre rendimiento;
- iii) la aplicación por la Comisión de las recomendaciones que el Tribunal efectuó en su informe especial publicado en 2014.

**PARTE 1 — ¿HACE LA COMISIÓN UN USO ADECUADO DE LA INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS EN LA TOMA DE DECISIONES?**

3.2. El año pasado, el Tribunal examinó el enfoque de la Comisión con respecto a los informes de rendimiento en comparación con las buenas prácticas. Dado que para una organización es importante contar con procedimientos adecuados para elaborar informes de rendimiento y mejorarlos de forma continua, es importante que se utilice la información generada de la elaboración de dichos informes para gestionar actividades, optimizar resultados y efectuar ajustes en los sistemas de gestión y en los procesos de planificación estratégica, etc. La manera en que se utiliza esta información influye en el éxito a largo plazo de la organización en la implantación de un sistema de gestión del rendimiento.

3.3. Según la Comisión, la gestión del rendimiento es un enfoque sistemático y continuo orientado a la mejora de la eficacia, la eficiencia y los resultados de las operaciones mediante una mejor planificación, seguimiento periódico y toma de decisiones basada en datos contrastados <sup>(2)</sup>. La iniciativa «Un presupuesto de la UE centrado en los resultados» de la Comisión se puso en marcha en 2015 e incluye diferentes corrientes y objetivos de trabajo, uno de los cuales es prestar soporte al proceso decisorio con información significativa sobre el rendimiento <sup>(3)</sup>. Las directrices para la mejora de la legislación <sup>(4)</sup>, que se pusieron en marcha en 2015 y se actualizaron en julio de 2017, disponen que debe utilizarse toda la evidencia disponible como base para diseñar políticas y leyes de la UE que alcancen sus objetivos de una manera abierta, transparente y rentable.

**3.1.** *La Comisión observa que la mayoría de las decisiones clave en relación con el presupuesto de la UE son adoptadas por la autoridad presupuestaria y legislativa, es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la base de las propuestas de la Comisión. Esto se aplica tanto a las decisiones sobre el procedimiento presupuestario anual como a las relativas al desarrollo y a la revisión del marco financiero plurianual y los programas financieros sectoriales.*

<sup>(1)</sup> Artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>(2)</sup> Instructions for the Strategic Plan 2016-2020 and Management Plan 2016, 20 de noviembre de 2015, Ares (2015)5332669: véase la sección 1, apartado 1.1.

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm).

<sup>(4)</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_en).

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

3.4. Para evaluar si la Comisión utiliza adecuadamente la información sobre resultados en la toma de decisiones, el Tribunal siguió los pasos siguientes:

- i) se efectuó un examen documental del uso de la información sobre resultados en la toma de decisiones, donde se incluían informes de entidades fiscalizadoras superiores <sup>(5)</sup>, la OCDE, Gobiernos y académicos de dentro y fuera de la UE;
- ii) se examinaron los informes de rendimiento más recientes publicados por seis direcciones generales (DG) <sup>(6)</sup>, en particular diez de sus estudios y evaluaciones de *impacto* recientemente publicados. El Tribunal seleccionó estas DG porque eran razonablemente representativas de la Comisión en su conjunto, debido a sus diversas características (en términos de modalidad de gestión, cooperación con agencias, tipo de actividad, etc.);
- iii) se entrevistó a treinta jefes de unidad y directores de estas seis direcciones generales con el fin de recabar datos adicionales acerca del uso de información sobre resultados en la toma de decisiones en la dirección general;
- iv) se llevó a cabo una encuesta sobre el uso de información sobre resultados en la toma de decisiones en estas seis direcciones generales. La encuesta estaba dirigida a responsables de estas direcciones generales participantes en políticas, programas o proyectos de gestión: jefes de unidad, directores, directores generales adjuntos y directores generales. El porcentaje final de respuesta fue un 57 % de una población objetivo de 240.

---

<sup>(5)</sup> Por ejemplo, el Auditor General de Canadá, el Controlador y Auditor General de Nueva Zelanda, la Oficina Pública de Contabilidad de EE.UU., y la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido.

<sup>(6)</sup> DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Secretaría General.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Alcance*

3.5. El examen del Tribunal abarcó el uso de la información sobre resultados en la Comisión con respecto a programas de gasto y al desarrollo, aplicación y evaluación de políticas. Los siguientes aspectos se excluyeron del alcance de la fiscalización del Tribunal.

- i) el uso de la información sobre resultados relativa a la gestión administrativa del personal y otros recursos de la Comisión, para centrarse en la consecución de los resultados de las políticas y los programas;
- ii) el uso de la información sobre resultados por la *autoridad presupuestaria* <sup>(7)</sup>; la OCDE <sup>(8)</sup> y otros investigadores <sup>(9)</sup> ya habían trabajado en este ámbito.

**Sección A — Existen determinados límites en cuanto a la medida en que la Comisión puede utilizar la información sobre resultados***El marco financiero plurianual de la UE carece de flexibilidad para utilizar la información sobre resultados*

3.6. En la presupuestación nacional es habitual reasignar recursos cada año o incluso con más frecuencia. En el contexto de la UE, sin embargo, la situación es diferente. En su examen intermedio del *marco financiero plurianual* (MFP) de 2014-2020 <sup>(10)</sup>, la Comisión señaló que era esencial alcanzar un equilibrio entre la previsibilidad a medio plazo y la flexibilidad para responder a circunstancias imprevistas. En el MFP de 2014-2020, alrededor del 80 % del presupuesto de la UE está preasignado, lo que, según la Comisión, «limita la capacidad de respuesta a la evolución de las necesidades».

<sup>(7)</sup> El Parlamento Europeo y el Consejo.

<sup>(8)</sup> Véase el documento titulado «Budgeting and Performance in the European Union — A review in the context of EU Budget Focused on Results», de la Dirección de Gobernanza Pública de la OCDE, apartado 3.2.4: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union\\_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-performance-in-the-european-union_budget-17-5jfnx7fj38r2?crawler=true).

<sup>(9)</sup> Véase por ejemplo la serie de documentos de trabajo de investigación en legislación y economía de la Facultad de Derecho de la Universidad de St. Gallen n.º 2015-04, septiembre de 2014, «What can performance information do to legislators? A budget decision experiment with legislators»: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2494772](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2494772).

<sup>(10)</sup> Véase COM(2016) 603 final, p. 14, «Examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020. Un presupuesto de la UE centrado en los resultados». <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&n=10&adv=0&coteld=1&-year=2016&number=603&language=en>.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.7. El presupuesto de la UE es principalmente un presupuesto de inversión. Se establecen límites máximos anuales para las diversas líneas presupuestarias incluidas en el marco financiero plurianual de siete años, y se preasignan cantidades a Estados miembros. Si bien existen ya algunos mecanismos de flexibilidad vinculados al rendimiento previstos en la legislación sectorial correspondiente, como la reserva de rendimiento y las condiciones *ex ante*, estos mecanismos tienen limitaciones<sup>(11)</sup>. Pese a que las actividades no productivas pueden sustituirse por otras mejores en el mismo ámbito y Estado miembro, solo hay un margen limitado para ajustar las prioridades de gasto entre líneas presupuestarias. La «ventana de oportunidad» más importante para asignar fondos teniendo en cuenta la información sobre resultados es la elaboración y negociación de un nuevo reglamento del marco financiero plurianual y los consiguientes programas sectoriales.

3.8. Los exámenes intermedios del marco financiero plurianual brindan otra oportunidad para tener en cuenta la información sobre resultados. A raíz del último examen de este tipo<sup>(12)</sup> se reasignaron 12 798 millones de euros, lo que representa el **1,18 %** del total de los créditos de compromiso del marco financiero plurianual para el período 2014-2020: un porcentaje relativamente reducido. El principal factor impulsor de estas reasignaciones de fondos era abordar la crisis de los refugiados y otras amenazas a la seguridad, así como las lagunas de inversión derivadas de la crisis financiera y económica, en lugar del rendimiento.

#### Hay marcos estratégicos paralelos

3.9. Calcular las contribuciones del presupuesto de la UE y de la Comisión a objetivos de alto nivel es complejo, porque se aplican varios marcos políticos estratégicos en paralelo<sup>(13)</sup> (véase el **recuadro 3.1**):

**3.8.** Cuando se decide sobre las asignaciones presupuestarias, se tienen en cuenta una serie de factores. Por ejemplo, la reasignación de fondos en respuesta a la crisis de refugiados y las amenazas para la seguridad fue consecuencia de importantes acontecimientos geopolíticos y sociales inesperados. Solo se puede tener en cuenta el rendimiento en la medida en que exista información fiable y puntual, lo cual no siempre ocurre, en particular en una situación de crisis.

**3.9.** La Comisión considera que las prioridades políticas de la Comisión Juncker son plenamente compatibles y coherentes tanto con la agenda estratégica del Consejo Europeo como con la Estrategia Europa 2020.

El marco financiero plurianual es uno de los instrumentos para la aplicación de las prioridades de la Unión. El marco financiero plurianual actual se formuló con el objeto de contribuir a la Estrategia Europa 2020 y apoya decididamente otras prioridades emergentes<sup>(1)</sup>.

<sup>(11)</sup> Véanse como ejemplo el Informe Especial n.º 15/2017 «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», y el Informe Especial n.º 16/2017 «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados» del Tribunal (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(12)</sup> Véase COM(2016) 603 final.

<sup>(13)</sup> Este asunto se analiza en los apartados 3.18 y 3.19 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016, los apartados 3.18 a 3.21 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015, y los apartados 3.7 a 3.12 del Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

<sup>(1)</sup> Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 3.18 y 3.19 del Informe Anual de 2016 del TCE, los apartados 3.18 a 3.21 del Informe anual de 2015 del TCE y los apartados 3.7 a 3.12 del Informe Anual de 2014 del TCE.

Recuadro 3.1 — Cuatro marcos estratégicos para la Unión Europea (aplicables en paralelo)

**Diez ámbitos de acción prioritarios de la Comisión Europea (2014-2019)**(Aprobados por la **Comisión Europea** en 2014)

1. Un nuevo impulso a la creación de empleo, crecimiento e inversión
2. Un mercado único digital conectado basado en la confianza mutua
3. Una Unión de la Energía resiliente con una política de cambio climático que mire hacia el futuro
4. Un mercado interior más justo y profundo con una base industrial reforzada
5. Una unión económica y monetaria más justa y más profunda
6. Un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos razonable y equilibrado
7. Un espacio de justicia y derechos fundamentales
8. Hacia una nueva política migratoria
9. Un interlocutor de mayor peso en el escenario mundial
10. Una Unión de cambio democrático

**Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio (2014-2019)**(Aprobada por el **Consejo Europeo** en 2014)

Cinco prioridades principales:

1. Economías más fuertes con más puestos de trabajo
2. Sociedades habilitadas para capacitar y proteger
3. Un futuro energético y climático seguro
4. Una zona de confianza para las libertades fundamentales
5. Una acción conjunta eficaz en el mundo

**Marco Financiero Plurianual (MFP) y los reglamentos posteriores para cada programa de gasto (2014-2020)**(Aprobados por el **Consejo de la Unión Europea** en 2013, con el consentimiento del **Parlamento Europeo**)

El MFP determina cantidades máximas anuales («límites»), que la Comisión puede emplear en diferentes ámbitos políticos, agrupados en las siguientes líneas presupuestarias:

1. Crecimiento inteligente e integrador
  - 1 a Competitividad para el crecimiento y el empleo
  - 1 b Cohesión económica, social y territorial
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales
3. Seguridad y ciudadanía
4. Europa global
5. Administración

**EUROPA 2020: Crecimiento inteligente, sostenible e integrador (2010-2020)**(Aprobada por el **Consejo Europeo** en 2010)

Cinco objetivos principales:

1. Empleo
2. Investigación y desarrollo
3. Cambio climático y sostenibilidad energética
4. Educación
5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social

Siete iniciativas políticas emblemáticas:

1. Una Agenda Digital para Europa
2. Unión por la innovación
3. Juventud en movimiento
4. Una Europa que utilice eficazmente los recursos
5. Una política industrial para la era de la mundialización
6. Agenda de nuevas cualificaciones y empleos
7. Plataforma europea contra la pobreza

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

2017

2018

2019

2020

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.10. Además, en diversos documentos políticos sectoriales se definen otros objetivos de conformidad con las competencias de la UE que se derivan del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La UE se ha comprometido asimismo a aplicar los **objetivos de desarrollo sostenible** definidos por las Naciones Unidas. El objetivo de la UE es informar cada año acerca de los progresos realizados hacia la consecución de dichos objetivos.

3.11. El Tribunal analizó de qué modo abordaron las direcciones generales la **coexistencia de diversas estrategias**. Prevalcieron dos enfoques:

- i) algunas direcciones generales habían cumplido sus distintos compromisos estratégicos de presentación de informes mediante el desarrollo de herramientas informáticas que podían almacenar, supervisar, consolidar y comunicar datos en diversas configuraciones (véase asimismo el apartado 3.16);
- ii) algunas direcciones generales habían ajustado sus marcos de rendimiento para adaptar la diversidad de necesidades estratégicas. La DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, por ejemplo, establece su marco de rendimiento en tres niveles:
  - a) a nivel de la UE, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura hace un seguimiento de los objetivos e indicadores pertinentes de la *Estrategia Europa 2020* y del marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) sobre la base de datos de Eurostat, la OCDE y otras fuentes, en cooperación con los Estados miembros. Lleva a cabo una revisión anual a fin de velar por que se realicen avances en la dirección correcta<sup>(14)</sup>;
  - b) a nivel de la Comisión, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura contribuye más directamente mediante su programa y trabajo político a dos de los diez objetivos del Plan de Inversiones para Europa. Los progresos se supervisan en el *informe anual de actividad* y en las fichas de programa;
  - c) en la propia DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, la presentación de informes y la toma de decisiones se centran en torno a siete ámbitos políticos, cada uno de los cuales cuenta con sus propios objetivos específicos. El trabajo legislativo en los distintos ámbitos se supervisa en el programa de trabajo de la Comisión.

---

<sup>(14)</sup> Como parte del Semestre Europeo, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura también colabora con la DG Asuntos Económicos y Financieros y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión en el ámbito de la educación para elaborar informes anuales por país con la finalidad de determinar retos, conclusiones y recomendaciones para cada Estado miembro.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.12. La multiplicidad de estrategias provoca que las partes interesadas las consideren como enfoques distintos, tal y como pone de manifiesto, por ejemplo, la evaluación de la Comisión de la estrategia de la UE para la juventud <sup>(15)</sup>.

3.13. La encuesta del Tribunal incluyó preguntas sobre la «claridad de los objetivos». Con estas preguntas, el Tribunal pretendía averiguar el grado de comprensión de los responsables de la Comisión acerca de la misión y los objetivos de sus direcciones generales y de la Comisión en general (véase el **recuadro 3.2**). En líneas generales, las respuestas de la encuesta fueron positivas e indicaron un elevado nivel de comprensión. Sin embargo, los responsables de dos de las seis direcciones generales entrevistados por el Tribunal hicieron referencia a la complejidad de las interacciones entre los distintos marcos estratégicos de la UE, y entre los objetivos de estos marcos y los establecidos en las direcciones generales.

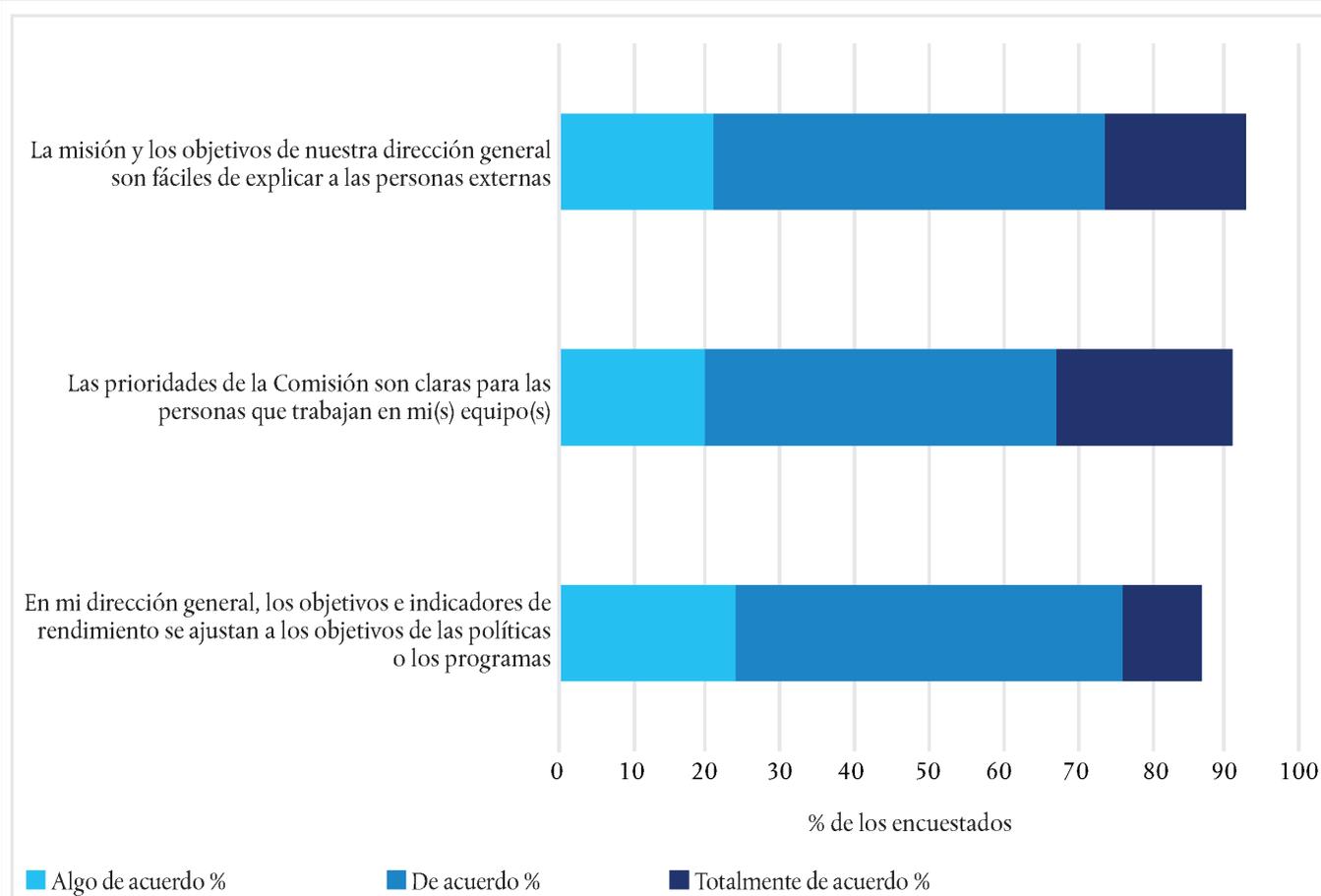
## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.12.** *La evaluación de la estrategia de la UE para la juventud concluyó que (sección 3.2.1) «la estrategia de la UE para la juventud añade una dimensión de integración con objeto de vincular la política de juventud de la UE con las estrategias europeas de educación, empleo e inclusión social», y que (sección 3.2.2) «varios de los ámbitos prioritarios de la estrategia de la UE para la juventud encajan perfectamente en los objetivos de la Estrategia Europa 2020».*

---

<sup>(15)</sup> Véase el documento «Evaluation of the EU Youth Strategy and the Council Recommendation on the mobility of young volunteers across the EU», Informe final, documento de síntesis, p. 4: Los objetivos y prioridades de la estrategia de la UE para la juventud fueron, en términos generales, coherentes con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, ello se debe principalmente a la amplia cobertura actual del marco de colaboración juvenil en lugar de a los esfuerzos por armonizar las dos estrategias. Las partes interesadas entrevistadas percibieron generalmente ambos como enfoques separados, cada uno con sus propios objetivos, en vez de como parte de un plan integrado a largo plazo de la UE.

Recuadro 3.2 — Resultados de la encuesta — Claridad de los objetivos



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

### Sección B — Los sistemas de medición del rendimiento de la Comisión facilitan ingentes cantidades de datos, pero no siempre a tiempo

*Los directivos tienen a su disposición grandes cantidades de información sobre resultados*

3.14. Las direcciones generales de la Comisión recaban información sobre resultados en diversos formatos y procedentes de fuentes diversas, generando así una riqueza de información relevante en materia de rendimiento. Además de la presentación de informes, la Comisión utiliza información sobre resultados para mantener un registro de sus actividades en curso, en particular para valorar si se han alcanzado los objetivos de los programas de gasto, y como aporte para el proceso de «Legislar mejor» que apoya la formulación de propuestas legislativas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.15. La elección de qué información utilizar depende del tipo de decisión a tomar. El **recuadro 3.3** que figura a continuación presenta una síntesis de los principales procesos decisorios que implican la utilización de la información sobre resultados.

Recuadro 3.3 — Principales procesos decisorios de la Comisión		
	Tipo de decisión	Información sobre resultados utilizada en el proceso decisorio de la Comisión
<b>Programas de gasto</b>	Propuesta de presupuesto del MFP para un período de siete años.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Información de seguimiento de programas (entre otros, indicadores de <i>realización</i>, de resultados y de impacto).</li> <li>— Valoraciones y evaluaciones de impacto</li> <li>— Análisis de gastos</li> </ul>
	Propuesta de base jurídica para programas de gastos durante el período del MFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Información de seguimiento de programas (entre otros, indicadores de <i>realización</i>, de resultados y de impacto)</li> <li>— Valoraciones y evaluaciones de impacto</li> <li>— Consultas públicas</li> </ul>
	Propuesta de presupuesto anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Información de seguimiento de programas (entre otros, indicadores de <i>realización</i>, de resultados y de impacto).</li> <li>— Valoraciones y evaluaciones de impacto</li> </ul>
	Ejecución del presupuesto de los programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Datos sobre proyectos individuales y consolidados en indicadores de <i>realización</i>, de resultados y de impacto</li> <li>— Informes anuales de seguimiento</li> <li>— Estudios, evaluaciones</li> <li>— Información que los Estados miembros deben presentar (compartida)</li> <li>— Información de socios (indirecta)</li> </ul>
<b>Trabajo político no basado en el gasto</b>	Propuesta de legislación de la UE (procedimiento legislativo ordinario)	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Información contextual (Eurostat y otras estadísticas, redes de expertos, diálogo de las partes interesadas, análisis por países, etc.)</li> <li>— Estudios, valoraciones, evaluaciones de impacto</li> <li>— Consulta pública</li> </ul>
	Aplicación y seguimiento de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reacciones recibidas de expertos en políticas, el mundo académico y otras partes interesadas</li> <li>— Estudios, evaluaciones, encuestas del Eurobarómetro</li> </ul>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.16. Varias direcciones generales de la Comisión han establecido recientemente nuevos instrumentos y procesos para utilizar datos sobre el rendimiento. Con frecuencia han introducido nuevas aplicaciones informáticas que generan informes a medida y actualizados para facilitar la toma de decisiones. El desarrollo de estas nuevas herramientas es una prueba del compromiso de la Comisión de realizar progresos en la mejora de la gestión de los datos sobre rendimiento<sup>(16)</sup>. Los siguientes ejemplos ilustran la diversidad de nuevos avances:

- i) el nuevo Sistema de información de desarrollo rural (Rural Development Information System, RDSI II) de la DG Agricultura y Desarrollo Rural es un sistema informático que asiste en la gestión del flujo de los programas, incluida su evaluación. Es posible generar informes para comparar la ejecución de programas de la UE en los Estados miembros con la media de la UE;
- ii) la DG Cooperación Internacional y Desarrollo está en proceso de desarrollar una nueva herramienta informática que incluirá módulos para seguir y comunicar resultados y para apoyar los procesos de evaluación de las acciones y la toma de decisiones relativas a la financiación. El sistema debería vincular los proyectos a la planificación estratégica;
- iii) el Cuadro de indicadores de Erasmus+ de la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura es un sistema informático utilizado por todas las agencias nacionales de Erasmus+ en Europa. Ofrece información sobre resultados en tiempo real de las 57 agencias, con comentarios sobre los resultados de Erasmus+ a través de un instrumento de encuesta que mide la satisfacción de los participantes. Estas características permiten a la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura obtener valoraciones rápidas sobre cualquier avance en el programa y reaccionar con prontitud.

**3.16.**

- iii) *El cuadro de indicadores incluye, además, datos instantáneos de los resultados relativos a los procedimientos sobre subvenciones administradas indirectamente, conforme al marco de gestión del rendimiento de las subvenciones definido en 2017 para todos los programas de la Dirección General de Educación y Cultura.*

<sup>(16)</sup> El Tribunal, sin embargo, no ha analizado el alcance de su utilización o su utilidad.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Hay margen para avanzar en el desarrollo de los sistemas de medición del rendimiento*

3.17. En el Informe Anual del pasado año <sup>(17)</sup>, el Tribunal identificó ámbitos de buenas prácticas en los informes públicos de rendimiento de Gobiernos y organizaciones internacionales de todo el mundo. El Tribunal sugirió que la Comisión debería plantearse aplicar ella misma estas buenas prácticas, y le recomendó que mejorara sus informes de rendimiento, simplificándolos, haciéndolos más equilibrados, más fáciles de utilizar y más accesibles. Asimismo, recomendó que la Comisión evaluara la calidad de la información presentada. La Comisión reaccionó a estas recomendaciones reflejándolas en las instrucciones para su *informe anual de actividad* relativo al ejercicio 2017.

3.18. La encuesta del Tribunal se centró este año en la información sobre resultados a disposición de los directivos (véase el **recuadro 3.4**). Los resultados de la encuesta indicaron que los sistemas de medición del rendimiento debían seguir evolucionando. En particular, confirmaron que la puntualidad de la información sobre resultados constituía un problema <sup>(18)</sup>. Los servicios centrales de la Comisión han formulado instrucciones detalladas, modelos, formaciones e intercambios para elaborar informes de rendimiento (por ejemplo, se publicaron instrucciones en noviembre de 2017 para los informes anuales de actividad de 2017). En cualquier caso, los resultados de la encuesta también pusieron de manifiesto que las direcciones generales deseaban recibir directrices adicionales sobre la elaboración de los informes. El Tribunal también constató que los encuestados que respondieron más negativamente a estas preguntas utilizaban con menos frecuencia, por lo general, la información sobre resultados.

**3.18.** La Comisión reconoce que solo puede obtenerse con gran retraso información fidedigna y completa sobre los resultados y el impacto de los programas financieros y otras actividades políticas.

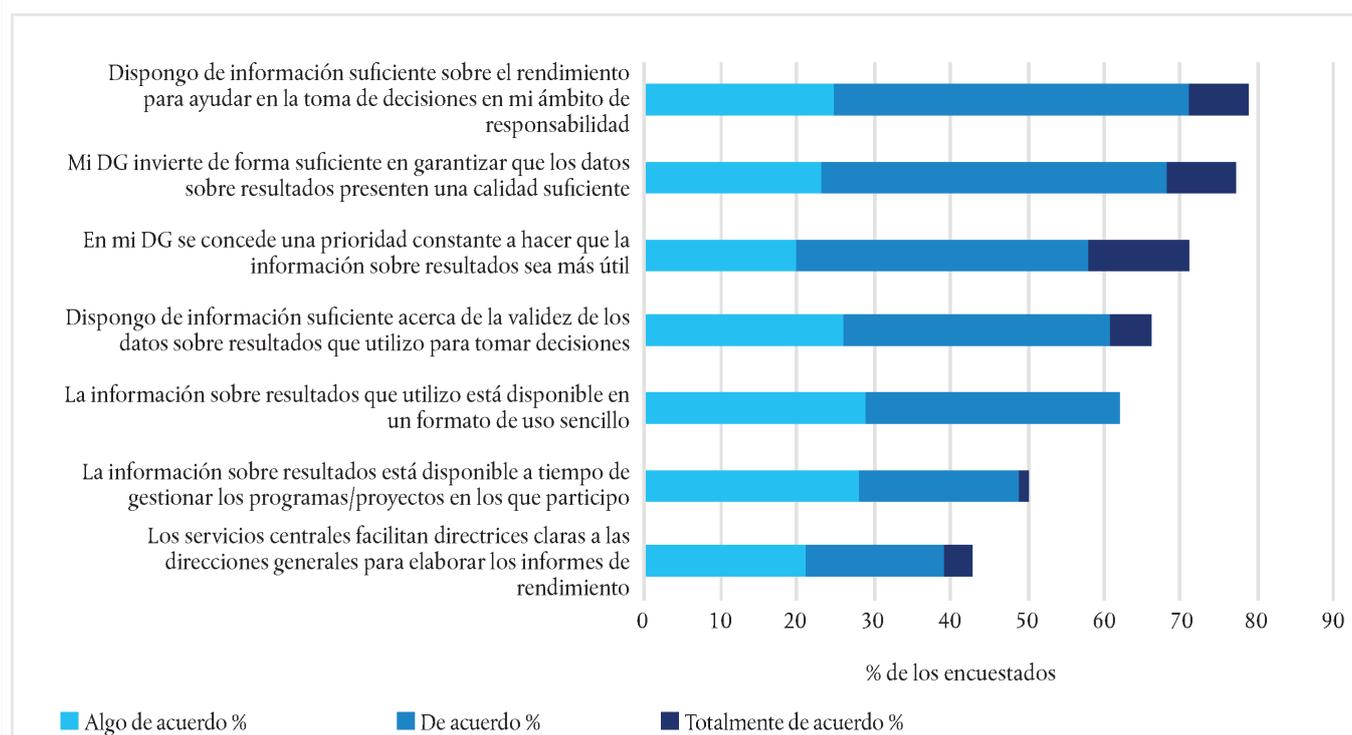
En la medida de lo posible, la Comisión lo tiene en cuenta en su planificación. Por ejemplo, todas las direcciones generales de la Comisión planean sus actividades de evaluación con un programa rotativo de un mínimo de cinco años a fin de proporcionar información oportuna sobre los resultados para la elaboración de sus informes. El plan tiene que ser actualizado anualmente.

En cuanto a las directrices sobre la elaboración de los informes, los servicios centrales de la Comisión brindan exhaustivas orientaciones sobre la preparación de todos los principales informes de rendimiento que elaboran las direcciones generales, teniendo en cuenta los progresos realizados a lo largo de los años. Entre ellos, se incluyen los informes anuales de actividad para los servicios de la Comisión y las fichas de programa que acompañan al proyecto de presupuesto. Además, en las directrices y la caja de herramientas para la mejora de la legislación existen orientaciones para las evaluaciones. También se describen otros tipos de revisiones. Asimismo, se proporciona orientación a nivel central para el desarrollo de sistemas adecuados de elaboración de informes de rendimiento, con el objeto de recoger datos eficientemente a fin de dar seguimiento a la aplicación y los resultados del programa, de manera efectiva y oportuna. La orientación formal se complementa con sesiones de formación e intercambios de buenas prácticas entre servicios.

<sup>(17)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2016, capítulo 3, «La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE», apartados 3.13 a 3.51.

<sup>(18)</sup> Con respecto a la puntualidad de la información, el Tribunal detectó problemas que afectaban a Horizonte 2020 en los apartados 3.31 y 3.51 a 3.53 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015.

Recuadro 3.4 — Resultados de la encuesta — Marco de la información sobre resultados



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

### Sección C — La Comisión utiliza información sobre resultados para gestionar programas y políticas, aunque no siempre se adoptan medidas adecuadas cuando no se cumplen los objetivos

*La Comisión utiliza la información sobre resultados a su disposición para gestionar sus actividades*

3.19. Un 56 % de los encuestados afirmó que utilizaba información sobre resultados para tomar decisiones a menudo o muy a menudo. Los cuatro usos más frecuentes de la información sobre resultados fueron: para desarrollar estrategias, mejorar decisiones, valorar si se cumplían o no los objetivos, y adoptar medidas correctoras en caso necesario<sup>(19)</sup>.

<sup>(19)</sup> Del mismo modo, la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE.UU. señaló en varios informes que las agencias federales pueden introducir una serie de prácticas que pueden mejorar o facilitar el uso de información sobre rendimiento (para detectar problemas o adoptar medidas correctoras, desarrollar estrategias y asignar recursos, reconocer y recompensar el rendimiento, e identificar y compartir enfoques eficaces) con el fin de lograr mejores resultados. Véanse los siguientes informes de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de EE.UU.: <https://www.gao.gov/assets/250/247701.pdf>; <https://www.gao.gov/new.items/d081026t.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/130/123413.pdf>; <https://www.gao.gov/assets/670/666187.pdf>.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.20. Al personal directivo le resulta difícil basarse en la información sobre resultados para evaluar de qué modo contribuyen los programas y las políticas a objetivos de alto nivel. Por otra parte, los directivos no tienen la responsabilidad exclusiva del rendimiento, puesto que los legisladores y otras partes interesadas, en particular los Estados miembros, desempeñan un papel importante en la obtención de resultados y de impacto. En años anteriores, el Tribunal observó<sup>(20)</sup> que muchos objetivos de los programas y las políticas se extraen directamente de documentos políticos o legislativos y, por ende, están establecidos a un nivel demasiado general para ser útiles como instrumentos de gestión. También formuló recomendaciones<sup>(21)</sup> para que la Comisión respondiera a esta cuestión. La Comisión reconoció que era difícil crear vínculos entre la abundante información disponible sobre los proyectos a nivel operativo y las estrategias de alto nivel y las decisiones adoptadas a nivel político.

3.21. Cada año, la Comisión utiliza tres herramientas principales de presentación de información —los informes anuales de actividad (IAA), las fichas de programa, y el informe anual de gestión y rendimiento— para dar cuenta de su rendimiento operativo y del rendimiento de los programas y políticas de la UE. Según ilustra el **recuadro 3.5** que figura a continuación, una serie de documentos de planificación constituyen la base de estos tres informes principales<sup>(22)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.20.** La Comisión considera importante establecer una distinción clara entre el marco de rendimiento interno para los servicios de la Comisión y los marcos de rendimiento de los programas financieros.

Los objetivos e indicadores incluidos en los programas financieros son fruto del proceso legislativo. Se refieren al rendimiento de programas, no al rendimiento de los servicios de la Comisión. La Comisión ha presentado propuestas encaminadas a reforzar los marcos de rendimiento de los programas financieros como parte de las propuestas para el futuro marco financiero plurianual.

En lo que respecta a Horizonte 2020, véase la respuesta de la Comisión a la Recomendación 1, en el Informe Anual de 2015 del TCE.

En lo que respecta a la capacidad de la Comisión para dar seguimiento e informar sobre Europa 2020, véase la respuesta de la Comisión al párrafo 3.97 en el Informe Anual de 2014 del TCE.

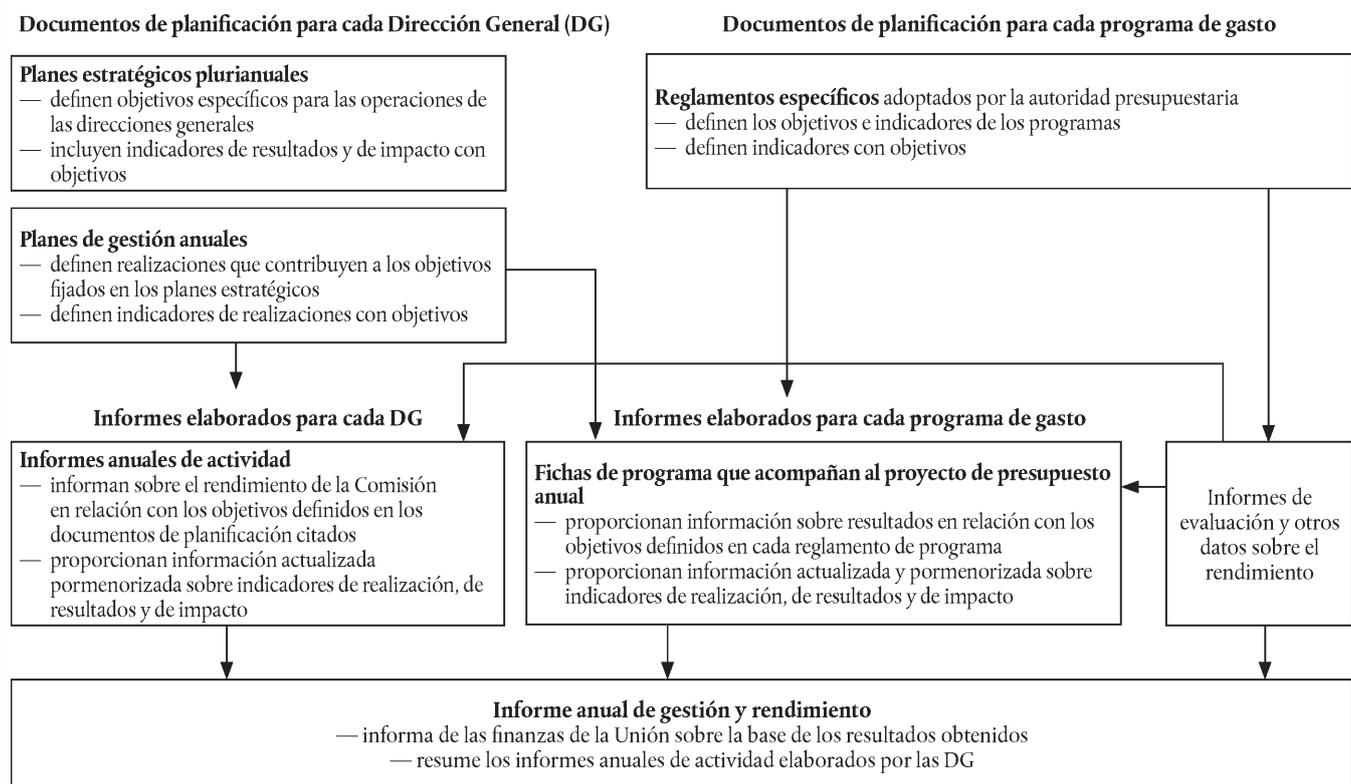
El vínculo entre los objetivos y los indicadores asociados en una perspectiva de política se presenta en las fichas de los programas.

**3.21.** La Comisión señala que los tres informes mencionados aquí y que se elaboran de conformidad con las obligaciones legales pertinentes, son solo un subconjunto de los amplios informes que ha preparado sobre los resultados de las políticas de la UE y la ejecución de las prioridades políticas. El informe anual de gestión y rendimiento y las fichas de programa se refieren principalmente al rendimiento y la gestión del presupuesto de la UE.

<sup>(20)</sup> Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 3.62 y 3.63, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 3.71 a 3.73.

<sup>(21)</sup> Véanse la recomendación 1 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015 y la recomendación 2 del Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

<sup>(22)</sup> Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, capítulo 3, «La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE», parte 1, sección 1, El marco de información sobre resultados.

**Recuadro 3.5 — Principales informes de rendimiento elaborados por la Comisión y sus direcciones generales <sup>(23)</sup>**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.22. Los tres informes abarcan la totalidad del presupuesto de la UE, y todas sus actividades políticas. El **recuadro 3.6** presenta un resumen de los destinatarios y el uso previsto de los informes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.22. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.23.

<sup>(23)</sup> Definiciones de los términos empleados en el gráfico: un indicador es una característica o atributo que se mide periódicamente con el fin de evaluar hasta qué punto ha cumplido un objetivo; un indicador de resultados mide los cambios inmediatos para los destinatarios directos que surgen al término de su participación en una intervención, y un indicador de impacto mide las consecuencias a largo plazo que se pueden observar en un período de tiempo después de una intervención.

Recuadro 3.6 — Destinatarios y uso previsto de los principales informes de rendimiento

	¿A quién van dirigidos?	¿Cómo debe utilizarse el informe?
<b>Fichas de programa</b>	El documento se presenta a la autoridad presupuestaria (Parlamento Europeo y Consejo) de forma complementaria al proyecto de presupuesto general.	La función de las fichas de programa es justificar asignaciones presupuestarias solicitadas para programas de gasto mediante la presentación del rendimiento de los programas, el valor añadido europeo y el porcentaje de ejecución (actual y futuro).
<b>IAA</b>	Colegio de Comisarios	El informe anual de actividad es un informe de gestión de los directores generales de las direcciones generales para el Colegio de Comisarios. Constituye «el instrumento primordial de rendición de cuentas del nivel directivo de la Comisión» (véanse las Instrucciones de los informes anuales de actividad de 2017).
<b>Informe anual de gestión y rendimiento</b>	El informe se presenta ante el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con el artículo 318 del TFUE y el artículo 66, apartado 9, del <i>Reglamento Financiero</i> .	El informe anual de gestión y rendimiento <sup>(1)</sup> es un instrumento de rendición de cuentas en el procedimiento de <i>aprobación de la gestión</i> con la autoridad de aprobación de la gestión; con su aprobación, el Colegio de Comisarios asume toda la responsabilidad política por la gestión del presupuesto de la UE.

<sup>(1)</sup> El Informe anual de gestión y rendimiento para 2016 se encuentra disponible en EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0351>. El Informe anual de gestión y rendimiento para 2016 se descargó de EUR-Lex 4040 veces durante el período comprendido entre el 30 de junio de 2017 y el 29 de enero de 2018.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.23. Los informes centrales sobre el rendimiento se conciben más como herramientas de presentación de información que como instrumentos para que las direcciones generales de la Comisión gestionen su propio rendimiento, o el de la Comisión en su conjunto. Esto se debe a que los informes no son lo suficientemente detallados o exhaustivos. Únicamente se elaboran una vez al año y están dirigidos principalmente a lectores ajenos a las direcciones generales.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.23.** *El informe anual de gestión y rendimiento para el presupuesto de la UE forma parte de la contribución de la Comisión al proceso anual de aprobación de la gestión presupuestaria. Tiene en cuenta toda la información pertinente y no solo los resultados anuales, por ejemplo, las evaluaciones intermedias.*

*El informe anual de actividad es un informe de gestión de los directores generales y los jefes de servicio al Colegio de Comisarios. Es el principal instrumento de rendición de cuentas sobre la gestión dentro de la Comisión y es detallado y completo. Incluye informes sobre todos los indicadores elegidos por los servicios de la Comisión en sus planes estratégicos para el período 2016-2020, como clave para medir el rendimiento de los servicios de la Comisión y su contribución a las prioridades políticas de la Comisión Juncker.*

*En consecuencia, el informe anual de actividades está destinado a un público externo y sirve, además, como fuente de información de gestión para los directores de la Comisión. La Comisión observa también que muchos indicadores clave se actualizan y presentan con regularidad, por ejemplo, los relacionados con los objetivos prioritarios de Europa 2020. Los servicios de la Comisión son invitados a supervisar periódicamente el progreso hacia sus objetivos, incluso, por ejemplo, en el contexto de las revisiones intermedias de sus planes de gestión.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.24. No obstante, existen algunos ejemplos en los que los informes centrales de rendimiento (y en particular los informes anuales de actividad) se utilizan para gestionar los resultados.

- i) la DG Cooperación Internacional y Desarrollo aprovecha el carácter público del informe anual de actividad para propiciar cambios organizativos. Presenta información comparativa sobre el rendimiento de las delegaciones en países socios<sup>(24)</sup> con el fin de motivar a dichas delegaciones a generar un mejor rendimiento;
- ii) aunque el objetivo declarado del informe anual de actividad es facilitar la rendición de cuentas, la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión también lo utilizaron como herramienta que permitía a los altos directivos controlar la ejecución del programa de trabajo<sup>(25)</sup>. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión considera la elaboración de los informes anuales de actividad como una oportunidad para comprobar si todo se ha llevado a cabo según lo previsto y, en caso de no ser así, para determinar los motivos y discutir soluciones.

3.25. Los informes anuales de actividad son documentos de acceso público, pero la Comisión no ha valorado su grado de éxito al dirigirse a los ciudadanos. Sin embargo, a juzgar por el número de personas que visitan el sitio web de Europa<sup>(26)</sup> se deduce que el interés ciudadano es bajo.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.24. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.23.

3.25. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.23.

---

<sup>(24)</sup> Véase el anexo 10 (y, en especial, las páginas 457 a 459) del Informe anual de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo relativo al ejercicio 2016.

<sup>(25)</sup> Desde que se reformó el ciclo estratégico de planificación y programación en 2016, los informes anuales de actividad incluyen información sobre la ejecución de programas de trabajo de la Comisión. Esto se lleva a cabo mediante la inclusión de información sobre indicadores de realización previamente fijados en el plan de gestión anual de las direcciones generales.

<sup>(26)</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016\\_es](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-reports-2016_es). Este sitio web conjunto incluye enlaces al sitio web individual del informe anual de actividad de cada dirección general. El sitio web conjunto registró 2 700 visitantes únicos entre la publicación de los informes anuales de actividad relativos al ejercicio 2016 y el 30 de enero de 2018. Los sitios web individuales de los informes anuales de actividad recibieron 7 509 páginas vistas únicas en 2017. Sin embargo, en 2016 los informes anuales de actividad podían publicarse también en otros sitios web. No se dispone de datos sobre consultas o páginas vistas en estos sitios web.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*No siempre se adoptan medidas correctoras cuando no se cumplen los objetivos*

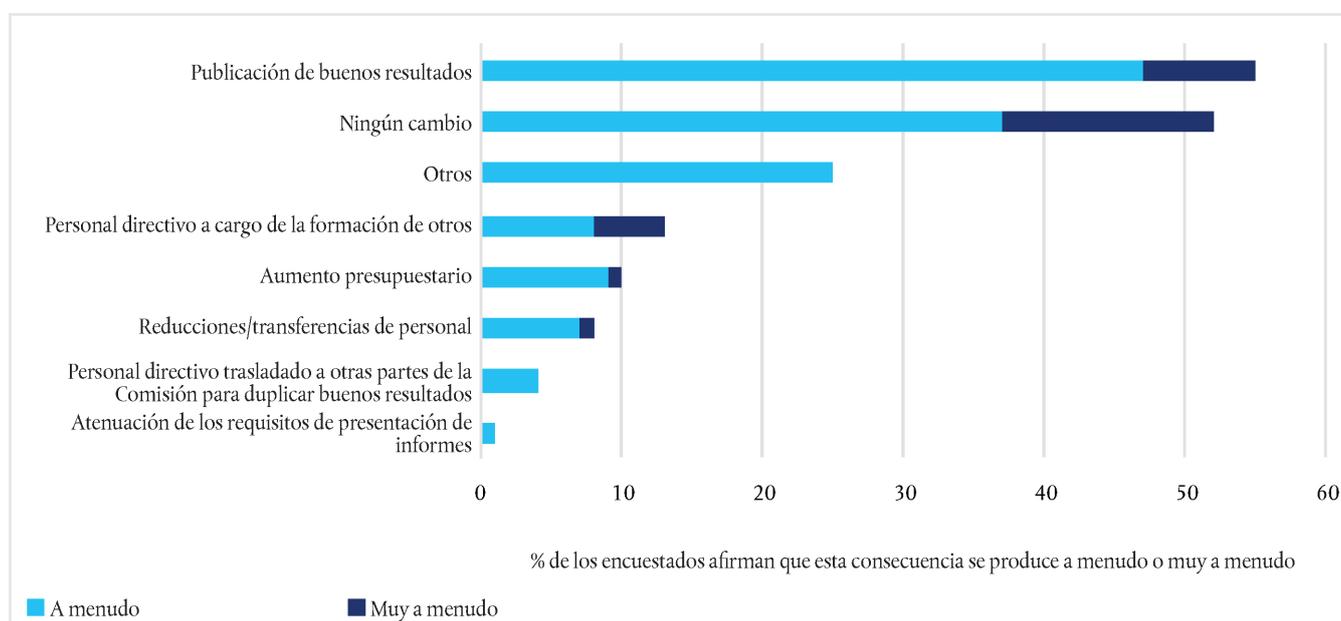
3.26. Uno de los fines principales de la utilización de información sobre resultados es medir los avances realizados para el cumplimiento de los objetivos con el fin de adoptar medidas correctoras y, en última instancia, lograr los resultados. Saber que un rendimiento insuficiente tendrá consecuencias debería constituir un motivo para que los directivos utilicen la información sobre resultados. En la encuesta del Tribunal dirigida a directivos se incluyó una pregunta sobre lo que sucede, según la experiencia de los encuestados, si los objetivos de rendimiento, en relación con programas o políticas de gasto, se cumplen (véase el **recuadro 3.7**) o no se cumplen (véase el **recuadro 3.8**). Los resultados de la encuesta indican que un rendimiento insuficiente no da lugar a medidas correctoras: en todos los casos, una quinta parte de los encuestados declararon que no se produjeron cambios cuando no se cumplieron los objetivos de rendimiento. El tipo de decisión adoptada más frecuente es el desarrollo de planes de acción. El segundo más frecuente es profundizar en el análisis, ya sea mediante un aumento del seguimiento o de una evaluación adicional. Sin embargo, dichas medidas, en sí mismas, no corrigen los problemas detectados. El Tribunal constató que era más probable que el incumplimiento de un objetivo tuviera consecuencias en las direcciones generales cuando se utilizaba con frecuencia información sobre resultados.

**3.26.** El objeto de utilizar información sobre resultados es supervisar el rendimiento, medir la distancia entre el objetivo deseado y la realidad y hacer los ajustes necesarios. Esto se basaría normalmente en una evaluación más amplia de las razones subyacentes por las cuales el rendimiento se ha desviado del objetivo.

Como señala el TCE, más del 70 % de los encuestados indicaron que si no se alcanzan los objetivos, se desarrollan planes de acción y se lleva a cabo un seguimiento más intenso y más del 60 % de los encuestados respondieron que la evaluación se realiza si no se alcanzan los objetivos.

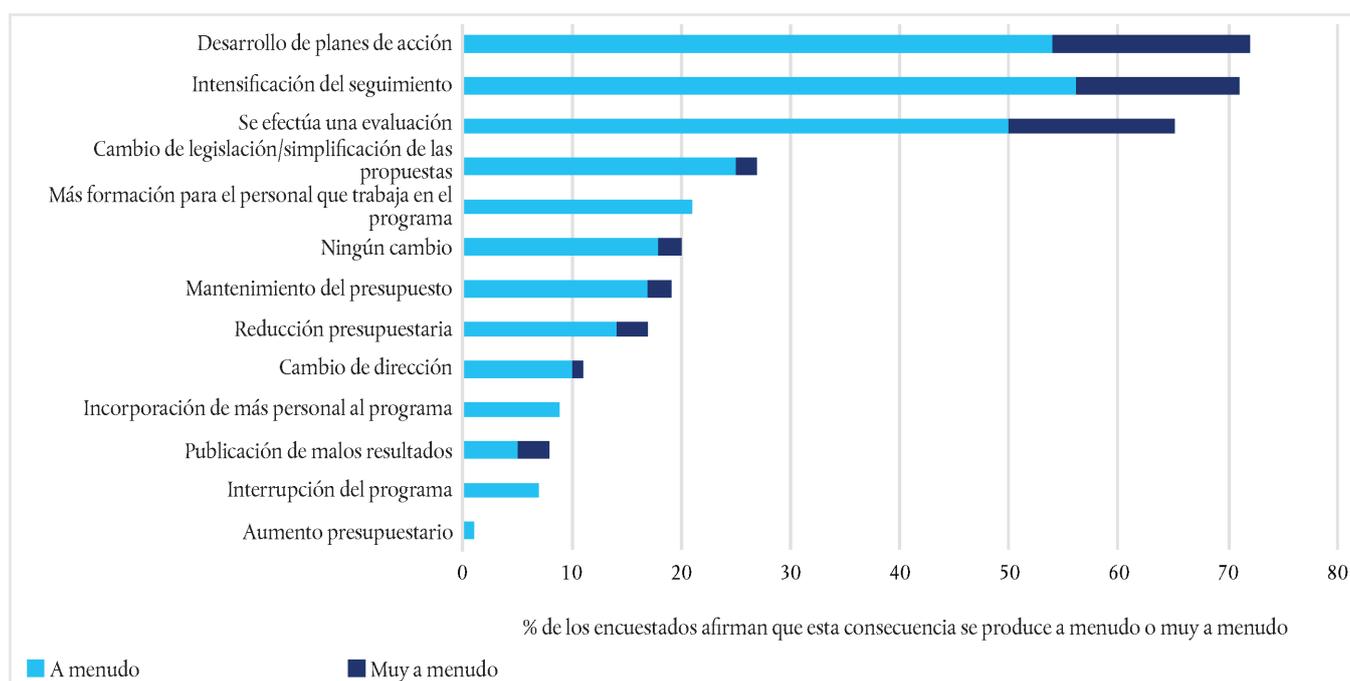
La Comisión constata, además, que en relación con la gestión del presupuesto de la UE, la Comisión se enfrenta a una serie de limitaciones derivadas del marco financiero plurianual y de las decisiones relativas al presupuesto anual adoptadas por la autoridad presupuestaria.

**Recuadro 3.7 — ¿Qué sucede si se cumplen o se superan los objetivos?**



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 3.8 — ¿Qué sucede si no se cumplen los objetivos?



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### Sección D — La Comisión no suele explicar la utilización de la información sobre resultados en sus informes de rendimiento

3.27. En aras de la transparencia y la rendición de cuentas, las partes interesadas deben poder ver en los principales informes de rendimiento de qué modo utiliza la Comisión la información sobre resultados de que dispone<sup>(27)</sup>. En sus informes de rendimiento, la Comisión pretende presentar un «historial de rendimiento» coherente<sup>(28)</sup> sobre los avances realizados en la consecución de resultados. Estos historiales son más creíbles si se basan en pruebas sustanciales. Es preciso que se explique no solo qué decisiones se toman, sino también de qué modo estas decisiones reflejaron la información sobre el rendimiento disponible.

3.27. La Comisión está de acuerdo en que la presentación de informes de rendimiento debe basarse en pruebas sustanciales e incluye estas pruebas en sus informes de rendimiento.

<sup>(27)</sup> Esta perspectiva también ha sido expresada por la Oficina del Auditor General de Canadá (Office of the Auditor General of Canada): La información sobre resultados debe ser utilizada y vista por otros para ser utilizada, véase el apartado 22. La utilización demostrable de la información sobre resultados resulta fundamental: Implementación de la gestión basada en resultados: lecciones de la documentación, [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth\\_gde\\_e\\_10225.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/meth_gde_e_10225.html).

<sup>(28)</sup> Véase la página 3 de las instrucciones para los informes anuales de actividad de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.28. Los servicios centrales de la Comisión facilitan instrucciones a las direcciones generales para elaborar los planes estratégicos, los planes de gestión y los informes anuales de actividad. Si bien las instrucciones exigen a las direcciones generales la presentación de información sobre rendimiento al informar sobre sus actividades, no se exige a las direcciones generales que expliquen de qué modo se utilizó la información para mejorar dichas actividades.

3.29. Las direcciones generales mencionan que utilizan la información sobre resultados en sus informes, pero sin aportar explicaciones adicionales.

i) los informes de rendimiento<sup>(29)</sup> de la DG Agricultura y Desarrollo Rural describen en los principios generales cómo se utiliza la información sobre resultados para fundamentar la toma de decisiones<sup>(30)</sup>. No obstante, los informes presentan unos pocos ejemplos específicos para ilustrar el modo en que esto funciona en la práctica;

ii) en su informe anual de actividad relativo al ejercicio 2016, la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías declaró que la elaboración del Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2016-2020 se ha beneficiado enormemente de los resultados de las evaluaciones del anterior Plan de Acción 2011-2015<sup>(31)</sup>, pero no da una explicación clara de cómo afectaron estos resultados al nuevo plan de acción.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.28.** *Al contribuir a los objetivos plurianuales con metas plurianuales establecidas en los planes estratégicos, la información presentada en los informes anuales de actividad constituye una fase de seguimiento que servirá de base para presentar las realizaciones del año siguiente en los planes de gestión y contribuirá, desde esa fase en adelante, al logro de los objetivos específicos.*

**3.29.**

**i)** *El informe anual de actividad de 2016 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural incluye varios casos concretos que ilustran la manera en que se utiliza la información sobre los resultados para apoyar la toma de decisiones.*

*En su IAA de 2016, la DG Agricultura y Desarrollo Rural señala que el primer indicador clave de rendimiento de la PAC es la renta de los factores agrícolas (véase la página 15). Detalla la presión sobre los precios en el sector lácteo y los dos paquetes de ayuda que se adoptaron en respuesta a esta situación (véanse las páginas 21 y 22).*

*El mismo IAA muestra, en las páginas 25 y 26, la brecha existente en el sector de la banda ancha en las zonas rurales y la solución adoptada de establecer oficinas competentes en materia de banda ancha.*

*Con respecto a la aplicación de la ecologización, la DG Agricultura y Desarrollo Rural llevó a cabo una revisión para establecer la forma en que se había aplicado el sistema en el primer año. Dicha revisión identificó deficiencias que impidieron que el sistema alcanzara su pleno potencial. La DG Agricultura y Desarrollo Rural propuso mejoras al Reglamento pertinente (véanse las páginas 32 y 33 del IAA de 2016).*

**ii)** *En el informe anual de actividad se resumen las actividades del año. No sería apropiado describir detalladamente en dicho informe la manera en que se ha adoptado cada decisión política. Se invita a los servicios a facilitar enlaces en los que se pueda encontrar información más detallada, en este caso en la evaluación pertinente.*

<sup>(29)</sup> Plan estratégico, plan de gestión e informe anual de actividad.

<sup>(30)</sup> Uno de los principios es que el diseño y formulación generales de la política agrícola común se basa en análisis políticos y económicos, estudios y evaluaciones de impacto, véase la página 5 del Plan estratégico 2016-2020 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>(31)</sup> Véase la página 26 del Informe anual de actividad DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías relativo al ejercicio de 2016 donde se afirmó que el Plan de Acción anterior había cumplido la mayoría de sus objetivos y demostrado la importancia de contar con objetivos europeos comunes en materia de Administración Electrónica.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.30. El informe anual de la Comisión sobre programas de gasto<sup>(32)</sup> incluye una sección sobre «actualizaciones de los programas» que contiene una subsección sobre «futura aplicación»<sup>(33)</sup>. Los planes que se recogen en esta sección a veces incluyen declaraciones de carácter general sobre el rendimiento como justificación, pero no explican cómo se utilizó la información específica sobre la situación existente en la elaboración de los planes. Por ejemplo, el informe se refiere a la planificación de la futura aplicación de Horizonte 2020 como un proceso con base empírica<sup>(34)</sup> porque incluía una amplia consulta con las partes interesadas. Sin embargo, no se facilitan detalles sobre ningún cambio efectuado como resultado de la consulta.

3.31. Sin embargo, el Tribunal observó algunas buenas prácticas en su revisión de los informes de rendimiento. Por ejemplo, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura ha integrado explícitamente en su estrategia la utilización de información sobre resultados para la toma de decisiones y para formular estrategias de inversión<sup>(35)</sup>. En su plan estratégico 2016-2020, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura destaca el vínculo entre los indicadores y los resultados de las evaluaciones para respaldar su estrategia política y la cantidad de financiación de la UE que prevé desplegar hasta 2020<sup>(36)</sup>. Al describir las evaluaciones que tiene previsto llevar a cabo, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura también esboza la forma en que se utilizarán dichas evaluaciones en cuatro de las ocho evaluaciones planificadas en el Plan estratégico 2016-2020.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.30.** *La sección sobre la próxima aplicación pretende ofrecer una visión de las actividades futuras que se ejecutarán y las realizaciones o los resultados previstos.*

*Su objeto es disponer de una visión de los avances pertinentes previstos, no ser un instrumento de planificación en sí mismo.*

<sup>(32)</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017\\_WD01\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2017/DB2017_WD01_en.pdf).

<sup>(33)</sup> En esta parte, las direcciones generales debaten las enmiendas a los presupuestos, las futuras actividades, los resultados perseguidos y los programas de trabajo previstos para los dos años siguientes.

<sup>(34)</sup> Véase la página 44 de la ficha de programa de 2017.

<sup>(35)</sup> Véase el Objetivo específico 1.1 de la página 10 del plan de gestión de 2017 de la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura.

<sup>(36)</sup> Véase la página 10 del plan estratégico 2016-2020 de la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Sección E — Se esperan nuevos progresos a medida que evolucione la cultura basada en el rendimiento**

3.32. La Comisión se esfuerza por ser una institución más orientada al rendimiento.

- i) propuso un Reglamento Financiero revisado que sienta las bases para una mayor simplificación, y que permita que los pagos dependan más directamente de los resultados <sup>(37)</sup>;
- ii) llevó a cabo una revisión exhaustiva del gasto por primera vez, teniendo en cuenta el valor añadido de la UE <sup>(38)</sup>;
- iii) la Comisión ha reconocido que existen demasiados indicadores de rendimiento <sup>(39)</sup> y que algunos de ellos no son significativos, y por tanto ha empezado a revisarlos. Los indicadores de resultados, en particular, se están revisando para garantizar que miden resultados que están dentro del control de las direcciones generales;
- iv) algunas direcciones generales, como la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, están intentando pasar de los informes de resultados sobre proyectos concluidos a informes de resultados de proyectos en curso;
- v) la Comisión y la autoridad presupuestaria se beneficiarán potencialmente de la iniciativa del «presupuesto centrado en los resultados».

3.33. En las reuniones del Tribunal con las direcciones generales, los entrevistados destacaron varios retos (**recuadro 3.9**). Algunos de estos retos también se mencionaron en informes de la OCDE y de la Comisión <sup>(40)</sup> <sup>(41)</sup>.

**3.32.**

- iii)** Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.20. La Comisión realizó una revisión exhaustiva de los objetivos e indicadores utilizados por los servicios de la Comisión como parte de la reforma de los planes estratégicos y de gestión.

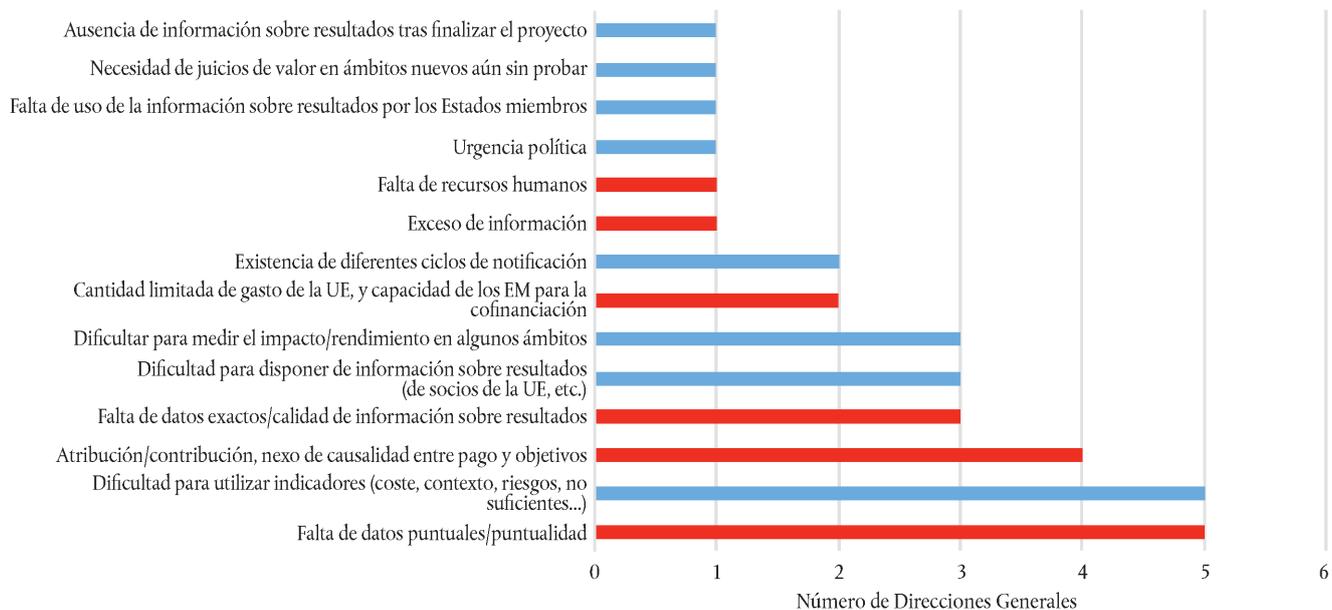
<sup>(37)</sup> Véanse el Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del Reglamento Financiero del Tribunal: <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [y el texto del «Reglamento Financiero» revisado, en particular, los artículos 124 y siguientes, y los artículos 180 y siguientes].

<sup>(38)</sup> Véase SWD(2018) 171 final. En lo que respecta a la necesidad de una definición universalmente acordada del valor añadido de la UE, véase el Documento informativo del Tribunal de febrero de 2018 titulado «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», apartados 7 y 8, (<https://www.eca.europa.eu>).

<sup>(39)</sup> Véanse la conclusión 1 «Margen de mejora del marco de rendimiento», y la recomendación 1 de que la Comisión «racionalice la elaboración de informes», así como las respuestas de la Comisión en el capítulo 3 del Informe anual relativo al ejercicio 2016.

<sup>(40)</sup> Véase la nota al pie de página 8 del informe de la OCDE, apartado 1.2.4.

<sup>(41)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados obtenidos, Bruselas, 26 de junio de 2015, COM(2015) 313 final, páginas 5 y 6. Este tipo de informe se ha consolidado desde entonces con el requisito del artículo 66, apartado 9, del Reglamento Financiero de incorporar un resumen de informes anuales de actividad en el informe anual de gestión y rendimiento.

**Recuadro 3.9 — Retos de la utilización de información sobre resultados mencionados por las seis direcciones generales entrevistadas**

En rojo: retos también mencionados en el informe de la OCDE y en el informe del artículo 318 del TFUE de 2014 de la Comisión

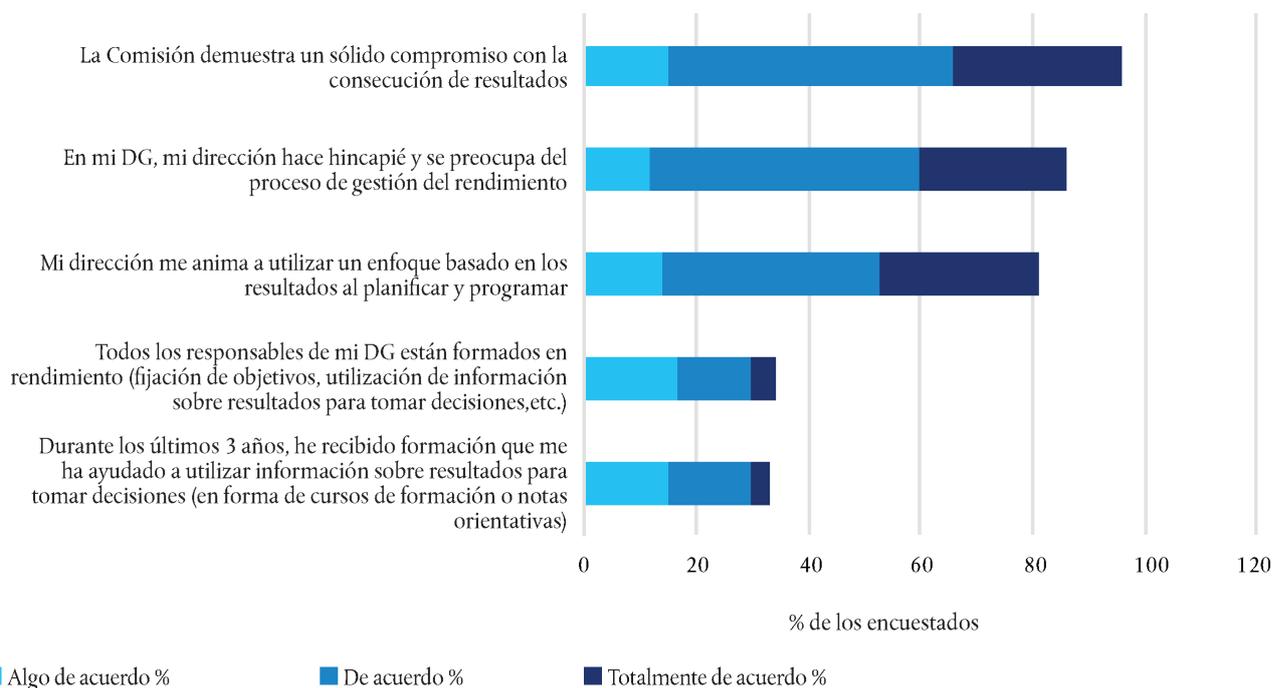
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.34. La encuesta del Tribunal incluyó preguntas sobre actitudes con respecto al rendimiento (véase el **recuadro 3.10**). Aunque los resultados generales fueron positivos, las opiniones de los encuestados eran muy dispares. Por lo general, los encuestados que daban respuestas negativas utilizaban la información sobre resultados con menos frecuencia. El Tribunal también constató que los altos directivos no utilizaban la información sobre resultados con mayor frecuencia que los jefes de unidad.

3.35. Además, los resultados de la encuesta del Tribunal sugirieron una fuerte necesidad de más formación relacionada con la utilización de información sobre resultados, y de compartir mejor los conocimientos sobre buenas prácticas. Las direcciones generales que el Tribunal entrevistó describieron varias buenas prácticas. A juicio del Tribunal, estas buenas prácticas podrían compartirse con otras direcciones generales. También constató algunas diferencias de percepción. El Tribunal preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo con que los directivos, y el personal, tenían un papel importante que desempeñar en el desarrollo de medidas de rendimiento. De los altos directivos que entrevistó el Tribunal, el 80 % estuvo de acuerdo en que los directivos desempeñaban dicha función, y el 84 % estuvo de acuerdo en que lo hacía el personal. Al formular la misma pregunta a los jefes de unidad, únicamente el 52 % estuvo de acuerdo en que los directivos desempeñaban una función importante, y el 53 % estaba de acuerdo en que lo hacía el personal. Esto sugiere que los altos directivos de la Comisión tienen una perspectiva más positiva de las actitudes hacia el rendimiento en la Comisión que la de los responsables intermedios.

Recuadro 3.10 — Resultados de la encuesta — Cultura basada en el rendimiento



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.36. Las respuestas a la encuesta del Tribunal mencionaron varias oportunidades de progresar desde el punto de vista de utilizar información sobre resultados (véase el **recuadro 3.11**). Los encuestados insistieron con mayor frecuencia en la necesidad de que la Comisión cambiara su cultura para orientarse más al rendimiento. Señalaron que la Comisión debería centrarse menos en el seguimiento de la absorción de fondos y en la evaluación de la *regularidad* del gasto (dado que el índice de *error* general que afecta al presupuesto de la UE disminuye cada año). En lugar de ello, debería aprovechar mejor las técnicas de gestión del rendimiento, centrándose en lograr los resultados e impactos previstos <sup>(42)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.36. Con respecto a la cuestión del cambio cultural, la Comisión considera que la cultura basada en el rendimiento ya está muy presente en sus servicios: en 2017, la OCDE señaló que «el sistema de presupuestación basada en el rendimiento y los resultados de la UE es avanzado y muy especializado, y obtiene una puntuación más alta que cualquier país de la OCDE en el índice medio de los marcos presupuestarios basados en el rendimiento. [...] Las prácticas presupuestarias de la UE incluyen muchos aspectos eficaces e innovadores que pueden ser útiles para que los Gobiernos nacionales reflexionen sobre sus propios programas de reforma presupuestaria centrada en el rendimiento». Concluyó, asimismo, que «en general, en los últimos años, la Comisión ha llevado a cabo una amplia racionalización de sus informes que ha dado lugar a una visión más clara sobre el rendimiento y los resultados, gracias, entre otros, al nuevo informe anual de gestión y rendimiento» <sup>(2)</sup>.

La Comisión desea también subrayar los ejemplos señalados en el párrafo 3.32 relativos a las medidas que ha adoptado a fin de reforzar la cultura basada en el rendimiento.

<sup>(42)</sup> Un cambio cultural de este tipo podría incluir una evolución en algunos ámbitos a lo largo del tiempo, como parte de un proceso de gestión de cambios. Entre ellos podrían producirse cambios en las conductas de gestión y del personal, incentivos para aprovechar mejor la información sobre resultados, datos/evidencia basados en la toma de decisiones, comunicación interna, recursos y herramientas, y valores.

<sup>(2)</sup> Véase el resumen del documento titulado «Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results» (disponible en inglés), OECD Journal on Budgeting, Volumen 2017/1.

**Recuadro 3.11 — Última pregunta de la encuesta: «¿Qué cambiaría para que se aproveche mejor la información sobre resultados en su dirección general?»**

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## PARTE 2 — RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN DEL TRIBUNAL: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON MAYOR IMPACTO

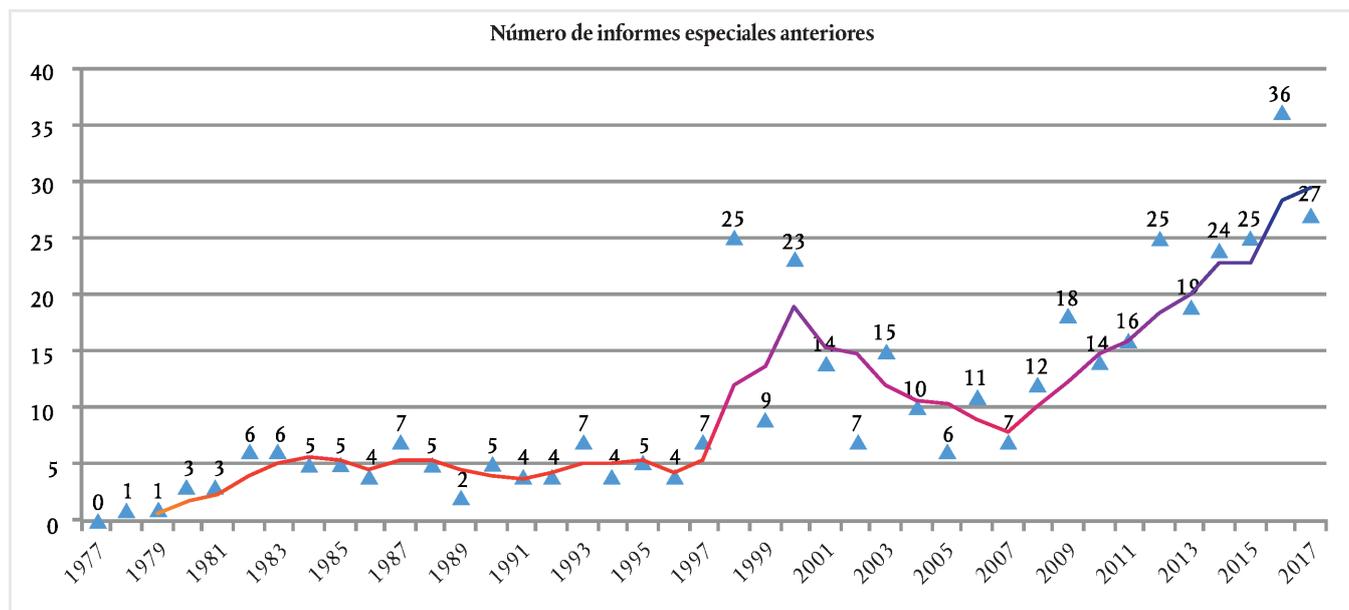
### Introducción

3.37. Cada año, el Tribunal publica una serie de 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 2017, el Tribunal aprobó 27 informes especiales<sup>(43)</sup> (véase el **recuadro 3.12**). Abarcaban todas las rúbricas del marco financiero plurianual<sup>(44)</sup> y contenían un total de 238 recomendaciones que trataban una amplia gama de temas (**recuadro 3.13**). El Tribunal publicó, asimismo, cuatro informes especiales del ámbito de «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible». Las respuestas a los informes del Tribunal publicadas muestran que más de dos tercios de las recomendaciones fueron plenamente aceptadas por la entidad auditada, que en la mayoría de los casos era la Comisión (**recuadro 3.14**). El **anexo 3.3** presenta un resumen de las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en los informes especiales del Tribunal de 2017.

<sup>(43)</sup> <https://www.eca.europa.eu>.

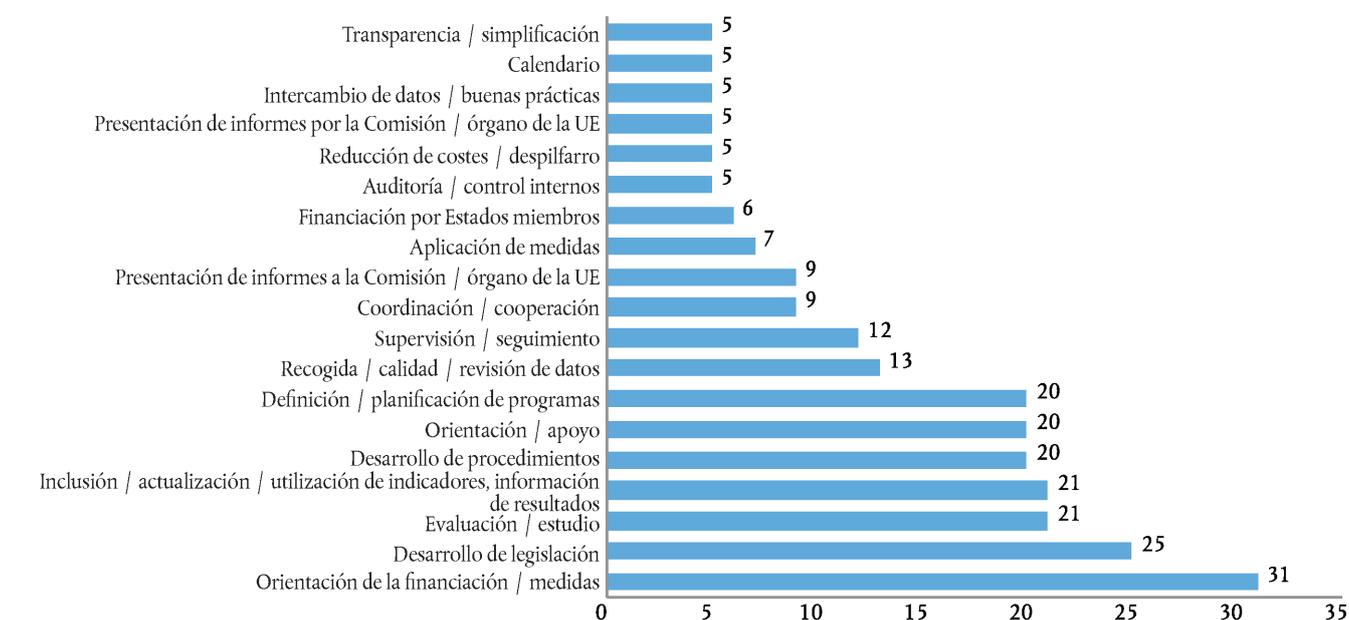
<sup>(44)</sup> 1a («Competitividad para el crecimiento y el empleo»), 1b («Cohesión económica, social y territorial»), 2 («Crecimiento sostenible: recursos naturales»), 3 («Seguridad y ciudadanía»), 4 («Una Europa global»), 5 («Administración»).

**Recuadro 3.12 — Un número considerable de informes especiales evalúan la aplicación de los principios de buena gestión financiera**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**Recuadro 3.13 — Las recomendaciones abarcan una amplia variedad de temas**

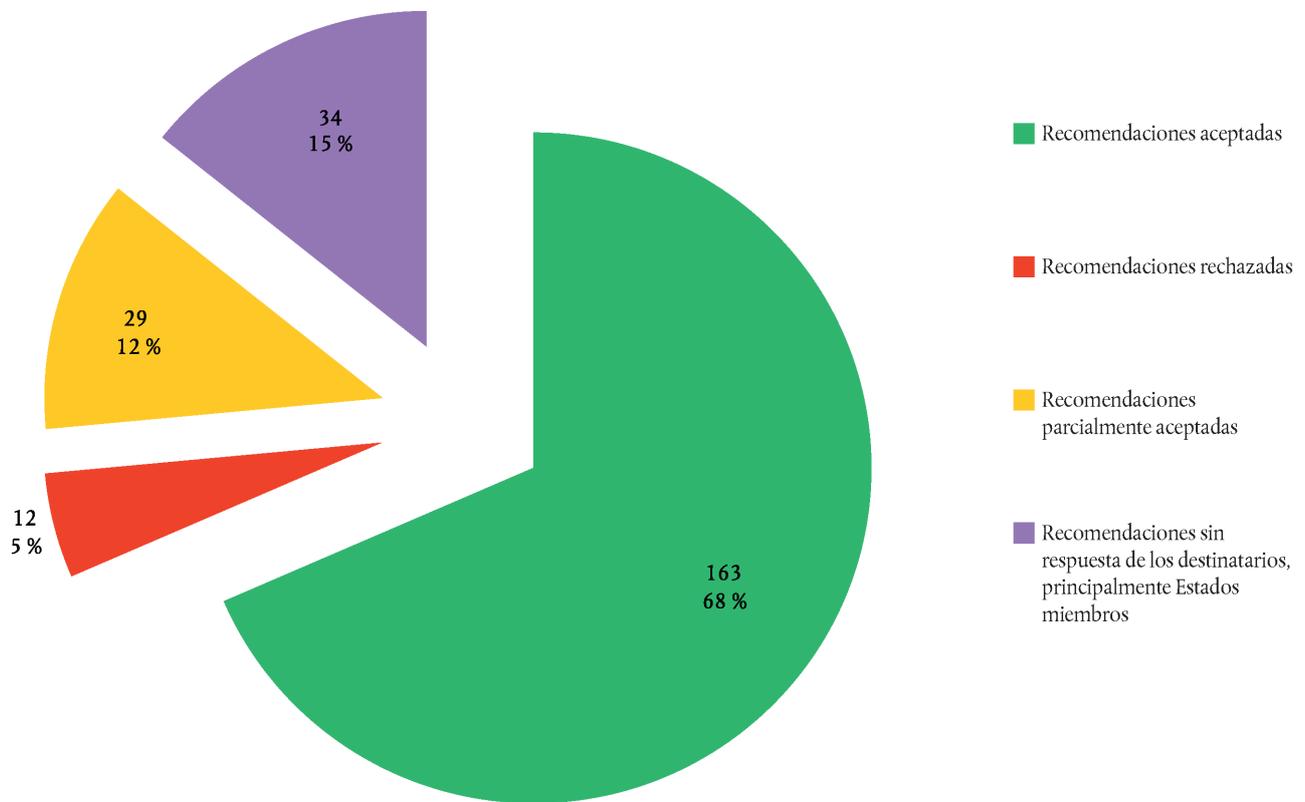


■ Número de recomendaciones y subrecomendaciones del Informe Especial relativo al ejercicio 2017 por categoría principal

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

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

## Índice de aceptación de las recomendaciones del Informe Anual relativo al ejercicio 2017



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

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

3.38. En 2017, el Tribunal aprobó siete informes especiales para estas rúbricas del marco financiero plurianual<sup>(45)</sup>, y desea llamar la atención sobre algunas conclusiones y recomendaciones principales de tres de estos informes.

i) Informe Especial n.º 2/2017: Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020

3.39. El Tribunal constató que los acuerdos de asociación habían sido eficaces al centrar la financiación en la Estrategia Europa 2020, y que los programas operativos tenían una «lógica de intervención» sólida. Sin embargo, se habían establecido indicadores específicos de cada programa e indicadores comunes tanto para las realizaciones como para los resultados, lo que había generado una cantidad excesiva de indicadores que corría el riesgo de convertirse en una carga administrativa adicional, y complicar la agregación a escala nacional y de la UE.

**3.39.** La Comisión observa que los indicadores de rendimiento específicos de los programas para los resultados no están pensados para agregarse a escala europea. Dichos indicadores específicos son adecuados para la fijación de objetivos y la elaboración de informes sobre el rendimiento en relación con los objetivos, mientras que los indicadores comunes permiten elaborar informes sobre los logros basados en categorías predeterminadas que reflejan las inversiones utilizadas con frecuencia en la UE. Los indicadores de realización específicos de los programas hacen referencia a los productos físicos que permiten comprender los cambios logrados por las intervenciones financiadas por la UE en los programas. Estas intervenciones se personalizan para resolver los obstáculos al desarrollo específicos de cada lugar. Por definición, tienen que ser específicas para la región y la acción previstas.

---

<sup>(45)</sup> Informe Especial n.º 2/2017 titulado «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas», Informe Especial n.º 4/2017 titulado «Protección del presupuesto de la Unión frente al gasto irregular: la Comisión hizo un mayor uso de las medidas preventivas y las correcciones financieras en el ámbito de la cohesión durante el período 2007-2013» que contenía conclusiones o recomendaciones no relacionadas con los resultados. Informe Especial n.º 5/2017 «¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil?», Informe Especial n.º 12/2017 «Aplicación de la Directiva sobre el agua potable: la calidad del agua y el acceso a ella mejoran en Bulgaria, Hungría y Rumanía, pero las necesidades de inversión siguen siendo considerables», Informe Especial n.º 13/2017 «Un Sistema único de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo: ¿se hará alguna vez realidad la decisión política?», Informe Especial n.º 15/2017 «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», e Informe Especial n.º 18/2017 «Cielo Único Europeo: un cambio de cultura, pero no un cielo único».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.40. El Tribunal recomendó que:

- los Estados miembros dejaran de usar los indicadores específicos de los programas que resulten innecesarios, y que
- la Comisión definiera una terminología común para las «realizaciones» y los «resultados» y propusiera su inclusión en el Reglamento Financiero, determinara los indicadores de realizaciones y resultados más relevantes para la medición del *rendimiento*, y aplicara una presupuestación basada en los resultados.

ii) Informe Especial n.º 5/2017: Desempleo juvenil

3.41. El Tribunal constató que, si bien se habían realizado progresos en la aplicación de la Garantía Juvenil y se habían logrado algunos resultados, la situación no satisfizo las expectativas generadas al lanzar la Garantía Juvenil, cuyo objetivo consistía en ofrecer a todos los jóvenes que no trabajen, estudien o reciban formación una oferta de buena calidad de empleo, formación continua, aprendizaje o beca de prácticas en un plazo de cuatro meses. El Tribunal constató que la contribución de la Iniciativa de Empleo Juvenil al logro de los objetivos de la Garantía Juvenil fue muy limitada en el momento de realizarse la auditoría.

3.40.

- *En el Reglamento Financiero revisado se incluye una terminología coherente relativa al rendimiento. La definición de indicadores de realización y resultados se refleja ahora en la propuesta de la Comisión relativa a un Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes para el período de programación posterior a 2020 [COM(2018) 375 final]. La propuesta de la Comisión relativa a un Reglamento sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión para el período de programación posterior a 2020 [COM(2018) 372 final] incluye una lista de indicadores de realización y resultados comunes, que es más larga que la del período 2014-2020 y se espera que ayude a reducir el número de indicadores específicos de cada programa.*

*En cuanto al concepto de presupuesto basado en los resultados, la Comisión observa que el presupuesto de la UE ya es un presupuesto basado en los resultados que permite a la autoridad presupuestaria tener en cuenta la información sobre resultados durante el proceso presupuestario, facilitando información sobre los objetivos de los programas y los progresos realizados al respecto en las fichas de programa adjuntas al proyecto de presupuesto.*

3.41. Desde 2014, cuando se inició la aplicación sobre el terreno, cada año ha habido más de 5 millones de inscripciones en el sistema de Garantía Juvenil y cada año más de 3,5 millones de bajas al acceder a empleo, educación, prácticas o aprendizaje (fuente: base de datos Garantía Juvenil de la DG Empleo). En la actualidad, hay 2,2 millones menos de jóvenes desempleados y 1,4 millones menos de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (fuente: Eurostat). Las acciones financiadas por la Iniciativa de Empleo Juvenil se llevarán a cabo al menos hasta 2023 y apoyarán a más jóvenes sin estudios, trabajo ni formación.

*Con el fin de garantizar que los jóvenes que viven en Estados miembros que tienen dificultades para hacer frente al desempleo juvenil continúen recibiendo ayuda, la propuesta de la Comisión relativa al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para el período 2021-2027 requiere que los Estados miembros que tienen altos índices de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación destinen por lo menos el 10 % de los recursos del FSE+ a acciones en favor del empleo juvenil. La propuesta extrae lecciones del período 2014-2020 y simplifica, además, algunos de los requisitos con objeto de facilitar el despliegue de medidas que son clave para la aplicación de la Garantía Juvenil.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.42. El Tribunal recomendó, en particular, que los Estados miembros:

- elaboraran un panorama completo de los costes derivados de la aplicación de la Garantía Juvenil para toda la población de jóvenes que no se encontrara trabajando o recibiendo educación o formación y dieran prioridad a las medidas que debiesen aplicarse en función de la financiación disponible;
- garantizaran que las ofertas solo se consideran de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en dicho mercado.

iii) Informe Especial n.º 15/2017: Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión

3.43. En este informe especial, el Tribunal constató que las condiciones *ex ante* proporcionaron un marco coherente para evaluar la disposición de los Estados miembros a ejecutar los fondos europeos en el comienzo del período de programación 2014-2020. Sin embargo, no quedó claro en qué medida esto ha dado lugar a cambios sobre el terreno. El Tribunal también concluyó que era poco probable que el marco y la reserva de rendimiento provocaran una reasignación importante del gasto de cohesión durante el período 2014-2020 a programas con mejor rendimiento.

3.44. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- siguiera desarrollando las condiciones *ex ante* como un instrumento para evaluar la disposición de los Estados miembros a ejecutar los fondos europeos;

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.42.**

- La Comisión señala que la recomendación va principalmente dirigida a los Estados miembros.

*De hecho, la Comisión acogería con satisfacción que se facilitara una mejor visión general del coste estimado de todas las medidas previstas para la aplicación de la Garantía Juvenil y, siempre que sea posible y previa petición de los Estados miembros, los apoyará en este proceso.*

- La Comisión señala que la recomendación va dirigida a los Estados miembros.

*La Comisión estudiará la posibilidad de debatir normas relativas a criterios de calidad en el contexto del trabajo de seguimiento de la Garantía Juvenil en el Comité de Empleo.*

**3.43.** En relación con los cambios sobre el terreno causados por condiciones *ex ante*, la Comisión considera que el simple hecho de imponer condiciones mínimas que no existían en ninguno de los anteriores marcos de la política de cohesión debería mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto.

*La Comisión podrá evaluar el impacto final de las condiciones *ex ante* después de que se ejecuten los programas de los proyectos.*

*Asimismo, el marco de rendimiento es solo uno de los elementos de la orientación hacia los resultados. El marco de rendimiento y la reserva de rendimiento se establecieron con el fin de promover una mayor atención al rendimiento y al logro de los objetivos de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No se diseñaron para redistribuir de manera significativa el gasto de cohesión. No obstante, si los programas no logran los hitos establecidos en el marco de rendimiento, la reserva de rendimiento se puede redistribuir a otros programas que tengan mejores resultados.*

**3.44.**

- La Comisión aceptó la recomendación a condición de que se mantengan las condiciones *ex ante* para el período posterior a 2020.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- convirtiera la reserva de rendimiento para el período posterior a 2020 en un instrumento más orientado a los resultados que asigne fondos a aquellos programas que hayan logrado buenos resultados.

## Rúbrica 2 «Crecimiento sostenible y recursos naturales»

3.45. En 2017, el Tribunal aprobó seis informes especiales relacionados con la rúbrica 2 del marco financiero plurianual<sup>(46)</sup>. En tres de estos informes se examinaban aspectos del rendimiento de la *política agrícola común*. Sus conclusiones son especialmente relevantes en el contexto de la reforma de la política agrícola común en curso y el nuevo modelo de aplicación basado en el rendimiento anunciado en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro de los alimentos y de la agricultura.

### i) Informe Especial n.º 16/2017: Programación de desarrollo rural

3.46. En este informe especial el Tribunal constató que, en el período actual, el gasto en desarrollo rural debía centrarse más en los resultados, pero que dicha ambición no se había logrado debido a la falta de información sobre resultados pertinente. El Tribunal recomendó que se desarrollara un conjunto común de indicadores orientados a los resultados, y que estos deberían ser adecuados para evaluar los resultados y la repercusión de las intervenciones relacionadas con el desarrollo rural.

<sup>(46)</sup> Informe Especial n.º 1/2017 «Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000», Informe Especial n.º 7/2017 titulado «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», Informe Especial n.º 8/2017 «Los controles pesqueros de la UE: son necesarios más esfuerzos», 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», Informe Especial n.º 16/2017 «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados», e Informe Especial n.º 21/2017 «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- La Comisión aceptó la recomendación a condición de que se mantengan el marco de rendimiento y la reserva para el período posterior a 2020.

*La propuesta de la Comisión relativa a un Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes para el período de programación posterior a 2020 [COM(2018) 375 final] prevé las disposiciones para el marco de rendimiento que está compuesto de indicadores tanto de realización como de resultados y para el que se deben establecer hitos y objetivos. La revisión intermedia sustituye a la revisión del rendimiento y se basará, entre otras cosas, en los avances en el logro, para finales de 2024, de los hitos del marco de rendimiento.*

- 3.46.** *En su respuesta a la recomendación 4 del Informe Especial n.º 16/2017, la Comisión se comprometió a estudiar las formas de mejorar la medición del rendimiento de la PAC en su conjunto.*

*El 1 de junio de 2018, la Comisión aprobó la Propuesta de Reglamento COM(2018) 392 final (planes estratégicos de la PAC). En el marco del nuevo modelo de aplicación, se han desarrollado indicadores comunes orientados a los resultados: el título VII del Reglamento introduce el marco de seguimiento y evaluación del rendimiento, estableciendo normas relativas al contenido y al calendario de los informes sobre los progresos que han de presentar los Estados miembros respecto de sus planes estratégicos de la PAC, y normas sobre la manera de seguir y evaluar estos progresos.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## ii) Informe Especial n.º 10/2017: Relevo generacional

3.47. El Tribunal concluyó que no se habían definido bien los objetivos y resultados previstos del apoyo de la UE a los jóvenes agricultores. Recomendó que se mejorara la lógica de intervención. A tal efecto, el Tribunal recomendó a la Comisión que mejorara el procedimiento de evaluación de las necesidades, que seleccionara las formas de apoyo que mejor se adaptaran a las necesidades detectadas, y que definiera objetivos de resultados específicos y cuantificados.

## iii) Informe Especial n.º 21/2017: Medidas de ecologización

3.48. El Tribunal concluyó que la Comisión no había especificado qué medidas de ecologización se esperaba lograr, que había una cantidad importante de peso muerto y que los requisitos eran insuficientes. Por estos motivos, el Tribunal concluyó que no era probable que la ecologización diera lugar a importantes mejoras para el medioambiente y el clima. Recomendó que la Comisión desarrollara una lógica de intervención completa para las medidas de la UE en materia agrícola orientadas a la protección medioambiental y climática y que la lógica de intervención se basara en conocimientos científicos actualizados e incluyera objetivos específicos. También recomendó que se combinaran todos los requisitos medioambientales existentes para formar una nueva base de referencia ambiental aplicable a todos los beneficiarios de la política agrícola común, y que las medidas programadas debían ir más allá de esta base de referencia ambiental y centrarse en la consecución de los objetivos de rendimiento.

**3.47.** *En la recomendación 1, del Informe Especial n.º 10/2017, la Comisión se comprometió a analizar y considerar los posibles instrumentos normativos pertinentes para apoyar a los jóvenes agricultores y respaldar su lógica de intervención durante la preparación de futuras propuestas legislativas.*

El 1 de junio de 2018, la Comisión aprobó la Propuesta de Reglamento COM(2018) 392 final (planes estratégicos de la PAC). En el nuevo modelo de aplicación de la propuesta, los Estados miembros elaborarán planes estratégicos de la PAC, incluida una evaluación previa de las necesidades. Sobre esta base, en los planes se describirán las intervenciones ad hoc que abordan las necesidades identificadas y tienen como objeto aplicar los objetivos de la política. Entre otros, en el artículo 6, letra g), del Reglamento se establece el objetivo específico de atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales. En relación con este objetivo, se utilizará un indicador de resultados específico para cuantificar tanto el valor objetivo previo como el valor realmente realizado.

En términos de procedimiento, la Comisión evaluará y aprobará los planes estratégicos de la PAC.

**3.48.** *La Comisión aceptó las recomendaciones del Informe Especial n.º 21/2017 en esencia.*

El 1 de junio de 2018, la Comisión aprobó la propuesta de Reglamento COM(2018) 392 final (planes estratégicos de la PAC), que desarrolla la lógica de intervención de un nuevo conjunto de instrumentos relacionados con el medio ambiente y el clima de la PAC. Esta nueva arquitectura ecológica incluye unas condiciones más estrictas que vinculan totalmente la ayuda de la PAC al cumplimiento por parte de los beneficiarios de las normas básicas relativas al medio ambiente, el cambio climático, la salud pública, la salud animal, la sanidad vegetal y el bienestar animal, incluidas las cuestiones tratadas previamente en el marco de la ecologización. Las condiciones se aplican a todos los beneficiarios de la PAC y constituyen el núcleo de la línea de base medioambiental y climática, más allá de la cual los regímenes voluntarios, por ejemplo, el nuevo régimen ecológico del pilar I y los compromisos agroambientales y climáticos del pilar II, como parte de un tipo más amplio de intervención que ofrece asistencia para varias clases de compromisos de gestión, serán definidos por los Estados miembros. Todas estas medidas formarán parte de un enfoque programado que se centrará en el logro de los objetivos de rendimiento.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Rúbricas 3 «Seguridad y ciudadanía» y 4 «Una Europa global»**

3.49. El Tribunal aprobó cinco informes especiales<sup>(47)</sup> en relación con estas rúbricas del marco financiero plurianual. Desea llamar la atención sobre algunas conclusiones y recomendaciones principales de cuatro de estos informes.

## i) Informe Especial n.º 3/2017: Túnez

3.50. El Tribunal constató que la ayuda de la UE a Túnez se había gastado correctamente en términos generales. Había contribuido considerablemente a la transición democrática del país y a la estabilidad económica después de la revolución de 2010-2011. Sin embargo, se observó que la Comisión había sido demasiado ambiciosa. Había intentado abordar demasiadas prioridades en un período demasiado breve, lo que había provocado que la gestión de la ayuda por la Comisión presentara una serie de deficiencias.

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

- mejoraran la programación y el enfoque de la ayuda de la UE;

**3.50.** *El informe reconoce que la ayuda de la UE a Túnez, en general, se ha empleado bien y que contribuyó significativamente a la estabilidad económica y política del país tras la revolución, desempeñando sobre todo un papel de acompañamiento a las importantes reformas socioeconómicas y políticas que se acometieron.*

*En cuanto al nivel de ambición de la Comisión, esta observa que era necesario abordar varios ámbitos a causa de los desafíos socioeconómicos a los que se enfrentaba Túnez tras la revolución. Los resultados obtenidos hasta el momento son positivos, ya que la ayuda de la UE contribuyó significativamente a la mejora de la estabilidad socioeconómica y política del país tras la revolución. La Comisión subraya que ha seguido su propia política de concentración de la ayuda. En realidad, a pesar de que se han emprendido actividades variadas durante el período examinado, todas ellas estaban en consonancia con los tres sectores principales identificados en el MUA 2014-2016.*

*La eficacia y la sostenibilidad de la ayuda de la Comisión, junto con la pertinencia, la eficiencia y el impacto, han sido siempre algunos de los elementos clave considerados. La Comisión ha apoyado, asimismo, el establecimiento de mecanismos de seguimiento internos y externos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas de los organismos públicos.*

**3.51.**

- *La Comisión aceptó la recomendación y ya la está aplicando (en agosto de 2017, se aprobó el nuevo MUA 2017-2020 que se centra en tres sectores de intervención: continuo diálogo político y sobre políticas públicas, coordinación con los programas regionales y proceso de programación conjunta en curso).*

<sup>(47)</sup> Informe Especial n.º 3/2017 «Ayuda de la UE a Túnez», Informe Especial n.º 6/2017 «Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de “puntos críticos”», Informe Especial n.º 9/2017 «Ayuda de la UE a la lucha contra la trata de personas en el sur y el sudeste asiático», Informe Especial n.º 11/2017 «El fondo fiduciario de la UE Békou para la República Centroafricana: un comienzo esperanzador pese a algunas deficiencias» e Informe Especial n.º 22/2017 «Misiones de observación electoral: se ha hecho un esfuerzo de seguimiento de las recomendaciones, pero hace falta más supervisión».



## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## ii) Informe Especial n.º 6/2017: el enfoque de «puntos críticos»

3.52. El Tribunal concluyó que, en general, el enfoque de puntos críticos había contribuido a mejorar la gestión de la migración en los dos Estados miembros de primera línea, Grecia e Italia, mediante el aumento de su capacidad de acogida, la mejora de los procedimientos de registro y la mejora de la coordinación del apoyo.

3.53. El Tribunal recomendó que la Comisión y las correspondientes agencias:

- ayudaran a los Estados miembros a mejorar el enfoque de puntos críticos, en especial por lo que se refiere a su capacidad, el tratamiento de los menores no acompañados, el envío de expertos y el reparto de funciones y responsabilidades;
- evaluaran y continuaran desarrollando el enfoque de puntos críticos a fin de optimizar la asistencia de la UE a la gestión de la migración.

## iii) Informe Especial n.º 11/2017: el fondo fiduciario de Békou

3.54. En este informe especial, el Tribunal concluyó que, pese a algunas insuficiencias, tanto la decisión de establecer el fondo fiduciario Békou como su diseño fueron adecuados, teniendo en cuenta las circunstancias. Constató que la gestión del fondo aún no había aprovechado todo su potencial en tres aspectos: coordinación entre las partes interesadas, transparencia, rapidez y relación coste-eficacia de los procedimientos, y mecanismos de seguimiento y de evaluación.

**3.53.**

— *La Comisión está de acuerdo.*

— *La Comisión está de acuerdo.*

**3.54.** *El fondo fiduciario Békou ha creado una nueva forma de coordinar las acciones emprendidas por la UE y sus Estados miembros, que no se ha aprovechado plenamente por ahora.*

*En opinión de la Comisión, si se considera la duración total del ciclo del proyecto, la rapidez de actuación del fondo fiduciario Békou es mayor que la de otros instrumentos de la UE en situaciones de crisis. No obstante, la Comisión está de acuerdo en explorar formas de aumentar la rapidez de los procedimientos de selección más allá de lo que permiten actualmente las normas internas y, al mismo tiempo, lograr el justo equilibrio entre celeridad y transparencia.*

*Los mecanismos de seguimiento y evaluación se desarrollan a nivel de proyectos y se actualizan gradualmente a nivel de fondos.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.55. En términos generales el fondo fiduciario de Békou había realizado una contribución positiva en el momento de la fiscalización. Había atraído ayuda, pero pocos donantes nuevos, y la mayoría de los proyectos lograron las realizaciones previstas. El fondo había conferido una mayor visibilidad a la UE.

3.56. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- elaborara más directrices relativas a la elección de los instrumentos para prestar la ayuda, y llevara a cabo análisis que permitan decidir el ámbito de intervención de los fondos fiduciarios;
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- mejorara la coordinación de los donantes, los procedimientos de selección y la medición del rendimiento, y optimizara los costes administrativos.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.56.**

- La Comisión acepta esta recomendación y la aplicará de la siguiente manera:

*La Comisión ha elaborado directrices relativas a los fondos fiduciarios que incluyen una sección sobre las condiciones para el establecimiento de dichos fondos.*

*La Comisión está dispuesta a revisar el alcance de estas directrices con el objeto de incluir una descripción más detallada de los criterios establecidos en el Reglamento Financiero para evaluar las condiciones para el establecimiento fondos fiduciarios de la UE.*

*A este respecto, la Comisión considera que al evaluar las condiciones para el establecimiento de un EUTF, se abordará la cuestión relativa a las ventajas comparativas de otros medios de ayuda.*

*La Comisión estima que las directrices no deben ser demasiado prescriptivas, especialmente en lo que se refiere a los fondos fiduciarios de emergencia.*

- La Comisión aceptó esta recomendación, pero señaló que otros agentes tienen un papel que desempeñar en su seguimiento.

*El fondo fiduciario Békou ya coordina sus actividades con otros donantes y agentes pertinentes. No obstante, la Comisión está de acuerdo en que la coordinación podría formalizarse mejor y que todos los participantes en el fondo fiduciario Békou deberían aprovechar las oportunidades de coordinación.*

*La Comisión aplica sus normas y procedimientos estandarizados, así como las reglas internas que permiten a los gestores de los FFUE fijar excepciones a dichas normas en determinadas circunstancias (las directrices internas sobre situaciones de crisis y las directrices relativas a los FFUE). Por ejemplo, las directrices sobre situaciones de crisis reconocen las restricciones y limitaciones para contratar y realizar proyectos en una situación de crisis y permiten el uso de «procedimientos flexibles» cuando se ha declarado tal situación en el país.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

iv) Informe Especial n.º 22/2017: Misiones de observación electoral

3.57. En este informe especial, el Tribunal constató que el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión habían dedicado esfuerzos razonables para apoyar la aplicación de las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE y habían utilizado los medios a su disposición para ello. Concluyó que la presentación de las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE había mejorado en los últimos años, pero eran necesarias más consultas sobre el terreno. El Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión habían entablado diálogos políticos y prestado asistencia electoral para apoyar la aplicación de las recomendaciones, pero las misiones de seguimiento electoral no se habían efectuado con la frecuencia con que podrían haberlo hecho. Por último, no existía una lista centralizada de las recomendaciones ni se había llevado a cabo una evaluación sistemática de su estado de aplicación.

3.58. El Tribunal recomendó que el Servicio Europeo de Acción Exterior:

- consultara sistemáticamente a las partes interesadas sobre las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE antes de que se aprueben;
- realizara misiones de seguimiento con más frecuencia;
- adquiriera una perspectiva general de las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE y evaluara sistemáticamente su estado de aplicación.

**3.58.**

- *Se consultará sistemáticamente a las partes interesadas sobre el contenido general de las recomendaciones (no sobre la redacción concreta de estas a fin de no menoscabar la independencia del informe).*
- *El SEAE y la Comisión se han comprometido a reforzar el seguimiento de las recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE mediante una combinación de instrumentos que incluyen misiones de seguimiento electoral, asistencia electoral, diálogo político, etc.*
- *La Comisión intentará aportar los medios financieros para la creación de una base de datos centralizada de recomendaciones de las misiones de observación electoral de la UE.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Rúbrica 5 «Administración» e informes sobre «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible».**

3.59. El Tribunal elaboró cuatro informes especiales en 2017 <sup>(48)</sup> en relación con el ámbito prioritario «Un mercado único funcional y una unión monetaria sostenible».

3.60. Desea llamar la atención sobre varias conclusiones y recomendaciones principales de dos de estos informes.

i) Informe Especial n.º 17/2017: La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega

3.61. En este informe especial, el Tribunal concluyó que los programas de ajuste económico acordados para Grecia tras la crisis financiera habían proporcionado una estabilidad financiera a corto plazo y posibilitado algunos avances en las reformas. Ahora bien, los programas únicamente habían ayudado a Grecia a recuperarse de forma limitada. A mediados de 2017 no habían conseguido restaurar la capacidad del país de financiar sus necesidades en los mercados.

3.62. El Tribunal no pudo informar acerca del papel del Banco Central Europeo, dado que este cuestionó el mandato del Tribunal y no facilitó suficiente evidencia de auditoría.

3.63. El Tribunal recomendó que la Comisión:

- priorizara más las condiciones y especificara las medidas que se necesitan urgentemente para corregir los desequilibrios;

**3.63.**

- La Comisión aceptó la recomendación.

*Las acciones políticas se priorizaron de forma debida, principalmente a través del programa conjunto con el FMI. La Comisión, entre otras cosas, utilizó el conocido sistema de «acciones previas» y «criterios de ejecución estructurales» del FMI, que consiste en reformas fundamentales necesarias para concluir la revisión de un programa y liberar un desembolso. Estas reformas se fueron perfeccionando gradualmente a través de algunas acciones previas adicionales en el ámbito de las reformas estructurales y mediante el uso de hitos. El programa MEDE de apoyo a la estabilidad que está en curso en la actualidad también introdujo el concepto de «resultados clave».*

<sup>(48)</sup> Informe Especial n.º 17/2017 «La intervención de la Comisión en la crisis financiera griega», 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», Informe Especial n.º 20/2017 «Instrumentos de garantía de préstamos financiados por la UE: resultados positivos, pero es necesaria una mejor selección de los beneficiarios y coordinación con los sistemas nacionales» e Informe Especial n.º 23/2017 «Junta Única de Resolución: ha comenzado la compleja tarea de construir la Unión Bancaria, pero aún queda mucho por hacer».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- velara por que los programas se integren en una estrategia general de crecimiento para el país;
- tratara de alcanzar un acuerdo con los socios de los programas;
- evaluara de manera más sistemática la capacidad administrativa del Estado miembro para ejecutar las reformas;
- efectuara evaluaciones intermedias en programas sucesivos y utilizara los resultados para evaluar sus mecanismos de diseño y seguimiento.

## ii) Informe Especial n.º 23/2017: Junta Única de Resolución

3.64. La conclusión general del Tribunal en este informe especial fue que, en la etapa relativamente temprana en la que se efectuó la fiscalización, existían deficiencias en la preparación de la Junta Única de Resolución para desarrollar sus tareas. El Tribunal reconoció que estas deficiencias debían considerarse en su contexto: la Junta Única de Resolución se había creado desde cero en un plazo muy breve

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- La Comisión aceptó la recomendación.  
*La Comisión observa que el Tratado MEDE prevé programas mejor definidos, p. ej., dirigidos a los desequilibrios en sectores específicos, en cuyo caso puede no estar justificada una estrategia de crecimiento integral.*
- La Comisión aceptó la recomendación y recordó que no puede comprometer a otras instituciones a aceptar modalidades de trabajo que, por definición, deben ser acordadas conjuntamente tanto en principio como en el fondo.
- La Comisión aceptó la recomendación.  
*En el marco del programa MEDE de apoyo a la estabilidad, se está prestando especial atención a la aplicación de las reformas dirigidas a aumentar la calidad y la eficiencia del sector público en el suministro de bienes y servicios públicos esenciales (cuarto pilar). La asistencia técnica se ha adaptado en gran medida a las disposiciones del programa MEDE de estabilidad, de modo que el apoyo a una serie de reformas en el marco del programa se ha incluido explícitamente en el memorando de entendimiento de agosto de 2015 y en los subsiguientes memorandos de entendimiento complementarios. En los tres meses posteriores al establecimiento del programa MEDE, la Comisión acordó con las autoridades griegas un «Plan de cooperación técnica en apoyo de las reformas estructurales», que fue publicado también en la página web de la Comisión. El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales presta y coordina el apoyo a las autoridades griegas en casi todos los ámbitos de reforma en el marco del programa MEDE.*
- La Comisión aceptó la recomendación. *La Comisión ya ha llevado a cabo evaluaciones a posteriori de otros países de la zona del euro con programas de apoyo a la estabilidad.*

---

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

---

3.65. Entre esas deficiencias, cabía citar, por ejemplo:

- retrasos en la contratación;
- planificación incompleta de la resolución para los bancos incluidos en su ámbito de competencias, y un sistema incompleto de normas que lo rigen;
- evaluaciones de la viabilidad y la credibilidad de las estrategias de resolución seleccionadas ausentes en los planes de resolución;
- reparto poco claro de las tareas operativas entre las Autoridades Nacionales de Resolución y la Junta Única de Resolución;
- un desequilibrio entre los mandatos de la Junta Única de Resolución y el Banco Central Europeo.

3.66. El Tribunal determinó que era necesario seguir una serie de pasos para mejorar el sistema. El Tribunal recomendó que la Junta Única de Resolución:

- completara su planificación de la resolución para los bancos y finalizara su sistema de normas por las que se rigen dichos planes;
- acelerara sus esfuerzos de contratación, y dotara adecuadamente de efectivos al departamento de recursos humanos;
- aclarara el reparto operativo de las tareas y responsabilidades con las autoridades nacionales de resolución;
- colaborara con el Banco Central Europeo para velar por que este reciba toda la información necesaria, e instara a los legisladores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica el marco actual.

3.67. El Tribunal también publicó el Informe Especial n.º 14/2017, titulado «Examen del rendimiento de la gestión de asuntos en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea». Este informe especial incluyó pistas para que el Tribunal de Justicia planteara nuevas mejoras en la gestión de asuntos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**PARTE 3 — SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES**

3.68. Esta parte contiene los resultados del examen anual realizado por el Tribunal del grado en que la Comisión ha adoptado medidas correctoras en relación con las recomendaciones. El seguimiento de las recomendaciones efectuado por el Tribunal en sus informes especiales constituye una etapa importante del ciclo de auditoría de gestión. Además de brindar información al Tribunal sobre el impacto de su trabajo, así como a otras partes interesadas, el seguimiento de las recomendaciones ayuda a alentar a la Comisión y los Estados miembros a aplicar las recomendaciones del Tribunal.

**A. Alcance y enfoque — un nuevo método**

3.69. En años previos, el Tribunal examinó únicamente una selección de informes especiales. En consonancia con su estrategia para 2018-2020, el Tribunal está ampliando este ejercicio en estos momentos. El Tribunal efectuará un seguimiento de todas las recomendaciones de la auditoría de gestión dirigidas a la Comisión tres años antes.

3.70. Se examinaron 17 de los 24 informes especiales publicados por el Tribunal en 2014 que no se habían examinado en otro lugar<sup>(49)</sup>. En conjunto, dichos informes contenían 135 recomendaciones.

3.71. El Tribunal efectuó el seguimiento sobre la base de un examen documental y entrevistas con el personal de la Comisión 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. Se extrajeron conclusiones sobre la aplicación de 100 recomendaciones. El Tribunal no pudo extraer conclusiones de las 35 restantes (que representan el 26 % del total, más de dos veces la media de los últimos 6 años (12 %), porque estaban dirigidas a Estados miembros o a otras instituciones de la UE<sup>(50)</sup>).

**B. ¿Cómo ha abordado la Comisión las recomendaciones del Tribunal?**

3.72. De las 100 recomendaciones, el Tribunal concluyó que la Comisión había aplicado plenamente 58 (58 %). Había aplicado en su mayor parte 17 de las recomendaciones restantes (17 %), 19 (19 %) en algunos aspectos, y 6 (6 %) no se habían aplicado en absoluto (véase el **recuadro 3.15**). La situación de aplicación de las recomendaciones se describe con detalle en el **anexo 3.1**.

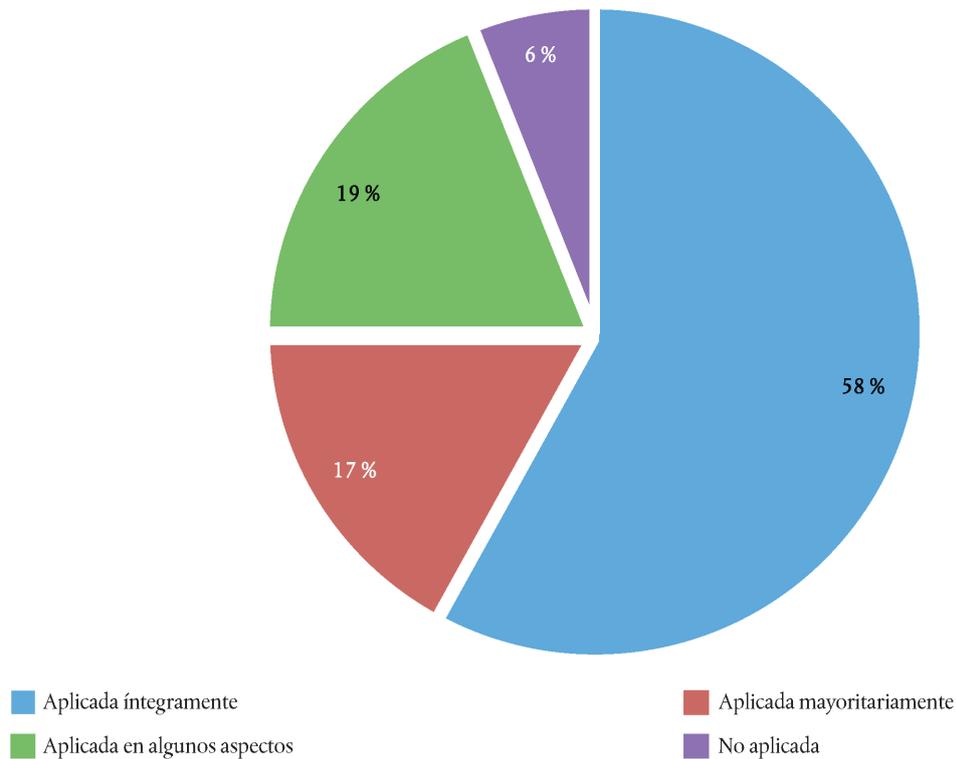
**3.72.** *La Comisión observa que el TCE consideró que tres cuartas partes de las recomendaciones evaluadas se habían aplicado íntegramente o en su mayor parte.*

*Las 6 recomendaciones no aplicadas en absoluto no habían sido aceptadas por la Comisión.*

<sup>(49)</sup> Los ámbitos de auditoría de siete informes especiales (n.ºs 3/2014, 5/2014, 6/2014, 11/2014, 14/2014, 17/2014, y 19/2014) son objeto de nuevas auditorías, en curso o previstas.

<sup>(50)</sup> Un total de 32 recomendaciones iban dirigidas a los Estados miembros, dos se dirigían al Consejo y al Parlamento y en un caso la evidencia era insuficiente.

Recuadro 3.15 — Aplicación de las recomendaciones de auditoría de gestión del Tribunal de 2014



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.73. El resultado de las recomendaciones plenamente aplicadas se corresponde en general con las cifras de años anteriores. Sin embargo, el porcentaje de las recomendaciones aplicadas en su mayor parte fue un 7 % inferior a la media del 25 % registrada en los últimos seis años. La proporción de recomendaciones aplicadas solo en algunos aspectos fue un 7 % superior a la media del 12 % de los seis años. Esto se debe probablemente al método de análisis modificado del Tribunal (véase el apartado 3.69).

3.74. Se constató que, en muchas ocasiones, las recomendaciones del Tribunal habían generado medidas correctoras. Una mayoría importante de las 58 recomendaciones plenamente aplicadas se había aplicado en un plazo de dos años (45 % en 2014 y 43 % en 2015).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.75. El Tribunal no pudo verificar la aplicación de la mayoría de las recomendaciones exclusivamente dirigidas a los Estados miembros (véase el apartado 3.71). Sin embargo, sí que pudo examinar la aplicación de seis recomendaciones formuladas a los Estados miembros o conjuntamente a la Comisión y otras entidades auditadas en el contexto de la *gestión compartida*. Todas ellas se habían aplicado parcial o totalmente<sup>(51)</sup>.

3.76. El Tribunal observó ámbitos en los que la Comisión había sido especialmente eficiente en la aplicación de sus recomendaciones. En el caso de un informe especial del ámbito de la acción exterior dentro de la competencia de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (Informe Especial n.º 16/2014), las nueve recomendaciones se habían aplicado plenamente. En el plazo de un año se habían adoptado todas las medidas correctoras (excepto una). El tema de esta auditoría era la combinación de *subvenciones* regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE. La DG Asuntos Marítimos y Pesca también había aplicado todas las recomendaciones formuladas por el Tribunal tras la auditoría sobre acuicultura (Informe Especial n.º 10/2014).

3.77. Inicialmente la Comisión había rechazado nueve recomendaciones, que iban dirigidas a la DG Agricultura y Desarrollo Rural, la DG Política Regional y Urbana y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Tres de las recomendaciones se habían aplicado posteriormente en algunos aspectos<sup>(52)</sup>. Las seis recomendaciones que no se habían aplicado en el momento de la revisión de seguimiento pertenecían a informes especiales sobre el sector vitivinícola y sobre viveros de empresas. Todas ellas habían sido rechazadas en el momento de las auditorías del Tribunal en 2014. En la mayoría de los casos, esto se debió a que la Comisión consideró que las recomendaciones del Tribunal debían ir dirigidas a los Estados miembros. En algunos casos, en principio la Comisión estuvo conforme con las conclusiones, pero no había podido aceptar la recomendación del Tribunal en la práctica<sup>(53)</sup>. El nivel de recomendaciones rechazadas o parcialmente aceptadas fue similar al de años anteriores.

---

<sup>(51)</sup> El Tribunal formuló una recomendación a los Estados miembros (en el Informe Especial n.º 9/2014), cuatro recomendaciones a la Comisión y a los Estados miembros (una en el Informe Especial n.º 15/2014, dos en el Informe Especial n.º 22/2014, y una en el Informe Especial n.º 23/2014), y una recomendación a la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (en el Informe Especial n.º 13/2014).

<sup>(52)</sup> Recomendación 3 a) del Informe Especial n.º 9/2014, que establece que debería restringirse a los beneficiarios individuales la presentación periódica de un programa de promoción dirigido a los países seleccionados, recomendación 1 c) del Informe Especial n.º 12/2014, que establece que debería supervisarse la aplicación real de los programas operativos para poder identificar las dificultades de manera precoz y proactiva, y recomendación 4.2 del Informe Especial n.º 18/2014, que establece que debería modificarse el sistema de seguimiento.

<sup>(53)</sup> En el caso de la recomendación 3 b) del Informe Especial n.º 20/2014, la Comisión respondió que los resultados de los proyectos de comercio electrónico pueden estar influidos por factores externos que no pueden conocerse de antemano. Por lo tanto, resultaría difícil vincular los pagos del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* destinados al comercio electrónico a resultados.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.78. En conclusión, el Tribunal observó que las auditorías de resultados habían dado lugar a varias mejoras esenciales, aunque algunos puntos débiles detectados persistían. Estos se describen en el **anexo 3.2**.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

3.79. El objetivo de la información sobre resultados es ofrecer una indicación sobre si las políticas y los programas, y las direcciones generales más globalmente, la Comisión en calidad de organización y el presupuesto de la UE, están logrando los objetivos de manera eficiente y eficaz. De ser necesarias mejoras, la información sobre resultados debería utilizarse para servir de base al proceso de diseño de las medidas correctoras necesarias, y hacer un seguimiento de su aplicación.

3.80. La forma en que una organización utiliza la información sobre resultados que genera y recaba para la toma de decisiones influye en su éxito a largo plazo al aplicar la gestión de rendimiento y al lograr mejores resultados.

3.81. A continuación se exponen las conclusiones del Tribunal.

**1. Existen determinados límites al modo en que la Comisión puede utilizar la información sobre resultados (apartados 3.6 a 3.13)**

- La flexibilidad del marco financiero plurianual de la UE es limitada en la reasignación de fondos.
- Aunque las causas principales fueron la necesidad imperante de dar una respuesta a la crisis de los refugiados y las amenazas a la seguridad, las reasignaciones se produjeron como resultado de la revisión intermedia del último marco financiero plurianual; no fueron consecuencia de consideraciones relativas al rendimiento.
- El cálculo de la contribución del presupuesto de la UE a objetivos de alto nivel es complejo, porque se aplican varios marcos políticos estratégicos en paralelo.

**3.81.**

- *La Comisión ha presentado propuestas destinadas a aumentar la flexibilidad presupuestaria en el futuro marco financiero plurianual.*
- *Las decisiones de reasignación son el resultado de una serie de factores. La Comisión observa que a menudo la información detallada sobre los resultados se recibe con retrasos significativos.*
- *La medición de la contribución a los objetivos de alto nivel resulta problemática, ya que es difícil establecer vínculos causales claros e individuales entre una actividad de los servicios de la Comisión o un programa financiado por el presupuesto de la UE y el progreso hacia los objetivos políticos de alto nivel. Muchos otros factores externos influyen en el logro de estos objetivos y numerosos agentes participan a escala subnacional, nacional, europea e internacional. Esta complejidad es una característica intrínseca del entorno en el que la Comisión y el presupuesto de la UE funcionan, no una debilidad del marco de rendimiento en sí mismo.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2. Los sistemas de medición del rendimiento de la Comisión facilitan ingentes cantidades de datos, pero no siempre a tiempo (apartados 3.14 a 3.18)**

- Las direcciones generales de la Comisión recaban información sobre resultados en diversos formatos y procedentes de fuentes diversas, generando así una riqueza de información relevante en materia de rendimiento. Varias de ellas han establecido recientemente nuevos instrumentos y procesos para aprovechar los datos sobre el rendimiento con el fin de mejorar su marco de información sobre resultados.
- El Tribunal había identificado buenas prácticas de información sobre resultados que debería aplicar la Comisión. Las personas encuestadas confirmaron que era necesario avanzar más, por ejemplo, en lo que respecta a la puntualidad de la información sobre resultados o las directrices para elaborar los informes de rendimiento.

**3. La Comisión utiliza información sobre resultados para gestionar programas y políticas, aunque no siempre se adoptan medidas correctoras cuando no se cumplen los objetivos (apartados 3.19 a 3.26)**

- La información sobre resultados se utiliza principalmente en las direcciones generales para gestionar programas y políticas. Dado que la información sobre resultados que cubre las necesidades de gestión cotidianas no está en consonancia con las responsabilidades de presentación de informes externos de las direcciones generales y de la Comisión, las primeras no suelen utilizar los principales informes de rendimiento para gestionar sus resultados en cuanto al presupuesto de la UE.
- Los resultados de las encuestas también indican que un rendimiento insuficiente no genera la adopción de medidas correctoras en todos los casos. Los resultados indicaron que era más probable que el hecho de no cumplir un objetivo repercutiera en las direcciones generales cuando se utilizaba la información sobre resultados con frecuencia.

**4. La Comisión no suele explicar la utilización de la información sobre resultados en sus informes de rendimiento (apartados 3.27 a 3.31)**

Las direcciones generales o la Comisión no tienen obligación de explicar en sus informes de rendimiento de qué manera se utilizó la información en el proceso decisorio. Los informes de rendimiento de las direcciones generales, así como las declaraciones sobre el programa, suelen incluir, no obstante, cierta información limitada en este sentido.

- *La Comisión informa sobre el rendimiento del presupuesto de la UE a través de, entre otros, los principales informes anuales de rendimiento (incluido el informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE y las fichas de programa), de conformidad con las obligaciones legales pertinentes.*

- *Como señala el TCE, más del 70 % de los encuestados indicaron que si no se alcanzan los objetivos, se desarrollan planes de acción y se lleva a cabo un seguimiento más intenso, y más del 60 % de los encuestados respondieron que la evaluación se realiza si no se alcanzan los objetivos.*

*Los resultados que se presentan reflejan las opiniones de los encuestados. Sería necesario realizar una evaluación caso por caso a fin de determinar si se adoptaron medidas de seguimiento adecuadas, teniendo debidamente en cuenta las restricciones del marco presupuestario.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5. Se esperan nuevos progresos a medida que evolucione la cultura basada en el rendimiento (apartados 3.32 a 3.36)**

Los responsables de las direcciones generales entrevistados detectaron varios problemas percibidos que les impidieron seguir utilizando la información sobre resultados para obtener resultados mejores. Los resultados de la encuesta del Tribunal confirmaron que existía una verdadera necesidad de más formación relacionada con la utilización de información sobre resultados, y de difundir de forma más eficaz los conocimientos y las buenas prácticas. Varias de las medidas emprendidas por la Comisión para estar más orientada al rendimiento pueden considerarse como primeros pasos en un esfuerzo más amplio hacia el logro de un cambio cultural significativo. Con el tiempo, este cambio cultural debería llevar a la Comisión y al presupuesto de la UE a centrarse cada vez más en la consecución de resultados y el logro de un impacto.

3.82. En los apartados 3.37 a 3.67, se presentan las conclusiones y recomendaciones principales a partir de una selección de informes especiales que el Tribunal publicó en 2017.

3.83. El seguimiento de recomendaciones pasadas efectuado este año (véanse los apartados 3.68 a 3.78) confirma que tres cuartas partes de las recomendaciones que el Tribunal evaluó se habían aplicado plenamente o en muchos aspectos, lo que significa que se han aplicado medidas correctoras en la mayoría de los casos. En el 19 % de los casos, las recomendaciones se habían aplicado solo en algunos aspectos, dejando importantes puntos débiles pendientes, como se detalla en el **anexo 3.2**. Esta cifra fue un 7 % superior a la media de los últimos seis años, debido probablemente al método de análisis modificado del Tribunal.

**Recomendaciones**

3.84. En el **anexo 3.4** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014. Una no se había aplicado y no se disponía de evidencia suficiente para analizar el progreso de las otras dos.

3.85. A raíz de sus conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que la Comisión adopte las siguientes medidas:

*La Comisión considera que ya tiene una cultura basada en el rendimiento bien desarrollada y que, en los últimos años, ha tomado una serie de medidas encaminadas a reforzarla aún más<sup>(3)</sup>. Véanse también, en el párrafo 3.32, los ejemplos del TCE relativos a las medidas que la Comisión ha adoptado con el fin de reforzar la cultura basada en el rendimiento, y la respuesta de la Comisión al párrafo 3.36.*

<sup>(3)</sup> Véase el resumen del documento titulado «Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of the EU budget focused on results» (disponible en inglés), OECD Journal on Budgeting, Volumen 2017/1.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 1:** Para el próximo período del MFP, la Comisión deberá proponer medidas destinadas a racionalizar y simplificar los marcos estratégicos que rigen la ejecución del presupuesto de la UE, reforzando de ese modo la rendición de cuentas sobre los resultados y aumentando la claridad y la transparencia para todas las partes interesadas.

Esto supondría trabajar con las partes interesadas a fin de lograr una serie coherente de objetivos cuantificables y de alto nivel, adecuados para guiar los progresos realizados hacia la consecución de los resultados <sup>(54)</sup> establecidos para la totalidad del presupuesto del marco financiero plurianual a lo largo de su periodo de aplicación <sup>(55)</sup>.

**Fecha de aplicación:** en el momento de la aprobación del marco financiero plurianual 2021-2027.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión comparte la opinión de que el enfoque de la ejecución del presupuesto de la UE debe ser lo más coherente y racionalizado posible y de que, en lo que respecta al logro de resultados, la claridad y la transparencia son esenciales.

La Comisión considera que sus propuestas relativas al futuro marco financiero plurianual y a los programas sectoriales asociados constituyen un marco coherente para el presupuesto futuro. Estas propuestas están concebidas para contribuir a las prioridades políticas que los líderes europeos acordaron en Bratislava y Roma. Se basan en las aportaciones de una amplia gama de partes interesadas de toda Europa. El Consejo, actuando por unanimidad y con el consentimiento del Parlamento Europeo, tomará una decisión definitiva con respecto a dicho marco.

El TCE hace referencia a otros «marcos estratégicos» que pueden influir en la ejecución del presupuesto en el período posterior a 2020. Entre ellos se incluyen las prioridades políticas de la próxima Comisión y la agenda estratégica del Consejo Europeo. Estos marcos se elaboran de conformidad con las prerrogativas institucionales de las instituciones, tal como se definen en el Tratado. La Comisión desempeñará su papel, junto con las demás instituciones, para garantizar un enfoque coherente de la aplicación del futuro marco financiero plurianual.

La Comisión considera, asimismo, que el marco para el futuro presupuesto debe ser lo suficientemente flexible para poder responder de manera eficaz a necesidades imprevistas a medida que surjan. Esta es una consecuencia natural e inevitable del entorno complejo en el que se ejecuta el presupuesto de la UE.

Las propuestas relativas a los futuros programas financieros en el marco financiero plurianual contienen objetivos e indicadores detallados y mensurables que se utilizarán para supervisar y gestionar el rendimiento de estos programas durante ese período. El Parlamento Europeo y el Consejo, a través del procedimiento legislativo ordinario, adoptarán la decisión definitiva sobre el diseño de estos programas. La Comisión informará del progreso en los informes de rendimiento pertinentes. Asimismo, explorará con las demás instituciones y partes interesadas la posibilidad de complementar estos objetivos e indicadores a nivel de programa con objetivos mensurables de alto nivel vinculados a las prioridades políticas.

<sup>(54)</sup> Por la Comisión y todas las partes interesadas de la UE.

<sup>(55)</sup> El ciclo presupuestario del MFP abarca un período de siete años en la actualidad. Existe un debate en marcha con respecto a la duración más adecuada de un MFP: véase el documento titulado «The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration», Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios del Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores de la Unión, PE603.798 — octubre 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** La Comisión deberá incluir información sobre resultados actualizada en los informes de rendimiento, incluido el informe anual de gestión y rendimiento, acerca de los progresos realizados hacia la consecución de objetivos y siempre debería adoptar o proponer medidas cuando estos no se cumplan.

**Fecha de aplicación:** finales de 2019.

- **Recomendación 3:** La Comisión deberá racionalizar los indicadores sobre la ejecución del presupuesto de la UE y mejorar la armonización entre los objetivos generales de alto nivel, los objetivos específicos de los programas y de las políticas y los objetivos. En particular, debería adoptar las siguientes medidas:
- a) establecer un vínculo directo entre los objetivos específicos de la base jurídica de cada programa de gasto y los objetivos generales;
  - b) revisar los indicadores de rendimiento utilizados en todos los niveles en el presupuesto de la UE, registrando por ejemplo los usuarios previstos de cada indicador y su finalidad prevista. Si no se pudiera verificar esta información, entonces debería considerar eliminar el indicador;

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión continuará informando del progreso realizado y presentará propuestas cuando proceda. Los informes anuales de actividad y las fichas de programa proporcionan todos los años la información sobre resultados más reciente disponible para todos los indicadores de rendimiento del presupuesto de la UE. El informe anual de gestión y rendimiento para el presupuesto de la UE es un informe de síntesis con referencias a otros informes de rendimiento más detallados. No tiene por objeto proporcionar información detallada sobre todos los indicadores de rendimiento.*

*La Comisión observa que los informes de rendimiento que elabora dependen en parte en la calidad, la disponibilidad y la puntualidad de la información que proporcionan los Estados miembros y otros agentes.*

*Como reconoce el TCE en el párrafo 3.81, apartado 1, existen limitaciones a las medidas de seguimiento que pueden adoptarse en caso de que no se cumplan los objetivos. Los agentes implicados en la ejecución del presupuesto de la UE comparten la responsabilidad de los resultados del presupuesto y las medidas de seguimiento y, en consecuencia, la Comisión no tiene el control directo ni exclusivo.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

- a) *La Comisión acepta la recomendación, que se está aplicando a través de las propuestas de la Comisión relativas a los programas financieros en el futuro marco financiero plurianual. Dichas propuestas establecen un marco de rendimiento claro basado en objetivos e indicadores. La forma definitiva de los marcos de rendimiento dependerá del resultado del procedimiento legislativo.*
- b) *La Comisión acepta la recomendación, que se está aplicando a través de las propuestas relativas al futuro marco financiero plurianual.*

*Todos los indicadores establecidos para los programas financieros han sido objeto de una revisión crítica en el marco de una revisión del gasto que dio lugar a las propuestas de la Comisión relativas al futuro marco financiero plurianual. Esto ha dado lugar a propuestas para reducir el número de indicadores de rendimiento del programa y mejorar su calidad.*

*Se utilizan diferentes niveles de indicadores con fines distintos, entre ellos la gestión del rendimiento y la comunicación sobre los resultados que se han logrado con el presupuesto de la UE.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) garantizar que la información empleada para la gestión cotidiana de los programas y las políticas de las direcciones generales es coherente con la información agregada sobre el rendimiento incluido en los principales informes de rendimiento.

**Fecha de aplicación:** en el momento de la aprobación del marco financiero plurianual 2021-2027.

- **Recomendación 4:** La Comisión deberá facilitar información acerca del modo en que utiliza la información sobre resultados en los informes centrales sobre el rendimiento. Deberá mostrar, de la forma más sistemática posible y teniendo en cuenta el tiempo necesario para obtener dicha información, de qué manera se ha utilizado la información sobre resultados en el proceso decisorio.

**Fecha de aplicación:** finales de 2019.

- **Recomendación 5:** La Comisión deberá introducir o mejorar las medidas y los incentivos para fomentar una mayor atención al rendimiento en su cultura interna, sobre la base de los avances ya realizados. Para ello, deberá:

- a) proporcionar a sus responsables más conocimientos y orientaciones sobre la gestión del rendimiento, y sobre la utilización de la información sobre resultados en el proceso decisorio;

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) La Comisión acepta la recomendación, pero observa que existen diferentes tipos y niveles de información que son pertinentes para la elaboración de informes sobre los resultados logrados con el presupuesto a escala global, así como para la gestión diaria del presupuesto de la UE por parte de la Comisión, las autoridades nacionales, las instituciones financieras y otras partes interesadas.

*Esta recomendación se aplicará a través de instrucciones a los servicios relativas a la preparación de los informes de rendimiento pertinentes.*

*La Comisión acepta esta recomendación.*

*La Comisión observa que, debido a los retrasos asociados con la recopilación de información detallada sobre resultados relativa a los programas financieros, la principal oportunidad de extraer lecciones de dicha información la ofrece la elaboración del marco legislativo para los futuros programas financieros.*

*La revisión del gasto que acompaña la propuesta de la Comisión relativa al futuro marco financiero plurianual y las evaluaciones de impacto publicadas junto con las propuestas relativas a los futuros programas financieros hacen amplia referencia a los resultados de evaluaciones, las conclusiones de auditorías y otras fuentes de información sobre resultados, y explican la forma en que estas lecciones se reflejan en el diseño de los futuros programas.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión tiene una cultura basada en el rendimiento bien desarrollada en sus servicios. Como se reconoce en este capítulo, se han realizado importantes esfuerzos en los últimos años (por ejemplo, la reforma del ciclo de planificación y programación estratégicas, las evaluaciones intermedias de los programas de gasto 2014-2020, la preparación de los programas de gasto 2021-2027) encaminados a promover una mayor atención al rendimiento, tanto a nivel político como a nivel de servicios. La Comisión se compromete a seguir promoviendo una cultura basada en el rendimiento, teniendo debidamente en cuenta la responsabilidad paralela de la Comisión de realizar una buena gestión financiera del presupuesto de la UE.*

- a) La Comisión acepta esta recomendación.

*La Comisión evaluará la mejor manera de garantizar que la amplia orientación sobre la gestión del rendimiento que ya existe en la Comisión se pone a disposición de todos los responsables, incluso a través de actividades de sensibilización y formación, según sea necesario. La Comisión también considerará si hay lagunas en la oferta actual.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) intercambiar buenas prácticas al utilizar la información sobre resultados tanto en la Comisión como con las principales partes interesadas, como los Estados miembros;
- c) seguir mejorando su cultura interna para lograr que se preste una mayor atención al rendimiento, teniendo en cuenta los retos identificados por las direcciones generales <sup>(56)</sup>, así como las posibilidades de progreso descritas por los encuestados <sup>(57)</sup> y las oportunidades que ofrece el Reglamento Financiero revisado, la iniciativa «Un presupuesto de la UE centrado en los resultados», los informes sobre rendimiento para proyectos en curso, y otras fuentes.

**Fecha de aplicación:** finales de 2020.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) La Comisión acepta esta recomendación.

*La Comisión continuará celebrando debates periódicos sobre cuestiones relacionadas con el rendimiento, tanto dentro de las redes internas pertinentes como en cooperación con otras instituciones y partes interesadas.*

*Por ejemplo, el grupo de trabajo interservicios sobre presupuesto centrado en resultados ha desempeñado un papel clave en la reunión periódica de altos directivos, la creación de conciencia y el fomento de un entendimiento común del rendimiento. Asimismo, junto con la preparación del marco de rendimiento para la próxima generación de programas, se ha organizado un subgrupo a nivel técnico sobre medidas de rendimiento, con el fin de reunir conocimientos sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, y promover un enfoque coordinado.*

*En 2017, la Comisión organizó dos reuniones de expertos con representantes del Parlamento Europeo, los Estados miembros y otras partes interesadas para debatir el uso de la información sobre resultados.*

- c) La Comisión acepta la recomendación.

*La Comisión considera que ya tiene una cultura basada en el rendimiento muy bien integrada en sus servicios y continuará estudiando cómo se puede fortalecerse aún más.*

<sup>(56)</sup> Véase el recuadro 3.11.

<sup>(57)</sup> Véase el recuadro 3.13.

## ANEXO 3.1

## ESTADO DE LAS RECOMENDACIONES POR INFORME

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar	
1	IE 04/2014	La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial	1	Apdo. 84 Rec 1			x			
			2	Apdo. 85 Rec 2 primer guion					x	
			3	Apdo. 85 Rec 2 segundo guion						x
			4	Apdo. 85 Rec 2 tercer guion						x
			5	Apdo. 85 Rec 2 cuarto guion						x
			6	Apdo. 85 Rec 2 guion quinto						x
			7	Apdo. 86 Rec 3 primera parte					x	
			8	Apdo. 86 Rec 3 segunda parte						x
			9	Apdo. 87 primera parte					x	
			10	Apdo. 87 segunda parte						
2	IE 08/2014	¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?	1	Apdo. 64 Rec 1	x					
			2	Apdo. 66 Rec 2		x				
			3	Apdo. 69 Rec 3		x				
			4	Apdo. 71 Rec 4		x				

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar	
3	IE 09/2014	¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?	1	Apdo. 84 Rec 1			x			
			2	Apdo. 85 Rec 2	x					
			3	Apdo. 86 Rec 3 a)				x		
			4	Apdo. 86 Rec 3 b)					x	
			5	Apdo. 87 Rec 4		x				
			6	Apdo. 88 Rec 5 a)	x					
			7	Apdo. 88 Rec 5 b)						x
			8	Apdo. 89 Rec 6	x					
			9	Apdo. 90 Rec 7					x	
4	IE 10/2014	Eficacia del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura	1	Apdo. 78 Rec 1 a)	x					
			2	Apdo. 78 Rec 1 b)	x					
			3	Apdo. 78 Rec 1 c)	x					
			4	Apdo. 78 Rec 1 d)	x					
			5	Apdo. 78 Rec 1 e)	x					
			6	Apdo. 78 Rec 2 a)					x	
			7	Apdo. 78 Rec 2 b)						x
			8	Apdo. 78 Rec 2 c)						x
			9	Apdo. 78 Rec 2 d)						
5	IE 22/2014	Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE	1	Apdo. 110		x				
			2	Apdo. 111	x					

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar		
6	IE 23/2014	Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando?	1	Apdo. 97 Rec 1	x						
			2	Apdo. 98 Rec 2	x						
			3	Apdo. 99 Rec 3			x				
7	IE 24/2014	¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?	1	Apdo. 78 Rec 1 EM primer guion					x		
			2	Apdo. 78 Rec 1 EM segundo guion					x		
			3	Apdo. 78 Rec 1 COM primer guion	x						
			4	Apdo. 78 Rec 1 COM segundo guion				x			
			5	Apdo. 79 Rec 2 EM primer guion						x	
			6	Apdo. 79 Rec 2 EM segundo guion						x	
			7	Apdo. 79 Rec 2 EM tercer guion						x	
			8	Apdo. 79 Rec 2 COM primer guion				x			
			9	Apdo. 79 Rec 2 COM segundo guion	x						
			10	Apdo. 80 Rec 3 EM primer guion							x
			11	Apdo. 80 Rec 3 EM segundo guion							x
12	Apdo. 80 Rec 3 EM tercer guion							x			
13	Apdo. 81 Rec 4 EM							x			
14	Apdo. 81 Rec 4 COM						x				

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar	
8	IE 01/2014	Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE	1	Apdo. 57 Rec 1			x			
			2	Apdo. 57 Rec 2			x			
			3	Apdo. 57 Rec 3	x					
			4	Apdo. 57 Rec 4	x					
			5	Apdo. 57 Rec 5		x				
9	IE 07/2014	¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?	1	Apdo. 82 Rec 1 a)	x					
			2	Apdo. 82 Rec 1 b)	x					
			3	Apdo. 82 Rec 1 c)	x					
			4	Apdo. 82 Rec 1 d)				x		
			5	Apdo. 82 Rec 1 e)						x
			6	Apdo. 82 Rec 1 f)				x		
			7	Apdo. 84 Rec 2 a)					x	
8	Apdo. 84 Rec 2 b)						x			
9	Apdo. 84 Rec 2 c)						x			
10	Apdo. 84 Rec 2 d)						x			
11	Apdo. 85 Rec 3 a)			x						
12	Apdo. 85 Rec 3 b)			x						

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar
10	IE 12/2014	¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?	1	Apdo. 42 Rec 1 a)	x				
			2	Apdo. 42 Rec 1 b)	x				
			3	Apdo. 42 Rec 1 c)			x		
			4	Apdo. 45 Rec 2 a)			x		
			5	Apdo. 45 Rec 2 b)	x				
			6	Apdo. 45 Rec 2 c)	x				
			7	Apdo. 45 segunda parte		x			
11	IE 20/2014	¿Ha sido eficaz la ayuda del FEDER a las pymes en el ámbito del comercio electrónico?	1	Apdo. 68 Rec 1 a)	x				
			2	Apdo. 68 Rec 1 b)		x			
			3	Apdo. 68 Rec 1 c)				x	
			4	Apdo. 68 Rec 2 COM primer guion	x				
			5	Apdo. 68 Rec 2 a) EM					x
			6	Apdo. 68 Rec 2 b) EM					x
			7	Apdo. 68 Rec 2 c) EM					x
			8	Apdo. 68 Rec 2 d) EM					x
			9	Apdo. 68 Rec 3 a)			x		
			10	Apdo. 68 Rec 3 b)					x
			11	Apdo. 68 Rec 3 c)	x				

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar		
12	IE 21/2014	Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad	1	Apdo. 71			x				
			2	Apdo. 72					x		
13	IE 13/2014	Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití	1	Apdo. 68 Rec 1	x						
			2	Apdo. 68 Rec 2 primer guion	x						
			3	Apdo. 68 Rec 2 segundo guion	x						
			4	Apdo. 68 Rec 2 tercer guion				x			
			5	Apdo. 68 Rec 3 primer guion	x						
			6	Apdo. 68 Rec 3 segundo guion	x						
			7	Apdo. 68 Rec 3 tercer guion	x						
			8	Apdo. 68 Rec 4	x						
14	IE 16/2014	La eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE	1	Apdo. 57 a)	x						
			2	Apdo. 57 b)	x						
			3	Apdo. 57 c)	x						
			4	Apdo. 57 d)	x						
			5	Apdo. 58	x						
			6	Apdo. 59 a)	x						
			7	Apdo. 59 b)	x						
			8	Apdo. 59 c)	x						
			9	Apdo. 60	x						

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar
15	IE 18/2014	Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid	1	Apdo. 70 Rec 1		x			
			2	Apdo. 70 Rec 2 primer guion		x			
			3	Apdo. 70 Rec 2 segundo guion		x			
			4	Apdo. 70 Rec 2 tercer guion	x				
			5	Apdo. 70 Rec 3 primer guion	x				
			6	Apdo. 70 Rec 3 segundo guion	x				
			7	Apdo. 70 Rec 4 primer guion	x				
			8	Apdo. 70 Rec 4 segundo guion			x		
			9	Apdo. 70 Rec 4 tercer guion			x		
			10	Apdo. 70 Rec 5 primer guion			x		
			11	Apdo. 70 Rec 5 segundo guion	x				
16	IE 02/2014	¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?	1	Apdo. 1101 1)	x				
			2	Apdo. 1101 2)	x				
			3	Apdo. 1101 3)	x				
			4	Apdo. 1101 4)		x			

Nº	IE	Título del informe	Nº	Apartado del IE	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	Imposible de verificar
17	IE 15/2014	El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo	1	Apdo. 78 Rec 1 primer guion	x				
			2	Apdo. 78 Rec 1 segundo guion	x				
			3	Apdo. 78 Rec 1 tercer guion	x				
			4	Apdo. 78 Rec 1 cuarto guion		x			
			5	Apdo. 78 Rec 2 primer guion				x	
			6	Apdo. 78 Rec 2 segundo guion					x
			7	Apdo. 78 Rec 2 tercer guion					x
			8	Apdo. 78 Rec 2 cuarto guion					x
			9	Apdo. 80 Rec 3	x				
			10	Apdo. 80 Rec 4 primer guion					x
			11	Apdo. 80 Rec 4 segundo guion	x				
			12	Apdo. 81 Rec 5					x
			13	Apdo. 81 Rec 6					x
			14	Apdo. 83 Rec 7	x				
			15	Apdo. 83 Rec 8					x
<b>Total 2017</b>				<b>135</b>	<b>58</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>35</b>
<b>Total evaluación 2017</b>				<b>100</b>	<b>58 %</b>	<b>17 %</b>	<b>19 %</b>	<b>6 %</b>	

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Informe Especial n.º 4/2014: Integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial**

Respuesta al apartado 86, recomendación 3, primera parte: La Comisión está de acuerdo en que la evaluación de los segundos planes hidrológicos de cuenca todavía está pendiente, pero aún tiene intención de presentar el informe respectivo mucho antes de que finalice el plazo legal, en diciembre de 2018. No obstante, sobre la base de la evaluación ad hoc de las partes pertinentes, la información proporcionada en dichos planes se ha utilizado de manera eficaz con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones previas relativas al agua en los programas de desarrollo rural. Por consiguiente, la Comisión considera que se han garantizado las condiciones mínimas en cuanto a la aplicación de la DMA antes de comprometer fondos de desarrollo rural, es decir, la tarificación del agua, así como un conjunto de criterios de elegibilidad para la inversión en materia de riego. Así pues, la Comisión considera que se ha aplicado la recomendación con respecto a la política de desarrollo rural.

Respuesta al párrafo 87, primera parte: La Comisión confirma que la elaboración de las directrices para la evaluación de los impactos de los PDR a través de las evaluaciones que se presentarán en los informes anuales de 2019 está en curso.

Esta incluye dos indicadores de impacto para la evaluación de las presiones que las prácticas agrícolas ejercen sobre el agua.

Estos mismos indicadores se analizarán en las evaluaciones ex post de los PDR 2014-2020, para las cuales se proporcionarán directrices.

**Informe Especial n.º 08/2014: ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?**

Respuesta al apartado 66, recomendación 2: Sobre la liquidación de conformidad de la Comisión: En virtud de la conclusión, la Comisión cambió su enfoque a fin de prestar mayor atención a la auditoría y la validación de los cálculos centrales, y los controles internos aplicados. Todas las auditorías que se han organizado o se organizarán a partir del segundo semestre de 2017 se ven afectadas por este cambio. Ya han finalizado 3 auditorías (SE, IT y UK-Escocia). El informe de auditoría CAN/2017/002/SE se acaba de enviar al TCE el 20 de abril de 2018. El informe de auditoría de IT se enviará este mes.

Respuesta al apartado 69, recomendación 3: De conformidad con el Derecho de la UE, corresponde a los Estados miembros realizar recuperaciones de los beneficiarios. Además, los Estados miembros informan sobre estas recuperaciones por beneficiario, sin especificar los motivos para establecer la irregularidad que da lugar al inicio de la recuperación (es posible que el mismo beneficiario tenga varios incumplimientos en virtud de diferentes medidas de apoyo). La Comisión aplica correcciones financieras por falta de diligencia debida en la realización de recuperaciones. Estas correcciones se basan en el análisis de la gestión por los Estados miembros de los procedimientos de recuperación, registrados de conformidad con los requisitos legales, es decir, por beneficiario, sin desglosar las diferentes razones del pago indebido. Se solicita al TCE que tenga en cuenta el marco establecido en la legislación aplicable.

Respuesta al apartado 71, recomendación 4: Los criterios de autorización para los organismos pagadores se redactan sin enumerar todos los tipos de controles que deben ejecutarse. Los criterios de autorización se redactan de forma general sin hacer referencia a ninguna medida de apoyo. Al mismo tiempo, el Derecho de la UE prevé claramente que los organismos pagadores deben garantizar que «el importe que deba abonarse al beneficiario es conforme con la normativa de la Unión» [apartado 1, letra A), punto i), del anexo I del Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014]. La Comisión considera que el sistema existente es sólido y produce buenos resultados, teniendo en cuenta también el porcentaje de error muy bajo para los pagos directos (por debajo del límite de importancia relativa en el Informe Anual de 2016 del TEC). Con respecto al trabajo de los organismos de certificación, la Comisión considera además que las directrices actuales relativas a las obligaciones de los organismos de certificación son claras y completas, por lo que el marco proporcionado es suficiente. Las directrices de la Comisión no pueden ser demasiado prescriptivas, ya que los organismos de certificación son auditores cualificados y, con arreglo a las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional, deben recurrir a su criterio profesional a la hora de realizar las labores de certificación.

**Informe Especial n.º 09/2014: ¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?**

Respuesta al apartado 86, recomendación 3, letra a): La Comisión considera que una vez que un agente económico se ha beneficiado del apoyo para una operación de promoción en el mercado de un tercer país, durante un período de tres años, posiblemente cinco, el agente económico deja de tener derecho al apoyo para la misma operación en el mismo mercado, incluso en el siguiente período de programación. Este concepto se explicó claramente en una carta enviada a un Estado miembro en enero y se ha debatido en el Comité del vino en marzo de este año.

**Informe Especial n.º 22/2014: Haciendo realidad la economía: cómo mantener bajo control los costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiados por la UE**

Respuesta al apartado 110: La Comisión considera que esta recomendación ha sido aplicada. La Comisión ha indicado las diferentes ocasiones en las que los temas en cuestión se debaten con los Estados miembros, así como las modificaciones recientes del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014. A petición de los Estados miembros, el documento de orientación sobre los controles y las sanciones se actualizará en el transcurso de 2018.

**Informe Especial n.º 23/2014: Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando?**

Respuesta al apartado 99, recomendación 3: La Comisión se comprometió a estudiar la forma de mejorar el rendimiento de la política de desarrollo rural en su conjunto. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.

**Informe Especial n.º 24/2014: ¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?**

Respuesta al apartado 78, recomendación 1, Comisión, segundo guion: La Comisión está de acuerdo en que la aplicación de la recomendación está en curso. La Comisión inició una consulta con el Grupo de expertos sobre incendios forestales de la Comisión con el fin de establecer criterios comunes. Como los tipos de bosques, la vulnerabilidad a los incendios, las condiciones geográficas y climáticas y los niveles de peligro de incendio son muy diferentes en la UE, se trata de un ejercicio conjunto con los diferentes servicios de la Comisión y los Estados miembros implicados. Parece que los resultados pueden esperarse para finales de 2018. La DG Medio Ambiente junto con el CCI es responsable de esta cuestión, ya que son quienes lideran el Grupo de expertos sobre incendios forestales.

Respuesta al apartado 79, recomendación 2, Comisión, primer guion: La Comisión consideró que esta recomendación ha sido aplicada. Las acciones emprendidas por la Comisión, entre las que se incluyen, entre otras, las auditorías de conformidad sobre los sistemas de control de los Estados miembros en curso, y la supervisión de los planes de acción sobre las deficiencias identificadas, se consideran eficaces. Estas acciones tienen por objeto abordar los desafíos conocidos con la aplicación de medidas y están en curso hasta el final del período de programación actual. Por consiguiente, aún no es posible realizar una evaluación final sobre su eficacia.

Respuesta al apartado 81, recomendación 4, Comisión: El informe anual de ejecución ampliado para los programas de desarrollo rural que se presentará en 2019, incluirá más información sobre la aplicación de la medida en consonancia con los objetivos específicos.

Asimismo, la Comunicación «El futuro de los alimentos y de la agricultura» [COM(2017) 713 final] establece los siguientes pasos en relación con el marco común de seguimiento y evaluación de la PAC.

## ANEXO 3.2

## PRINCIPALES MEJORAS E INSUFICIENCIAS NO RESUELTAS POR INFORME

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
1	IE 04/2014	La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial (recursos naturales)	<p>A raíz de un acuerdo interinstitucional la Comisión ha emprendido los primeros pasos para incorporar disposiciones de las directivas al instrumento existente de condicionalidad. La Comisión incluyó determinadas medidas relacionadas con la política hídrica en los programas de desarrollo rural actuales.</p> <p>Se han introducido la condicionalidad <i>ex ante</i> y varias condiciones previas para la admisibilidad del apoyo en los planes de desarrollo rural.</p> <p>Se ha introducido un MCSE mejorado, cuyo objetivo es proporcionar mejores datos para evaluar las presiones de las prácticas agrícolas en el agua.</p>	<p>En este momento, la verdadera integración de las disposiciones de los directivos sigue en fase de planificación. Las medidas de desarrollo rural existentes únicamente abordan una parte de las metas políticas en materia de agua. La Comisión no ha introducido ningún instrumento nuevo, según lo propuesto por los auditores, en el informe especial.</p> <p>Las versiones aprobadas finales de los segundos planes hidrológicos de cuenca se han retrasado y aún se encuentran pendientes. Todavía queda pendiente una mayor integración de los mecanismos en el desarrollo rural.</p>
2	IE 08/2014	¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único? (recursos naturales)	<p>La Comisión emitió un gran número de notas orientativas, intensificó los contactos bilaterales con los Estados miembros y supervisó y siguió de forma periódica la aplicación de los regímenes de pago directo a escala de los Estados miembros.</p> <p>La Comisión aumentó su vigilancia y supervisión y aceleró los procedimientos de liquidación de conformidad.</p> <p>La Comisión redobló sus esfuerzos de supervisión y auditoría.</p> <p>La Comisión redobló sus esfuerzos de supervisión y auditoría así como su seguimiento del trabajo de los órganos de certificación.</p>	<p>Aún quedan pendientes mejoras efectivas en la evaluación de las presiones que ejercen las prácticas agrícolas en el agua y ya se han detectado lagunas en las prácticas de presentación de información existentes de los Estados miembros.</p> <p>El marco jurídico actual para los pagos directos resultó más complejo que el anterior. Como consecuencia, los Estados miembros se enfrentaron a problemas en lo que respecta a la aplicación correcta para el año de solicitud de 2015.</p> <p>Algunos Estados miembros no comunicaron a tiempo la información básica de los nuevos regímenes de pago directo a la Comisión, lo que mermó su capacidad de supervisión. Sus propias auditorías sobre derechos de pago pueden mejorarse.</p> <p>A nivel de la Comisión no se dispone de datos sobre recuperaciones a realizar a nivel de los Estados miembros en lo que respecta a la corrección de los derechos de pago de regímenes de pago único/ regímenes de pago básico erróneamente asignados y los pagos calculados incorrectamente.</p> <p>Los criterios de acreditación para las agencias de pago no hacen ninguna referencia a la precisión y validez de los derechos de pago. Además, la metodología y orientaciones de la Comisión que determinan el trabajo de los órganos de certificación sobre los derechos de pago están incompletos.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
3	IE 09/2014	¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión? (recursos naturales)	<p>Durante la auditoría de seguimiento, la Comisión confirmó nuevamente su supervisión periódica de la absorción de fondos, tal y como figura en sus respuestas al IE 9/2014 del Tribunal. La supervisión periódica constituye, sin embargo, solo un primer paso preparatorio hacia el cumplimiento de la recomendación del Tribunal.</p> <p>La Comisión estableció disposiciones y procedimientos a fin de comprobar y documentar la razonabilidad de los costes y la viabilidad financiera de los proyectos.</p> <p>La Comisión audita el cumplimiento con los sistemas de gestión y control y su eficacia.</p> <p>Aclaración de algunos requisitos (como criterios de duración, extensión y éxito) y prioridad para nuevos beneficiarios y nuevos mercados.</p>	<p>Aún queda pendiente una evaluación de impacto y la valoración de la coherencia de los instrumentos de la PAC. Se esperan los primeros resultados antes del 31 de diciembre de 2018. Aún queda pendiente una evaluación de la posible necesidad de un régimen de ayuda a la inversión adicional especialmente para el vino.</p> <p>NINGUNO</p> <p>La introducción de aclaraciones y prioridades por la Comisión puede mejorar solo parcialmente la situación, dado que no impide el apoyo a largo plazo (hasta cinco años) dirigido a los mismos beneficiarios en los mismos mercados destinatarios en terceros países.</p> <p>Habiendo rechazado la recomendación, la Comisión no tiene intención de aplicar esta recomendación en su totalidad. Por consiguiente, aún persisten los riesgos identificados por el Tribunal de Cuentas Europeo en el IE 9/2014.</p> <p>En el IE 9/2014, el Tribunal determinó que la medida de promoción no había sido concebida adecuadamente ni ejecutada de modo eficiente. Las acciones de promoción suelen aplicarse para consolidar mercados, y no para captar nuevos mercados o recuperar los antiguos.</p> <p>Para los productores de vino que quieren mantener su cuota comercial la consolidación del mercado es una necesidad constante, por lo que cabe preguntarse si las acciones de promoción pueden tener un efecto sostenible sin una dependencia indebida del apoyo continuo de la UE. Asimismo, las ayudas a la publicidad de una marca comercial establecida no responden al propósito originario de la medida, que consistía en apoyar el mercado del vino, y no marcas establecidas.</p> <p>Puesto que la Comisión no dio cumplimiento a la recomendación de limitar el ámbito de aplicación de la medida referente a la subvencionabilidad del anuncio de la marca, aún persiste el riesgo detectado en el IE 9/2014 de que la financiación de la UE sustituya al gasto operativo del beneficiario.</p>



Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
5	IE 22/2014	Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE (recursos naturales)	<p>La Comisión elaboró, en colaboración con Estados miembros, el documento titulado «Guidance Document on Control and Penalty rules in Rural Development», en cuyo anexo 1 figura una lista de comprobación de buenas prácticas dirigida a los ámbitos de mayor riesgo, tal y como recomendó el Tribunal. Estaba a disposición de los Estados miembros tres meses antes de lo indicado (en diciembre de 2014 en lugar de marzo de 2015).</p> <p>La Red Europea de Desarrollo Rural organiza cursos de formación sobre asuntos conexos, y todos los documentos relacionados de esas sesiones así como las buenas prácticas están publicados en el sitio web de la Red Europea de Desarrollo Rural.</p>	<p>Dado que el documento de orientación no es un documento vinculante y obligatorio a seguir, la Comisión desconoce cuántos Estados miembros/regiones recurrieron a las orientaciones al objeto de mejorar sus sistemas de control.</p> <p>En total, entre febrero de 2015 y enero de 2016, la Red Europea de Desarrollo Rural únicamente organizó tres sesiones formativas en relación con la moderación de los costes y las opciones de costes simplificados. Con 118 programas de desarrollo rural (PDR), se corre el riesgo de que la Comisión pueda necesitar esforzarse más por asegurar que todos los Estados miembros/regiones gocen de una oportunidad de participar o participen en dichas sesiones formativas.</p> <p>La plataforma de intercambio de buenas prácticas de la Red Europea de Desarrollo Rural podría desarrollarse añadiendo ejemplos de procedimientos administrativos adecuados como los relacionados con la moderación de los costes.</p>
			<p>La Comisión comprueba los sistemas de control con la lista conocida de riesgos y, si procede, la Comisión exige medidas correctoras a los Estados miembros.</p> <p>Se efectúan comprobaciones en relación con la moderación de los costes en el marco de la auditoría de cumplimiento para cada expediente de la muestra de H4 (DG Agricultura y Desarrollo Rural) y como un punto de control n.º 7 durante los controles principales y secundarios relativos a las medidas de desarrollo rural 2014-2020.</p> <p>La Comisión comprueba la moderación de los costes como parte de los controles de expedientes llevados a cabo en expedientes individuales en las auditorías de cumplimiento (lista de comprobación para las pruebas de conformidad).</p>	

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
6	IE 23/2014	Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando? (recursos naturales)	<p>La Comisión ha puesto en marcha diversos instrumentos con el fin de abordar las causas profundas de error: planes de acción en los Estados miembros, documentos orientativos, seminarios con representantes de las autoridades de gestión y las agencias de pago de todos los Estados miembros, formación difundida a través de la Red Europea de Desarrollo Rural.</p> <p>La Comisión utiliza diversas acciones con el fin de reducir el riesgo de repetir las insuficiencias y errores previos, como por ejemplo: supervisión, formación, difusión de información, y ejercicio de su actividad fiscalizadora en los Estados miembros.</p> <p>La Comisión ya ha exigido que los Estados miembros aumenten el alcance de sus controles administrativos para incluir compromisos que puedan comprobarse sobre la base de pruebas documentales.</p>	NINGUNO
7	IE 24/2014	¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques? (recursos naturales)	<p>La Comisión introdujo herramientas adecuadas en el marco del proceso de aprobación de los PDR (concretamente, una mejor estrategia, fichas de medición (hojas), listas de comprobación y procesos de comunicación). Estas herramientas permiten intervenciones puntuales de la Comisión y que los Estados miembros realicen los ajustes necesarios para resolver las insuficiencias relacionadas con la descripción y justificación de las necesidades de medidas preventivas.</p> <p>Si bien aún se está desarrollando un conjunto completo de criterios aplicables a todos los Estados miembros, la Comisión exige a los Estados miembros que fundamenten sus medidas de apoyo en evaluaciones nacionales de riesgo y planes de gestión forestales/de catástrofes que se adapten a las situaciones concretas de cada Estado miembro participante.</p> <p>La Comisión asumió el compromiso en la RAD de aplicar la recomendación a más tardar a finales de 2018.</p>	<p>Los informes de aplicación que deben enviar los Estados miembros a más tardar el 30 de junio de 2017[1] brindarán a la Comisión la oportunidad de obtener una visión actualizada y más exhaustiva de la aplicación de los PDR.</p> <p>La Comisión se ha comprometido a evaluar el diseño de las políticas y la necesidad permanente de cada medida de apoyo sobre la base de los resultados de la aplicación del período de programación 2014-2020, antes de formular las propuestas para el siguiente período de programación.</p> <p>NINGUNO</p> <p>Aún queda pendiente/en desarrollo la finalización de un amplio conjunto de criterios básicos de la UE, tal y como recomendó el Tribunal.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>La Comisión evaluó los sistemas de control de los Estados miembros durante la aprobación de los PDR de los Estados miembros para 2014-2020, y la Comisión efectuó auditorías de cumplimiento.</p> <p>La Comisión ha comunicado orientaciones e instrucciones que garantizan que los Estados miembros vinculan sus intervenciones a objetivos estratégicos como incendios o catástrofes naturales, según lo definido en sus planes nacionales de protección forestal.</p> <p>Adaptación del indicador de acciones preventivas basado en la «zona destinataria de la ayuda».</p>	<p>Queda pendiente una evaluación de la eficacia de las medidas debido al hecho de que la mayoría de los proyectos financiados en el contexto del nuevo período de programación aún no han finalizado o han sido auditados.</p> <p>NINGUNO</p>
8	IE 01/2014	Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE (cohesión)	<p>Obligación de contar con indicadores de realizaciones y resultados por objetivos específicos/prioridad de inversión/eje prioritario, lo que implica que se han implantado instrumentos de supervisión con el fin de hacer un seguimiento del impacto de los proyectos, a escala global, en el marco del objetivo específico/eje prioritario en cuestión.</p> <p>Una mejora importante es que, por primera vez, en el período 2014-2020, los principales principios de creación de un análisis coste-beneficio también se incorporan a un acto jurídico[1] y no solamente a las orientaciones (guía del análisis costes-beneficios) y, por tanto, la implantación se vuelve obligatoria.</p> <p>Otra mejora podría ser, de hecho, las evaluaciones realizadas en el sector del transporte para el período 2014-2020, siempre y cuando también cubran los beneficios mencionados en la recomendación del Tribunal.</p>	<p>La Comisión ha confirmado en la RAD que su aplicación solo puede concluirse en 2019.</p> <p>Por tanto, existe riesgo de que las insuficiencias detectadas en el IE 24/2014 en lo que respecta a la supervisión puedan persistir en el período 2014-2020 si los nuevos instrumentos de supervisión propuestos aún no han mejorado el marco de supervisión para este apoyo específico, tal y como teme el Tribunal en las conclusiones (apartado 81) del IE 24/2014.</p> <p>La Comisión podría haber solicitado indicadores de resultados de los proyectos de transporte urbano en el proceso de negociación, pero dado que no existen indicadores de resultados obligatorios predefinidos en el FEDER, no todos los programas operativos con proyectos de transporte urbanos han definido este tipo de indicadores.No se dispone de indicadores a nivel de los propios proyectos ni de indicadores relacionados con la calidad de los servicios y el nivel de satisfacción del usuario: la utilización de encuestas de satisfacción del usuario no es sistemática ni obligatoria.</p> <p>En cualquier caso, el índice de utilización y los beneficios ni se incluyen en los acuerdos de subvención ni se miden por proyecto. Teniendo en cuenta la falta de indicadores de resultados predefinidos en el reglamento del FEDER, por sector todavía no existen normas unificadas para la medición del rendimiento del transporte en el período de programación 2014-2020.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
9	IE 07/2014	¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas? (cohesión)	<p>La presentación de una estimación del número de usuarios previsto es un requisito legal en este momento. Los expertos del RC/Jaspers realizan sistemáticamente una evaluación de dichas estimaciones.</p> <p>La nueva legislación, incluidas las condiciones ex ante que entrarán en vigor, cubre los elementos esenciales, y esto está siendo tenido en cuenta y analizado por los expertos que evalúan las solicitudes.</p> <p>Una mejora importante es que, por primera vez, en el período 2014-2020 los principios principales de los análisis coste-beneficio se recogen en actos jurídicos (Acto Delegado 480/2014 y Reglamento de Ejecución (UE) 2015/207 de la Comisión) y no solo en las orientaciones (Guía del análisis costes-beneficios).</p> <p>En este período de programación existe un enfoque más sistemático en relación con la medición del rendimiento, a nivel de los programas operativos, con la obligación de establecer indicadores de realización y resultados para inversiones prioritarias y objetivos específicos.</p> <p>Los viveros de empresas cofinanciados con cargo a la UE ahora se establecerán sobre la base de planes de empresa pormenorizados y realistas, prestando una atención especial a la sostenibilidad de su actividad de incubación sin ánimo de lucro.</p> <p>Se introdujeron cualificaciones adecuadas del personal de los viveros de empresas como condición para la cofinanciación a cargo de la UE.</p> <p>Los viveros de empresas únicamente pueden obtener financiación de la UE si sus clientes tienen ideas empresariales innovadoras con un elevado potencial de crecimiento.</p> <p>La Comisión informó como mínimo a algunos Estados miembros del IE 7/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo y de las recomendaciones recogidas en el mismo.</p> <p>Algunos programas operativos contienen disposiciones sobre la necesidad de prestar atención a los programas de viveros, la necesidad de acompañar a las pymes en sus primeros años y el requisito de prestar soporte de viabilidad, programas de tutoría y aprendizaje a las empresas de nueva creación.</p>	<p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>Aún no hay mediciones a nivel de proyecto individual, que es lo que piden las recomendaciones.</p> <p>Habida cuenta de la falta de indicadores de resultados predefinidos en el reglamento del FEDER, por sector todavía no existen normas unificadas para la medición del rendimiento del transporte en el período de programación 2014-2020.</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>No hay pruebas de que el proceso de incubación siempre comience con un programa de incubación detallado y personalizado cuya ejecución sea objeto de seguimiento, ni de que siempre se evalúe el logro de los objetivos de la empresa.</p> <p>Aún no existen directrices exhaustivas dirigidas a los Estados miembros que exijan expresamente a los viveros de empresas todas las condiciones para la recepción de cofinanciación de la UE, según lo recomendado por el Tribunal de Cuentas Europeo, para su aplicación en todos los programas operativos nacionales que prevean hacer uso de dichos viveros.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
10	IE 12/2014	¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020? (cohesión)	<p>Los viveros pueden ofrecer sus servicios también a empresas no residentes, pero solo en el Estado miembro que cite la Comisión como ejemplo, permitiendo de ese modo que el soporte a la incubación ejerza un mayor impacto en la comunidad empresarial local y que mejoren las posibilidades de redes.</p> <p>La Comisión recomienda que los viveros de empresas que reciban cofinanciación con cargo a la UE creen un sistema de seguimiento basado también en datos empresariales producidos por los clientes que reciben ayudas.</p> <p>Se mantiene a la Comisión informada al respecto.</p> <p>La Comisión y los Estados miembros comparten conocimientos y experiencia sobre los viveros de empresas.</p> <p>La Comisión y la AEMA han finalizado el marco metodológico para la cartografía y evaluación de los ecosistemas y sus servicios. La Comisión también publicó directrices, informes y estudios para ayudar a los Estados miembros.</p> <p>La Comisión evaluó la complementariedad de las medidas encaminadas a promover la biodiversidad en el proceso de adopción de los acuerdos de asociación y distintas Direcciones Generales aportaron su contribución.</p> <p>En general, el seguimiento ha mejorado como consecuencia de la mejor lógica de intervención implantada y de un uso más coherente de los indicadores.</p> <p>La Comisión informó a los Estados miembros en las reuniones del grupo de trabajo sobre la recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo de dar seguimiento a los proyectos preparatorios con miras a una política de protección activa, especialmente en lo que respecta a la aplicación eficaz de protección específica y planes de gestión para hábitats y especies.</p>	<p>Ofrecer servicios de incubación a empresas no residentes aún no constituye una condición para la cofinanciación de la UE de los viveros de empresas en todos los Estados miembros.</p> <p>Aún no existen directrices exhaustivas dirigidas a los Estados miembros que exijan expresamente a los viveros de empresas todas las condiciones para la recepción de cofinanciación de la UE, según lo recomendado por el Tribunal de Cuentas Europeo, para su aplicación en todos los programas operativos nacionales que prevean hacer uso de dichos viveros.</p> <p>La creación de este tipo de sistemas de seguimiento no constituye una condición para la cofinanciación sino que se solicita de manera voluntaria.</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>La Comisión no efectúa un seguimiento detallado de los programas operativos. Dada la modalidad de gestión, esta sigue siendo una responsabilidad a nivel de los Estados miembros.</p> <p>La Comisión trata los problemas con los proyectos preparatorios con el Estado miembro pero no queda lo suficientemente reflejado en los documentos de orientación.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>Se han establecido disposiciones en los programas operativos para procedimientos dirigidos a evaluar los cambios ambientales en los hábitats y especies después de las intervenciones.</p> <p>La Comisión aconsejó a los Estados miembros que aplicaran las normas del FEDER en interacción con otros fondos de la UE a través de orientaciones y debates relacionados con la ejecución de proyectos de biodiversidad, en el contexto de grupos de trabajo sobre biodiversidad.</p> <p>Se ha establecido un mecanismo de seguimiento del gasto de la UE sobre la biodiversidad basado en los códigos de gasto correspondientes.</p>	<p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p> <p>Aún es demasiado pronto para evaluar la totalidad del proceso y, por tanto, la precisión del mecanismo.</p>
11	IE 20/2014	¿Ha sido eficaz la ayuda del FEDER a las pymes en el ámbito del comercio electrónico? (cohesión)	<p>Se ha establecido una lógica de intervención más sólida en los programas operativos que incluyen indicadores de realizaciones y resultados, algunos de ellos comunes y predefinidos a escala de la UE.</p> <p>La obligación contar con sistemas de seguimiento, entre ellos un sistema de información para recabar y agregar los datos relacionados con los indicadores. Siempre que funcionen debidamente, deberían posibilitar a la Comisión la obtención de información coherente y fiable de los Estados miembros sobre el progreso de los programas operativos, no solo desde el punto de vista financiero sino también del rendimiento. Ahora es más probable que los avances en los valores objetivo se midan de una manera oportuna y que permita la comparación con el tiempo.</p> <p>Los indicadores específicos de los programas en el contexto del OT 2 pueden reflejar las realizaciones y resultados de las intervenciones relacionadas con el desarrollo del comercio electrónico de los programas, cuando proceda.</p>	<p>NINGUNO</p> <p>Es preciso facilitar orientaciones adicionales y que se lleven a cabo comprobaciones a escala del Estado miembro a fin de asegurar que los sistemas de seguimiento e información proporcionan datos fiables y puntuales sobre el progreso y el rendimiento de los programas operativos.</p> <p>La Comisión, según anunció, no propuso indicadores estándar pertinentes para los objetivos estratégicos de la UE en materia de comercio electrónico.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>La Comisión ha brindado asesoramiento a las autoridades de gestión para el diseño de criterios de selección de proyectos TIC. Todo el sistema de programas operativos está más orientado a los resultados. Además, la Comisión adoptó medidas que podrían dar lugar a la reducción de los obstáculos a las actividades transfronterizas de comercio electrónico con el objetivo de hacer posible que las empresas de comercio electrónico aprovechen las oportunidades del mercado único.</p> <p>En el ámbito del impacto, se han solicitado a las autoridades de gestión planes de seguimiento y evaluación.</p> <p>En el período de programación 2014-2020, la Comisión exigió que se crearan sistemas de seguimiento y de control a nivel de los programas operativos en el ámbito de los Estados miembros. El objetivo es que la propia Comisión pueda basarse en estos distintos estratos, completados con su propio conjunto de controles, para tener la suficiente garantía de que la información introducida en el sistema de seguimiento es fiable y coherente.</p>	<p>NINGUNO</p> <p>La Comisión no exigió que se definiera en los acuerdos de subvención un conjunto mínimo de indicadores sólidos con objetivos conexos.</p> <p>NINGUNO</p>
12	IE 21/2014	Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad (cohesión)	<p>NINGUNO</p> <p>Sus principales principios ahora están recogidos en actos jurídicos: la existencia de condiciones ex ante desde el período de programación 2014-2020 y la consolidación del análisis coste-beneficio.</p>	<p>No se introdujo ningún mecanismo 1) para velar por que los pagos estén vinculados al rendimiento y 2) para permitir su ajuste en caso de una insuficiencia grave en el rendimiento.</p> <p>Hay un riesgo cada vez mayor de que, con la revisión del RGE, los Estados miembros aprovechen la oportunidad para utilizar fondos públicos en aeropuertos de menor tamaño no viables desde el punto de vista económico.</p>
13	IE 13/2014	Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití (acciones exteriores)	<p>Aplicación adecuada de las directrices para el apoyo presupuestario presentadas en septiembre de 2012 por las que se introducía el marco de gestión de riesgos con avances en las medidas de mitigación y el sistema de alerta temprana.</p> <p>Adopción y aplicación del Action Plan for Resilience in Crisis Prone Countries 2013-2020 (Plan de Acción para la resiliencia en países propensos a las crisis) que hace hincapié en la importancia de la vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD) y definición de los objetivos y mandatos de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo.</p>	<p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>El marco humanitario y de desarrollo conjunto integra el concepto de resiliencia y el enfoque de vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo en la programación, identificación y ejecución de actividades de cooperación de los participantes de la UE. Por ejemplo, en el caso de Haití se han diseñado correctamente las estrategias de transición y los vínculos paralelos entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo.</p>	NINGUNO
			<p>La Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea y EuropeAid adaptaron sus instrumentos humanitarios mediante la incorporación de un capítulo sobre estrategias de salida y vinculación de la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo.</p>	<p>En la práctica, las estrategias de salida y transición no se han formalizado ni documentado. Por ejemplo, no están determinados los criterios de salida, no se designa el personal mínimo para garantizar, no se prevé un proceso de comunicación, y no se mencionan los indicadores que desencadenarán la salida.</p>
			<p>Las nuevas directrices de apoyo presupuestario presentadas en septiembre de 2012 (no hay cambios en 2017) prevén contratos de consolidación estatal con oportunidades para que los países obtengan apoyo para la creación de capacidad prestando una atención especial a las principales funciones de gestión de las finanzas públicas.</p>	NINGUNO
			<p>El Plan de Acción para la Mejora de la Gestión de las Finanzas Públicas solicitado en los requisitos de los contratos de consolidación estatal constituye la base para el seguimiento de la reforma de la gestión de las finanzas públicas, basándose en parámetros de referencia de tiempo limitado, y se informa de él periódicamente en cada evaluación sobre la admisibilidad de los expedientes de desembolso.</p>	NINGUNO
			<p>En el cuadro de seguimiento de la gestión de las finanzas públicas de las directrices de apoyo presupuestario se han incluido provisiones de la reforma de la gestión de las finanzas pública a corto plazo para proteger los fondos de la UE del despilfarro, la desviación y la ineficacia.</p> <p>En el caso de Haití, se a emitido una declaración del diálogo tripartito (Parlamento, Gobierno, sociedad civil) para involucrar a los socios en la puesta en marcha de reformas para proteger los fondos de la UE.</p>	NINGUNO
			<p>Se ha actualizado el modelo para la planificación de la continuidad de las actividades, que incluye disposiciones para la reorganización urgente del personal.</p>	NINGUNO



Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
15	IE 18/2014	Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid (acciones exteriores)	<p>El módulo TI de evaluación ofrece información instantánea sobre los recursos financieros necesarios para las evaluaciones. El módulo de seguimiento orientado a los resultados ofrece información sobre qué proyectos pueden ser objeto de seguimiento dentro de los presupuestos asignados a los contratistas. Los ejercicios de asignación de personal como WLAD, WLAHQ y OPTIMUS evalúan de forma periódica las necesidades de recursos humanos y proponen ajustes en consecuencia.</p> <p>Se definieron criterios claros de selección al objeto de tratar de garantizar una cobertura adecuada de los proyectos relevantes.</p> <p>En la fase de planificación y en el diseño de los módulos TI de evaluación y seguimiento orientado a los resultados se tiene en cuenta la complementariedad entre el seguimiento orientado a los resultados y las evaluaciones.</p> <p>La DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha dado pasos importantes para mejorar su sistema de supervisión de evaluaciones y presentación de informes: un análisis de las evaluaciones de proyectos de 2015, el despliegue del módulo TI de evaluación y la firma del contrato ESS.</p> <p>La supervisión de las actividades de evaluación se encuentra en proceso de mejorar de forma considerable con la aplicación del contrato ESS, firmado en diciembre de 2016.</p> <p>El módulo TI de evaluación se ha implantado en septiembre de 2016 y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha hecho obligatorio su uso.</p> <p>Existen directrices actualizadas en relación con la garantía de calidad para el seguimiento orientado a los resultados y las evaluaciones.</p> <p>Los módulos TI de evaluación y seguimiento orientado a los resultados incorporan funcionalidades que facilitan un proceso de garantía de calidad riguroso.</p> <p>Existen ejemplos debidamente documentados de un trabajo exhaustivo llevado a cabo por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y sus contratistas externos a fin de garantizar la calidad de los informes de seguimiento orientado a los resultados.</p> <p>Se ha iniciado la aplicación del contrato ESS que incluye la mejora de la ficha de evaluación de calidad; la documentación conexa se facilita en el informe inicial.</p>	<p>En WLAD, WLAHQ o OPTIMUS no se ha demostrado de qué manera se ha asegurado la asignación de recursos humanos, en especial entre el seguimiento orientado a los resultados y las evaluaciones. No hay información sobre el personal relacionado, según especificó el informe del Tribunal.</p> <p>Falta documentación sobre de la manera en que se aplicaron los criterios de selección al establecer los planes individuales de evaluación (ejemplos) a nivel de las delegaciones y las sedes.</p> <p>El contrato ESS, adjudicado solo en diciembre de 2016, todavía se encuentra en fase inicial. Por tanto, es necesario redoblar los esfuerzos encaminados a aplicar plenamente la recomendación del Tribunal, en particular en lo que se refiere al análisis de los motivos de las demoras en las evaluaciones y de las medidas adoptadas para abordar dichas demoras.</p> <p>Falta de eficacia en la entrega de los diputados al Parlamento Europeo por las delegaciones.</p> <p>NINGUNO</p> <p>NINGUNO</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>Hay más ejemplos de la aplicación de una garantía de calidad rigurosa por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo en los informes de seguimiento orientado a los resultados y de evaluación. El sistema de garantía de calidad mejoró, aunque aun queda por establecer claramente la participación del ESS en ello.</p> <p>En el caso de los informes de seguimiento orientado a los resultados, un contratista externo efectúa una comprobación sistemática que recibe la aprobación de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.</p> <p>En el caso de las evaluaciones, la nueva herramienta TI de evaluación ha incorporado un control obligatorio de la garantía de calidad de los informes.</p>	NINGUNO
			<p>El paquete «Legislar mejor» y las instrucciones del documento de acción aumentan la necesidad de objetivos SMAR e indicadores RACER con valores de referencia y objetivos.</p> <p>En la práctica, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo demostró esfuerzos en la revisión de los documentos de acción de los programas para garantizar el cumplimiento de las directrices mencionadas y la recomendación del Tribunal.</p>	NINGUNO
			<p>La DG Cooperación Internacional y Desarrollo mejoró su sistema de evaluación mediante la definición clara de criterios de selección y asegurando una cobertura razonable de proyectos y programas (véase la recomendación 4.3).</p> <p>Los nuevos documentos de acción crean un nexo entre los objetivos generales y los impactos previstos y hay ejemplos en los que se conciben indicadores claros.</p> <p>El marco para evaluar el impacto se ha definido con la aprobación del marco de resultados de la cooperación internacional y el desarrollo de la UE en marzo de 2015, en consonancia con el Programa para el Cambio.</p>	<p>Aún no está en marcha un mecanismo sistemático de recopilación de datos sobre los resultados de los programas durante, como mínimo, tres años después de su finalización, para demostrar inequívocamente el impacto y la sostenibilidad de los resultados logrados.</p> <p>Queda por demostrar un aumento en el porcentaje de las evaluaciones ex ante, necesario para demostrar resultados a largo plazo como por ejemplo los impactos.</p> <p>En octubre de 2016 se comunicaron insuficiencias de datos sobre resultados de desarrollo y de mecanismos para extraer las lecciones aprendidas («Review of the strategic evaluations») a la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.</p>

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
			<p>Los 19 indicadores clave de resultados demostraron en 2014 un aumento considerable con respecto al año anterior y también una tendencia creciente en 2016. Además, la mejora de los criterios de selección para las evaluaciones de los proyectos favorecen una mejor representatividad en la población y el logro de un mayor valor añadido con recursos limitados.</p> <p>La Comisión realizó un análisis y concluyó que un aumento del número de evaluaciones ex post no conduciría necesariamente a una mejor información sobre resultados y que conllevaría un gasto mientras que los recursos para la evaluación son limitados.</p> <p>La DG Cooperación Internacional y Desarrollo mejoró sus criterios de selección para la evaluación de proyectos, y aumentó el porcentaje de todas las evaluaciones (intermedias, finales y ex post).</p> <p>Se elaboró una revisión de las evaluaciones estratégicas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo que abarcó el período 2006-2016 con el fin de contribuir a la actualización de la política de cooperación al desarrollo de la UE (informe final en octubre de 2016).</p> <p>Hay ejemplos en los que un período de seguimiento de un año parece insuficiente para lograr unos resultados de aplicación positivos.</p> <p>En algunos casos se prevén evaluaciones de seguimiento estratégicas o se siguen las recomendaciones después de más de un año.</p> <p>La creación de un grupo operativo y de una nueva dinámica en relación con la unidad de gestión de conocimientos de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, que generaron mejoras continuadas que se prevé que se materialicen en los años venideros.</p>	<p>La DG Cooperación Internacional y Desarrollo no demostró un aumento de las evaluaciones ex post, aunque se lograron mejoras a través de vías alternativas.</p> <p>No existe un mecanismo sistemático de seguimiento de planes de acción de las recomendaciones de evaluaciones estratégicas durante más de un año en lo que respecta al formulario abierto.</p> <p>El módulo TI de evaluación aún no incluye evaluaciones estratégicas.</p>
			<p>La DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha desarrollado un módulo TI (evaluación) que funciona como base de datos y herramienta de gestión a raíz de los requisitos de la recomendación del Tribunal.</p>	NINGUNO

Nº	IE	Título del informe	Mejoras	Puntos débiles
16	IE 02/2014	¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales? (recursos propios)	<p>La Dirección General de Comercio ha elaborado una versión revisada del manual para las EIS. En cuanto a la política de la DG Comercio, se han llevado a cabo evaluaciones de impacto y evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad para todos los acuerdos comerciales importantes.</p> <p>La DG Comercio tiene un memorando de entendimiento actualizado con Eurostat y un acuerdo administrativo con el JRC para el proyecto UE-GTAP. Eurostat participa activamente en los grupos de control interservicios para las EIS.</p> <p>La DG Comercio ha actualizado los planes de evaluación y lleva a cabo evaluaciones ex post de manera más sistemática, incluyendo estimaciones de los ingresos sacrificados.</p> <p>La DG Comercio ha facilitado dos informes sobre los efectos del sistema.</p>	NINGUNO
17	IE 15/2014	El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo (crecimiento inteligente e integrador)	<p>Se han adoptado actos jurídicos que incluyen indicadores pertinentes y mensurables. Se han establecido normas y directrices para un uso y enfoque uniformes.</p> <p>Se han organizado talleres para los Estados miembros y otras formas de cooperación consular.</p> <p>Se creó una plataforma para el intercambio regular y oportuno de documentos e información. Se han mejorado y perfeccionado la cooperación y la consulta.</p> <p>Se organizaron varias actividades con miras a reforzar la capacidad administrativa.</p>	<p>La evaluación intermedia del SPG para las autoridades legislativas conforme a lo requerido en la base jurídica (artículo 40 del Reglamento (UE) n.º 978/2012) solo se estima que esté lista para finales de junio de 2018.</p> <p>Aún deben finalizarse y aprobarse algunos informes y documentos.</p> <p>La Comisión debería seguir colaborando con los Estados miembros para conseguir la creación de centros de aplicación comunes.</p> <p>NINGUNO</p> <p>El intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros mejoraría la implementación del FAMI y el FSI.</p>

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Informe Especial n.º 4/2014: Integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial**

Se retrasaron y aún están pendientes las versiones definitivas aprobadas de los segundos planes hidrológicos de cuenca. Todavía está pendiente realizar una mejor integración de los mecanismos en el desarrollo rural.

*Respuesta:* La Comisión está de acuerdo en que la evaluación de los segundos planes hidrológicos de cuenca todavía está pendiente, pero aún tiene intención de presentar el informe respectivo mucho antes de que finalice el plazo legal, en diciembre de 2018. No obstante, sobre la base de la evaluación ad hoc de las partes pertinentes, la información proporcionada en dichos planes se ha utilizado de manera eficaz con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones previas relativas al agua en los programas de desarrollo rural. Por consiguiente, la Comisión considera que se han garantizado las condiciones mínimas en cuanto a la aplicación de la DMA antes de comprometer fondos de desarrollo rural, es decir, la tarificación del agua, así como un conjunto de criterios de elegibilidad para la inversión en materia de riego. Así pues, la Comisión considera que se ha aplicado la recomendación con respecto a la política de desarrollo rural.

Las mejoras reales en la evaluación de las presiones que las prácticas agrícolas ejercen sobre el agua aún están pendientes y ya se han identificado lagunas en las prácticas reales de elaboración de informes por parte de los Estados miembros.

*Respuesta:* La Comisión confirma que la elaboración de las directrices para la evaluación de los impactos de los PDR a través de las evaluaciones que se presentarán en los informes anuales de 2019 está en curso.

*Esta incluye dos indicadores de impacto para la evaluación de las presiones que las prácticas agrícolas ejercen sobre el agua.*

*Estos mismos indicadores se analizarán en las evaluaciones ex post de los PDR 2014-2020, para las cuales se proporcionarán directrices.*

**Informe Especial n.º 08/2014: ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?**

Algunos Estados miembros no comunicaron a tiempo a la Comisión información básica sobre los nuevos regímenes de pagos directos, lo que redujo su capacidad de control. Las propias auditorías sobre los derechos de pago de la Comisión son susceptibles de mejora.

*Respuesta:* En virtud de la conclusión, la Comisión cambió su enfoque a fin de prestar mayor atención a la auditoría y la validación de los cálculos centrales, y los controles internos aplicados. Todas las auditorías que se han organizado o se organizarán a partir del segundo semestre de 2017 se ven afectadas por este cambio. Ya se han finalizado 3 auditorías (SE, IT y UK-Escocia). El informe de auditoría CAN/2017/002/SE se acaba de enviar al TCE el 20 de abril de 2018. El informe de auditoría de IT se enviará este mes.

No se dispone de información a nivel de la Comisión sobre las recuperaciones que se realizarán a escala de los Estados miembros en relación con la corrección de los derechos de pago asignados erróneamente en el marco del régimen de pago único o del régimen de pago básico, así como de los pagos calculados erróneamente.

*Respuesta:* De conformidad con el Derecho de la UE, corresponde a los Estados miembros realizar recuperaciones de los beneficiarios. Asimismo, los Estados miembros informan sobre estas recuperaciones por beneficiario, sin especificar los motivos para establecer la irregularidad que da lugar al inicio de la recuperación (es posible que el mismo beneficiario tenga varios incumplimientos en virtud de diferentes medidas de apoyo). La Comisión aplica correcciones financieras por falta de diligencia debida en la realización de recuperaciones. Estas correcciones se basan en el análisis de la gestión de los Estados miembros relativo a los procedimientos de recuperación, registrados de conformidad con los requisitos legales, es decir, por beneficiario, sin el desglose de las diferentes razones del pago indebido. Se solicita al TCE que tenga en cuenta el marco establecido en la legislación aplicable.

Los criterios de autorización para los organismos pagadores no hacen ninguna referencia a la exactitud y validez de los derechos de pago. Además, la metodología y las directrices de la Comisión que determinan la labor de los organismos de certificación con respecto a los derechos de pago son insuficientes.

*Respuesta:* Los criterios de autorización para los organismos pagadores se redactan sin enumerar todos los tipos de controles que deben ejecutarse. Los criterios de autorización se redactan de forma general sin hacer referencia a ninguna medida de apoyo. Al mismo tiempo, el Derecho de la UE prevé claramente que los organismos pagadores deben garantizar que «el importe que deba abonarse al beneficiario es conforme con la normativa de la Unión» [apartado I, letra A), punto i), del anexo I del Reglamento Delegado (UE) n.º 907/2014]. La Comisión considera que el sistema existente es sólido y produce buenos resultados, teniendo en cuenta también el porcentaje de error muy bajo para los pagos directos (por debajo del límite de importancia relativa en el Informe Anual de 2016 del TEC). Con respecto al trabajo de los organismos de certificación, la Comisión considera además que las directrices actuales relativas a las obligaciones de los organismos de certificación son claras y completas, por lo que el marco proporcionado es suficiente.

Las directrices de la Comisión no pueden ser demasiado prescriptivas, ya que los organismos de certificación son auditores cualificados y, con arreglo a las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional, deben recurrir a su criterio profesional a la hora de realizar las labores de certificación.

**Informe Especial n.º 09/2014: ¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?**

La introducción de aclaraciones y prioridades por parte de la Comisión solo puede mejorar parcialmente la situación, ya que no evita el apoyo a más largo plazo (hasta cinco años) para los mismos beneficiarios, en los mismos mercados objetivo, en terceros países.

Al haber rechazado la recomendación, la Comisión no tiene la intención de aplicarla íntegramente. En consecuencia, aún persisten los riesgos que el TCE identificó en el Informe Especial n.º 9/2014.

*Respuesta: La Comisión considera que una vez que un agente económico se ha beneficiado del apoyo para una operación de promoción en el mercado de un tercer país, durante un período de tres años, posiblemente cinco, el agente económico deja de tener derecho al apoyo para la misma operación en el mismo mercado, incluso en el siguiente período de programación. Este concepto se explicó claramente en una carta enviada a un Estado miembro en enero y se ha debatido en el Comité del vino en marzo de este año.*

**Informe Especial n.º 22/2014: Haciendo realidad la economía: cómo mantener bajo control los costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiados por la UE**

Puesto que las orientaciones no son un documento obligatorio y vinculante, la Comisión no puede saber cuántos Estados miembros o regiones realmente las utilizaron, con objeto de mejorar sus sistemas de control.

En total, entre febrero de 2015 y enero de 2016, la REDR organizó solo tres sesiones de formación relativas a la moderación de los costes y las opciones de costes simplificados. Al haber 118 PDR, es posible que la Comisión deba hacer más para garantizar que todos los Estados miembros o regiones tengan la oportunidad de participar o participen en los mismos.

La plataforma de intercambio de buenas prácticas de la REDR podría mejorarse incluyendo ejemplos de buenos procedimientos administrativos, como los relativos a la moderación de los costes.

*Respuesta: La Comisión considera esta recomendación aplicada. La Comisión ha indicado las diferentes ocasiones en las que los temas en cuestión se debaten con los Estados miembros, así como las modificaciones recientes del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014. A petición de los Estados miembros, el documento de orientación sobre los controles y las sanciones se actualizará en el transcurso de 2018.*

**Informe Especial n.º 23/2014: Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿cuáles son sus causas y cómo se están abordando?**

Los informes de ejecución que los Estados miembros enviarán antes del 30 de junio de 2017 brindarán a la Comisión la oportunidad de obtener una visión actualizada y más detallada sobre la ejecución de los PDR.

*Respuesta: El informe anual de ejecución ampliado para los programas de desarrollo rural que se presentará en 2019 incluirá más información sobre la ejecución de los PDR.*

La Comisión se compromete a evaluar la concepción de las políticas y la necesidad de cada medida de apoyo sobre la base de los resultados de la ejecución del período de programación 2014-2020, antes de presentar propuestas para el próximo período de programación.

*Respuesta: La Comisión se comprometió a estudiar la forma de mejorar el rendimiento de la política de desarrollo rural en su conjunto. En este sentido, se han iniciado ya reflexiones en el contexto de la preparación de la Comunicación de la Comisión sobre la modernización y la simplificación de la PAC.*

**Informe Especial n.º 24/2014: ¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?**

La realización de un conjunto de criterios básicos en toda la UE, tal como recomendó el Tribunal, todavía está pendiente o en elaboración.

*Respuesta: La Comisión está de acuerdo en que la aplicación de la recomendación está en curso. La Comisión inició una consulta con el Grupo de expertos sobre incendios forestales de la Comisión con el fin de establecer criterios comunes. Como los tipos de bosques, la vulnerabilidad a los incendios, las condiciones geográficas y climáticas y los niveles de peligro de incendio son muy diferentes en la UE, se trata de un ejercicio conjunto con los diferentes servicios de la Comisión y los Estados miembros implicados. Parece que los resultados pueden esperarse para finales de 2018. La DG Medio Ambiente junto con el CCI es responsable de esta cuestión, ya que son quienes lideran el Grupo de expertos sobre incendios forestales.*

Sigue estando pendiente la realización de una evaluación de la eficacia de las acciones debido a que la mayoría de los proyectos financiados en virtud del nuevo período de programación aún no han concluido ni se han auditado.

*Respuesta: La Comisión consideró que esta recomendación ha sido aplicada. Las acciones emprendidas por la Comisión, entre las que se incluyen, entre otras, las auditorías de conformidad sobre los sistemas de control de los Estados miembros en curso, y la supervisión de los planes de acción sobre las deficiencias identificadas, se consideran eficaces. Estas acciones tienen por objeto abordar los desafíos conocidos con la aplicación de medidas y están en curso hasta el final del período de programación actual. Por consiguiente, aún no es posible realizar una evaluación final sobre su eficacia.*

La Comisión ha confirmado en el RAD que su aplicación «solo se puede completar en 2019».

En consecuencia, como temía el Tribunal en las conclusiones (apartado 81) del Informe Especial n.º 24/2014, existe el riesgo de que si las nuevas herramientas de seguimiento propuestas no mejoran el marco de seguimiento para este apoyo específico, persistan en el período 2014-2020 las deficiencias en materia de seguimiento identificadas en dicho informe.

*Respuesta: El informe anual de ejecución ampliado para los programas de desarrollo rural que se presentará en 2019, incluirá más información sobre la aplicación de la medida en consonancia con los objetivos específicos.*

### **Informe Especial n.º 01/2014: Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE**

En el proceso de negociación, la Comisión podría haber solicitado indicadores de resultados para los proyectos de transporte urbano, pero al no existir indicadores de resultados obligatorios predefinidos en el marco del FEDER, no todos los PO que tienen proyectos de transporte urbano han definido dichos indicadores.

No existen indicadores a nivel de los propios proyectos ni indicadores relacionados con la calidad de los servicios y el nivel de satisfacción de los usuarios, y el uso de encuestas de satisfacción de los usuarios no es ni sistemático ni obligatorio.

*Respuesta: Los indicadores de resultados incluidos en los programas 2014-2020 se seleccionaron teniendo en cuenta los problemas que abordaría el programa, la dirección del cambio deseado y la situación a que se llegará (objetivo). En consecuencia, es posible que cuando el objetivo general de las intervenciones complejas, incluidas las reducidas inversiones en transporte urbano, era la eficiencia energética o la disminución de las emisiones de partículas, las autoridades de gestión no seleccionaron indicadores de resultados directamente relacionados con el uso del transporte público, ya que no eran pertinentes para los objetivos del programa. Esto contribuyó, además, a reducir los trámites administrativos asociados con la búsqueda de cofinanciación.*

*Cuando solicitan financiamiento de la UE, todos los proyectos tienen indicadores específicos del proyecto. Las modalidades para su inclusión se dejan a la discreción de los Estados miembros y dependen de los enfoques nacionales. Las solicitudes de los proyectos revelan mucha información sobre las realizaciones esperadas de los mismos (las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero y la calidad del aire local, la reducción de la congestión, la reducción del tiempo de viaje y de los accidentes, y otros factores externos del sector del transporte).*

*La Comisión considera que las acciones a escala de la UE son proporcionales. Por consiguiente, se recomienda la realización de «encuestas de satisfacción de los usuarios» para proyectos en los que, sobre la base de los pronósticos de demanda y el análisis de coste-beneficio, existe una necesidad real de realizar el seguimiento de dichos aspectos, con el fin de garantizar el uso óptimo de la infraestructura y la viabilidad económica del proyecto. En el caso de los proyectos relacionados, por ejemplo, con la modernización de los servicios de tranvía existentes en rutas ya existentes, y en los casos en que ya existe una demanda suficiente, la existencia de una encuesta de satisfacción de los usuarios podría considerarse un requisito excesivo.*

En cualquier caso, ni la tasa de utilización ni los beneficios se incluyen en los acuerdos de subvención ni se miden por proyecto.

Habida cuenta de la falta de indicadores de resultados predefinidos, por sector, en la regulación del FEDER, todavía no existen normas unificadas para medir el rendimiento del transporte urbano para el período de programación 2014-2020.

*Respuesta: Las obligaciones de control de los Estados miembros se refieren al nivel de eje prioritario. Las modalidades de seguimiento se dejan a la discreción de los Estados miembros, ya que la información puede recabarse o bien a través de los beneficiarios o de las evaluaciones de impacto que proporcionan las autoridades de gestión. La segunda opción puede ser más eficaz, especialmente para los proyectos de transporte público y, en particular, si hay más de un proyecto financiado por la UE en la misma ciudad.*

Aun no hay mediciones a nivel de proyecto individual, como requieren las recomendaciones.

Habida cuenta de la falta de indicadores de resultados predefinidos, por sector, en la regulación del FEDER, todavía no existen normas unificadas para medir el rendimiento del transporte urbano para el período de programación 2014-2020.

*Respuesta: El sistema de seguimiento fue diseñado para hacer posible la medición a nivel de programa. Se incluyó un conjunto de indicadores predefinidos en la base jurídica a fin de medir el progreso a nivel de realización, pero los órganos legislativos no aprobaron un proyecto similar a nivel de indicadores de resultado. No obstante, dichos indicadores se podrían haber propuesto como indicadores de resultado específicos del programa, aunque no se hubieran podido agregar a escala de la UE debido a las diferencias en las definiciones de los mismos. Este enfoque es proporcional, teniendo en cuenta que la medición de los resultados de los proyectos de transporte urbano puede variar de una ciudad a otra incluso dentro de un Estado miembro.*

**Informe Especial n.º 07/2014: ¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?**

No hay pruebas de que el proceso siempre comience con un programa de vivero de empresas detallado y personalizado, de que se realice un seguimiento de su ejecución y de que siempre se evalúe el logro de los objetivos de la empresa.

Todavía no hay directrices generales dirigidas a los Estados miembros que exijan explícitamente la inclusión de todas las condiciones para la cofinanciación de la UE de viveros de empresas en todos los PO nacionales que contemplen su uso, tal como recomienda el TCE.

*Respuesta: Se informó a los Estados miembros del Informe Especial n.º 7/2014 y de las recomendaciones que en él figuran. La Comisión señaló que algunos programas operativos debían incluir disposiciones sobre la necesidad de prestar atención a los programas de incubación, la necesidad de acompañar a las pymes durante los primeros años y el requisito de apoyar la viabilidad de las empresas de nueva creación, así como ofrecerles programas de asesoramiento y de aprendizaje.*

*En el marco de la gestión compartida, la Comisión supervisa la ejecución de los programas, pero no la de los proyectos individuales. Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de seleccionar para recibir apoyo aquellos proyectos contribuyan mejor a los objetivos del programa en cuestión y solicitar al posible beneficiario la elaboración de un programa de incubación detallado y personalizado para cada empresa cliente. En consecuencia, deben incluir en los acuerdos de subvención obligaciones contractuales adecuadas para los beneficiarios que les garanticen que se lograrán las realizaciones y resultados deseados en las operaciones seleccionadas.*

*La Comisión elaboró un conjunto completo de guías temáticas relacionadas con la aplicación del objetivo temático 1, relativo al fortalecimiento de la investigación y la innovación, entre las que se incluyen: innovación de servicios, industrias creativas, la conexión las universidades y el crecimiento regional, invernaderos de empresas basados en la innovación y conectar el crecimiento inteligente y sostenible a través de la especialización inteligente. Estas han sido ampliamente promovidas por la Comisión y están disponibles, en inglés, en el siguiente enlace: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3pguide>*

*Estas guías temáticas se sugirieron también como lectura adicional en el documento titulado «Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds Part II», y se recomendó su seguimiento, en el desempeño de la función de asesoramiento de la Comisión, en los comités de seguimiento de los programas operativos pertinentes.*

Todavía no todos los Estados miembros imponen como condición para la cofinanciación de la UE de viveros de empresas ofrecer servicios de incubación también a las empresas no residentes.

Todavía no hay directrices generales dirigidas a los Estados miembros que exijan explícitamente la inclusión de todas las condiciones para la cofinanciación de la UE de viveros de empresas en todos los PO nacionales que contemplen su uso, tal como recomienda el TCE.

*Respuesta: La Comisión considera que los viveros pueden ofrecer sus servicios también a empresas no residentes, pero solo en los Estados miembros que esta señala como ejemplo, de forma que la ayuda de incubación tenga una repercusión más amplia en la comunidad empresarial local y aumente las posibilidades de trabajo en red.*

El establecimiento de estos sistemas de seguimiento no es una condición para la cofinanciación, sino que se solicita de forma voluntaria.

*Respuesta: En el marco de la gestión compartida de los fondos estructurales, no hay una base jurídica para que la Comisión exija explícitamente la incorporación de este elemento en el proceso de diseño. La Comisión recomienda que los viveros de empresas que reciben cofinanciación de la UE establezcan un sistema de seguimiento basado también en los datos empresariales de los clientes que reciben su asistencia.*

**Informe Especial n.º 12/2014: ¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?**

La Comisión no realiza un seguimiento en detalle de los PO. Dado el modo de gestión, esto sigue siendo una responsabilidad a nivel de los EM.

*Respuesta: La Comisión realiza un seguimiento de la ejecución de los programas operativos a través de los medios previstos en los Reglamentos subyacentes: el comité de seguimiento, los informes anual y final de ejecución, la reunión anual de revisión.*

La Comisión debate con los Estados miembros las cuestiones relativas a los proyectos preparatorios, pero esto no se considera suficiente en los documentos de orientación.

*Respuesta: La Comisión destaca que los documentos de orientación pertinentes se publicaron antes que el informe especial y que la preparación de los programas operativos en los Estados miembros. La Comisión se asegurará de que esta cuestión se considere de forma adecuada en los documentos de orientación para el marco financiero plurianual posterior a 2020.*

Todavía es pronto para evaluar la totalidad del proceso y, por lo tanto, la precisión del mecanismo.

*Respuesta: Los datos financieros según las categorías de gastos, incluida la ponderación de la biodiversidad, están a disposición del público en el catálogo del portal de datos abiertos del Fondo Europeo de Inversiones Estructurales (FEIE). No es posible realizar un análisis ex post y, en consecuencia, evaluar la precisión de la metodología de seguimiento de la biodiversidad antes de que se ejecute una parte importante del presupuesto.*

#### **Informe Especial n.º 20/2014: ¿Ha sido eficaz la ayuda del FEDER a las pymes en el ámbito del comercio electrónico?**

Se deben proporcionar más orientaciones y realizar más controles a nivel de los Estados miembros a fin de asegurar que los sistemas de seguimiento e información existentes proporcionan información fiable y oportuna sobre el progreso y el rendimiento de los PO.

*Respuesta: Para el período de programación 2014-2020, de conformidad con el artículo 50 del Reglamento de Prestación Común (RPC), los Estados miembros deben presentar un informe anual sobre la ejecución de todos los programas, respectivamente. Estos incluirán información sobre, entre otros, los indicadores comunes y específicos del programa y los valores previstos cuantificados. La Comisión realiza una evaluación exhaustiva de la información proporcionada en estos informes y, en caso de dudas sobre la fiabilidad y oportunidad de los datos proporcionados, los informes se devuelven a los Estados miembros para ser modificados.*

*Asimismo, la Comisión y los Estados miembros realizan auditorías sobre la fiabilidad de los datos sobre resultados. Los datos poco fiables se considerarán una deficiencia del sistema de gestión y control y pueden dar lugar a correcciones financieras. En 2017, la Comisión realizó 9 auditorías sobre la fiabilidad de los datos. Puesto que acaban de empezar a realizarse, las auditorías de la Comisión se concentraron en el desarrollo de sistemas recopilación y notificación de datos sobre rendimiento. Por consiguiente, las auditorías pueden considerarse esfuerzos de la Comisión dirigidos a la prevención y el desarrollo de la capacidad. Una vez que se avance con la realización de las auditorías, las autoridades de auditoría informarán también sobre la falta de fiabilidad de los datos sobre resultados, como parte de su trabajo y de la garantía anual que proporcionan.*

La Comisión no propuso indicadores estándar pertinentes para los objetivos estratégicos de la UE en el ámbito del comercio electrónico, como se anunció.

*Respuesta: En el período 2014-2020, el uso de «indicadores comunes» se convirtió en obligatorio, cuando era pertinente. El desarrollo del comercio electrónico en las pymes es solo uno de los tipos de intervenciones posibles en el ámbito del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El apoyo limitado asignado por los Estados miembros a este tipo de intervención en el período de programación anterior no justificaba el establecimiento de un «indicador común» en este ámbito. Para el período posterior a 2020, la Comisión estudiará formas de mejorar el conjunto de indicadores de los programas, entre ellas, en particular, el desarrollo de «indicadores comunes». No obstante, los programas operativos que financian el desarrollo del comercio electrónico en las pymes pueden establecer indicadores específicos que sean pertinentes para la intervención. Los indicadores fueron negociados y finalmente adoptados por la Comisión, como parte de los programas operativos.*

La Comisión no exigió en los acuerdos de subvención que se definiera un conjunto mínimo de indicadores sólidos con objetivos relacionados.

*Respuesta: En el marco de la gestión compartida, la Comisión supervisa la ejecución de los programas, pero no la de los proyectos individuales. Las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de seleccionar para recibir apoyo aquellos proyectos que contribuyan mejor a los objetivos del programa en cuestión. En consecuencia, deben incluir en los acuerdos de subvención obligaciones contractuales adecuadas para los beneficiarios que les garanticen que se lograrán las realizaciones y resultados deseados en las operaciones seleccionadas, con el fin de alcanzar los indicadores objetivo a nivel de prioridad o de programa operacional.*

#### **Informe Especial n.º 21/2014: Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad**

Existe un mayor riesgo de que, con la revisión del RGEC, los Estados miembros aprovechen la oportunidad de utilizar fondos públicos para aeropuertos pequeños y financieramente no viables.

*Respuesta: La Comisión considera que los cambios en la legislación en materia de ayudas estatales no tienen un efecto directo sobre la manera en que se asigna la cofinanciación de la UE en el marco de la política de cohesión.*

#### **Informe Especial n.º 18/2014: Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid**

Existe una falta de documentación relativa a la forma en que se aplicaron los criterios de selección cuando las delegaciones y la sede establecieron los planes de evaluación individuales (ejemplos).

*Respuesta: La Comisión está de acuerdo con esta evaluación y actualmente está adoptando medidas encaminadas a mejorar este aspecto de la planificación de las evaluaciones.*

El contrato del SEE, que se adjudicó solo en diciembre de 2016, aún se encuentra en una fase inicial. En consecuencia, es necesario realizar mayores esfuerzos a fin de aplicar íntegramente la recomendación del Tribunal, especialmente en lo que respecta al análisis de los motivos de los retrasos en las evaluaciones y las medidas que se han adoptado para resolverlos.

Falta de eficacia en la realización de los PEM por parte de las Delegaciones.

*Respuesta: En efecto, el trabajo del SEE aún se encuentra en su fase inicial. Ya se están realizando análisis y adoptado medidas correctoras, como se ha demostrado anteriormente: la colaboración positiva con las Delegaciones de la UE y las unidades centrales ha permitido reunir a 85 OEP (que sustituye a la asignación) para 2018, con una tasa de respuesta del 91 % de las 93 Delegaciones contactadas. La funcionalidad para codificar el OEP está disponible en EVAL desde finales de marzo de 2018. Todos los OEP de 2018 serán codificados por el SEE en EVAL y el OEP de 2019 será codificado directamente por las delegaciones y las propias dependencias de las sedes. Esta nueva funcionalidad facilitará el análisis y el seguimiento de las evaluaciones por parte de las delegaciones y de las dependencias en las sedes.*

Todavía no existe un mecanismo sistemático de recogida de datos sobre los resultados de los programas, hasta tres años después de su conclusión, que demuestre claramente el impacto y la sostenibilidad de los resultados logrados.

Aún no se ha demostrado que se haya dado un aumento en la proporción de evaluaciones ex post, lo cual es necesario para demostrar los resultados a más largo plazo.

En octubre de 2016, se informó a DEVCO («Revisión de las evaluaciones estratégicas») de las deficiencias en los datos sobre los resultados de desarrollo y en los mecanismos dedicados a las lecciones aprendidas.

*Respuesta: La Comisión inicialmente no aceptó esta recomendación y sigue estando en desacuerdo con ella.*

*En cuanto al aumento de la proporción de evaluación ex post, la Comisión considera que la evaluación sistemática ex post de los programas no es rentable en términos de utilidad de la información proporcionada. La información sobre resultados a largo plazo de las intervenciones se integra en las evaluaciones estratégicas que realiza la Comisión, las cuales proporcionan una mejor visión de los impactos de las intervenciones en un área geográfica o temática determinada.*

*Las evaluaciones siguen los requisitos de la nueva Comunicación de 2013, Reforzar los cimientos de la legislación inteligente: mejorar la evaluación [COM(2013) 686 final] y las directrices para la mejora de la legislación, publicadas el 19 de mayo de 2015, cuyos objetivos son, entre otros, promover una «cultura de evaluación» en la Comisión y aplicar el «principio de evaluar primero», según lo establecido en la política de evaluación común de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo/SEAE, con el objeto de fomentar la transparencia del proceso de evaluación y la utilización de sus resultados. En 2016, la Comisión siguió haciendo hincapié en la mejora de la planificación y realización de las evaluaciones de los proyectos: se han iniciado la elaboración de dos herramientas principales (los Planes de seguimiento y evaluación y el Módulo de evaluación) y se ha contratado un equipo de servicio de apoyo externo.*

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo no demostró un aumento de las evaluaciones ex-post, si bien se lograron mejoras por vías alternativas.

*Respuesta: En su respuesta inicial, la Comisión aceptó esta recomendación siempre que un análisis más detallado mostrara que el aumento de las evaluaciones ex post era eficaz y útil. El estudio que se realizó llegó a la conclusión de que un aumento en la proporción de evaluaciones ex post, aunque sin duda tendría un coste, no necesariamente se traduciría en una mejor información sobre resultados, ya que dicha información podría no llegar en el momento más apropiado para la toma de decisiones.*

*En consonancia con la recomendación de la TCE y a raíz de dicho análisis, la Comisión estuvo de acuerdo en que era necesario mejorar los fundamentos de las evaluaciones de proyectos y programas: la selección en cada fase (intermedia, final, ex post) dentro del marco de un programa de país, teniendo asimismo en cuenta los otros instrumentos de elaboración de informes (RFW) y los objetivos de las evaluaciones (el equilibrio entre rendición de cuentas y aprendizaje). Se han adoptado medidas al respecto.*

*La información sobre resultados a largo plazo de las intervenciones se integra en las evaluaciones estratégicas que realiza la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, las cuales proporcionan una mejor visión de los impactos de las intervenciones en un área geográfica o temática determinada.*

Por lo que se refiere a la «fiche contradictoire», no existe un mecanismo sistemático de seguimiento de los planes de acción relativos a las recomendaciones formuladas en las evaluaciones estratégicas, durante un período superior a un año.

El módulo de TI EVAL aún no incluye evaluaciones estratégicas.

*Respuesta: Si bien solo se da seguimiento a la fiche contradictoire después de un año, salvo excepciones, la Comisión desea señalar que el seguimiento y la aceptación de los resultados de una evaluación es un proceso a largo plazo que no se limita al instrumento formal de la fiche contradictoire. Este incluye la participación en los procesos de programación y de toma de decisiones en los que se debe incluir la información relacionada con la evaluación.*

## ANEXO 3.3

## RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

N.º del Informe Especial	Título de Informe Especial	Recomendación a los Estados miembros número y ámbito / resumen
1/2017	Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la Red Natura 2000.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) y b) Lograr la plena aplicación de las Directivas Natura 2000</li> <li>2. a), b) y c) Financiación y contabilidad de los costes de Natura 2000</li> <li>3. a) y c) Medición de los resultados logrados por Natura 2000</li> </ol>
2/2017	Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. a) Proporcionar información financiera para el seguimiento</li> <li>4. Dejar de usar los indicadores específicos de los programas que sean innecesarios</li> <li>5. Garantizar que se recopilan los datos pertinentes para determinar los efectos de las intervenciones del FEDER</li> </ol>
3/2017	¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestionar las expectativas mediante el establecimiento de objetivos y metas realistas y alcanzables y realizar evaluaciones de las divergencias y análisis de mercado antes de implantar los sistemas</li> <li>2. Instaurar estrategias de divulgación adecuadas para proponer objetivos anuales concretos y mensurables e identificar los principales desafíos y planes de acción para resolverlos.</li> <li>3. Facilitar un panorama completo de los costes derivados de la aplicación de la Garantía Juvenil para dar prioridad a las medidas relacionadas que deben aplicarse</li> <li>4. Garantizar que las ofertas solo se consideren de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en dicho mercado</li> <li>5. Mejorar los sistemas de supervisión y notificación a fin de aportar con regularidad datos de calidad que faciliten el desarrollo de políticas para los jóvenes con mayor base empírica</li> </ol>
6/2017	Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos».	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Intervenciones de expertos</li> </ol>
8/2017	Los controles pesqueros de la UE: son necesarios más esfuerzos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. a) Mejorar la fiabilidad de la información sobre las flotas pesqueras</li> <li>2. c) Mejorar el seguimiento de las medidas de gestión de la pesca</li> <li>3. a), b) y c) Mejorar la fiabilidad de los datos pesqueros</li> <li>4. a), c) y d) Mejorar las inspecciones y las sanciones</li> </ol>
10/2017	El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar la lógica de intervención mediante el refuerzo de la evaluación de necesidades y la definición de objetivos SMART</li> <li>2. Mejorar la orientación de las medidas</li> <li>3. Segundo y tercer guion — Mejorar el sistema de seguimiento y evaluación</li> </ol>

N.º del Informe Especial	Título de Informe Especial	Recomendación a los Estados miembros número y ámbito / resumen
12/2017	Aplicación de la Directiva sobre el agua potable: la calidad del agua y el acceso a ella mejoran en Bulgaria, Hungría y Rumanía, pero las necesidades de inversión siguen siendo considerables.	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Exigir que en todos los proyectos de infraestructuras hídricas destinados a cumplir los objetivos nacionales se incluyan como criterios de selección planes para alcanzar un determinado nivel de reducción de las pérdidas de agua</li> <li>5. a) y b) Garantizar que las tarifas del agua posibiliten la sostenibilidad de la infraestructura del agua y considerar, en caso necesario, la posibilidad de conceder apoyo financiero o de otro tipo a los hogares para los que el coste de los servicios de agua se encuentre por encima del coeficiente de asequibilidad</li> </ol>
13/2017	Un Sistema único de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo: ¿se hará alguna vez realidad la decisión política?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluación de los costes del despliegue del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario</li> <li>2. Desmantelamiento de los sistemas de señalización nacionales</li> <li>3. Rentabilidad comercial individual para los gestores de infraestructuras individuales y las empresas ferroviarias,</li> <li>6. a) Armonización de los planes de despliegue nacionales, la supervisión y la ejecución</li> <li>8. a) y b) Orientar mejor la financiación de la Unión</li> </ol>
16/2017	Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. b) Los Estados miembros deberían especificar de qué manera se procederá a la ejecución, el seguimiento y la notificación de los mecanismos de coordinación, complementariedad y sinergia entre los programas de desarrollo rural y otros programas en el contexto de las normas de la UE</li> </ol>
18/2017	Cielo Único Europeo: un cambio de cultura, pero no un cielo único.	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Garantizar la plena independencia y la capacidad de las autoridades nacionales de supervisión</li> </ol>
19/2017	Regímenes de importación: las insuficiencias en el marco jurídico y una aplicación ineficaz afectan a los intereses financieros de la UE	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. a), b), c) y d) Los Estados miembros deberían condicionar las dispensas de controles sugeridos por un filtro de riesgos en particular a la aprobación jerárquica previa o inmediata, introducir controles en sus sistemas electrónicos de despacho aduanero, verificar <i>ex post</i> el cumplimiento por los operadores de la franquicia arancelaria para envíos de escaso valor y elaborar planes de investigación para combatir el abuso de estas franquicias</li> </ol>

## ANEXO 3.4

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A CUESTIONES DE RENDIMIENTO

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2014	<p><b>Recomendación 1:</b></p> <p>la estrategia de la UE y el MFP tendrían que coincidir más, sobre todo en cuanto a horizontes temporales y prioridades, para que haya mecanismos adecuados de seguimiento e información que faciliten a la Comisión la presentación efectiva de informes sobre la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020. La Comisión debería formular al legislador las propuestas necesarias para solventar esta cuestión.</p>			X				
	<p><b>Recomendación 2:</b></p> <p>las finalidades políticas de alto nivel de la estrategia de la UE tienen que traducirse en objetivos operativos que resulten de utilidad para los responsables. Para la estrategia que suceda a Europa 2020, la Comisión debería proponer al legislador que:</p> <p>a) la finalidades políticas de alto nivel se reflejen en los objetivos a nivel de la UE;</p> <p>b) los programas y acuerdos de asociación traduzcan a su vez estos objetivos para toda la UE en objetivos operativos para los Estados miembros, y que se mantenga también esta exigencia para los programas gestionados directamente por la Comisión;</p>					X		
	<p><b>Recomendación 3:</b></p> <p>tendría que reforzarse cuanto antes la orientación a los resultados. La Comisión debería proponer al legislador que:</p> <p>a) los Estados miembros incluyan en sus acuerdos y programas de asociación los resultados cuantificados que la financiación tiene previsto alcanzar</p> <p>b) todos los programas y acuerdos de asociación incluyan indicadores comunes de resultados, en la medida de lo posible compartidos por diferentes fondos, que hayan sido concebidos para supervisar los avances a escala local, nacional y europea.</p> <p>c) el marco de rendimiento (incluida la reserva de eficacia en su caso) se base, en la medida de los posible, en indicadores de resultados comunes.</p>						X	



## CAPÍTULO 4

**Ingresos**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	4.1-4.4
Descripción sucinta de los ingresos	4.2-4.3
Ámbito y enfoque de la fiscalización	4.4
Regularidad de las operaciones	4.5
Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno	4.6-4.20
El número de reservas del IVA y la RNB y de observaciones pendientes con relación a los recursos propios tradicionales en general se mantiene inalterado	4.7-4.8
La Comisión siguió aplicando su plan plurianual de verificación de la RNB y avanzó en su evaluación del impacto de la globalización en las cuentas nacionales	4.9-4.11
Existen insuficiencias en la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros	4.12-4.16
El proceso de salvaguardia eficaz de los ingresos de la UE se ha visto dilatado por una supervisión insuficiente de los flujos de importaciones	4.17
Existen insuficiencias en las verificaciones del recurso propio basado en el IVA	4.18-4.19
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza	4.20
Conclusión y recomendaciones	4.21-4.23
Conclusión	4.21
Recomendaciones	4.22-4.23
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 31.12.2017.	
Anexo 4.3 – Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo expone las constataciones del Tribunal en materia de ingresos, que consisten en los *recursos propios* y otros ingresos. El **recuadro 4.1** contiene un desglose de los ingresos en 2017.

Recuadro 4.1 — Ingresos — Desglose de 2017

(miles de millones de euros)

<b>Recurso propio basado en la renta nacional bruta</b> 56 % 78,4	<b>Recursos propios tradicionales</b> 15 % 20,4	<b>Recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido</b> 12 % 16,6	
	<b>Contribuciones y restituciones relativas a acuerdos y programas de la Unión</b> 9 % 12,2	<b>Excedente del ejercicio anterior</b> 5 % 6,4	
		<b>Otros ingresos</b> 1 % 2,1	<b>Multas e intereses de demora</b> 2 % 3,6
	<b>Total ingresos en 2017 <sup>(1)</sup></b>		

<sup>(1)</sup> Este importe representa los ingresos reales del presupuesto de la UE. El importe de 136 200 millones de euros que figura en el estado de los resultados financieros se calcula con arreglo al sistema de devengo.

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Descripción sucinta de los ingresos**

4.2. La mayor parte de los ingresos (83 %) procede de las tres categorías de recursos propios siguientes:

- a) El **recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)** proporciona el 56 % 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 <sup>(1)</sup>.
- b) Los **recursos propios tradicionales** representan el 15 % de los ingresos de la UE. Comprenden los derechos de aduana sobre las importaciones (20 300 millones de euros) y las cotizaciones sobre la producción de azúcar (100 millones de euros). Ambos son 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 12 % de los ingresos de la UE, y consiste en contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme <sup>(2)</sup> a las bases imponibles del IVA armonizadas de los Estados miembros.

4.3. Los ingresos también engloban importes percibidos de otras fuentes, de las cuales las más significativas son contribuciones y restituciones derivadas de acuerdos y programas de la Unión <sup>(3)</sup> (9 % de los ingresos de la UE), el excedente del ejercicio 2016 (5 % de los ingresos de la UE), y las multas y los intereses de demora (2 % de los ingresos de la UE).

---

<sup>(1)</sup> 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.

<sup>(2)</sup> 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 %.

<sup>(3)</sup> Consiste principalmente en restituciones de importes no utilizados procedentes de distintos fondos de los ámbitos de cohesión y recursos naturales (6 600 millones de euros), y la liquidación de las cuentas del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (1 300 millones de euros).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ámbito y enfoque de la fiscalización**

4.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a los ingresos de 2017:

- a) una muestra de 55 órdenes de cobro<sup>(4)</sup> de la Comisión, concebida para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos;
- b) si los *informes anuales de actividad* de la Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos) y Eurostat presentaban información sobre la regularidad de los ingresos que fuera en general coherente con los propios resultados de auditoría del Tribunal;
- c) 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, liquidar y recaudar dichas contribuciones<sup>(5)</sup>;
  - ii) gestionar los recursos propios tradicionales, y garantizar que los Estados miembros dispongan de sistemas eficaces para recaudar 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.
- d) los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales<sup>(6)</sup> en tres Estados miembros seleccionados (la República Checa, Alemania y los Países Bajos)<sup>(7)</sup>.

---

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

<sup>(5)</sup> 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.

<sup>(6)</sup> 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.

<sup>(7)</sup> Estos tres Estados miembros se seleccionaron teniendo en cuenta el volumen de su contribución.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

4.5. El **anexo 4.1** resume los resultados de la verificación de las *operaciones*. Ninguna de las 55 operaciones examinadas estaba afectada por *errores*.

**EXAMEN DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y DE OTROS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO**

4.6. Como se indica en el apartado 4.4, el Tribunal seleccionó y examinó varios sistemas. Los comentarios siguientes no afectan a la opinión global del Tribunal sobre la *regularidad* de los ingresos de la UE (véase el capítulo 1), pero señalan aspectos en los que su liquidación y recaudación podrían mejorar.

**El número de reservas del IVA y la RNB y de observaciones pendientes con relación a los recursos propios tradicionales en general se mantiene inalterado**

4.7. Cuando la Comisión detecta casos de incumplimiento potencial de los reglamentos sobre recursos propios<sup>(8)</sup>, puntualiza los datos como pendientes y susceptibles de modificaciones. 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.

4.8. El número de reservas del IVA y la RNB y de observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales en general se mantienen inalterados (véase el **anexo 4.2**). El impacto de estas reservas y observaciones pendientes en el presupuesto de la UE deberá ser determinado posteriormente por la Comisión, teniendo en cuenta la información que han de facilitar los Estados miembros.

---

<sup>(8)</sup> 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).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**La Comisión siguió aplicando su plan plurianual de verificación de la RNB y avanzó en su evaluación del impacto de la globalización en las cuentas nacionales**

4.9. La Comisión siguió aplicando su plan plurianual de verificación de la RNB en los Estados miembros. Estas verificaciones examinan si los procedimientos que aplican los Estados miembros para la elaboración de sus cuentas nacionales son conformes al SEC de 2010<sup>(9)</sup>, y si los datos de la RNB son fiables, completos y comparables<sup>(10)</sup>.

4.10. La Comisión formuló reservas específicas de procedimientos<sup>(11)</sup> a todos los Estados miembros para garantizar que estos tienen en cuenta los resultados de su trabajo al calcular sus recursos propios RNB a partir de 2010, y espera completar su ciclo de verificación en 2019.

4.11. El año pasado, el Tribunal indicó que la Comisión necesitaría llevar a cabo trabajo adicional para evaluar el posible impacto de la globalización en las cuentas nacionales<sup>(12)</sup>. En 2017, la Comisión avanzó en este ámbito: creó grupos operativos y grupos de trabajo en los que participaban expertos nacionales, introdujo un sistema de alerta rápida para identificar casos de deslocalización de activos de I+D, pidió a los Estados miembros que rellenaran unos cuestionarios sobre actividades multinacionales y planificó la creación de una base de datos de estudios monográficos sobre empresas multinacionales.

**4.11.** *La Comisión siguió trabajando intensamente en 2018 en colaboración con los Estados miembros. Concretamente, se lanzó un ejercicio experimental con un grupo de empresas multinacionales con el objetivo de entender razonablemente, a finales del ciclo de verificación actual de la RNB, la fiabilidad del registro de las cuestiones de globalización en los datos de la RNB.*

<sup>(9)</sup> 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).

<sup>(10)</sup> 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).

<sup>(11)</sup> Se utiliza cuando se refiere a una fase particular de un procedimiento. La Comisión las ha formulado para poder finalizar la verificación en curso manteniendo al mismo tiempo los datos de la RNB de los Estados miembros pendientes de revisión.

<sup>(12)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartados 4.10 a 4.13, y 4.23.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Existen insuficiencias en la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros**

4.12. Cada Estado miembro envía a la Comisión un estado mensual de los derechos de aduana y las cotizaciones sobre el azúcar recaudados («contabilidad A») y un estado trimestral de los derechos constatados pendientes de recaudación («contabilidad B»).

4.13. El Tribunal examinó la recaudación de los recursos propios tradicionales en la República Checa, Alemania y los Países Bajos, centrandó su análisis en la elaboración de su contabilidad A, los procedimientos de recaudación de los importes asentados en la contabilidad B, y el seguimiento de las peticiones de la OLAF.

4.14. Aunque en la República Checa y Alemania no se identificaron problemas significativos en la elaboración de la contabilidad A, en los Países Bajos no fue posible evaluar adecuadamente la fiabilidad de las contabilidades A y B porque los sistemas informáticos aduaneros no permitían establecer la pista de auditoría de las operaciones subyacentes.

4.15. En los tres Estados miembros visitados, el Tribunal observó insuficiencias en la gestión de la contabilidad B, relativas principalmente a la recaudación en vía ejecutiva de deudas aduaneras. Es una cuestión recurrente que la Comisión también ha señalado en sus informes de inspección. El Tribunal constató deficiencias similares en otros Estados miembros en años anteriores<sup>(13)</sup> (véase el **anexo 4.3**).

**4.14.** *La ausencia de una pista de auditoría en los Países Bajos se ha planteado en repetidas ocasiones en las inspecciones de la Comisión y actualmente se le está dando seguimiento. Las autoridades neerlandesas están implantando un sistema de TI que establecerá una pista de auditoría para las operaciones subyacentes.*

**4.15.** *La Comisión examina la contabilidad B en cada inspección de los RPT que lleva a cabo. En una contabilidad de esta índole (una recopilación de casos no garantizados o impugnados) es inevitable que se produzcan deficiencias. Por ese motivo, la Comisión seguirá examinando la contabilidad B en todas y cada una de sus inspecciones.*

<sup>(13)</sup> Véanse los Informes Anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2016 (apartado 4.15), 2015 (apartado 4.18), 2014 (apartado 4.22), 2013 (apartado 2.16), y 2012 (apartados 2.32 y 2.33).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.16. En su Informe Especial n.º 19/2017, el Tribunal señaló graves insuficiencias y lagunas que indican que los Estados miembros no están aplicando de manera eficaz los controles aduaneros<sup>(14)</sup>. El informe también destaca riesgos significativos resultantes de la infravaloración de mercancías en el comercio electrónico con países no pertenecientes a la UE. Dichos riesgos pueden reducir el valor de los recursos propios tradicionales puestos a disposición del presupuesto de la UE<sup>(15)</sup>.

### **El proceso de salvaguardia eficaz de los ingresos de la UE se ha visto dilatado por una supervisión insuficiente de los flujos de importaciones**

4.17. Tras pedir al Reino Unido en 2011 que estableciera perfiles de riesgo para importaciones infravaloradas de productos textiles y calzado procedentes de China, la Comisión tardó más de siete años en incoar un *procedimiento de infracción*<sup>(16)</sup>. Esto se debe en parte a que la Comisión no supervisa suficientemente los datos de las importaciones ni analiza pautas no habituales, como desviaciones de tráfico entre Estados miembros, o sus razones subyacentes (véase el **recuadro 4.2**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**4.16.** Véanse las respuestas de la Comisión que figuran en el Informe Especial n.º 19/2017.

Asimismo, el 31 de mayo de 2018 la Comisión adoptó la Decisión de Ejecución de la Comisión sobre criterios y normas en materia de riesgo financiero para las mercancías despachadas a libre práctica. En esa Decisión, la Comisión y los Estados miembros acordaron un enfoque común para toda la UE y un conjunto de normas para abordar los riesgos financieros de forma idéntica.

**4.17.** En el ámbito de los recursos propios tradicionales, la Comisión únicamente inicia un procedimiento de infracción cuando ha reunido pruebas concluyentes de que una práctica o incumplimiento constante de un Estado miembro concreto genera una pérdida de recursos propios tradicionales. Una vez que la Comisión hubo reunido en marzo de 2017 pruebas concluyentes que indicaban que se habían perdido recursos propios tradicionales debido a una falta de acción por parte del Reino Unido, adoptó medidas firmes e inmediatas que desembocaron en el inicio del procedimiento de infracción. El Reino Unido había constatado derechos adicionales en noviembre de 2014 que se remontaban a 2011, cuando se pidió a los Estados miembros que establecieran perfiles de riesgo específicos para la infravaloración. Solo cuando el Reino Unido canceló estos importes y los retiró de la contabilidad B en 2015 la Comisión se sintió legitimada para investigar más a fondo este asunto, y, en consecuencia, lo incluyó en su siguiente inspección de RPT en noviembre de 2016. Durante la gestión de este asunto antes de marzo de 2017, la OLAF colaboró con las autoridades del Reino Unido y las alertó formalmente en 11 ocasiones sobre la necesidad de tomar medidas en relación con la infravaloración.

En el marco del Código aduanero de la Unión, la Comisión espera obtener datos más detallados sobre las importaciones para finales de 2020. Ello también permitirá un uso más amplio de técnicas de extracción de datos para apoyar a los Estados miembros en el refuerzo de sus actividades de control.

<sup>(14)</sup> Véanse en particular los apartados VI a IX del 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».

<sup>(15)</sup> En marzo de 2018, el Tribunal comenzó una auditoría para determinar si la UE está respondiendo a los problemas planteados por el comercio electrónico por lo que se refiere al IVA y los derechos de aduana.

<sup>(16)</sup> Es la principal medida coercitiva que puede tomar la Comisión en caso de incumplimiento de la legislación de la UE por los Estados miembros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recuadro 4.2 — Infravaloración de textiles y calzado procedentes de China: se produjeron pérdidas significativas de recursos propios tradicionales porque el Reino Unido no introdujo los perfiles de riesgo solicitados**

Ya en 2007, la Comisión informó a los Estados miembros del riesgo de fraude relativo a la importación de productos textiles y calzado procedentes de China y, en 2011, pidió a los Estados miembros que introdujeran perfiles de riesgo para tales importaciones. Otros Estados miembros finalmente accedieron a esta solicitud y, en consecuencia, un volumen significativo de estas importaciones irregulares fue desviado al Reino Unido.

Tras realizar una investigación sobre la valoración del Reino Unido de las importaciones de textiles y calzado procedentes de China entre 2015 y 2017, la OLAF llegó a la conclusión de que la infravaloración de estas había dado lugar a posibles pérdidas de recursos propios tradicionales por un valor de 1 600 millones de euros en el período 2013-2016.

En 2017, tras llevar a cabo dos inspecciones en el Reino Unido, la DG Presupuestos informó de que este país no había tomado medidas suficientes para mitigar el riesgo de que tales importaciones estuvieran infravaloradas.

Por último, en marzo de 2018, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra el Reino Unido mediante el envío de un escrito de requerimiento. Esta acción fue adoptada porque el Reino Unido no había aplicado las medidas adecuadas para reducir el riesgo de fraude aduanero por infravaloración y se había negado a poner a disposición del presupuesto de la UE los derechos de aduana eludidos.

El importe estimado de recursos propios tradicionales eludidos, sobre el que se podrán aplicar intereses de demora, es de 2 200 millones de euros para el período 2013-2017. La infravaloración de estas importaciones también puede afectar al cálculo de los recursos propios IVA y RNB, así como a las distintas contribuciones de los Estados miembros restantes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 4.2 — Infravaloración de textiles y calzado procedentes de China: se produjeron pérdidas significativas de recursos propios tradicionales porque el Reino Unido no introdujo los perfiles de riesgo solicitados**

Tras recibir el informe de la OLAF, publicado en marzo de 2017, la Comisión adoptó medidas firmes e inmediatas para determinar la magnitud de las pérdidas de RPT contraídas e instó al Reino Unido a que adoptara medidas inmediatas para impedir pérdidas adicionales y a que pusiese a disposición el importe estimado de RPT eludidos a raíz de su incumplimiento. Además de las dos inspecciones de RPT llevadas a cabo en mayo y noviembre de 2017, la DG Presupuestos envió dos cartas de advertencia al Reino Unido el 24 de marzo de 2017 y el 28 de julio de 2017. Tras estas repetidas advertencias, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra el Reino Unido en marzo de 2018.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Existen insuficiencias en las verificaciones del recurso propio basado en el IVA**

4.18. Para calcular su base imponible del IVA armonizada, cada Estado miembro divide su importe total neto de ingresos por IVA por su tipo medio ponderado<sup>(17)</sup>. Los Estados miembros determinan su tipo medio ponderado a partir de datos de sus cuentas nacionales. Puesto que el tipo medio ponderado es el denominador de una fracción, tiene un impacto significativo en el cálculo de las bases imponibles del IVA armonizadas, y, por lo tanto, de las contribuciones de los Estados miembros.

4.19. La Comisión verifica los tipos medios ponderados presentados por los Estados miembros en sus declaraciones del IVA. El Tribunal evaluó la realización de dichas verificaciones y observó que aún podía formalizarse más la evaluación de riesgos subyacente a su enfoque de control. Además, no había ninguna documentación estandarizada que justificara el trabajo realizado y las pruebas de que los datos de las cuentas nacionales utilizados para los cálculos se hubieran conciliado con datos obtenidos de otras fuentes (nacionales o de la UE) eran limitadas. Tampoco existía ningún procedimiento para formular reservas del IVA sobre el tipo medio ponderado en caso de que la Comisión detecte deficiencias importantes en la recopilación de los datos de las cuentas nacionales de los Estados miembros.

**Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza**

4.20. La información facilitada en los informes anuales de actividad de 2017 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corrobora las observaciones y conclusiones del Tribunal. Por segundo 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 sobre importaciones de textiles y calzado eludidos (véase el apartado 4.17 y el recuadro 4.2)<sup>(18)</sup>.

**4.19.** *La Comisión lleva a cabo un análisis de riesgo y documenta su labor en relación con cada inspección, teniendo en cuenta las circunstancias administrativas y legislativas específicas de los países. La experiencia de la Comisión muestra que no hay diferencias significativas entre, por una parte, los datos de las cuentas nacionales utilizados para el cálculo del tipo medio ponderado y los datos de las publicaciones nacionales y, por otra parte, los datos incluidos en la base de datos Eurostat, por otra.*

*Con respecto a las reservas sobre las cuentas nacionales, actualmente no se prevé expresamente la formulación de una reserva sobre el cálculo del tipo medio ponderado en el caso de que las cuentas nacionales se consideren poco fiables. Sin perjuicio de ello, el procedimiento actual tampoco impide dichas reservas. En términos generales, las posibles implicaciones de cualquier reserva pendiente de la RNB deben evaluarse caso por caso en cada inspección del IVA.*

<sup>(17)</sup> Reglamento (CEE, Euratom) n.º 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido (DO L 155 de 7.6.1989, p. 9).

<sup>(18)</sup> El tratamiento contable de este asunto ha sido conforme a las normas de contabilidad de la UE. Por consiguiente, el importe de recursos propios tradicionales no se ha contabilizado como cuenta a cobrar en los estados financieros de 2017 (véase la nota 2.6.1.1 a las cuentas consolidadas de la Unión Europea).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES****Conclusión**

4.21. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los ingresos no era significativo. En opinión del Tribunal, los sistemas examinados relativos a los ingresos eran eficaces en general. 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 4.12 a 4.17**).

**Recomendaciones**

4.22. En el **anexo 4.3** figura el resultado del seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014. La Comisión aplicó estas recomendaciones en su mayor parte.

4.23. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que la Comisión:

**RPT**

- **Recomendación 1:** mejore, de aquí al final de 2020, su supervisión de los flujos de importaciones utilizando en mayor medida técnicas de minería de datos para analizar pautas inusuales y sus razones subyacentes, y actuar con diligencia para garantizar que se pongan a disposición los importes de recursos propios adeudados.

**Recurso propio IVA**

- **Recomendación 2:** de aquí al final de 2019, revise el marco de control existente y documente mejor su aplicación en la verificación de los cálculos de los tipos medios ponderados efectuados por los Estados miembros para obtener las bases armonizadas del IVA.

*La Comisión acepta la recomendación.*

*En el marco del Código aduanero de la Unión, la Comisión espera obtener datos más detallados sobre las importaciones para finales de 2020. Ello también permitirá un uso más amplio de técnicas de extracción de datos para apoyar a los Estados miembros en el refuerzo de sus actividades de control. Asimismo, la OLAF ha realizado actividades de investigación adicionales en este sentido, que todavía están en curso en varios Estados miembros. En relación con las investigaciones cerradas, al margen del caso de infravaloración del Reino Unido y las medidas adoptadas en los casos de infravaloración en 2017 en general, se facilitan más detalles en el Informe de la OLAF de 2017.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*Accede a revisar el marco de control actual asociado al cálculo del tipo medio ponderado. Con este fin, la Comisión armonizará todavía más su documentación de trabajo y aplicará una lista de comprobación armonizada para verificar el tipo medio ponderado asociado al IVA.*

*La Comisión también accede a revisar caso por caso el impacto de una reserva de la RNB en la base del IVA y a actualizar las reservas del IVA en función del resultado de esta revisión.*

## ANEXO 4.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A INGRESOS

	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Total de operaciones	55	55
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel de error estimado	0,0 %	0,0 %
Límite superior de error (LSE)	0,0 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %	

## ANEXO 4.2

NÚMERO DE RESERVAS PENDIENTES DE LA RNB <sup>(1)</sup>, RESERVAS DEL IVA Y OBSERVACIONES PENDIENTES DE RECURSOS PROPIOS TRADICIONALES POR ESTADO MIEMBRO A 31.12.2017

Estado miembro	Reservas RNB (situación al 31.12.2017)	Reservas IVA (situación al 31.12.2017)	Observaciones pendientes en los recursos propios tradicionales (situación al 31.12.2017)
Bélgica	0	3	30
Bulgaria	0	4	4
República Checa	0	0	3
Dinamarca	0	6	17
Alemania	0	7	13
Estonia	0	1	0
Irlanda	0	12	11
Grecia	5	9	25
España	0	6	30
Francia	0	5	20
Croacia	2	1	2
Italia	0	5	20
Chipre	0	1	3
Letonia	0	1	1
Lituania	0	0	5
Luxemburgo	0	4	2
Hungría	0	0	12
Malta	0	0	2
Países Bajos	0	5	53
Austria	0	4	5
Polonia	0	1	12
Portugal	0	0	16
Rumanía	0	2	20
Eslovenia	0	0	4
Eslovaquia	0	0	6
Finlandia	0	4	9
Suecia	0	4	2
Reino Unido	0	7	27
<b>TOTAL 31.12.2017</b>	<b>7</b>	<b>92</b>	<b>354</b>
TOTAL 31.12.2016	2	95	335

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(1)</sup> Este cuadro solo incluye reservas de la RNB 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 (véase el apartado 4.10) 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).

ANEXO 4.3  
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2014	<b>Recomendación 1:</b> adoptar medidas en el próximo ciclo de verificación para reducir el número de años abarcado por las reservas al final del ciclo.		X				La Comisión reconoce que es posible que el número de años objeto de reservas al final del ciclo de verificación sea significativo. Además de la emisión de reservas, durante este ciclo la Comisión ha empezado a formular líneas de actuación en relación con las mejoras de la calidad de los datos RNB en una fase temprana. Ello debería contribuir a la reducción del impacto de las próximas reservas sobre el importe de las contribuciones al presupuesto de la UE que debe abonarse.
	<b>Recomendación 2:</b> adoptar medidas para reducir el impacto de las revisiones presentadas por los Estados miembros.		X				Las autoridades estadísticas nacionales acceden voluntariamente a una política de revisión común y se comprometen a aplicarla de manera gradual con el fin de ofrecer estadísticas más coherentes a los usuarios. Las directrices acordadas especifican que los Estados miembros deben divulgar los resultados de las próximas revisiones de los valores de referencia en 2019 y 2024, respectivamente. Con respecto a la RNB con fines de recursos propios, la Comisión está pidiendo a los Estados miembros que aporten los datos de calidad más actualizados.
	<b>Recomendación 3:</b> mejorar las directrices existentes sobre las inspecciones posteriores al despacho aduanero y fomentar su aplicación por los Estados miembros.		X				La Comisión ha creado un grupo de proyecto de Estados miembros que seguirá identificando las medidas necesarias para lograr un enfoque común y facilitar directrices adicionales. No obstante, el grupo concluyó que se considera que el alcance de esta cuestión va más allá de la Guía de auditoría aduanera, especialmente en cuanto a las ramificaciones legales.
	<b>Recomendación 4:</b> asegurarse de que los Estados miembros tengan unos sistemas contables adecuados para practicar asientos en la contabilidad B y mejorar así su gestión de la contabilidad separada, por ejemplo, mediante la revisión periódica para garantizar que se actualicen o se declaren imposibles de cobrar, según convenga, los asientos más antiguos.		X				La Comisión seguirá examinando la contabilidad B en todas las inspecciones de RPT que lleve a cabo y se asegurará de que los Estados miembros dispongan de sistemas de contabilidad adecuados y que se cancelen los elementos más antiguos o se justifique su mantenimiento en la contabilidad B.

## CAPÍTULO 5

## «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

## ÍNDICE

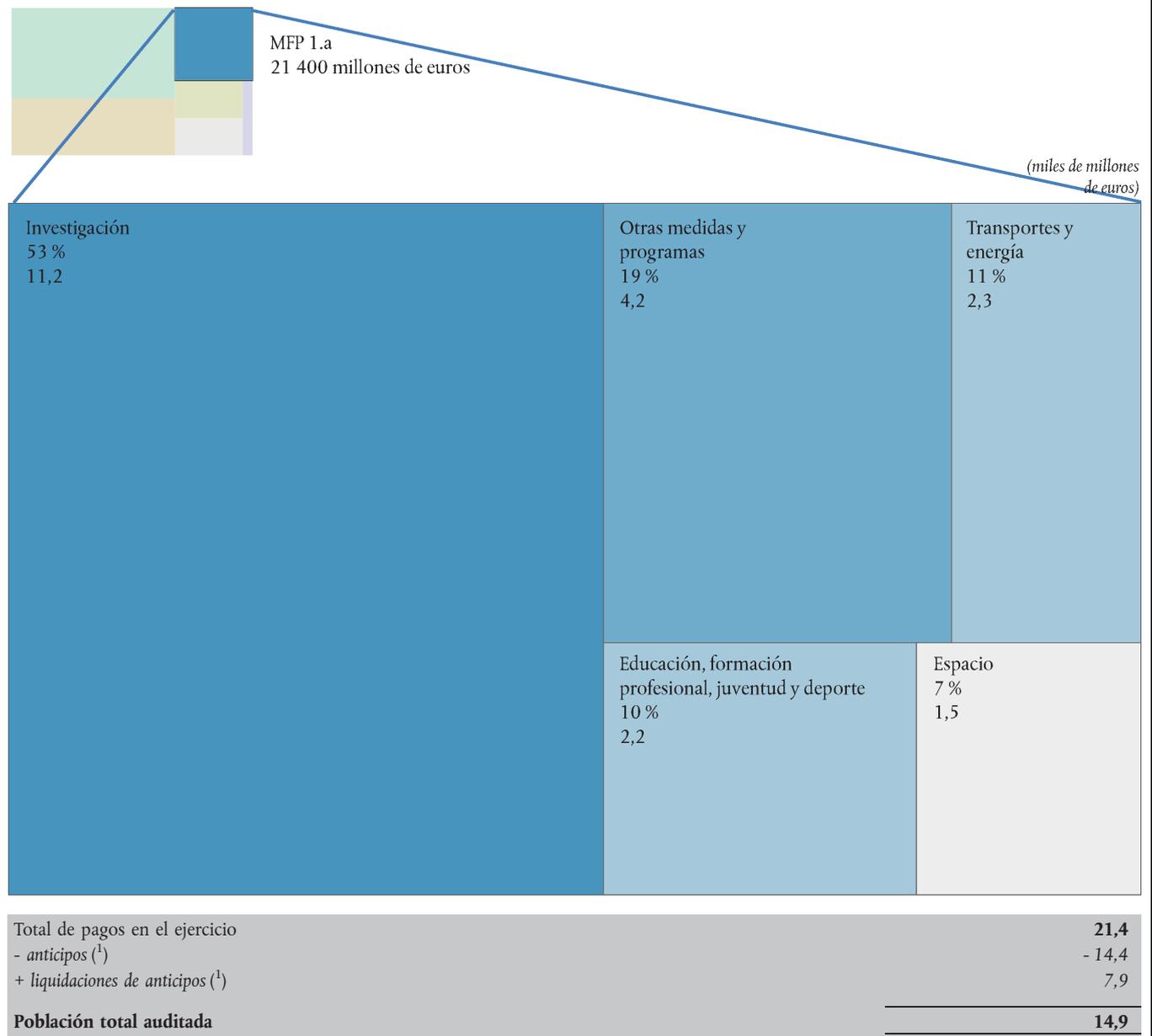
	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.6
Descripción sucinta de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	5.2-5.5
Ámbito y enfoque de la fiscalización	5.6
Parte 1 — Regularidad de las operaciones	5.7-5.30
Declaración excesiva de gastos, en especial los presentados por los nuevos participantes y las pymes.	5.12
La mayoría de errores no cuantificables afectaban al registro del tiempo y a retrasos en la distribución de los fondos.	5.13
Horizonte 2020: las normas para declarar los gastos de personal son todavía proclives a error	5.14-5.16
Mecanismo «Conectar Europa»: las definiciones de subcontratación y los gastos relacionados efectuados están sujetos a interpretación.	5.17
Investigación: Mejora en la coordinación del seguimiento de auditoría, aunque se debe profundizar en el seguimiento de los proyectos	5.18-5.19
Erasmus+: la estrategia de supervisión es adecuada, aunque es necesario insistir más en mejorar la gestión de las subvenciones en la EACEA	5.20-5.22
Los informes anuales de actividad ofrecen una valoración adecuada de la gestión financiera y una mejora en el método de cálculo de los importes en situación de riesgo	5.23-5.25
Examen de la información sobre la regularidad facilitada por el auditado	5.26-5.30
Conclusión y recomendaciones	5.31-5.34
Conclusión	5.31-5.32
Recomendaciones	5.33-5.34
Parte 2 — Aspectos relacionados con el rendimiento en investigación e innovación	5.35-5.37
La mayor parte de los proyectos lograron sus realizaciones y resultados previstos	5.37
Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	
Anexo 5.2 — Resumen general de los errores con un impacto superior al 20 % en «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	
Anexo 5.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## 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 2017.

Recuadro 5.1 – Subrúbrica del MFP. «Competitividad para el crecimiento y el empleo» — Desglose de 2017



<sup>(1)</sup> Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 15).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

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

5.2. El fomento del empleo, el crecimiento y la inversión supone un reto para la Unión Europea y una prioridad fundamental para la Comisión. El gasto asignado a la subrúbrica «Competitividad para el crecimiento y el empleo» constituye el núcleo del proyecto europeo y desempeña un papel cada vez más importante en la promoción de una sociedad integradora, a la vez que estimula el crecimiento y la creación de 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 de investigación (7PM) <sup>(1)</sup> y Horizonte 2020 <sup>(2)</sup> para investigación e innovación, y Erasmus+ de educación, la formación, juventud y deporte. También abarca grandes proyectos de infraestructuras, como son los siguientes: Galileo, el sistema global de navegación por satélite; EGNOS, el sistema europeo de navegación por complemento geoestacionario; Fusión para la energía (ITER); el Mecanismo «Conectar Europa», transporte, energía y telecomunicaciones, y Competitividad de las empresas y para las pequeñas y medianas empresas (COSME).

5.4. La Comisión gestiona directamente la mayor parte del gasto, que se ejecuta en forma de *subvenciones* en favor de los *beneficiarios* del sector público o privado que participan en proyectos. La Comisión concede una serie de anticipos a los beneficiarios previa firma de un convenio de subvención o decisión de financiación y reembolsa los gastos financiados por la UE y declarados por el beneficiario una vez deducidos los anticipos pagados. En cuanto al programa Erasmus+, los organismos nacionales son los encargados de gestionar las subvenciones en nombre de la Comisión, mientras que el 20 % restante es gestionado por la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA).

5.5. 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 que la Comisión proceda a 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 son a menudo malinterpretadas por los beneficiarios, especialmente los que están menos familiarizados con las mismas, como las pymes, los nuevos participantes y las entidades no pertenecientes a la UE.

5.5. *Las normas de subvencionabilidad en el marco del programa Horizonte 2020 se han simplificado de forma significativa en comparación con el 7PM, por ejemplo, gracias al nuevo sistema de reembolso a tanto alzado de los gastos indirectos.*

<sup>(1)</sup> Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013).

<sup>(2)</sup> Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (Horizonte 2020).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Alcance y enfoque de la auditoría**

5.6. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1** y con el fin de proporcionar una evaluación específica, el Tribunal examinó en 2017 los siguientes elementos con respecto a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»:

- a) una muestra de 130 operaciones. La muestra se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta subrubrica del MFP. Consistía en 91 operaciones de investigación e innovación (53 del 7PM y 38 de Horizonte 2020), además de otras 39 operaciones de otros programas en y actividades en 18 Estados miembros y en 5 países no miembros de la UE;
- b) las auditorías que en 2017 realizó el Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión de los servicios cuyos *informes anuales de actividad* también fueron evaluados por el Tribunal;
- c) la información sobre la regularidad del gasto presentada en los informes anuales de actividad de la Dirección General de Investigación e Innovación (DG Investigación e Innovación), la Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura (DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura), la EACEA y la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA), y si esta información se ajusta en general a los resultados del Tribunal;
- d) la legalidad y la regularidad de la información facilitada por la Comisión para el gasto en «investigación e innovación», así como en «educación y formación». Este trabajo se llevó a cabo con arreglo a la nueva estrategia del Tribunal encaminada a aplicar una obligación de certificación en el futuro;
- e) los informes de la Comisión sobre el *rendimiento* de los proyectos de investigación e innovación.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

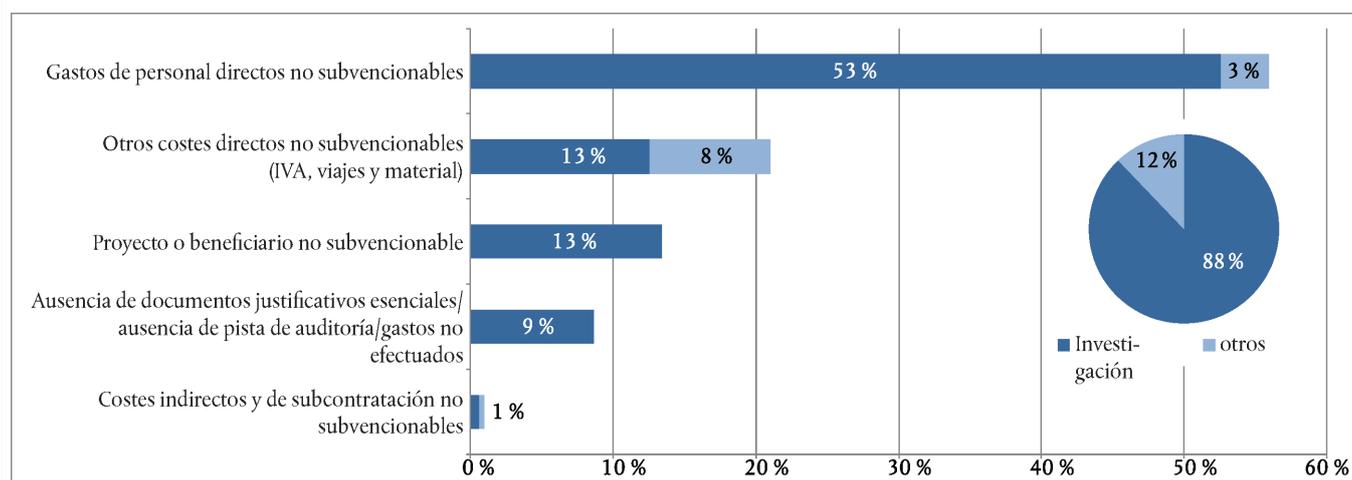
## PARTE 1 — REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.7. El **anexo 5.1** ofrece una visión general de los resultados de la verificación de las operaciones. De las 130 operaciones examinadas, un total de 66 (el 51 %) contenían errores. Sobre la base de los 41 errores cuantificados, el Tribunal estima el nivel de error en el 4,2 % <sup>(3)</sup>.

5.8. El **recuadro 5.2** presenta un desglose del porcentaje de error estimado por el Tribunal para 2017. El Tribunal detectó errores cuantificables referentes a costes no subvencionables en 35 de las 91 operaciones de investigación e innovación de la muestra (20 del 7PM y otras 15 del programa Horizonte 2020) que representan casi el 79 % de su porcentaje de error estimado para «Competitividad para el crecimiento y el empleo» en 2017.

5.7. El porcentaje de error estimado que ha sido notificado por el TCE 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. Sobre esta base, sus servicios estiman 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.

**Recuadro 5.2 – La mayor parte de los errores se produjeron en los costes directos de personal no subvencionables**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(3)</sup> La estimación de error del Tribunal se basa en una muestra estadística representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error estimado en la población está comprendido entre el 2,2 % y el 6,2 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.9. Ocho de los errores cuantificados sobrepasaban el 20 % del valor de la operación correspondiente (véase el **anexo 5.2**). El motivo de todos estos errores fue que los beneficiarios declararon costes no subvencionables en el 7PM y en Horizonte 2020.

5.10. El Tribunal detectó una serie de errores cuantificables cometidos en 5 de las 39 operaciones muestreadas de otros programas y actividades. Los errores correspondían al incumplimiento de las normas de subvencionabilidad por los beneficiarios, como el cálculo incorrecto de algunos gastos de personal y la declaración de gastos sin pruebas justificativas o de gastos realizados fuera del período de declaración <sup>(4)</sup>.

5.11. La Comisión aplicó medidas correctoras que afectaban directamente a 5 operaciones de la muestra. Estas medidas tuvieron un efecto marginal en los cálculos del Tribunal, ya que reducían su nivel de error estimado de este capítulo en solo 0,3 puntos porcentuales. En 17 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios, la Comisión o el auditor independiente contaban con suficiente información recogida en la solicitud de reembolso (por ejemplo, un tipo de cambio incorrecto o un coste incurrido fuera del período de declaración), para evitar el error, o bien detectarlo y corregirlo antes de aceptarse el gasto. Si toda esta información hubiese sido adecuadamente utilizada por la Comisión, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,5 puntos porcentuales más bajo.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5.11.** *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 (14 de los 17 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. De esa manera, aunque se reconoce que no permiten detectar todos los errores, constituyen un instrumento importante para reducir el porcentaje de error global.*

<sup>(4)</sup> Los errores oscilaban entre el 4,9 % y el 16,9 % del valor examinado y afectaban a proyectos de los siguientes programas: el Fondo de Investigación del Carbón y el Acero (dos casos), el Programa Marco de Competitividad e Innovación (un caso), Erasmus+ (un caso), y un programa de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Declaración excesiva de gastos, en especial los presentados por los nuevos participantes y las pymes.**

5.12. Los errores cuantificables que se produjeron en los proyectos de investigación e innovación afectaban principalmente a los gastos de personal y fueron cometidos en su mayoría por nuevos participantes y pymes (véase el ejemplo que figura en el **recuadro 5.3**). El Tribunal también observó costes no subvencionables de consultores o proveedores de servicios clasificados de forma incorrecta como empleados o terceros y se omitieron en el convenio de subvención.

**5.12.** *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 2017, el 57 % de los participantes eran nuevos en los programas marco de investigación e innovación, mientras que el 23,9 % 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.*

**Recuadro 5.3 – Pymes que declararon gastos de personal incorrectos y gastos efectuados por un tercero**

El Tribunal procedió a auditar una pyme activa en el sector lácteo que acababa de intervenir como participante en cuatro proyectos del 7PM. El *beneficiario* había utilizado una metodología incorrecta para calcular las tarifas horarias. Estimó los costes de 2016 basándose en los datos correspondientes a 2014. Se sobrevaloraron las tarifas horarias de los propietarios de pymes. Por otro lado, se observaron conflictos entre los registros de ausencias y las fichas de control temporal en tres de los seis empleados auditados, lo que dio lugar a una declaración excesiva de las horas.

Por último, los empleados activos en el proyecto no estaban contratados por la empresa que participaba en el convenio de subvención, sino por su empresa hermana, que no había sido incluida en el convenio de subvención como tercero.

Por tanto, todos los costes tuvieron que ser declarados como no subvencionables.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

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

5.13. En las 130 operaciones de la muestra, el Tribunal también halló 42 errores no cuantificables correspondientes a casos de incumplimiento de las normas de financiación <sup>(5)</sup>. Estos casos surgieron con mayor frecuencia en los proyectos de investigación e innovación, y se trataban de lagunas existentes en los sistemas que emplean los beneficiarios para llevar un registro del tiempo, así como de retrasos del coordinador del proyecto en el reparto de la financiación de la UE al resto de participantes. Aunque algunos de estos retrasos eran comprensibles, el Tribunal observa que la demora en la transferencia de los fondos de la UE puede tener graves consecuencias financieras para los participantes en el proyecto, en especial las pymes <sup>(6)</sup>.

**Horizonte 2020: las normas para declarar los gastos de personal son todavía proclives a error**

5.14. Como ya ha señalado el Tribunal <sup>(7)</sup>, la normativa de Horizonte 2020 es más sencilla que la del 7PM. No obstante, con un modelo de financiación basado en el reembolso de los gastos subvencionables, las normas de declaración de los costes reales de personal revisten una cierta complejidad, lo que complica su comprensión y aplicación, tal y como confirman las auditorías del Tribunal y de la Comisión, que ponen de manifiesto un elevado porcentaje de error en estos costes.

**5.13.** *La Comisión considera más conveniente que la transferencia de fondos entre los miembros del consorcio se gestione dentro del propio consorcio. 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.*

**5.14. y 5.15.** *La situación concreta descrita por el TCE en el apartado 5.15 se debe a una simplificación introducida para permitir una mayor aceptación de las prácticas habituales de los beneficiarios en términos de contabilidad de los costes. La Comisión examinará de qué manera pueden introducirse más simplificaciones, en particular para el futuro Programa Marco, sobre la base de las conclusiones del Tribunal y de sus propias auditorías, garantizando al mismo tiempo que se pueden alcanzar los objetivos políticos y que los fondos de la UE pueden asignarse de forma adecuada.*

*La Comisión también está llevando a cabo proyectos piloto de financiación a tanto alzado con el objetivo de utilizar este tipo de modelo de financiación más extensamente en el marco de Horizonte Europa. Esta sería una forma de evitar todos estos errores.*

<sup>(5)</sup> 13 operaciones que contienen tanto errores cuantificables como no cuantificables.

<sup>(6)</sup> Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 8.18 y 8.42 (recomendación 2), y el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 8.12.

<sup>(7)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.13, Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 5.12 y documento informativo de auditoría del Tribunal titulado «Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020» publicado en marzo de 2018.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.15. En julio de 2016, más de dos años después de que arrancase el programa Horizonte 2020, la Comisión presentó otra alternativa para declarar los gastos de personal: la metodología de la tarifa horaria mensual. Las auditorías del Tribunal confirman que las condiciones actuales para aplicar esta metodología pueden dar lugar a que el beneficiario declare gastos de personal considerablemente superiores a los que arrojan los esfuerzos reales. Así ocurre cuando el personal afectado trabajó en otras tareas ajenas a las financiadas por la UE, y el número total de horas productivas trabajadas fue superior al número estándar. En sus directrices, la Comisión exige a los beneficiarios el uso del número estándar de horas productivas, en lugar del mayor número total de horas, cuando se calcula la tarifa horaria empleada para sacar el cómputo de horas subvencionables. El Tribunal ya señaló que<sup>(8)</sup> los límites máximos dobles<sup>(9)</sup> establecidos por la Comisión no evitan la situación anteriormente descrita, puesto que se aplican únicamente a la composición de la *subvención* de la UE y Euratom, a la vez que se excluye la financiación por otras tareas (véase el ejemplo del **recuadro 5.4**).

**Recuadro 5.4 – La metodología de tarifa horaria mensual produce una sobrevaloración de los costes**

El Tribunal fiscalizó a un beneficiario que aplicaba la metodología de la tarifa horaria mensual y observó que esta metodología conducía sistemáticamente a la declaración excesiva de sus gastos de personal y le permitía declarar el salario a tiempo completo de un empleado dedicado al proyecto de la UE solo a tiempo parcial.

El empleado percibía un salario total de 162 500 euros anuales con una carga laboral de 2 400 horas productivas al año, de las que dedicaba 1 788 horas al proyecto de la UE. El uso de esta metodología basada en la tarifa horaria mensual permitía al usuario cargar al proyecto financiado por la UE el salario íntegro de 162 500 euros del empleado, pese a que este dedicara solo un 75 % de su tiempo productivo a dicho proyecto.

<sup>(8)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.16.

<sup>(9)</sup> El beneficiario deberá procurar que:

- el cómputo total de horas trabajadas y declaradas en las subvenciones de la UE y Euratom por persona al año NO supere el número de horas anuales productivas empleadas en el cálculo de la tarifa horaria;
- el cómputo total de los costes declarados de personal (a los efectos de su reembolso en concepto de costes reales) en las subvenciones de la UE y de Euratom por persona por ejercicio NO supere la partida total de gastos de personal consignada en la contabilidad del beneficiario (para dicha persona en ese ejercicio).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.16. La Comisión publicó en 2015 un documento de orientación<sup>(10)</sup> que contenía una lista de problemas que afectaban a ciertos países. Este documento tenía por objeto ofrecer a los beneficiarios una serie de directrices sobre los problemas de subvencionabilidad relativos a situaciones o contextos jurídicos específicos en ciertos países. El Tribunal observó que esta lista no era exhaustiva y que no se abordaban situaciones similares acaecidas en países distintos<sup>(11)</sup>.

### Mecanismo «Conectar Europa»: las definiciones de subcontratación y los gastos relacionados efectuados están sujetos a interpretación.

5.17. En otros programas, el Tribunal también constató que las normas eran susceptibles de interpretarse de diversas maneras. En el Mecanismo «Conectar Europa» no se diferencia claramente un «contrato de ejecución» de un «subcontrato», aunque sus condiciones de subvencionabilidad son distintas<sup>(12)</sup>. Este hecho suscita dudas entre los beneficiarios. Por otro lado, una de las condiciones para que un coste sea subvencionable, es que se haya efectuado. Según la definición de la Comisión para el programa del Mecanismo «Conectar Europa», no se exige como justificativo a tales efectos la existencia de una factura. La Comisión considera que se han efectuado los gastos de contratación de bienes, obras o servicios, o de subcontratos, una vez que una parte de dichos contratos (o subcontratos) haya sido ejecutada, es decir, una vez que los bienes, las obras o los servicios (entre ellos, los estudios) hayan sido suministrados, entregados o prestados. Sin embargo, la Comisión no ha proporcionado directrices relativas a las pruebas que sirvan para demostrar que se ha efectuado un gasto.

### Investigación: Mejora en la coordinación del seguimiento de auditoría, aunque debe avanzarse más en el seguimiento de los proyectos

5.18. El Tribunal ya informó previamente<sup>(13)</sup> de las dificultades experimentadas por los distintos organismos de ejecución para hallar una posición común sobre la forma de dar seguimiento a las constataciones de auditoría. Para garantizar la coherencia, la DG Investigación e Innovación elaboró una serie de documentos de orientación y plantillas. La Comisión le ha encomendado ahora a esta dirección general la tarea de coordinar el seguimiento de las constataciones de auditoría, y, para ello, se está creando un servicio especial en el Servicio Común de Auditoría de la DG.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.16. *La lista que acompaña al documento de orientación resume todos los problemas de ámbito nacional sobre los que la Comisión ha sido consultada y ha llevado a cabo una evaluación jurídica. Estas evaluaciones se llevan generalmente a cabo a petición de los Puntos de Contacto nacionales (PCN).*

5.17. *La práctica de contratar asistencia exterior es habitual en el caso de los grandes proyectos de infraestructuras financiados por el Mecanismo «Conectar Europa».*

*La Comisión es consciente de que los conceptos de «contrato de ejecución» en virtud del artículo 9 y de subcontratos en virtud del artículo 10 podrían crear dudas entre los beneficiarios, la mayoría de ellos Estados miembros u organismos públicos responsables de la ejecución de las infraestructuras de transporte o de energía de los Estados miembros, en función de sus conocimientos y experiencia en relación con la gestión de proyectos financiados por la UE.*

*La cuestión se debatió con los miembros del Comité del Mecanismo «Conectar Europa», y se envió una nota explicativa al Comité de Coordinación del MCE el 21.10.2015. Al mismo tiempo, la INEA publicó una lista de las preguntas más frecuentes sobre el modelo de convenio de subvención.*

*Desde entonces, esta interpretación se ha aplicado de forma coherente a nivel interno y se ha facilitado a los beneficiarios cuando se ha estimado necesario. La Comisión reconoce que la situación podría mejorarse aún más.*

<sup>(10)</sup> H2020 Programme — «Guidance on List of issues applicable to particular countries».

<sup>(11)</sup> Varias bonificaciones vigentes tanto en Francia como en España se trataban únicamente en las orientaciones relativas a Francia.

<sup>(12)</sup> Un subcontrato es un contrato público que cubre la ejecución por terceros de tareas previstas en el marco de la acción. Debe ser autorizado por la Comisión, a diferencia de otros contratos.

<sup>(13)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.27.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.19. En 2017, el SAI de la Comisión concluyó que los sistemas de control internos de la DG Investigación e Innovación eran parcialmente eficaces, puesto que todavía no se había respondido a varias recomendaciones de gran importancia. El Tribunal observó que esta dirección general tenía todavía pendientes ocho recomendaciones que habían sobrepasado el plazo de aplicación. Una de ellas aludía al hecho de que los organismos de ejecución del programa Horizonte 2020 no se habían puesto de acuerdo sobre la forma de supervisar los proyectos. En las directrices actuales desarrolladas por la DG Investigación e Innovación se recomienda fijar el grado necesario de supervisión en función del perfil de riesgo del proyecto. La supervisión de proyectos y beneficiarios basada en los riesgos no solo resulta fundamental para comprobar que los beneficiarios han respetado las normas, sino para garantizar también la conclusión satisfactoria de un proyecto. Los nuevos operadores, las pymes y los beneficiarios de países no pertenecientes a la Unión suelen requerir una supervisión más estrecha. No obstante, los distintos organismos de ejecución no aplican las orientaciones sistemáticamente, pues se presentan como un mero ejemplo de buenas prácticas.

**Erasmus+: la estrategia de supervisión es adecuada, aunque es necesario insistir más en mejorar la gestión de las subvenciones en la EACEA**

5.20. En el año 2017, el SAI realizó un seguimiento de las observaciones de su auditoría sobre la eficacia y eficiencia de la estrategia de control del programa Erasmus+ en la EACEA. La auditoría permitió constatar que la EACEA puso en marcha un sistema eficaz de supervisión interna con una garantía razonable. En el seguimiento se constató que todas las recomendaciones previas pendientes se llevaron con éxito a la práctica.

5.21. El SAI también fiscalizó en 2017 la eficacia de los sistemas internos de control de la EACEA para el programa Erasmus+ en la fase de gestión de las subvenciones. El SAI reconoció los esfuerzos realizados por la EACEA para realizar una selección oportuna de las propuestas de subvención. No obstante, concluyó que todavía existían deficiencias graves que dificultaban el diseño y la ejecución de los procedimientos en la primera fase del proceso de gestión de las subvenciones de Erasmus+, en especial la evaluación de propuestas, que es un problema clave de gestión de la Agencia.

5.22. Para el ejercicio 2017, el SAI concluyó que los sistemas de control internos no eran generalmente eficaces en lo relativo al proceso de evaluación de las solicitudes de subvención. El Tribunal observa que la EACEA adoptó rápidamente medidas para mejorar el diseño y la ejecución de su sistema de control con el fin de garantizar un proceso adecuado de selección y adjudicación de proyectos. Se ha iniciado la aplicación efectiva de los cambios en el diseño de los sistemas internos de control. La eficacia de la acción ejecutada se evaluará en una fase posterior.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5.19.** *La Comisión está haciendo un seguimiento de las ocho recomendaciones, cuya aplicación está prevista para finales de 2018.*

**5.21.** *El Servicio de Auditoría Interna es una parte importante del sistema de control global de la Comisión y ofrece garantías a la institución sobre el funcionamiento de sus sistemas internos. Cuenta con un plan de auditoría plurianual basado en el riesgo. La Comisión (SAI) ha identificado los problemas descritos por el TCE, y la EACEA ha aceptado las recomendaciones de auditoría del SAI y las aplica desde la primera convocatoria de propuestas de 2018. Por otra parte, la EACEA también ha decidido aplicar medidas similares derivadas de las recomendaciones formuladas por el SAI a otros programas delegados de su cartera.*

**5.22.** *A principios de 2018, el SAI llevó a cabo una primera auditoría de seguimiento y concluyó que el diseño de los procedimientos revisados y las directrices e instrucciones de acompañamiento son adecuados y están en consonancia con el Reglamento Financiero.*

*La EACEA ha puesto en marcha una serie de acciones para reforzar la evaluación de las solicitudes y la concesión de las subvenciones, que se pondrán en práctica en el transcurso de 2018.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Los informes anuales de actividad ofrecen una valoración adecuada de la gestión financiera y una mejora en el método de cálculo de los importes en situación de riesgo**

5.23. Los informes anuales de actividad examinados<sup>(14)</sup> 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.

5.24. 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 %<sup>(15)</sup>. La Comisión publicó este año sus primeros porcentajes estimados de error del programa Horizonte 2020. Basándose en sus propias auditorías, la Comisión publicó un porcentaje de error representativo esperado del 2,8 % y un *porcentaje de error residual* del 2,2 %<sup>(16)</sup>.

5.25. El Tribunal constató que la Comisión había seguido armonizando su enfoque para determinar los importes de riesgo estimados dentro de sus servicios encargados de ejecutar los programas de investigación e innovación.

**Examen de la información sobre la regularidad facilitada por el auditado**

5.26. En cuanto a investigación e innovación, el Tribunal revisó la metodología de muestreo y auditoría de la Comisión en la que se basa la información sobre la legalidad y regularidad en los informes anuales de actividad. El Tribunal también revisó los expedientes de auditoría en poder de la Comisión y de una de las empresas privadas de auditoría que trabaja para esta en el contexto del programa 7PM.

---

<sup>(14)</sup> DG Investigación e Innovación; DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura; Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA), y Agencia Ejecutiva de Investigación (REA).

<sup>(15)</sup> La Comisión publica un porcentaje representativo plurianual de error en el gasto del 7PM del 4,95 %. Declara porcentajes de error residuales únicamente para cada dirección general participante que oscilan entre el 2,79 % y el 3,55 %.

<sup>(16)</sup> Se trata de porcentajes plurianuales que cubren el gasto anterior al mes de octubre de 2016 (es decir, antes del periodo cubierto por la auditoría del Tribunal).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.27. En relación con el 7PM, los programas de auditoría y la normativa referente a la retención de la documentación no estaban armonizados y, a partir de 2017, la Comisión dejó de practicar auditorías *ex post* seleccionadas aleatoriamente en los proyectos del 7PM.

5.28. La Comisión ha establecido una serie de procedimientos adecuados para Horizonte 2020 y una estrategia de supervisión basada en la armonización de los programas de auditoría. Sin embargo, el trabajo realizado hasta la fecha por el Tribunal no le permite extraer conclusiones sobre la calidad de las correspondientes auditorías *ex post*, puesto que la documentación disponible en los archivos de auditoría era insuficiente para llevar a cabo una revisión íntegra. La evaluación del Tribunal todavía no abarca a las empresas privadas de auditoría que realizan encargos por cuenta de la Comisión. Por consiguiente, el Tribunal llevará a cabo en 2018 otro ciclo de revisiones, entre otras, la repetición de auditorías de la Comisión.

5.29. Para el programa Erasmus+, el Tribunal evaluó la estrategia y la metodología generales de auditoría *ex post* de la Comisión y de los organismos nacionales. El análisis abarcó tres países y sus organismos nacionales en la República Checa, Francia (Agence Erasmus+ France) e Italia (Agenzia Nazionale Erasmus+) <sup>(17)</sup>. El Tribunal también examinó el seguimiento y la supervisión de las autoridades nacionales y las auditorías del organismo auditor independiente. En cuanto a la parte del programa gestionado por la EACEA, el Tribunal examinó las auditorías *ex post* para el programa Erasmus+, dos de las cuales fueron directamente realizadas por la Comisión y ocho se externalizaron a la empresa privada de auditoría que realiza encargos en nombre de la Comisión.

5.30. El Tribunal constató que los tres organismos y administraciones nacionales encargados de ejecutar el programa Erasmus+ habían implantado los sistemas adecuados de control y supervisión. Asimismo, las administraciones nacionales realizaron una labor adecuada de seguimiento y supervisión de los organismos nacionales. Sin embargo, las autoridades nacionales no supervisaron adecuadamente a los organismos independientes de auditoría que habían seleccionado. Se detectaron una serie de insuficiencias en la exhaustividad y la documentación de los controles realizados por dos de los tres organismos auditores independientes. En lo relativo a la EACEA, el Tribunal constató que las auditorías practicadas directamente por la Comisión eran satisfactorias. Conforme al análisis llevado a cabo por el Tribunal de los expedientes de auditoría en poder de la empresa auditora que realiza encargos por cuenta de la Comisión, el Tribunal detectó una serie de insuficiencias en la documentación, en la coherencia del muestreo y en las notificaciones, así como en determinados procedimientos de auditoría.

**5.30.** *La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE en relación con las entidades de auditoría independientes y actualizará en consecuencia sus instrucciones a las autoridades nacionales sobre la calidad de los controles por parte de las citadas entidades.*

*La Comisión señala que las auditorías de la muestra pertenecen a la primera de las auditorías llevadas a cabo por el contratista externo después de la puesta en marcha del nuevo contrato marco de auditoría. Las observaciones del TCE se han abordado entretanto en el marco de la estrategia de control de la calidad de la EACEA, establecida desde el inicio del actual contrato marco de auditoría. Son similares a lo que la EACEA había identificado.*

<sup>(17)</sup> Existen más de 50 organismos nacionales que participan en la ejecución del programa Erasmus+. La selección del Tribunal estaba orientada a una combinación de organismos mayores y menores que cubrían la Europa de los Quince y los nuevos Estados miembros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES****Conclusión**

5.31. La evidencia de auditoría global indica que los gastos en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» están afectados por un nivel significativo de error.

5.32. En esta subrúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 4,2 % (véase el **anexo 5.1**).

**Recomendaciones**

5.33. En el **anexo 5.3** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014. La Comisión llevó a la práctica dos de estas recomendaciones en la mayoría de ámbitos, mientras que una fue parcialmente ejecutada.

5.34. A raíz de este análisis, y de sus constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda a la Comisión que, de aquí al final de 2018:

- **Recomendación 1:** en lo que respecta al programa Horizonte 2020, aclare más las normas relativas a los gastos de personal, revise la metodología empleada en los gastos de personal, y complete la lista de problemas en determinados países.
- **Recomendación 2:** en lo referente al Mecanismo «Conectar Europa», mejore el grado de concienciación de los beneficiarios sobre las normas de subvencionabilidad, especialmente mediante el establecimiento de una distinción clara entre un contrato de ejecución y un subcontrato.
- **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.

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión estudiará cómo se pueden precisar más los documentos orientativos (modelo de convenio de subvención anotado) a la luz de las constataciones de auditoría y continuará actualizando la lista de problemas en determinados países.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*Reforzará la comunicación con los beneficiarios y mejorará la información que se pone a su disposición.*

*La Comisión acepta esta recomendación.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**PARTE 2 — ASPECTOS RELACIONADOS CON EL RENDIMIENTO EN INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

5.35. El Tribunal estudió los informes de la Comisión sobre el rendimiento de 59 proyectos de investigación e innovación de la muestra<sup>(18)</sup>. Veintitrés de estos proyectos 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.

5.36. Para cada proyecto, el Tribunal examinó el informe de evaluación, que es cumplimentado por el funcionario de proyectos de la Comisión como parte de 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 lograron sus realizaciones y resultados previstos**

5.37. Según los informes de la Comisión, la mayoría de proyectos lograron sus realizaciones y resultados esperados. Sin embargo, estos informes también pusieron de manifiesto que varios proyectos estaban afectados por problemas que restaron valor a sus resultados:

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

*5.37. Los proyectos de investigación e innovación suponen, por su propia naturaleza, riesgos e incertidumbres. No es posible garantizar por adelantado que vayan a lograrse los objetivos científicos y tecnológicos. Esta es la razón de que exista un proceso de supervisión del proyecto, el cual persigue identificar los casos en los que los proyectos no son plenamente satisfactorios y tomar las medidas oportunas para resolver el problema.*

<sup>(18)</sup> 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»

	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Total de operaciones	130	150
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel de error estimado	4,2 %	4,1 %
Límite superior de error (LSE)	6,2 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,2 %	

## ANEXO 5.2

## VISIÓN GENERAL DE LOS ERRORES CON UN IMPACTO SUPERIOR AL 20 % EN «COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

Mediante la aplicación de la metodología de auditoría general definida en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó una muestra representativa de operaciones para estimar el nivel de irregularidad en la población para esta subrúbrica del MFP. Los errores que el Tribunal detectó no constituyen una lista exhaustiva de errores individuales o de los tipificados en el **recuadro 5.2**. A continuación se describen los errores cuyo impacto supera el 20 % del valor de la operación, además del descrito en el **recuadro 5.3**. Estos 8 errores representan más del 61 % del nivel global de error estimado para «Competitividad para el crecimiento y el empleo».

**Proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación****Ejemplo 1 — Gastos de personal no subvencionables y gastos de personal sin su debida justificación**

El beneficiario (un centro de estudios superiores de un país tercero), que participaba en un proyecto concebido para aportar un cambio radical en la construcción, la gestión y el mantenimiento de túneles, declaró una partida de gastos de personal en un período en el que el correspondiente empleado no había sido realmente contratado por el beneficiario; los gastos de personal no estaban justificados por las fichas de control temporal. Los costes no subvencionables ascendían al 85,4 % de los costes totales examinados.

**Ejemplo 2 — Gastos de personal no subvencionables declarados y cálculo incorrecto de las tarifas horarias**

Entre los gastos de personal declarados por el beneficiario (una pyme de la UE que presta servicios de ingeniería) para obtener su reembolso se incluían los costes de una persona que no era empleada del beneficiario, sino la propietaria de una empresa que le prestaba servicios. En el caso de otro empleado, los gastos de personal se reembolsaron en un período anterior a su contratación. El Tribunal constató también que era incorrecto el cálculo de la tarifa horaria empleada para determinar los costes. Los costes no subvencionables ascendían al 35,9 % de los costes totales examinados.

**Ejemplo 3 — Gastos de personal y subcontratación no subvencionables**

El beneficiario (una organización de la UE sin ánimo de lucro que participaba en un proyecto de investigación en tecnologías de la información y comunicación para un envejecimiento activo y saludable) declaró una serie de gastos de personal de varias personas que nunca pertenecieron a la plantilla del beneficiario ni estaban contratadas durante los períodos correspondientes. Asimismo, el beneficiario declaró costes facturados por un subcontratista en favor de su filial. Los costes no subvencionables ascendían al 84,2 % de los costes totales examinados.

**Ejemplo 4 — Gastos de personal calculados incorrectamente y otros costes no relacionados con el proyecto**

El beneficiario (un organismo público de la UE que participaba en un proyecto de investigación en el ámbito de enfermedades emergentes transmitidas por garrapatas) declaró una serie de costes no subvencionables de arrendamiento y desplazamiento que no guardaban relación con el proyecto. Por otro lado, los gastos de desplazamiento no subvencionables contabilizados como gastos de desplazamiento y de personal se declararon y reembolsaron dos veces. Los costes no subvencionables ascendían al 20,3 % de los costes totales examinados.

**Proyectos del programa Horizonte 2020****Ejemplo 5 — Factura impagada y error en el porcentaje de reembolso**

El beneficiario (una entidad pública de la UE con actividad en el sector de la energía) declaró una serie de costes relativos a una factura impagada en el momento de realizarse la auditoría, un año y medio después de haberse emitido. Además, la Comisión clasificó esta entidad como organización sin ánimo de lucro con derecho al 100 % de la cuota de reembolso, aunque, a juzgar por su situación, tenía una orientación empresarial. Las aportaciones no subvencionables ascendían al 30,0 % del coste total examinado.

**Ejemplo 6 — Costes no subvencionables, ausencia de pista de auditoría y tipo de cambio incorrecto**

El beneficiario (una universidad radicada en un país tercero) no contabilizó en su sistema ningún coste, salvo los relativos al personal. Entre los costes no consignados, se encontraron ejemplos de los siguientes: costes declarados sin justificante de pago y costes con una relación poco clara con el proyecto, partidas duplicadas en la declaración de gastos, *gastos indirectos* declarados como directos y gastos basados en estimaciones en lugar de costes reales. Por otro lado, el tipo de cambio empleado en todos los gastos declarados no era el correcto. Los costes no subvencionables ascendían al 64,7 % de los costes totales examinados.

**Ejemplo 7 — Gastos de personal no subvencionables y cálculo incorrecto del tipo de cambio**

Al declarar sus costes en el primer periodo declarativo, el beneficiario (centro de investigación que pertenecía a un hospital mundialmente reconocido con sede en un país tercero) empleó una metodología basada en tarifas horarias que no se ajustaba a la normativa Horizonte 2020. El beneficiario no contaba con un registro del tiempo que emplearon dos empleados en el proyecto fiscalizado. Existían registros temporales de un tercer empleado y se confirmó una asignación del 10 % al proyecto, si bien el beneficiario había calculado accidentalmente los gastos de personal tomando como referencia una asignación del 20 %. Por otro lado, el tipo de cambio empleado en todos los gastos declarados no era el correcto. De los 130 000 euros declarados por el beneficiario, 45 500 euros no eran subvencionables, lo que se tradujo en un error del 35,2 %.

## ANEXO 5.3

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

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2014	<p>A raíz de este análisis, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, el Tribunal recomienda que:</p> <p><b>Recomendación 1:</b></p> <p>la Comisión, las autoridades nacionales y los auditores independientes utilicen toda la información pertinente para prevenir, o detectar y corregir los errores antes del reembolso.</p>		X					<p>La Comisión lleva a cabo una revisión periódica de su sistema de control interno. La Comisión ha facilitado directrices relativas a todos los aspectos materiales de la gestión de las subvenciones para los beneficiarios y sus auditores.</p>
	<p><b>Recomendación 2:</b></p> <p>basándose en su experiencia con el Séptimo programa marco de investigación, la Comisión desarrolle una estrategia apropiada de gestión de riesgos y de control para Horizonte 2020 que incluya controles adecuados a beneficiarios de alto riesgo como pymes y recién llegados, y que se controlen los gastos declarados en virtud de criterios específicos de admisibilidad.</p>		X					<p>La estrategia de control se basa en la gestión del riesgo, y esto se ha traducido en procedimientos operativos. La Comisión acepta que este proceso aún puede perfeccionarse.</p>
	<p><b>Recomendación 3:</b></p> <p>la Comisión garantice que sus servicios adopten un planteamiento coherente respecto del cálculo de los porcentajes medios de error ponderados y la consiguiente evaluación de los importes de riesgo.</p>	X						<p>La Comisión ha aclamado en mayor medida los conceptos y definiciones clave para determinar los porcentajes de error, los importes en riesgo y las correcciones en las instrucciones, el modelo y la nota orientativa del IAA. Los distintos conceptos y los indicadores se han definido con la suficiente flexibilidad para permitir tener en cuenta las circunstancias específicas de las diferentes direcciones generales y, al mismo tiempo, garantizar un grado suficiente de coherencia para consolidar los datos y evitar la confusión.</p>



## CAPÍTULO 6

**Cohesión económica, social y territorial**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.24
Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»	6.3-6.15
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.16-6.24
Parte 1 — Regularidad de las operaciones	6.25-6.78
Resultados del examen de las operaciones realizado por el Tribunal y repetición del trabajo de auditoría	6.26-6.43
Evaluación realizada por el Tribunal del trabajo de las autoridades de auditoría	6.44-6.50
El trabajo de la Comisión y su notificación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad	6.51-6.72
Conclusiones y recomendaciones	6.73-6.78
Conclusión	6.73-6.76
Recomendaciones	6.77-6.78
Parte 2 — Evaluación del rendimiento de los proyectos	6.79-6.92
Evaluación de la concepción del sistema de rendimiento	6.82-6.86
Numerosos proyectos no logran plenamente los objetivos de rendimiento	6.87-6.90
La mayoría de los Estados miembros no pudieron utilizar totalmente sus contribuciones a instrumentos financieros en gestión compartida	6.91
Conclusión	6.92
Anexo 6.1 – Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a cohesión económica, social y territorial	
Anexo 6.2 – Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a cohesión económica, social y territorial	

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

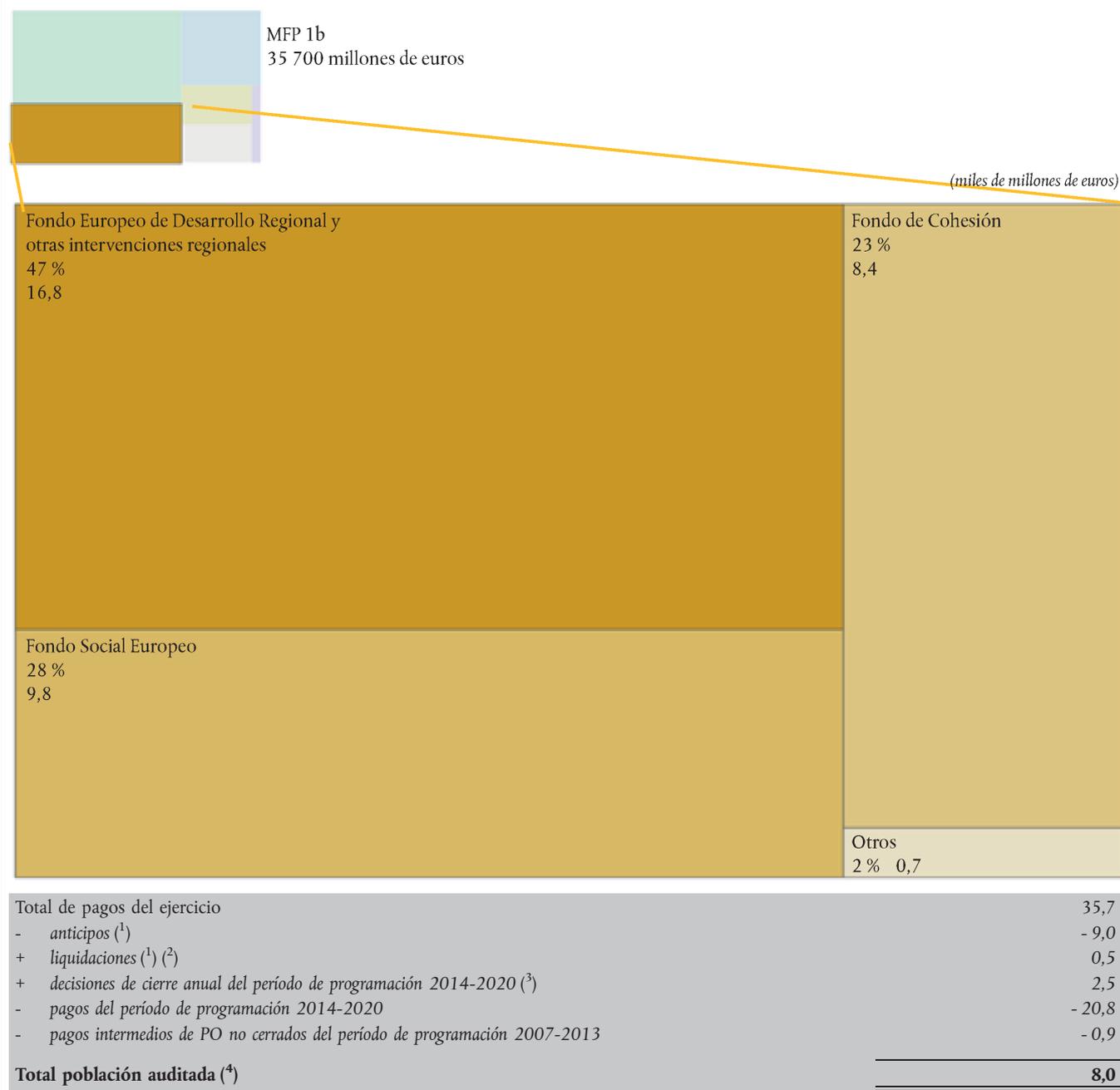
---

**INTRODUCCIÓN**

6.1. En el presente capítulo se exponen las conclusiones del Tribunal sobre la subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial». En 2017, por primera vez, los pagos sujetos a la fiscalización del Tribunal se corresponden al *cierre* del período de programación 2007-2013 y a la ejecución del *período de programación* 2014-2020 con arreglo al nuevo marco de control y fiabilidad.

6.2. En el **recuadro 6.1** se presenta una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2017. En los apartados 6.16 a 6.19 se explica con mayor detalle la población auditada de 2017.

Recuadro 6.1 — Subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial» — Desglose de 2017



<sup>(1)</sup> Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (para más información véase el **anexo 1.1**, apartado 15).

<sup>(2)</sup> Esta cifra comprende las liquidaciones de la prefinanciación del período 2007-2013 para los PO cerrados en 2017.

<sup>(3)</sup> Esta cifra incluye contribuciones por valor de 300 millones de euros a instrumentos financieros en gestión compartida.

<sup>(4)</sup> El 66 % de la población corresponde al período de programación 2007-2013, y el 34 %, al de 2014-2020.

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2017, información de cierre de la Comisión y datos de los sistemas de la Comisión.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»***Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto*

6.3. El gasto con cargo a la subrúbrica 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<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>;
- 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)<sup>(3)</sup>, destinadas a regiones con una elevada tasa de desempleo juvenil;
- otros instrumentos o fondos menores, como el Instrumento Europeo de Vecindad (apoyo a la cooperación transfronteriza e iniciativas políticas para el acercamiento entre la UE y sus vecinos), y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD, que proporciona asistencia material para ayudar a las personas a salir de la pobreza).

---

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

<sup>(2)</sup> Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. España pudo beneficiarse del apoyo transitorio del FC durante el período de programación 2007-2013.

<sup>(3)</sup> Pueden beneficiarse de las ayudas de la IEJ las regiones con una tasa de desempleo de las personas de edades comprendidas entre 15 y 24 años superior al 25 % en 2012.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Ejecución*

6.4. 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<sup>(4)</sup>. Una vez que la Comisión concede su aprobación, la responsabilidad de la ejecución de un PO se comparte entre la Comisión<sup>(5)</sup> 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*.

*Marco de control y fiabilidad***Período de programación 2014-2020 (aceptación anual de las cuentas)**

6.5. Un elemento importante del nuevo marco de control y fiabilidad para el período de programación 2014-2020<sup>(6)</sup> es que, en cada PO o grupo de PO, las autoridades del programa del Estado miembro<sup>(7)</sup> deben presentar un «paquete de fiabilidad»<sup>(8)</sup> anual que cubra el gasto certificado a la Comisión en el ejercicio contable<sup>(9)</sup>. Al utilizar este paquete, las autoridades confirman la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas, así como la eficacia de sus sistemas de gestión y de los controles internos del PO (o grupo de PO), y la *legalidad* y *regularidad* del gasto certificado.

<sup>(4)</sup> Los PO pueden ser modificados en cualquier momento durante el período, cuando esté debidamente justificado.

<sup>(5)</sup> 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).

<sup>(6)</sup> Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen *disposiciones* comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(7)</sup> *Autoridad de gestión, autoridad de certificación* y autoridad de auditoría.

<sup>(8)</sup> 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.

<sup>(9)</sup> El ejercicio contable para los paquetes de fiabilidad presentados en febrero de 2017 comenzó el 1 de julio de 2015 y terminó el 30 de junio de 2016.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.6. Un elemento clave del paquete de fiabilidad es un informe de control anual que prepara la *autoridad de auditoría*. Además de presentar una opinión de auditoría, este informe expone el *porcentaje de error residual* <sup>(10)</sup> del PO (o grupo de PO). La autoridad de auditoría emite una opinión de auditoría sobre la regularidad del gasto <sup>(11)</sup>, que solo puede ser sin reservas si el porcentaje de error residual se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado en el Reglamento <sup>(12)</sup>. Para determinar este porcentaje, la autoridad de auditoría toma en consideración las irregularidades identificadas al examinar una muestra representativa de las operaciones, que, como normal general, se obtiene mediante métodos de muestreo estadísticos <sup>(13)</sup>. El porcentaje también refleja las correcciones financieras aplicadas y registradas en las cuentas para compensar dichas irregularidades.

6.7. La Comisión solo puede aceptar las cuentas que forman parte del paquete de fiabilidad y fijan la contribución pendiente de la UE <sup>(14)</sup> si puede determinar, teniendo en cuenta la opinión de auditoría de la autoridad, la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de dichas cuentas <sup>(15)</sup>. Antes de aceptar las cuentas, la Comisión efectúa, sobre todo, controles administrativos de la exhaustividad y de la exactitud de la información incluida en los paquetes de fiabilidad recibidos. Esto significa que la Comisión puede aceptar las cuentas aunque el porcentaje de error residual se sitúe por encima del *umbral de materialidad* y, por tanto, la autoridad de auditoría emita una opinión con reservas o desfavorable sobre la regularidad. En ese caso, no obstante, la Comisión puede interrumpir el pago del saldo (que incluye la liberación de la retención del 10 % <sup>(16)</sup>) y lanzar las correcciones financieras necesarias.

<sup>(10)</sup> 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» cuando se trata del período de programación 2014-2020. Aunque se aplican a distintos marcos temporales, ambos porcentajes son conceptualmente iguales. En el presente capítulo se aplica a ambos el término «porcentaje(s) de error residual».

<sup>(11)</sup> La autoridad de auditoría emite una opinión sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, así como sobre la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas.

<sup>(12)</sup> 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 (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

<sup>(13)</sup> Artículo 127, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(14)</sup> Como pago o como cobro.

<sup>(15)</sup> Artículo 139 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(16)</sup> El artículo 130 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 limita el reembolso de los pagos intermedios al 90 %. El 10 % restante se libera tras la aceptación de las cuentas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.8. Tras aceptar las cuentas, la Comisión también puede efectuar auditorías de regularidad para revisar el trabajo de una autoridad de auditoría. Si estas auditorías revelan irregularidades o deficiencias graves, la Comisión puede, a continuación, imponer más correcciones financieras (netas)<sup>(17)</sup>. También se puede ampliar el alcance de la auditoría para abarcar el gasto incluido en cuentas anteriores con respecto a los riesgos identificados, si procede, dentro de los límites reglamentarios del período para mantener los documentos disponibles<sup>(18)</sup>.

6.9. Tras los controles y las auditorías de regularidad, la Comisión (DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) valida y extrae conclusiones sobre los porcentajes de error residual y publica los resultados en sus informes anuales de actividad (IAA) del ejercicio siguiente. En sus informes anuales de actividad de 2016, las direcciones generales de Política Regional y Urbana, y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión afirmaron que finalizarían este proceso para las cuentas de 2015/2016 al final de 2017<sup>(19)</sup> y que publicarían los resultados en los IAA de 2017.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.8.** *Antes de aceptar las cuentas, la Comisión realiza controles de integridad, exactitud y veracidad basándose en la información incluida en los paquetes de fiabilidad. Posteriormente evalúa también la información que contienen dichos paquetes de fiabilidad —incluidas las opiniones de auditoría— para verificar su legalidad y regularidad y el funcionamiento de los sistemas, en vista de la validación de los porcentajes de error notificados y como base para su evaluación de riesgos de cara a las auditorías de regularidad.*

**6.9.** *La DG REGIO y la DG EMPL tienen la intención de validar y alcanzar conclusiones sobre los porcentajes de error residual, así como de informar sobre ellos con carácter general en sus próximos informes anuales de actividades (IAA). Sin embargo, esto no constituye una obligación legal y, tal como se menciona en la estrategia de auditoría única de las citadas Direcciones Generales, sigue existiendo la posibilidad de efectuar auditorías de regularidad posteriormente. En consecuencia, las auditorías pueden conducir a una nueva evaluación de los porcentajes de error residual y a correcciones financieras adicionales cuando proceda, incluso con posterioridad al año siguiente a la recepción de los paquetes de fiabilidad.*

<sup>(17)</sup> Artículo 145, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y artículo 99 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

<sup>(18)</sup> En virtud del artículo 140 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, la autoridad de gestión velará por que todos los documentos justificativos relativos a los gastos cofinanciados sobre las operaciones cuyo gasto total subvencionable sea inferior a 1 millón de euros se pongan a disposición de la Comisión y del Tribunal de Cuentas Europeo durante un plazo de dos años a partir de la presentación de las cuentas en las que estén incluidos los gastos definitivos de la operación concluida. En el caso de las operaciones con un gasto total subvencionable inferior a 1 millón de euros, el período de retención será de tres años a partir de la presentación de las cuentas anuales con el gasto correspondiente. El plazo de tres años se aplica universalmente al cierre de los PO del período 2007-2013 [véase el artículo 90 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006].

<sup>(19)</sup> Véase el anexo 4 (Criterios de materialidad), p. 23 (DG Política Regional y Urbana) y p. 22 (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Período de programación 2007-2013 (cierre de los PO)**

6.10. Los controles previstos antes del cierre de los PO en el período de programación 2007-2013 son comparables a los controles para aceptar un paquete de fiabilidad anual en el período de programación 2014-2020; su principal diferencia radica en los plazos. Al expresar su opinión sobre la regularidad del gasto declarado para la totalidad del período de programación, la autoridad de auditoría calcula un porcentaje de error residual. Para ello, tiene en cuenta los porcentajes de error anuales notificados y todas las correcciones financieras realizadas durante el período de programación. En este ejercicio, el Tribunal informará por primera vez en su informe anual sobre la aplicación de estas medidas <sup>(20)</sup>.

*Riesgos para la regularidad*

6.11. Debido a los cambios en el marco de control y fiabilidad, el Tribunal evalúa los riesgos para la regularidad en cada una de las operaciones (véase el apartado 6.12) y en los sistemas concebidos para elaborar un porcentaje fiable de error residual (véanse los apartados 6.13 a 6.15).

6.12. El gasto en «Cohesión económica, social y territorial» presenta un elevado nivel de riesgo inherente. En concreto, los beneficiarios pueden declarar gastos que no sean subvencionables según las normas nacionales y de la UE, o se pueden conceder ayudas a beneficiarios o a operaciones que no cumplan los requisitos de subvencionabilidad del PO.

6.13. El nuevo marco de control y fiabilidad tiene como finalidad garantizar que el porcentaje de error residual del gasto reembolsado con cargo al presupuesto de la UE se mantiene por debajo del umbral de materialidad (2 %). Los principales riesgos asociados afectan a las autoridades de auditoría y a la Comisión.

6.14. Las autoridades de auditoría pueden subestimar el porcentaje de error residual de un PO (o grupo de PO). Esto podría ocurrir porque basen su trabajo de auditoría en una muestra de operaciones no representativa, incumplan las normas internacionales de auditoría o no detecten los errores. También pueden calcular de manera incorrecta el porcentaje de error residual o proponer correcciones que no sean suficientes para subsanar los errores que hayan identificado.

6.15. Si la Comisión no detectó uno o varios de estos problemas mediante sus controles y auditorías de regularidad, pudo haber liquidado saldos aunque los porcentajes de error residual reales fueran superiores al umbral de materialidad del 2 % y, por tanto, irregulares.

**6.13.** *El marco de control y fiabilidad 2014-2020 busca garantizar que el porcentaje de error residual de los gastos reembolsados con cargo al presupuesto de la UE permanezca por debajo del umbral de importancia relativa (2 %) para cada programa operativo.*

**6.15.** *Como resultado de las auditorías y controles de regularidad, si la Comisión llega a la conclusión de que el porcentaje de error residual, teniendo en cuenta todas las correcciones financieras registradas, es superior al nivel de importancia relativa del 2 %, puede poner en marcha el procedimiento de corrección financiera necesario, incluidas las correcciones financieras netas pertinentes en el caso de que sigan existiendo deficiencias graves.*

<sup>(20)</sup> La Comisión cerró los primeros PO en el último trimestre de 2017, con la excepción del programa del FEDER de Gibraltar, que se cerró en 2016.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

6.16. Teniendo en cuenta el marco de control y fiabilidad revisado (véanse los apartados 6.5 a 6.9), en este ejercicio, el Tribunal cambió su enfoque de fiscalización para este ámbito de gasto. El objetivo era contribuir a la *declaración de fiabilidad* general tal y como se describe en el **anexo 1.1** y evaluar el nuevo marco de control y fiabilidad y su grado de fiabilidad. Esto se realizó con intención de incrementar eventualmente su utilización en el futuro y, en ese contexto, identificar los aspectos que es necesario mejorar.

6.17. Por consiguiente, el Tribunal auditó en 2017 el gasto certificado incluido en los paquetes de fiabilidad de 2014-2020 y el gasto subyacente a los informes de control final de las autoridades de auditoría para el período 2007-2013. Anteriormente, el Tribunal extraía la muestra de los pagos intermedios y finales o de las liquidaciones del presupuesto de la UE a los PO.

6.18. Este ha sido el primer ejercicio en el que las autoridades responsables de los programas en los Estados miembros presentaron paquetes de fiabilidad con gastos para el período de programación 2014-2020, y en el que la Comisión aplicó sus procedimientos para revisar y aceptar las cuentas, así como para elaborar conclusiones sobre los porcentajes de error comunicados. En marzo de 2017, la Comisión había recibido 50 paquetes de fiabilidad que abarcaban las cuentas con gastos de 71 de los 419 PO. En mayo de 2017, la Comisión aceptó cuentas con gasto de 17 Estados miembros<sup>(21)</sup> que abarcaban 70 PO y un gasto que ascendía tan solo a 2 500 millones de euros<sup>(22)</sup>, lo cual explica por qué el Tribunal ha abarcado menos gasto que el ejercicio anterior. Asimismo, alrededor del 48 % de este importe correspondía a operaciones cofinanciadas por el FSE o la IEJ, frente a la asignación global del 26 % del FSE o de la IEJ para los PO aprobada para el período 2014-2020.

6.19. Este también ha sido el primer ejercicio en el que la Comisión liquidó el saldo de los PO del período de programación 2007-2013. En 2017, la Comisión cerró 141 (los que consideró de menor riesgo) de los 440 PO afectados, de 18 Estados miembros<sup>(23)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Malta, los Países Bajos, Austria, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y el Reino Unido presentaron paquetes de fiabilidad con gasto cero. En un PO de Italia, no se aceptó la cuenta presentada en mayo de 2017.

<sup>(22)</sup> Esto supone únicamente el 0,7 % del presupuesto asignado para la totalidad del período de programación. No incluye los anticipos pagados a instrumentos financieros, pero sí los importes utilizados en los beneficiarios finales.

<sup>(23)</sup> Las decisiones de cierre no afectaban a Bulgaria, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Chipre, Hungría, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. El plazo de Croacia para entregar los documentos de cierre expiraba el 31 de marzo de 2018.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

6.20. En la **parte 1** del presente capítulo, que trata sobre la regularidad, el Tribunal examinó:

- i) una muestra de 217 operaciones, concebida para que fuera estadísticamente representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP. El Tribunal examinó la muestra en dos fases. En primer lugar, se seleccionaron 22 paquetes de fiabilidad o cierre<sup>(24)</sup> que cubrían 51 de los 211 PO en los que había una liquidación de la Comisión con cargo al presupuesto de la UE<sup>(25)</sup> en 2017. En estos PO, el Tribunal seleccionó a continuación 217 operaciones en las que las autoridades de auditoría habían efectuado auditorías de operaciones. Este trabajo contribuyó a la declaración de fiabilidad general, de conformidad con el **anexo 1.1**;
- ii) el trabajo realizado por las autoridades de auditoría para validar la información incluida en los 22 paquetes de fiabilidad o de cierre, utilizando también la muestra de 217 operaciones mencionadas anteriormente;
- iii) el trabajo de la Comisión para revisar y validar los paquetes de fiabilidad o de cierre de 2017. El Tribunal también examinó la información pertinente en los IAA de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

En el **recuadro 6.2** se ofrece un desglose de la muestra auditada por Estado miembro, y, en los apartados 6.21 a 6.23, información más detallada sobre la concepción del enfoque del Tribunal.

---

<sup>(24)</sup> 12 paquetes de fiabilidad (2014-2020) y 10 paquetes de cierre (2007-2013).

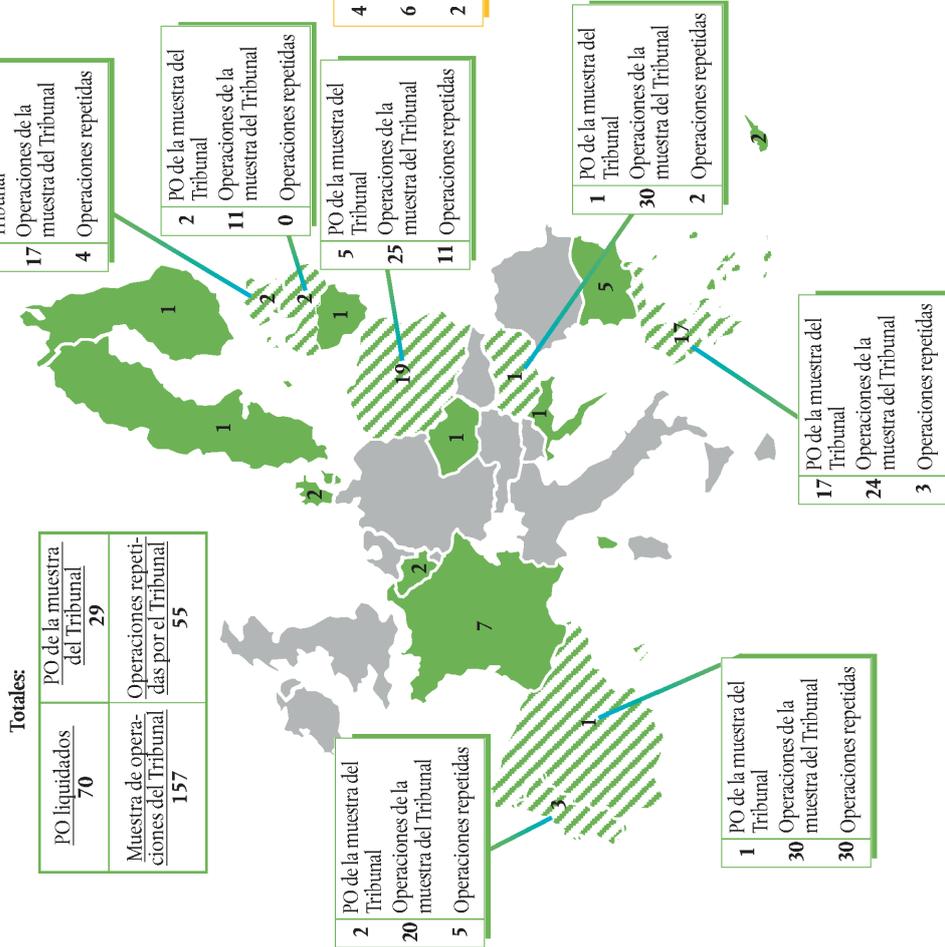
<sup>(25)</sup> Por liquidación se entiende la regularización del saldo de la financiación. Puede implicar el pago de importes pendientes una vez liquidada la prefinanciación y las posibles retenciones, una recuperación (si el gasto final es inferior a los importes que ya se hayan pagado) o «ningún pago».

Recuadro 6.2 — «Cohesión económica, social y territorial» — Desglose de la muestra auditada

**Paquetes de fiabilidad anuales 2014-2020**

- Paquetes de fiabilidad con gasto cero
- Paquetes de fiabilidad (\*) no incluidos en la muestra del Tribunal, con el número de PO en los paquetes de fiabilidad enviados
- Muestra del Tribunal, con el número de PO en los paquetes de fiabilidad enviados

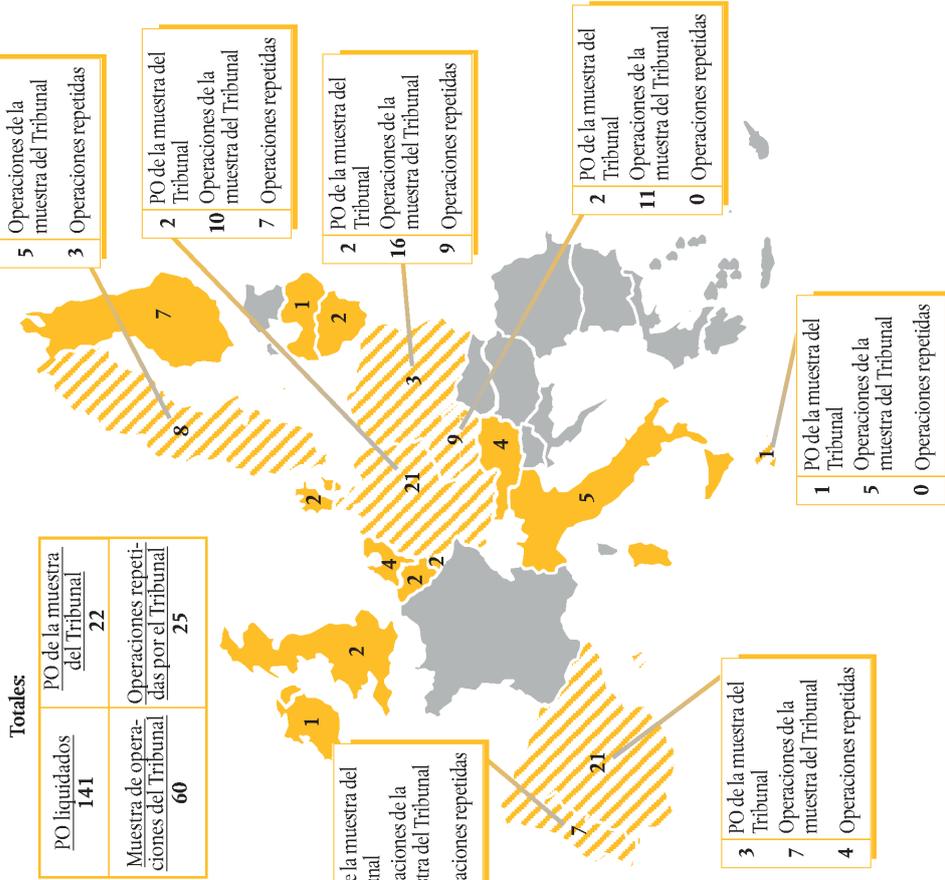
(\*) Dos PO transfronterizos no aparecen en el mapa



**Paquetes de cierre 2007-2013**

- Sin liquidación de cierre
- Liquidación de cierre (\*) no incluida en la muestra del Tribunal, con el número de PO cerrados
- En la muestra del Tribunal, con el número de PO cerrados

(\*) 39 PO transfronterizos no aparecen en el mapa.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

6.21. La verificación de operaciones efectuada por el Tribunal consistió en un examen, en 217 de ellas, de las listas de verificación de las autoridades de auditoría y de las pruebas de que disponían para fundamentar los resultados de su trabajo de auditoría y sus opiniones de auditoría. En su caso, el Tribunal repitió<sup>(26)</sup> el trabajo de auditoría (véase el apartado 6.50).

6.22. Dado que el trabajo de las autoridades de auditoría es una parte esencial del marco de control y fiabilidad, este año el Tribunal ha otorgado mayor importancia al examen de los elementos clave de los controles efectuados por aquellas para así obtener garantías de la eficacia de los controles. En cada uno de los 22 paquetes de fiabilidad o de cierre incluidos en su muestra, el Tribunal estudió la estrategia de auditoría de la autoridad de auditoría, su enfoque de muestreo, cómo detectó, cuantificó y extrapoló los errores, y su trabajo para verificar la exactitud y la fiabilidad de las correcciones financieras aplicadas en los Estados miembros.

6.23. El Tribunal examinó el trabajo realizado por las dos direcciones generales encargadas de revisar y evaluar las cuentas anuales y las decisiones de cierre, y cómo lo utilizaron en sus IAA. Esto ayudó al Tribunal a evaluar el grado en que la Comisión puede confiar en la información sobre la regularidad elaborada por los Estados miembros.

6.24. La *segunda parte* de este capítulo se centra en el *rendimiento*. El Tribunal evaluó los sistemas de los Estados miembros para medir el rendimiento de los 113 proyectos finalizados físicamente de los dos períodos de programación incluidos en la muestra del Tribunal. También evaluó el grado en que dichos proyectos lograron sus objetivos.

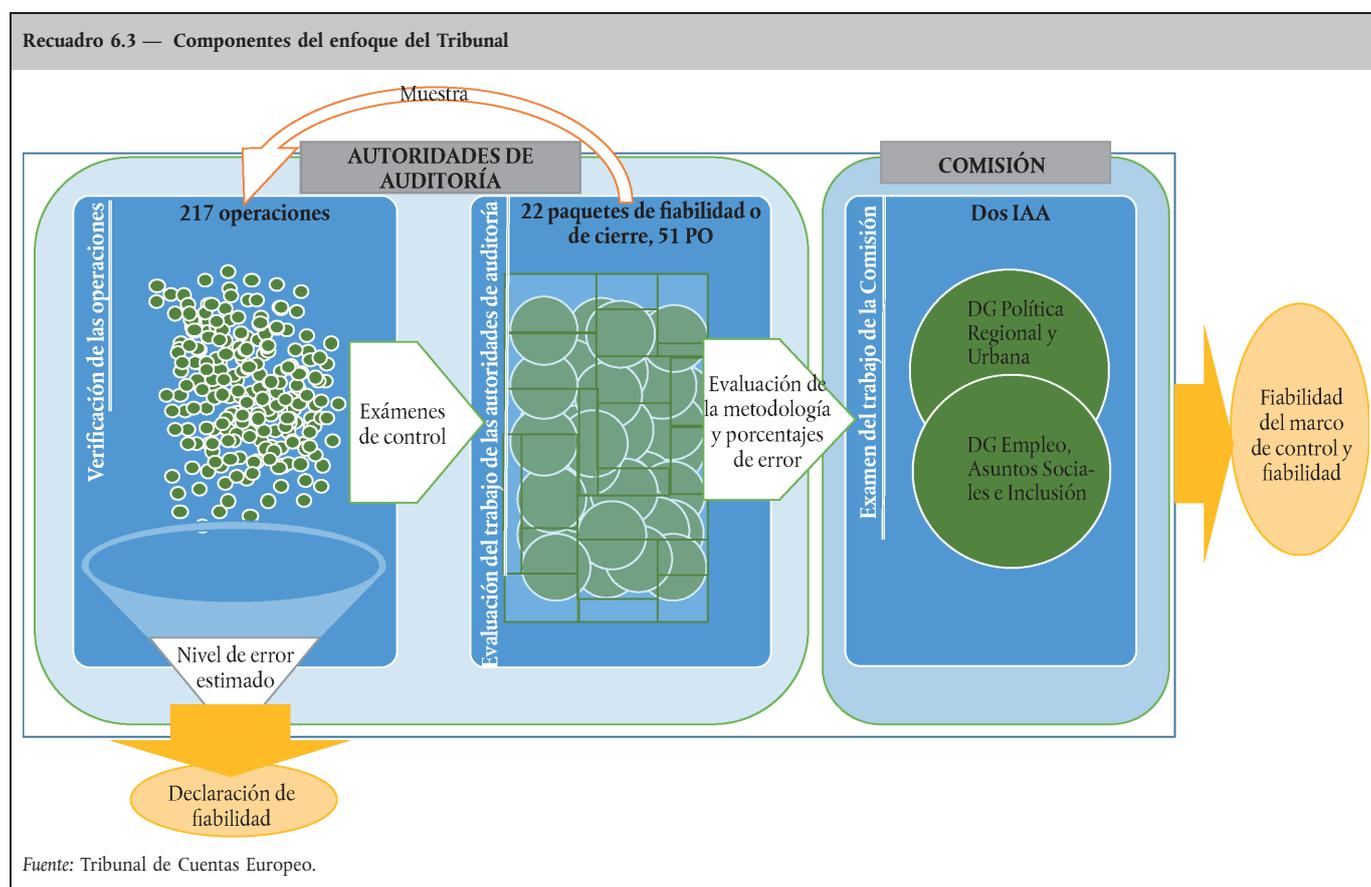
---

<sup>(26)</sup> En este contexto, se entiende por «examen» el estudio de los métodos de trabajo y de los expedientes de auditoría de las autoridades de auditoría, y la valoración de la fiabilidad y la pertinencia de los resultados según su contribución a la conclusión de auditoría. Por «repetición» se entiende la obtención de pruebas adicionales en la fuente. Tanto el examen como la repetición se realizan en operaciones que ya han sido auditadas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## PARTE 1 — REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.25. Esta parte del capítulo consta de tres subsecciones. La primera se refiere a la verificación por parte del Tribunal de la muestra de 217 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 y de los IAA de las dos direcciones generales competentes. 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 IAA (véase también el **recuadro 6.3**).



## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Resultados del examen de las operaciones y de la repetición del trabajo de auditoría realizados por el Tribunal**

6.26. El **anexo 6.1** ofrece una visión general de los resultados de la verificación de las operaciones efectuada por el Tribunal. El Tribunal identificó y cuantificó 36 errores que no habían sido detectados por las autoridades de auditoría. Teniendo en cuenta los 50 errores previamente hallados por las autoridades de auditoría y las correcciones realizadas por las autoridades responsables de los programas por valor total de 101 millones de euros que abarcan ambos períodos de programación, el Tribunal estima que el nivel de error es del 3,0 %<sup>(27)</sup>. Es aplicable a los pagos de 2014 a 2020 y a los cierres de 2007 a 2013 e inferior al de ejercicios anteriores.

6.27. El número y el impacto de los errores detectados indican insuficiencias persistentes en la regularidad del gasto declarado por las autoridades de gestión<sup>(28)</sup>.

6.28. Las autoridades de auditoría detectaron algunos de estos errores. Comunicaron 50 errores cuantificables en los paquetes de fiabilidad o de cierre de las 217 operaciones incluidas en la muestra del Tribunal. Estos errores estaban relacionados con gastos no subvencionables (30), *contratación pública* (12) y participantes no subvencionables (8). Las autoridades de los Estados miembros aplicaron correcciones con el fin de reducir los porcentajes de error residual por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

**6.26.** *La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que la estimación del Tribunal de Cuentas Europeo del nivel de error de este año para la política de cohesión represente una mejora significativa en comparación con los años anteriores. En particular, la Comisión señala que el programa único Iniciativa Pyme presente en las cuentas de 2015-2016, con un marco reglamentario específico en comparación con los programas generales debido a su carácter innovador, contribuye en 1 punto porcentual a dicha estimación. Partiendo de toda la información que ha obtenido, la Comisión concluye que, para la inmensa mayoría de los programas, ya no existe un nivel de error significativo en las cuentas de 2015/2016.*

*La Comisión llevará a cabo un seguimiento de los errores adicionales individuales detectados por el TCE y solicitará correcciones financieras adicionales a las autoridades responsables de los programas afectadas, cuando sea necesario.*

*Además, la Comisión señala que su importe estimado en riesgo de pago para la política, según se indica en los informes anuales de actividades de las DG EMPL y REGIO, se encuentra dentro del rango calculado por el TCE para el porcentaje de error (véase la nota 27).*

**6.27.** *Como menciona en su respuesta al apartado 6.19 del informe anual de 2016, la Comisión remitió a los Estados miembros una orientación actualizada respecto del período de programación 2014-2020. Dicha orientación, combinada con la obligación de utilizar opciones de costes simplificadas, debería contribuir a mejorar aún más la calidad de las verificaciones de la gestión en el futuro.*

<sup>(27)</sup> 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 un grado de confianza del 95 %, que el nivel de error estimado de la población está comprendido entre el 0,7 % y el 5,3 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

<sup>(28)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.19.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.29. Este ha sido el primer ejercicio que ha abarcado tanto los pagos de 2014 a 2020, como los cierres correspondientes al período 2007-2013. 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. Los conceptos que más contribuyeron al porcentaje de error estimado del Tribunal fueron los instrumentos financieros, seguidos de los gastos no subvencionables.

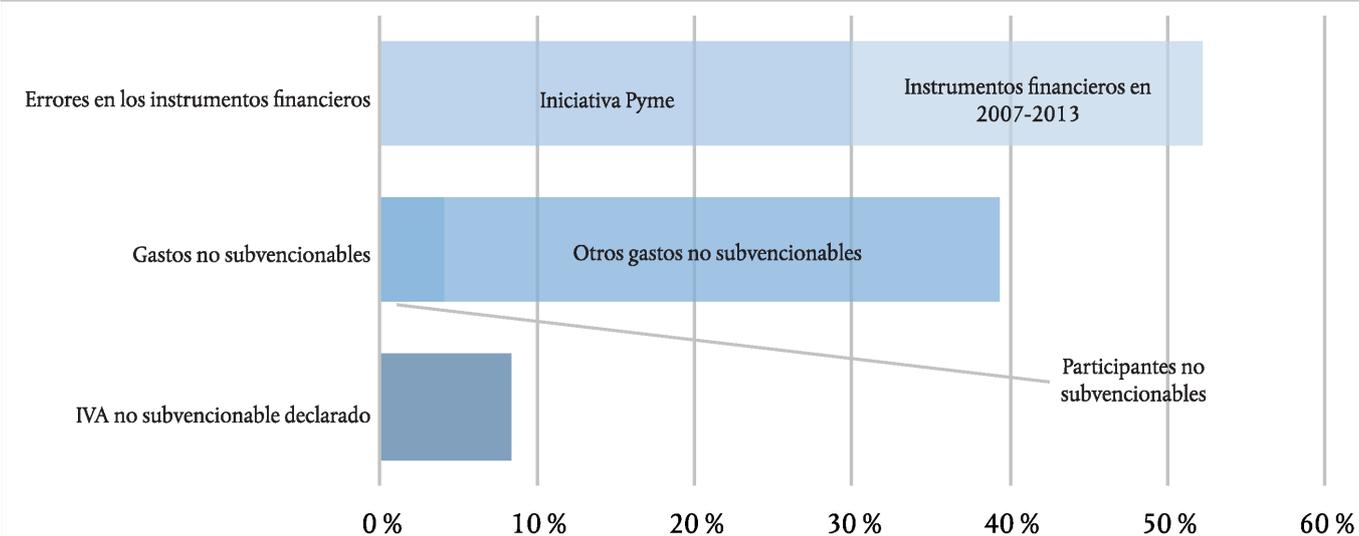
6.30. En el **recuadro 6.4** se desglosan por categorías los errores hallados (antes de tener en cuenta las correcciones financieras) y en los apartados 6.31 a 6.43 se ofrece más información sobre los mismos.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.29.** La Comisión subraya que el instrumento financiero (la Iniciativa Pyme), con importes certificados en las cuentas de 2015-2016, constituyó una parte importante del gasto del período 2014-2020 declarado en dichas cuentas. Este instrumento, que contribuyó a una tercera parte del porcentaje de error estimado, se rige por reglas específicas, a diferencia de lo que ocurre con otros programas generales al amparo del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, debido a su naturaleza innovadora (véanse, en particular, los apartados 6.37 y 6.47).

En virtud del artículo 42 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, la subvencionabilidad de dicho gasto debe evaluarse de manera definitiva al cierre del programa afectado; en ese momento, el gestor del fondo deberá corregir las operaciones irregulares y sustituirlas por operaciones subvencionables.

Recuadro 6.4 — «Cohesión económica, social y territorial» — Desglose de los errores hallados por el Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Instrumentos financieros que más contribuyeron al nivel de error estimado de 2017*

6.31. Los instrumentos financieros en gestión compartida adoptan la forma de *inversiones en capital* o cuasicapital, préstamos o garantías. Son diferentes de las *subvenciones* tradicionales, que implican el reembolso del gasto de un beneficiario en proyectos subvencionables.

6.32. Los Estados miembros pueden contribuir a la creación de instrumentos financieros:

- a) bajo la responsabilidad de una autoridad de gestión en los Estados miembros (en los dos períodos del MFP) <sup>(29)</sup>;
- b) en el ámbito de la UE (únicamente para el período 2014-2020). En esta categoría se incluye la Iniciativa Pyme <sup>(30)</sup>, que se ejecuta como un PO <sup>(31)</sup> independiente e individual.

6.33. Si los instrumentos financieros se utilizan para la financiación, solo se consideraran subvencionables los desembolsos efectuados a los *beneficiarios finales* y los costes y las comisiones de los gestores del fondo al cierre del programa; las contribuciones no utilizadas deberán ser devueltas al presupuesto de la UE <sup>(32)</sup>. En los siguientes apartados se describen algunas de las dificultades que provoca este enfoque.

---

<sup>(29)</sup> Artículo 44 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y artículo 38, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(30)</sup> La Iniciativa Pyme es un instrumento financiero conjunto de la Comisión y del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) cuya finalidad es facilitar el acceso a la financiación de las *pequeñas y medianas empresas*. Véase el artículo 39 y el anexo XIV del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(31)</sup> Artículo 38, apartado 1, letra a), y artículo 39 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(32)</sup> Artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y artículo 42 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Dos de las cuatro auditorías temáticas correspondientes a PO de 2007-2013 examinadas por el Tribunal no detectaron errores significativos al cierre.**

6.34. La Comisión solo exige a las autoridades de auditoría que, al cierre, deben tener garantías de que la contribución pagada al beneficiario final se utiliza para los fines previstos <sup>(33)</sup>. Para ello, ha recomendado que las autoridades de auditoría efectúen auditorías «temáticas» <sup>(34)</sup> de instrumentos financieros.

6.35. El Tribunal constató que no todas las autoridades de auditoría realizaban sistemáticamente este tipo de auditoría y, si las realizaban, el trabajo efectuado no siempre era suficiente para identificar irregularidades sustanciales. El Tribunal detectó errores cuantificables en dos de los cuatro instrumentos financieros incluidos en su muestra de cierres. En uno de estos dos casos, el impacto financiero del error afectó sustancialmente al porcentaje de error residual notificado y validado por la Comisión (esto es, dicho porcentaje superaba el 2 %).

**Recuadro 6.5 — Ejemplo de préstamos no subvencionables aprobados para un instrumento financiero en gestión compartida**

La cofinanciación para préstamos en virtud del FEDER se debe utilizar principalmente (esto es, por encima del 50 % del valor total de los préstamos) para apoyar a las pymes [Reglamento (CE) n.º 1083/2006]. El instrumento financiero auditado por el Tribunal en España había invertido casi el 80 % del valor total aprobado de préstamos en empresas que no eran pymes. Ni la autoridad de auditoría ni la Comisión detectaron este incumplimiento del requisito básico de subvencionabilidad fijado por el legislador.

**6.34 y 6.35.** En 2011, la Comisión coordinó con las autoridades de auditoría una metodología para auditar instrumentos financieros sujetos al régimen de gestión compartida para el período de programación 2007-2013 («Common Audit Framework — Financial Engineering Instruments in the Context of Structural Funds»). Desde entonces, la Comisión ha solicitado que las autoridades competentes realicen auditorías sobre la aplicación de dichos instrumentos. La Comisión, al evaluar las declaraciones de cierre, verificó también que las autoridades de auditoría hubieran auditado la aplicación de instrumentos financieros. En los casos en que esto no había sido así, la Comisión suspendió el proceso de cierre y solicitó auditorías adicionales.

La Comisión llevará a cabo un seguimiento de los dos casos a los que hace referencia el TCE. En cuanto al caso en el que el TCE estima un efecto financiero significativo del error sobre el porcentaje de error residual validado por la Comisión, la Comisión se remite a su respuesta al recuadro 6.5, que figura a continuación.

**Recuadro 6.5 — Ejemplo de préstamos no subvencionables aprobados para un FISM (instrumento financiero en gestión compartida)**

El artículo 44 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 no impide conceder préstamos también a grandes empresas en el caso de que se cumplan todas las demás condiciones.

Dado que en la citada disposición no se menciona un nivel mínimo de financiación para las pymes, este artículo también podría hacer referencia al número de préstamos (y no necesariamente a los importes).

<sup>(33)</sup> Anexo a la Decisión de la Comisión por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573 relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de los programas operativos adoptados para recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013) [C(2015) 2771 final de 30 de abril de 2015, sección 3.6].

<sup>(34)</sup> Una auditoría temática es una auditoría de un requisito clave o ámbito de gasto específico donde se considera que el riesgo es sistémico. Las auditorías temáticas complementan a las auditorías periódicas de sistemas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Deficiencias graves en la ejecución de uno de los PO de 2014-2020 de la Iniciativa Pyme**

6.36. Para su fiscalización, el Tribunal examinó 30 operaciones del único PO relativo a la Iniciativa Pyme de las cuentas anuales presentadas en 2017.

6.37. El FEI es el gestor de los fondos para la Iniciativa Pyme en la UE. Las autoridades de auditoría están obligadas a emitir una opinión sobre la legalidad y la regularidad del gasto incluido en las cuentas de los PO de la Iniciativa Pyme. Sin embargo, no tienen derecho legal a realizar verificaciones sobre el terreno para obtener garantías sobre la regularidad a nivel del *intermediario financiero* <sup>(35)</sup>. Para que fuera posible emitir una opinión sobre las cuentas, el FEI firmó un contrato de «procedimiento acordado» <sup>(36)</sup> con un auditor externo. El Tribunal, no obstante, constató que el contrato del PO examinado no preveía ningún trabajo en los intermediarios financieros, y el informe del auditor externo contenía una cláusula de exención de responsabilidad por la que no podía formular ninguna conclusión con respecto a la garantía. A pesar de ello, la autoridad de auditoría emitió una opinión favorable sobre la regularidad de las cuentas presentadas a la Comisión <sup>(37)</sup>.

6.38. El Tribunal también detectó deficiencias que afectaban gravemente a la subvencionabilidad de una serie de inversiones realizadas por los intermediarios financieros <sup>(38)</sup>. Pese a que solo pueden beneficiarse de la Iniciativa Pyme las empresas que se ajusten a la definición establecida por la UE para la condición de pyme <sup>(39)</sup>, los intermediarios financieros no siempre comprobaron este extremo, o no lo comprobaron correctamente. En las treinta inversiones examinadas por el Tribunal, los intermediarios financieros habían aprobado préstamos a cinco beneficiarios sin confirmar su condición de pyme, por lo que el Tribunal considera que estas inversiones no son subvencionables. Otros cuatro préstamos se utilizaron total o parcialmente para actividades no subvencionables (por ejemplo, para refinanciar otros préstamos). Estas irregularidades representan 1,0 puntos porcentuales del nivel de error estimado por el Tribunal para este capítulo <sup>(40)</sup>.

**6.37.** *En un procedimiento acordado, el auditor externo no emite una opinión, sino que la autoridad de auditoría debe partir de las apreciaciones y conclusiones de esta para emitir su propia opinión. Con este fin, la autoridad de auditoría también llevó a cabo una auditoría de sistemas, tanto sobre las autoridades de gestión como de certificación.*

*En el informe anual de control se describe claramente cómo la autoridad de auditoría se formó su opinión.*

*La propuesta global, en su redacción resultante del acuerdo político alcanzado entre el Consejo y el Parlamento, aborda esta deficiencia de fiabilidad.*

<sup>(35)</sup> Artículo 40 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

<sup>(36)</sup> Procedimiento acordado con el cliente y, en su caso, con terceros interesados, informando sobre los hechos concretos detectados (ISRS 4400).

<sup>(37)</sup> La modificación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en el Reglamento Ómnibus tiene como finalidad solucionar la falta de derechos de auditoría en los Estados miembros. Como está previsto que el Reglamento Ómnibus entre en vigor en la segunda mitad de 2018, este inconveniente también afectará a las cuentas anuales presentadas a la Comisión en febrero de 2018.

<sup>(38)</sup> Un intermediario financiero es una entidad que actúa como intermediaria entre la autoridad de gestión o el fondo de cartera y los beneficiarios finales de los fondos canalizados a través de los instrumentos financieros en gestión compartida.

<sup>(39)</sup> Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (DO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

<sup>(40)</sup> A 31 de diciembre de 2017, la Comisión había aprobado PO en el marco de la Iniciativa Pyme en seis Estados miembros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.39. La situación fue provocada por insuficiencias de los procedimientos en los intermediarios financieros, que no respetaron los criterios de subvencionabilidad legalmente vinculantes establecidos en los contratos firmados con el FEI. Esto supone un grave riesgo para la regularidad de otros PO aprobados en el marco de la Iniciativa Pyme y gestionados en circunstancias parecidas. También muestra que la supervisión continua del FEI requiere mejoras adicionales. Para ello, el FEI se ha comprometido a llevar a cabo un plan de acción para concienciar a los intermediarios financieros sobre la necesidad de cumplir con los criterios de subvencionabilidad, y seguir desarrollando sus propios mecanismos internos para detectar préstamos no subvencionables. El objetivo del plan de acción es corregir las irregularidades detectadas por el Tribunal y mitigar los riesgos de regularidad residual para los PO de la Iniciativa Pyme.

*IVA recuperable certificado erróneamente como gasto subvencionable*

6.40. El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es un impuesto indirecto sobre el consumo de bienes y servicios. El sujeto pasivo, normalmente una empresa, un emprendedor individual u otro profesional, está obligado a gravar con el IVA sus ventas y abonarlo después a las autoridades fiscales nacionales. El sujeto pasivo puede solicitar la devolución del IVA ya abonado sobre sus propias compras. Este es el concepto de «recuperabilidad». Una persona que no sea sujeto pasivo no está obligada a cargar el IVA y no puede deducir el IVA soportado en sus adquisiciones.

6.41. 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. Es irrelevante si el gasto del IVA se recupera o no. En el caso de los organismos públicos, el IVA es recuperable siempre que un operador cobre tasas con dicho impuesto incluido a los usuarios finales de la infraestructura<sup>(41)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.39.** En los instrumentos financieros, los controles que deben efectuar los intermediarios financieros constituyen un elemento esencial del proceso de fiabilidad.

La Comisión toma nota del amplio conjunto de medidas propuesto por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para abordar estas cuestiones. Supervisará estrechamente la ejecución de dichas medidas en colaboración con las autoridades nacionales, de modo que el gasto subvencionable con arreglo al artículo 39, apartado 8, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) sea declarado y aceptado al cierre del programa Iniciativa Pyme.

**6.40 y 6.41.** El concepto de recuperabilidad del IVA debe evaluarse caso por caso. La Comisión ha elaborado una orientación dirigida a las autoridades responsables de los programas y ha formulado propuestas para simplificar la subvencionabilidad del IVA de cara al período de programación 2021-2027.

<sup>(41)</sup> Sentencia de 20 de septiembre de 2012, Hungría/Comisión, T-89/10.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.42. El Tribunal encontró 10 proyectos en 5 PO en los que las autoridades del Estado miembro habían declarado IVA recuperable como gasto subvencionable. En dichos casos, las autoridades de auditoría interpretaron incorrectamente las normas de subvencionabilidad y no comunicaron la situación como una *irregularidad*. Esto sumó 0,3 puntos porcentuales al nivel de error estimado. En tres de estos cinco PO, el impacto financiero de los errores afectó sustancialmente al porcentaje de error residual notificado y validado por la Comisión (esto es, el porcentaje superaba el 2%). En su informe anual de 2015, el Tribunal destacaba la controversia de la inclusión del IVA recuperable en declaraciones de gasto, especialmente en el caso de organismos públicos<sup>(42)</sup>. En este caso, el IVA es reembolsado a las autoridades del Estado miembro con fondos de la UE como gasto subvencionable y, al mismo tiempo, el Estado miembro recauda este IVA a través de su sistema tributario normal. En algunos casos, el reembolso de la UE puede ser incluso superior a los costes reales del proyecto sin IVA.

**Recuadro 6.6 — Ejemplo de cofinanciación de gasto del IVA no subvencionable**

En Polonia, la autoridad de gestión firmó acuerdos de subvención para ayudar a las pequeñas empresas en la adquisición de equipos, con el objetivo general de reducir el desempleo. Si los beneficiarios declaraban que no tenían intención de recuperar el IVA, la autoridad de gestión valoraba que el gasto del IVA podía acogerse a la cofinanciación. Esto no era correcto, ya que los beneficiarios estaban inscritos en el censo del IVA y el gasto del IVA sí era en realidad recuperable.

*Gastos no subvencionables*

6.43. El Tribunal detectó insuficiencias importantes en los controles de la subvencionabilidad de los participantes en once proyectos. Esto afecta especialmente a la IEJ y al requisito relativo a la condición de nini<sup>(43)</sup>. El Tribunal también halló siete casos en los que las autoridades de auditoría no habían detectado *costes indirectos* no subvencionables ni sobrevalorados.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.42.** *Nueve de los diez proyectos que menciona el TCE están relacionados con cuatro programas operativos del Fondo Social Europeo (FSE) correspondientes al período 2014-2020 en un Estado miembro.*

*La Comisión ya había detectado este problema en auditorías anteriores, pero la adaptación del sistema del Estado miembro en cuestión no lo corrigió en su totalidad.*

*La Comisión está colaborando estrechamente con la administración del Estado miembro para garantizar que este asunto se pueda resolver próximamente introduciendo una opción de costes simplificada o la obligación de recuperar el IVA para los destinatarios finales. La Comisión aplicará las correcciones financieras necesarias.*

**6.43.** *Para los casos detectados que contengan costes indirectos no subvencionables o excesivamente elevados, la Comisión llevará a cabo el seguimiento necesario y propondrá las medidas que estime oportunas.*

*En lo que concierne a los costes indirectos (véase el recuadro 6.7), los problemas identificados por el TCE habían sido detectados en gran medida por la autoridad de auditoría, que aplicó una corrección financiera del 10 % sobre dicho gasto. La Comisión llevará a cabo un seguimiento del asunto con las autoridades pertinentes y estudiará la aplicación de cualquier corrección financiera adicional que sea necesaria.*

<sup>(42)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 6.33 a 6.35.

<sup>(43)</sup> Se entiende que una persona tiene la condición de nini si esta no estudia, ni trabaja, ni recibe formación.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 6.7 — Ejemplo de gastos no subvencionables — declaración excesiva de gastos indirectos**

El beneficiario, un gran instituto de investigación en Alemania, tiene su sede fuera de la zona subvencionable del PO. El proyecto auditado ha sido financiado por el FSE y ejecutado por un grupo de proyecto específico establecido por el beneficiario en la zona subvencionable. Los gastos del proyecto consistían principalmente en el gasto directo de personal, materiales y servicios, y en una proporción significativa de gastos indirectos en el marco de las mismas rúbricas. Para que los gastos indirectos sean subvencionables deben efectuarse en la zona subvencionable, tener una relación directa con el proyecto y asignarse en función de su contribución al proyecto. Sin embargo, el Tribunal detectó que la mayoría de las categorías de gasto asignadas al proyecto como gastos indirectos eran, de hecho, gastos generales realizados en la sede del instituto. Asimismo, varios gastos relacionados con estas categorías se cargaban directamente al proyecto como gasto real efectuado por el grupo del proyecto en la ubicación del proyecto. Durante la auditoría, la autoridad de auditoría no pudo obtener pruebas suficientes sobre la composición de los costes indirectos, por lo que aplicó una corrección a tanto alzado del 10 % a los costes indirectos. El Tribunal constató que el error real era superior al 10 %, por lo que consideró como no subvencionables la totalidad de los costes no relacionados directamente con el proyecto.

**Evaluación realizada por el Tribunal del trabajo de las autoridades de auditoría**

6.44. El trabajo de las autoridades de auditoría es una parte esencial del marco de control y fiabilidad del gasto en cohesión (véase el apartado 6.22). Este ha sido el primer ejercicio en que las autoridades de auditoría han aplicado cierres para el período de programación 2007-2013 y el nuevo marco de control y fiabilidad para 2014-2020. El examen de su trabajo que lleva a cabo el Tribunal se inscribe en un proceso de incremento del uso del modelo de garantía de la Comisión en el futuro. En la auditoría de este año, el Tribunal evaluó el trabajo en el período 2014-2020 de 7 de las 21 autoridades de auditoría de los Estados miembros que presentaron en 2017 paquetes de fiabilidad con gastos, y detectó una serie de deficiencias que afectan al grado de fiabilidad de dicho trabajo.

**6.44.** *La Comisión acoge con agrado el enfoque de auditoría del TCE, que puede reducir de forma global la duplicación y los solapamientos de actividades de auditoría para las autoridades responsables de los programas y los beneficiarios.*

*Al igual que en el período de programación anterior, la Comisión sigue colaborando estrechamente con las 122 autoridades de auditoría que abarcan el FEDER, el Fondo de Cohesión, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas con el fin de evitar posibles deficiencias y garantizar la plena fiabilidad de los resultados de las auditorías.*

*Además, la estrategia de auditoría única de la Comisión para la política de cohesión concede gran importancia a la repetición de las actividades en lo que se refiere a los resultados de las autoridades de auditoría de manera constante y en función del riesgo. Véase también la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.49 y 6.50.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.45. 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 %. Sin embargo, debido a los errores adicionales detectados por el Tribunal, el porcentaje que este recalculó era superior al 2 % en 6 de los 12 paquetes de fiabilidad del período 2014-2020, y en 3 de los 10 paquetes de cierre del período 2007-2013.

**Las insuficiencias en el muestreo de algunas autoridades de auditoría afectaron a la representatividad de las muestras**

6.46. 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<sup>(44)</sup>. El Tribunal comprobó el método de muestreo de las autoridades de auditoría en los 22 paquetes de fiabilidad o cierre que examinó.

6.47. En el caso del PO de la Iniciativa Pyme no hubo muestreo porque ni la autoridad de auditoría ni el auditor externo contratado por el FEI llevaron a cabo auditorías en los intermediarios financieros (véase el apartado 6.37).

6.48. El Tribunal encontró insuficiencias tales como tamaño insuficiente de la muestra, sobrerrepresentación de determinadas operaciones y uso incorrecto de los parámetros de muestreo en 3 de los 22 paquetes que examinó (todos ellos de 2014-2020). En cierta medida, estas insuficiencias afectaron a la representatividad de las muestras y, por tanto, también a la fiabilidad de los porcentajes de error residual notificados.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.45.** Para tres programas en un determinado Estado miembro, sin cuestionar las irregularidades planteadas, la Comisión señala que los errores adicionales detectados que dan lugar a un porcentaje de error residual superior al 2 % están relacionados, en todos los casos, con una interpretación errónea de la subvencionabilidad del IVA por parte de todas las autoridades del Estado miembro, y no solamente de la autoridad de auditoría.

Además, en el caso del programa Iniciativa Pyme, existían requisitos jurídicos específicos en el momento en que se publicó el informe de la autoridad de auditoría, requisitos que impedían a la citada autoridad llevar a cabo auditorías sobre las operaciones.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.29 y 6.37.

**6.47.** El artículo 40, apartado 3, del RDC contiene una clara restricción reglamentaria para la autoridad de auditoría en lo que se refiere a la realización de auditorías sobre los destinatarios finales en relación con los programas de la Iniciativa Pyme.

La Comisión se remite a su respuesta al apartado 6.37.

**6.48.** Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.64 y 6.65.

<sup>(44)</sup> Artículo 127 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y artículos 27 y 28 del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Otras deficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría**

6.49. Los controles insuficientes o inadecuados aumentan el riesgo de que no se detecte el gasto no subvencionable. Además, las normas internacionales de auditoría<sup>(45)</sup> 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.

6.50. El Tribunal pudo extraer conclusiones en 96 de las 217 operaciones de la muestra (el 44 %) basándose en su propia revisión del trabajo de las autoridades de auditoría. Asimismo, identificó deficiencias en el alcance, la calidad y la documentación del trabajo de las autoridades de auditorías en 121 operaciones (el 56 %) que le obligaron a repetir el trabajo de auditoría. Las deficiencias afectaban a 17 de los 22 paquetes de fiabilidad o de cierre examinados y consistían, por ejemplo, en listas de verificación que no cubrían todos los puntos necesarios o de controles incorrectos de la subvencionabilidad del gasto. En consecuencia, en 80 de estas operaciones (el 37 % del total), el Tribunal tuvo que realizar una visita de control al beneficiario. En 30 de las 121 operaciones repetidas por el Tribunal, se encontraron errores cuantificables que no habían sido detectados previamente por la autoridad de auditoría y que afectaban a 11 paquetes.

**Trabajo de la Comisión y su notificación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad**

6.51. Los IAA son el principal instrumento con que cuenta la Comisión para notificar si hay garantías razonables de que los procedimientos de control implantados garantizan la legalidad y la regularidad del gasto<sup>(46)</sup>. Con respecto a la «Cohesión económica, social y territorial», los IAA proporcionan varios porcentajes diferentes para medir el gasto sujeto a riesgo. Uno de ellos es el porcentaje de error residual del ejercicio contable 2015/2016. La Comisión ha aceptado las cuentas de dicho ejercicio y ha llegado a una conclusión en términos de regularidad<sup>(47)</sup>.

**6.49 y 6.50.** Las autoridades de auditoría deben ser capaces de demostrar el alcance y la calidad de las verificaciones que realizan. No obstante, en lo que concierne a la documentación del proceso de auditoría, es necesario encontrar un equilibrio adecuado para garantizar la fiabilidad y la 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.

En el marco de su estrategia de auditoría única para la política de cohesión, la Comisión ha planeado efectuar 58 auditorías de conformidad y 19 misiones de información en función de los riesgos en 2018 y 2019, con el objetivo de garantizar la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría. Está previsto efectuar 21 de estas auditorías de conformidad y 8 misiones de información en 2018, y sus resultados estarán disponibles de cara a los IAA de 2018.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.26.

**6.51.** La Comisión proporciona diferentes índices en los IAA en relación con el gasto sujeto al régimen de gestión compartida, con objeto de medir los riesgos específicos asociados a diferentes tipos de pagos en el ejercicio sobre el que se informa (cierre del período 2017-2013 y diferentes ejercicios contables en lo que se refiere al gasto del período 2014-2020), así como un porcentaje de error agregado para el año natural de 2017.

<sup>(45)</sup> Norma internacional de auditoría (ISA) 230 «Documentación de auditoría» (efectiva para auditorías de estados financieros en períodos que comiencen a partir del 15 de diciembre de 2009).

<sup>(46)</sup> Artículo 66, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

<sup>(47)</sup> Informe anual de actividad de 2017 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 12, e informe anual de actividad de 2017 de la DG Política Regional y Urbana, p. 9.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.52. En esta subsección, el Tribunal examina el trabajo de la Comisión para obtener garantías de que los sistemas de los Estados miembros con arreglo al nuevo marco de control y fiabilidad funcionan eficazmente y de que el porcentaje de error residual resultante es una estimación fiable.

6.53. Las observaciones del Tribunal se refieren a la concepción del marco de fiabilidad y al trabajo de la Comisión de aceptación de las cuentas, validación de cada porcentaje de error residual y establecimiento de un porcentaje de error residual general.

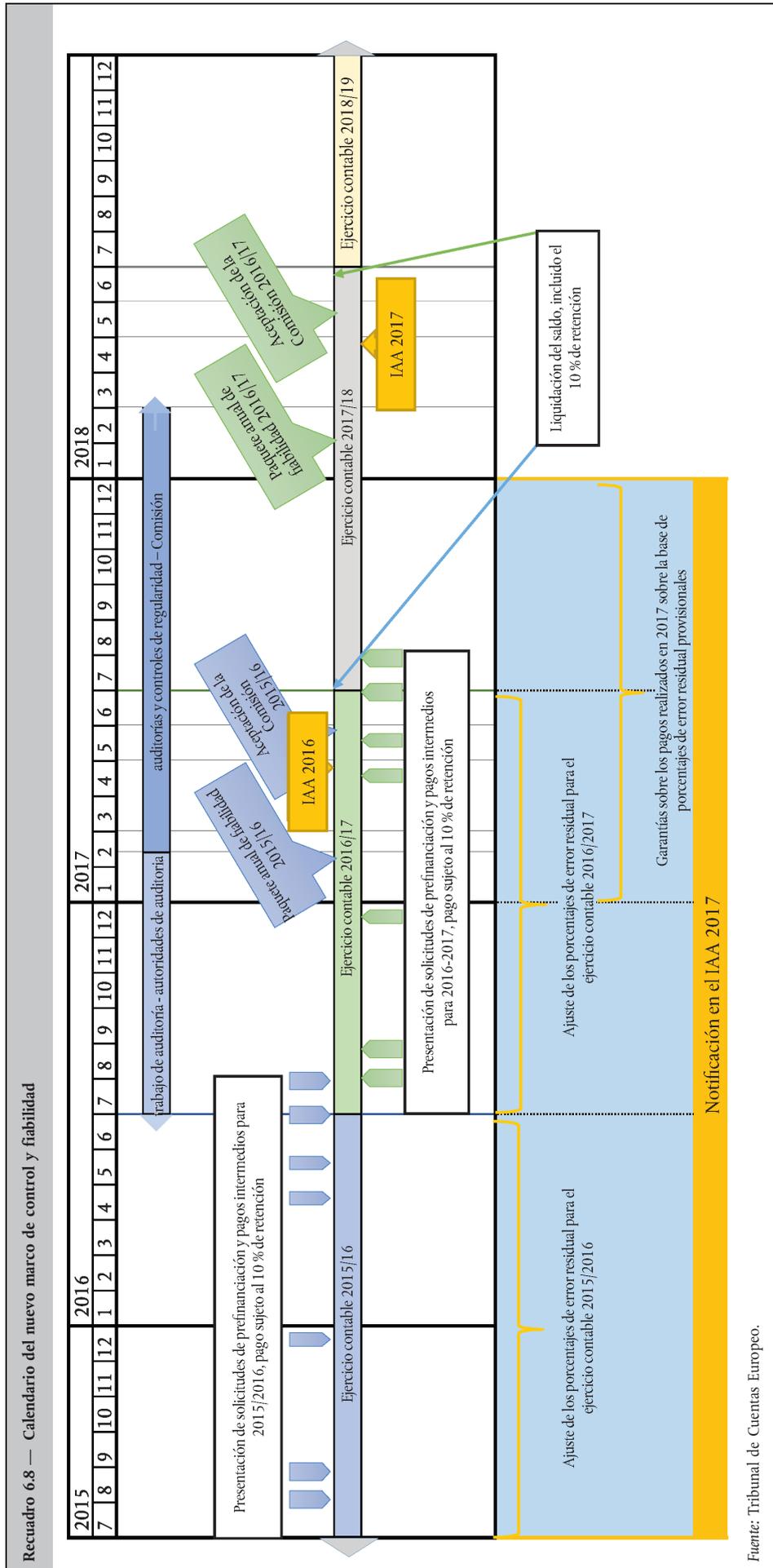
*Concepción del marco de control y fiabilidad de 2014-2020***Los IAA deberían racionalizarse más y adaptarse al nuevo marco de control y fiabilidad**

6.54. El nuevo marco de control y fiabilidad establece que la Comisión necesita casi dos años desde que finaliza el período contable de que se trate para poder notificar por primera vez sus conclusiones sobre la fiabilidad de los porcentajes de error residual de las autoridades de auditoría de un ejercicio contable determinado. Dentro de este período, las autoridades de auditoría disponen de ocho meses para llevar a cabo su trabajo de auditoría. Posteriormente, la Comisión realiza sus exámenes documentales, misiones de investigación complementarias y auditorías de regularidad. En el **recuadro 6.8** se recoge el calendario del nuevo marco.

**6.54.** *Los dos años a los que se refiere el TCE comienzan al inicio del período contable pertinente y, por tanto, incluyen los ocho meses que prevé el Reglamento para que las autoridades de auditoría realicen su trabajo de auditoría. Posteriormente, y en consonancia con su estrategia de auditoría única para la política de cohesión, la Comisión pretende evaluar, a tiempo para el siguiente informe anual de actividades —es decir, en un plazo máximo de 13 meses—, los paquetes de fiabilidad recibidos para cada uno de los 419 programas de cohesión.*

*Tras dichos controles documentales pormenorizados y las auditorías y misiones de información sobre el terreno basadas en el riesgo, la DG indicará en su siguiente informe anual de actividades si considera que los porcentajes de error residual notificados anteriormente son fiables o si se están llevando a cabo (o es necesario efectuar) verificaciones adicionales.*

*Véase también la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.49 y 6.50.*



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.55. El año pasado, el Tribunal señaló el hecho de que el período de notificación del IAA no es el mismo que el período cubierto por los paquetes de fiabilidad de los Estados miembros<sup>(48)</sup>. Los porcentajes de error residual notificados por las autoridades de auditoría se refieren al ejercicio contable. No obstante, en los IAA, los directores generales ofrecen garantías razonables para el año natural con objeto de reflejar el principio presupuestario de anualidad y de acuerdo con las orientaciones proporcionadas por la DG Presupuestos y la Secretaría General. Para ello, en los IAA de 2017, los directores generales de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión decidieron hacer una estimación del riesgo mediante una proyección de un porcentaje de error residual provisional para el gasto del año natural de 2017, que todavía no habían aceptado y validado.

6.56. Los requisitos de información de los IAA aún no se han adaptado lo suficiente al nuevo marco de control y fiabilidad. En opinión del Tribunal, los porcentajes de error residual del ejercicio contable 2015/2016 deberían ser el principal indicador de regularidad en los IAA de 2017 puesto que son los únicos para los que la Comisión podría tener las garantías necesarias de las autoridades de auditoría y de su propio trabajo de regularidad. Asimismo, deberían constituir la base principal para las declaraciones de fiabilidad de las direcciones generales en los ámbitos políticos específicos. Sin embargo, ninguna dirección general les concede importancia suficiente o los menciona como un indicador clave de rendimiento.

6.57. Además, en los IAA, la Comisión presenta un mínimo de 13 porcentajes diferentes para los dos períodos de programación como una medida del gasto sujeto a riesgo. Un número tan elevado de porcentajes provoca una falta de claridad y una potencial confusión con respecto a su relevancia y la garantía aportada.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.55.** La Comisión se remite a su respuesta al apartado 6.34 del informe anual de 2016 del TCE. El Reglamento Financiero y el calendario fijado para la garantía de cara al período 2014-2020 permiten alinear mejor los períodos de presentación de informes, con una dilación de tan solo seis meses, en comparación con el año de dilación en el período 2007-2013. Las DG han adaptado en consonancia sus informes anuales de actividad y el modo en que obtienen garantías para los diferentes tipos de pagos efectuados, que abarcan hasta tres ejercicios contables de programas diferentes, según se describe en los IAA de 2016 (sección A.1.2). Los porcentajes de error residual correspondientes al ejercicio contable 2016-2017, recibidos el 1 de marzo de 2018, se consideraron las mejores y más recientes estimaciones tanto para calcular el riesgo asociado al gasto del año como para la introducción de reservas relativas a programas individuales cuando fuera necesario. Este fue el caso, en particular, del año 2017, debido al limitado número de cuentas con gastos recibidos y, por tanto, con porcentajes de error notificados para el ejercicio contable de 2016-2017.

Asimismo, la Comisión hace hincapié en que, en el momento en que se aprueba un IAA, el gasto declarado en el año natural anterior está cubierto por la retención del 10 % sobre los anticipos abonados por la UE.

**6.56 y 6.57.** Las DG incluyen en los IAA un indicador clave de desempeño sobre la regularidad (KPI 5), en consonancia con las instrucciones centrales dirigidas a garantizar un enfoque coherente y armonizado en todas las áreas presupuestarias. En los IAA de 2017 se dio mayor visibilidad al porcentaje de riesgo residual en comparación con las cuentas de 2015-2016 (incluso en la nota del KPI 5 y en el resumen ejecutivo); en dichos informes se dedicó además una sección específica a la validación de los porcentajes de error residual notificados para ese ejercicio contable.

La Comisión está abierta a reflexionar y debatir con el TCE sobre el modo de mejorar y racionalizar su presentación de porcentajes de error en sus futuros IAA.

<sup>(48)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.34.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Los anticipos pagados a instrumentos financieros no deberían tenerse en cuenta para el cálculo del porcentaje de error residual**

6.58. La configuración del 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 parecido al «cierre parcial». Esto solo puede funcionar si los porcentajes de error residual notificados por las autoridades de auditoría son fiables y si se dispone de información exclusivamente relativa al gasto subvencionable al cierre (sin anticipos).

6.59. El Reglamento (UE) n.º 1303/2013 no especifica cómo calcular los porcentajes de error residual.

6.60. Es muy probable que la actual práctica de las autoridades de auditoría de incluir los anticipos pagados a instrumentos financieros en la población auditada provoque una subestimación de los porcentajes de error residual notificados a la Comisión <sup>(49)</sup>.

6.61. Siguiendo la recomendación del Tribunal formulada en su informe anual del ejercicio anterior <sup>(50)</sup>, la Comisión, en sus IAA, ofrece ahora porcentajes de error residual adicionales que excluyen los anticipos pagados a instrumentos financieros.

6.62. En anteriores períodos de programación, las autoridades de auditoría no realizaban habitualmente trabajos de auditoría en los intermediarios financieros. Para el período 2014-2020, para los tramos de anticipos segundo y posterior <sup>(51)</sup>, las autoridades de auditoría deberán verificar que se cumplen las condiciones de subvencionabilidad en los intermediarios financieros. No se puede efectuar el cierre parcial de los PO que incluyan instrumentos financieros a menos que las autoridades de auditoría realicen el trabajo adecuado a este nivel.

**6.58.** Efectivamente, la Comisión ha indicado que las cuentas anuales persiguen aumentar la seguridad jurídica de la que disfrutaban los Estados miembros en un contexto plurianual bajo el régimen de gestión compartida, introduciendo la validación de «bloques anuales de gasto subvencionable». Dicho cierre parcial, por definición, no comprende los anticipos abonados en el marco de instrumentos financieros o de ayudas de Estado que deban transformarse en gasto subvencionable en ejercicios contables posteriores (por lo tanto, se prevé la presentación de informes acumulativos en las cuentas anuales). En los IAA, los servicios de la Comisión han proporcionado esta información sobre los porcentajes de error residual que están relacionados únicamente con el gasto subvencionable al cierre (es decir, sin anticipos con cargo a instrumentos financieros).

Véase también la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.59 a 6.62.

**6.59 a 6.62.** En consonancia con el artículo 137 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, las cuentas de los programas están basadas en las cantidades declaradas a la Comisión, incluidos los anticipos abonados a instrumentos financieros. Las autoridades de auditoría proporcionan porcentajes de error residual basándose en el gasto incluido en las cuentas.

Con el fin de dar un seguimiento constructivo a la recomendación del TCE de 2016, las autoridades de auditoría acordaron proporcionar a la Comisión más información detallada que permitiera a esta última calcular en los IAA los porcentajes de error residual excluyendo el efecto de los anticipos abonados a instrumentos financieros. De ese modo, la Comisión pudo calcular que el efecto de los anticipos abonados en las cuentas de 2016-2017 a instrumentos financieros (y a programas de la Iniciativa Pyme) era inferior a 0,2 puntos porcentuales en promedio en el caso del FEDER (calculado sobre una base de 67 instrumentos financieros) y a 0,02 puntos porcentuales en el caso del FSE (sobre 15 instrumentos financieros) (véase la página 50 del informe anual de actividades de 2017 de la DG REGIO y la página 58 del IAA del mismo año de la DG EMPL).

La recomendación del TCE, por tanto, ayudó a mejorar la publicación de información sobre programas individuales en los IAA, sin que dichos anticipos abonados a instrumentos financieros hayan demostrado hasta el momento ejercer un efecto global significativo sobre los porcentajes de error notificados.

<sup>(49)</sup> Así ocurre también, aunque en menor medida, con los anticipos de ayudas estatales.

<sup>(50)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.35 y recomendación 2, letra a).

<sup>(51)</sup> La totalidad de la contribución a los instrumentos financieros de la Iniciativa Pyme se puede pagar en un solo plazo. En todos los demás instrumentos financieros se emplea un sistema «por tramos», mediante el cual se paga un primer plazo tras la creación y los importes posteriores están sujetos a un desembolso mínimo de los tramos anteriores a los beneficiarios finales.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.63. Este problema podrá agravarse en los próximos ejercicios en aquellos programas en los que aumenta significativamente el número de instrumentos financieros <sup>(52)</sup>.

*Trabajo de la Comisión con respecto a la fiabilidad en los IAA*

**Las insuficiencias en el muestreo seguían sin resolverse en la revisión de los paquetes de fiabilidad**

6.64. El trabajo del Tribunal sobre la metodología de muestreo de las autoridades de auditoría reveló que las insuficiencias en 3 de los 12 paquetes de fiabilidad examinados (un 25 %) afectaron en cierta medida a la fiabilidad de los porcentajes de error residual notificados (véanse los apartados 6.47 y 6.48).

6.65. Con arreglo a sus procedimientos internos, la Comisión comprobó el método de muestreo en todos los paquetes presentados pero no hizo alusión a los problemas citados. En casos de deficiencias graves, el Reglamento establece una corrección a tanto alzado <sup>(53)</sup>.

6.66. En todos los casos mencionados anteriormente, la Comisión liquidó el saldo y liberó el 10 % retenido previamente para proteger el presupuesto de la UE (véase el **recuadro 6.8**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.64 y 6.65.** La Comisión señaló algunas de las cuestiones planteadas por el TCE, pero no consideró que las condiciones previstas en el artículo 31 del Reglamento 480/2014 fueran de aplicación a los casos en cuestión.

En lo que se refiere al programa Iniciativa Pyme, la Comisión se remite a su respuesta al apartado 6.47.

**6.66.** La Comisión debe liquidar el importe restante del ejercicio contable en cuestión en todos los casos cuando se cumplen las condiciones previstas en el artículo 139, apartado 2, del RDC. En caso de que esto dé lugar a una obligación de pago, la Comisión tiene la posibilidad de suspenderlo si el riesgo residual sigue siendo significativo. Si el saldo da lugar a una recuperación, la Comisión debe proceder a recuperar el importe correspondiente sin demora, de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.

<sup>(52)</sup> Al final de 2016, la contribución total de PO a los instrumentos financieros en gestión compartida era casi de 13 300 millones de euros (frente a 5 700 millones al final de 2015), de los cuales 10 300 millones de euros procedían de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). De este importe, un total de 3 600 millones de euros (alrededor del 30 %) se abonó a los instrumentos financieros en gestión compartida (2015: 1 200 millones de euros), incluidos 3 100 millones de euros de los Fondos EIE, y los beneficiarios finales habían recibido 1 200 millones de euros, incluidos 1 000 millones de euros de los Fondos EIE. (Basado en *Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council*).

<sup>(53)</sup> El artículo 31 del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 establece correcciones a tanto alzado del 100 %, el 25 %, el 10 % o el 5 %, que podrán reducirse si procede.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**La conclusión de la Comisión sobre la regularidad del gasto del ejercicio contable 2015/2016 todavía no es definitiva**

6.67. En sus IAA de 2016, la Comisión se propuso llevar a cabo su evaluación en profundidad de la regularidad a más tardar nueve meses después de la presentación de los paquetes de fiabilidad<sup>(54)</sup>. Esto habría supuesto elaborar conclusiones sobre los porcentajes de error residual para el ejercicio contable 2015/2016 en los IAA de 2017. Ambas direcciones generales concluyeron que el porcentaje de error residual para el ejercicio contable 2015/2016 se situaba por debajo del umbral de materialidad del 2%. Finalmente, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión no formuló conclusiones sobre algunos PO respecto de las cuales todavía no había obtenido las garantías necesarias y que, por tanto, seguían estando sujetos a su evaluación final.

6.68. El primer ejercicio contable que se rigió por el nuevo marco de control y fiabilidad fue 2015/2016. En 50 paquetes de fiabilidad pertinentes presentados en marzo de 2017, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión llevó a cabo únicamente dos auditorías de conformidad<sup>(55)</sup> entre junio de 2017 y abril de 2018, que abarcaron 8 operaciones y 2 paquetes de fiabilidad en dos Estados miembros. La DG Política Regional y Urbana no llevó a cabo ninguna auditoría de este tipo. El Tribunal constató que las autoridades de auditoría habían subestimado los porcentajes de error residual que habían comunicado a la Comisión en seis de los doce paquetes de fiabilidad examinados. Para proteger el presupuesto de la UE, el reglamento ofrece a la Comisión la posibilidad de realizar más auditorías hasta el final del período de retención de los documentos justificativos (véase el apartado 6.8). Estos dos elementos podrían implicar que otras deficiencias detectadas en futuras auditorías de la Comisión siguieran aumentando los porcentajes de error residual de los ejercicios contables 2015/2016. Como consecuencia, los porcentajes de error residual que presenta la Comisión como conclusión en los IAA de 2017 no son definitivos todavía.

**6.67.** No existe una obligación formal de alcanzar cada año una conclusión sobre la validez de los porcentajes de error notificados para todos los programas, pero las DG trabajan claramente con este objetivo cuando se cumplen todas las condiciones y permiten que los servicios de la Comisión lleguen a dicha conclusión. La estrategia de auditoría única para la política de cohesión prevé efectuar auditorías, cuando sean necesarias, hasta la finalización del período durante el cual los beneficiarios tienen la obligación reglamentaria de conservar los documentos justificativos. En consecuencia, en determinadas situaciones (como durante el «rodaje» de este primer año de aplicación del sistema de garantía), o bien por razones de eficiencia administrativa, puede optarse por que las auditorías de conformidad que lleva a cabo la Comisión abarquen más de un ejercicio contable, lo que puede hacer que se revisen los porcentajes de error notificados anteriormente.

**6.68.** Para proteger el presupuesto de la UE, la Comisión tiene la posibilidad de realizar auditorías adicionales teniendo en cuenta el requisito legal de disponibilidad de documentos y evidencias de auditoría. Cualquier irregularidad que se detecte como resultado de estas auditorías debe corregirse adecuadamente, lo que puede dar lugar a que se revisen los porcentajes de error previamente validados. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.9.

En 2017, las DG REGIO y EMPL acompañaron al TCE en un importante número de las auditorías efectuadas por este organismo. El bajo número de paquetes de fiabilidad presentados en este primer ejercicio contable con un gasto declarado limitado y, por tanto, escasas posibilidades de repetir las auditorías efectuadas por las autoridades de auditoría, unido a la cobertura de las auditorías del TCE de esos programas, llevó a la Comisión a decidir la revisión de sus auditorías de conformidad previstas en 2017. Con esta decisión se pretendía evitar la duplicación de auditorías sobre los mismos programas y beneficiarios.

La Comisión tuvo en cuenta otros factores, incluida la posibilidad de que las futuras auditorías de conformidad de la Comisión examinasen tres ejercicios contables anteriores (en aras de la eficiencia administrativa en el caso de que se deba revisar un bajo número de auditorías) y el solapamiento con el trabajo de auditoría de las DG REGIO/EMPL en el momento del cierre del período 2007-2013, tanto desde la perspectiva de la eficiencia como de la eficacia, a la hora de planificar (y, posteriormente, revisar) su trabajo de auditoría en 2017. Véase también la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.56 y 6.57.

<sup>(54)</sup> Anexo 4 (Criterios de materialidad), p. 23 (DG Política Regional y Urbana) y p. 22 (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

<sup>(55)</sup> La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión notifica tres auditorías de conformidad en sus IAA, pero una de ellas había sido realizada por el Tribunal y la dirección general actuaba en calidad de observador.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**No hay un porcentaje de error residual general para cohesión**

6.69. En ambos períodos de programación, los IAA de la Comisión ofrecen un porcentaje de error residual diferente <sup>(56)</sup>. Sin embargo, la Comisión no calcula ni ofrece un porcentaje de error residual general que comprenda el ámbito «Cohesión económica, social y territorial» (subrubrica 1b del MFP) para el ejercicio contable.

6.70. A la Comisión no le supondría mucho más esfuerzo facilitar esta información en el informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE, lo que ayudaría a las autoridades de *aprobación de la gestión*. El informe anual de gestión y rendimiento proporciona un porcentaje de error combinado de «cohesión, migración y pesca» para el año natural.

6.71. En el **recuadro 6.9** se ofrece un resumen de la información proporcionada en los IAA sobre el período de programación 2014-2020.

**6.69 y 6.70.** Como exige el Reglamento Financiero, los informes de la Comisión se refieren a un año natural.

El informe anual de gestión y desempeño de la Comisión proporciona un porcentaje de error residual agregado para la cohesión, la migración y la pesca basado en datos e indicadores notificados por cada DG en sus respectivos IAA.

Este enfoque se ha mantenido desde el informe anual de gestión y desempeño de 2015 por razones de comparabilidad.

**Recuadro 6.9 — Síntesis de la información presentada en los IAA del período 2014-2020**

(millones de euros)

Actividad	Fondo	Gasto total certificado en el paquete de fiabilidad	Número de paquetes de fiabilidad <sup>(1)</sup>	PO <sup>(1)</sup>	Porcentaje de error residual <sup>(2)</sup>
Período de programación 2014-2020	FEDER/FC	993,7	20	34	0,6 %
	FSE/IEJ <sup>(3)</sup>	1 443,5	33	49	0,7 %
	FEAD	144,3	8	8	0,6 %
	<b>Total sin la Iniciativa Pyme <sup>(4)</sup></b>	<b>2 581,5</b>	<b>50</b>	<b>70</b>	<b>0,7 %</b>

<sup>(1)</sup> La mayoría de los PO son plurifondo, esto es, cubren gasto de más de un fondo. Así, el número total de paquetes de fiabilidad y de PO es inferior a la suma de las cifras mostradas para los fondos gestionados por cada dirección general.

<sup>(2)</sup> Sin el impacto de los anticipos pagados a instrumentos financieros.

<sup>(3)</sup> Incluido un PO italiano cuyas cuentas se aceptaron en septiembre de 2017.

<sup>(4)</sup> La población auditada del Tribunal para la Iniciativa Pyme consistía en el gasto desembolsado de 290,9 millones de euros.

Fuente: Informes anuales de actividad de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de 2017.

<sup>(56)</sup> DG Política Regional y Urbana para el FEDER/FC y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión para el FSE/IEJ.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.72. Los porcentajes de error residual comunicados en los IAA de 2017 para el ejercicio contable 2015/2016 son inferiores al umbral de materialidad<sup>(57)</sup>. Sin embargo, los resultados de la fiscalización llevada a cabo por el Tribunal en una muestra representativa de operaciones auditadas por las autoridades de auditoría indican que el nivel de error sigue siendo sustancial (superior al 2 %) y que varios porcentajes de error residual presentados por estas autoridades de auditoría estaban subestimados.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## Conclusión

6.73. La evidencia de auditoría global indica que los gastos en «Cohesión económica, social y territorial» están afectados por un nivel significativo de error (véanse los apartados 6.26 a 6.43).

6.74. El número de insuficiencias detectadas en el trabajo de varias autoridades de auditoría incluidas en la muestra del Tribunal (véanse los apartados 6.44 a 6.50) limita actualmente la fiabilidad que se puede otorgar a ese trabajo.

6.75. Por este motivo y por las deficiencias del propio trabajo de la Comisión (véanse los apartados 6.51 a 6.72), los porcentajes totales de error residual presentados para el ejercicio contable 2015/2016 en los IAA de la Comisión están infravalorados y el Tribunal no puede basarse en ellos actualmente. Debido a los errores adicionales detectados por el Tribunal, el porcentaje que este recalculó era superior al 2 % en 6 de los 12 paquetes de fiabilidad del período 2014-2020, y en 3 de los 10 paquetes de cierre del período 2007-2013.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.72.** La Comisión ha informado sobre las cuestiones que plantea el TCE en los respectivos informes anuales de actividades de las DG REGIO y EMPL, y las ha tenido en cuenta en sus porcentajes de error validados cuando lo ha considerado posible. Para los programas concretos afectados, en los que se ha llegado a la conclusión de que los porcentajes de error residual notificados eran inferiores a los reales, la Comisión efectuará correcciones financieras adicionales.

**6.73.** La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que la estimación del Tribunal de Cuentas Europeo del nivel de error de este año para la política de cohesión represente una mejora significativa en comparación con los años anteriores. En particular, la Comisión señala que el programa único Iniciativa Pyme presente en las cuentas de 2015-2016, con un marco reglamentario específico en comparación con los programas generales debido a su carácter innovador, contribuye en 1 punto porcentual a dicha estimación. Con base en toda la información que ha obtenido, la Comisión concluye que, para la inmensa mayoría de los programas, ya no existe un nivel de error significativo en las cuentas de 2015/2016.

**6.74 y 6.75.** La Comisión ha informado ya sobre algunas de las cuestiones que plantea el TCE en los respectivos informes anuales de actividades de las DG REGIO y EMPL y las ha tenido en cuenta en sus porcentajes de error validados cuando lo ha considerado posible. Las DG aplicarán las correcciones financieras adicionales que sean necesarias.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de auditoría para abordar las cuestiones planteadas por el TCE.

Además, la estrategia de auditoría única de la Comisión para la política de cohesión concede gran importancia a la repetición de las actividades en lo que se refiere a los resultados de las autoridades de auditoría en función del riesgo.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.26 y 6.29, la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.34 y 6.35, 6.37, 6.39 y la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.49 y 6.50.

<sup>(57)</sup> La DG Política Regional y Urbana reconoce en su IAA de 2017 (p. 45, nota a pie de página 27) que si se factoriza el error relativo a la Iniciativa Pyme, el porcentaje residual se incrementaría hasta el 3,3 %.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.76. El propósito del nuevo marco de control y fiabilidad es garantizar que los porcentajes de error residual se sitúan por debajo del umbral de materialidad del 2 % con carácter anual. Sin embargo, la fiscalización del Tribunal demostró que es necesario introducir más mejoras, especialmente en la aplicación del marco por parte de las autoridades de auditoría y de la Comisión.

**Recomendaciones**

6.77. En el **anexo 6.2** figuran las constataciones del análisis de seguimiento de las siete recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe anual relativo al ejercicio 2014 <sup>(58)</sup>. La Comisión aplicó plenamente 4 recomendaciones, mientras que otras 2 se aplicaron en algunos aspectos y 1 no había sido objeto de acción alguna.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.76.** Sin perjuicio de su respuesta conjunta a los apartados 6.74 y 6.75, la Comisión considera asimismo que siempre es positivo introducir nuevas mejoras, y adoptará las medidas necesarias para perfeccionar el marco de fiabilidad y asegurar que todas las irregularidades se detecten y corrijan a tiempo. En cuanto al trabajo de la propia Comisión, los planes de auditoría de esta deben tener en cuenta el trabajo planificado por el TCE a fin de reducir solapamientos y duplicaciones de auditorías sobre las administraciones responsables y los beneficiarios. Este fue el caso, en particular, de las primeas cuentas correspondientes al período 2014-2020 con un bajo nivel de gasto certificado y, por tanto, escasas posibilidades de repetir las auditorías llevadas a cabo por las autoridades de auditoría.

La Comisión se remite asimismo a su respuesta al apartado 6.68.

**6.77.** Con respecto a la recomendación 3 incluida en el informe anual de 2014 del TCE, este organismo señaló que la utilización de opciones de costes simplificadas se limita al 36 % del presupuesto de los programas del FSE y tan solo al 2 % en los del FEDER y el Fondo de Cohesión.

La Comisión continúa promoviendo el uso de opciones de costes simplificadas durante el período de programación 2014-2020. En este sentido, el 27 de marzo de 2018 la Comisión publicó su informe final sobre la utilización de opciones de costes simplificadas en el FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión y el Feader. En dicho informe se ponía de manifiesto que, entre 2014 y 2017, la gran mayoría de las autoridades de gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) utilizaban opciones de costes simplificadas (el 73 % y el 95 %, respectivamente, en los programas del FEDER/Fondo de Cohesión y del FSE). En términos de proyectos, el 65 % de los del FSE, el 50 % de los del FEDER y el 25 % de los del Fondo de Cohesión están utilizando opciones de costes simplificadas.

Por otra parte, la propuesta global, en su redacción resultante del acuerdo político alcanzado entre el Consejo y el Parlamento, amplía el alcance y la aplicabilidad de las opciones de costes simplificadas.

En cuanto a la recomendación que se considera no aplicada en absoluto, la Comisión subraya que la recomendación en cuestión no fue aceptada y, en consecuencia, no se aplicó.

<sup>(58)</sup> Las recomendaciones 2, 3 y 4 estaban dirigidas también a los Estados miembros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.78. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** se asegure 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.

**Fecha de aplicación:** inmediata.

- **Recomendación 2:** proponga 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.

**Fecha de aplicación:** antes de la aprobación del marco legislativo posterior a 2020.

- **Recomendación 3:** subsane 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.

**Fecha de aplicación:** inmediata.

*La Comisión acepta la recomendación y considera que, con la entrada en vigor de la propuesta general en su redacción resultante del acuerdo político entre el Consejo y el Parlamento, y con las nuevas disposiciones relativas a la auditoría de los instrumentos financieros que gestiona el FEI, la recomendación se aplicará.*

*Además, los Estados miembros deberán llevar a cabo verificaciones y auditorías de los intermediarios financieros y, en el caso de las autoridades de auditoría, sobre los destinatarios finales en sus jurisdicciones, cuando proceda.*

*La Comisión acepta parcialmente la recomendación y ha formulado una propuesta legislativa para el marco financiero del período 2021-2027.*

*La propuesta de la Comisión [COM (2018) 375 final] introduce una regla sencilla en relación con el IVA, con independencia de la naturaleza pública o privada de los beneficiarios: para los proyectos cuyo coste total sea inferior a 5 millones EUR, el IVA se considera subvencionable; por encima de dicho umbral, el IVA no es subvencionable.*

*La Comisión acepta la recomendación. En consonancia con su estrategia de auditoría única y con el plan de auditoría acordado, los servicios de la Comisión centrarán su trabajo de auditoría a partir de 2018 en la verificación de la calidad y conformidad de la labor de las autoridades de auditoría, con vistas a obtener opiniones y resultados de auditoría plenamente fiables.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— **Recomendación 4:** afronte la complejidad de la información presentada en el marco de control y fiabilidad de 2014-2020 en los IAA de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión:

- i) centrándose en el gasto que haya pasado por el ciclo de control, esto es, los paquetes de fiabilidad que cubren el gasto anterior al 30 de junio, «n-1». A tal fin, la Comisión debería ajustar sus informes para garantizar que no presentan estimaciones provisionales;
- ii) indicando claramente qué gasto no ha sido examinado todavía en profundidad (incluidos controles de la regularidad). Debería indicar qué medidas preventivas protegen el presupuesto de la UE y si estas acciones son suficientes para proporcionar garantías, pero debería abstenerse de calcular un porcentaje de error residual para el gasto que no ha sido examinado todavía;
- iii) presentando un porcentaje de error residual general para la subrúbrica 1b del MFP de cada ejercicio contable.

**Fecha de aplicación:** junio de 2019.

— **Recomendación 5:** garantice que se modifican las disposiciones de auditoría de acuerdo con la propuesta realizada por la Comisión para los instrumentos financieros en el marco reglamentario posterior a 2020 en el sentido de que se tome únicamente el uso real de los fondos en los beneficiarios finales para calcular los porcentajes de error residual.

**Fecha de aplicación:** antes de la entrada en vigor del marco legislativo posterior a 2020.

— **Recomendación 6:** efectúe 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.

**Fecha de aplicación:** inmediata.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión subraya que los informes anuales de actividades de las Direcciones Generales afectadas se centran ya de forma clara en la validación de los porcentajes de error para los programas y cuentas relativos a los ejercicios contables finalizados el 30 de junio del año n-1. Este aspecto se puede aclarar aún más en futuros informes.

En consonancia con el Reglamento Financiero, la garantía que se exige a los ordenadores en los informes anuales de actividades se refiere a todos los tipos de pagos ejecutados en el ejercicio n sobre el que se informa. Las DG informan por separado sobre el nivel de garantía obtenido para cada uno de ellos. Por lo tanto, el importe en riesgo se determina sobre la base del gasto pertinente del año natural.

Asimismo, la Comisión reitera que está abierta a reflexionar y debatir con el TCE sobre el modo de mejorar y simplificar su sistema para la presentación de porcentajes de error en sus futuros IAA.

La Comisión acepta esta recomendación en la medida en que los colegisladores adopten la propuesta de la Comisión relativa al marco reglamentario para el período posterior a 2020.

Tras la aprobación de esta propuesta el 29 de mayo de 2018, el Estado miembro declarará el gasto de los instrumentos financieros basándose en el importe desembolsado en favor de los destinatarios finales. Solamente habrá un anticipo del 25 % a los instrumentos financieros, que no deberá formar parte de la población auditada definida en el marco reglamentario, lo que limitará el gasto que podrá declararse antes del pago a los destinatarios finales.

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación, que es acorde con su estrategia de auditoría única para los fondos afectados.

La Comisión se ha fijado el objetivo de incluir cada año, en los respectivos IAA, información sobre la fiabilidad de los porcentajes de error residual notificados por las autoridades de auditoría en los paquetes de fiabilidad del año anterior. Al mismo tiempo, subraya que dispone de hasta tres años para realizar auditorías del gasto incluido en las cuentas para alcanzar una conclusión sobre la fiabilidad de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría y confirmar la legalidad y regularidad del gasto certificado.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**PARTE 2 — EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LOS PROYECTOS**

6.79. El principio de *buena gestión financiera* en la ejecución del presupuesto de la UE presupone una atención no solo a los aspectos de conformidad con los reglamentos, sino también a la consecución de los objetivos declarados<sup>(59)</sup>. Por este motivo, además de comprobar la regularidad de las operaciones, el Tribunal evalúa el rendimiento de las acciones en las que se inscriben dichas operaciones.

6.80. De las 217 operaciones examinadas por el Tribunal en este ejercicio, 113 correspondían a acciones que ya habían finalizado físicamente en el momento de la fiscalización (56 en el período 2007-2013 y 57 en el período 2014-2020). En dichas acciones, el Tribunal evaluó:

- el modo en que se concibió el 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 especificados en los documentos de los proyectos<sup>(60)</sup> correspondían a los objetivos de los PO para cada eje prioritario);
- el rendimiento real de los proyectos, o sea, si habían notificado si se habían cumplido las metas fijadas para cada indicador y si se habían logrado los objetivos.

6.81. En los instrumentos financieros, el Tribunal examinó el *porcentaje de desembolso* real (el importe desembolsado a los beneficiarios finales como porcentaje de los fondos totales).

**Evaluación de la concepción del sistema de rendimiento**

6.82. Los reglamentos de la UE pertinentes para este ámbito de gasto exigen que los beneficiarios definan realizaciones e informen sobre las mismas<sup>(61)</sup>. 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.

<sup>(59)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.10.

<sup>(60)</sup> Solicitudes de proyectos, convenios de subvención, contratos o decisiones de cofinanciación.

<sup>(61)</sup> Artículo 37 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y artículo 27, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.83. Al examinar la muestra de 113 proyectos, el Tribunal observó una serie de insuficiencias en el modo en que las autoridades de los Estados miembros habían concebido sus sistemas de medición del rendimiento tanto en los PO como en los proyectos. Estas constataciones se resumen en el **recuadro 6.10**. Se constató que solo se había puesto en marcha un sistema de medición del rendimiento que vinculara las realizaciones y los resultados de los proyectos con los objetivos de los PO en 74 de los 113 proyectos (el 65 %). Sin embargo, en 5 de los 74 casos, las autoridades habían clasificado erróneamente las realizaciones como resultados en el PO o en los documentos de aprobación del proyecto.

6.84. En 34 casos, las autoridades no habían definido indicadores de resultados en los proyectos, y, en 4, no habían fijado ningún tipo de indicadores ni metas para medir el rendimiento en los proyectos. En 1 caso adicional, en el propio PO correspondiente no se había definido ninguna meta. En estas circunstancias, no es posible determinar si estos proyectos contribuyeron a los objetivos globales del programa. Alrededor de tres cuartas partes de estos 39 casos corresponden al período 2007-2013.

6.85. Estas constataciones complementan el reciente informe del Tribunal sobre la selección y el seguimiento de los proyectos<sup>(62)</sup> en el período de programación 2014-2020. En dicho informe se llegaba a la conclusión de que los criterios de selección para los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014-2020 no exigen de manera sistemática que se definan indicadores de resultados cuantificados en los proyectos. Incluso cuando existen dichos indicadores, no se corresponden necesariamente con los indicadores de los PO.

6.86. El informe del Tribunal sobre la absorción<sup>(63)</sup> también muestra que, en el período 2007-2013, la Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas para atajar la baja absorción y garantizar la legalidad, pero no tuvieron debidamente en cuenta las consideraciones de rendimiento, lo que provocó una atención insuficiente a los resultados.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.83.** *Una lógica de intervención correctamente diseñada, como la descrita en el programa operativo, asegurará que las realizaciones y los resultados de los proyectos contribuyan a lograr los resultados esperados de los programas operativos, teniendo presente que estos también se ven influidos por factores externos.*

**6.84.** *Una de las tareas que comprende toda evaluación de impacto es la valoración de la contribución de la intervención cofinanciada (reflejada en los indicadores de realizaciones y de resultados a nivel de proyecto) a los objetivos del programa operativo (reflejados en los indicadores de resultados).*

*De hecho, en la evaluación ex post del Fondo de Cohesión y el FEDER se detectó que no se había prestado suficiente atención a los resultados. Este problema se ha abordado en la normativa aplicable al período de programación 2014-2020, mediante el reforzamiento de la lógica de intervención y la mayor atención prestada a los resultados.*

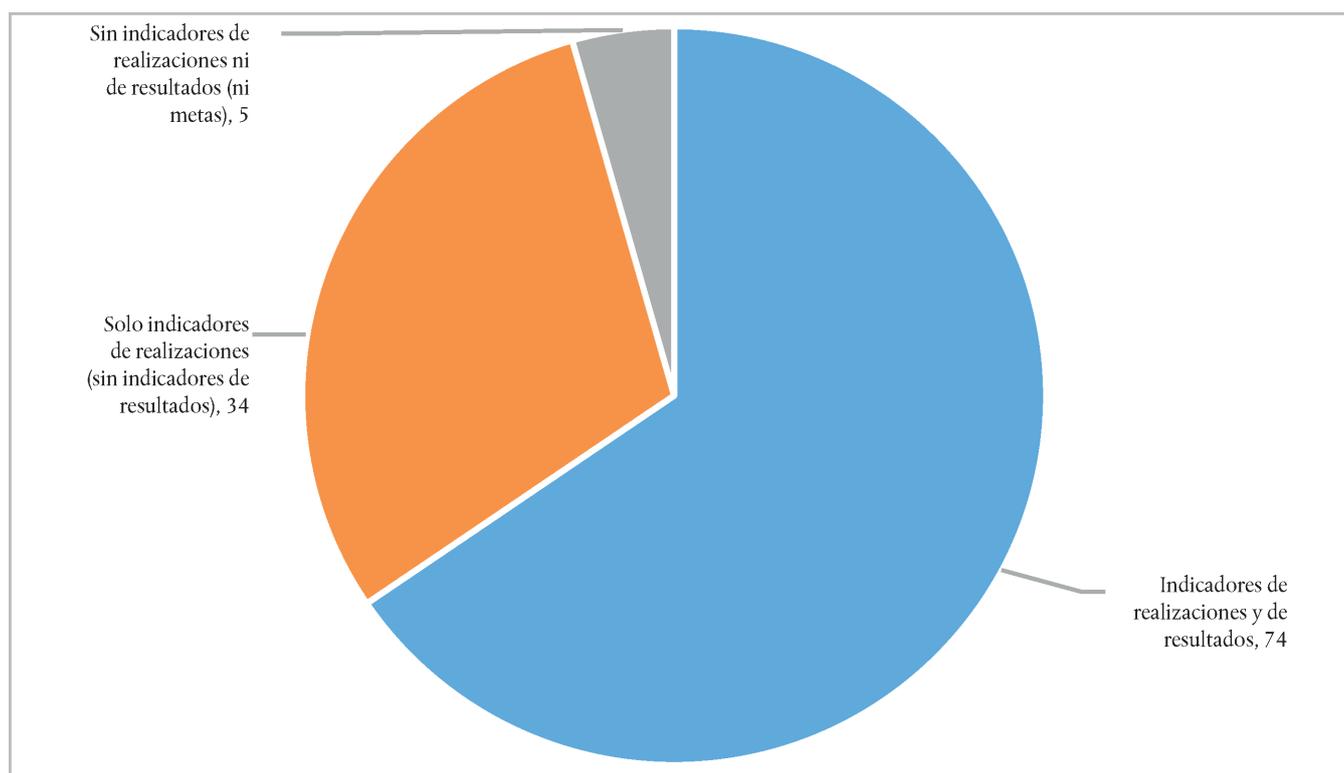
**6.85.** *La Comisión considera que existe una diferencia entre los resultados directos de los proyectos financiados y los resultados perseguidos por el programa operativo (reflejados en los indicadores de resultados). Si bien los resultados directos se ven influidos únicamente por la acción cofinanciada, los indicadores de resultados se ven afectados por diferentes factores externos ajenos al control de las autoridades de gestión. Una lógica de intervención correctamente diseñada asegurará que las realizaciones y los resultados directos de los proyectos seleccionados contribuyan a lograr los resultados previstos del programa operativo.*

**6.86.** *La Comisión propuso a los Estados miembros que se encontraban en riesgo de absorción insuficiente una serie de medidas acordes con el marco jurídico del período 2007-2013, con los objetivos de los programas y con la lógica de intervención, y que estaban adaptadas a las circunstancias específicas de cada uno de los programas afectados. En consecuencia, no parecía existir la necesidad de llevar a cabo ningún análisis excepcional de los resultados solo para asegurar que se alcanzasen efectivamente los resultados propuestos. En el ámbito de la gestión de programas es habitual que, cuando un programa muestra indicios de que el nivel de absorción es inferior al esperado, las medidas adoptadas para abordar este problema se centren en la absorción dentro de los objetivos fijados.*

<sup>(62)</sup> Informe Especial n.º 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» ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

<sup>(63)</sup> Informe Especial n.º 17/2018 «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros en los últimos años de los programas del período 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron lo suficiente en los resultados» ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

Recuadro 6.10 — Evaluación de la concepción del sistema de rendimiento (113 proyectos)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

### Numerosos proyectos no logran plenamente los objetivos de rendimiento

6.87. En la mayoría de los casos estudiados, el Tribunal no llegó a la conclusión de que se hubieran logrado plenamente todos los objetivos de rendimiento. En los 74 proyectos en los que se habían definido indicadores de resultados y de realizaciones, el Tribunal observó que estos se habían logrado plenamente en 26 casos (35 %), parcialmente en 43 casos (58 %), no habían podido evaluarse en 2 casos (3 %), y no se habían logrado en 3 casos (4 %). Uno de los proyectos que no logró sus objetivos era «no funcional», de acuerdo con la definición de las directrices sobre el cierre<sup>(64)</sup>.

6.88. De los 34 casos en los que se habían definido indicadores de realizaciones (pero no indicadores de resultados), el Tribunal observó que, en 23 (68 %), estos se habían logrado plenamente, y, en 11 (32 %), parcialmente (véase el **recuadro 6.11**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**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 la normativa 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, en conjunto, la Comisión señala que el 93 % de los proyectos con indicadores tanto de resultados como de realizaciones los había logrado de manera total o parcial, un porcentaje que concuerda con los resultados de años anteriores. El dato se elevaba incluso al 100 % en los casos en que únicamente se habían definido indicadores de realizaciones.

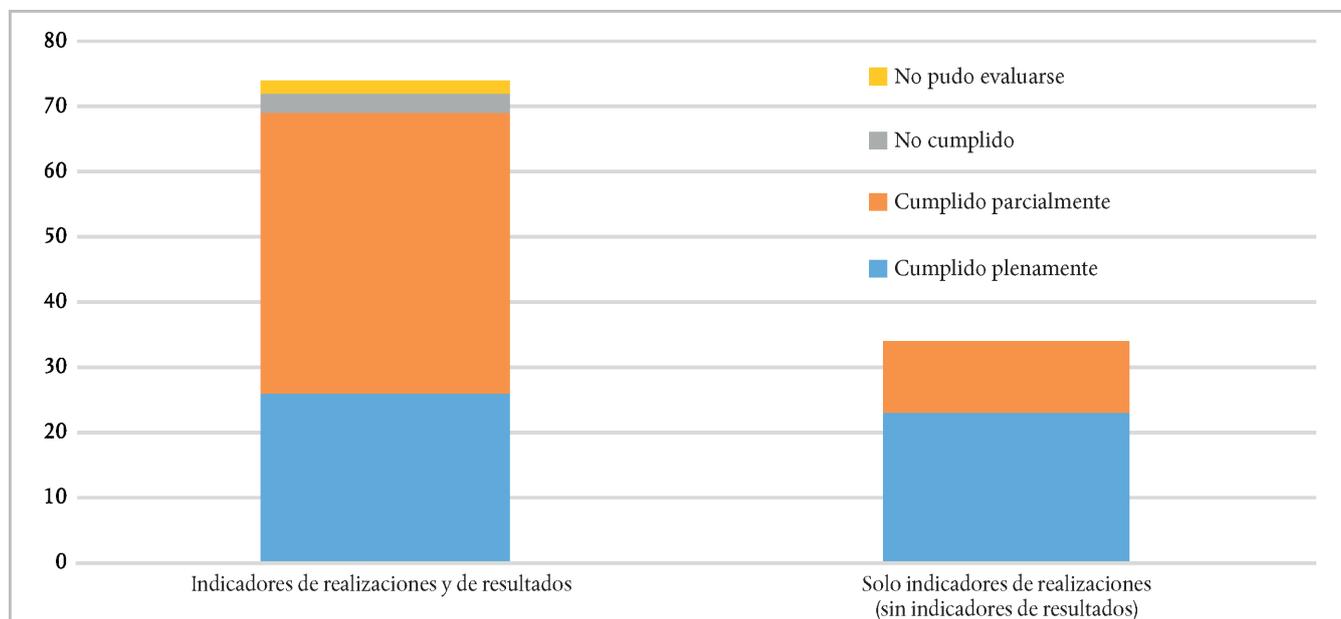
<sup>(64)</sup> Anexo a la Decisión de la Comisión por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573 relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de los programas operativos adoptados para recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013) [C(2015) 2771 final de 30.4.2015, sección 3.5].

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.89. El Tribunal no pudo evaluar si se habían logrado los objetivos de rendimiento en los cinco casos restantes porque no se habían definido indicadores ni metas.

Recuadro 6.11 — Consecución de los objetivos de rendimiento



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.90. 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. En 18 de los 57 casos, la autoridad de auditoría no pudo formarse una opinión sobre la consecución de los objetivos porque el proyecto todavía estaba en marcha. En otros 20 casos, la autoridad de auditoría había limitado sus verificaciones a los objetivos de realizaciones.

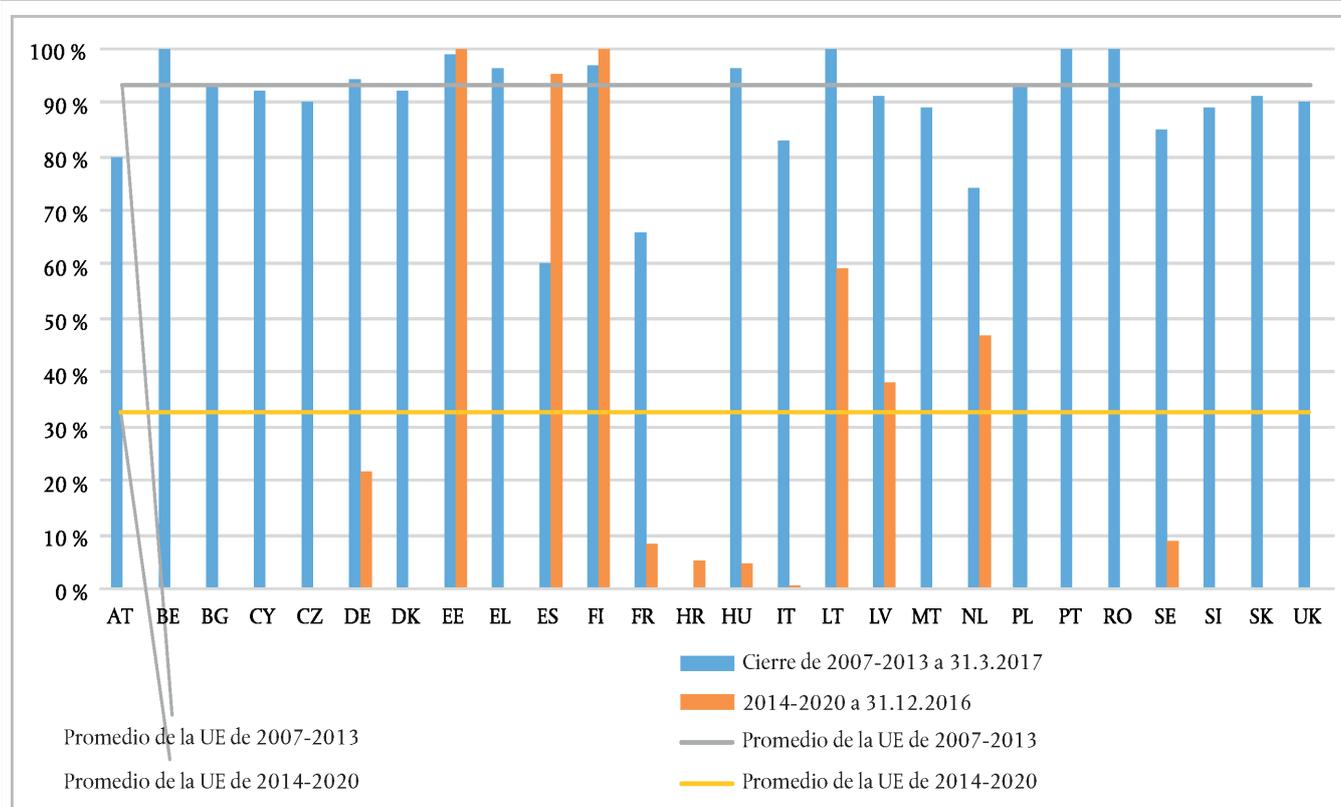
**6.90.** La Comisión observa con satisfacción que las autoridades de auditoría han incluido este elemento adicional de fiabilidad de los datos sobre el rendimiento en el alcance de sus auditorías sobre las operaciones para el período 2014-2020, en consonancia con la orientación y las recomendaciones de la Comisión, así como con el marco reglamentario. Estos resultados son útiles y complementarios a las auditorías temáticas realizadas en esta área por la propia Comisión.

## La mayoría de los Estados miembros no pudieron utilizar totalmente las contribuciones a instrumentos financieros en gestión compartida

6.91. Los Estados miembros deben presentar un informe anual sobre el desembolso real a los beneficiarios finales de la financiación procedente de los instrumentos financieros en gestión compartida <sup>(65)</sup>. En el **recuadro 6.12** se muestra cómo se utilizaron los instrumentos financieros en gestión compartida hasta el último período de referencia <sup>(66)</sup>. Solo cuatro Estados miembros utilizaron por completo las contribuciones disponibles, con importantes variaciones en las tasas de desembolso. En el período 2014-2020, 16 Estados miembros no notificaron desembolsos a beneficiarios finales al final de 2016 <sup>(67)</sup>.

**6.91.** Con respecto al período 2014-2020, en la mayoría de los Estados miembros los acuerdos de financiación se firmaron en 2016, e incluso en la segunda parte de ese año. El hecho de que para finales de 2016 no se hubieran realizado desembolsos en favor de los destinatarios finales está en consonancia, por tanto, con el ritmo de creación de dichos instrumentos financieros.

Recuadro 6.12 — Tasas de desembolso acumuladas de instrumentos financieros



Nota (1) Irlanda y Luxemburgo no habían establecido ningún instrumento financiero a finales de 2016.

Nota (2) Porcentajes de desembolso notificados a la Comisión de conformidad con el artículo 67, apartado 2, letra j), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 y con el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013. En el período 2014-2020 corresponden al año natural y no al ejercicio contable.

Nota (3) En el período de programación 2014-2020, por lo general, los Estados miembros no pueden solicitar más contribuciones de los PO a los instrumentos financieros hasta que alcancen un determinado nivel de desembolso a los beneficiarios finales.

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

<sup>(65)</sup> En los paquetes de fiabilidad de 2014-2020 y de 2007-2013, la información presentada conforme al artículo 67, apartado 2, letra j), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

<sup>(66)</sup> El 31 de diciembre de 2016 para el período de programación 2014-2020 y el 31 de marzo de 2017 para el período de programación 2007-2013.

<sup>(67)</sup> Cinco de estos 16 Estados miembros (República Checa, Dinamarca, Chipre, Luxemburgo y Eslovenia) no habían establecido instrumentos financieros hasta el final de 2016.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Conclusión**

6.92. Uno de los principales objetivos de las disposiciones reglamentarias para el período 2014-2020 era centrarse más en el rendimiento y los resultados. El trabajo del Tribunal pone de manifiesto que, por lo general, existe un vínculo claro entre los objetivos de realizaciones en los PO y en los proyectos. Si existen, la mayoría de las metas se han notificado como cumplidas, al menos parcialmente. Sin embargo, numerosos sistemas de medición del rendimiento carecen de indicadores de resultados en los proyectos, lo que dificulta la evaluación de la contribución general de un proyecto a los objetivos específicos de un PO.

**6.92.** *La Comisión acoge con agrado esta conclusión. La orientación al logro de resultados en el período 2014-2020 se vio reforzada, entre otros aspectos, por las condiciones ex ante. La condición general ex ante n.º 7 exige que los Estados miembros cuenten con un sistema de indicadores de resultados que permitan llevar a cabo un seguimiento de los progresos hacia la consecución de los resultados deseados definidos para cada uno de los objetivos específicos recogidos en los programas operativos. La Comisión evaluó el cumplimiento de la condición general ex ante n.º 7 en el momento de la adopción de los programas operativos y cuando los Estados miembros concluyeron sus respectivos planes de acción.*

*El rendimiento de cada proyecto se mide en función de las realizaciones y los resultados que logra. Una de las tareas que comprende toda evaluación de impacto es la valoración de la contribución de la intervención cofinanciada (reflejada en los indicadores de realizaciones y de resultados a nivel de proyecto) a los objetivos del programa operativo (reflejados en los indicadores de resultados).*

## ANEXO 6.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Total de operaciones	217	180
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel de error estimado	3,0 %	4,8 %
Límite superior de error (LSE)	5,3 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,7 %	

*Nota:* El nivel de error estimado de 2017 se basa en el enfoque de la fiscalización revisado del Tribunal e incluye el impacto de todas las medidas correctoras pertinentes.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

## ANEXO 6.2

## SEGUIMIENTO DE ANTERIORES RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

## E = DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; R = DG Política Regional y Urbana; X = Evaluación común para ambas DG

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación	No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente		
		Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos					
2014	Capítulo 6, <b>recomendación 1</b> : la Comisión debería efectuar un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 para identificar buenas prácticas. A partir de este análisis, debería orientar a los Estados miembros sobre el modo de simplificar y evitar normas innecesariamente complejas o difíciles que no añadan valor con respecto a los resultados que debe lograr la política (sobrerregulación).		X <sup>(1)</sup>					
	Capítulo 6, <b>recomendación 2</b> : las autoridades de gestión y los organismos intermedios de los Estados miembros deberían redoblar sus esfuerzos para solucionar las insuficiencias en los «controles de primer nivel» teniendo en cuenta toda la información disponible. Igualmente, la Comisión debería solicitar a las autoridades de auditoría que, a través de sus auditorías de sistemas, repitan algunos de estos controles y compartan las buenas prácticas y las enseñanzas obtenidas.	X <sup>(2)</sup>						
	Capítulo 6, <b>recomendación 3</b> : los Estados miembros deberían utilizar mejor las posibilidades previstas en el Reglamento sobre disposiciones comunes y el Reglamento sobre el FSE en el período de programación 2014-2020 en relación con las <i>opciones de costes simplificados</i> para los proyectos que superen los 50 000 euros de ayudas públicas.			X <sup>(3)</sup>				
	Capítulo 6, <b>recomendación 4</b> : los Estados miembros deberían garantizar el pago íntegro y puntual de la financiación concedida en el período de programación 2007-2013 reembolsando a los beneficiarios en un plazo de tiempo razonable después de que hayan presentado una solicitud de pago para el reembolso. A la vista de las normas aplicables al período de programación 2014-2020, el Tribunal considera que los pagos de este tipo deberían tener lugar en los noventa días siguientes a la presentación de una solicitud de pago correcta por el beneficiario.	X						
	Capítulo 6, <b>recomendación 5</b> : 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 del Consejo con respecto a la prórroga del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida.				X <sup>(4)</sup>			

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Sin objeto	Evidencia insuficiente		
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			No aplicada	
2014	<p>Capítulo 6, <b>recomendación 6</b>: la Comisión debería hacer extensiva a todos los Estados miembros su evaluación de la fiabilidad de las correcciones financieras notificadas por las autoridades de certificación y su incidencia en el cálculo del «porcentaje de error residual» efectuado por la Comisión.</p>	X <sup>(2)</sup>						
	<p>Capítulo 6, <b>recomendación 7</b>: la Comisión debería reforzar el sistema de control de las autoridades de auditoría, para lo cual debería:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— solicitar a las autoridades de auditoría que faciliten información específica sobre las auditorías de operaciones (en concreto la cobertura) para verificar la exactitud y la fiabilidad de la información presentada en los informes anuales de control;</li> <li>— velar por que todas las autoridades de auditoría incluyan debidamente en su auditoría de las operaciones controles del cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales y contratación pública;</li> <li>— solicitar a las autoridades de auditoría que certifiquen la exactitud de los datos sobre las correcciones financieras notificadas por las autoridades de certificación para cada PO cuando esta medida se considere necesaria.</li> </ul>	X <sup>(2)</sup>						

(1) La Comisión aún no ha finalizado el análisis específico, aunque ha adoptado medidas mediante la cooperación y la publicación de orientaciones para los Estados miembros.

(2) La aplicación debería continuar a lo largo del período de programación 2014-2020.

(3) El uso de opciones de costes simplificados se limita al 36 % del presupuesto del programa para el FSE y a tan solo el 2 % para el FEDER o el FC.

(4) La Comisión no aceptó esta recomendación.



## CAPÍTULO 7

## «Recursos naturales»

## ÍNDICE

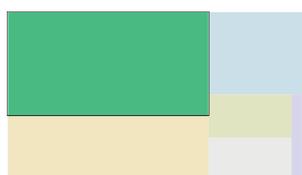
	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.9
Descripción sucinta de «Recursos naturales»	7.3-7.6
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.7-7.9
Parte 1 — Regularidad de las operaciones	7.10-7.43
Los pagos directos no contenían errores materiales	7.14-7.17
El Tribunal constató un nivel persistentemente elevado de error en los demás ámbitos de gasto	7.18-7.25
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza: revisión de la información sobre regularidad proporcionada por el auditado	7.26-7.39
Evaluación realizada por la Comisión del trabajo de los organismos de certificación	7.26-7.37
Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural	7.38
Informes anuales de actividad de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, de la Dirección General de Medio Ambiente y de la Dirección General de Acción por el Clima	7.39
Conclusión y recomendaciones	7.40-7.43
Conclusión	7.40-7.41
Recomendaciones	7.42-7.43
Parte 2 — Rendimiento	7.44-7.67
Evaluación del rendimiento de la solicitud de ayuda geoespacial	7.46-7.55
Evaluación del rendimiento de los proyectos de inversión en desarrollo rural	7.56-7.64
Conclusión	7.65-7.66
Recomendaciones	7.67
Anexo 7.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Recursos naturales»	
Anexo 7.2 — Visión general de los resultados de la verificación de operaciones por Estado miembro correspondientes a medidas de mercado, desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	
Anexo 7.3 — Visión general de los errores con un impacto de al menos el 20 % en medidas de mercado, desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	
Anexo 7.4 — Seguimiento de recomendaciones anteriores	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

7.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP) «Recursos naturales», que abarca los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y de desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca. En el **recuadro 7.1** se ofrece una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2017.

Recuadro 7.1 — Rúbrica 2 del MFP «Recursos naturales» — Desglose de 2017



(miles de millones de euros)

Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) – Pagos directos 74 % 41,7	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) 19 % 11,1	
		(**)
	(*)	(***)

(*) Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) – Gastos relacionados con el mercado:	5 %	3,0
(**) Otros:	1 %	0,5
(***) Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP):	1 %	0,4

Total de pagos del ejercicio	56,7
- anticipos <sup>(1)</sup>	- 0,5
+ liquidaciones de anticipos <sup>(1)</sup>	0,3
<b>Total población auditada</b>	<b>56,5</b>

<sup>(1)</sup> Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado IX).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.2. En la **parte 1** de este capítulo se recogen las constataciones del Tribunal sobre la *regularidad*. En la **parte 2** se examina, por un lado, el *rendimiento* de la nueva *solicitud de ayuda geoespacial* que pueden utilizar los agricultores para presentar en línea solicitudes de ayuda por superficie y, por otro, una muestra de proyectos de desarrollo rural.

**Descripción sucinta de «Recursos naturales»**

7.3. Las políticas de agricultura y desarrollo rural representan el 98 % del gasto en «Recursos naturales» y se aplican a través de la *política agrícola común* (PAC). Los tres objetivos generales establecidos para la PAC en la legislación de la UE son <sup>(1)</sup>:

- 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* acreditados en los Estados miembros. El gasto de la PAC consiste principalmente en pagos directos a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE a través del FEAGA. La PAC también apoya *medidas de mercado* agrícolas y programas de desarrollo rural en los Estados miembros <sup>(2)</sup>. Desde 2015, los *organismos de certificación* independientes de los Estados miembros emiten un dictamen sobre la regularidad del gasto de los organismos pagadores.

7.5. El Tribunal examinó las características de los distintos regímenes de ayuda y evaluó los controles internos. Sobre la base de este trabajo y de anteriores resultados de auditoría, considera que el gasto en medidas de mercado y desarrollo rural es más proclive a error que los pagos directos. Los principales riesgos para la regularidad son los siguientes:

- que los beneficiarios aporten información imprecisa sobre las superficies o los animales en sus solicitudes de ayuda, y los organismos pagadores no lo detectan;

---

<sup>(1)</sup> Artículo 110, apartado 2, 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 (CE) 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).

<sup>(2)</sup> Las medidas de mercado son financiadas íntegramente por el FEAGA, excepto determinadas medidas cofinanciadas, como las medidas de promoción y el programa «fruta en las escuelas». Los programas de desarrollo rural están cofinanciados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

- que los beneficiarios no cumplan los compromisos agroambientales y climáticos o los requisitos de agricultura ecológica en determinados programas de desarrollo rural;
- que los organismos pagadores reembolsen gastos no subvencionables o a beneficiarios no admisibles en relación con medidas de mercado o proyectos de inversión en desarrollo rural.

7.6. Esta rúbrica del MFP también engloba el gasto de la UE en la política pesquera común, financiada principalmente a través del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, y parte del gasto de la UE en medio ambiente y acción por el clima.

### **Alcance y enfoque de la fiscalización**

7.7. En la **primera parte** 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 en 2017:

- a) una muestra de 230 operaciones, concebida para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP <sup>(3)</sup>, compuesta por operaciones de 21 Estados miembros <sup>(4)</sup>;
- b) la evaluación del trabajo de los organismos de certificación realizada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural para formarse una opinión sobre la regularidad del gasto de la PAC. El Tribunal llevó a cabo su examen con arreglo a su nueva estrategia de aplicar un enfoque de certificación en el futuro y está diseñado para proporcionar información sobre uno de los elementos principales que contribuyen al modelo de garantía de la Comisión para el gasto de la PAC en el período 2014-2020;
- c) si los *informes anuales de actividad* de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG Asuntos Marítimos y Pesca), la Dirección General de Medio Ambiente (DG Medio Ambiente) y la Dirección General de Acción por el Clima (DG Acción por el Clima) presentaban información sobre la regularidad del gasto que fuera en general coherente con los resultados del Tribunal.

---

<sup>(3)</sup> La muestra constaba de 121 pagos directos y 19 medidas de mercado financiadas por el FEAGA, 84 pagos para desarrollo rural financiados por el Feader, y 6 pagos para medio ambiente, acción por el clima y pesca.

<sup>(4)</sup> Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido. La muestra también incluía cinco operaciones en régimen de *gestión directa*.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.8. El trabajo del Tribunal le permite proporcionar una evaluación de «Recursos naturales» global, así como de los pagos directos<sup>(5)</sup>, y contribuir a las conclusiones de auditoría presentadas en el **capítulo 1**.

7.9. Por lo que respecta a la **segunda parte** de este capítulo, centrada en el rendimiento, el Tribunal examinó:

- a) si la introducción de la solicitud de ayuda geoespacial había mejorado la presentación y la tramitación de solicitudes de ayuda por superficie, basándose en una muestra de 24 organismos pagadores y 110 explotaciones;
- b) la realización, los costes y la armonización con las prioridades de desarrollo rural de una muestra de 29 proyectos de inversión en desarrollo rural.

## PARTE 1 — REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

7.10. En el **anexo 7.1** se resumen los resultados de la verificación de las operaciones correspondientes a «Recursos naturales». De las 230 operaciones examinadas, 178 (el 77 %) estaban exentas de errores. Basándose en los 42 errores<sup>(6)</sup> que ha cuantificado, el Tribunal estima que el nivel de error del conjunto de «Recursos naturales» es del 2,4 %<sup>(7)</sup>.

**7.10.** La Comisión celebra el hecho de que el nivel de error calculado por el TCE sea coherente con el porcentaje de error para el gasto de la PAC fijado por la Comisión y publicado en el informe anual de actividades (IAA) de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI) (2,22 %).

La Comisión observa con satisfacción que el nivel de error global estimado continúa reduciéndose, tal y como informaron el TCE y la Comisión. Los ámbitos de gasto más arriesgados también van mejorando con el tiempo, concretamente gracias a la puesta en marcha de planes de acción correctores.

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 2017 de la DG AGRI ascendía al 2,10 % de los gastos pertinentes de la PAC, y el importe final en riesgo se calculó en un 0,12 %.

<sup>(5)</sup> En consonancia con el nuevo enfoque del Tribunal (véase el anexo 1.1, apartado 12), a la hora de planificar la auditoría, este decidió no proporcionar una evaluación o un nivel estimado de error para el ámbito de «desarrollo rural, medidas de mercado, medio ambiente, acción por el clima y pesca», pero sí proporcionó información sobre el tipo de errores que se producen en ese ámbito (véanse los apartados 1.25, 7.18 a 7.25 y el anexo 7.3).

<sup>(6)</sup> El Tribunal también halló diez casos de incumplimiento de las normas, que no tuvieron una incidencia financiera.

<sup>(7)</sup> 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 0,9 % y el 3,9 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

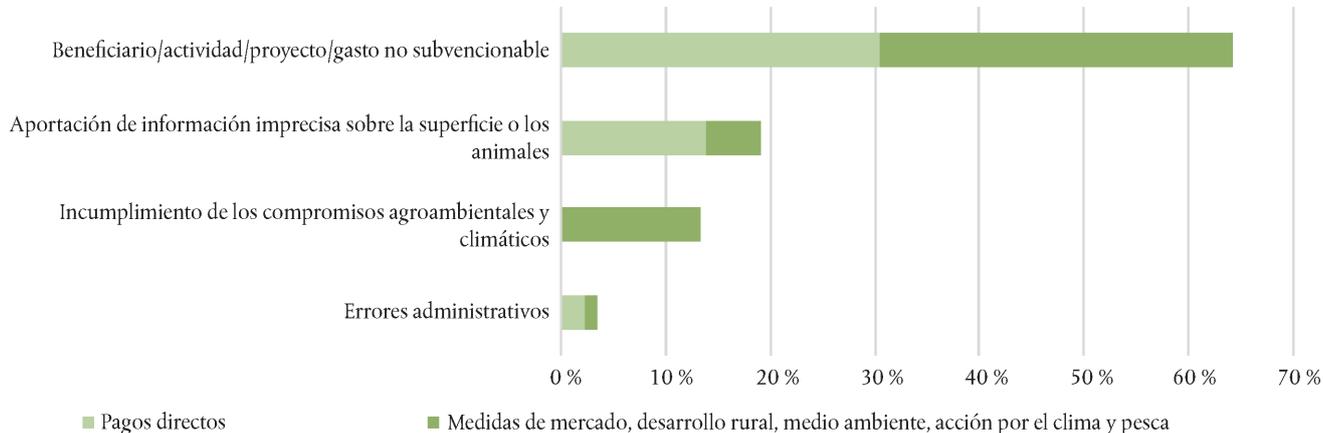
7.11. El Tribunal estima que el nivel de error se sitúa por debajo de su *umbral de materialidad* del 2 % en el gasto correspondiente a pagos directos del FEAGA <sup>(8)</sup>, que representan el 74 % del gasto en la rúbrica de «Recursos naturales» del MFP. Sin embargo, el Tribunal observa un nivel de error persistentemente elevado en el gasto en medidas de mercado y desarrollo rural, junto con el gasto en medio ambiente, acción por el clima y pesca. Respecto a estos ámbitos de gasto, el **anexo 7.2** presenta una visión general de los resultados de la verificación de operaciones por Estado miembro, mientras que el **anexo 7.3** presenta un resumen de los errores con un impacto mínimo del 20 % del valor de la operación examinada.

7.12. El **recuadro 7.2** presenta un desglose del nivel de error en «Recursos naturales» estimado por el Tribunal para 2017. Los errores relativos a beneficiarios, actividades, proyectos o gastos no subvencionables representan el 64 % del nivel de error del 2,4 % estimado por el Tribunal.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.11. La Comisión se muestra muy satisfecha con la conclusión del TCE de que los pagos directos del FEAGA, que ascendieron a 41 700 millones EUR en el año financiero 2017, no contienen errores materiales. La Comisión observa que el nivel estimado de error del TCE para los pagos directos es coherente con el porcentaje de error para los pagos directos presentados en el IAA de 2017 de la DG AGRI (1,92 %).

Recuadro 7.2 — La mayoría de los errores se trataban de incumplimientos de las condiciones de subvencionabilidad



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(8)</sup> Sobre la base de sus resultados de años anteriores (véase el apartado 7.19 del informe anual relativo al ejercicio 2016), el Tribunal ha decidido examinar las medidas de mercado junto con los demás ámbitos que considera especialmente proclives a error (véase el apartado 7.5).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.13. La Comisión y las autoridades de los Estados miembros habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 16 de las operaciones de la muestra. Estas medidas redujeron el nivel estimado de error para este capítulo en 1,1 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 0,9 puntos porcentuales más bajo.

**Los pagos directos no contenían errores materiales**

7.14. Los cuatro principales regímenes en el marco del FEAGA, que representan el 90 % de los pagos directos, son:

- a) dos regímenes basados en la superficie agrícola declarada por los agricultores que proporcionan *ayuda a la renta disociada*<sup>(9)</sup>, en concreto el «régimen de pago básico» (RPB) (17 500 millones de euros en 2017) y el «régimen de pago único por superficie» (RPUS) (4 100 millones de euros en 2017);
- b) un pago destinado a apoyar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, conocido como el pago de «ecologización» (11 800 millones de euros en 2017);
- c) *ayuda asociada*, vinculada a tipos específicos de productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o proteaginosas) (3 900 millones de euros en 2017).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**7.13.** *La Comisión acoge favorablemente la declaración del TCE de que se han adoptado medidas correctoras y seguirá alentando y respaldando a los Estados miembros para adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, detectar y corregir los errores.*

*En particular, la Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros para garantizar la fiabilidad de sus sistemas de control y gestión, teniendo en cuenta que los recursos con los que cuentan los organismos pagadores para detectar gastos no subvencionables son limitados y deben utilizarse de manera proporcional al riesgo.*

<sup>(9)</sup> Todas las superficies agrícolas subvencionables, independientemente de si se utilizan para la producción, reciben pagos de ayuda disociada.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.15. El Tribunal comprobó 121 pagos directos<sup>(10)</sup>, de los cuales, 103 operaciones no contenían errores. Asimismo, detectó 11 operaciones que fueron objeto de pequeños sobrepagos (por debajo del 5 %), principalmente debido a que los agricultores proporcionaron información imprecisa sobre las superficies. También detectó errores que superaban el 5 % del importe examinado en siete pagos directos, incluidos dos casos en los que el error superó el 20 %.

7.16. La principal herramienta de gestión de los pagos directos es el sistema integrado de gestión y control (SIGC), que incorpora el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)<sup>(11)</sup>. El Tribunal ha informado previamente de que el SIP en particular contribuye de manera significativa a prevenir y reducir los niveles de error<sup>(12)</sup>. En el informe anual del año pasado, el Tribunal observó que los organismos pagadores de los Estados miembros habían identificado las superficies subvencionables con mayor precisión que en años anteriores<sup>(13)</sup>, y en 2017, el Tribunal mantiene esta valoración positiva. Además, los organismos pagadores han empezado ahora a realizar controles cruzados preliminares de las solicitudes de ayuda directa<sup>(14)</sup>. Este nuevo procedimiento alerta a los agricultores de determinados errores en sus solicitudes y, de este modo, les ofrece la posibilidad de corregir solapamientos y dobles declaraciones desde el principio, sin enfrentarse a sanciones. En los apartados 7.46 a 7.55, el Tribunal describe los nuevos avances logrados con la solicitud de ayuda geoespacial.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**7.15.** *La Comisión celebra la evaluación del TCE (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.11).*

*La Comisión considera que resulta imposible evitar errores menores a un coste razonable y observa que el nivel de error estimado por el TCE para pagos directos es inferior al umbral de materialidad del 2 %.*

**7.16.** *La Comisión acoge favorablemente la valoración positiva del TCE sobre el papel del SIP a la hora de evitar y reducir los niveles de error.*

*La Comisión aprecia asimismo la valoración que realiza el TCE sobre la solicitud de ayuda geoespacial, que la Comisión considera un instrumento importante para evitar errores y contribuir a la simplificación de los procedimientos para los agricultores y los organismos pagadores.*

*Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.19.*

<sup>(10)</sup> El Tribunal visitó 77 explotaciones para comprobar que los beneficiarios habían cumplido las normas. En cuanto a los 44 pagos restantes, el Tribunal obtuvo pruebas suficientes a través de exámenes documentales basados en información que le facilitaron los organismos pagadores.

<sup>(11)</sup> El SIGC se alimenta de bases de datos de explotaciones, solicitudes y superficies agrícolas, que se utilizan para 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.

<sup>(12)</sup> Véase el apartado 7.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

<sup>(13)</sup> Véase el apartado 7.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

<sup>(14)</sup> Artículo 11, apartado 4, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión, de 17 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad (DO L 227 de 31.7.2014, p. 69).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.17. Como parte de los 121 pagos directos que verificó, el Tribunal visitó a 35 beneficiarios que recibieron pagos de ecologización [véase el apartado 7.14, letra b)] y halló errores en ocho casos. Siete pagos contenían errores debido a que los agricultores proporcionaron información imprecisa sobre las superficies, como sucede con los regímenes de ayuda directa en general. Solo en un caso el Tribunal halló una infracción directa de los requisitos de ecologización. El Tribunal ha observado anteriormente que esos requisitos son poco estrictos y en gran medida reflejan las prácticas agrícolas habituales<sup>(15)</sup>.

**El Tribunal constató un nivel persistentemente elevado de error en los demás ámbitos de gasto**

7.18. El Tribunal comprobó 109 pagos relacionados con el gasto en desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca, con los siguientes resultados.

- a) De las 84 operaciones de desarrollo rural, 60 no contenían errores, 15 contenían errores inferiores al 20 % del importe examinado, mientras que en cuatro casos el Tribunal halló errores con una incidencia igual o superior al 20 %. En cinco pagos, el Tribunal detectó problemas de incumplimiento que no tuvieron incidencia financiera.
- b) De las 19 operaciones relativas a medidas de mercado, 12 no contenían errores, mientras que en dos casos el Tribunal detectó errores con una incidencia igual o superior al 20 %. En cinco pagos, el Tribunal detectó problemas de incumplimiento que no tuvieron incidencia financiera.
- c) De las seis operaciones en los ámbitos de medio ambiente, acción por el clima y política pesquera, tres no contenían errores y tres contenían errores por debajo del 20 % del importe examinado.

7.19. Las principales fuentes de error eran el incumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad (véanse los apartados 7.21, 7.24, 7.25 y el **recuadro 7.6**), la aportación de información imprecisa sobre las superficies o el número de animales (véanse el apartado 7.22 y el **recuadro 7.4**) y el incumplimiento por parte de los beneficiarios de los compromisos agroambientales (véanse el apartado 7.23 y el **recuadro 7.5**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.17. *La Comisión considera que la ecologización supuso un importante avance para lograr una agricultura más respetuosa con el medio ambiente. El cambio estructural en las prácticas agrícolas requiere tiempo y a menudo, inversiones, formación y orientación.*

*Los requisitos de la ecologización figuran en la legislación adoptada por el colegislador: el Parlamento Europeo y el Consejo.*

7.19. *La Comisión recuerda que todas las medidas de desarrollo rural basadas en la superficie y en los animales se administran con arreglo al SIGC. Por lo tanto, el SIP, que evita y reduce los niveles de error y permite la realización de controles cruzados, también es pertinente para estas medidas.*

<sup>(15)</sup> Para más información, véanse los apartados 7.43 a 7.54 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016 y los apartados 26 a 39 del Informe Especial n.º 21/2017: «La ecologización: un régimen de ayuda a la renta más complejo que todavía no es eficaz desde el punto de vista medioambiental».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Desarrollo rural**

7.20. La PAC cofinancia el gasto de desarrollo rural desembolsado a través de los programas correspondientes de los Estados miembros. De las 84 operaciones de desarrollo rural examinadas, 50 pagos a agricultores se basaron en la superficie o el número de animales, como los pagos agroambientales, los pagos compensatorios a los agricultores en zonas con limitaciones naturales o los pagos para bienestar animal. Las otras 34 no estaban relacionadas con la superficie y normalmente se trataba de proyectos de inversión, como apoyo a inversiones en la explotación, ayuda a la creación de empresas y apoyo a servicios básicos y renovación de pueblos en zonas rurales.

7.21. Se establecen condiciones de subvencionabilidad para los proyectos de inversión en desarrollo rural con el fin de orientar la ayuda a determinadas categorías de beneficiarios y actividades a fin de mejorar la eficacia del gasto. De las 34 operaciones examinadas que no correspondían a ayudas por superficie, el Tribunal constató que cinco proyectos de inversión no cumplían todas las condiciones de subvencionabilidad. Por ejemplo, en un caso, el Tribunal detectó costes asignados incorrectamente al proyecto y, en otro caso, no encontró pruebas que justificasen algunos de los costes declarados.

7.22. Entre los 50 pagos por superficie o número de animales, el Tribunal halló nueve en los que los beneficiarios habían proporcionado información imprecisa (véase el **recuadro 7.4**).

**7.22.** *La Comisión observa que el SIGC (incluido el SIP) se aplica a estas medidas de desarrollo rural y contribuye a evitar y reducir los niveles de error.*

**Recuadro 7.4 — Varios beneficiarios habían proporcionado información imprecisa**

En Grecia, un ganadero con una explotación en una zona montañosa recibió un pago compensatorio para zonas con limitaciones naturales. Las normas de subvencionabilidad especificaban que el ganadero tenía que mantener una densidad mínima de ganado por hectárea de pasto. Durante su visita a la explotación, el Tribunal observó que el número de animales que tenía el ganadero era insuficiente para alcanzar la densidad mínima de ganado en todos los pastos para los que había solicitado el pago. Por lo tanto, parte de la superficie declarada por el ganadero no podía optar a la ayuda, lo que daba lugar a un error del 15 %.

El Tribunal halló otros casos de beneficiarios que proporcionaron información imprecisa sobre las superficies o el número de animales (lo cual tuvo un impacto inferior al 20 %) en Francia, Croacia, Polonia y el Reino Unido (Irlanda del Norte).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.23. Veintidós de las cincuenta operaciones examinadas relacionadas con la superficie o el número de animales se referían a pagos de agricultura ecológica y pagos agroambientales y climáticos. Para recibir estos pagos, los beneficiarios están obligados a i) adoptar y mantener prácticas de agricultura ecológica, ii) utilizar métodos de producción agrícola compatibles con la protección del medio ambiente, el paisaje y los recursos naturales, o iii) contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático. El Tribunal halló tres casos en que los agricultores no habían cumplido algunos o todos sus compromisos (véase el **recuadro 7.5**).

**Recuadro 7.5 — Algunos beneficiarios no cumplieron sus compromisos agroambientales**

Un agricultor en Italia (Véneto) recibió ayuda en el marco de una medida para la optimización medioambiental de técnicas agronómicas y de riego. Para recibir la ayuda, el beneficiario tenía que comprometerse a plantar cultivos intermedios<sup>(16)</sup> en parte de la explotación, reducir el uso de fertilizantes químicos y el agua en el riego, y mantener registros de cultivo y riego. El Tribunal constató que el beneficiario no había cumplido ninguno de estos compromisos, lo que dio lugar a un error del 100 %. Tras la visita del Tribunal, el organismo pagador inició un procedimiento para recuperar la ayuda.

El Tribunal halló otros casos en que los beneficiarios habían incumplido algunos o todos sus compromisos agroambientales en Grecia y Suecia.

**Recuadro 7.5 — Algunos beneficiarios no cumplieron sus compromisos agroambientales.**

*La Comisión señala que el organismo pagador no sometió al beneficiario a un control sobre el terreno. Las autoridades italianas iniciaron un procedimiento de recuperación frente al beneficiario afectado.*

**Medidas de mercado**

7.24. Las 19 operaciones de la muestra relativas a medidas de mercado abarcaban regímenes como ayudas a organizaciones de productores de frutas y hortalizas, apoyo al sector vitivinícola o ayuda excepcional a productores de leche y lácteos. Los organismos pagadores habían reembolsado costes que eran al menos parcialmente no subvencionables en dos casos (véase el **recuadro 7.6**).

<sup>(16)</sup> Variedades de crecimiento rápido cultivadas entre plantaciones de cultivos principales destinadas a aumentar la biodiversidad y prevenir la erosión del suelo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recuadro 7.6 — Algunos beneficiarios no cumplieron las normas de subvencionabilidad para las medidas de mercado**

En Polonia, un productor lechero recibió ayudas en el marco de una medida de apoyo a los ganaderos que comprasen novillas de otros rebaños para aumentar el valor de cría de su propio rebaño y la competitividad de su explotación. El ganadero recibió la ayuda después de comprar novillas a su padre, que también era productor lechero y tenía su rebaño en el mismo establo que el beneficiario. Dos días antes, el beneficiario había vendido un número similar de novillas a su padre, que también recibió ayuda en el marco de la misma medida. No hubo transferencia física de animales y el número total de animales propiedad del beneficiario y su padre siguió siendo el mismo. Por lo tanto, el Tribunal consideró que el valor de cría de la explotación del beneficiario y la competitividad no habían cambiado y que el ganadero no debería haber recibido la ayuda, lo que dio lugar a un error del 100 %.

El Tribunal detectó otro error de subvencionabilidad en un proyecto en España de apoyo a la reestructuración de viñedos.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 7.6 — Algunos beneficiarios no cumplieron las normas de subvencionabilidad para las medidas de mercado.**

*La Comisión tendrá en cuenta esta conclusión cuando planifique los futuros controles de las liquidaciones de conformidad.*

**Medio ambiente, acción por el clima y pesca**

7.25. En tres de los seis casos, el Tribunal halló errores derivados del reembolso de gastos no subvencionables, incluidos costes calculados incorrectamente, incumplimiento de las normas de contratación y gastos de personal sobrevalorados.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

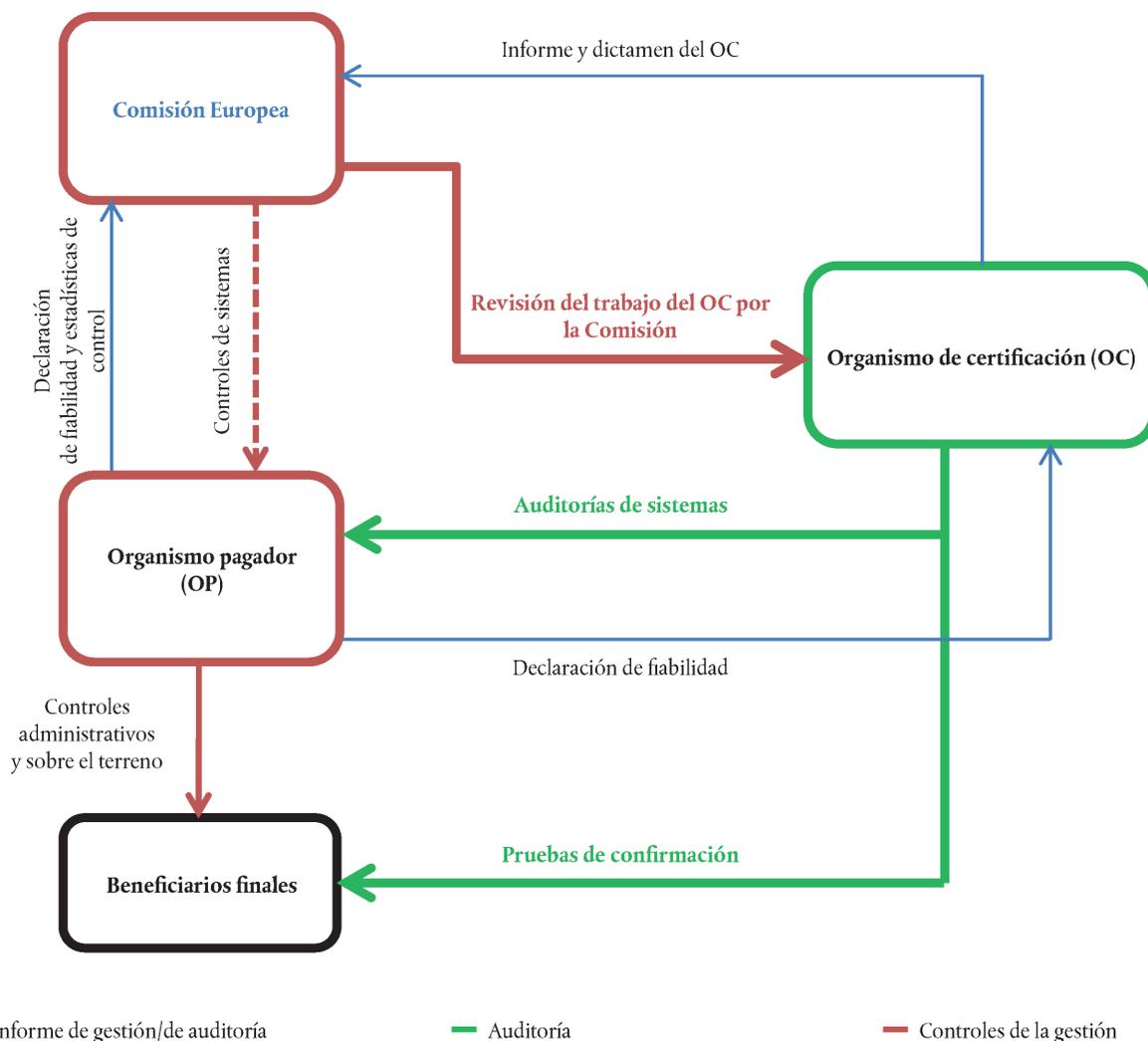
**Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza: revisión de la información sobre regularidad proporcionada por el auditado**

*Evaluación realizada por la Comisión del trabajo de los organismos de certificación*

7.26. El trabajo de los *organismos de certificación* en los Estados miembros contribuye al modelo de garantía de la Comisión para el gasto de la PAC en 2014-2020 (véase el **recuadro 7.7**). Desde 2015 se exige a los organismos de certificación que emitan un dictamen anual sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso han solicitado los Estados miembros. Este dictamen debe basarse en una muestra representativa de las operaciones.

7.27. Todos los años, el director de cada organismo pagador facilita a la Comisión una declaración de la dirección sobre la eficacia de sus sistemas de control, junto con un informe que presenta los resultados de los controles administrativos y sobre el terreno del organismo («las estadísticas de control»). Los organismos de certificación están obligados a indicar si su examen pone en duda las afirmaciones contenidas en las declaraciones de la dirección.

Recuadro 7.7 — El modelo de garantía de la Comisión para el gasto de la PAC en 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.28. El Tribunal ha manifestado anteriormente que considera un avance positivo el papel de los organismos de certificación en la emisión de un dictamen sobre la regularidad del gasto. Sin embargo, detectó insuficiencias significativas en el marco aplicable al primer año en que desempeñaron este papel (2015) que hacen que los dictámenes presentados por los organismos de certificación no cumplan plenamente las normas aplicables <sup>(17)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.28. La Comisión considera que las recomendaciones realizadas por el TCE en el informe especial sobre el nuevo papel de los organismos de certificación en el primer año de aplicación, con las que la Comisión estaba de acuerdo, ya han sido aplicadas, en concreto, en las directrices actualizadas para los organismos de certificación para el año financiero 2018-2019.

<sup>(17)</sup> Véase el apartado 90 del Informe Especial n.º 7/2017: «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» y el apartado 7.54 del Informe Anual relativo al ejercicio 2015.

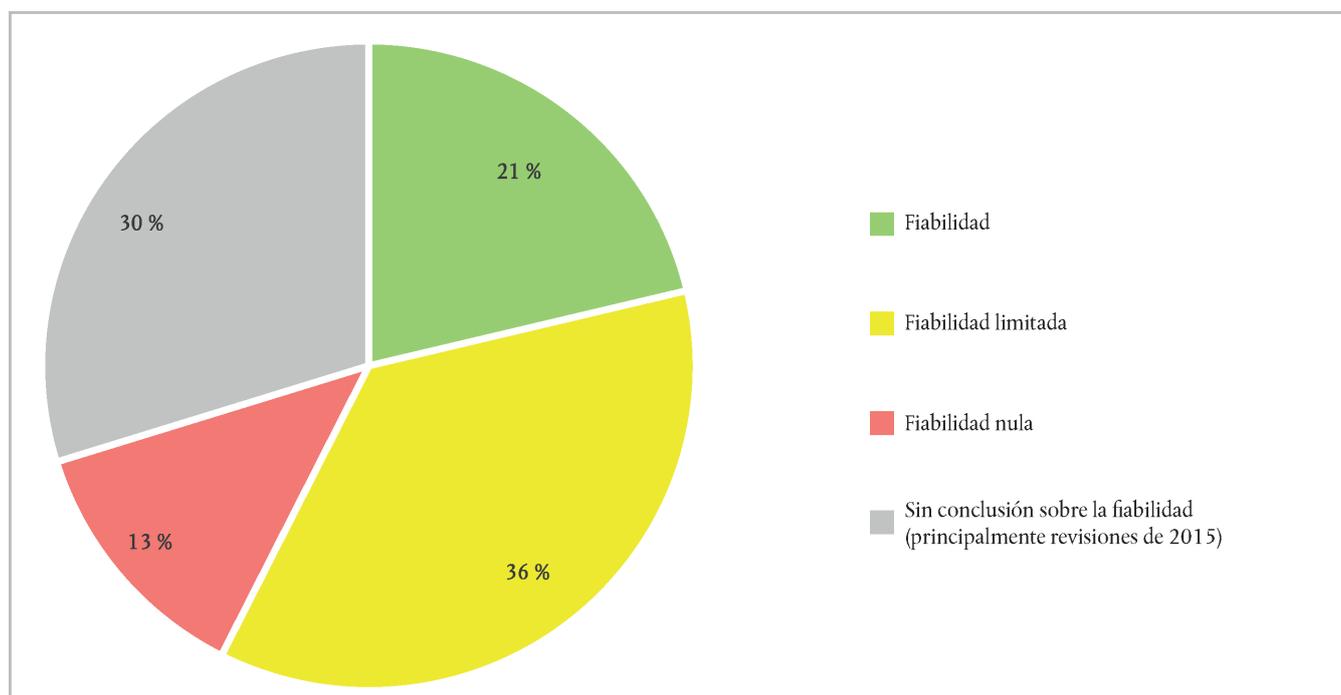
## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.29. Entre 2015 y 2017, la Comisión realizó 47 visitas de examen específicas para evaluar el trabajo realizado por los organismos de certificación. La Comisión, en diez casos, llegó a la conclusión de que el trabajo examinado era fiable<sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup> (véase el recuadro 7.8).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.29. La Comisión realizó 47 misiones de auditoría<sup>(1)</sup>, que cubrieron 42 organismos pagadores y 35 organismos de certificación durante el período 2015-2017. De los 35 organismos de certificación visitados<sup>(2)</sup>, diez se consideraron fiables en relación con la misión. Además, la fiabilidad del trabajo de los organismos de certificación fue evaluada de forma exhaustiva dentro del ejercicio de liquidación financiera teniendo en cuenta todos los elementos, también las observaciones de las misiones de auditoría. El objetivo de estas misiones era pues contribuir a las valoraciones finales globales en relación con la fiabilidad del trabajo general de los organismos de certificación. Por consiguiente, ha aumentado la confianza para una serie de organismos de certificación.

Recuadro 7.8 — Conclusiones de las visitas de control de 2015-2017 sobre la confianza que puede depositarse en el trabajo de los organismos de certificación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo basado en exámenes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

<sup>(18)</sup> El alcance de las visitas de control de la Comisión se limita normalmente a algunas de las subpoblaciones del presupuesto de la PAC (FEAGA SIGC, FEAGA no SIGC, Feader SIGC, Feader no SIGC) auditadas por los organismos de certificación.

<sup>(19)</sup> Tras las visitas de control, la Comisión concluye que, sobre la base del examen realizado, la DG Agricultura y Desarrollo Rural no ha tenido conocimiento de nada que le haga creer que el trabajo de auditoría llevado a cabo por el organismo de certificación para el ejercicio 2017 no sea fiable, es decir, que dan garantías negativas.

<sup>(1)</sup> Se trató de misiones al mismo organismo de certificación que cubría una población diferente y un organismo pagador diferente.

<sup>(2)</sup> En tres años, la Comisión visitó 35 de los 55 organismos de certificación.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.30. En 2017, el Tribunal examinó 12 de estas visitas de control <sup>(20)</sup>. Volvió a realizar seis de ellas sobre el terreno <sup>(21)</sup> y examinó las otras seis <sup>(22)</sup> mediante una revisión de la documentación en la Comisión.

**A pesar de que el Tribunal observó mejoras en la metodología y el enfoque de la Comisión...**

7.31. El Tribunal observó mejoras en la metodología y el enfoque de la Comisión durante las visitas de control. En 2016, la Comisión comenzó a presentar conclusiones normalizadas claras sobre el nivel de fiabilidad del trabajo de los organismos de certificación. En 2017, las visitas de control de la Comisión incluyeron un examen de los controles realizados por los organismos de certificación sobre la exhaustividad, la exactitud y la representatividad de las estadísticas de control de los organismos pagadores.

**... detectó algunos problemas que no se habían planteado en los exámenes de la Comisión**

7.32. El Tribunal detectó dos problemas significativos, además de los planteados por la Comisión en sus exámenes, que fueron los siguientes:

- a) Un organismo de certificación no había seleccionado pagos de ecologización en su muestra, a pesar de que representan el 30 % del gasto en pagos directos.
- b) Un organismo pagador no había finalizado todavía sus controles cuando se le informó de las operaciones que había tomado como muestra el organismo de certificación. Esta situación crea el riesgo de que la muestra no sea representativa, puesto que los organismos pagadores podrían realizar controles más intensivos sobre los elementos de la muestra en los que basarán sus evaluaciones los organismos de certificación.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**7.31.** *La Comisión se felicita por la valoración positiva del TCE. Esto refleja la evolución del objetivo de las misiones. Para 2015, las misiones adoptaron un carácter más consultivo, mientras que en 2016 y 2017 se consideraban valoraciones generales de la fiabilidad y la calidad general del trabajo de los organismos de certificación.*

**7.32.**

- a) *En relación con la ecologización, la Comisión obtuvo pruebas de auditoría de que la muestra se generó mediante software estadístico y de que no fue manipulada; por lo tanto, se consideró estadísticamente representativa.*
- b) *La Comisión está de acuerdo con el TCE en que puede haber un riesgo de que el organismo pagador pueda haber realizado más inspecciones exhaustivas de las operaciones en la muestra del organismo de certificación. Este tema se analizó en varias ocasiones con los organismos de certificación en las reuniones de grupos de expertos y se les aconsejó adoptar medidas de salvaguardia para no revelar su muestra antes de que el organismo pagador realice sus controles. Si el organismo de certificación tenía dudas sobre si el organismo pagador realizaba inspecciones más exhaustivas en algunas operaciones, se aconsejó al organismo de certificación que llevara a cabo procedimientos de auditoría adicionales para confirmarlo.*

<sup>(20)</sup> El Tribunal examinó una visita de 2015, cuatro de 2016 y siete de 2017.

<sup>(21)</sup> La República Checa, Alemania (Baja Sajonia), Estonia, Grecia, Rumanía y el Reino Unido (Gales).

<sup>(22)</sup> Dinamarca, España (Asturias y La Rioja), Italia (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), Eslovaquia y Suecia.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Mejoras adicionales que se deben realizar en la contribución de los organismos de certificación al modelo de garantía de la Comisión**

7.33. La Comisión realizó visitas de control a 15 organismos de certificación en 2017. El alcance de estas visitas a menudo se limitaba a determinados tipos de gasto. En general, el examen de la Comisión abarcó el trabajo de los organismos de certificación sobre el gasto de 3 400 millones de euros<sup>(23)</sup>, alrededor del 6,1 % del gasto total de la PAC.

7.34. La Comisión concluyó que solo cuatro de los 15 organismos de certificación que había visitado en 2017 eran fiables<sup>(24)</sup>. Estos cuatro exámenes ofrecen garantías sobre un presupuesto de 700 millones de euros, el 1,3 % del gasto total de la PAC.

7.35. Al igual que en años anteriores, la DG Agricultura y Desarrollo Rural calculó los porcentajes de error anual en su informe anual de actividad ajustando los porcentajes de error comunicados en las estadísticas de control de los organismos pagadores. Al hacer los ajustes, tuvo en cuenta los resultados de sus propios controles de conformidad en los Estados miembros y los dictámenes de los organismos de certificación sobre la regularidad del gasto cuyo reembolso se solicitaba (véanse el apartado 7.27 y el **recuadro 7.7**).

**7.33.** *La confianza de los organismos de certificación no se evalúa solo sobre la base de las misiones específicas, sino también sobre la base de la liquidación financiera notificada y de las misiones de conformidad que cubren el trabajo de los organismos de certificación. Esto se ha hecho no solo para 2017, sino a lo largo del período 2015-2017 y seguirá manteniéndose a un ritmo cada vez mayor ya que las auditorías de la Comisión se reorientaron más al trabajo de los organismos de certificación.*

*La Comisión ha adoptado un enfoque prudente en relación con el nivel de confianza del trabajo de los organismos de certificación. En muchos casos, se realizaron recomendaciones después de las misiones, que se tuvieron en cuenta y que dieron lugar a una mayor confianza en el trabajo del organismo de certificación tras la misión original. La confianza de la Comisión en el trabajo de los organismos de certificación ha aumentado desde 2015. Por consiguiente, el trabajo de los organismos de certificación ha dado un impulso considerable a los ajustes realizados en los porcentajes de error notificados de los Estados miembros en el IAA de 2017 de la DG AGRI. Dado que se trata de un proceso en marcha, la Comisión espera que la fiabilidad siga aumentando en los próximos años.*

<sup>(23)</sup> La cifra se refiere al gasto de 2016, puesto que este era el año más reciente del que se disponía de datos cuando la Comisión realizó los exámenes.

<sup>(24)</sup> La Comisión consideraba limitada la fiabilidad de ocho organismos de certificación y no otorgaba ninguna fiabilidad a los otros tres.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.36. Sobre la base de las estadísticas de control de los organismos pagadores, los Estados miembros comunicaron un nivel de error global del 1 %. Posteriormente, la DG Agricultura y Desarrollo Rural notificó en su informe anual de actividad un porcentaje de error ajustado de alrededor del 2,2 % para el gasto de la PAC en su conjunto. El Tribunal revisó los ajustes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural en los porcentajes de error declarados en las estadísticas de control de los organismos pagadores. Constató que un cuarto del importe total del ajuste era directamente atribuible al trabajo de los organismos de certificación. Como en años anteriores, la DG Agricultura y Desarrollo Rural basó la mayoría de sus ajustes en sus propios controles de conformidad del gasto de los organismos pagadores. La DG Agricultura y Desarrollo Rural a menudo calculó estos ajustes utilizando tipos fijos, destinados a reflejar la gravedad y la magnitud de las insuficiencias que detectó en los sistemas de control. Aunque la dirección general considere fiable el trabajo de los organismos de certificación, puede añadir ajustes a los porcentajes de error que declaran. En 2017, este fue el caso de dos de los cuatro organismos de certificación mencionados en el apartado 7.34.

7.37. La contribución de los organismos de certificación al modelo de garantía de la Comisión se ha incrementado desde 2015. Sin embargo, son necesarias mejoras adicionales para que la Comisión logre su objetivo de utilizar el trabajo de los organismos de certificación como fuente primaria de garantías sobre la regularidad del gasto de la CAP.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.36. *La Comisión no calcula un porcentaje de error global por Estado miembro ya que las estadísticas de control no cubren todos los ámbitos de gasto. En su IAA, la DG AGRI informa sobre los porcentajes de error en estadísticas de control por ámbito de gasto (medidas de mercado, pagos directos, desarrollo rural). Los ajustes de la DG AGRI combinan los resultados del trabajo de los organismos de certificación y las conclusiones de la DG AGRI, que a veces se solapan y a veces pertenecen a ámbitos diferentes. En cualquier caso, están combinados y deben considerarse juntos, no por separado.*

7.37. *La Comisión acoge con satisfacción la observación del TCE. La Comisión considera que el trabajo de los organismos de certificación ha mejorado habida cuenta de que en el tercer año de aplicación del nuevo enfoque de la garantía, los organismos de certificación lograron resultados mejor demostrados y justificados que en años anteriores. Al tiempo que es necesario seguir realizando mejoras, la Comisión considera que los organismos de certificación son un elemento fundamental en el modelo de desarrollo de garantía de la PAC.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural*

7.38. Los porcentajes de error ajustados notificados por la DG Agricultura y Desarrollo Rural de alrededor del 2,2 % para el gasto de la CAP y del 1,9 % para los pagos directos coinciden con la conclusión de auditoría del Tribunal (véase el apartado 7.40).

*Informes anuales de actividad de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, de la Dirección General de Medio Ambiente y de la Dirección General de Acción por el Clima*

7.39. Los informes anuales de actividad se elaboraron de acuerdo con las instrucciones internas de la Comisión, y los métodos utilizados para calcular los porcentajes de error no apuntan a ningún problema metodológico. El número de operaciones que el Tribunal examinó en 2017 en los ámbitos de pesca, medio ambiente y acción por el clima era estadísticamente demasiado reducido para poder comparar la información sobre la regularidad del gasto notificado por estas tres direcciones generales con sus resultados de auditoría.

**7.38.** La Comisión se muestra muy satisfecha con que la conclusión de la auditoría del TCE sea coherente con estos porcentajes de error indicados en el IAA de la DG AGRI.

Los bajos índices de error corroboran las garantías razonables de la declaración de fiabilidad del director general de la DG AGRI. Para abordar las causas del error, se realizan reservas en relación con medidas específicas o con los organismos pagadores cuando es necesario adoptar medidas correctoras.

La Comisión enfatiza que el índice global de error experimenta una tendencia a la baja, que también confirma la conclusión del TCE. Además, durante el primer año, el porcentaje de error del IAA de la DG AGRI para todo el FEAGA (formado por ayudas directas y medidas de mercado) es inferior al umbral de materialidad.

Para el desarrollo rural, si bien el porcentaje de error de la Comisión ha descendido de forma constante durante los últimos años, teniendo en cuenta la necesidad de mantener un equilibrio entre legalidad y regularidad y los objetivos estratégicos, teniendo además en cuenta los costes de aplicación, no cabe esperar con certeza real la posibilidad de lograr un índice de error no material con esfuerzos razonables.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Conclusión y recomendaciones***Conclusión*

7.40. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error del gasto en «Recursos naturales» era significativo (véase el apartado 7.10). Sin embargo, los regímenes de ayuda directa, que representan el 74 % del gasto en esta rúbrica del MFP, no se vieron significativamente afectados por errores en 2017 (véase el apartado 7.11).

7.41. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones del Tribunal indica un nivel estimado de error global del 2,4 % (véase el **anexo 7.1**).

*Recomendaciones*

7.42. En el **anexo 7.4** figura el resultado del seguimiento de las cinco recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014. La Comisión había aplicado plenamente una recomendación; tres se habían aplicado en su mayor parte y dos en algunos aspectos.

7.43. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que la Comisión:

— **Recomendación 1:** evalúe la eficacia de las medidas de los Estados miembros para atajar las causas de error en los pagos correspondientes a medidas de mercado y desarrollo rural, y publique nuevas orientaciones cuando sea necesario (véanse los apartados 7.18 a 7.24 y el **anexo 7.4**);

Fecha objetivo de aplicación: 2019

— **Recomendación 2:** examine más de cerca la calidad de las verificaciones de las operaciones realizadas por los organismos de certificación (véase el apartado 7.32);

Fecha prevista de aplicación: 2019

— **Recomendación 3:** compruebe la aplicación de las medidas correctoras adoptadas por las autoridades de los Estados miembros cuando la Comisión haya constatado que la fiabilidad del trabajo de un organismo de certificación era limitada o nula (véase el apartado 7.34).

Fecha prevista de aplicación: 2019

*La Comisión acepta esta recomendación y seguirá exigiendo a los Estados miembros que establezcan planes de acción correctores cuando se identifiquen debilidades y deficiencias graves, así como que realicen el seguimiento de la eficacia de su aplicación. Todas las directrices pertinentes se actualizan de forma periódica. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.38.*

*La Comisión acepta esta recomendación y considera que se está aplicando mediante sus auditorías específicas de los organismos de certificación, las auditorías de conformidad y la evaluación de la liquidación financiera.*

*La Comisión seguirá ofreciendo directrices en relación con la calidad del trabajo de los organismos de certificación.*

*La Comisión acepta esta recomendación y considera que se está aplicando.*

*En todos los casos en los que se determinó que no se podía confiar en el trabajo del organismo de certificación, se inició un proceso de liquidación de conformidad para debatir las acciones correctoras que debería aplicar el Estado miembro. Los casos de escasa confianza se supervisaron de forma sistemática sobre la base de la respuesta del Estado miembro y el informe del organismo de certificación para el siguiente año financiero.*

## PARTE 2 — RENDIMIENTO

7.44. En 2017, el Tribunal publicó seis informes especiales sobre el gasto en «Recursos naturales». En los informes especiales sobre la PAC se examinaba la programación de desarrollo rural, el apoyo a los agricultores jóvenes, la ecologización (véanse los apartados 3.45 a 3.48) y el papel de los organismos de certificación. El Tribunal también publicó informes sobre controles de pesca y sobre la red medioambiental Natura 2000.

7.45. Además, durante la verificación de la regularidad de las operaciones en 2017, el Tribunal evaluó el rendimiento, por un lado, de la solicitud de ayuda geoespacial para los pagos por superficie y, por otro lado, de los proyectos de inversión en desarrollo rural.

### Evaluación del rendimiento de la solicitud de ayuda geoespacial

7.46. La solicitud de ayuda geoespacial es una aplicación web que pueden utilizar los agricultores para presentar en línea solicitudes de ayuda por superficie para su tramitación por parte de los organismos pagadores. Los organismos pagadores deben poner esta aplicación a disposición de los beneficiarios de ayudas por superficie a más tardar en 2018<sup>(25)</sup>, aunque una Decisión de Ejecución de la Comisión concedió una prórroga de este plazo a seis Estados miembros<sup>(26)</sup>. Una vez que esté disponible, los beneficiarios deben presentar sus solicitudes utilizándola. Si los beneficiarios no están en condiciones de utilizar la solicitud de ayuda geoespacial, las autoridades deben prestar la asistencia necesaria o proporcionar formularios en papel. En cualquier caso, las autoridades deben velar por la digitalización de las superficies declaradas.

7.47. La aplicación incorpora datos del SIP sobre las parcelas, lo que permite a los agricultores comprobar y actualizar su superficie agrícola declarada en pantalla (véase el **recuadro 7.9**).

**7.46.** La Comisión señala que se aplicó con rapidez la introducción de la solicitud de ayuda geoespacial en la mayor parte de los Estados miembros.

*Si bien se amplió el plazo para seis Estados miembros, en tres de ellos esta ampliación solo se concedió para cuestiones específicas de algunas solicitudes de ayuda al desarrollo rural o para parcelas compartidas, lo que representa una pequeña proporción de la ayuda total (véase la segunda nota a pie de página de este apartado).*

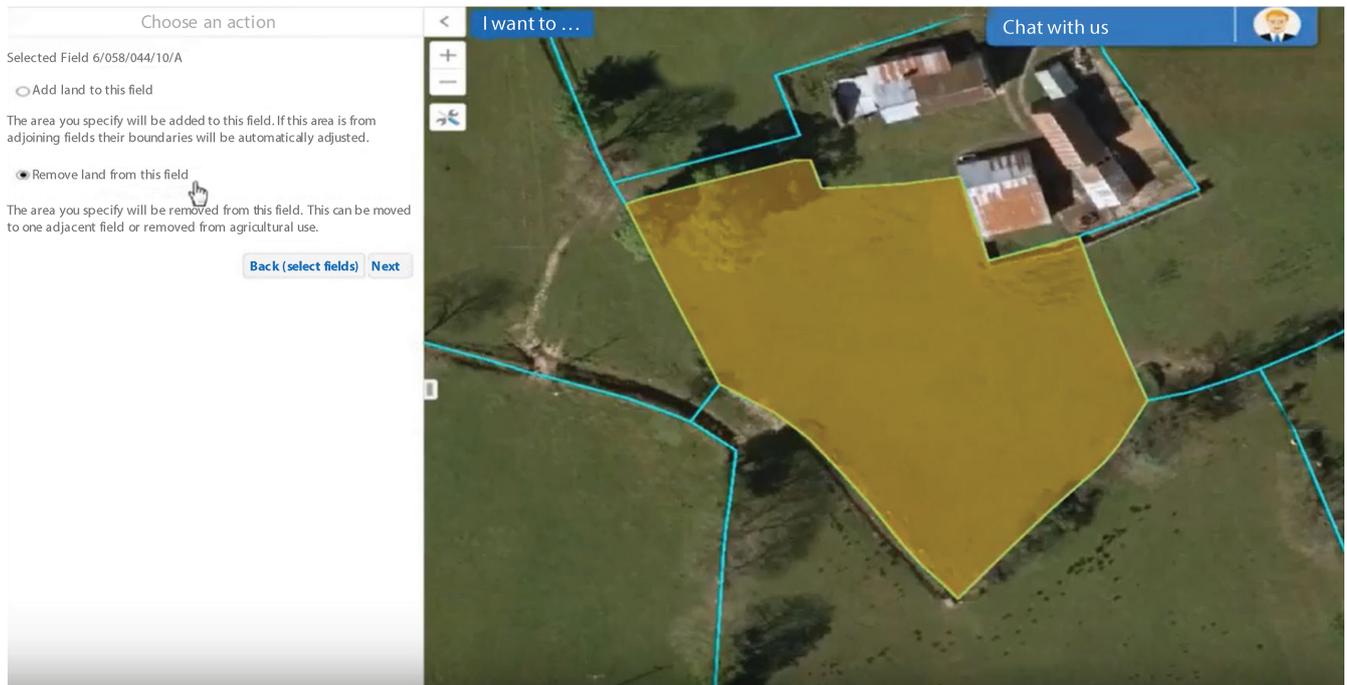
<sup>(25)</sup> El artículo 17 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión establece que la solicitud de ayuda geoespacial debe estar disponible:

- a) a partir del año de solicitud de 2016, al número de beneficiarios necesario para cubrir al menos el 25 % de la superficie total determinada para el régimen de pago básico o el régimen de pago único por superficie el año anterior;
- b) a partir del año de solicitud de 2017, al número de beneficiarios necesario para cubrir al menos el 75 % de la superficie total determinada para el régimen de pago básico o el régimen de pago único por superficie el año anterior;
- c) a partir del año de solicitud de 2018, a todos los beneficiarios.

<sup>(26)</sup> La Decisión de Ejecución de la Comisión C(2018) 2838 establece los siguientes plazos: 2020 para las solicitudes de pago de las medidas relacionadas con el ámbito del desarrollo rural en Dinamarca e Italia; 2020 para las solicitudes de ayuda y de pago de todos los beneficiarios en Luxemburgo, Polonia y el Reino Unido (Inglaterra); 2019 para las parcelas compartidas por dos o más beneficiarios para la rotación de cultivos de producciones especiales en Finlandia.

**Recuadro 7.9 — La solicitud de ayuda geoespacial permite a los agricultores actualizar sus datos en pantalla**

Al rellenar una solicitud de ayuda utilizando la solicitud de ayuda geoespacial, los agricultores pueden trazar el límite de cada terreno en pantalla y hacer las correcciones necesarias.



Fuente: Pantalla de demostración en línea (Reino Unido — Irlanda del Norte: Departamento de Agricultura, Medio Ambiente y Asuntos Rurales).

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.48. El objetivo de la aplicación es evitar que los agricultores cometan errores al declarar sus superficies subvencionables, realizar controles administrativos cruzados más eficientes y proporcionar datos más fiables para el seguimiento y la evaluación.

7.49. En sus visitas a 110 explotaciones para examinar los pagos por superficie, el Tribunal evaluó el uso de la aplicación por parte de los agricultores. Preguntó a aquellos que habían utilizado la aplicación:

- si les había ayudado a evitar errores al presentar una solicitud de ayuda;
- si ahora tardaban menos en rellenar las solicitudes de ayuda;
- si consideraban la aplicación más fácil de utilizar que el sistema anterior;

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- si el organismo pagador había proporcionado suficiente asistencia y orientación;
- su valoración general de la solicitud de ayuda geoespacial en comparación con el sistema que utilizaban anteriormente.

7.50. El Tribunal también encuestó a 24 organismos pagadores<sup>(27)</sup> y les preguntó:

- si habían introducido la aplicación y, en ese caso, qué proporción de beneficiarios tenía acceso al sistema y lo utilizaba realmente;
- si la aplicación había dado lugar a menos errores en las solicitudes de ayuda presentadas;
- si les había ahorrado tiempo y dinero en la tramitación de las solicitudes de ayuda.

**Los beneficiarios y los organismos pagadores valoraron positivamente la solicitud de ayuda geoespacial**

7.51. De los 24 organismos pagadores encuestados, 21 informaron al Tribunal de que la aplicación estaba a disposición de todos los beneficiarios de ayuda directa. En el Reino Unido (Inglaterra) en 2016, y en Eslovaquia y España (Castilla-La Mancha) en 2017, la aplicación estaba a disposición del 62 %, el 32 % y el 22 % de los beneficiarios respectivamente y cubría el 50 %, el 75 % y el 83 % de la superficie declarada. Los organismos pagadores observaron una amplia aceptación de la aplicación entre los beneficiarios, excepto en Polonia, donde en 2016 solo el 0,8 % de estos la estaban utilizando y el resto seguía presentando solicitudes en papel.

7.52. Más de tres cuartas partes de los beneficiarios a los que visitó el Tribunal habían utilizado la aplicación. Cuando los beneficiarios no habían utilizado la aplicación, en algunos casos esto se debía a que esta no estaba disponible o a que se había introducido inicialmente como algo opcional que los beneficiarios todavía no habían asimilado. Así ocurría cuando los organismos pagadores seguían permitiendo la presentación de solicitudes de ayuda en papel, una opción que preferían algunos beneficiarios puesto que carecían de los conocimientos informáticos necesarios o no confiaban en el sistema informatizado.

7.53. La mayoría de los organismos pagadores a los que visitó el Tribunal consideraban que la aplicación había ayudado a evitar algunos errores de los beneficiarios. Los agricultores con los que se reunió el Tribunal estaban de acuerdo con esta valoración, puesto que el 88 % de los que respondieron a la pregunta sobre la utilidad de la aplicación para evitar errores indicaron que les había ayudado a corregir errores en sus solicitudes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*7.51. La Comisión reconoce la imagen positiva global que transmiten los datos del TCE. La Comisión realiza el seguimiento de la introducción del procedimiento de solicitud de ayuda geoespacial (GSAA) sobre la base de las zonas cubiertas más que sobre el número de beneficiarios, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014 de la Comisión.*

*Véase también las respuestas de la Comisión a los apartados 7.52 y 7.65.*

*7.52. La Comisión señala que la introducción gradual del procedimiento de solicitud de ayuda geoespacial y la opción de mantener las solicitudes en papel estaba prevista en la legislación de la UE porque se contaba con que algunos agricultores podían tener dificultades para ajustarse al nuevo sistema. Véase el artículo 17, apartado 3, y el considerando 15 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014.*

<sup>(27)</sup> Bélgica (Flandes), Bulgaria, Dinamarca, Alemania (Baja Sajonia), Irlanda, Grecia, España (Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León), Francia, Croacia, Italia (Lombardía y Véneto), Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

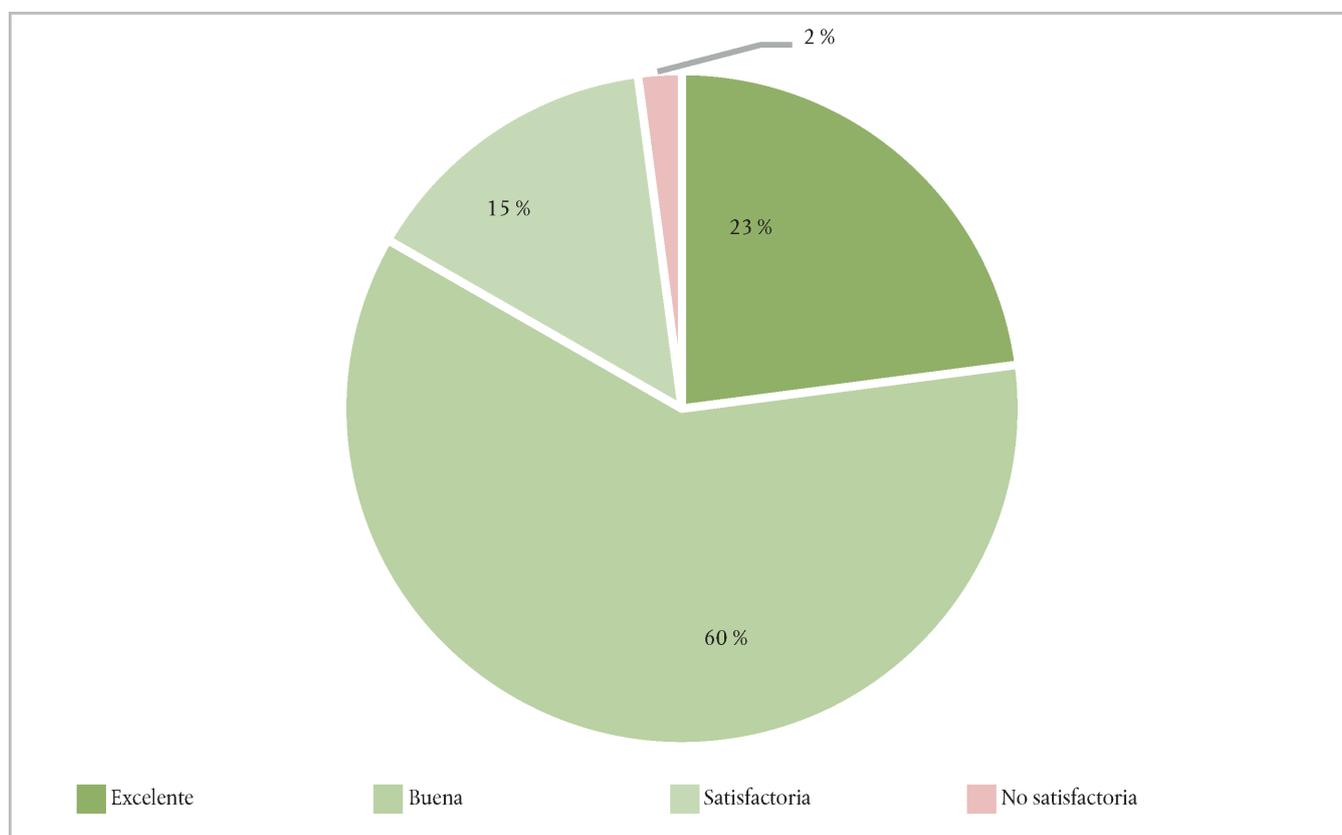
7.54. El 67 % de los beneficiarios que respondieron a la pregunta sobre el ahorro de tiempo afirmaron que ahora tardaban menos en rellenar su solicitud de ayuda. Del mismo modo, más de la mitad de los organismos pagadores confirmaron que habían ahorrado tiempo en la tramitación de las solicitudes. Dos organismos pagadores, que no habían empezado a utilizar la aplicación hasta 2016 o 2017, consideraban que era demasiado pronto para valorar posibles ahorros de tiempo. Tres organismos pagadores consideraban que su anterior sistema en línea ya reunía las características principales de la solicitud de ayuda geoespacial.

7.55. El 72 % de los beneficiarios que respondieron declararon que la aplicación de la solicitud de ayuda geoespacial era más fácil de utilizar que los sistemas anteriores y todos estaban satisfechos con la asistencia y la orientación proporcionada por los organismos pagadores. En conjunto, la valoración de los beneficiarios era positiva (véase el **recuadro 7.10**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.55. La Comisión reconoce la imagen positiva global transmitida.

Recuadro 7.10 — Los beneficiarios estaban satisfechos con la solicitud de ayuda geoespacial



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Evaluación del rendimiento de los proyectos de inversión en desarrollo rural**

7.56. El Tribunal evaluó 29 proyectos de inversión en desarrollo rural de la muestra que abarcaban distintas medidas, entre las que cabe citar las siguientes:

- construcción de edificios en explotaciones y modernización de equipos agrícolas;
- ayuda a jóvenes agricultores y pequeños agricultores para la creación de empresas;
- desarrollo de infraestructura rural como mejora de carreteras y redes de banda ancha.

7.57. El Tribunal evaluó lo siguiente:

- si las condiciones de subvencionabilidad establecidas para la medida conexas estaban en consonancia con las prioridades definidas en el programa de desarrollo rural, y si el procedimiento de selección era adecuado;
- si los beneficiarios habían ejecutado los proyectos según lo previsto;
- si los Estados miembros habían comprobado que los costes declarados eran razonables;
- si se habían utilizado adecuadamente las opciones de costes simplificados.

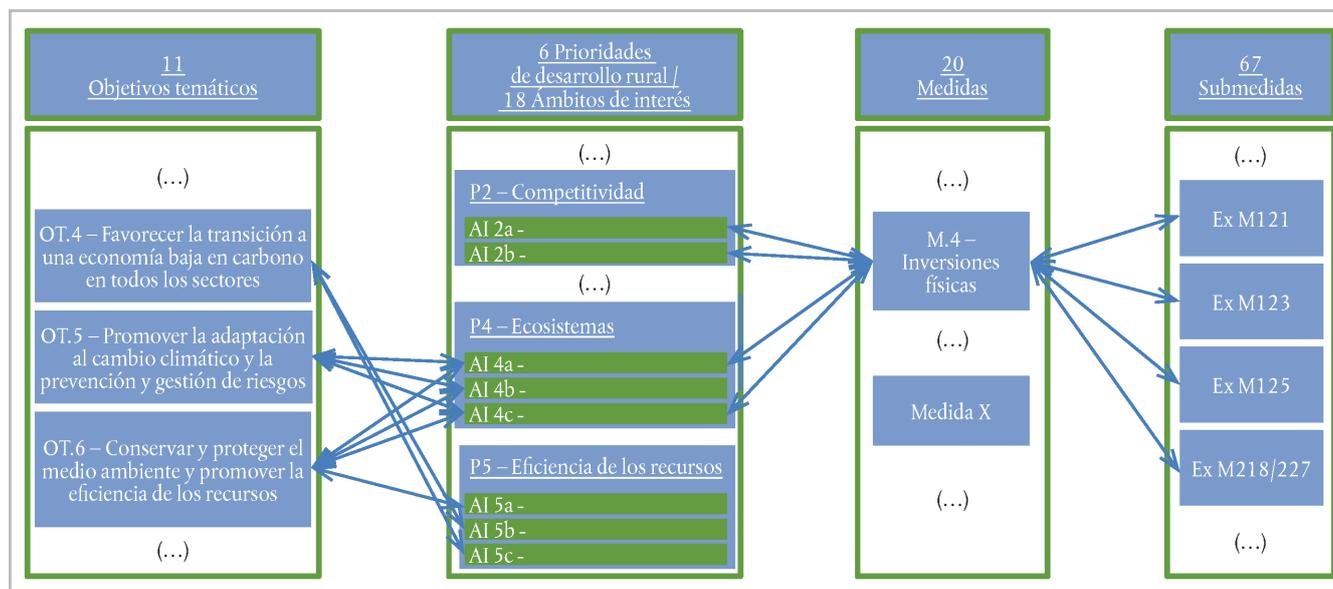
**Las condiciones de subvencionabilidad y los criterios de selección de proyectos en general estaban armonizados con las prioridades de desarrollo rural**

7.58. La UE ha definido 11 objetivos temáticos para establecer un vínculo entre la Estrategia Europa 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, entre los que se encuentra el Feader. Con respecto a la política de desarrollo rural, los objetivos estratégicos a largo plazo para el período 2014-2020 se estructuraron en seis prioridades, desglosadas en 18 ámbitos de interés<sup>(28)</sup> (véase el **recuadro 7.11**). Una única medida puede contribuir a varias prioridades de desarrollo rural y varias medidas pueden resultar pertinentes para una prioridad de desarrollo rural.

---

<sup>(28)</sup> Puede encontrarse más información sobre el marco de rendimiento 2014-2020 en el Informe Especial n.º 16/2017 del Tribunal «Programación de desarrollo rural: hace falta menos complejidad y más orientación a los resultados».

Recuadro 7.11 — Ilustración de las relaciones entre objetivos temáticos, prioridades y medidas de desarrollo rural



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.59. En 26 de los 29 casos examinados, el Tribunal constató que la medida se ajustaba a las prioridades y ámbitos de interés definidos en los programas de desarrollo rural y que los Estados miembros habían aplicado procedimientos de selección adecuados. Sin embargo, como señaló en su Informe Especial n.º 16/2017, es difícil valorar la contribución de las prioridades de desarrollo rural y los ámbitos de interés a cada objetivo temático.

7.60. En los tres casos restantes, las autoridades nacionales no habían establecido condiciones de subvencionabilidad adecuadas o no habían utilizado procedimientos de selección eficaces. En uno de estos casos, las autoridades nacionales habían establecido de antemano criterios de selección adecuados y habían asignado puntos sobre la base del cumplimiento de estos criterios por parte de la solicitud. Sin embargo, las autoridades no establecieron un umbral mínimo de puntos y, por lo tanto, todas las solicitudes de proyectos recibieron financiación. En otros dos proyectos, las autoridades nacionales habían establecido un umbral mínimo demasiado bajo para garantizar una selectividad suficiente.

En la mayoría de los casos, los beneficiarios llevaron a cabo los proyectos según lo previsto y los Estados miembros comprobaron la moderación de los costes

7.61. En el momento de la auditoría, se habían completado 19 de los 29 proyectos que examinó el Tribunal. Este constató que 17 de estos proyectos se habían llevado a cabo según lo previsto (véase un ejemplo en el **recuadro 7.12**).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.59. Las medidas de desarrollo rural son instrumentos para conseguir los objetivos de las prioridades y ámbitos de interés. Debido a su diversidad y naturaleza multifuncional, no es posible establecer un vínculo directo entre medidas y objetivos temáticos. Dicha correspondencia se hace evidente una vez que las medidas se atribuyen a los ámbitos de interés.

7.60. Las autoridades nacionales pueden fijar compromisos u otras obligaciones que garanticen la aplicación eficaz de una medida, respetando al mismo tiempo los criterios de subvencionabilidad que normalmente se incluyen en la legislación de la UE.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 7.12 — Ejemplo de un proyecto llevado a cabo según lo previsto**

El Tribunal examinó el pago a una explotación agrícola en Italia (Véneto), efectuado en el marco de una medida concebida para aumentar la viabilidad y la competitividad agrícolas facilitando la reestructuración y modernización de las explotaciones.

Las condiciones de subvencionabilidad y los criterios de selección estaban dirigidos a inversiones que aumentasen la sostenibilidad de las explotaciones, redujesen el impacto medioambiental o aumentasen el bienestar animal. La inversión consistía en la adquisición de silos y equipos automatizados para el almacenamiento y la preparación de piensos.

La explotación modernizó sus activos y mejoró su viabilidad reduciendo el coste de los piensos.

7.62. En cuatro de los 29 proyectos examinados, el pago consistió en una cantidad a tanto alzado. En 23 casos, las autoridades nacionales habían establecido procedimientos destinados a verificar que los costes declarados fuesen razonables, como un procedimiento de contratación, costes de referencia o una comparación de ofertas. Estos procedimientos no se habían establecido o no se aplicaban en los otros dos casos.

**Los Estados miembros utilizaron poco las opciones de costes simplificados**

7.63. En el período 2014-2020, los Estados miembros pueden utilizar, como alternativa al reembolso de los gastos efectuados, opciones de costes simplificados: baremos estándar de costes unitarios, importes a tanto alzado y financiación a tipo fijo <sup>(29)</sup>. Las opciones de costes simplificados pueden simplificar la administración y mantener bajo control los costes de los proyectos <sup>(30)</sup>.

**7.63.** *En este período de programación, se ha desarrollado más ampliamente el uso de las opciones de costes simplificados (OCS) para medidas no SIGC y otras medidas que no se reembolsan utilizando las OCS recogidas en el reglamento específico del fondo.*

<sup>(29)</sup> Artículo 67, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

<sup>(30)</sup> Véanse los apartados 73 y 74 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».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.64. El Tribunal consideró que 23 de los proyectos examinados podrían haber aplicado opciones de costes simplificados, al menos para algunos elementos de coste, pero solo cinco lo hicieron<sup>(31)</sup>. Esto corrobora la constatación del reciente informe especial del Tribunal sobre la financiación de los proyectos de desarrollo rural, según la cual se hace un uso limitado de estas opciones, en parte debido a la amplia variedad de medidas y beneficiarios<sup>(32)</sup>.

*Conclusión*

7.65. La mayoría de los solicitantes de ayudas por superficie a los que visitó el Tribunal ya estaban utilizando la solicitud de ayuda geoespacial, lo que da lugar a menos errores y consigue ahorros de tiempo en la mayoría de los casos. El 23 % de los agricultores entrevistados por el Tribunal seguían presentando las solicitudes sin utilizar el sistema de solicitud de ayuda geoespacial.

7.66. En 2017, el Tribunal visitó 29 proyectos de inversión en desarrollo rural. En general, las condiciones de subvencionabilidad de los proyectos visitados se ajustaban a las prioridades definidas en los programas de desarrollo rural y los procedimientos de selección eran adecuados. Los beneficiarios a los que visitó el Tribunal en general ejecutaron según lo previsto los proyectos de inversión en desarrollo rural tomados como muestra y los Estados miembros comprobaron que los costes eran razonables. Sin embargo, los Estados miembros utilizaron poco las opciones de costes simplificados.

*Recomendaciones*

7.67. A raíz de sus constataciones y su conclusión, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 4:** haga un seguimiento de los avances de los organismos pagadores en el apoyo a los agricultores que todavía no utilizan la solicitud de ayuda geoespacial y fomente las mejores prácticas, con el fin de maximizar los beneficios y conseguir la aplicación plena del nuevo sistema dentro de los plazos reglamentarios (véanse los apartados 7.51 y 7.52).

Fecha prevista de aplicación: 2020.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**7.64.** *La Comisión considera que la utilización de OCS constituye una novedad para los gastos no relacionados con la superficie ni con los animales. Se necesita un cierto tiempo para que los Estados miembros las incorporen. No obstante, actualmente se están introduciendo algunas OCS a través de modificaciones a los programas de desarrollo rural.*

**7.65.** *La Comisión señala que la legislación de la UE contempla la introducción gradual del procedimiento de solicitud de ayuda geoespacial. De acuerdo con el calendario, se exigió a los Estados miembros que cubriesen el 25 % del terreno con la solicitud de ayuda geoespacial en el año de solicitud 2016 (ejercicio económico 2017) y el 75 % en el año de solicitud 2017 (ejercicio económico 2018), y que garantizaran la cobertura en el año de solicitud 2018 (ejercicio económico 2019) [véase el artículo 17, apartado 2, del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 809/2014].*

*La Comisión acepta esta recomendación y considera que se está aplicando. La Comisión realiza el seguimiento de los avances de los Estados miembros y seguirá haciéndolo. El procedimiento de solicitud de ayuda geoespacial se ha aplicado con prontitud en la mayoría de los Estados miembros, de conformidad con el calendario fijado en la legislación de la UE.*

<sup>(31)</sup> En tres de los cinco casos era obligatorio utilizar una cantidad a tanto alzado con arreglo a las normas aplicables de la UE.

<sup>(32)</sup> Véase el apartado 79 del Informe Especial n.º 11/2018.

## ANEXO 7.1

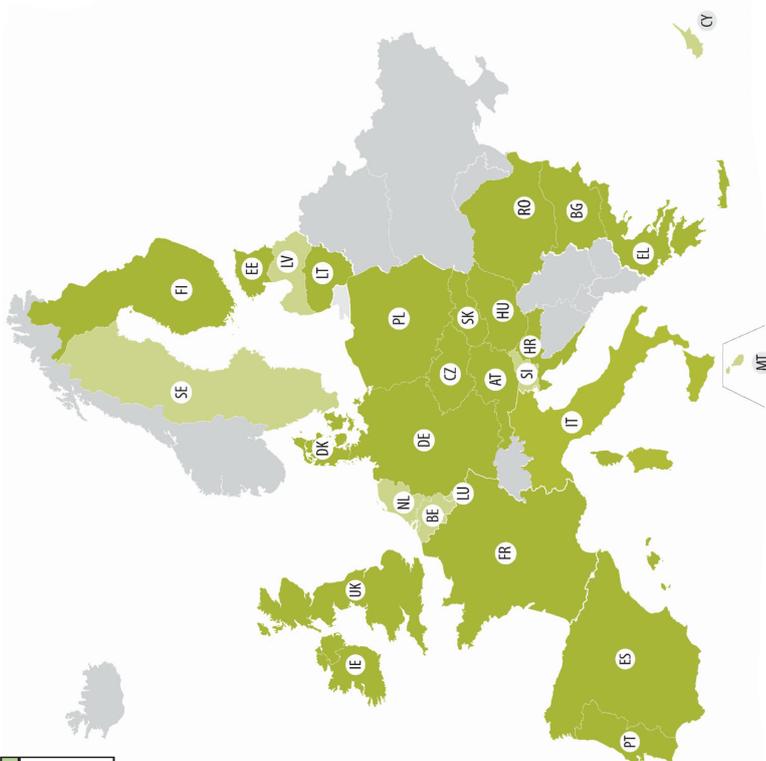
## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Pagos directos	121	201
Medidas de mercado, desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	109	179
<b>Total de operaciones de «Recursos naturales»</b>	<b>230</b>	380
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel estimado de error: «Recursos Naturales»	2,4 %	2,5 %
Límite superior de error (LSE)	3,9 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,9 %	

ANEXO 7.2

VISIÓN GENERAL DE LOS RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES POR ESTADO MIEMBRO CORRESPONDIENTES A MEDIDAS DE MERCADO, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE, ACCIÓN POR EL CLIMA Y PESCA (1)

Países Bajos	Alemania	Suecia	Finlandia	Letonia	Lituania
Operaciones sin errores: 2	Operaciones sin errores: 2	Operaciones sin errores: 3	No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Operaciones sin errores: 6
Errores no cuantificados: -	Errores no cuantificados: 1	Errores no cuantificados: 1	-	-	Errores no cuantificados: 1
Errores cuantificados < 20 %: -	Errores cuantificados < 20 %: 1	Errores cuantificados < 20 %: 1	-	-	Errores cuantificados < 20 %: 1
Errores cuantificados ≥ 20 %: -	Errores cuantificados ≥ 20 %: 4	Errores cuantificados ≥ 20 %: -	-	-	Errores cuantificados ≥ 20 %: -
Total: 2	Total: 6	Total: 5	-	-	Total: 8
<b>Irlanda</b>	<b>Dinamarca</b>			<b>Estonia</b>	<b>Polonia</b>
Operaciones sin errores: -	Operaciones sin errores: 5			No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Operaciones sin errores: 6
Errores no cuantificados: 2	Errores no cuantificados: -			No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Errores no cuantificados: 1
Errores cuantificados < 20 %: -	Errores cuantificados < 20 %: -			No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Errores cuantificados < 20 %: 2
Errores cuantificados ≥ 20 %: -	Errores cuantificados ≥ 20 %: -			No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Errores cuantificados ≥ 20 %: 1
Total: 2	Total: 5				Total: 10
<b>Belgica</b>					<b>República Checa</b>
No se examinaron operaciones correspondientes a 2017					No se examinaron operaciones correspondientes a 2017
<b>Luxemburgo</b>					<b>Eslovaquia</b>
No se examinaron operaciones correspondientes a 2017					No se examinaron operaciones correspondientes a 2017
<b>Francia</b>					<b>Austria</b>
Operaciones sin errores: 8					Operaciones sin errores: 7
Errores no cuantificados: -					Errores no cuantificados: 1
Errores cuantificados < 20 %: 3					Errores cuantificados < 20 %: -
Errores cuantificados ≥ 20 %: -					Errores cuantificados ≥ 20 %: -
Total: 11					Total: 8
<b>Portugal</b>					<b>Hungría</b>
Operaciones sin errores: 6					No se examinaron operaciones correspondientes a 2017
Errores no cuantificados: 1					
Errores cuantificados < 20 %: 1					
Errores cuantificados ≥ 20 %: 1					
Total: 9					
<b>España</b>					<b>Rumanía</b>
Operaciones sin errores: 1					Operaciones sin errores: 12
Errores no cuantificados: -					Errores no cuantificados: -
Errores cuantificados < 20 %: -					Errores cuantificados < 20 %: -
Errores cuantificados ≥ 20 %: 1					Errores cuantificados ≥ 20 %: -
Total: 2					Total: 12
<b>Italia</b>	<b>Eslovenia</b>	<b>Croacia</b>	<b>Malta</b>	<b>Grecia</b>	<b>Cipre</b>
Operaciones sin errores: 6	Operaciones sin errores: 4	Operaciones sin errores: 4	No se examinaron operaciones correspondientes a 2017	Operaciones sin errores: 1	No se examinaron operaciones correspondientes a 2017
Errores no cuantificados: 1	Errores no cuantificados: -	Errores no cuantificados: 3	-	Errores no cuantificados: 1	-
Errores cuantificados < 20 %: -	Errores cuantificados < 20 %: -	Errores cuantificados < 20 %: 7	-	Errores cuantificados < 20 %: 1	-
Errores cuantificados ≥ 20 %: -	Errores cuantificados ≥ 20 %: -	Total: 7	-	Errores cuantificados ≥ 20 %: 2	-
Total: 8	Total: 8	Total: 7	-	Total: 5	-



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.

(1) Sin incluir las cinco operaciones examinadas en régimen de gestión directa en los ámbitos de medio ambiente, acción por el clima y pesca.

## ANEXO 7.3

## VISIÓN GENERAL DE LOS ERRORES, CON UN IMPACTO MÍNIMO DEL 20 %, CORRESPONDIENTES A MEDIDAS DE MERCADO, DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE, ACCIÓN POR EL CLIMA Y PESCA

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Introducción**

Aplicando la metodología de auditoría general definida en el **anexo 1.1**, el Tribunal comprobó una muestra representativa de operaciones para estimar el nivel de *irregularidad* en la población en esta rúbrica del MFP. Los errores que el Tribunal detectó en la comprobación no constituyen una lista exhaustiva de errores individuales ni de posibles tipos de error. A continuación, el Tribunal describe cuatro errores con un impacto mínimo del 20 % del valor de la operación examinada correspondiente al gasto en medidas de mercado, desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca. Los **recuadros 7.5** y **7.6** contienen los otros dos ejemplos que halló el Tribunal. Estos seis errores se detectaron en operaciones por un valor de entre 3 500 euros y 1,6 millones de euros, con un valor medio de algo menos de 17 000 euros <sup>(1)</sup>.

**Ejemplos de errores****Medidas de mercado, desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca****Beneficiario/actividad/proyecto/gasto no subvencionable***Ejemplo 1 — Proyecto no subvencionable debido a una rentabilidad insuficiente*

En Portugal, el Tribunal examinó un pago efectuado a una explotación para mejorar su sistema de riego. Para ser subvencionable, la solicitud de ayuda tenía que demostrar que la inversión generaría un rendimiento positivo. Sobre la base de la información incluida en la solicitud de ayuda, las autoridades aprobaron el proyecto. Sin embargo, en el momento de la aprobación, el beneficiario ya no estaba cultivando una de las parcelas incluidas en el cálculo de la rentabilidad. Teniendo en cuenta las parcelas cultivadas realmente por el beneficiario, el cálculo no habría dado un rendimiento positivo de la inversión. Por lo tanto, el proyecto no debería haber recibido ayuda, lo que da lugar a un error del 100 %.

La Comisión toma nota del comentario del TCE recogido en el anexo 7.2, referente a que la visión general 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.

<sup>(1)</sup> Es decir, la mitad de todos los errores con un impacto mínimo del 20 % se detectaron en operaciones con un valor inferior a 17 000 euros, y el resto en operaciones con un valor superior a este importe.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Ejemplo 2 — Ayuda a un beneficiario sin suficientes derechos de replantación*

En España, el Tribunal examinó un pago que contribuyó a los gastos de reestructuración y conversión de viñedos. Con arreglo a las normas nacionales, el beneficiario debía tener derechos de replantación para la superficie que iba a reestructurarse antes del plazo de presentación de la solicitud de ayuda. Sin embargo, en el caso de una parcela, el beneficiario visitado había obtenido los derechos de replantación después del plazo, dando lugar a un error del 44 %.

*Ejemplo 3 — Asistencia técnica para desarrollo rural utilizada también para el FEAGA*

El Tribunal examinó un pago a un organismo pagador griego para asistencia técnica relacionada con programas de desarrollo rural. Constató que la infraestructura y el soporte informáticos financiados también se utilizaban para gestionar ayudas del FEAGA. Puesto que solo era subvencionable la contribución a operaciones de desarrollo rural, el Tribunal consideró que parte de los costes no eran subvencionables y calculó un error del 23 %.

El Tribunal detectó errores debidos a beneficiarios/actividades/proyectos/gastos no subvencionables (cuantificados por debajo del 20 %) en Alemania, Croacia y Portugal, y en tres operaciones gestionadas directamente relativas al gasto en medio ambiente.

**Incumplimiento de los compromisos agroambientales y climáticos***Ejemplo 4 — Incumplimiento de los compromisos agroambientales en zonas sensibles a los nitratos*

En Grecia, el Tribunal examinó un pago a un agricultor en el marco de una medida agroambiental y climática para la protección de zonas sensibles a los nitratos. El compromiso establecía limitaciones sobre la cantidad de fertilizante y el volumen de agua de riego que podían utilizarse en las parcelas. Las parcelas con una pendiente superior al 6 % fueron objeto de restricciones más estrictas, debido al mayor riesgo de flujo de salida de fertilizantes y agua. Sin embargo, en dos parcelas con una pendiente superior al 6 %, el beneficiario no había cumplido los requisitos de fertilización y riego más estrictos, lo que dio lugar a un error del 20 %.

El Tribunal detectó también un error debido al incumplimiento de los compromisos agroambientales (cuantificados por debajo del 20 %) en Suecia.

*La Comisión tendrá en cuenta esta conclusión cuando planifique los futuros controles de las liquidaciones de conformidad.*

*La medición facilitada por las autoridades nacionales indicó que la inclinación de la pendiente era inferior al 6 %. En el caso de parcelas con distintas inclinaciones no siempre está técnicamente claro cómo medir la pendiente. La Comisión entiende que para una parcela de la naturaleza de la parcela en cuestión, no debe tomarse necesariamente el punto más alto absoluto y el punto más bajo absoluto para medir la pendiente. Más bien, debe tomarse como referencia el punto más alto y el más bajo representativos de la parcela.*

*La Comisión analizará más a fondo esta cuestión con las autoridades nacionales.*

## ANEXO 7.4

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2014	7.77. <i>Teniendo en cuenta este examen y las constataciones y conclusiones de 2014, en relación con el FEAGA el Tribunal recomienda que:</i>							
	<b>Recomendación 1:</b> los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos por incluir datos fiables y actualizados en sus bases de datos del SIP sobre el tamaño y la admisibilidad de sus parcelas agrícolas, especialmente las de pastos permanentes, y analicen y utilicen sistemáticamente toda la información disponible en el contexto de sus controles administrativos, incluidas ortoimágenes actualizadas, con objeto de evitar pagos por superficies no admisibles.		X					
	<i>En relación con el desarrollo rural, el Tribunal recomienda que la Comisión:</i>							
	<b>Recomendación 2:</b> adopte medidas adecuadas para exigir que los planes de acción de los Estados miembros incluyan medidas correctoras para atajar las causas de error más frecuentes.		X					
	<b>Recomendación 3:</b> revise la estrategia de sus auditorías de conformidad del desarrollo rural para determinar si, en los Estados miembros que tengan programas regionales, las insuficiencias de los sistemas detectadas en una región concreta están presentes también en otras regiones, especialmente en las medidas de inversión.	X						

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión	
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente		
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos					
2014	<i>En relación con el FEAGA y el desarrollo rural, el Tribunal recomienda que la Comisión:</i>								
	<b>Recomendación 4:</b> garantice que el nuevo procedimiento de garantía sobre la legalidad y regularidad de las operaciones, que tendrá carácter obligatorio a partir del ejercicio financiero 2015, sea aplicado correctamente por los organismos de certificación y proporcione información fiable sobre el nivel de error, para que constituya una base sobre la que apoyarse.		X						
	<i>7.78. Por último, en relación con la pesca, el Tribunal recomienda que la Comisión:</i>								
	<b>Recomendación 5:</b> se asegure de que las autoridades de auditoría de los Estados miembros realicen sus tareas más a fondo, especialmente llevando a cabo los controles sobre el terreno exigidos, aplicando procedimientos de control de calidad y mejorando la documentación de auditoría.			X					

## CAPÍTULO 8

**Seguridad y ciudadanía**

## ÍNDICE

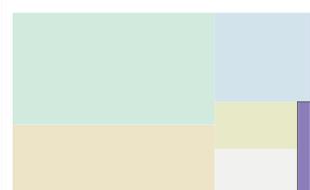
	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.5
Descripción sucinta de la rúbrica del MFP	8.2-8.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.5
Regularidad de las operaciones	8.6-8.7
Examen de los sistemas seleccionados	8.8-8.13
Gestión compartida	8.8-8.12
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza	8.13
Conclusión y recomendaciones	8.14-8.15
Recomendaciones	8.15

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica del MFP «Seguridad y ciudadanía». En el **recuadro 8.1** se ofrece una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2017.

Recuadro 8.1 – Rúbrica del MFP «Seguridad y ciudadanía» — Desglose de 2017



(miles de millones de euros)

Migración y seguridad 45 % 1,3	Otros 13 % 0,4 <sup>(1)</sup>	
	Alimentos y piensos 8 % 0,2	Europa Creativa 7 % 0,2
Organismos descentralizados 27 % 0,8		
Total de pagos del ejercicio - anticipos <sup>(2)</sup> + liquidaciones de anticipos <sup>(2)</sup>		2,9 - 1,8 1,6
<b>Total población auditada</b>		<b>2,7</b>

<sup>(1)</sup> Incluye el gasto en consumidores, justicia, derechos, igualdad y ciudadanía.

<sup>(2)</sup> Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo I.I**, apartado 15).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Descripción sucinta de la rúbrica del MFP**

8.2. La rúbrica 3 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 <sup>(1)</sup> (FAMI) y el Fondo de Seguridad Interior (FSI). Ambos se crearon en 2014 y continuarán hasta 2020. Reemplazaron al programa SOLID («Solidaridad y gestión de los flujos migratorios»), que constaba de cuatro instrumentos <sup>(2)</sup> y dos programas <sup>(3)</sup>. Al igual que en el programa SOLID, 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 <sup>(4)</sup>: 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 la mejora de la capacidad de gestión de los riesgos y crisis relacionados con la seguridad.

8.4. Otro porcentaje importante del presupuesto de la rúbrica corresponde a la financiación de 12 organismos descentralizados <sup>(5)</sup> 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 están 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, en especial los programas sobre justicia y consumidores, y sobre derechos, igualdad y ciudadanía.

---

<sup>(1)</sup> El acto jurídico por el que se establece el FAMI puede consultarse en el sitio web Eur-Lex.

<sup>(2)</sup> Los actos jurídicos por los que se establecen estos instrumentos pueden consultarse en el sitio web Eur-Lex: Fondo para las Fronteras Exteriores, Fondo Europeo para el Retorno, Fondo Europeo para los Refugiados, Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países.

<sup>(3)</sup> Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC) y Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad (CIPS).

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> Salud: ECDC, EFSA y EMA. Asuntos de interior: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA y EMCDDA. Justicia: Eurojust, FRA y EIGE.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**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 en 2017 los siguientes elementos de «Seguridad y ciudadanía»:

- a) una muestra de quince *operaciones* concebida para ayudar al Tribunal a formarse una opinión sobre el gasto de 2017 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 en la rúbrica 3). La elección estuvo motivada por el nivel relativamente bajo de los pagos de este ámbito político en 2017 (aproximadamente el 2 % del total de la UE). La muestra se componía de ocho operaciones en régimen de *gestión compartida* con los Estados miembros <sup>(6)</sup>, cinco en régimen de *gestión directa* por la Comisión y dos que suponían la liquidación de anticipos a los organismos;
- b) los principales sistemas utilizados por la Comisión y los Estados miembros para proporcionar garantías sobre la regularidad de los pagos abonados en el marco del programa SOLID, el fondo FAMI y el instrumento FSI;
- c) si los *informes anuales de actividad* de la DG Migración y Asuntos de Interior presentaban información sobre la *regularidad* del gasto que fuera en general coherente con los propios resultados del Tribunal.

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

8.6. Tres de las quince operaciones examinadas, (el 20 %) contenían *errores*, de los cuales dos se encontraban por encima del umbral de materialidad del 2 %: uno afectaba a una operación en régimen de gestión compartida en el marco del FAMI en Francia (un error del 10 %), y el otro, a una subvención de funcionamiento abonada a EASO por los gastos realizados en 2016 e incluida en las cuentas de la Comisión de 2017 <sup>(7)</sup> (un error del 2,9 %). Como se indica en el apartado 8.5, letra a), la muestra no estaba destinada a ser representativa del gasto en esta rúbrica, por lo que no se ha calculado un porcentaje de error. En el **recuadro 8.2** se ofrece una explicación de la constatación sobre la operación del FAMI.

**8.6.** *El error asociado a AMIF France se ha corregido en las cuentas de 2018 (importe deducido de las cuentas de 2018).*

*Los auditores del TCE detectaron el error de la EASO durante su auditoría anual de 2016 en la Oficina. El Consejo de la Agencia es consciente del error y está siguiendo de cerca el plan de acción presentado por el Director Ejecutivo, con el fin de abordar las deficiencias detectadas por el TCE.*

*En las cuentas de 2017, debido a las obligaciones normativas, la Comisión no pudo rechazar los costes de la EASO afectados por el error, pero subrayó esta cuestión en su informe de Actividad Anual de 2017 (el Ordenador emitió una reserva de reputación).*

<sup>(6)</sup> Bélgica, Estonia, España, Francia, Croacia, Lituania, Austria y Suecia.

<sup>(7)</sup> El informe anual específico con la opinión del Tribunal sobre la legalidad y regularidad del gasto de la EASO para 2016 se puede consultar en el sitio web del Tribunal.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recuadro 8.2 – Error en la contribución de la UE al programa francés en materia de reasentamiento de refugiados**

En Francia, el FAMI respalda el programa nacional de reasentamiento con un pago único de 10 000 euros por cada refugiado que llega al país. El Tribunal comprobó un pago de la UE de 100 000 euros para el reasentamiento de diez refugiados sirios y constató que, aunque realmente solo llegaron a Francia nueve de las diez personas, las autoridades francesas no redujeron proporcionalmente el importe de su solicitud de pago. Por lo tanto, la contribución de la UE para el programa de reasentamiento estaba sobrevalorada en 10 000 euros.

8.7. Además, el Tribunal halló incoherencias en el modo en que los Estados miembros habían tratado la admisibilidad del impuesto sobre el valor añadido declarado por los organismos públicos. Esta cuestión, que menoscaba la buena gestión financiera del gasto de la UE, se describe en el **recuadro 8.3**.

**Recuadro 8.3 – Incoherencias en la admisibilidad del IVA declarado por los organismos públicos**

En virtud de la legislación comunitaria, el IVA no recuperable es subvencionable a efectos de la cofinanciación de la UE. En España, el Fondo para las Fronteras Exteriores financió el 95 % del coste de la instalación de equipos de comunicación en los buques patrulleros fronterizos. El beneficiario era un organismo policial financiado con cargo al presupuesto nacional. El gasto correspondía a facturas de servicios de un contratista externo e incluían el IVA (entre el 7 % y el 21 %). Como el organismo policial no puede recuperar el IVA, las autoridades españolas consideran que ese IVA es subvencionable. No obstante, el IVA aplicado por un proveedor de servicios automáticamente pasa a formar parte del presupuesto nacional y, por tanto, no constituye un coste neto para el Estado miembro. En este caso, debido al elevado porcentaje de cofinanciación del 95 %, la contribución total de la UE para esta medida superó los costes netos soportados realmente por el Estado miembro.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 8.2 – Error en la contribución de la UE al programa francés en materia de reasentamiento de refugiados**

*El Estado miembro ya ha corregido el error en las cuentas de 2018 y ha aplicado medidas correctoras como, por ejemplo, un procedimiento de verificación reforzado y la creación de una solución integrada de TI.*

**Recuadro 8.3 – Incoherencias en la admisibilidad del IVA declarado por los organismos públicos**

*La Comisión reconoce el hecho de que el tratamiento a escala de Estado miembro depende de la legislación nacional.*

*En su orientación a los Estados miembros, la Comisión aclarará el modo de mitigar el riesgo asociado a la superación de la tasa de cofinanciación cuando, de conformidad con la normativa nacional, el IVA podría representar parte de una cofinanciación superior a la inicialmente prevista.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

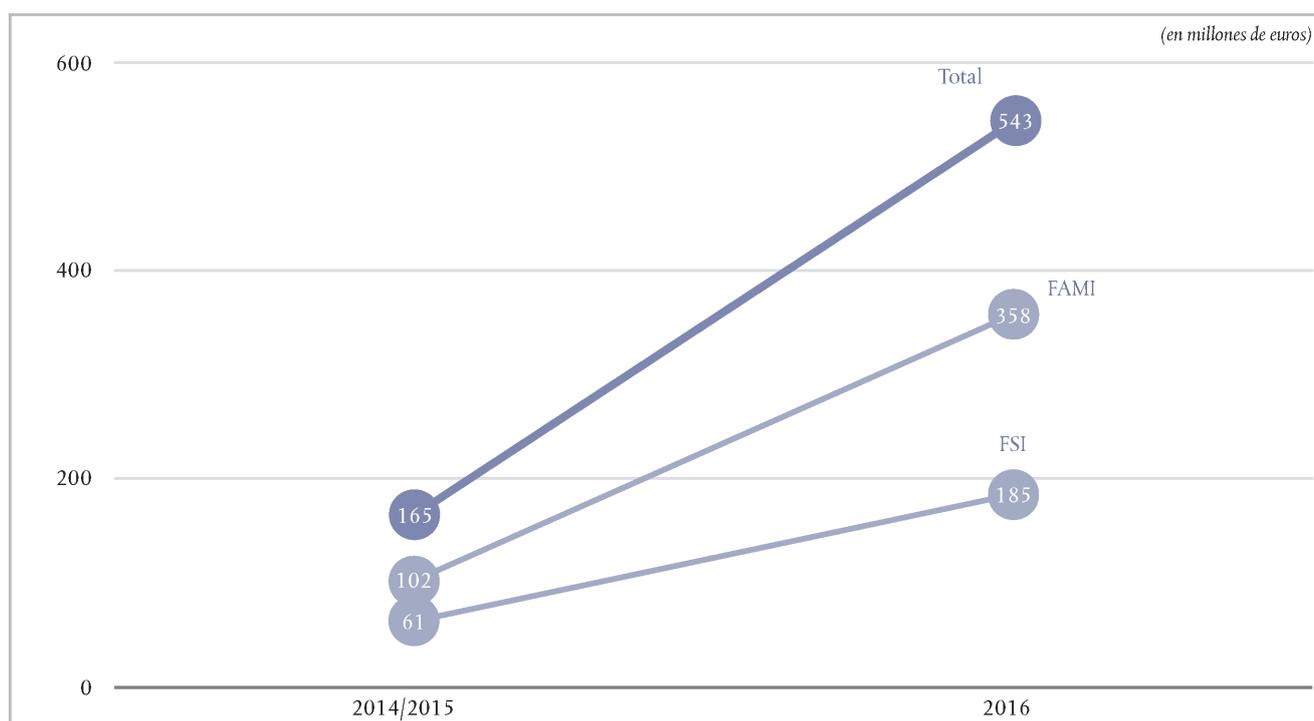
En Croacia, donde el Dispositivo de Schengen de la UE se había empleado para financiar íntegramente la reconstrucción de puestos fronterizos, se evitó que se produjera un resultado similar. En este caso, el beneficiario era el Ministerio del Interior croata y el gasto correspondía a facturas de trabajos de un contratista externo que incluían un IVA del 25 %. Teniendo en cuenta las instrucciones de la Comisión que establecen que «la cofinanciación comunitaria no podrá ser superior al gasto total subvencionable, excluido el IVA», las autoridades croatas consideraron que el IVA no era admisible para recibir la financiación de la UE y lo cubrieron con recursos nacionales.

El caso español refleja el posible inconveniente de incluir el IVA como gasto subvencionable en los organismos públicos financiados con cargo a los presupuestos nacionales. Asimismo, muestra que, cuando los organismos públicos aplican medidas con un alto porcentaje de cofinanciación europea y la UE reembolsa también el IVA correspondiente, la contribución de la UE puede llegar a superar los costes netos soportados realmente por el Estado miembro. Esto perjudica la buena gestión financiera de los fondos de la UE.

**EXAMEN DE LOS SISTEMAS SELECCIONADOS****Gestión compartida***FAMI y FSI*

8.8. Transcurridos tres años del período de programación de siete años, los Estados miembros han aumentado significativamente el porcentaje de ejecución de los programas nacionales. En el **recuadro 8.4** figuran los pagos anuales que los Estados miembros notificaron en sus cuentas de 2016 y presentaron a la Comisión para su liquidación y reembolso ulterior en 2017.

Recuadro 8.4 – Los pagos del FAMI y del FSI fueron considerablemente más elevados durante el ejercicio 2016



## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.9. El Tribunal examinó el procedimiento que conduce a la aprobación por parte de la Comisión de las cuentas anuales de diez programas nacionales del FAMI y del FSI entregadas por los Estados miembros <sup>(8)</sup> para el ejercicio 2016. Se examinó la integridad y coherencia de la evaluación que la Comisión llevó a cabo de: a) las cuentas anuales y los informes de ejecución entregados por las autoridades responsables, y b) las opiniones de auditoría presentados por las autoridades de auditoría. Asimismo, examinó si la Comisión había tenido en cuenta en su evaluación las constataciones de auditorías anteriores, incluida la del propio Tribunal. No se detectaron fallos importantes en los procedimientos de la Comisión y se aprobaron sus decisiones de liquidación.

<sup>(8)</sup> FSI para Estonia, Grecia, Italia, Lituania y Austria, y FAMI para Francia, Luxemburgo, España, Suecia y el Reino Unido.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.10. De acuerdo con los requisitos de información del FAMI y del FSI, en las cuentas liquidadas por la Comisión en 2017 no se distinguía entre los pagos de prefinanciación (anticipos) realizados por los Estados miembros a los beneficiarios finales y los pagos realizados para reembolsar los gastos realmente efectuados, por lo que la Comisión no puede obtener información sobre el nivel de gasto real. En el **recuadro 8.5** se muestra el efecto perjudicial de la situación actual en la función supervisora de la Comisión.

**Recuadro 8.5 – La Comisión no tenía información suficiente sobre el gasto real del FAMI y del FSI**

En Estonia, los acuerdos de subvención en el marco del FAMI y del FSI prevén anticipos del 100 % de los costes previstos de un proyecto. De conformidad con los requisitos de información del FAMI/FSI, las cuentas anuales de 2016 presentadas a la Comisión incluían 13 millones de euros en pagos, lo que suponía aproximadamente el 35 % de la asignación total para el período de financiación 2014–2020. No obstante, durante la visita del Tribunal a Estonia, se constató que 12,7 millones de euros (el 97,6 % del importe notificado) correspondían de hecho a anticipos a beneficiarios finales.

Lo anterior demuestra que los requisitos de información del FAMI/FSI vigentes impiden que la Comisión obtenga toda la información financiera necesaria. Notificar tan solo los pagos realizados puede dar una imagen engañosa de la ejecución real de los fondos, lo que a su vez menoscaba la función supervisora de la Comisión.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 8.5 – La Comisión no tenía información suficiente sobre el gasto real del FAMI y del FSI**

*La Comisión solicitó a los Estados miembros que mejorasen ya en las cuentas presentadas en 2018 la información presentada sobre los distintos tipos de gasto.*

*El desglose entre la financiación previa y el gasto contraído ya es una realidad para las cuentas presentadas en febrero/marzo de 2018 (tanto los pagos intermedios como los definitivos están señalados como tales y se identifican por defecto los anticipos a los beneficiarios finales).*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.11. El Tribunal comprobó el trabajo preparatorio realizado por cinco *autoridades de auditoría* <sup>(9)</sup> nacionales antes de certificar las cuentas anuales del FAMI/FSI de 2016. Las constataciones se muestran en el **recuadro 8.6**.

Recuadro 8.6 – Insuficiencias del sistema con respecto al FAMI y al FSI	
Estados miembros	
Insuficiencia	Efecto
Insuficiencias en las actividades de control llevadas a cabo por las autoridades de auditoría: <ul style="list-style-type: none"> <li>— En Suecia, la autoridad de auditoría no había documentado suficientemente su trabajo para mostrar qué procedimientos de auditoría había llevado a cabo realmente.</li> <li>— Tanto en Suecia como en Francia, la autoridad de auditoría no había documentado correctamente su supervisión del trabajo de auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría.</li> <li>— En Estonia, la estrategia de auditoría no incluía una evaluación de las limitaciones impuestas por el uso generalizado de los pagos de prefinanciación en la auditoría de las cuentas del FAMI/FSI.</li> </ul>	Mayor riesgo para la subvencionabilidad, la gestión y el control de las medidas financiadas.

## SOLID

8.12. El Tribunal evaluó el trabajo de auditoría *ex post* de la DG Migración y Asuntos de Interior mediante el examen de diez auditorías de cumplimiento *ex post* <sup>(10)</sup>. El fin de estas auditorías es detectar y corregir el gasto irregular de los programas que la Comisión ya ha cerrado. Las constataciones del Tribunal señalan algunas insuficiencias del sistema pero no cuestionan los resultados de auditoría de la Comisión.

<sup>(9)</sup> Francia y Suecia para el FAMI, y Austria, Estonia y Lituania para el FSI.

<sup>(10)</sup> FEI y FER en España; FEI, FER y FERE en Alemania; FER y FEI en Italia; FEI y FER en Bulgaria, y FEI en Grecia.

## Recuadro 8.7 – Insuficiencias sistémicas relativas al programa SOLID

Comisión		
Insuficiencia	Efecto	Respuesta de la Comisión
<p>Trabajo de auditoría externalizado sobre SOLID:</p> <p>— Siguen produciéndose retrasos en la notificación de las auditorías de cumplimiento <i>ex post</i>: los informes en los que figuran las constataciones sobre proyectos ejecutados en 2007 fueron auditados <i>ex post</i> en 2013, pero, al final de 2017, los Estados miembros todavía no habían aprobado y aceptado los resultados de la auditoría.</p>	<p>Los retrasos impiden a los Estados miembros abordar a tiempo las causas profundas de los resultados de la auditoría.</p> <p>La acumulación de auditorías <i>ex post</i> del programa SOLID repercute en el trabajo de auditoría sobre el FAMI y el FSI, que es ejecutado por el mismo personal de la Comisión.</p>	<p><b>Labor de auditoría de SOLID contratada externamente — abordar las causas profundas de los resultados de la auditoría</b></p> <p><i>El objetivo primordial de un control a posteriori es determinar el nivel residual de errores en los programas auditados; la garantía de la Comisión también se basa en las auditorías del sistema a lo largo de todo el período de programación, que son la principal oportunidad para que los Estados miembros tomen medidas correctoras por lo que respecta a las deficiencias de los sistemas. Cuando resultó necesario, la Comisión también emitió recomendaciones sobre el sistema para corregir deficiencias tras analizar los documentos presentados por los Estados miembros para cada paquete de cierre anual. Una auditoría a posteriori es la última oportunidad para determinar el importe correcto que los Estados miembros deberían haber imputado en el presupuesto de la Unión para un programa anual concreto.</i></p> <p><b>Labor de auditoría de SOLID contratada externamente — labor de auditoría sobre el AMIF y el ISF</b></p> <p><i>En el caso del AMIF/el ISF, la metodología de auditoría que se viene aplicando permite un proceso de presentación de informes más rápido, y no se prevén retrasos en este sentido. En su Plan de auditoría para 2018, la DG HOME tiene previsto llevar a cabo hasta 7 auditorías de sistema sobre los fondos AMIF/ISF, en comparación con las 3 auditorías de sistema que se realizaron sobre estos fondos en 2017. Asimismo, se han adoptado acciones específicas con vistas a abordar de inmediato las auditorías a posteriori de SOLID que siguen abiertas. En la actualidad, la DG HOME está mejorando la metodología existente para las auditorías de SOLID, con el fin de racionalizar la labor de auditoría y el proceso de presentación de informes. Abordar el retraso acumulado sin más demora es un objetivo prioritario de la DG HOME.</i></p>
<p>— Procedimientos de control de calidad insuficientemente documentados para los trabajos de auditoría externalizados.</p>	<p>Compromete la calidad de las auditorías de cumplimiento <i>ex post</i>.</p>	<p><b>Procedimientos de control de calidad para la labor de auditoría contratada externamente</b></p> <p><i>Tal y como se acordó con los auditores del TCE, la DG HOME ha mejorado su supervisión de la labor a posteriori realizada por los contratistas externos. Llevó a cabo la revisión de una muestra de archivos de auditoría y volvió a llevar a cabo el trabajo que se había realizado sobre la base de la documentación justificativa disponible. La DG HOME concluyó que la labor de auditoría realizada por el contratista externo era satisfactoria. Con el objetivo de mantener el nivel mejorado de supervisión de la labor realizada por su contratista externo, la DG HOME tiene previsto llevar a cabo un ejercicio similar durante 2018.</i></p>
<p>— Los procedimientos de control de la financiación doble o múltiple no son exhaustivos.</p>	<p>Riesgo de que no se detecte una doble financiación.</p>	<p><b>Procedimientos de control para la financiación doble/múltiple</b></p> <p><i>Si bien no hay ninguna cuestión específica que solicite formalmente al auditor la comprobación de la doble financiación, los controles detallados sobre los ingresos permiten detectar en cierta medida una posible financiación doble, ya que los auditores deben rastrear la procedencia de todos los ingresos.</i></p>

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza**

8.13. El Tribunal revisó el informe anual de actividad de la DG Migración y Asuntos de Interior y no identificó ninguna información que contradijera las constataciones del Tribunal. Sin embargo, la reducida muestra de quince operaciones de 2017 resulta insuficiente para que el Tribunal compare los resultados de su fiscalización con la información facilitada por la DG Migración y Asuntos de Interior sobre la regularidad del gasto.

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**

8.14. El alcance de la fiscalización en esta rúbrica del MPF (véase el apartado 8.5) no permite extraer una conclusión cuantificada como en otros capítulos de este informe. No obstante, el examen del Tribunal de los sistemas seleccionados puso de manifiesto dos cuestiones principales que se pueden mejorar.

**Recomendaciones**

8.15. La Comisión debería:

- **Recomendación 1:** proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre el uso de los fondos de la UE de acuerdo con el principio de la buena gestión financiera. En particular, en las directrices de aplicación del FAMI/FSI se debería especificar que, cuando los organismos públicos aplican medidas de la UE, la cofinanciación de la UE no podrá ser superior al gasto total subvencionable sin IVA.
- **Recomendación 2:** exigir a los Estados miembros que, en las cuentas anuales de sus programas nacionales del FAMI y el FSI, desglosen los importes notificados según su naturaleza, a saber: recuperaciones, prefinanciación y gastos realmente efectuados; y que notifiquen el gasto real por fondo en sus informes anuales de actividad a partir de 2018.

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión acepta la recomendación y la ha aplicado parcialmente en relación con los dos aspectos siguientes:*

- *información mejorada enviada por los Estados miembros sobre la naturaleza de los importes en el momento de presentar su contabilidad anual, y*
- *asesoramiento a los Estados miembros sobre la presentación de informes relativos a recuperaciones (facilitado el 8 de diciembre de 2017).*



## CAPÍTULO 9

**Europa global**

## ÍNDICE

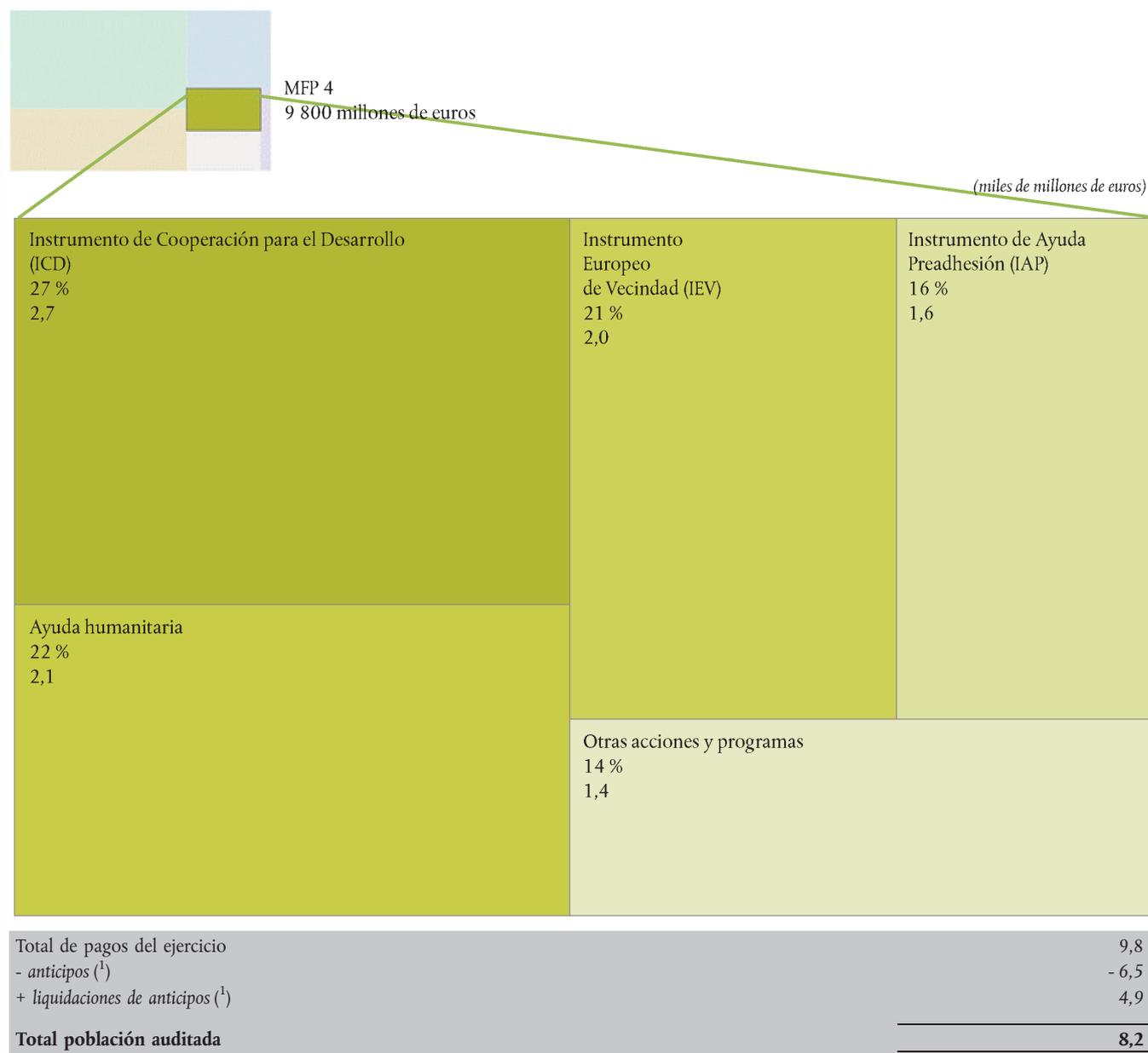
	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.5
Descripción sucinta de «Una Europa global»	9.2-9.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.5
Parte 1 — Regularidad de las operaciones	9.6-9.19
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza	9.12-9.19
Evaluación de los sistemas de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	9.12-9.18
Evaluación de los sistemas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo	9.19
Parte 2 — Aspectos relacionados con el rendimiento en los proyectos de «Una Europa global»	9.20-9.23
Conclusiones y recomendaciones	9.24-9.26
Recomendaciones	9.25-9.26
Anexo 9.1 — Gastos de operaciones por delegación en 2017	
Anexo 9.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Una Europa global»	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## 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 2017.

Recuadro 9.1 – Rúbrica del MFP «Una Europa global» — Desglose de 2017



<sup>(1)</sup> Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (véanse más detalles en el **anexo 1.1**, apartado 15).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2017.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Descripción sucinta de «Una Europa global»**

9.2. «Una Europa global» cubre todos los gastos correspondientes a las políticas de la acción exterior («política exterior») financiadas por el presupuesto de la UE. Estas políticas:

- promueven los valores de la UE en el extranjero, como por ejemplo los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho;
- hacen frente a los grandes retos mundiales, tales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad;
- mejoran los resultados de la cooperación al desarrollo de la UE, con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza;
- invierten en la prosperidad y estabilidad a largo plazo de los países vecinos de la UE, tanto a través de la preparación de los países candidatos a la adhesión, como a través de la política de vecindad;
- 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 y refuerzan la seguridad internacional;
- impulsan y promueven los intereses mutuos y de la UE en el extranjero apoyando la dimensión externa de las políticas de la UE.

9.3. Las principales direcciones generales que participan en la ejecución del presupuesto para acciones exteriores son la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

9.4. Los pagos de 2017 correspondientes a «Una Europa global» ascendieron a 9 800 millones de euros y se desembolsaron a través de varios instrumentos (véase el **recuadro 9.1**) y métodos de ejecución<sup>(1)</sup> en más de 150 países (véase el **anexo 9.1**).

---

<sup>(1)</sup> Podrán financiar contratos de obras/suministros/servicios, subvenciones, préstamos especiales, garantías de préstamos y asistencia financiera, apoyo presupuestario y otras formas específicas de apoyo presupuestario.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

9.5. Mediante la aplicación del enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó en 2017 los siguientes elementos con respecto a «Una Europa global»:

- a) El Tribunal ha elaborado una muestra de un total de 56 operaciones, de las cuales cuatro se transfirieron del estudio del porcentaje de error residual. Por tanto, el Tribunal ha examinado una muestra de 52 operaciones concebida para para que le permita formarse una opinión sobre el gasto de 2017 del presupuesto en su conjunto, y no para que sea representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP (es decir, no se estima el nivel de error en la rúbrica 4). Para una parte de la población cubierta por los estudios del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo en 2017 (9 %) se integraron los resultados ajustados <sup>(2)</sup> de estos estudios. La muestra estaba compuesta por 21 operaciones de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, 16 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, siete de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil y otras 8 operaciones.
- b) Cuando se detectaron errores, el Tribunal examinó los sistemas asociados para identificar las deficiencias que habían permitido que se produjeran.
- c) El Tribunal realizó controles relativos al rendimiento en siete proyectos de dos delegaciones de la UE. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación había ejecutado tres de estos proyectos, mientras que la DG Cooperación Internacional y Desarrollo había ejecutado los otros cuatro.
- d) El Tribunal evaluó si los informes anuales de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación presentaban información sobre la regularidad de los ingresos que fuera en general coherente con los propios resultados de auditoría del Tribunal.

---

<sup>(2)</sup> Como resultado de la revisión de los estudios del PER, el Tribunal ha constatado que la metodología subyacente a estos estudios del PER de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo prevé un número muy limitado de controles sobre el terreno. Además, tanto el estudio del PER de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo como el de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación prevén un alcance limitado del examen de los procedimientos de contratación. Por lo tanto, este año se ajustará el resultado del estudio del PER con porcentajes de error en cumplimiento de las normas de contratación pública. Este ajuste se realizó sobre la base de las constataciones de la declaración de fiabilidad del Tribunal del período 2014-2016 para «Una Europa global».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**PARTE 1 — REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

9.6. De las 52 operaciones examinadas, el Tribunal identificó seis errores cuantificables (el 8 % de las operaciones auditadas) que habían repercutido en los importes a cargo del presupuesto de la UE. También detectó seis casos de incumplimiento de disposiciones legales y financieras, por ejemplo, la falta de garantía financiera. Como se indica en el apartado 9.5, letra a), la muestra no se había concebido para ser representativa del gasto en esta rúbrica del MFP, por lo que no se ha calculado un porcentaje de error. Al examinar estas operaciones, el Tribunal identificó casos de sistemas de control interno eficaces, de los que se facilita un ejemplo en el **recuadro 9.2**. Las constataciones relativas a los gastos no subvencionables se detallan en los **recuadros 9.3 y 9.4**.

**Recuadro 9.2 - Ejemplo de sistema de control interno eficaz**

*DG Cooperación Internacional y Desarrollo*

El Tribunal fiscalizó el gasto declarado por una ONG en el marco de un contrato de subvención celebrado con la Comisión, que había aceptado el gasto auditado. El objetivo del proyecto financiado era controlar especies invasoras de aves en seis países insulares del Océano Pacífico. El importe de la subvención de la UE era de 1,16 millones de euros.

Una auditoría financiera realizada por un auditor externo constató que había 15 909 euros de gastos declarados no subvencionables (por falta de documentos justificativos y por errores relacionados con el IVA). La Comisión corrigió este error en el pago final.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recuadro 9.3 - Gastos no efectuados y aceptados por la Comisión**

*DG Cooperación Internacional y Desarrollo — Irak*

El Tribunal fiscalizó el gasto declarado por una organización internacional en el marco de un acuerdo de contribución firmado con la Comisión. El proyecto de desarrollo de las capacidades de las autoridades regionales tenía un presupuesto de 11,5 millones de euros (financiado al 100 % por la UE) y una duración de 3 años y medio.

El Tribunal examinó los gastos realizados durante los dos primeros años del proyecto. En este período, la organización había declarado 7,6 millones de euros de gastos, que habían sido aceptados por la Comisión. Las comprobaciones del Tribunal pusieron de manifiesto que el gasto real para dicho período había sido de 6 millones de euros. Los 1,6 millones de euros de diferencia constituían compromisos contabilizados por la organización, que todavía no se habían gastado. Este importe se considera no subvencionable, dado que todavía no se habían efectuado gastos.

**Recuadro 9.4 - Gastos no subvencionables relativos a pérdidas en la conversión de divisas**

*DG Cooperación Internacional y Desarrollo — proyectos con gestión centralizada*

El Tribunal fiscalizó el importe final de gasto declarado por una organización internacional en el marco de un acuerdo de contribución firmado con la Comisión. El objetivo del acuerdo era apoyar el diálogo sobre las políticas, las estrategias y los planes de sanidad nacionales en 28 países destinatarios. La Comisión había aceptado el gasto auditado. El importe de la subvención de la UE era de 5 millones de euros.

El organismo encargado de la ejecución había sufrido pérdidas en la conversión de divisas relativas al pago de los sueldos del personal. Estas pérdidas se imputaron al presupuesto del proyecto a través del sistema de nóminas. Los gastos se consideraron no subvencionables.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 9.3 — Gastos no efectuados y aceptados por la Comisión**

*Esta constatación está relacionada con un informe intermedio y, en el contexto del pago final, en el informe financiero final se presentarán únicamente los gastos reales efectuados. La constatación del Tribunal de Cuentas será tomada en cuenta a la hora de calcular el siguiente pago o el pago del saldo.*

**Recuadro 9.4 — Gastos no subvencionables relativos a pérdidas en la conversión de divisas**

*La Comisión velará por que se tomen las medidas de seguimiento necesarias.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.7. En dos ámbitos, las condiciones de pago limitaban el grado en el que las operaciones se exponían a un riesgo de error. El primero era el de apoyo presupuestario <sup>(3)</sup>. El segundo abarcaba casos en los que el «enfoque nocional» se había aplicado en proyectos de donantes múltiples llevados a cabo por las organizaciones internacionales <sup>(4)</sup>.

9.8. El apoyo presupuestario es una contribución financiera, ya sea al presupuesto general de un Estado o al presupuesto que este haya asignado a un objetivo o una política concretos. 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, la realización de mejoras satisfactorias en la gestión financiera del sector público) antes del desembolso.

9.9. En cualquier caso, teniendo en cuenta que las disposiciones legislativas ofrecen amplio margen de interpretación, la Comisión goza de una flexibilidad considerable para decidir si se han cumplido estas condiciones generales. La auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias en su gestión financiera que den lugar a un uso indebido en el ámbito nacional no harán surgir errores en la auditoría del Tribunal <sup>(5)</sup>.

9.10. En el marco del «enfoque nocional», la Comisión asume que se han cumplido las normas de subvencionabilidad de la UE cuando sus contribuciones y las de otros donantes para proyectos de donantes múltiples se ponen en común y no se destinan a gastos específicos e identificables, siempre que el importe total común incluya suficiente gasto subvencionable para cubrir la contribución de la UE. Este enfoque, tal como es aplicado por la Comisión, también se ha tenido en cuenta en las pruebas de confirmación <sup>(6)</sup>.

9.11. Las diez operaciones de donantes múltiples en las que se aplicó el «enfoque nocional» y las dos operaciones de apoyo presupuestario examinadas estaban libres de errores.

---

<sup>(3)</sup> Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2017 con cargo al presupuesto general ascendieron a 955 millones de euros.

<sup>(4)</sup> Los pagos efectuados en 2017 a organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 3 100 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.

<sup>(5)</sup> La eficiencia y la eficacia del apoyo presupuestario se aborda en los informes especiales del Tribunal. Los últimos que han tratado el tema son el IE 32/2016 «Asistencia de la UE a Ucrania», y el IE 30/2016 «La eficacia de la ayuda de la UE a los sectores prioritarios en Honduras».

<sup>(6)</sup> El Tribunal no realizó controles de los elementos subyacentes de los gastos si la contribución de la Comisión era inferior al 75 % del presupuesto de la acción. En los casos en que tales contribuciones se sitúan entre el 75 % y el 90 %, el Tribunal evaluó la necesidad de realizar controles sobre partidas de gastos subyacentes caso por caso.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza***Evaluación de los sistemas de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación***Insuficiencias sistémicas reveladas mediante la verificación de operaciones**

9.12. En relación con los contratos de hermanamiento, por los cuales los Estados miembros aportan personal para ejecutar un proyecto, el Tribunal constató que una delegación de la UE no había comprobado los salarios anteriores de los asesores de hermanamiento residentes (RTA) en comisión de servicio destinados a proyectos financiados por la UE. La administración de origen del asesor tiene derecho al reembolso de un importe equivalente al salario del asesor durante todo el período de la comisión de servicio. En uno de los proyectos, el Tribunal constató que el sueldo del asesor durante su comisión de servicio fue superior al importe que habría percibido si hubiera continuado trabajando en su administración de origen.

**Estudio del porcentaje de error residual (PER) de 2017**

9.13. En 2017, un contratista externo llevó a cabo el tercer 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 evitados por su sistema de control interno, o se habían detectado pero no corregido.

9.14. Para el estudio, se examinó una muestra representativa de operaciones realizadas en el marco de contratos cerrados entre septiembre de 2016 y agosto de 2017, y se empleó una metodología utilizada por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación desde 2012. El Tribunal examinó la metodología y consideró que en general era adecuada a su objetivo. En su análisis del estudio, el Tribunal constató, no obstante, que existe una serie de ámbitos con margen de mejora. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no estratifica la población para cubrir con mayor detalle los aspectos más proclives a error (por ejemplo, las subvenciones) o para centrarse menos en aquellos con menor riesgo confirmado (por ejemplo, el apoyo presupuestario). El Tribunal considera que uno de los errores que descartó el contratista debería haberse mantenido. También puede mejorarse el margen de apreciación otorgado al contratista para las estimaciones de error de operaciones individuales.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.15. Los resultados del estudio del PER de 2017 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación se presentan en su IAA <sup>(7)</sup>. En el estudio se estimaba que el PER global de la dirección general era del 0,67 %, o sea, por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión.

**Informe anual de actividad**

9.16. En el ejercicio 2017, el Tribunal examinó el informe anual de actividad de 2017 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

9.17. Para responder a las recomendaciones del Tribunal sobre la sobrevaloración de la capacidad correctora, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación había realizado esfuerzos considerables y adoptado un enfoque prudente para el análisis de las órdenes de cobro. En concreto, había incluido en el cálculo de la capacidad correctora únicamente los importes recuperados debido a irregularidades y errores detectados *ex post*.

9.18. En su IAA de 2017, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no incluye un aviso sobre las limitaciones del estudio del PER.

*Evaluación de los sistemas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo*

9.19. Las pruebas del Tribunal en las operaciones revelaron ciertas insuficiencias de control en los sistemas de la Comisión relativos a los procedimientos de contratación pública de segundo nivel (procedimientos de contratación llevados a cabo por los beneficiarios). En dos proyectos, el Tribunal constató que los beneficiarios de las subvenciones no habían respetado los principios de transparencia y competencia leal a la hora de contratar servicios. En uno de los casos no aportaron pruebas que justificasen la utilización de una adjudicación directa. En el otro, no pudieron justificar que todos los licitadores habían recibido el mismo trato.

9.20. El Informe Anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo presenta comprobaciones adicionales de los sistemas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, incluido su estudio del PER y su informe anual de actividad de 2017 (véanse los apartados 30 a 42).

**9.19.** La Comisión desea destacar que, en relación con una de las deficiencias detectadas, se había declarado una situación de crisis en el país en cuestión que justificaba unos procedimientos flexibles. No obstante, se ha constatado y señalado la importancia de los documentos justificativos a las partes afectadas.

La segunda deficiencia fue detectada en virtud de un contrato que se remonta a 2010. Desde entonces se han emprendido varias acciones en el marco de los planes de acción de la DG DEVCO para abordar, entre otras cosas, este tipo de deficiencias, lo que, por lo tanto, debe dar lugar a una reducción de tales errores.

<sup>(7)</sup> Véase el informe anual de actividad de 2017 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, p. 40 y 41.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**PARTE 2 — ASPECTOS RELACIONADOS CON EL RENDIMIENTO EN LOS PROYECTOS DE «UNA EUROPA GLOBAL»**

9.21. Este año, además de comprobar la regularidad, el Tribunal evaluó aspectos del rendimiento en siete operaciones de la muestra. El Tribunal seleccionó proyectos finalizados y llevó a cabo controles sobre el terreno en sus visitas a las delegaciones de la UE.

9.22. Por cada proyecto, el Tribunal evaluó si existían indicadores claros de resultados y realizaciones. Asimismo, el Tribunal comprobó si los objetivos de las realizaciones del proyecto se habían cumplido 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.

9.23. 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 constató varios problemas que restaban valor al rendimiento de los proyectos (véase el **recuadro 9.5**).

**Recuadro 9.5 — Problemas relacionados con el rendimiento de los proyectos visitados**

- a) En dos casos, el coste del transporte de los suministros (urnas de votación y documentos) era muy superior a la cuantía de los suministros en sí. En el primer caso, el coste del transporte de mercancías de un valor de 78 000 euros ascendió a 152 000 euros, y en el segundo caso, el coste del transporte de mercancías de un valor de 70 150 euros fue de 131 500 euros.
- b) El principal objetivo de uno de los proyectos era construir letrinas en escuelas de zonas aisladas. En su visita, los auditores del Tribunal observaron que, aunque el proyecto de la UE se había ejecutado correctamente, los colegios carecían de equipos básicos como mesas y sillas, necesarios para el comienzo de curso.
- c) Un proyecto para la construcción de un puente debería haber concluido en 32 meses, pero finalmente su ejecución duró 64 meses al haberse producido retrasos inesperados en un proyecto paralelo ejecutado por las autoridades locales.

**Recuadro 9.5 — Problemas relacionados con el rendimiento de los proyectos visitados**

- a) *La Comisión desearía destacar la naturaleza sensible de cualquier proceso electoral. Los partidos políticos exigieron explícitamente que el material electoral sensible fuera comprado en el extranjero para evitar el fraude, pero excluyeron a los países vecinos debido a sus supuestas simpatías con determinados partidos políticos o candidatos. Además, el material electoral sensible es fabricado por un número limitado de empresas especializadas que pueden realizar sus suministros a su debido tiempo, con seguridad y calidad. Poner en marcha una licitación abierta fuera de los actuales acuerdos a largo plazo podría no haber dado mejores resultados y podría haber retrasado la entrega de materiales dado el calendario de las elecciones.*
- b) *El proyecto no preveía sillas, mesas y otros muebles escolares, sino solo letrinas con el fin de mejorar urgentemente los niveles de higiene básicos. Aunque la Comisión desea financiar otros aspectos de la estructura del colegio, las intervenciones son muy específicas y limitadas.*

*El sistema escolar en Guinea-Bisáu padece de una grave escasez de recursos. La falta de mobiliario escolar es bastante habitual. Rara vez hay muebles presentes en las aulas escolares fuera del período lectivo, para evitar el riesgo de robo.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

9.24. El alcance de la auditoría para esta rúbrica del MPF (véase el apartado 9.5) no permite extraer una conclusión cuantificada como en otros capítulos de este informe. A pesar de ello, el examen del Tribunal de las operaciones y los sistemas destacó tres cuestiones principales en las que existe margen de mejora.

**Recomendaciones**

9.25. En el **anexo 9.2** figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014 <sup>(8)</sup>. La Comisión las ha aplicado en su totalidad.

9.26. A raíz de las constataciones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda a la Comisión:

- **Recomendación 1 (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación)** Estudio del PER: a partir del estudio del PER de 2019, proporcionar al contratista PER unas directrices más precisas sobre el control de los procedimientos de contratación pública de segundo nivel.
- **Recomendación 2 (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación)** Estudio del PER: a partir del estudio del PER de 2019, estratificar la población del PER en función del riesgo inherente de los proyectos, dando mayor importancia a las subvenciones de gestión directa y menos a las operaciones de apoyo presupuestario.
- **Recomendación 3 (DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación)** Estudio del PER: desde el IAA de 2018 en adelante, informar de las limitaciones del estudio del PER.
- **Recomendación 4 (DG Cooperación Internacional y Desarrollo)**: para 2020, revisar las directrices existentes para los beneficiarios de los proyectos ejecutados en el marco de una gestión indirecta, con el objetivo de garantizar que las actividades previstas se ejecuten oportunamente y contribuyan a la utilización práctica de las realizaciones de los proyectos a fin de obtener la mejor relación calidad/precio.

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*Analizará con el contratista del PER formas de estratificación de la población del PER, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de mantener una muestra sólida y representativa en general.*

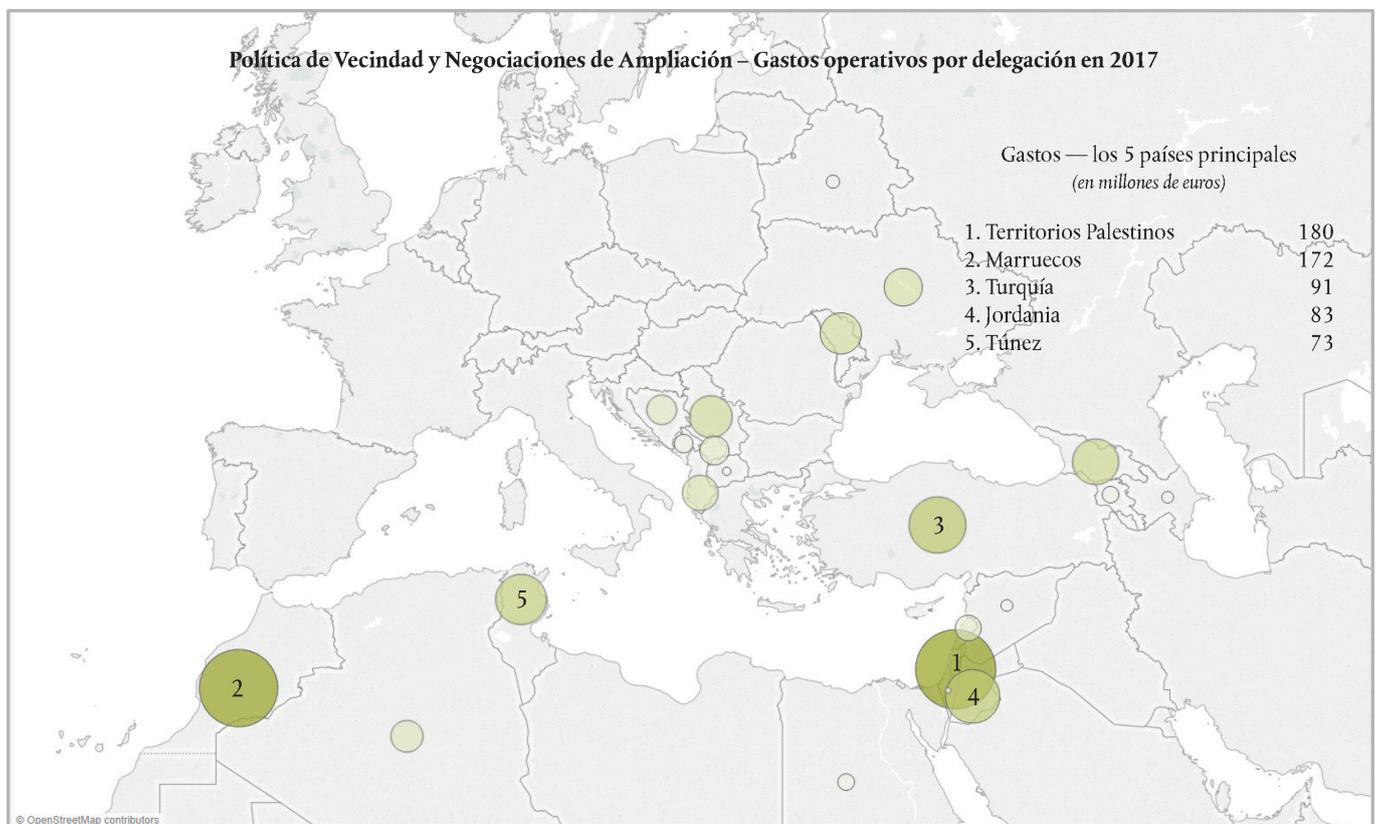
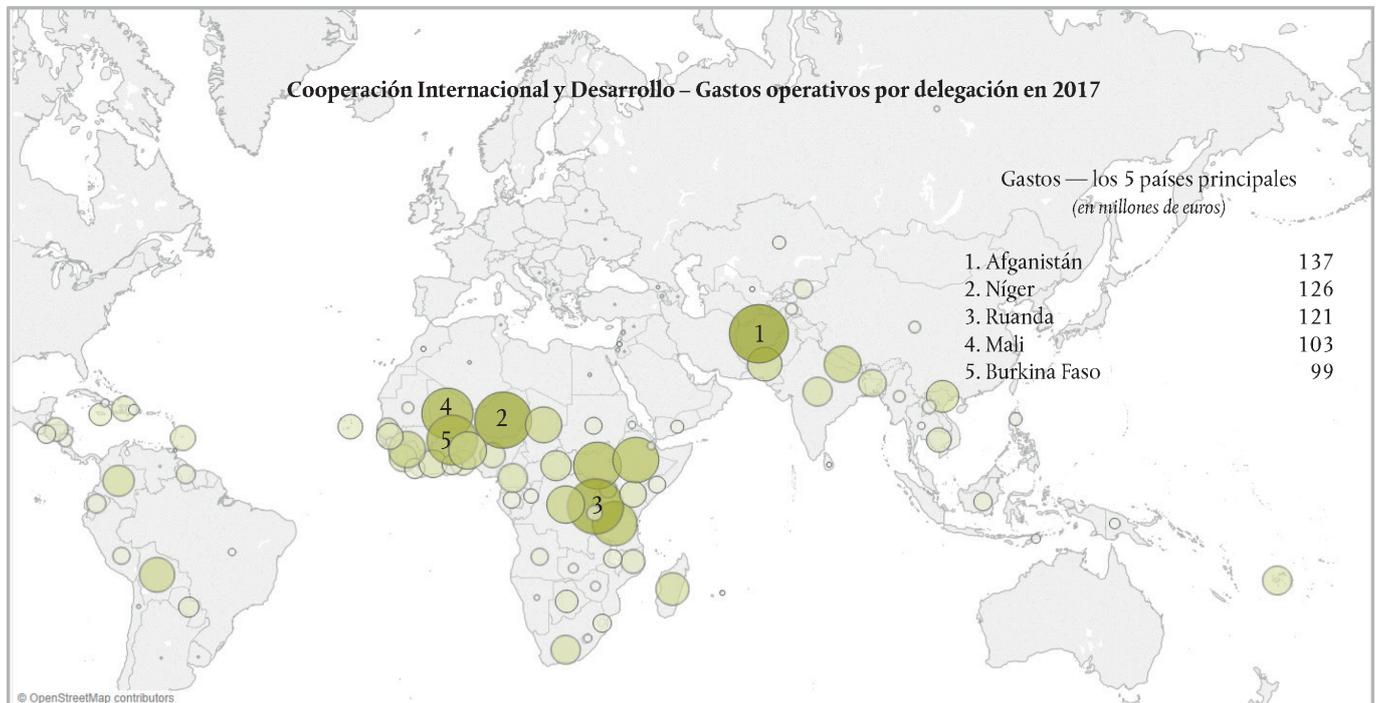
*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

<sup>(8)</sup> El Tribunal ha elegido su informe de 2014 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.

ANEXO 9.1

GASTOS OPERATIVOS POR DELEGACIÓN EN 2017



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 consolidadas de 2017 de la Unión Europea.

ANEXO 9.2  
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
	<b>Recomendación 1:</b> establecer y aplicar procedimientos de control interno para garantizar la liquidación de la prefinanciación sobre la base de los gastos reales contraídos sin incluir los compromisos legales;	x						
2014	<b>Recomendación 2:</b> reforzar los controles <i>ex ante</i> de los contratos de subvención, en concreto por parte de EuropeAid, ejecutando las acciones previstas en respuesta a la recomendación formulada en el informe anual del FED de 2011 sobre la planificación en función del riesgo, y el seguimiento sistemático de las visitas de verificación.	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
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza	10.7
Observaciones sobre instituciones y órganos concretos	10.8-10.13
Parlamento Europeo	10.9-10.11
Comisión Europea	10.12
Tribunal de Cuentas Europeo	10.13
Conclusión y recomendaciones	10.14-10.16
Conclusión	10.14
Recomendaciones	10.15-10.16
Anexo 10.1 - Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración»	
Anexo 10.2 - Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Administración»	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

10.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica 5 del marco financiero plurianual (MFP) «Administración»<sup>(1)</sup>. En el **recuadro 10.1** se ofrece una visión de conjunto de los gastos por institución incluidos en esta rúbrica en 2017.

Recuadro 10.1 – Rúbrica 5 del MFP — Desglose de 2017

(miles de millones de euros)

<b>Comisión</b> 58 % 5,6	<b>Parlamento Europeo</b> 20 % 1,9		<b>Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)</b> 9 % 0,9
	<b>Consejo</b> 6 % 0,6	<b>Tribunal de Justicia</b> 4 % 0,4	(*)
		(**)	(***)

(\*) Comité Económico y Social Europeo (CESE) 1 % — 0,1.

(\*\*) Tribunal de Cuentas 1 % — 0,1.

(\*\*\*) Otros (Comité de las Regiones, Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos) 1 % — 0,1.

Total de pagos del ejercicio	<b>9,7</b>
- <i>anticipos</i> <sup>(1)</sup>	- 0,1
+ <i>liquidaciones de anticipos</i> <sup>(1)</sup>	0,1
<b>Total población auditada</b>	<b>9,7</b>

<sup>(1)</sup> Conforme a la definición armonizada de las operaciones subyacentes (para más información véase el **anexo 1.1**, apartado 15).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2017.

<sup>(1)</sup> Abarca los gastos administrativos de todas las instituciones de la UE, las pensiones y los pagos a las Escuelas Europeas sobre las cuales el Tribunal publica un informe anual específico que se entrega al Consejo Superior de las Escuelas Europeas, con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

10.2. El Tribunal elabora informes específicos por separado sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea<sup>(2)</sup>. 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:

- a) una muestra de 55 operaciones, con arreglo al apartado 13 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);
- b) si 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<sup>(3)</sup>, presentaban información sobre la *regularidad* del gasto que fuera en general coherente con los propios resultados del Tribunal.

10.5. Los gastos del Tribunal de Cuentas Europeo son auditados por una empresa externa<sup>(4)</sup>. Los resultados de la auditoría de los estados financieros del Tribunal del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2017 se presentan en el apartado 10.13.

---

<sup>(2)</sup> Los informes anuales específicos sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

<sup>(3)</sup> Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO), Oficinas de infraestructuras y logística de Bruselas y Luxemburgo, Oficina de Publicaciones, y Dirección General de Informática.

<sup>(4)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

10.6. El **anexo 10.1** resume los resultados de la verificación de las *operaciones*. 9 de las 55 operaciones examinadas (el 16 %) contenían *errores*. Sobre la base de los 3 errores cuantificados (véanse los apartados 10.11 y 10.12), el nivel de error estimado por el Tribunal es del 0,5 %<sup>(5)</sup>.

**INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA**

10.7. Los informes anuales de actividad examinados no señalaron niveles significativos de error, lo que es coherente con los *resultados* de auditoría del Tribunal.

**OBSERVACIONES SOBRE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS CONCRETOS**

10.8. No se detectaron problemas específicos relativos al Consejo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos o el Servicio Europeo de Acción Exterior.

---

<sup>(5)</sup> 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 un grado de confianza del 95 %, que el nivel de error estimado en la población está comprendido entre el 0,0 % y el 1,2 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**Parlamento Europeo**

10.9. De las ocho operaciones del Parlamento Europeo examinadas, dos correspondían a obras realizadas en edificios en virtud de un contrato resultante de un procedimiento de contratación pública. En el primer caso, el Parlamento Europeo no encontró pruebas suficientes de que el contratista cumpliera con un criterio de selección profesional y técnico relativo a las cualificaciones y la experiencia del personal contratado para ejecutar las obras. En el segundo caso, el contrato marco debía adjudicarse al licitador que ofreciera el precio más bajo. El importe del contrato se dividía en dos partes: el coste de las obras y el margen de beneficio bruto del contratista, expresado como porcentaje de ese coste. Los licitadores tan solo debían presentar sus márgenes de beneficio bruto, que eran los únicos que se incluían en la evaluación financiera de las ofertas. El coste de las obras no formaba parte del procedimiento de licitación, pero fue estimado por el Parlamento. Para garantizar que las obras se encargaban sobre una base competitiva durante la ejecución del contrato marco, el Tribunal verificó cómo había establecido el Parlamento los precios unitarios que se mostraban en otros formularios. El Tribunal observó que, para algunas obras, el Parlamento solo había buscado una oferta. Emplear este enfoque puede suponer que no se contraten las obras al precio más bajo.

10.10. Una operación de la muestra del Tribunal correspondiente al Defensor del Pueblo Europeo estaba relacionada con un procedimiento de contratación pública llevado a cabo por el Parlamento Europeo para la selección de una agencia de viajes. Uno de los criterios de selección exigía a los licitadores que tuvieran un volumen de negocios anual que quintuplicara el valor anual estimado del contrato para el que estaban presentando una oferta<sup>(6)</sup>. El Tribunal considera que este criterio es muy estricto y que tal vez haya impedido que empresas más pequeñas se presentaran a la licitación.

**10.9** *En el primer caso, el Parlamento basó su decisión en los documentos presentados con arreglo a las Normas de desarrollo, pero tendrá debidamente en cuenta las observaciones del Tribunal en sus procedimientos futuros; en el segundo caso, se adoptaron medidas para obtener los precios más competitivos en el marco de un contrato complicado; desde entonces, el Parlamento ha mejorado el proceso recurriendo en mayor medida a contratos marcos con reapertura de concurso.*

**10.10** *El Parlamento toma nota de las observaciones del Tribunal; entretanto, y de conformidad con la modificación del Reglamento Financiero de 2016, el límite aplicado, también en el caso del procedimiento en curso para un nuevo contrato, es el doble del valor anual estimado del contrato. Cabe señalar que tan solo un número limitado de empresas cumplían los requisitos del contrato, y que, dado que todas ellas cumplían ese criterio, no se produjo una restricción de la competencia.*

<sup>(6)</sup> De acuerdo con el artículo 146, apartado 5, sobre los criterios de selección de las normas aplicables del Reglamento Financiero vigentes en 2013, en el momento de la ejecución del procedimiento de contratación pública, «la información solicitada por el órgano de contratación al efecto de probar la capacidad financiera, económica, técnica y profesional del candidato o licitador y los niveles de capacidad mínimos requeridos con arreglo al apartado 2 deberá ceñirse estrictamente al objeto del contrato (...)». El Tribunal considera que el doble o el triple del valor estimado anual del contrato es un criterio razonable. El artículo 147, apartado 1, en materia de capacidad económica y financiera de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero vigente desde el 1 de enero de 2016 aclara esta cuestión y se limita a exigir que «(...) el volumen de negocios anual mínimo no deberá exceder del doble del valor anual estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados por la naturaleza de la adquisición, que el órgano de contratación deberá explicar en los pliegos de la contratación».

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.11. En el examen del Tribunal de una operación relativa al pago de subvenciones a grupos de visitantes se detectaron problemas con la declaración de gastos entregada por uno de estos grupos, puesto que los importes incluidos en la documentación probatoria no coincidían con los que se reclamaban en la declaración de gasto <sup>(7)</sup>. En otro caso, se halló un gasto no subvencionable de un grupo que había presentado una solicitud para una parte de un viaje a Bruselas que no estaba relacionada con su visita al Parlamento Europeo.

## Comisión Europea

10.12. Como en años anteriores <sup>(8)</sup>, el Tribunal detectó un número reducido de errores relativos a los costes de personal y algunas insuficiencias en la gestión del PMO de las asignaciones familiares que se señalaron a la dirección de la Comisión.

## Tribunal de Cuentas Europeo

10.13. Según el informe del auditor externo <sup>(9)</sup>, «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2017, así como los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha».

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**10.11** El Parlamento toma nota de que, en el caso de uno de los grupos, algunos de los documentos justificativos no correspondían a los gastos declarados. Este problema ha llevado al Parlamento a crear un programa de verificación ex post para controlar los documentos justificativos. Para los gastos no debidamente justificados o no subvencionables, se emite una orden de ingreso.

Por lo que respecta a la subvencionabilidad de los gastos relativos a las visitas, el Parlamento considera que debe evaluarse la subvencionabilidad teniendo en cuenta los objetivos globales del programa de visitas, la oferta ampliada a los visitantes definida en la estrategia del Parlamento al respecto, aprobada por la Mesa en abril de 2015, y las limitaciones logísticas para organizar el transporte de los grupos de visitantes.

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**10.12.** La responsabilidad de declarar o actualizar los datos personales, incluidos los complementos familiares, incumbe sobre todo a sus agentes.

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.

<sup>(7)</sup> El artículo 20, apartado 2, de la reglamentación relativa a la recepción de grupos de visitantes establece que los grupos deben presentar la declaración final de gastos como máximo en un plazo de treinta días después de la visita. No obstante, la reglamentación no exige que presenten en esta fase documentos justificativos (por ejemplo, facturas de terceros o tarjetas de embarque). Esos documentos se conservarán durante un período de tres años y solo deberán presentarse al Parlamento en caso de controles ex post.

<sup>(8)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 9.12, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 9.13.

<sup>(9)</sup> Véase el informe del auditor externo sobre los estados financieros mencionado en el apartado 10.5.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES****Conclusión**

10.14. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los gastos de «Administración» no era significativo. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones del Tribunal indica un nivel de error estimado global del 0,5 % (véase el **anexo 10.1**).

**Recomendaciones**

10.15. En el **anexo 10.2** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014. Dos de ellas no se revisaron porque el trabajo de auditoría del ejercicio 2017 no abarcaba este tipo de operaciones. Las instituciones y órganos afectados aplicaron mayoritariamente la tercera recomendación.

10.16. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que:

- **Recomendación 1:** el Parlamento Europeo, en el contexto de la revisión del *Reglamento Financiero*, mejore las directrices para los *ordenadores* sobre el diseño y las verificaciones de los criterios de selección y concesión de los procedimientos de contratación pública (véanse los apartados 10.9 y 10.10).
- **Recomendación 2:** el Parlamento Europeo, en la siguiente revisión de la reglamentación relativa a la recepción de grupos de visitantes, refuerce el procedimiento para presentar declaraciones de gastos exigiendo a los grupos que aporten documentación justificativa junto con las declaraciones de gastos (véase el apartado 10.11).
- **Recomendación 3:** la Comisión Europea mejore lo antes posible sus sistemas de gestión de las asignaciones familiares obligatorias mediante el refuerzo de los controles de coherencia de las declaraciones de las asignaciones recibidas de otras fuentes por los miembros del personal (véase el apartado 10.12).

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

*El Parlamento toma nota de que unas orientaciones adecuadas deben incluir efectivamente cuestiones como la concepción de los procedimientos y la comprobación del respeto de los criterios de selección. Las cuestiones fundamentales relativas al refuerzo de la competencia se someten a la evaluación del órgano de coordinación del Parlamento en materia de contratación pública, que actualmente también evalúa cuestiones conexas a la vista del Informe Especial n.º 17/2016 del Tribunal.*

*El Parlamento toma nota de esta recomendación, que se tendrá presente cuando se revise la Reglamentación; entretanto, la frecuencia e intensidad de los controles se adaptará al riesgo asumido.*

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

*La Comisión acepta la recomendación y ya ha tomado medidas para mejorar la gestión de las asignaciones familiares.*

## ANEXO 10.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Total de operaciones	55	100
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel de error estimado	0,5 %	0,2 %
Límite superior de error (LSE)	1,2 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %	

## ANEXO 10.2

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Institución
		Cumplida íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto (*)	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2014	<p><b>Recomendación 1 (Parlamento Europeo):</b></p> <p><i>Partidos políticos europeos</i></p> <p>Que el Parlamento Europeo refuerce sus controles de los costes reembolsados por los partidos políticos europeos a sus organizaciones afiliadas y que elabore normas adecuadas para los partidos políticos sobre contratación pública y supervise su aplicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 9.11 y 9.17).</p>				X			
	<p><b>Recomendación 2 (SEAE):</b></p> <p><i>Adjudicación de contratos</i></p> <p>El SEAE debería mejorar la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de contratación pública mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 9.12 y 9.17).</p>				X			
	<p><b>Recomendación 3 (instituciones y órganos):</b></p> <p><i>Sueldo y asignaciones familiares</i></p> <p>Las instituciones y órganos deberían mejorar sus sistemas de supervisión de la actualización de la situación de los miembros del personal que pueda repercutir en el cálculo de las asignaciones familiares (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 9.13 y 9.17).</p>			X				

(\*) El trabajo de auditoría del Tribunal del ejercicio 2017 no incluía el examen de operaciones de este tipo. Se hará un seguimiento de estas recomendaciones en ejercicios futuros.



**INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES  
FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO,  
DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE  
DESARROLLO (FED) RELATIVO AL EJERCICIO  
2017**

(2018/C 357/02)



**Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2017**

ÍNDICE

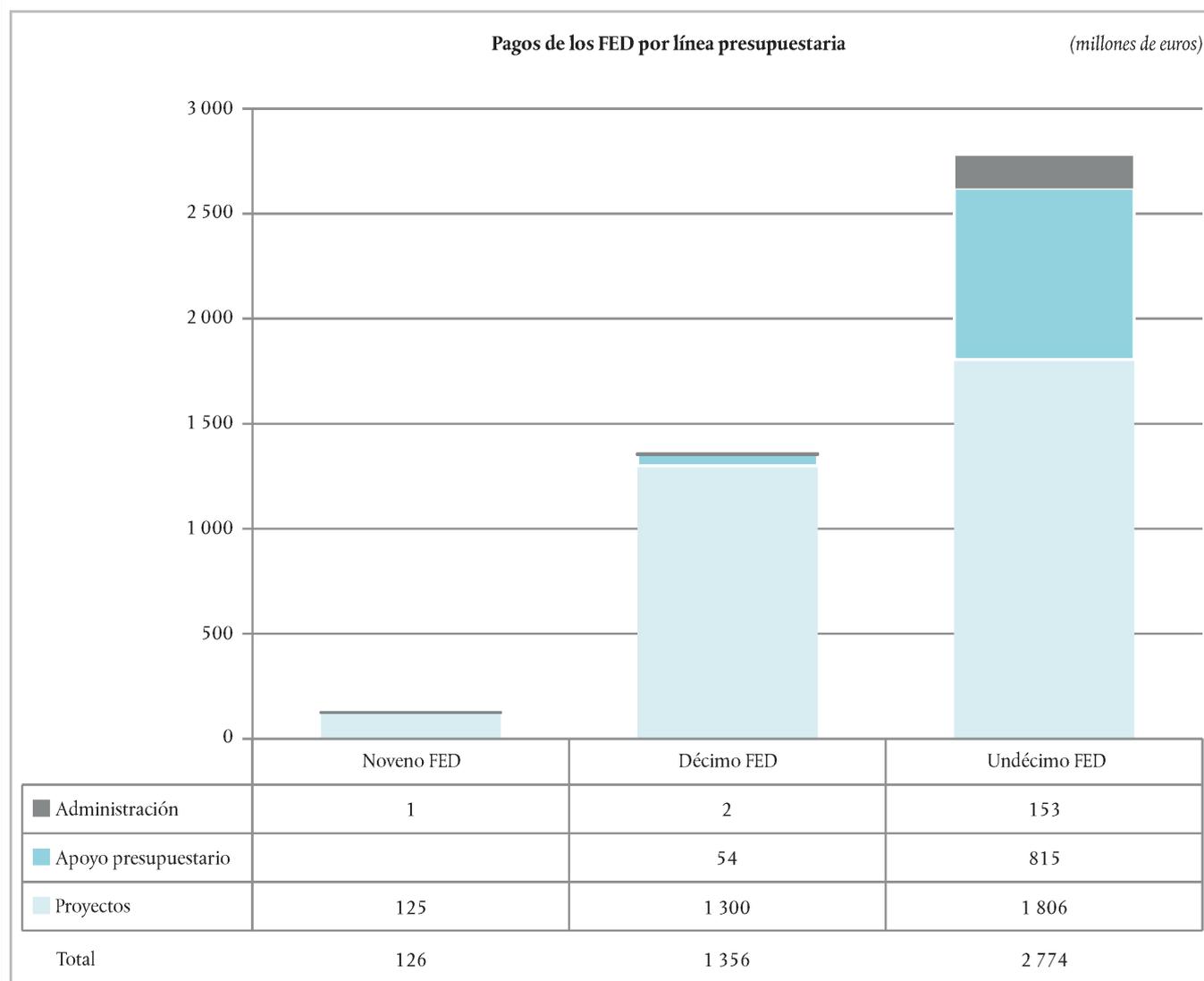
	<i>Apartados</i>
Introducción	1-5
Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo	2-5
Capítulo I — Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED	6-10
Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	11-41
Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa 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
11 — 41	11-41
11 — 14	11-14
Fiabilidad de las cuentas	15
Regularidad de las operaciones	16-28
Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza	29-41
Conclusión y recomendaciones	42-47
Conclusión	42-45
Recomendaciones	46-47
 Anexo 1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a los Fondos Europeos de Desarrollo	
Anexo 2 — Pagos de los FED en 2017 por región principal	
Anexo 3 — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito de los Fondos Europeos de Desarrollo	

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## 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 visión de conjunto de las actividades y del gasto en este ámbito en 2017.

Recuadro 1 – Fondos Europeos de Desarrollo — Resumen financiero correspondiente a 2017



Cuadro 1 — Fondos Europeos de Desarrollo — Información clave de 2017

	(millones de euros)
<b>Total de pagos</b>	<b>4 256</b>
- anticipos, incluidas las contribuciones del FED a fondos fiduciarios de la UE	- 2 648
+ liquidaciones de anticipos y fondos fiduciarios de la UE	1 876
<b>Población auditada</b>	<b>3 484</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de 2017 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED y del Informe Anual de Actividad de 2017 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**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 al carácter intergubernamental de los FED, 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 <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>;
  - 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.

---

<sup>(1)</sup> 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).

<sup>(2)</sup> 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.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

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) <sup>(3)</sup>.

5. Los gastos abarcados por el presente informe se ejecutan mediante una gran variedad de métodos <sup>(4)</sup> 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 <sup>(5)</sup> (2015-2020) entró en vigor el 1 de marzo de 2015 <sup>(6)</sup>. El undécimo FED cuenta con 30 506 millones de euros <sup>(7)</sup>, 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 2017 como de manera acumulativa.

---

<sup>(3)</sup> Salvo el 4 % de los gastos de los FED de 2017, gestionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

<sup>(4)</sup> Como contratos de obras/suministros/servicios, subvenciones, apoyo presupuestario, estimaciones de programas.

<sup>(5)</sup> DO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

<sup>(6)</sup> Entre 2013 y 2015 se comprometieron fondos a través del crédito-puente.

<sup>(7)</sup> Incluidos 1 139 millones de euros gestionados por el BEI.

Recuadro 2 — Utilización de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2017

	(millones de euros)												
	Situación al final de 2016		Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2017 (neto) <sup>(6)</sup>					Situación al final de 2017					
	Importe total	Porcentaje de ejecución <sup>(2)</sup>	Octavo FED <sup>(3)</sup>	Noveno FED <sup>(3)</sup>	Décimo FED	Undécimo FED <sup>(3)</sup>	Importe total	Octavo FED	Noveno FED	Décimo FED	Undécimo FED	Importe total	Porcentaje de ejecución <sup>(2)</sup>
<b>A - RECURSOS <sup>(1)</sup></b>	<b>76 896</b>		-7	-37	-119	191	28	10 385	15 430	21 488	29 621	76 924	
<b>B - UTILIZACIÓN</b>													
1. Compromisos globales <sup>(4)</sup>	60 097	78,2 %	-9	-38	-5	5 807	5 755	10 382	15 391	21 052	19 027	65 852	85,6 %
2. Compromisos individuales <sup>(5)</sup>	53 032	69,0 %	-3	-20	550	5 684	6 211	10 376	15 289	20 125	13 453	59 243	77,0 %
3. Pagos	45 339	59,0 %	-1	111	1 277	2 770	4 157	10 375	15 164	17 753	6 206	49 498	64,3 %
<b>C - Compromisos pendientes (B1-B3)</b>	<b>14 758</b>	<b>19,2 %</b>						7	227	3 299	12 821	16 354	21,3 %
<b>D - Saldo disponible (A-B1)</b>	<b>16 799</b>	<b>21,8 %</b>						3	39	436	10 594	11 072	14,4 %

<sup>(1)</sup> Incluye dotaciones iniciales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

<sup>(2)</sup> En porcentaje de los recursos.

<sup>(3)</sup> Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

<sup>(4)</sup> Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación.

<sup>(5)</sup> Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

<sup>(6)</sup> Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de 2017 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el BEI.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9. En 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo siguió esforzándose por reducir antiguas prefinanciaciones y antiguos compromisos no utilizados con un objetivo del 25 %<sup>(8)</sup> (véase el **recuadro 3**).

**Recuadro 3 — Indicadores clave de resultados sobre la reducción de antiguas prefinanciaciones, antiguos compromisos no utilizados y antiguos contratos vencidos**

El objetivo de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se superó con una reducción de antiguas prefinanciaciones del 37,60 % para todo su ámbito de responsabilidad (el 32,58 % para los FED) y una reducción de antiguos compromisos no utilizados del 38,49 % (el 37,63 % para los FED).

Aunque, en el caso de los FED, no se cumplió el objetivo fijado de mantener la cuota de contratos vencidos<sup>(9)</sup> por debajo del 15 % del total de contratos abiertos (18,75 %), se cumplió el objetivo general (14,95 %). La razón principal de que el porcentaje sea más bajo en el caso de los contratos de los FED es que el cierre de los antiguos contratos vencidos en el marco de los FED es técnicamente más complejo si hay órdenes de recuperación no cobradas. En septiembre de 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo inició un nuevo procedimiento para solucionar este problema. El Tribunal hará un seguimiento del nuevo procedimiento en el contexto de su auditoría anual de 2018.

10. La Comisión cuenta con un indicador clave de resultados relativo a la antigüedad de las prefinanciaciones, pero no dispone de un indicador similar para las contribuciones anticipadas pagadas a los fondos fiduciarios de la UE (el Fondo Fiduciario Békou y el Fondo Fiduciario de Emergencia para África).

**10.** De acuerdo con las normas contables, las contribuciones de los FED a los fondos fiduciarios de la UE se presentan en las cuentas anuales del FED. Se supervisan y controlan anualmente. Además, el período de absorción RAL<sup>(1)</sup> de los fondos fiduciarios de la UE, que tiene un impacto directo en la antigüedad de tales contribuciones, se supervisa en tiempo real por medio del indicador clave de resultados 4 (capacidad de absorción RAL). La Comisión considera, por tanto, que la antigüedad de las contribuciones de los FED a los fondos fiduciarios se supervisa correctamente y que no es necesaria la creación de un indicador clave de resultados adicional.

<sup>(8)</sup> Este objetivo se fijó tanto para todo el ámbito de responsabilidad como específicamente para los FED.

<sup>(9)</sup> Se considera que un contrato ha vencido si sigue vigente más de dieciocho meses después de haber finalizado su período operativo.

<sup>(1)</sup> El RAL es la suma de los compromisos pendientes acordados pero todavía no traducidos en pagos.

**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 del 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 estado sobre la ejecución financiera para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017 aprobado por la Comisión el 27 de junio de 2018; y
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas y cuya gestión financiera corresponde a la Comisión <sup>(10)</sup>,

de conformidad con las disposiciones del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y del artículo 49 del Reglamento Financiero aplicable al undécimo FED, que también se aplica a los FED anteriores.

**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 2017 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2017 y 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 las disposiciones del 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 regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas*

III. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

**Pagos***Opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

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 de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2017 están significativamente afectados por errores.

<sup>(10)</sup> 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

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. En la sección *Responsabilidades del auditor* del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas. Con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contables (Código IESBA), y a los requisitos éticos pertinentes para su fiscalización, el Tribunal es independiente y ha cumplido sus restantes obligaciones éticas de conformidad con estos requisitos y con el Código IESBA. El Tribunal ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de la opinión que se expone a continuación.

### *Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

VI. Los gastos registrados en 2017 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 los pagos contabilizados como gastos subyacentes a las cuentas es del 4,5 %.

## 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 y formarse una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, 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) sujetos a un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2017, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados pero todavía no notificados por los beneficiarios ascendían a 4 653 millones de euros (al final del ejercicio 2016: 3 903 millones de euros).

IX. El Tribunal examinó el cálculo de estas estimaciones del devengo y controló una muestra de treinta y seis 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 2017*

X. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión Europea (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, asumirá 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. Las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea siguen en curso, por lo que el texto final del acuerdo no se ha confirmado todavía.

XII. Sobre esta base, el Tribunal concluye que las cuentas a 31 de diciembre de 2017 reflejan correctamente la presente situación, sin perjuicio del resultado del proceso de retirada.

## 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, no implican que las fiscalizaciones vayan a detectar siempre todos los casos de incorrecciones materiales o de falta de cumplimiento que puedan existir. 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 las decisiones económicas de los usuarios, fundadas 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. Esto se debe a que el fraude puede conllevar 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 material, el Tribunal debe llamar la atención en su informe 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.
- Evalúa la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas anuales, incluida la información revelada, y si las cuentas anuales representan las operaciones y eventos subyacentes de manera fiel.

XVIII. El Tribunal comunica a los responsables del gobierno de la entidad, entre otras cosas, el alcance y el momento de realización de la auditoría planificados, así como las constataciones de auditoría que sean pertinentes y las deficiencias significativas del control interno identificadas durante la auditoría.

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 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 (incluidos los de adquisición de activos), 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, ya sea en el mismo ejercicio o posteriormente.

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.

12 de julio de 2018

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Información de apoyo a la declaración de fiabilidad***Alcance y enfoque de la fiscalización*

11. En el **anexo 1.1** del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2017 sobre la ejecución del presupuesto se describen los elementos clave del enfoque y los métodos de auditoría del Tribunal. Cabe destacar los siguientes puntos específicos en relación con la fiscalización de este año de los FED.

12. Las observaciones del Tribunal relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED se basan en los estados financieros <sup>(11)</sup> de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED aprobados por la Comisión de conformidad con el reglamento financiero de los FED <sup>(12)</sup>, junto con la carta de manifestaciones del contable recibida el 21 de junio de 2018. 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.

13. Para auditar la regularidad de las operaciones, el Tribunal hizo lo siguiente:

- a) Examinó todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos.
- b) Examinó una muestra de 128 operaciones representativas del conjunto de pagos de los FED, que consistían en 100 pagos autorizados por 23 delegaciones de la UE <sup>(13)</sup> y 28 pagos aprobados por los servicios centrales de la Comisión <sup>(14)</sup>. Como parte de la población auditada estaba cubierta por el estudio sobre el *porcentaje de error residual* (PER) de 2017 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, el Tribunal incluyó en la muestra 14 operaciones adicionales, a las que aplicó, después del ajuste, los resultados <sup>(15)</sup> de este estudio. Así, el número total de operaciones de la muestra se elevó a 142, lo que se ajusta al modelo de garantía del Tribunal.

<sup>(11)</sup> Véase el artículo 44 del Reglamento (UE) 2015/323.

<sup>(12)</sup> Véase el artículo 43 del Reglamento (UE) 2015/323.

<sup>(13)</sup> Angola, Barbados, Burkina Faso, Etiopía, Fiyi, Haití, Jamaica, Kenia, Madagascar, Malawi, Mali, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Unión Africana, Zambia y Zimbabue.

<sup>(14)</sup> DG Cooperación Internacional y Desarrollo: 19 pagos; DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas: 9 pagos para ayuda humanitaria.

<sup>(15)</sup> Como resultado de su examen de los estudios del PER, el Tribunal ha constatado que la metodología que subyace al estudio del PER prevé un número muy limitado de controles sobre el terreno y un alcance limitado del examen de los procedimientos de contratación. Por lo tanto, este año, el Tribunal ajustó el resultado del estudio del PER con porcentajes de error en cumplimiento de las normas sobre contratación pública. La base para los ajustes fueron las constataciones de 2014-2016 de la declaración de fiabilidad del Tribunal con respecto a los FED.

---

**OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL**

---

- c) Cuando se detectaron errores en las operaciones, analizó los sistemas pertinentes para detectar insuficiencias.
- d) Evaluó los 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 o supervisores externos antes de efectuar los pagos, y ii) control y supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas y el estudio sobre el PER mencionado anteriormente.
- e) Examinó el *informe anual de actividad* de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.
- f) Efectuó un seguimiento de sus recomendaciones anteriores.

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 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 2017 se refieren a todos los ámbitos de competencias de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

#### *Fiabilidad de las cuentas*

15. En los dos ejercicios anteriores, el Tribunal señaló que había recuperaciones de prefinanciación no utilizada que no se habían registrado correctamente como ingresos de explotación. También se identificaron casos similares en 2017 en las pruebas contables de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y en el examen del Tribunal de las órdenes de cobro<sup>(16)</sup>. Aunque se efectuaron correcciones por un importe de 5,1 millones de euros<sup>(17)</sup> en las cuentas anuales de los FED, es probable que se produjeran errores similares en la población no controlada.

---

<sup>(16)</sup> El Tribunal comprobó 17 órdenes de cobro (por un valor total de 16,7 millones de euros) y constató que 3 de ellas (0,4 millones de euros) habían sido incorrectamente registradas como ingresos y no como recuperaciones de prefinanciación no utilizada.

<sup>(17)</sup> 1,1 millones de euros de correcciones identificados por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, 4 millones de euros identificados posteriormente por los auditores del Tribunal.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

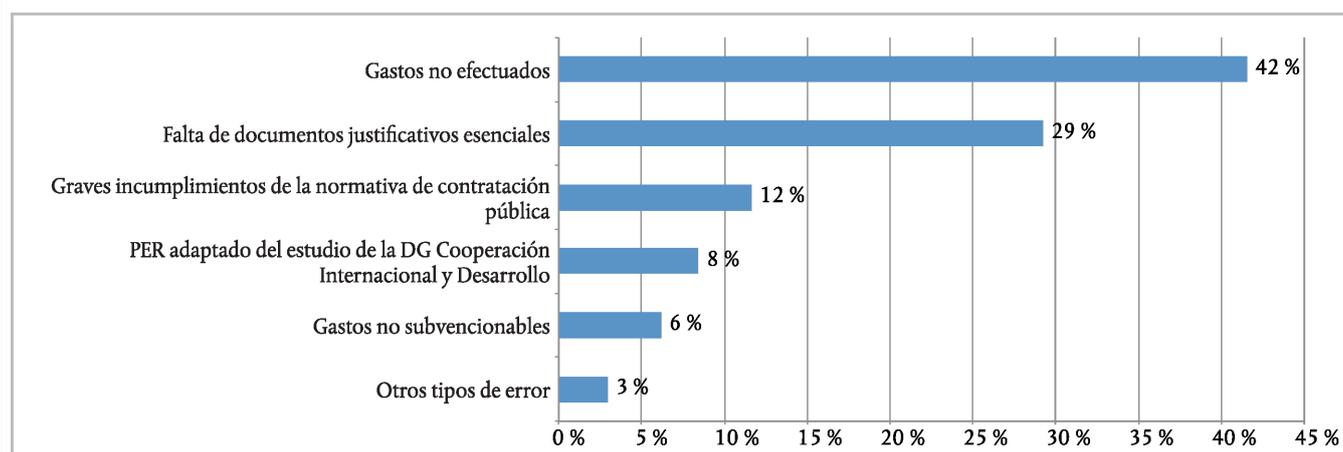
*Regularidad de las operaciones***Ingresos**

16. Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

**Pagos**

17. En el **anexo 1** se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 128 operaciones examinadas, 37 (el 29 %) contenían errores. Sobre la base de los 30 errores cuantificados, el Tribunal estima el nivel de error en el 4,5 % <sup>(18)</sup>. Esta cifra tiene en cuenta los resultados ajustados del estudio del PER de 2017. En el **recuadro 4** se presenta un desglose del nivel de error estimado por el Tribunal para 2017 por tipo de error. En el **recuadro 5** se exponen ejemplos de estos errores.

**Recuadro 4 — Desglose del nivel de error estimado por tipo de error**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>(18)</sup> 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 un grado de confianza del 95 %, que el nivel de error estimado en la población está comprendido entre el 1,2 % y el 7,8 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

18. De las 118 operaciones de pago de proyectos examinadas<sup>(19)</sup>, 37 (el 31 %) contenían errores (30 errores cuantificables y 8 no cuantificables). De las 30 operaciones de pago que contenían errores cuantificables, 10 (el 33 %) correspondían a operaciones finales autorizadas después de haber realizado todos los controles *ex ante*.

19. 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<sup>(20)</sup>. De las 75 operaciones de este tipo examinadas, 27 (el 36 %) contenían errores cuantificables que representaban el 70 % del nivel de error estimado.

**Recuadro 5 — Ejemplos de errores cuantificables y no cuantificables en operaciones de proyectos****a) Gastos no efectuados (error cuantificable)**

En un proyecto de gestión de recursos naturales en Sudán, la Comisión aceptó por error 2 millones de euros más de lo que el socio encargado de la ejecución, una organización internacional, había declarado como gasto.

Al examinar las partidas de gasto, el Tribunal constató que tres de ellas contenían errores, puesto que el importe declarado no se había gastado realmente en su totalidad. El error en la liquidación y los gastos no subvencionables identificados dieron lugar a un porcentaje de error del 51,57 % de los costes totales controlados.

**b) Falta de documentos justificativos esenciales (error cuantificable)**

En un proyecto de biodiversidad en Angola, ejecutado por una organización internacional, el Tribunal comprobó partidas relacionadas con contratos de construcción. Los documentos justificativos no eran suficientes para verificar el gasto ni daban una pista de auditoría sobre los importes facturados y las obras llevadas a cabo. Los controles del Tribunal sobre el terreno revelaron discrepancias significativas entre las especificaciones del contrato y las obras realizadas, en términos de tamaño, diseño y materiales utilizados. Los gastos no subvencionables dieron lugar a un porcentaje de error del 28,83 % de los costes totales controlados.

<sup>(19)</sup> Los pagos relacionados con proyectos excluyen los pagos de apoyo presupuestario.

<sup>(20)</sup> Como contratos de obras/suministro/servicios.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*c) Error en la contratación — Falta de documentación sobre el procedimiento de contratación pública (error cuantificable)*

Al comprobar el gasto de un proyecto ejecutado por una organización para apoyar el desarrollo del sector privado en los países ACP, el Tribunal no pudo verificar la subvencionabilidad de una partida de contratación por falta de documentación. El Tribunal solicitó documentos como la solicitud de ofertas, el pliego de condiciones, las ofertas recibidas, los informes de evaluación o la notificación de adjudicación, pero no recibió ninguno. Los gastos no subvencionables dieron lugar a un porcentaje de error del 10,00 % de los costes totales controlados.

*d) Gastos no subvencionables (error cuantificable)*

Respecto al gasto en un fondo fiduciario administrado por un organismo internacional, el Tribunal detectó dos partidas de gastos no subvencionables. Una partida consistía en costes indirectos declarados como costes directos y la otra no estaba directamente relacionada con las actividades de la acción ni era necesaria para su finalización. Los gastos no subvencionables dieron lugar a un porcentaje de error del 20,00 % de los costes totales controlados.

*e) Gastos no subvencionables (error cuantificable y error no cuantificable)*

En un proyecto que apoyaba el desarrollo de empresas locales en Tanzania, coordinado por una entidad privada, el Tribunal detectó tres partidas afectadas por un error. Una partida incluía el IVA, que no es subvencionable con arreglo a las condiciones del contrato, y no se justificó plenamente con documentos como una factura o un contrato. Los gastos no subvencionables dieron lugar a un porcentaje de error del 1,84 % de los costes totales controlados.

Otra partida, declarada como salarios, no se basaba en los salarios brutos reales, sino en una estimación. Un gasto solo puede considerarse subvencionable si se ha efectuado y es identificable y verificable. En cuanto a la tercera partida, no se pudo verificar que el importe correspondiese a los gastos salariales pagados íntegramente y que el beneficiario no se quedase con un beneficio. Estas limitaciones dieron lugar a un error no cuantificable en ambas partidas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

20. En ocho casos de errores cuantificables y tres casos de errores no cuantificables, la Comisión disponía de la información necesaria 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 1,8 puntos porcentuales más bajo. Además, se hallaron otras dos operaciones con errores que deberían haber sido detectados por auditores y supervisores externos. Estos casos incrementaron en 0,1 puntos porcentuales el nivel de error estimado<sup>(21)</sup>.

21. También se sometieron a auditoría o verificación de los gastos un total de quince operaciones afectadas por un error cuantificable<sup>(22)</sup>. 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. El Fondo Fiduciario para Infraestructuras en África, gestionado por el Banco Europeo de Inversiones, es un fondo fiduciario al que contribuye la Comisión. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo utiliza los estados financieros auditados y no auditados del Fondo como base para aceptar los gastos efectuados como mínimo una vez al año. Los estados financieros del Fondo se elaboran con arreglo a las NIIF<sup>(23)</sup> y contienen estimaciones<sup>(24)</sup>. Por lo tanto, no incluyen únicamente gastos efectuados reales. Además, el informe de auditoría utilizado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo es de una auditoría financiera destinada a proporcionar una opinión de auditoría sobre los estados financieros del Fondo. No está diseñado para detectar gastos no subvencionables.

23. La auditoría de las operaciones del Fondo Fiduciario para Infraestructuras en África realizada por el Tribunal detectó errores cuantificables y no cuantificables vinculados al uso de estimaciones o al hecho de que determinados controles *ex ante* no hubieran detectado gastos no subvencionables antes de aceptarlos.

---

<sup>(21)</sup> 1,1 puntos porcentuales (nueve casos) correspondían a un error de la propia Comisión, y 0,8 puntos porcentuales (cuatro casos), a errores de los beneficiarios.

<sup>(22)</sup> Esto contribuye en 1,7 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

<sup>(23)</sup> Normas Internacionales de Información Financiera.

<sup>(24)</sup> «La elaboración de estados financieros de conformidad con las NIIF requiere el uso de determinadas estimaciones contables fundamentales. También exige que los responsables del Banco Europeo de Inversiones ejerzan sus criterios de valoración a la hora de aplicar las políticas contables del fondo fiduciario». Apartado 2.2 — Valoraciones y estimaciones contables significativas de los estados financieros del Fondo Fiduciario para Infraestructuras en África a 31 de diciembre de 2015.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

24. En dos ámbitos, las condiciones de pago limitaron la propensión a error de las operaciones. El primero de estos ámbitos era el apoyo presupuestario<sup>(25)</sup>. El segundo abarcaba casos en los que se había aplicado el «enfoque nocional» en proyectos de donantes múltiples llevados a cabo por organizaciones internacionales<sup>(26)</sup>.

25. 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. 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.

26. En cualquier caso, teniendo en cuenta que las disposiciones legislativas ofrecen amplio margen de interpretación, la Comisión goza de una flexibilidad considerable para decidir si se han cumplido estas condiciones generales. La auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias en su gestión financiera que den lugar a un uso indebido en el ámbito nacional no se reflejan como errores en la auditoría del Tribunal<sup>(27)</sup>.

27. Con arreglo al «enfoque nocional», cuando las contribuciones de la Comisión y otros donantes a los proyectos de donantes múltiples se agrupan y no se destinan específicamente a la financiación de partidas de gastos claramente identificables, la Comisión considera que se han cumplido 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 tuvo en cuenta este enfoque, tal como lo aplica la Comisión, en sus pruebas de confirmación<sup>(28)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2017 con cargo a los FED ascendieron a 880 millones de euros.

<sup>(26)</sup> Los pagos para proyectos con donantes múltiples realizados por organismos internacionales con cargo a los FED en 2017 ascendieron a 812 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.

<sup>(27)</sup> La eficiencia y la eficacia del apoyo presupuestario se aborda en los informes especiales del Tribunal. Los últimos que han tratado el tema son el IE 32/2016 «Asistencia de la UE a Ucrania» y el IE 30/2016 «Eficacia de la ayuda de la UE a sectores prioritarios en Honduras».

<sup>(28)</sup> El Tribunal no realizó controles de los elementos subyacentes de los gastos si la contribución de la Comisión era inferior al 75 % del presupuesto de la acción. En los casos en que tales contribuciones se sitúan entre el 75 % y el 90 %, el Tribunal evaluó la necesidad de realizar controles sobre partidas de gastos subyacentes caso por caso.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

28. Tanto las 15 operaciones de donantes múltiples donde se aplicó el «enfoque nocional» como las 10 operaciones de apoyo presupuestario que examinó el Tribunal estaban libres de errores. Si se excluyen estas operaciones de la muestra auditada, el nivel de error estimado es del 6,5 % <sup>(29)</sup>.

*Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza*

29. 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. Posteriormente se ha adoptado un plan de acción para hacer frente a las insuficiencias en la aplicación del sistema de control de dicha dirección general.

30. El año pasado, el Tribunal señaló los satisfactorios progresos alcanzados en el plan de acción de 2015. Diez acciones se habían ejecutado totalmente; cinco, parcialmente, y una estaba en curso.

31. En su plan de acción para 2016, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo siguió abordando ámbitos de alto riesgo: fondos en régimen de gestión indirecta a través de organizaciones internacionales, y subvenciones en régimen de gestión directa. En marzo de 2018, diez acciones se habían ejecutado totalmente; dos, parcialmente <sup>(30)</sup>, y otras dos estaban en curso.

32. Se añadieron seis nuevas medidas específicas al plan de acción de 2017. Estas medidas estaban destinadas, por ejemplo, a reducir errores derivados de las estimaciones de programas. También incluían modificaciones que deben realizarse en los modelos de contrato para los acuerdos de delegación y las evaluaciones por pilares a fin de reflejar los cambios en el nuevo Reglamento Financiero.

33. 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. También 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*, sigue indicando que existen insuficiencias en estos controles.

**33.** Los términos de referencia revisados para la verificación de gastos fueron adoptados a finales de marzo de 2018 y se espera que contribuyan a una mejor eficacia de los controles *ex ante*.

<sup>(29)</sup> La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación basada en una muestra representativa de 117 operaciones. El Tribunal ha calculado, con un grado de confianza del 95 %, que el nivel de error en la población está comprendido entre el 2,8 % y el 10,2 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

<sup>(30)</sup> La información a los beneficiarios sobre la posibilidad de que la DG Cooperación Internacional y Desarrollo solicite documentos justificativos detallados antes de aprobar el gasto, y la creación de un punto de información central para coordinar las relaciones con las organizaciones internacionales.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Estudio del porcentaje de error residual de 2017**

34. En 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo realizó su sexto estudio 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<sup>(31)</sup>. Por segundo año consecutivo, el estudio estimaba que el PER se hallaba dentro del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión<sup>(32)</sup>.

35. En su informe anual de actividad de 2017, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha eliminado la sección que llama la atención sobre la limitación del estudio del PER respecto al alcance del examen de los procedimientos de contratación, pese a que la limitación persiste.

36. En el estudio del PER de 2017, el número de operaciones que no se sometieron a pruebas de confirmación al considerar totalmente fiable el trabajo de control previo (trabajo de control previo) fue mucho mayor (el 67 % de las operaciones) que en estudios anteriores (véase el **recuadro 6**), a pesar de que el manual del PER solo permite confiar plenamente en el trabajo de control previo «en circunstancias excepcionales»<sup>(33)</sup>. En la mayoría de las operaciones del PER tomadas como muestra para el examen<sup>(34)</sup>, el Tribunal concluyó que la total fiabilidad otorgada al trabajo de control previo era incorrecta o no estaba debidamente justificada. Además, los errores detectados por el trabajo de control previo no se extrapolaron a la población no controlada y, por lo tanto, el estudio supone que esta última está exenta de error, lo que afecta al porcentaje de error residual.

35. Desde el punto de vista de la Comisión, señalar el alcance del examen de los procedimientos de contratación pública como una diferencia importante es algo exagerado ya que los contratistas del PER examinan partes de los procedimientos de contratación: comprueban la documentación justificativa básica (como el anuncio de licitación, los informes de apertura de ofertas, los informes de evaluación, la decisión de adjudicación, etc.), pero la metodología del PER no contempla la repetición del proceso de selección (ya sea a nivel de la Comisión o a nivel del beneficiario). En algunos casos, puede que los contratistas, basándose en la experiencia profesional y el análisis de riesgos, decidan analizar el proceso de contratación más detalladamente.

36. En la realización del ejercicio del PER de 2017, se utilizó el criterio profesional allí donde se permitía o se necesitaba la interpretación.

Siguiendo esta experiencia, la Comisión valorará desarrollar la metodología hacia una confianza en el trabajo de auditoría previo en las más que excepcionales circunstancias en las que sean aplicables las normas internacionales.

<sup>(31)</sup> Los FED y el presupuesto general de la UE.

<sup>(32)</sup> 2015: 2,2 %, 2016: 1,7 % y 2017: 1,18 %.

<sup>(33)</sup> DEVCO Residual Error Rate: Instruction Manual for Annual Measurement Exercise, p. 26.

<sup>(34)</sup> En su examen, el Tribunal concluyó que en 26 de las 41 operaciones examinadas no debería haberse considerado totalmente fiable el trabajo de control previo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

37. Además del considerable aumento de la fiabilidad total otorgada al trabajo de control previo, el examen del Tribunal también detectó errores e incoherencias en el cálculo y en la extrapolación de errores individuales. Estos errores son similares a los que comunicó el Tribunal en su Informe Anual sobre los FED de 2014 <sup>(35)</sup>.

38. La Comisión no supervisó adecuadamente el trabajo realizado por el contratista del estudio del PER y, por lo tanto, no pudo evitar que surgiesen problemas.

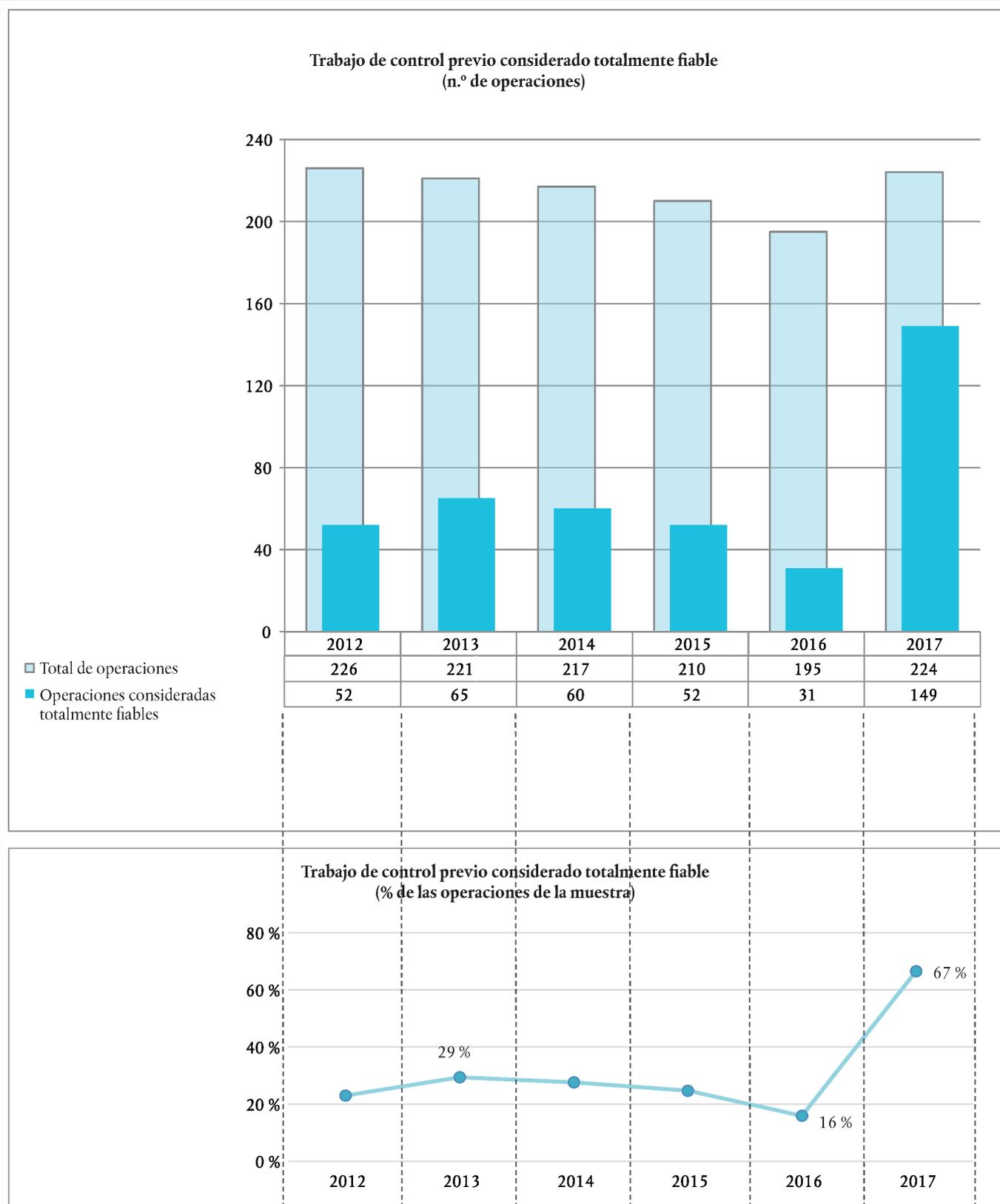
## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**38.** *Se celebraron reuniones periódicas en las que se supervisó minuciosamente el progreso del estudio. La Comisión proporcionó orientación al contratista del estudio del PER dentro de los límites marcados por la necesidad absoluta de independencia y criterio profesional de la primera. Sin embargo, la Comisión sugiere mejorar su supervisión con el fin de hacer un seguimiento más exhaustivo de aspectos específicos como el número de casos en los que se tiene plena confianza.*

---

<sup>(35)</sup> Véase el apartado 43 del 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 2014 (DO C 373 de 10.11.2015, p. 289).

Recuadro 6 — Tendencia del número de operaciones en las que se consideró totalmente fiable el trabajo de control previo, 2012-2017



Las operaciones consideradas totalmente fiables alcanzaron su nivel máximo en 2017 en términos tanto relativos (el 67 %) como absolutos (149 operaciones). El porcentaje de trabajo de control previo considerado totalmente fiable ha experimentado un aumento sustancial en 2017 con respecto a 2016; también superó por mucho el anterior nivel máximo observado en 2013.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## Revisión del informe anual de actividad de 2017

39. En 2016, la declaración de fiabilidad del director general de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo contenía dos reservas, de las cuales una estaba relacionada con las subvenciones en régimen de gestión directa e indirecta, la gestión indirecta con organizaciones internacionales, organismos de desarrollo y estimaciones de programas. La reserva que figuraba en la declaración de fiabilidad en el informe anual de actividad de 2017 <sup>(36)</sup> solo incluye las subvenciones en régimen de gestión directa.

40. Esta reserva se basa en los resultados del estudio del PER. Si el estudio del PER hubiese seguido el mismo enfoque prudente de años anteriores, el resultado del estudio y, por lo tanto, la declaración de fiabilidad, probablemente habrían sido diferentes.

41. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo calculó que el importe total en riesgo al cierre ascendía a 82,96 millones de euros <sup>(37)</sup>. De este importe, se calcula que 13,08 millones de euros (el 16 %) serán corregidos por sus controles en años posteriores <sup>(38)</sup>.

**CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES****Conclusión**

42. En general, la evidencia de auditoría indica que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017 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.

40. *La reserva no se basa solo en los resultados de este estudio del PER. Es el resultado del análisis de riesgos basado en la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo y los ejercicios del PER de los tres últimos años. Por tanto, no se puede concluir que someter a supervisión el enfoque seguido en el ejercicio del PER habría conducido a un resultado diferente en términos de reservas.*

*Además, la reserva en el informe anual de actividad de 2017 estaba en particular relacionada con subvenciones en régimen de gestión directa solamente, mientras que en años anteriores la combinación de tasa de error y evaluación de riesgos condujo a reservas en más áreas de gasto. Sin embargo, esto no significa que se redujeran los esfuerzos de control. La descripción de la reserva recoge que, aunque la reserva está relacionada con las subvenciones en régimen de gestión directa solamente, las acciones derivadas de las otras áreas de gasto, es decir, las de años anteriores, también van a continuarse.*

<sup>(36)</sup> Véase el capítulo 2.1.5 del informe anual de actividad relativo al ejercicio 2017.

<sup>(37)</sup> Estimación más prudente del importe de gasto autorizado durante el ejercicio, aunque no cumple las disposiciones contractuales y reglamentarias aplicables al efectuarse el pago.

<sup>(38)</sup> Véase el informe anual de actividad relativo al ejercicio 2017 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, p. 59.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

43. La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2017:

- 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 28). La verificación efectuada por el Tribunal de las operaciones, incluidos los resultados del PER ajustados importados, indica que el nivel de error estimado global es del 4,5 % (véase el **anexo 1**).

44. En cuanto al estudio del PER, teniendo en cuenta el enfoque menos prudente y la naturaleza, la importancia y el volumen de errores detectados durante el examen, el Tribunal concluye que los resultados del estudio de este año no pueden compararse con los resultados obtenidos en años anteriores. Las deficiencias detectadas tienen un impacto sobre los resultados del porcentaje de error residual de 2017 (véanse los apartados 36 a 38).

45. Actualmente existe una incoherencia entre el proceso presupuestario (el Parlamento Europeo no interviene) y el proceso de rendición de cuentas (el Parlamento interviene parcialmente en la aprobación de la gestión) (véase el apartado 3, letra c)). La posible integración futura de los FED en el presupuesto general de la UE podría mitigar los riesgos derivados de esta incoherencia (aprobación de la gestión presupuestaria anual artificial y ausencia de competencias presupuestarias del Parlamento Europeo).

### Recomendaciones

46. En el **anexo 3** figura el resultado del seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2014<sup>(39)</sup>, tres de las cuales (1, 2 y 4) han sido aplicadas plenamente<sup>(40)</sup> por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. En opinión del Tribunal, basada en su revisión del estudio del porcentaje de error residual de 2017, la recomendación 3 no se ha aplicado (véase el apartado 37).

44. *No puede concluirse que un enfoque diferente hubiera llevado automáticamente a un resultado diferente en términos de tasa de error.*

46. *La Comisión considera que la recomendación se ha ejecutado completamente: se han emitido nuevas versiones de la metodología del PER y un manual que abordan los puntos planteados por el Tribunal de Cuentas Europeo.*

<sup>(39)</sup> El Tribunal eligió su informe de 2014 para realizar el seguimiento de este año dado que, normalmente, debería haber transcurrido el tiempo suficiente para que la Comisión haya aplicado las recomendaciones.

<sup>(40)</sup> 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.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

47. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2017, el Tribunal recomienda que, a partir de 2019, la Comisión:

- **Recomendación 1:** supervise de cerca la realización del estudio del PER y concretamente, que las decisiones de otorgar fiabilidad total se ajustan plenamente a la metodología y están justificadas (véase el apartado 36);
- **Recomendación 2:** vuelva a indicar en el IAA las limitaciones del estudio del PER (véase el apartado 35);
- **Recomendación 3:** adopte medidas decisivas para que se cumplan *de facto* las orientaciones sobre la aceptación del gasto a fin de evitar liquidaciones excesivas (véase el **recuadro 5**);
- **Recomendación 4:** vele por que solo se acepten como gasto aquellos efectuados para las operaciones del Fondo Fiduciario para Infraestructuras en África (véase el apartado 22);
- **Recomendación 5:** establezca un indicador clave de rendimiento para supervisar la antigüedad de las contribuciones anticipadas pagadas a los fondos fiduciarios (véase el apartado 10);
- **Recomendación 6:** proponga una solución pertinente a las incoherencias en el presupuesto y la rendición de cuentas sobre los FED en el marco de los actuales estudios posteriores a Cotonú (véase el apartado 45).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión sugiere mejorar su supervisión con el fin de hacer un seguimiento exhaustivo de más aspectos específicos, como el número de casos en los que se tiene plena confianza.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión acepta la recomendación y examinará las maneras de aclarar y hacer cumplir las orientaciones pertinentes.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*La Comisión tomará medidas para evitar que se acepten como gastos las estimaciones presentadas en las cuentas del Fondo Fiduciario para Infraestructuras en África.*

*La Comisión no acepta esta recomendación.*

*De acuerdo con las normas contables, las contribuciones de los FED a los fondos fiduciarios de la UE se presentan en las cuentas anuales del FED. Se supervisan y controlan anualmente. Además, el período de absorción RAL de los fondos fiduciarios de la UE que tiene un impacto directo en la antigüedad de tales contribuciones, se supervisa en tiempo real por medio del indicador clave de rendimiento 4 (capacidad de absorción RAL) La Comisión considera, por tanto, que la antigüedad de las contribuciones de los FED a los fondos fiduciarios se supervisa correctamente y que no es necesaria la creación de un indicador clave de rendimiento adicional.*

*La Comisión acepta la recomendación.*

*Dado que la Comisión ya ha hecho una propuesta, considera que la recomendación ya se ha ejecutado.*

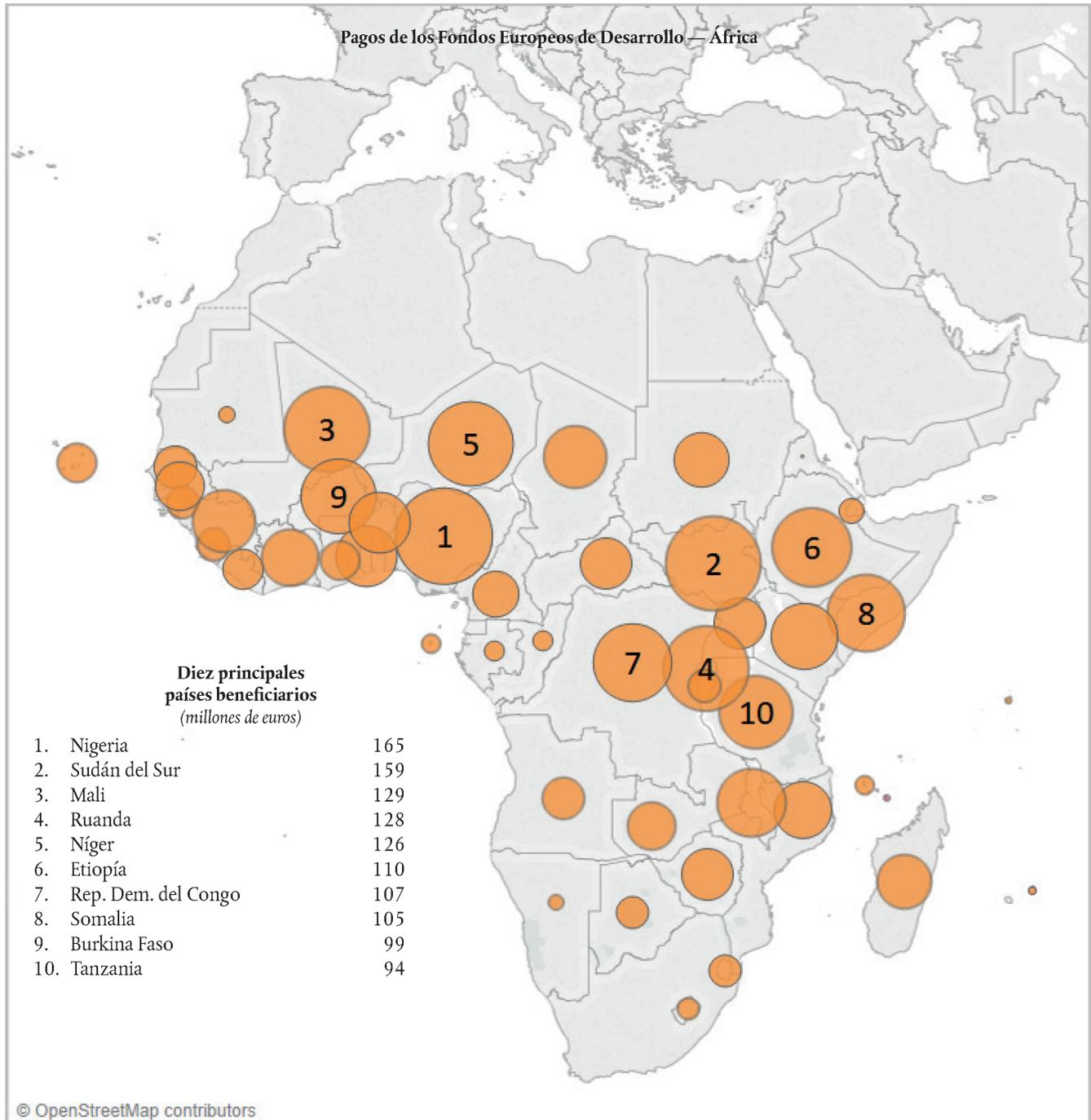
## ANEXO 1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE  
DESARROLLO

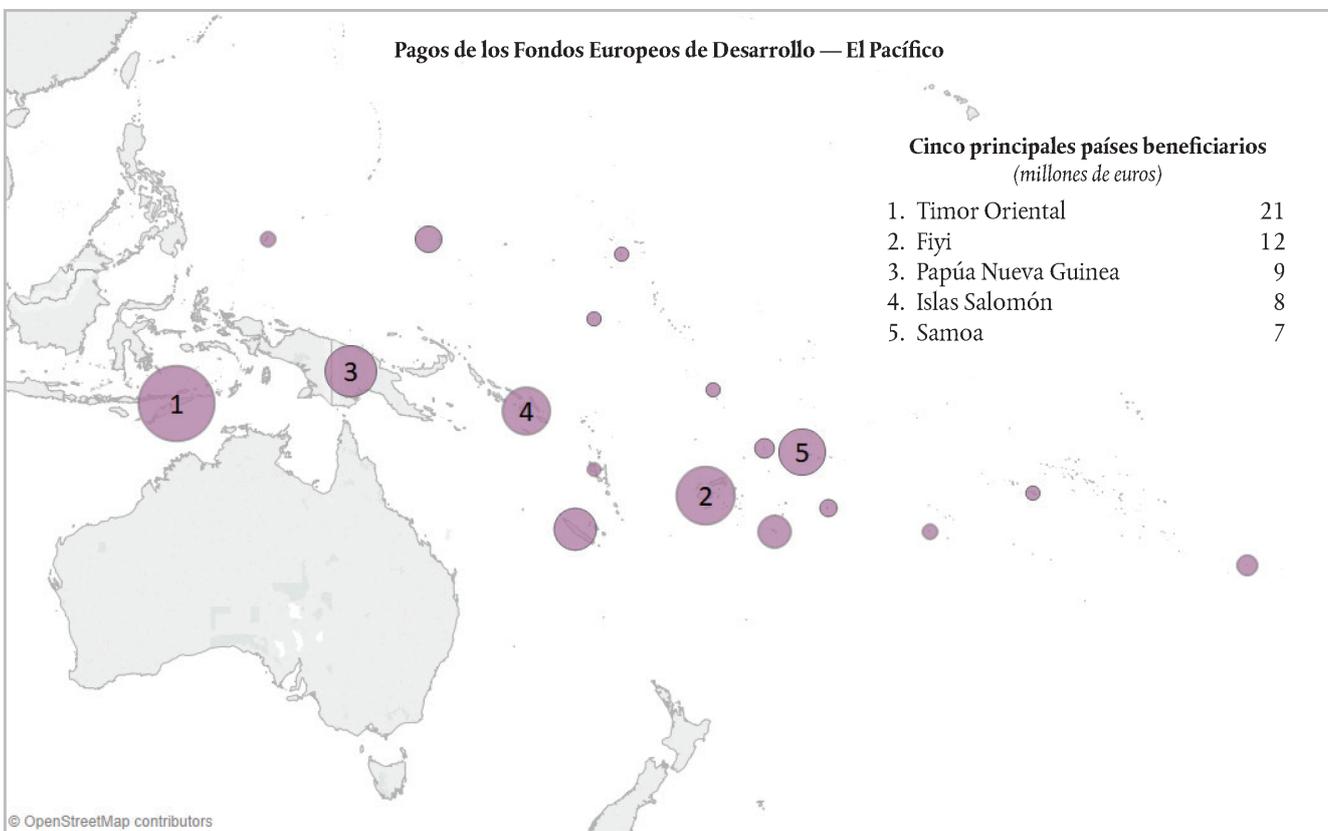
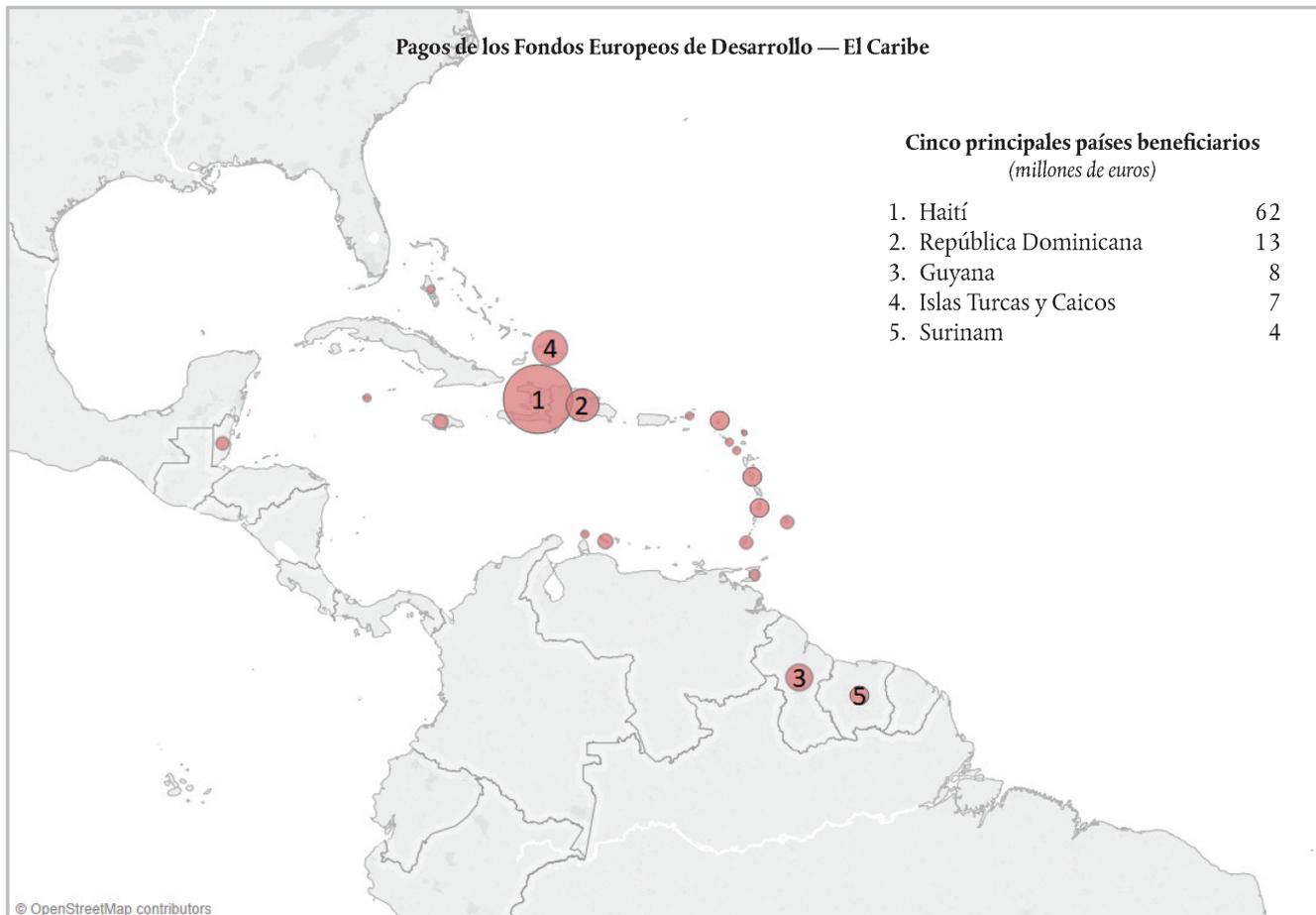
	2017	2016
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>		
Total de operaciones	142	143
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>		
Nivel de error estimado	4,5 %	3,3 %
Límite superior de error (LSE)	7,8 %	
Límite inferior de error (LIE)	1,2 %	

## ANEXO 2

## PAGOS DE LOS FED EN 2017 POR REGIÓN PRINCIPAL



Fuentes: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.



Fuentes: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

## ANEXO 3

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	No aplicable	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2014	<b>Recomendación 1:</b> EuropeAid debería establecer y aplicar procedimientos de control interno para garantizar la liquidación de la prefinanciación sobre la base de los gastos reales contraídos sin incluir los compromisos legales;	x						
	<b>Recomendación 2:</b> EuropeAid debería reforzar sistemáticamente su verificación de que los países socios aplican el tipo de cambio correcto para convertir los pagos de apoyo presupuestario en su moneda nacional;	x						
	<b>Recomendación 3:</b> EuropeAid debería asegurarse con el contratista responsable del estudio del PER de que se abordan los problemas que hemos detectado;				x			
	<b>Recomendación 4:</b> EuropeAid debería mejorar sus indicadores respecto de los valores objetivo, con respecto a los cuales se evalúan la eficiencia de los controles y su relación coste-eficacia, el enfoque adoptado para los costes y los procedimientos y sistemas de información de la gestión para medir los beneficios de los controles.	x						



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



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**