2022

Informes anuales

- **sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2022, y**
- **sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2022**

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1
Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2023

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

el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en sus reuniones de 6 y 20 de julio de 2023, ha aprobado sus

INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2022

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.

Cuando se adoptaron estos informes, los Miembros del Tribunal de Cuentas eran:

Tony Murphy (Presidente), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus

Índice

Página

Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2022 5

Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2022 402

Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2022 504

Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2022 540

Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2022

Índice

		Página
Introducción general		7
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	10
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	60
Capítulo 3	Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	104
Capítulo 4	Ingresos	183
Capítulo 5	Mercado único, innovación y economía digital	210
Capítulo 6	Cohesión, resiliencia y valores	233
Capítulo 7	Recursos naturales y medio ambiente	289
Capítulo 8	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	308
Capítulo 9	Vecindad y resto del mundo	326
Capítulo 10	Administración pública europea	350
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	362
Respuestas de las instituciones		402

Introducción general

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) es una institución de la Unión Europea (UE) y el auditor externo de sus finanzas. 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.

0.2. Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[1], nuestro informe anual sobre la ejecución del Presupuesto de la UE abarca tanto los ingresos como los gastos. Presentamos nuestra *declaración de fiabilidad* sobre las cuentas de la UE y sobre la conformidad del uso del presupuesto de la UE con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Esta declaración se completa con observaciones específicas sobre los ámbitos principales del gasto presupuestario de la UE. Los Fondos Europeos de Desarrollo se tratan en un informe anual separado.

0.3. El presupuesto general de la UE es adoptado anualmente por el Consejo de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo. En mayo de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Instrumento Europeo de Recuperación *(NextGenerationEU)*, de carácter provisional, constituido en respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 y financiado mediante emisión de bonos. El Instrumento Europeo de Recuperación proporciona financiación para el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*[2], que representa alrededor del 90 % de la financiación de dicho Instrumento, así como para complementos de programas existentes del marco financiero plurianual 2021-2027; esta financiación debe gastarse con arreglo a normas sectoriales.

0.4. Tanto el presupuesto general de la UE como el Instrumento Europeo de Recuperación están sujetos al *procedimiento de aprobación de la gestión*. Mediante este procedimiento, el Parlamento, por recomendación del Consejo, decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente sus responsabilidades presupuestarias. Nuestro informe anual, combinado en su caso con otros de nuestros productos, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión. Una vez publicado, transmitimos nuestro informe anual a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, al Consejo y al Parlamento Europeo.

---

[1] Artículos 285 a 287 del TFUE.

[2] Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

0.5. El presente informe anual se estructura de la siguiente manera:

— el ***capítulo 1*** contiene la declaración de fiabilidad, un resumen de los resultados de nuestra fiscalización de la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad[3] de las operaciones, e incluye la información de la Comisión sobre la regularidad, y una síntesis de nuestro enfoque de auditoría;

— el ***capítulo 2*** presenta nuestro análisis de la gestión presupuestaria y financiera;

— el ***capítulo 3*** presenta los aspectos relativos al rendimiento (es decir, la *economía*, la *eficiencia* y la *eficacia*) de la ejecución del presupuesto, centrándose en nuestro análisis y síntesis de información fundamental sobre el rendimiento procedente de informes especiales aprobados en 2022, y en nuestro seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestro informe de 2019 sobre el rendimiento del presupuesto de la UE y en nuestros informes especiales de ese mismo año;

— el ***capítulo 4*** presenta los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones relativas a los ingresos de la UE y de nuestro examen de los elementos de los sistemas de control interno para la gestión de los ingresos, así como de nuestro análisis de los informes anuales de actividades de la Comisión;

— los ***capítulos 5 a 10*** muestran, en las principales rúbricas del actual *marco financiero plurianual (MFP)* 2021-2027, los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones y de nuestro examen de los *informes anuales de actividades* de la Comisión y de otros elementos de sus sistemas de control interno, así como de otras disposiciones de gobernanza.

— el ***capítulo 11*** presenta los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones del MRR, así como nuestra revisión de los *informes anuales de actividades* de la Comisión, nuestra evaluación de determinados sistemas de control y supervisión y nuestro enfoque de auditoría para el MRR.

0.6. Nuestro objetivo es presentar nuestras constataciones de forma clara y concisa, si bien no siempre podemos evitar utilizar términos específicos de la UE, de sus políticas y presupuesto, y de contabilidad y auditoría. Hemos publicado en nuestro sitio web un glosario con una explicación de la mayoría de estos términos específicos, que se escriben en *cursiva* la primera vez que aparecen en cada capítulo.

[3] En lo sucesivo, en el presente informe anual, utilizaremos el término «regularidad» con el mismo sentido que «legalidad y regularidad».

0.7. Nuestra obligación, como auditor externo, es comunicar las constataciones de auditoría y extraer las conclusiones necesarias para ofrecer una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas de la UE y de la legalidad y regularidad de las operaciones.

0.8. Las respuestas de la Comisión (y, en su caso, de otras instituciones y órganos de la UE) a nuestras constataciones se adjuntan al presente informe.

0.9. Para más información sobre nuestro trabajo, pueden consultarse los informes anuales de actividades, los informes especiales, los documentos de análisis y los dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes, u otras decisiones con implicaciones para la gestión financiera de la UE, todos ellos disponibles en nuestro sitio web.

Capítulo 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

Índice

	Apartados
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente	**I.-XL.**
Introducción	**1.1.-1.4.**
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos	**1.3.-1.4.**
Constataciones de auditoría del ejercicio 2022	**1.5.-1.43.**
Fiabilidad de las cuentas	**1.5.-1.8.**
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	**1.5.-1.7.**
Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2022	**1.8.**
Regularidad de las operaciones	**1.9.-1.30.**
Nuestra auditoría abarca las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas	**1.10.-1.13.**
Persisten los errores en tipos específicos de gastos	**1.14.-1.17.**
La complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error	**1.18.-1.20.**
El gasto de alto riesgo representa una parte significativa de nuestra población de auditoría y está afectada por errores materiales	**1.21.-1.25.**
Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que contribuyen en mayor medida al nivel de error estimado en los gastos de alto riesgo	**1.26.-1.30.**
Información de la Comisión sobre regularidad	**1.31.-1.43.**
La estimación de error de la Comisión se sitúa muy por debajo de nuestro rango	**1.33.-1.35.**
Es probable que la evaluación de riesgos de la Comisión infravalore el nivel de riesgo	**1.36.-1.37.**
La Comisión ha mejorado su información sobre las correcciones financieras y la recuperación de fondos	**1.38.-1.42.**
Información sobre varios procedimientos en materia de Estado de Derecho	**1.43.**

Notificamos casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y la OLAF 1.44.-1.51.

Conclusiones 1.52.-1.56.

Resultados de auditoría 1.53.-1.56.

Anexos

Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría

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

Opinión

I. Hemos auditado:

a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados[1] y los informes de ejecución presupuestaria[2] correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022, aprobados por la Comisión el 28 de junio de 2023;

b) 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 nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2022, 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 en las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

---

[1] Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 966/2012 del Consejo (DO L 193 de 30.07.2018), p. 1, artículo 243.

[2] *Ibid*., artículo 244.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

IV. Con respecto al 2022, emitimos dos opiniones específicas sobre la legalidad y regularidad del gasto, atendiendo al hecho de que el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)* es un instrumento temporal ejecutado y financiado de manera radicalmente distinta al gasto presupuestario normal en el marco financiero plurianual (MFP).

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

V. En nuestra opinión, por la importancia que reviste el hecho descrito en el párrafo «Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario», el gasto presupuestario aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022 está significativamente afectado por error.

Opinión con reservas sobre la legalidad y regularidad del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

VI. En nuestra opinión, salvo los efectos de la cuestión descrita en el párrafo de «Fundamento de la opinión con reservas sobre la legalidad y la regularidad del gasto», los gastos aceptados en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022 son legales y regulares en todos sus aspectos significativos.

Fundamento de la opinión

VII. Hemos realizado la auditoría de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. En esa sección, también proporcionamos más información sobre el fundamento de nuestra opinión relativa a los ingresos (véase el apartado ***XXXV***) y los gastos del MRR (véase el apartado ***XXXVII***). Asimismo, hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código

de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

VIII. Nuestro nivel de error estimado en el gasto presupuestario aceptado en las cuentas es del 4,2 % para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022. Una proporción considerable de este gasto está significativamente afectada por error. Se trata principalmente de gastos basados en reembolsos, cuyo nivel de error estimado es del 6,0 %. Dichos gastos aumentaron a 110 100 millones de euros en 2022, lo que representa el 66,0 % de nuestra población de auditoría[3]. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

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

IX. 11e de los 13 pagos del MRR (y las correspondientes subvenciones y liquidaciones de prefinanciación) fueron objeto de constataciones cuantitativas. Seis de estos pagos estaban afectados por errores materiales. Además, identificamos casos de diseño deficiente de las medidas y de los hitos y objetivos subyacentes, así como problemas relativos a la fiabilidad de la información que los Estados miembros incluyeron en sus declaraciones de gestión. A partir de estos elementos, consideramos que la incidencia general de nuestras constataciones es significativa, pero no generalizada, para el gasto aceptado del MRR durante el ejercicio.

Cuestiones clave de auditoría

Evaluamos el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

X. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 80 600 millones de euros al final de 2022 (en 2021, 122 500 millones de euros).

XI. La mayor parte del pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, por un valor de 73 100 millones de euros (en 2021, 109 700 millones de euros). El pasivo registrado en las cuentas es una estimación

[3] Aportamos más información en nuestro informe anual de 2022, apartados ***1.22*** a ***1.26***.

del valor presente de los de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para satisfacer las obligaciones derivadas de las pensiones.

XII. El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Aunque la UE no ha creado un fondo de pensiones específico para cubrir el coste de futuras obligaciones derivadas de las pensiones, los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones, y los funcionarios contribuyen con una tercera parte del coste de financiación del régimen de pensiones. Eurostat calcula este pasivo en nombre del contable de la Comisión utilizando parámetros como el perfil de edad y la esperanza de vida de los funcionarios de la UE e hipótesis sobre las futuras condiciones económicas. Estos parámetros e hipótesis también son evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

XIII. La disminución del pasivo por pensiones en 2022 se debe principalmente al aumento del tipo de descuento nominal, que resulta afectado por un incremento de los tipos de interés generales[4].

XIV. La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad (JSIS), que ascendía a 5 700 millones de euros al final de 2022 (en 2021, 10 300 millones de euros). Este pasivo corresponde a los costes de la asistencia sanitaria del personal de la UE que se han de pagar tras la jubilación (neto de sus contribuciones).

XV. En el contexto de nuestra auditoría evaluamos los supuestos actuariales realizadas para estos regímenes y la consiguiente valoración. Esta evaluación se basa en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos independientes. Examinamos los datos básicos subyacentes a los cálculos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación del pasivo efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados.

XVI. Concluimos que el pasivo global por pensiones y otras prestaciones a empleados se presentan de manera fiel en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos las estimaciones significativas al cierre de ejercicio presentadas en las cuentas

XVII. Al final de 2022, el valor estimado de los gastos admisibles en que incurrieron los beneficiarios, pero aún no declarados, ascendía a 148 700 millones

[4] Cuentas anuales de la UE de 2022, nota 2.9.

de euros (en 2021, 129 900 millones de euros). Estos importes se registraron como gastos devengados[5].

XVIII. El aumento de esta estimación está relacionado principalmente con el MRR, que es la pieza central del Instrumento Europeo de Recuperación (*NextGenerationEU*), el instrumento temporal de recuperación con el objetivo de ayudar a reparar los daños económicos y sociales inmediatos provocados por la pandemia de COVID-19. Los pagos a los Estados miembros en el marco de este mecanismo siguen un perfil de tramos predefinido hasta 2026. Al final de 2022, los gastos devengados del MRR ascendían a 22 600 millones de euros (en 2021, 12 300 millones de euros).

XIX. Con objeto de evaluar estas estimaciones de final de año, examinamos el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios para comprobar su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se incurrió en la mayor parte de los gastos. Durante nuestro trabajo de auditoría de la muestra de facturas y pagos de prefinanciación, examinamos los cálculos relativos a la separación de ejercicios pertinentes para evitar el riesgo de que los devengos se hubieran declarado erróneamente. Asimismo, solicitamos explicaciones a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general utilizada para elaborar las estimaciones.

XX. Concluimos que el valor estimado total de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros se presenta de manera fiel en las cuentas anuales consolidadas.

Examinamos los activos generados por la retirada del Reino Unido

XXI. El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE. En virtud del acuerdo de retirada, el Reino Unido se comprometió a cumplir todas las obligaciones financieras adquiridas en anteriores MFP derivadas de su pertenencia a la UE.

XXII. Una vez finalizado el período de transición a 31 de diciembre de 2020, otras obligaciones recíprocas de la UE y el Reino Unido han dado lugar a deudas y créditos por cobrar para la UE. Estas obligaciones deben reflejarse en las cuentas anuales de la UE. La Comisión estimó que, en la fecha del balance, las cuentas de la UE reflejaban un importe neto adeudado por el Reino Unido de 23 900 millones de euros (en 2021, 41 800 millones de euros), de los cuales se calcula que

[5] Esta cantidad se compone de 85 900 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 62 800 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

9 100 millones de euros se pagarán en los 12 meses siguientes a la fecha de notificación.

XXIII. En el marco de nuestros procedimientos de auditoría normales, debatimos con la Comisión el calendario, la veracidad y la integridad del activo reconocido y de los pagos efectuados. Recalculamos los importes en cuestión, los conciliamos con los asientos subyacentes y comprobamos si los supuestos eran adecuados.

XXIV. Concluimos que la estimación del activo total reconocido en el proceso de retirada del Reino Unido se presenta correctamente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto que tuvo en las cuentas la guerra de agresión rusa contra Ucrania

XXV. El 24 de febrero de 2022, Rusia invadió Ucrania. Dado que la UE presta asistencia a Ucrania a través de préstamos y subvenciones, evaluamos los cálculos de la Comisión relativos a la correspondiente exposición de la UE al riesgo financiero, así como su base subyacente, para garantizar que las consecuencias reales y potenciales de este hecho significativo se reflejaran adecuadamente en las cuentas de la UE. Evaluamos los cálculos de la Comisión a la luz de nuestros propios datos y de los datos existentes al respecto.

XXVI. Concluimos que el tratamiento de la incidencia de la guerra de agresión rusa contra Ucrania en las cuentas consolidadas se presenta fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto en las cuentas de las medidas relativas al COVID-19

XXVII. Mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, la UE movilizó medios sustanciales para reforzar los sectores de la salud pública de los Estados miembros y mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia en la UE. La Comisión Europea emite deuda en los mercados de capital para financiar el Instrumento Europeo de Recuperación. Estos fondos se ponen a disposición de los Estados miembros como subvenciones no reembolsables o préstamos hasta una asignación previamente acordada. Estas actividades tuvieron un efecto significativo en los estados financieros. La parte más significativa del Instrumento Europeo de Recuperación es el MRR.

XXVIII. En el marco de nuestros procedimientos ordinarios de auditoría, auditamos los activos, los pasivos, los ingresos y los gastos, incluidos los relativos

al Instrumento Europeo de Recuperación. Concluimos que estos se presentan fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

Otras cuestiones

XXIX. La dirección se encarga de facilitar «otra información», término que abarca los «Datos financieros del ejercicio», pero no las cuentas consolidadas ni nuestro informe sobre estas. Nuestra opinión sobre las cuentas consolidadas no abarca esta otra información, ni formula ninguna conclusión de garantía sobre la misma. En relación con nuestra fiscalización de las cuentas consolidadas, tenemos la responsabilidad de leer la «otra información» y, a partir de dicha lectura, valorar si es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si presentan alguna inexactitud significativa. Si llegamos a la conclusión de que la «otra información» contiene alguna inexactitud significativa, es nuestra obligación notificarlo. No tenemos nada que notificar en este sentido.

Responsabilidades de la dirección

XXX. 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 debe garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros se ajusten a las normas (legislaciones, regulaciones, principios, normas y estándares) 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).

XXXI. 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.

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

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

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

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

XXXV. En el ámbito de los ingresos, nuestro 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, 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 basados en residuos de embalajes de plástico no reciclados, revisamos el proceso de compilación de datos de previsiones y los controles efectuados por la Comisión con respecto al cálculo de las contribuciones de los Estados miembros a partir de estos datos hasta la recepción e inclusión de estos importes en las cuentas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y analizamos el flujo de derechos hasta la recepción de estos importes por la Comisión y su inclusión en las cuentas. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. Como consecuencia de ello, los derechos de importación efectivamente recaudados serán inferiores al importe que teóricamente debería

percibirse. Esta diferencia se denomina «brecha fiscal de aduanas». Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros ni entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos.

XXXVI. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Examinamos los pagos de anticipos 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.

XXXVII. En cuanto a los gastos del MRR, a diferencia de los presupuestarios, la condición principal de pago es el cumplimiento satisfactorio de los hitos o metas predefinidos. En consecuencia, nuestra auditoría se centra en dilucidar si se cumplieron las condiciones de pago y de subvencionabilidad horizontal. Puesto que el cumplimiento de la legislación nacional y de la UE en el gasto efectuado por los perceptores finales no constituye una condición para los pagos del MRR, en nuestra auditoría no se evalúa sistemáticamente de este aspecto. El Reglamento del MRR no establece otros criterios de interpretación de la palabra «satisfactoriamente», lo cual deja un amplio margen a la Comisión al evaluar el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos. La evaluación de los logros cualitativos requiere seguir varios criterios que den lugar a distintas interpretaciones posibles. Este riesgo está particularmente presente si los hitos u objetivos se caracterizan por su vaguedad.

XXXVIII. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

a) Identificamos y valoramos 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. Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra 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) Adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría

que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.

c) Evaluamos 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) Llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos 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 llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.

e) Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

f) Obtenemos 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. Nos encargamos de dirigir, supervisar y llevar a cabo la fiscalización, y somos responsables únicos de nuestra opinión de auditoría.

XXXIX. Comunicamos 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.

XL. Determinamos 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. Describimos estas cuestiones en nuestro informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinamos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar

que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

20 de julio de 2023

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburgo

Introducción

1.1. El presente capítulo del informe anual:

a) expone el contexto de nuestra *declaración de fiabilidad* y una síntesis de nuestras constataciones y conclusiones sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las *operaciones* subyacentes, incluida la información de la Comisión sobre la regularidad;

b) presenta información sobre nuestras notificaciones de casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y nuestras auditorías sobre la actuación de la UE para combatir el fraude;

c) resume nuestro enfoque de auditoría (véase el ***anexo 1.1***).

1.2. El ejercicio 2022 fue el segundo en el que nuestro trabajo abarcó los pagos efectuados con cargo al *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*[6]. Los resultados de este trabajo constituyen la base de nuestra opinión de 2022 sobre la regularidad del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Dado que el MRR es un instrumento temporal establecido y financiado de una manera fundamentalmente diferente del gasto presupuestario en el marco de los *marcos financieros plurianuales (MFP)*, presentamos nuestras observaciones sobre los gastos del MRR en un capítulo separado (***capítulo 11***).

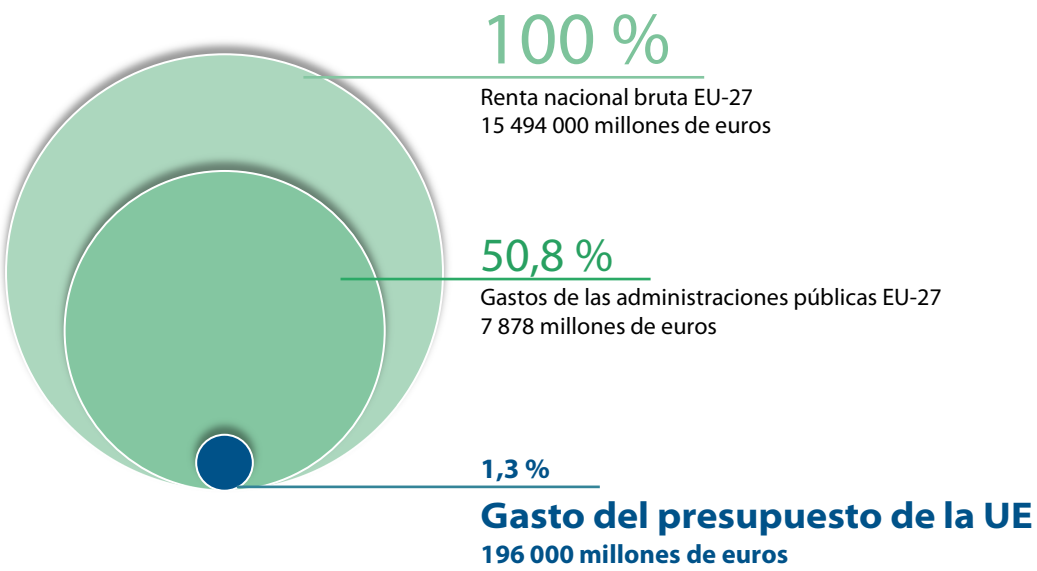
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos

1.3. El gasto de la UE es un instrumento importante para alcanzar objetivos políticos, pero no el único. Existen otras medidas importantes, como, por ejemplo, los marcos legislativos y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la UE. En 2022, el gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros (7 878 millones de euros) representaba el 50,8 % de su *renta nacional bruta* (15 494 millones de euros). El gasto del presupuesto de la UE ascendió a 196 000 millones de euros, lo que equivale al 2,5 % del gasto público total de los Estados miembros de la UE y al 1,3 % de su renta nacional bruta (véase la ***ilustración 1.1***). Teniendo en cuenta los pagos adicionales de 47 300 millones de euros

[6] Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

procedentes de los *ingresos afectados* para subvenciones del MRR (véase el apartado ***2.7***), los pagos totales en 2022 ascendieron a 243 300 millones de euros[7].

Ilustración 1.1 — Gasto del presupuesto de la UE en 2022 y gasto de las administraciones públicas como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB)



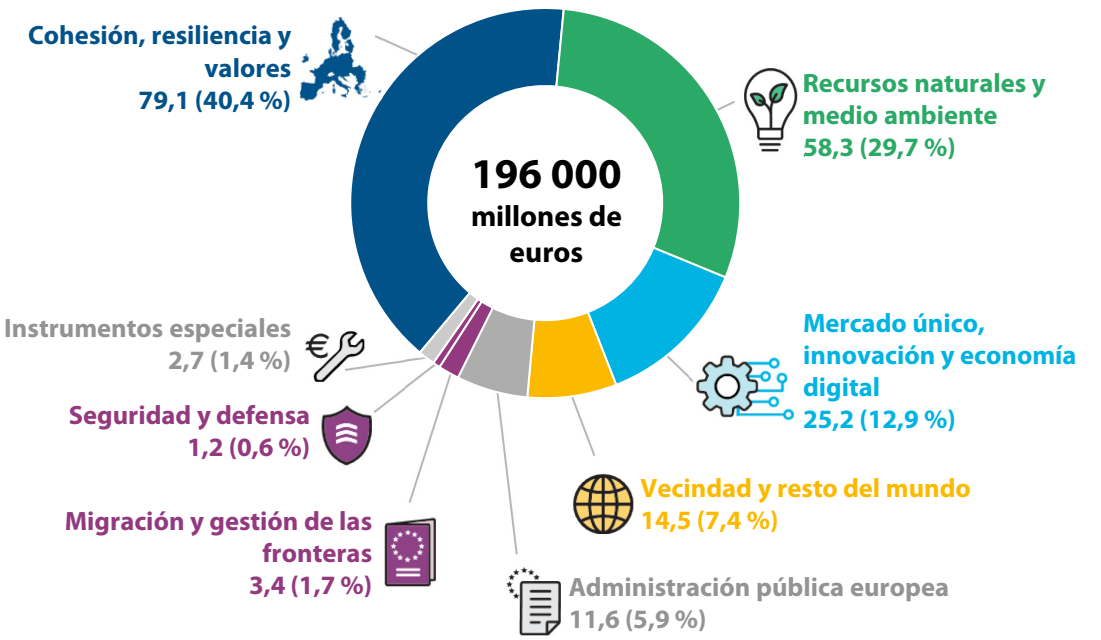
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos sobre la RNB de la EU-27 procedentes de las cuentas anuales consolidadas de la Comisión Europea de 2022 — Anexo A — Ingresos, y gastos generales de las administraciones públicas de la Europa de los Veintisiete: Base de datos de Eurostat — Government revenue, expenditure and main aggregates; datos extraídos el 25.4.2023; gasto presupuestario de la UE: Comisión Europea – Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2022.

1.4. 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 regímenes de gasto plurianual. Los pagos con cargo al presupuesto de la UE para 2022 ascendieron a 140 800 millones de euros en pagos únicos, intermedios o finales, más 55 200 millones de euros en prefinanciación. Como se muestra en la ***ilustración 1.2***, la mayor parte del presupuesto de la UE se destinó a «Cohesión, resiliencia y valores» y a «Recursos naturales y medio ambiente», seguidos de «Mercado único, innovación y economía digital».

[7] Cuentas anuales consolidadas provisionales de la UE correspondientes al ejercicio 2022, estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, sección 6.3 del MFP: Ejecución de los *créditos* de pago.

Ilustración 1.2 – Gastos del presupuesto de la UE de 2022 por rúbrica del MFP

(miles de millones de euros)



MFP 1 (capítulo 5)	Mercado único, innovación y economía digital
MFP 2 (capítulo 6)	Cohesión, resiliencia y valores
MFP 3 (capítulo 7)	Recursos naturales y medio ambiente
MFP 4 (capítulo 8)	Migración y gestión de las fronteras
MFP 5 (capítulo 8)	Seguridad y defensa
MFP 6 (capítulo 9)	Vecindad y resto del mundo
MFP 7 (capítulo 10)	Administración pública europea
Instrumentos especiales	(fuera del MFP)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Constataciones de auditoría del ejercicio 2022

Fiabilidad de las cuentas

Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales

1.5. Nuestras observaciones se refieren a las *cuentas consolidadas* de la UE[8] (las «cuentas») del ejercicio 2022, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 30 de junio de 2023, antes de la fecha final de presentación con arreglo al *Reglamento Financiero*. Las cuentas van acompañadas de la sección «Datos financieros del ejercicio»[9], que no se incluye en nuestra opinión de auditoría. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, hemos evaluado su coherencia con la información de las cuentas.

1.6. Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2022, el pasivo total ascendía a 577 200 millones de euros, frente a los 445 900 millones de euros del activo total. La diferencia de 131 300 millones de euros representaba los activos netos (negativos), que incluían las reservas y la parte de los gastos ya efectuados por la UE hasta el 31 de diciembre que deberán financiarse con cargo a futuros presupuestos. El *resultado económico* (negativo) de 2022 fue de 91 900 millones de euros. Los importes gastados para el *Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)* han contribuido de manera significativa a los mencionados activos negativos.

1.7. Nuestra auditoría reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. En el ***capítulo 2*** presentamos los resultados de nuestro trabajo sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2022

1.8. Las cuestiones clave de auditoría son las que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros

---

[8] Artículo 241 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046.

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

del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al auditar los estados financieros en su conjunto y formarnos una opinión al respecto, no emitimos una opinión específica sobre ellas. Notificamos cuestiones clave de auditoría en nuestra declaración de fiabilidad.

Regularidad de las operaciones

1.9. Examinamos los ingresos y los gastos de la UE para evaluar si los cobros y los pagos son conformes a las normas y los reglamentos aplicables[10]. En el ***capítulo 4*** se presentan los resultados de auditoría de los ingresos, y, en los ***capítulos 5 a 10***, de los gastos. Informamos sobre el MRR en el ***capítulo 11***.

Nuestra auditoría abarca las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas

1.10. Hemos obtenido garantías razonables para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. La muestra de 65 operaciones examinadas se concibió para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos presupuestarios de la UE, que comprenden los ingresos procedentes de los recursos propios (derechos de aduana y recursos basados en el impuesto sobre el valor añadido, los residuos de envases de plástico no reciclados y la renta nacional bruta) y los ingresos procedentes de otras fuentes. Además, nuestra muestra incluía ingresos afectados externos utilizados para financiar el componente (de subvención) no reembolsable[11] del MRR (véanse los apartados ***4.2 a 4.4***).

1.11. Con respecto a los gastos, seleccionamos una muestra representativa de 760 operaciones que incluyen transferencias de fondos procedentes del presupuesto de la UE a los *perceptores finales* del gasto de la UE (véanse los apartados ***(18)*** y ***(19)*** del ***anexo 1.1***). La comprobación de estas operaciones contribuyó a nuestra declaración general de fiabilidad y a nuestra estimación del nivel de irregularidad de las operaciones en toda la población de auditoría, en gastos de alto y de bajo riesgo

---

[10] Incluidas las operaciones de los MFP 2014-2020 y anteriores.

[11] Esto comprende los empréstitos contraídos por la Comisión para proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, que la UE tendrá que reembolsar en el futuro.

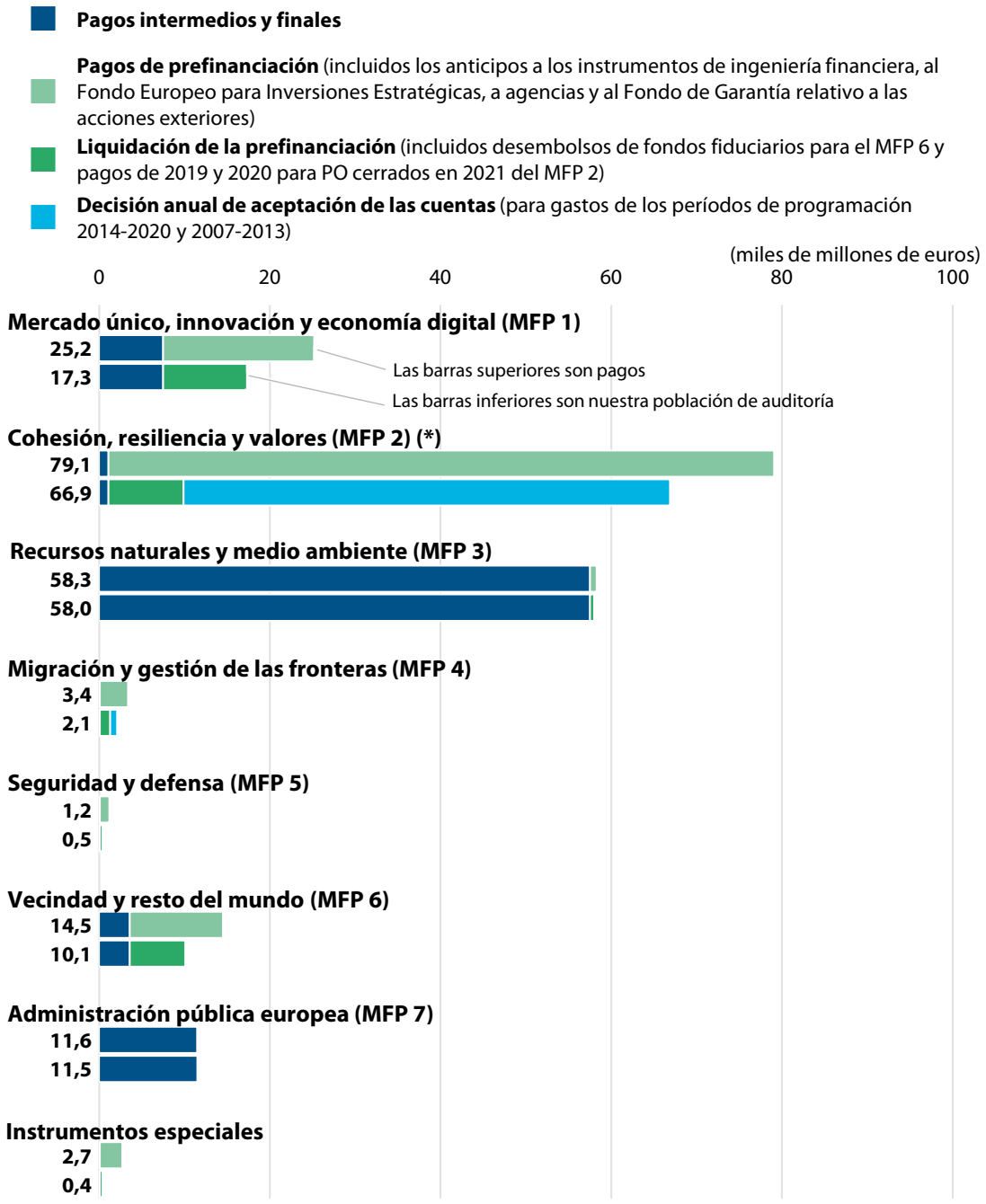
(véase el apartado ***1.18***) y en cada rúbrica del MFP para la que emitimos una evaluación específica (rúbricas 1, 2, 3 y 7).

1.12. Nuestra población auditada de 2022 ascendió a 245 300 millones de euros (véase la ***ilustración 4.1***). Nuestra población examinada para comprobar el gasto ascendió a 166 800 millones de euros, incluidos los complementos del Instrumento Europeo de Recuperación a los programas del MFP existentes para el período 2021-2027, que deben gastarse de conformidad con las normas sectoriales específicas. Estos importes resultan, entre otros conceptos, de las contribuciones del Reino Unido y pagos al Reino Unido con arreglo a las condiciones descritas en el acuerdo de retirada[12].

1.13. En la ***ilustración 1.3*** se compara la población de auditoría examinada para comprobar los gastos (desglosados en pagos intermedios y finales, *liquidaciones* de prefinanciación y decisiones anuales de aceptar las cuentas) con el gasto de la UE por rúbrica del MFP (véase el apartado ***(18)*** del ***anexo 1.1***).

[12] Artículos 136 y 138 del 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.

Ilustración 1.3 – Comparación entre nuestra población de auditoría (166 800 millones de euros) y el gasto presupuestario de la UE (196 000 millones de euros) por rúbrica del MFP en 2022



(*) Con respecto a nuestra población de auditoría de 66 900 millones de euros correspondiente a «Cohesión, resiliencia y valores», véanse los apartados ***6.8*** y ***6.9***.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Persisten los errores en tipos específicos de gastos

1.14. Nuestras principales constataciones con respecto a la regularidad de los ingresos y gastos de la UE fueron las siguientes:

a) **Ingresos:** La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de las operaciones de ingresos no era significativo. Los sistemas de gestión de los ingresos que examinamos eran eficaces en general. Sin embargo, algunos de los controles internos clave de los *recursos propios tradicionales* que hemos evaluado en algunos Estados miembros, la gestión de los casos de admisión en pérdida de los recursos propios tradicionales, y la gestión de las reservas del IVA y de las observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales en la Comisión fueron parcialmente eficaces. Como afirmamos en nuestro reciente informe especial sobre la RNB[13], los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general por la verificación de la Comisión, pero había margen para una mayor priorización de las acciones. También constatamos el retraso en la aplicación de determinadas medidas del plan de acción aduanero de la Comisión que contribuyen a reducir la brecha fiscal de aduanas. Esta insuficiencia no afecta a nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos, ya que no se refiere a las operaciones subyacentes a las cuentas, sino al riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos (véase el ***capítulo 4***).

b) **Gastos:** Nuestras pruebas de auditoría indican que el nivel global de error[14] era significativo en un 4,2 %[15] (véase la ***ilustración 1.4***). El nivel de error viene determinado principalmente por la rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores», que era el ámbito que más contribuía a este porcentaje con (2,5 puntos porcentuales), seguido de «Recursos naturales y medio ambiente» (0,8 puntos porcentuales), «Vecindad y resto del mundo» (0,4 puntos porcentuales) y «Mercado único, innovación y economía digital» (0,3 puntos porcentuales). Los errores materiales persisten en los gastos de alto riesgo, que se basan principalmente en reembolsos (véanse los apartados y ***1.18*** a ***1.20***). En 2022, este gasto representaba el 66,0 % de nuestra población de auditoría.

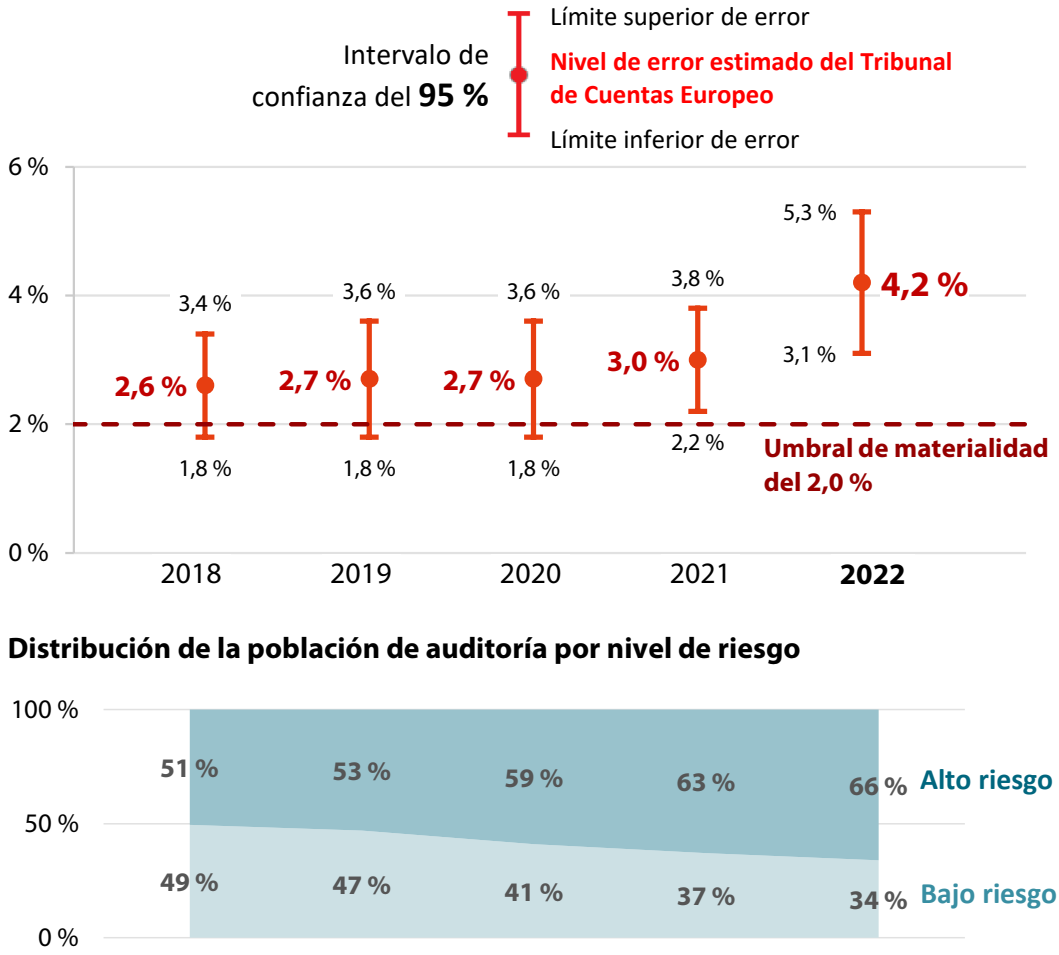
---

[13] Informe Especial 25/2022: «Verificación de la renta nacional bruta para la financiación del presupuesto de la UE - Los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones».

[14] La definición de «error» figura en el ***anexo 1.1***, apartado ***(24)***.

[15] Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el *nivel estimado de error* de la población está comprendido entre el 3,1 % y el 5,3 % (límites inferior y superior de error, respectivamente).

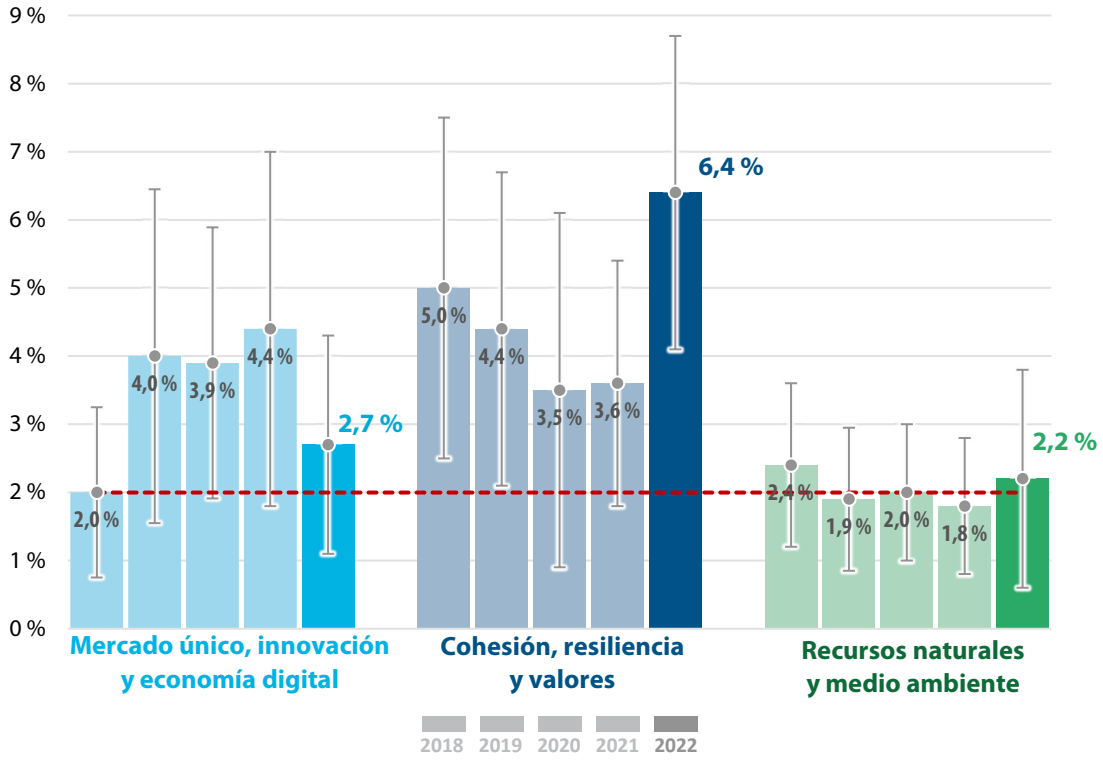
Ilustración 1.4 – Nivel de error estimado y población de auditoría (2018-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.15. En la ***ilustración 1.5*** se comparan nuestros niveles de error estimados para «Mercado único, innovación y digital», «Cohesión, resiliencia y valores» y «Recursos naturales y medio ambiente» entre 2018 y 2022. Para mayor información, véanse los apartados ***1.16*** y ***1.17*** y los ***capítulos 5 a 7***.

Ilustración 1.5 – Niveles estimados de error en las rúbricas 1, 2 y 3 del MFP (2018-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.16. En este ejercicio, tanto nuestro *nivel estimado de error* de la rúbrica 2 del MFP («Cohesión, resiliencia y valores») como el número de errores detectados fueron superiores a los de ejercicios precedentes. Estos aumentos no responden a un patrón geográfico. Sin embargo, hallamos un aumento de los tipos específicos de error, como costes no subvencionables e incumplimiento de las normas de contratación pública (véase el apartado ***1.22***). También observamos que se aproxima el final del período de subvencionabilidad de los programas 2014-2020 (31 de diciembre de 2023), lo que añade presión de absorción. Además, se dotó a los Estados miembros de una flexibilidad considerable en cuanto a la reprogramación de fondos (incluida la financiación adicional a través de *REACT-UE*) y la declaración de gastos desde 2020. Por otra parte, es posible que, durante el período del COVID-19, disminuyera la eficacia de los controles y verificaciones realizados por las autoridades de gestión y auditoría (véase el apartado ***6.17***).

1.17. En la rúbrica 3 del MFP («Recursos naturales y medio ambiente»), observamos un incremento en el número de pequeñas declaraciones excesivas de las superficies, tanto en los pagos directos como en las medidas de desarrollo rural, pasando de 4 errores en 2021 a 16 en 2022, lo cual puede indicar insuficiencias

específicas en la gestión del *sistema de identificación de parcelas* en algunos Estados miembros.

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

1.18. Tras un análisis de riesgos basado en anteriores resultados de auditoría y en la evaluación de los sistemas de gestión y control, dividimos nuestra población de auditoría de las operaciones subyacentes en gastos de alto y de bajo riesgo para seleccionar nuestra muestra representativa. Consideramos que:

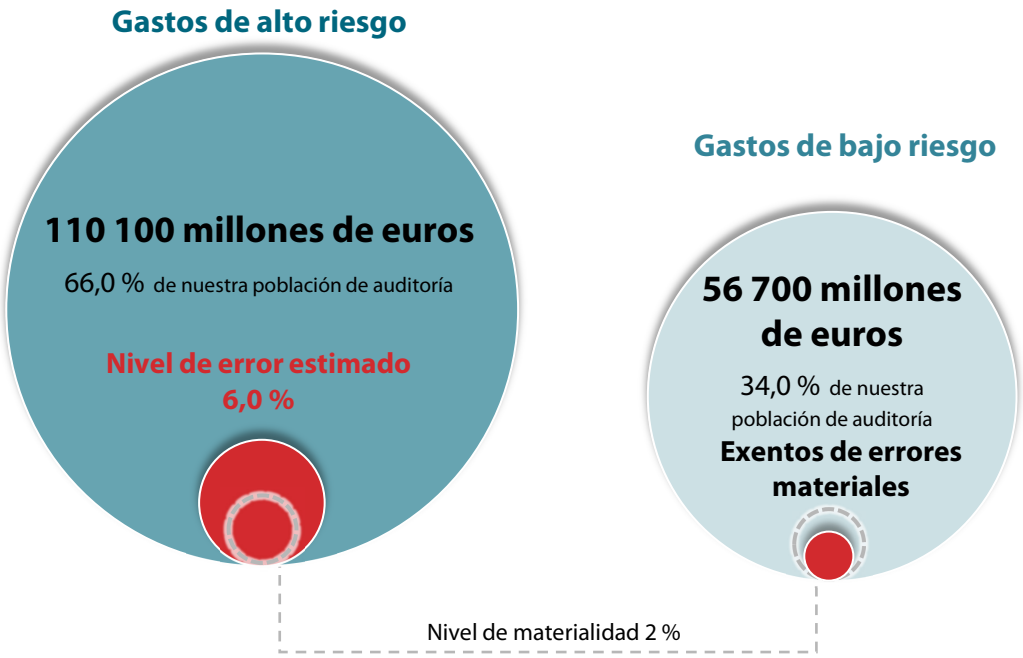
— el riesgo de error es menor en los gastos sujetos a normas simplificadas. Este tipo de gasto abarca principalmente, por un lado, los **pagos basados en derechos** que dependen del cumplimiento de determinados requisitos, normalmente simples, por parte de los beneficiarios, y, por otro, una parte de los gastos administrativos (salarios y pensiones de los funcionarios de la UE);

— el riesgo de error es menor en los gastos sujetos a normas simplificadas. sobre todo en el caso de los **pagos basados en reembolsos**, cuyos beneficiarios tienen que presentar declaraciones de los costes subvencionables en que han incurrido. Para obtener los pagos, los solicitantes, además de demostrar que ejercen una actividad subvencionable, deberán aportar pruebas de los costes reembolsables en que hayan incurrido, lo que supone ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto (por ejemplo, mediante contratación pública o con arreglo a las normas sobre *ayudas estatales*).

1.19. En 2022 constatamos una vez más que los gastos de bajo riesgo no contenían errores materiales, mientras que los gastos de alto riesgo seguían afectados por errores materiales. Por consiguiente, nuestros resultados de auditoría de 2022 corroboran nuestra evaluación, reflejada en nuestro análisis y clasificación de riesgos, de que el modo en que se desembolsan los gastos incide en el riesgo de error.

1.20. Considerando los resultados de nuestra comprobación en todas las rúbricas del MFP, estimamos que el nivel de error en el gasto de alto riesgo se sitúa en el 6,0 % (en 2021, el 4,7 %), superior al *umbral de materialidad* del 2,0 %. En la ***ilustración 1.6*** y en los apartados ***1.21*** a ***1.29*** se ofrece más información sobre la población de alto riesgo y los errores que encontramos en ella.

Ilustración 1.6 – Desglose de la población de auditoría de 2022 en gastos de alto y de bajo riesgo

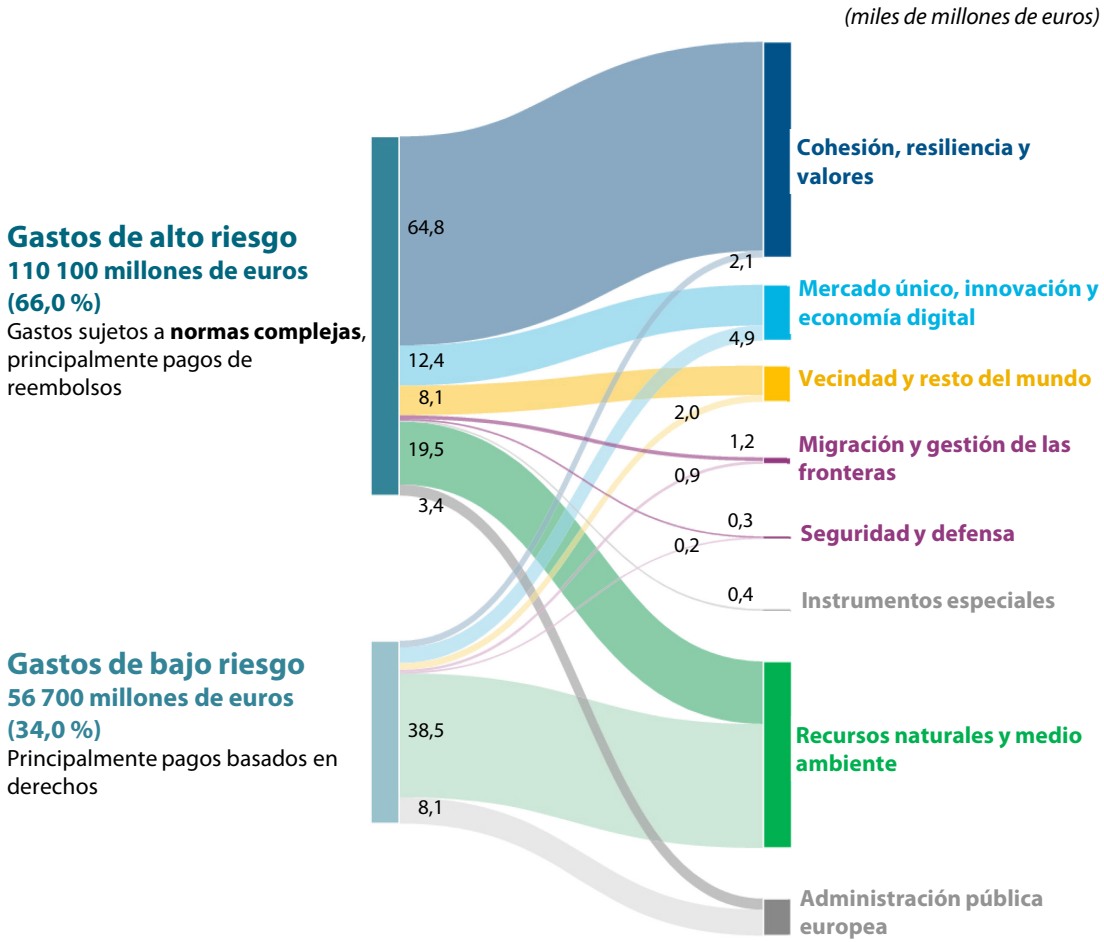


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El gasto de alto riesgo representa una parte significativa de nuestra población de auditoría y está afectada por errores materiales

1.21. El gasto de alto riesgo representa el 66,0 % de nuestra población de auditoría y ha aumentado con respecto al año pasado, cuando representaba alrededor del 63,2 %. En la ***ilustración 1.7*** se muestra que «Cohesión, resiliencia y valores» constituye la mayor parte de nuestra población de alto riesgo (46 800 millones de euros), seguida de «Recursos naturales y medio ambiente» (19 500 millones de euros), «Mercado único, innovación y economía digital» (12 400 millones de euros) y «Vecindad y resto del mundo» (8 100 millones de euros). En los apartados ***1.22*** a ***1.25*** se resumen las constataciones de cada uno de estas rúbricas.

Ilustración 1.7 – Desglose de los gastos de alto y bajo riesgo por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.22. «Cohesión, resiliencia y valores» (***capítulo 6***): el gasto en este ámbito se ejecuta principalmente a través del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER), el *Fondo de Cohesión* (FC) y el *Fondo Social Europeo Plus* (FSE+). Predominan los pagos basados en reembolsos, que consideramos de alto riesgo. Los principales tipos de error detectados y cuantificados fueron gastos y proyectos no subvencionables, e infracciones de las normas del mercado interior y de la contratación pública (en particular, el incumplimiento de las normas de ayuda estatal).

1.23. «Recursos naturales y medio ambiente» (***capítulo 7***): Nuestros resultados indican que el nivel o el error fueron significativos en ámbitos de gasto que consideramos de alto riesgo (desarrollo rural, medidas de mercado y el resto de ámbitos políticos de la rúbrica 3 del MFP que no pertenecen a la *política agrícola común (PAC)*). Estos ámbitos de gasto representan alrededor del 34 % del gasto de

esta rúbrica, principalmente mediante reembolsos. Los errores más comunes detectados en este ámbito consisten en beneficiarios o gastos que no cumplen los requisitos de subvencionabilidad y en incumplimiento de los compromisos agroambientales.

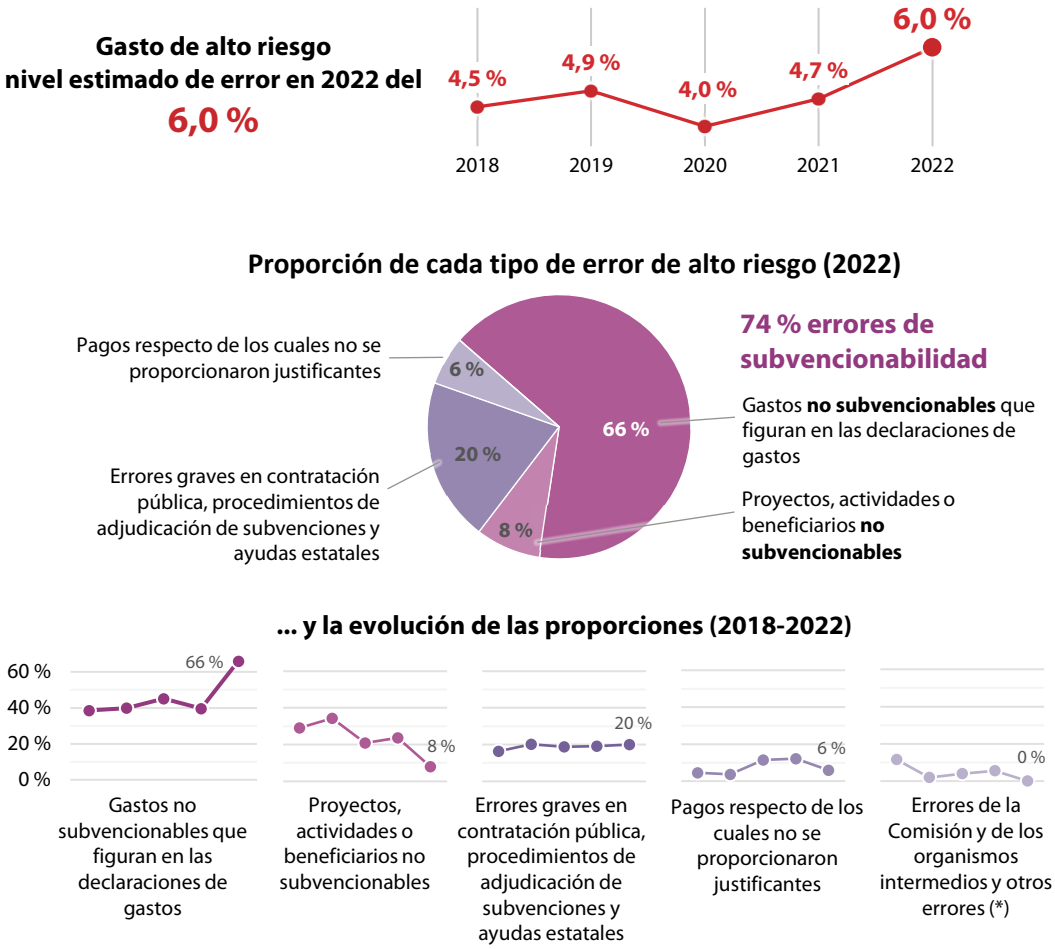
1.24. «Mercado único, innovación y economía digital» (***capítulo 5***): Como en ejercicios precedentes, el gasto en investigación (principalmente, Horizonte 2020) sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error. Los errores en este ámbito comprenden diversas categorías de costes no subvencionables (en particular, importes no subvencionables relacionados con costes directos de personal, otros *costes directos* y subcontratación). En otros programas y actividades, detectamos un *error cuantificable* en una de las 35 operaciones de la muestra, que correspondía a una *irregularidad* en el procedimiento de contratación de un proyecto del Mecanismo «Conectar Europa».

1.25. «Vecindad y resto del mundo» (***capítulo 9***): La mayoría del gasto en este ámbito se basa en reembolsos y abarca *acciones externas* financiadas con cargo al presupuesto de la UE. Consideramos que todos los tipos de gastos de esta rúbrica son de alto riesgo, salvo los pagos de *apoyo presupuestario* y los gastos administrativos, que representan alrededor del 20 %. La mayoría de los errores detectados en los gastos de alto riesgo en este ámbito corresponden a costes no subvencionables, ausencia de documentos justificativos esenciales, incumplimiento de las normas de contratación pública y gastos no efectuados.

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

1.26. Al igual que en los últimos ejercicios, a continuación describimos con detalle los tipos de error detectados en los gastos de alto riesgo, dado que es el ámbito en el que persisten los errores materiales. En la ***ilustración 1.8*** se muestra la contribución, por tipo de error, al nivel de error estimado en 2022 en el caso de los gastos de alto riesgo, junto con las estimaciones de 2018 a 2022.

Ilustración 1.8 – Contribución al nivel de error estimado de 2022 en los gastos de alto riesgo, por tipo de error



(*) Los errores de la Comisión y de los organismos intermedios y otros errores fueron del 0,4 % en 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.27. En 2022, seguimos constatando que los errores de subvencionabilidad, principalmente en «Cohesión, resiliencia y valores», «Recursos naturales y medio ambiente» y «Mercado único, innovación y economía digital», fueron los que más contribuyeron a nuestro nivel de error estimado para los gastos de alto riesgo, en un 74 % (en 2021, 63,3 %). Dentro de estos errores, los gastos no subvencionables incluidos en las declaraciones de gastos contribuyeron en un 66 %, y los proyectos, actividades o beneficiarios no subvencionables, en un 8 %.

1.28. En 2022, hallamos errores relacionados con infracciones de las normas sobre ayudas estatales en «Cohesión, resiliencia y valores» y de la normativa sobre contratación pública en «Cohesión, resiliencia y valores», «Vecindad y resto del mundo», «Administración pública europea» y «Seguridad y defensa». Estos errores

contribuyeron en un 20 % a nuestro nivel de error estimado para el gasto de alto riesgo (en 2021, 19,1 %).

1.29. Además, los pagos para los que no se facilitó documentación justificativa esencial siguió afectando al nivel de error en los gastos de alto riesgo, principalmente en «Vecindad y resto del mundo» y «Cohesión, resiliencia y valores». Estos errores contribuyeron en un 6 % (en 2021, 12,1 %) a nuestro nivel de error estimado en los gastos de alto riesgo.

No hemos encontrado un nivel significativo de error en los gastos de bajo riesgo.

1.30. Para los gastos de bajo riesgo, que representaban el 34,0 % de nuestra población de auditoría, concluimos que el nivel de error estimado es inferior a nuestro umbral de materialidad del 2,0 %, al igual que en 2020 y 2021. Los gastos de bajo riesgo comprenden principalmente pagos basados en derechos, parte de los gastos administrativos («Salarios y pensiones de los funcionarios de la UE», ***capítulo 10***) y apoyo presupuestario a países no pertenecientes a la UE («Vecindad y resto del mundo», ***capítulo 9***) (véase la ***ilustración 1.7***). Entre los pagos basados en derechos figuran las *ayudas directas* a los agricultores («Recursos naturales y medio ambiente», ***capítulo 7***) y las acciones de movilidad de estudiantes y otras acciones en el marco de *Erasmus+* («Cohesión, resiliencia y valores», ***capítulo 6***).

Información de la Comisión sobre regularidad

1.31. La responsabilidad con respecto a la ejecución del presupuesto de la UE recae, en última instancia, en la Comisión, con independencia del modo de gestión (es decir, directa, indirecta o en régimen de gestión compartida). La Comisión da cuenta de sus acciones en cinco documentos que forman parte del paquete integrado de información financiera y rendición de cuentas:

a) *informe anual de gestión y rendimiento*;

b) cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea;

c) informe sobre el seguimiento de la *aprobación de la gestión* del ejercicio precedente;

d) informe a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria sobre las auditorías internas efectuadas en el ejercicio precedente;

e) previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE.

1.32. El informe anual de gestión y rendimiento resume información clave sobre el control interno y la gestión financiera a que se refieren los *informes anuales de actividades* (IAA) de las direcciones generales (DG) de la Comisión. Los encargados de la elaboración de estos informes se determinan en el reparto de responsabilidades establecido en las disposiciones de gobernanza de la Comisión. Corresponde a los directores generales la responsabilidad en cuanto a la fiabilidad de la información proporcionada en los IAA respectivos, mientras que el Colegio de Comisarios aprueba los informes anuales de gestión y rendimiento y, en consecuencia, recae en este la titularidad última en cuanto a la elaboración del informe y la información que en él se presenta.

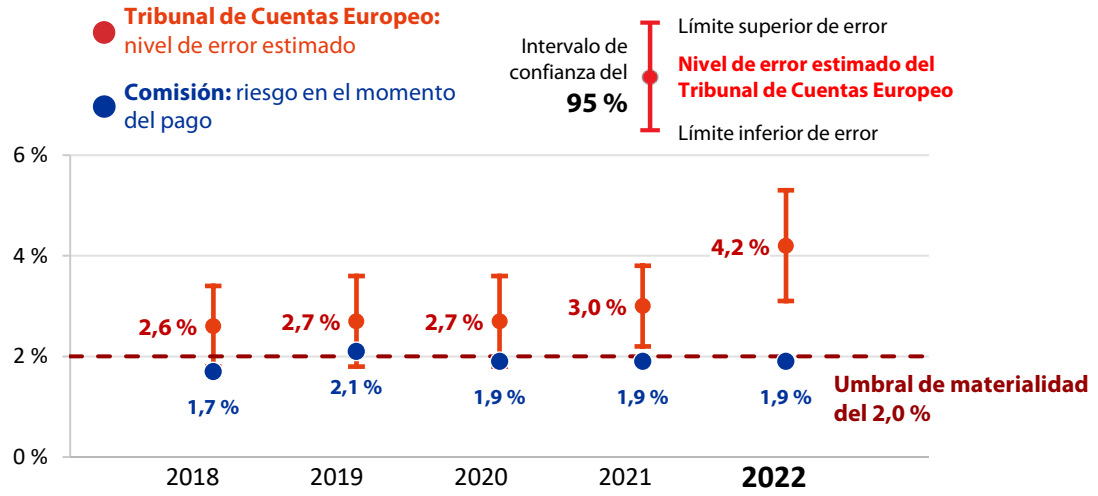
La estimación de error de la Comisión se sitúa muy por debajo de nuestro rango

1.33. En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta un riesgo estimado en el momento del pago[16] para las operaciones subyacentes a las cuentas de 2022. El riesgo en el momento del pago representa la estimación efectuada por la Comisión del importe en el momento del pago, que ha sido pagado sin haberse respetado la normativa aplicable. Este concepto es el más próximo a nuestro nivel de error estimado.

1.34. En la ***ilustración 1.9*** se presentan las cifras de la Comisión correspondientes al importe de riesgo en el momento del pago junto con la horquilla de nuestro nivel de error estimado. El riesgo en el momento del pago para 2022 es del 1,9 %, muy por debajo de nuestra estimación del nivel de error del 4,2 % (en 2021, 3,0 %) y está por debajo de nuestra horquilla, que se sitúa entre el 3,1 % y el 5,3 %.

[16] El artículo 247, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento Financiero exige que se incluya en los informes anuales de gestión y rendimiento una estimación del nivel de error en el gasto de la UE.

Ilustración 1.9 – Estimación efectuada por la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago frente a nuestro nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

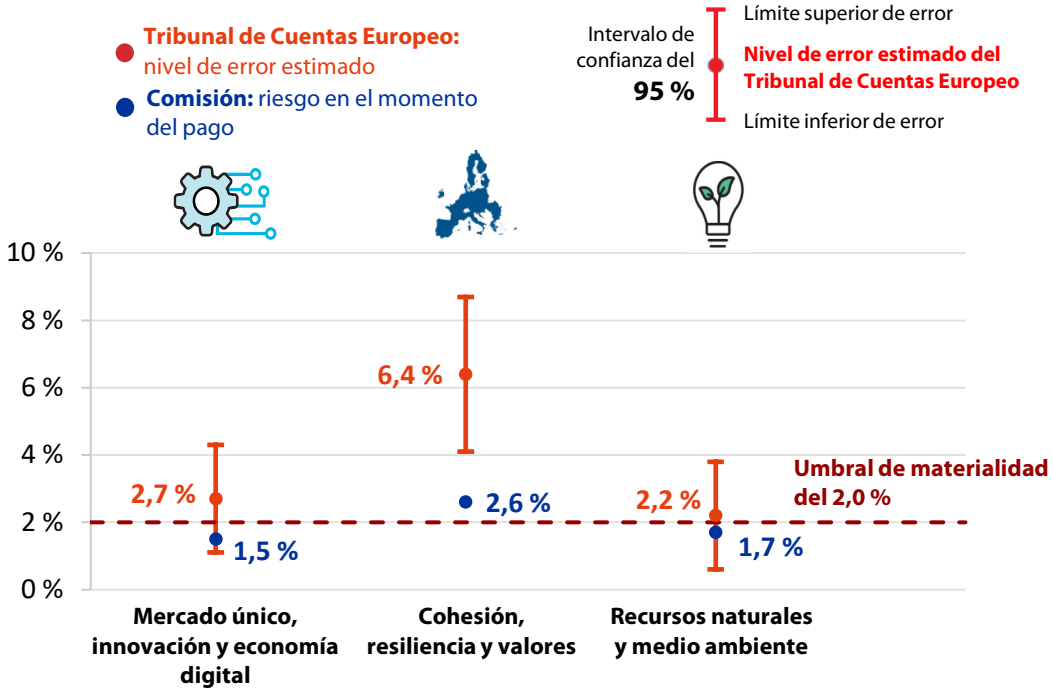
1.35. El riesgo en el momento del pago se indica por separado para cada dirección general (DG) en los IAA pertinentes y como cifras agregadas para cada ámbito político y para la Comisión en su conjunto en el informe anual de gestión y rendimiento. En la ***ilustración 1.10*** comparamos nuestro nivel de error estimado con los cálculos de la Comisión relativos a las tres mayores rúbricas del MFP sobre las que proporcionamos una evaluación específica. La comparación revela que las cifras de la Comisión son inferiores a nuestras estimaciones en tres ámbitos políticos. Constatamos que:

— en la rúbrica 1, **«Mercado único, innovación y economía digital»**, la estimación por la Comisión del riesgo en el momento del pago (1,5 %) se sitúa en la mitad inferior de nuestra horquilla, por debajo de nuestro nivel de error estimado (véanse los apartados ***5.7*** y ***5.40***).

— en la rúbrica 2, **«Cohesión, resiliencia y valores»**, la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago se situaba en el 2,6 %, muy por debajo de nuestro nivel de error estimado (véanse los apartados ***6.16*** y ***6.77***).

— en la rúbrica 3, **«Mercado único, innovación y economía digital»**, la estimación por la Comisión del riesgo en el momento del pago (1,7 %) se sitúa en la mitad inferior de nuestra horquilla, por debajo de nuestro nivel de error estimado (véanse los apartados ***7.15*** y ***7.34***).

Ilustración 1.10 – Nuestro nivel de error estimado para 2022 frente al importe de riesgo en el momento del pago estimado por la Comisión para las rúbricas 1, 2 y 3 del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Es probable que la evaluación de riesgos de la Comisión infravalore el nivel de riesgo

1.36. En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta su evaluación global de riesgos del gasto anual de 2022 con el fin de identificar los ámbitos de alto riesgo y centrar en ellos las acciones. La Comisión divide este gasto anual en ámbitos con riesgos estimados en el momento del pago de niveles bajo (menos del 2,0 %), medio (entre el 2,0 % y el 2,5 %) y alto (superior al 2,5 %). Realiza esta división estimando el riesgo en el momento del pago para cada programa o segmento de gasto pertinente. Para «Recursos naturales y medio ambiente» y «Cohesión, resiliencia y valores», estima el riesgo global en el momento del pago respecto a los distintos organismos pagadores y programas operativos de los Estados miembros y los asigna a la categoría de riesgo adecuada (bajo, medio o alto). Sobre la base de este enfoque, la Comisión estima que el riesgo en el momento del pago es bajo para el 63 % (en 2021, el 55 %) del gasto, medio para el 12 % (en 2021, el 23 %), y alto para el 25 % (en 2021, el 22 %).

1.37. Sin embargo, nuestro trabajo puso de manifiesto las siguientes limitaciones en los controles *ex post* de la Comisión que, consideradas en conjunto, afectan a la solidez de la evaluación de riesgos de la Comisión:

- La rúbrica 1 del MFP, **«Mercado único, innovación y economía digital»** (gasto total pertinente de la Comisión: 20 000 millones de euros), comprende principalmente los gastos clasificados por la Comisión como de riesgo bajo (65 % de los gastos totales de esta rúbrica). Sin embargo, hemos notificado anteriormente insuficiencias en las auditorías *ex post* de la Comisión en este ámbito [17], que infravaloran la estimación de riesgo de la Comisión en el momento del pago para los programas en cuestión. Con respecto al ejercicio 2022, estimamos un nivel de error del 2,7 % en la rúbrica 1 del MFP (véase el apartado ***5.7***), lo que indica que estas insuficiencias siguen existiendo.

- La rúbrica 2 del MFP, **«Cohesión, resiliencia y valores»** (gasto total pertinente de la Comisión: 68 000 millones de euros), comprende los programas operativos clasificados por la Comisión como de riesgo bajo o riesgo medio (64 % de los gastos totales de esta rúbrica), según sus porcentajes de error confirmados. Para el ejercicio 2022, estimamos un nivel de error del 6,4 % en la rúbrica 2 del MFP (véase el apartado ***6.77***). Como se indica en el apartado ***6.68***, la fiabilidad de la información aportada por la Comisión en sus IAA sobre la regularidad depende en gran medida de la calidad del trabajo de las autoridades de los programas. La Comisión efectúa revisiones documentales y *auditorías de cumplimiento* para revisar y evaluar la labor de las autoridades de auditoría. En nuestro trabajo de auditoría, hemos constatado que la Comisión sigue detectando irregularidades a través de sus auditorías de cumplimiento, pero los controles documentales tienen limitaciones inherentes a la confirmación del *porcentaje de error total residual*[18]. En 2022, nuestras constataciones de auditoría sugieren que el indicador de riesgo en el momento del pago de la Comisión se había infravalorado y que, por tanto, algunos programas podrían haber sido clasificados erróneamente como de riesgo bajo o medio.

- La rúbrica 6 del MFP, **«Vecindad y resto del mundo»** (gasto total pertinente de la Comisión: 14 000 millones de euros), es clasificado por la Comisión como de riesgo bajo (90 % de los gastos totales de esta rúbrica). Los porcentajes de error indicados en el estudio del porcentaje de error residual (PER) contribuyen de

[17] Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 1.37, e Informe Anual relativo al ejercicio 2019, recuadro 1.11.

[18] Informe Especial n.º 26/2021: «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE — La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo».

manera relevante al riesgo en el momento del pago para esta rúbrica. En anteriores ocasiones[19] y en el presente informe (véase el apartado ***9.21***) llegamos a la conclusión de que las limitaciones del estudio del PER pueden contribuir a subestimar el riesgo en el momento del pago en esta rúbrica, lo que a su vez afectaría a la clasificación del riesgo. Además, seguimos detectando un elevado número de errores cuantificables en los gastos de «Vecindad y resto del mundo», y nuestros resultados de auditoría indican que el riesgo de error en esta rúbrica es elevado (véanse los apartados ***9.8*** y ***9.27***).

La Comisión ha mejorado su información sobre las correcciones financieras y la recuperación de fondos

1.38. La Comisión, con arreglo al Reglamento Financiero, proporciona información en los informes anuales de gestión y rendimiento sobre las medidas preventivas y correctoras para proteger el presupuesto de gasto ilegal o irregular. En el informe anual del ejercicio precedente[20], constatamos que la presentación por parte de la Comisión de las *correcciones financieras* era insuficiente y se prestaba a malentendidos, pues la Comisión había añadido los importes resultantes de las medidas preventivas y correctoras, y presentado esta cantidad total como «correcciones de pagos anteriores»[21].

[19] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 8.22.

[20] *Ibid.*, apartados 1.42 a 1.45.

[21] Informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen II, anexo 2, sección 2.1, p. 49.

1.39. En el informe anual de gestión y rendimiento de 2022, la Comisión respondió a nuestra observación explicando que el importe total notificado (4 950 millones de euros) abarca las medidas preventivas y correctivas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros[22]. También ofreció información detallada sobre todas las medidas preventivas y correctoras y su origen (controles de la UE o de los Estados miembros) y solo presentó los importes de las correcciones financieras netas y las recuperaciones aplicadas en 2022 a los pagos anteriores o el gasto aceptado (medidas correctoras) como porcentaje del gasto pertinente en 2022[23].

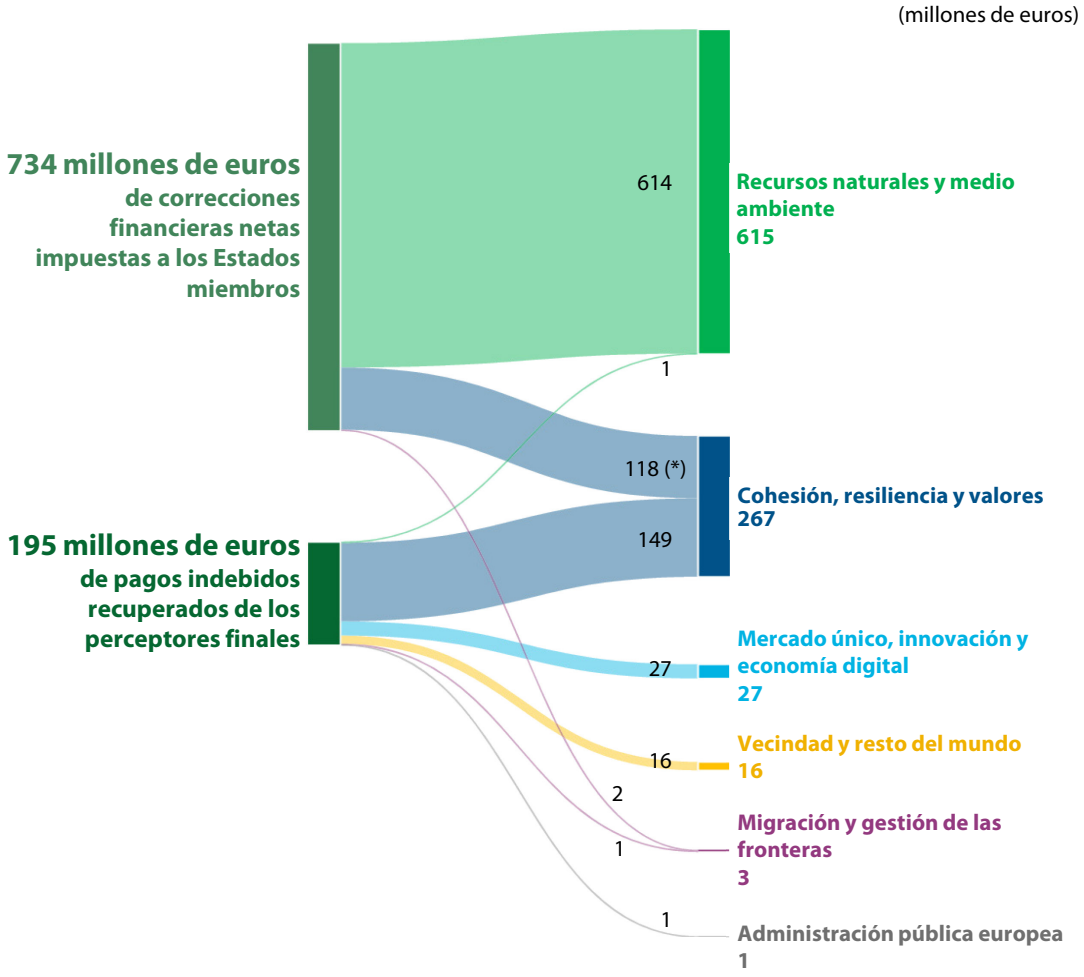
1.40. La ***ilustración 1.11*** muestra la composición de las correcciones reales aplicadas por la Comisión y notificadas en el informe anual de gestión y rendimiento de 2022 (929 millones de euros [en 2021, 765 millones de euros]). Las correcciones netas impuestas a los Estados miembros en 2022 ascendieron a un total de 734 millones de euros (en 2021, 523 millones de euros), y los pagos indebidos recuperados de los perceptores finales ascendieron a 195 millones de euros (en 2021, 242 millones de euros).

---

[22] *Ibid.*, p. 59.

[23] Informe anual de gestión y rendimiento de 2022, volumen III, anexo 5, sección 5.4, pp. 30 y 31.

Ilustración 1.11 – Correcciones financieras y recuperaciones (929 millones de euros) aplicadas por la Comisión según el informe anual de gestión y rendimiento de 2022



(*) Este importe se refiere a anteriores períodos de programación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe anual de gestión y rendimiento de 2022.

1.41. Las disposiciones legales introducidas para el período 2014-2020 otorgaron a la Comisión más poderes para garantizar que los gastos irregulares dejen de reembolsarse con cargo al presupuesto de la UE. Estas disposiciones permiten a la Comisión aplicar correcciones financieras netas cuando los Estados miembros no detecten deficiencias graves, con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo 145, apartado 7, del *Reglamento sobre disposiciones comunes*. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2021[24], observamos que, al final de 2021, no se habían impuesto correcciones netas a los Estados miembros para el período

[24] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 1.44.

2014-2020 en el ámbito de «Cohesión». Al final de 2022, la Comisión aún no había aplicado ninguna corrección financiera neta en este ámbito (véase el apartado ***6.71***).

1.42. Examinamos si, al final de 2022, la Comisión (las principales direcciones generales que gestionan el gasto de cohesión: DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana) habían divulgado alguna información sobre las correcciones financieras netas en curso. La DG Política Regional y Urbana informó de que aún no había aplicado ninguna corrección financiera neta. Conforme al IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, las condiciones para la aplicación de correcciones financieras netas parecían haberse cumplido en un caso y podría iniciarse un procedimiento con este fin en 2023 (véase el apartado ***6.72***).

Información sobre varios procedimientos en materia de Estado de Derecho

1.43. Siguiendo nuestra recomendación del informe anual[25] del año pasado, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión introdujeron un resumen en sus respectivos IAA de 2022 sobre la situación de la aplicación por la Comisión del Reglamento relativo a la condicionalidad presupuestaria (véase el apartado ***6.77***)

[25] *Ibid.*, recomendación 5.6.

Notificamos casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y la OLAF

1.44. Se entiende por *Fraude* cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, a la no divulgación de la información exigida y al uso indebido de los fondos de la UE[26]. El fraude tiene un efecto perjudicial o potencialmente perjudicial en los intereses financieros de la UE.

1.45. La dirección y los encargados del gobierno de una entidad son los principales responsables de la prevención y detección del fraude. El artículo 325 del TFUE exige a la Unión Europea y a los Estados miembros que combatan el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE.

1.46. Como auditor externo de la UE, no tenemos el mandato de investigar casos de presunto fraude contra los intereses financieros de la UE. Tenemos en cuenta el riesgo de fraude antes de iniciar procedimientos de auditoría (véanse los apartados ***(31)*** a ***(33)*** del ***anexo 1.1***) y revisamos nuestros procedimientos con regularidad.

1.47. Transmitimos a la Fiscalía Europea cualquier sospecha de delitos que entren en su ámbito de competencia que afecten a los Estados miembros participantes, y transmitimos a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) cualquier sospecha de fraude, corrupción u otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE. Estas sospechas pueden derivarse de nuestro trabajo de auditoría (como las auditorías de gestión) o de la información que nos hayan comunicado directamente terceros. Seguidamente, la Fiscalía Europea y la OLAF hacen un seguimiento de estos casos, deciden si inician una investigación penal (en el caso de la Fiscalía Europea) o administrativa (en el caso de la OLAF) y si cooperan en caso necesario con las autoridades de los Estados miembros. Desde marzo de 2022, hemos remitido los casos de presunto fraude simultáneamente a la Fiscalía Europea y a la OLAF cuando ambos órganos tienen competencia sobre el asunto.

1.48. En 2022 denunciamos a la OLAF un total de 14 casos (en 2021, 15 casos) de presunto fraude que detectamos en nuestra auditoría de los gastos de 2021. La OLAF

---

[26] Artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF).

ya ha iniciado dos investigaciones a raíz de nuestras denuncias. Paralelamente, denunciamos 6 de estos casos ante la Fiscalía Europea, y este órgano ha iniciado tres investigaciones al respecto. Durante nuestra auditoría del gasto de 2022, ya hemos identificado 14 casos de presunto fraude.

1.49. Los casos de presunto fraude o acto delictivo más frecuentes consistieron en la creación artificial de las condiciones necesarias para la financiación de la UE; en la utilización de subvenciones con fines no autorizados; en la declaración de costes que no cumplían los criterios de subvencionabilidad, y en irregularidades en la contratación pública. Según la OLAF, recomendó la recuperación de un total de 541,8 millones de euros en concepto de investigaciones cerradas basándose en la información de nuestro trabajo de auditoría entre 2011 y 2022.

1.50. Además de denunciar estos casos a la Fiscalía Europea y a la OLAF, en el presente informe anual informamos sobre la manera en que la Comisión y los Estados miembros han aplicado sus políticas de riesgo de fraude. En el ***capítulo 5*** indicamos que la decisión a tanto alzado no estaba debidamente justificada conforme al artículo 181, apartado 4, letra a) del Reglamento Financiero en cuanto al riesgo de fraude e irregularidades (véanse los apartados ***5.29*** y ***5.30***). En el ***capítulo 6*** señalamos que, a pesar de las mejoras, las autoridades de auditoría siguen abordando de manera insuficiente el riesgo de fraude (véanse los apartados ***6.55*** y ***6.56***), y que las autoridades de los Estados miembros no denuncian los casos de presunto fraude en el sistema de gestión de irregularidades según lo exigido (véanse los apartados ***6.57*** y ***6.58***).

1.51. También examinamos el fraude en otras auditorías distintas. Hemos completado nuestra auditoría en materia de conflictos de intereses en la gestión compartida (PAC y política de cohesión)[27]. Hemos hecho también un seguimiento de las recomendaciones de nuestro Informe Especial sobre el fraude en el gasto de cohesión[28] (véase el apartado ***6.62***). En este seguimiento observamos que persistían algunas insuficiencias: en particular, la Comisión no había publicado aún ninguna orientación específica para el período 2021-2027 sobre las medidas contra el fraude ni adoptado medidas para difundir periódicamente buenas prácticas. Asimismo, seis Estados miembros no habían adoptado aún una estrategia nacional de lucha contra el fraude. Además, abordamos riesgos específicos relacionados con el fraude en nuestras auditorías de los sistemas de control relativos al MRR de la Comisión y de los Estados miembros.

[27] Informe Especial 06/2023: «Conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE – Se ha establecido un marco, pero hay lagunas en las medidas de transparencia y de detección».

[28] Informe Especial 06/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE – Las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación».

Conclusiones

1.52. Este capítulo respalda las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad. Presentamos los correspondientes resultados de auditoría en los apartados ***1.53*** y ***1.54***.

Resultados de auditoría

1.53. Llegamos a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

1.54. En cuanto a la regularidad de las operaciones, consideramos que los ingresos no contenían errores materiales. En los gastos, nuestros resultados de auditoría muestran que el nivel de error estimado aumentó, con respecto al pasado ejercicio, de un 3,0 % a un 4,2 %. Esto se debió principalmente al aumento registrado en la rúbrica 2 del MFP («Cohesión, resiliencia y valores»). Concluimos que el gasto de alto riesgo (principalmente basado en el reembolso) estaba afectado por un nivel material de error. Este año, la proporción de gastos de alto riesgo continuó aumentando hasta el 66,0 %, lo que todavía representa una parte sustancial de nuestra población de auditoría.

1.55. La estimación del error por la Comisión (riesgo en el momento del pago), según indica el informe anual de gestión y rendimiento de 2022, se sitúa en un 1,9 %, muy por debajo de nuestra horquilla de valoración.

1.56. Las limitaciones de los controles *ex post* de la Comisión y de los Estados miembros en las rúbricas 1, 2 y 6 del MFP afectan al riesgo en el momento del pago señalado en el informe anual de gestión y rendimiento y, por tanto, en la evaluación de riesgos de la Comisión. Nuestro examen de los informes de la Comisión relativos a las correcciones financieras y a la recuperación de fondos muestra que dicha institución respondió a la correspondiente observación de nuestro informe anual 2021 mejorando la presentación de los datos pertinentes.

Anexos

Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría

1) El presente anexo resume nuestro enfoque y nuestra metodología para auditar la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de ingresos y gastos (gastos presupuestarios) en el marco del Marco financiero plurianual (MFP). Nuestro enfoque de auditoría para los gastos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que es diferente y de carácter temporal, se describe sucintamente en el ***capítulo 11***.

2) En este anexo nos referimos también a las principales diferencias entre nuestro enfoque de auditoría y el modo en que la Comisión estima el nivel de las irregularidades e informa sobre las mismas en el ejercicio de sus facultades de gestora del presupuesto de la UE. Para ello, aclaramos el modo en que:

   — extrapolamos los errores detectados y estructuramos nuestro trabajo de auditoría en torno a las rúbricas del MFP (apartado ***(12)***);

   — aplicamos las normas nacionales y de la UE (apartado ***(15)***);

   — cuantificamos los errores de licitación (apartado ***(27)***).

3) Nuestro enfoque y nuestra metodología de auditoría se ajustan a las normas internacionales de auditoría y garantiza que nuestras opiniones de auditorías están sustentadas por evidencia suficiente y apropiada de auditoría. Nuestro enfoque de auditoría puede consultarse en nuestro sitio web. En la planificación se considera el riesgo de que se produzcan errores (riesgo inherente) y el riesgo de que los errores no sean prevenidos o detectados y corregidos (riesgo de control).

PARTE 1 – Enfoque de auditoría para la fiabilidad de las cuentas

4) Examinamos las cuentas consolidadas de la UE y determinamos su fiabilidad. Estas consisten en:

   a) los estados financieros consolidados;

   b) los estados relativos a la ejecución del presupuesto.

5) Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:

   a) la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio;

   b) los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería;

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

6) En nuestra auditoría:

   a) evaluamos el entorno de control contable;

   b) comprobamos el funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;

   c) realizamos controles analíticos de la coherencia y carácter razonable de los principales datos contables;

   d) efectuamos análisis y conciliaciones de cuentas o saldos;

   e) llevamos a cabo pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas;

   f) utilizamos 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 2 – Enfoque de auditoría para la regularidad de las operaciones

7) Para nuestro trabajo sobre el presupuesto general, las operaciones subyacentes comprenden los pagos registrados en las cuentas presupuestarias de la UE y los ingresos y gastos incluidos en el estado de resultados financieros de la UE.

8) Nuestro enfoque de auditoría para evaluar si las operaciones de gasto subyacentes a las cuentas son conformes a las normas y a la reglamentación de la UE se basa principalmente en la verificación directa de la conformidad en una amplia muestra representativa de operaciones seleccionadas aleatoriamente. Esto puede complementarse con un examen de los sistemas de gestión y control seleccionados.

Examen de los sistemas de gestión y control

9) La Comisión, otras instituciones y órganos de la UE, las autoridades de los Estados miembros y los países o regiones beneficiarios establecen sistemas de control que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios y supervisar y garantizar la regularidad de las operaciones. Cada año examinamos los sistemas de gestión y control seleccionados para identificar ámbitos susceptibles de mejora. Asimismo, los resultados de este trabajo contribuyen a nuestra evaluación de riesgos (véanse los apartados ***(11)*** y ***(29)***).

10) Presentamos los resultados de nuestro trabajo sobre los sistemas acompañados de recomendaciones de mejora en los ***capítulos 4 a 10***.

Selección y verificación de las operaciones

11) Determinamos el tamaño total de la muestra para la población global de gasto de la UE clasificando el gasto de la Unión en poblaciones de bajo riesgo (principalmente basado en derechos) y de alto riesgo (principalmente gastos basados en reembolsos).

12) Organizamos nuestro trabajo de auditoría y notificamos sus resultados relativos a distintas rúbricas del MFP con arreglo a la estructura presupuestaria decidida por el legislador. Basamos el tamaño de la muestra para cada rúbrica del MFP en su importe de gasto aceptado, en su categorización del riesgo y en el hecho de si queremos proporcionar o no una evaluación específica. Con este propósito, empleamos un modelo de garantía basado en la evaluación del riesgo que tiene en cuenta la garantía que puede obtenerse de los sistemas de gestión y control.

13) Con arreglo a la rúbrica del MFP para la que emitimos una evaluación específica (***capítulos 5 a 7*** y ***10***), comprobamos una muestra representativa de operaciones para ofrecer una estimación del nivel de error para esta rúbrica.

14) Recurrimos al *muestreo de la unidad monetaria* (MUM) 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).

15) En cada operación seleccionada determinamos si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y especificados en la legislación y si respetaban las normas y los reglamentos aplicables. Nuestra evaluación toma debidamente en cuenta la interpretación de la legislación nacional y de la UE proporcionada por órganos jurisdiccionales

nacionales o por organismos nacionales independientes y autoridades y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

16) Examinamos el cálculo del importe de la solicitud o del pago (en las solicitudes más importantes, sobre la base de una selección representativa de las partidas de la operación). Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el perceptor final (por ejemplo, el agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel.

17) Al controlar las operaciones relativas a los ingresos (***capítulo 4***), el examen de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la RNB toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios. En cuanto los recursos propios basados en los residuos de envases de plástico no reciclados, revisamos el proceso de recopilación de datos de previsiones, ya que los Estados miembros no facilitarán sus primeras estimaciones estadísticas de 2023. Examinamos los sistemas establecidos por la Comisión para controlar las contribuciones de estos Estados miembros hasta su recepción e inclusión en las cuentas consolidadas. Respecto de los recursos propios tradicionales, examinamos 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.

18) Examinamos los gastos tanto en el momento en que fueron efectuados por los beneficiarios finales de los fondos de la UE para llevar a cabo actividades como en el momento en que fueron aceptados posteriormente por la Comisión («*gastos aceptados*»). Esto se aplica a todas las categorías de pagos (incluidos los efectuados para adquirir activos). En la práctica, esto significa que nuestra población de operaciones abarca pagos intermedios y finales. No examinamos los pagos de prefinanciación en el momento en que se efectuaron, sino una vez que:

    a) el perceptor 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) haya justificado su utilización;

    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.

19) Las modificaciones de la legislación de «Cohesión» para el anterior MFP 2014-2020 tuvieron un impacto en lo que la Comisión considera «gastos aceptados» en este ámbito. Desde 2017, nuestra población de auditoría para esta

rúbrica del MFP ha consistido en gastos incluidos en las cuentas aceptadas anualmente por la Comisión. Esto significa que hemos comprobado operaciones en las que se espera que Estados miembros hayan aplicado todas las medidas pertinentes para corregir los errores que ellos mismos identificaron. Además de contribuir a la declaración de fiabilidad de 2022, el objetivo de nuestra comprobación de operaciones en el ámbito de «cohesión» es revisar el trabajo de las autoridades de auditoría y llegar a una conclusión sobre la fiabilidad del indicador clave de la Comisión sobre regularidad en este ámbito: el porcentaje de error residual.

20) Nuestra muestra de auditoría está concebida para proporcionar una estimación del nivel de error en el conjunto del gasto y no en las operaciones individuales (por ejemplo, en un proyecto determinado). Los porcentajes de error comunicados para una selección de partidas no deben considerarse como una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al nivel global de error para el conjunto del gasto de la UE.

21) 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 ofrecen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones sobre dichos Estados miembros, países o regiones beneficiarios.

22) Consideramos si podemos hacer un uso eficiente de las comprobaciones de la regularidad ya efectuadas por otros auditores. Cuando decidimos utilizar los resultados de dichas comprobaciones en nuestro trabajo, en consonancia con las normas internacionales de auditoría, evaluamos la independencia y la competencia de los otros auditores y el alcance y la idoneidad de su trabajo.

23) En cuanto a la parte de nuestra población de auditoría relativa a las agencias y empresas comunes de la UE, utilizamos los resultados del trabajo de auditoría llevado a cabo para nuestros respectivos informes anuales específicos sobre dichas agencias[29] y empresas[30].

[29] Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2021.

[30] Informe anual sobre las empresas comunes de la UE correspondiente al ejercicio 2021.

Evaluación de los resultados de la verificación de las operaciones

24) Definimos «error» como un importe que no debería haberse pagado con cargo al presupuesto de la UE. Se producen errores cuando el dinero no se utiliza conforme a las normas nacionales o la legislación de la UE específicas.

25) Un error puede afectar total o parcialmente al importe de una operación individual. Determinamos 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.

26) Los errores detectados y corregidos antes y al margen de nuestras comprobaciones quedan excluidos del cálculo y del error, puesto que su detección y corrección demuestran que los sistemas de gestión y control funcionan de manera eficaz.

27) Nuestros criterios para cuantificar los errores de contratación pública pueden diferir de los utilizados por la Comisión o los Estados miembros. Solo cuantificamos los incumplimientos graves de las normas de contratación pública. Cuantificamos como errores de contratación pública del 100 % solo los incumplimientos que impidan que la mejor oferta gane la licitación, de modo que el gasto del contrato sea inadmisible. No utilizamos tipos fijos para las distintas clases de incumplimiento de las normas de contratación pública como sí hace la Comisión[31]. Basamos nuestra cuantificación de los errores de contratación pública en los importes de los gastos no subvencionables de las operaciones examinadas.

28) En esas rúbricas del MFP en las que aportamos una evaluación específica, así como en los ingresos y en el presupuesto general de la UE en conjunto, presentamos un «nivel de error estimado», que solo tiene en cuenta los errores cuantificables y se expresa como porcentaje. Algunos ejemplos de errores son las infracciones cuantificables de los Reglamentos, normas o contratos o condiciones de subvención aplicables. También estimamos el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error.

29) Ya no basamos nuestra declaración de fiabilidad únicamente en nuestra estimación de error global. Desde 2016, hemos seguido identificando las áreas de bajo riesgo del presupuesto de la UE, donde esperamos encontrar un nivel de

[31] Decisión de la Comisión C(2019) 3452 de 14 de mayo de 2019 (y su anexo) por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública.

error no significativo en los gastos aceptados, y las zonas de alto riesgo, donde suponemos que habrá un nivel significativo de error. A tal efecto, consideramos, además de los riesgos inherentes y de control, nuestra evaluación de los sistemas de gestión y control conjuntamente con los resultados de auditorías anteriores. Por ejemplo, sobre la base de nuestra anterior experiencia de auditoría, tratamos algunos gastos de desarrollo rural basados en derechos de la rúbrica 3 del MFP y otros gastos administrativos (es decir, gastos no salariales) de la rúbrica 7 del MFP como de alto riesgo. Esta división nos permite determinar con la mayor eficiencia posible si los errores materiales detectados son «generalizados» (véase el apartado ***(37)***).

30) Nuestro enfoque no está concebido para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en el conjunto de la población. Por tanto, las cifras presentadas sobre el número de errores detectados en una rúbrica del MFP, en el gasto gestionado por una dirección general o en el gasto en un Estado miembro determinado no indican la frecuencia del error en operaciones financiadas por la UE o en un Estado miembro determinado.

PARTE 3 – Procedimientos de auditoría en relación con el fraude

31) Identificamos y valoramos 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.

32) Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra 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.

33) Si tenemos motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, la denunciamos a la Fiscalía Europea y a la OLAF, atendiendo a sus competencias.

PARTE 4 La declaración de fiabilidad — constituimos nuestra opinión de auditoría

34) Basamos nuestra opinión en evidencia de auditoría suficiente, pertinente y fiable sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la UE. Obtuvimos esta evidencia mediante el examen de los sistemas de gestión y control, así como la verificación de las operaciones, e informamos de los resultados en los ***capítulos 4 a 10***. Gracias a este trabajo, nos formamos una opinión bien fundada sobre si los errores en la población superan los límites de materialidad o se mantienen dentro de los mismos.

35) Nos basamos en un umbral de materialidad del 2,0 %, que sirve como referencia para nuestra opinión. Además, tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores y otra información disponible.

36) Cuando detectamos un nivel significativo de error y establecemos su impacto en la opinión de auditoría, hemos de determinar si los errores o la ausencia de pruebas de auditoría son «generalizados»[32]. Cuando los errores son materiales y generalizados, emitimos una opinión de auditoría desfavorable.

37) Los errores o la ausencia de evidencia 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.

PARTE 5 – Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

38) Las normas internacionales de auditoría[33] especifican que, si el auditor emite opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes a las mismas, 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.

---

[32] Norma Internacional de Auditoría (NIA) 705 (revisada), Opinión modificada en el informe de auditoría emitido por un auditor independiente.

[33] Apartado 16 de la ISSAI 4000.

Capítulo 2

Gestión presupuestaria y financiera

Índice

	Apartados
Introducción	**2.1.**
Gestión presupuestaria y financiera en 2022	**2.2.-2.26.**
La ejecución del presupuesto de la UE fue elevada respecto a los compromisos y los pagos	**2.2.-2.17.**
En 2022 se utilizó la mayor parte de los créditos de compromiso	2.4.-2.5.
Los créditos de pago definitivos se utilizaron casi en su totalidad	2.6.-2.7.
La absorción de los Fondos EIE 2014-2020 continuó en 2022, aunque más lentamente que en 2021 y 2020	2.8.-2.9.
La Comisión comprometió más recursos de los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en el marco del RDC, pero la aprobación tardía de los programas de los Estados miembros dio lugar a un nivel escaso de pagos	2.10.-2.12.
Se utilizaron varios instrumentos de financiación de la UE como respuesta de emergencia	2.13.-2.17.
La aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación se aceleró en 2022, pero los avances fueron más lentos de lo esperado	**2.18.-2.22.**
Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE y la financiación de subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron un importe sin precedentes de 453 000 millones de euros	**2.23.-2.26.**
Riesgos y desafíos	**2.27.-2.57.**
La deuda y la exposición de la UE aumentaron en 2022	**2.27.-2.39.**
Los costes de empréstito de la deuda de la UE han aumentado significativamente	2.27.-2.31.
La exposición total es mayor debido principalmente a préstamos adicionales del MRR y de SURE	2.32.-2.37.
El fondo de provisión común aumentó sus activos en 2022	2.38.-2.39.
La guerra de agresión rusa contra Ucrania aumenta los riesgos financieros para futuros presupuestos de la UE	**2.40.-2.44.**

La aplicación paralela y postergada de varios instrumentos aumenta el riesgo de que los Estados miembros pierdan financiación 2.45.-2.49.

La elevada inflación afecta al presupuesto de la UE 2.50.-2.57.

La elevada inflación reduce el poder adquisitivo del presupuesto de la UE, disminuyendo así su tamaño real 2.52.-2.56.

La elevada inflación cambia la proporción de ingresos de la UE procedentes de distintas fuentes 2.57.

Conclusiones y recomendaciones 2.58.-2.66.

Conclusiones 2.58.-2.66.

Recomendaciones

Introducción

2.1. En este capítulo se exponen las principales cuestiones relacionadas con la gestión presupuestaria y financiera del presupuesto de la UE para 2022 y la financiación adicional del *Instrumento Europeo de Recuperación* (*NextGenerationEU*)[1]. También informamos sobre los riesgos y desafíos en los ámbitos presupuestario y financiero que puede afrontar la UE en los próximos años. El capítulo se basa en nuestra revisión de la ejecución del presupuesto de la Unión y de los documentos publicados por la Comisión y otras partes interesadas. También tiene en cuenta el trabajo realizado para nuestro informe anual, informes especiales, análisis y dictámenes.

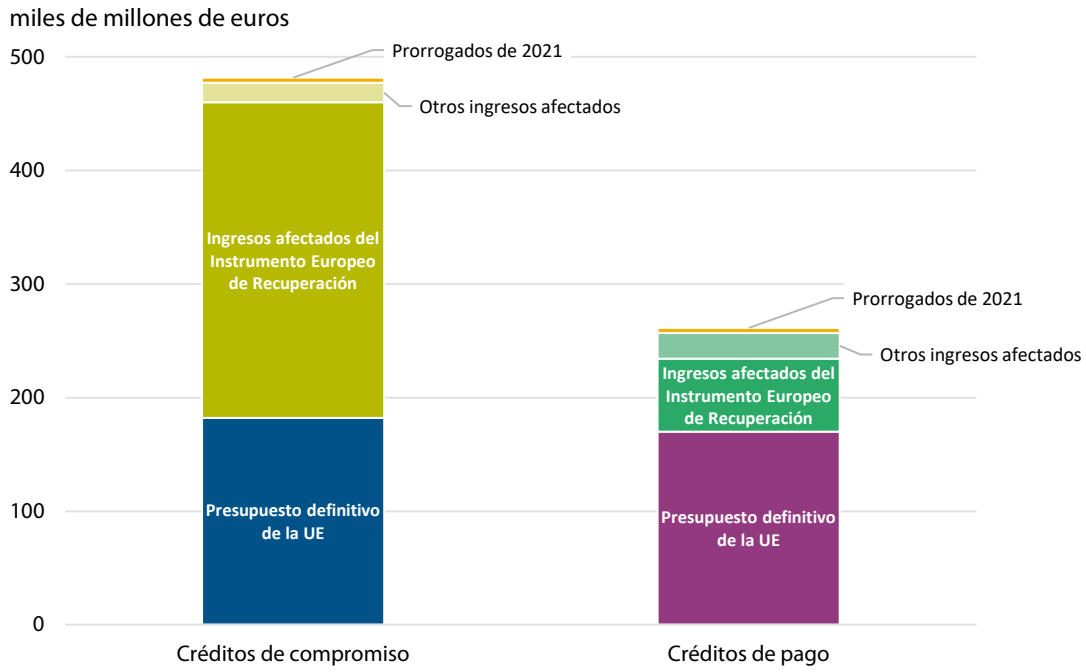
[1] Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo.

Gestión presupuestaria y financiera en 2022

La ejecución del presupuesto de la UE fue elevada respecto a los compromisos y los pagos

2.2. En esta sección, analizamos cómo se ejecutó el presupuesto de la UE en 2022, segundo año del *marco financiero plurianual (MFP)* 2021-2027[2]. La ***ilustración 2.1*** muestra el gasto presupuestario total disponible de la UE, incluidas las subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación.

Ilustración 2.1 – Gasto presupuestario total disponible de la UE de 2022, incluidas las subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación



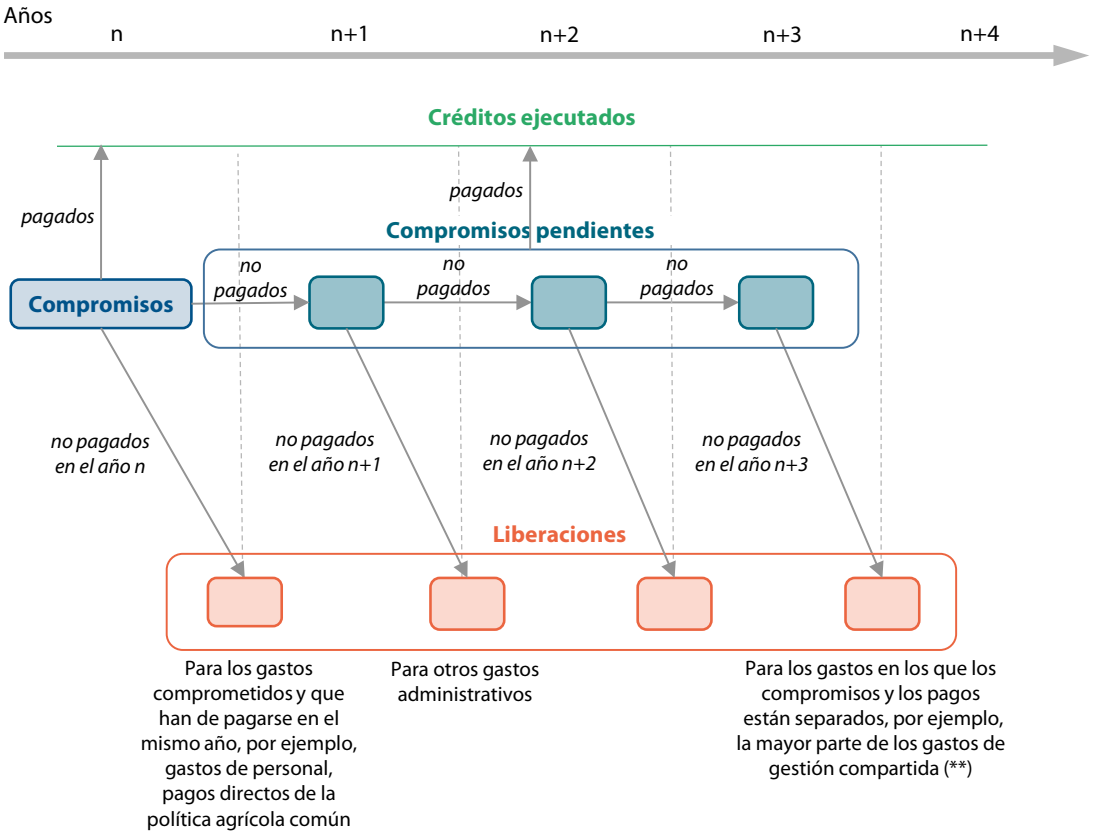
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de la UE de 2022.

2.3. Se excluyen de nuestro análisis las *prórrogas* y los *ingresos afectados* porque no forman parte del presupuesto aprobado y están sujetos a normas diferentes. Sin embargo, en lo que respecta a los ingresos afectados, nuestro análisis también abarca los importes adicionales derivados del Instrumento Europeo de Recuperación [componente basado en *subvenciones* del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*

[2] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo (Reglamento del MFP).

(MRR)[3] y complementos de los programas de financiación del MFP existentes], pero no el componente del MRR basado en préstamos, que se mantiene separado del presupuesto de la UE. La ***ilustración 2.2*** muestra un calendario simplificado de ejecución de los compromisos presupuestarios.

Ilustración 2.2 – Calendario simplificado de ejecución de los compromisos presupuestarios para el presupuesto general de la UE



Compromisos: promesas jurídicas de gastar dinero en actividades específicas (por ejemplo, proyectos, contratos).

Compromisos pendientes: suma de los compromisos contraídos pero aún no pagados.

Liberaciones: cancelación de compromisos pendientes al expirar los plazos legales de pago.

(*) Para el último año del MFP 2021-2027. Para el Feader de 2023-2027, la norma del ejercicio n+2 se aplica a la totalidad del período.

(**) Los ámbitos políticos, como las acciones exteriores o la «competitividad para el crecimiento y el empleo» en régimen de gestión directa e indirecta, siguen diferentes patrones en los que se cancelan los compromisos cuando no se cumplen las obligaciones contractuales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[3] Reglamento (UE) 2021/241.

En 2022 se utilizó la mayor parte de los créditos de compromiso

2.4. La *autoridad presupuestaria* aprobó un presupuesto inicial de 169 500 millones de euros para créditos de *compromiso*. A lo largo de 2022, se introdujeron cinco modificaciones (los créditos de compromiso cambiaron en tres de ellas), que finalmente elevaron el presupuesto a 182 200 millones de euros. De este aumento de 12 700 millones de euros, 12 200 millones de euros correspondían a una cuarta parte de los créditos de compromiso para los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)[4] que no se habían utilizado en 2021[5]. Esto es acorde con el Reglamento del MFP, que, en caso de adopción tardía de nuevas normas o programas, permite transferir dichas asignaciones, en partes iguales, a los presupuestos anuales para los años 2022 a 2025.

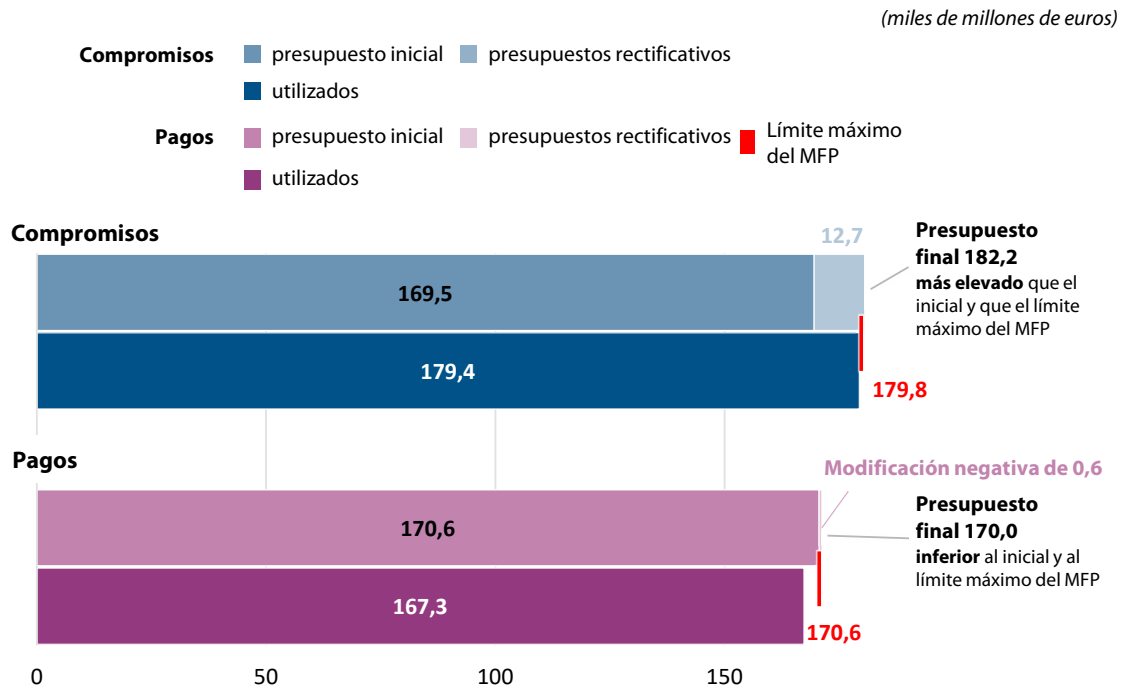
2.5. El presupuesto final para créditos de compromiso ascendió a 182 200 millones de euros, cifra superior al límite máximo del MFP de 179 000 millones de euros (véase la ***ilustración 2.3***). Esto fue posible gracias al uso de *instrumentos especiales*, como el *Instrumento de Flexibilidad, la Reserva de Adaptación al Brexit, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización* y la *Reserva para Solidaridad y Ayudas de Emergencia*, para importes superiores a los límites máximos del marco financiero de siete años (máximo 21 100 millones de euros a precios de 2018 para el MFP de siete años). Estos instrumentos se utilizan cuando existen acontecimientos nuevos o imprevistos, como catástrofes naturales y retos migratorios. En el presupuesto final, se comprometió un total de 179 400 millones de euros en 2022, utilizando así más del 98 % del importe disponible. Los compromisos no utilizados de 100 millones de euros correspondían a un programa que no se adoptó y tuvo que cancelarse, por lo que el Estado miembro «perdió» los compromisos correspondientes.

---

[4] Reglamento (UE) 2021/1060.

[5] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 2.8.

Ilustración 2.3 – Ejecución presupuestaria en 2022



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2022.

Los créditos de pago definitivos se utilizaron casi en su totalidad

2.6. El presupuesto inicial para créditos de pago se fijó en 170 600 millones de euros. Mediante diversas modificaciones introducidas en 2022, la autoridad presupuestaria lo fijó finalmente en 170 000 millones de euros. Esta reducción neta se debió a unas menores necesidades de pago para el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el programa de acción de la Unión en el ámbito de la salud («UEproSalud»)[6], de 800 millones y 100 millones de euros, respectivamente. En el caso del Feader, la reducción de las necesidades de pago se debió a que algunos beneficiarios aplazaron o abandonaron sus proyectos a causa de la elevada inflación. Además, en algunos Estados miembros, se aceleró el uso de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación para financiar proyectos, mientras que la ejecución del Feader se ralentizó[7]. No obstante, la reducción se vio parcialmente compensada por las necesidades de pago adicionales en otros fondos resultantes de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, así como por la elevada inflación y el aumento de los precios de la energía. Se reforzó el apoyo a las personas que huyen de Ucrania y a los

[6] Reglamento (UE) 2021/522.

[7] Proyecto de presupuesto rectificativo n.º 5, COM(2022) 351, apartado 8.

Estados miembros más afectados[8] con créditos de pago de 200 millones de euros, al tiempo que 200 millones de euros se utilizaron para gastos administrativos y pensiones[9]. Se utilizaron casi todos los créditos de pago disponibles en el presupuesto de la Unión. Los pagos ascendieron a 167 300 millones de euros, lo que equivale al 98 % del total de créditos disponibles. Véase la ***ilustración 2.3***.

2.7. Teniendo en cuenta los pagos adicionales de 71 800 millones de euros procedentes de los ingresos afectados (principalmente subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación, incluidos los complementos de los programas de financiación del MFP) y los 4 200 millones de euros de créditos prorrogados de 2021, los pagos totales en 2022 ascendieron a 243 300 millones de euros. Así pues, la utilización del presupuesto para pagos fue del 93 % de todos los créditos de pago, por valor de 261 300 millones de euros.

La absorción de los Fondos EIE 2014-2020 continuó en 2022, aunque más lentamente que en 2021 y 2020

2.8. Los pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), excluidos los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación, ascendieron a 64 900 millones de euros, un importe inferior a los de 2021 (75 100 millones de euros) y 2020 (72 000 millones de euros). Al final de 2022, los pagos totales correspondientes a los programas operativos de los Fondos EIE 2014-2020 ascendían a 396 100 millones de euros, de una asignación total de 492 600 millones de euros (80,4 %). La Comisión espera que la mayor parte de los 96 500 millones de euros restantes se pague antes de que concluya 2023[10]. El último ejercicio contable para los Fondos EIE concluye el 30 de junio de 2024[11] y las solicitudes finales de pagos intermedios deben presentarse a más tardar el 31 de julio de 2024[12]. En la ***ilustración 2.4***, presentamos las tasas de absorción acumuladas para cada Fondo EIE, excluyendo los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación, al final de 2022.

---

[8] Proyecto de presupuesto rectificativo n.º 3, COM(2022) 262, apartado 3.

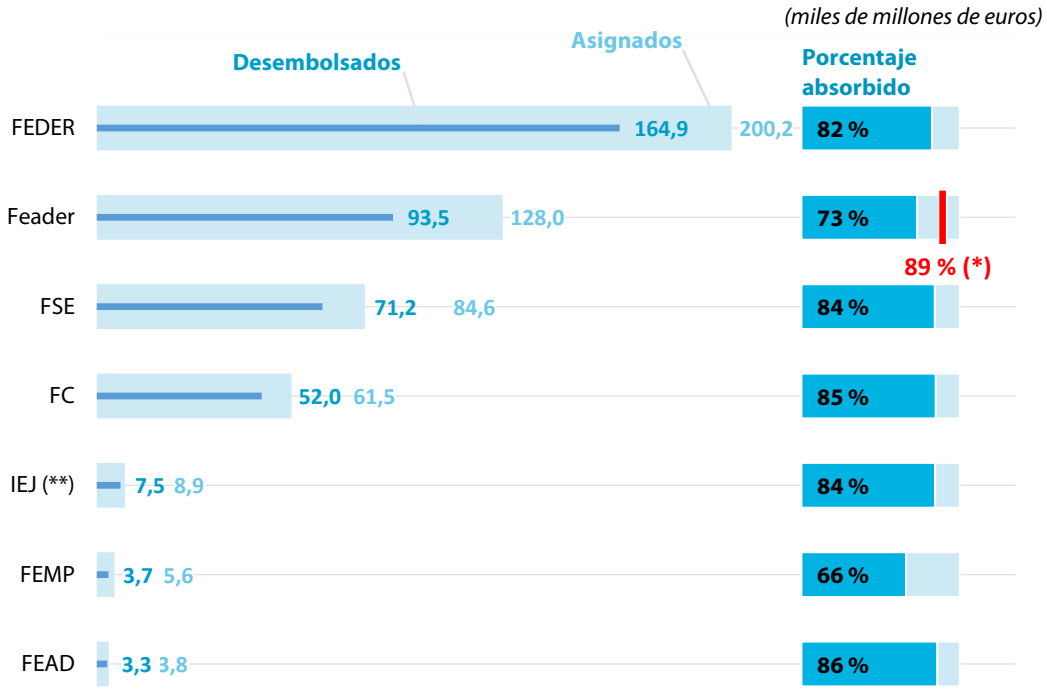
[9] Proyecto de presupuesto rectificativo n.º 5, COM(2022) 351, apartado 7.

[10] Informe de previsiones a largo plazo 2023-2027, COM(2022) 315.

[11] Directrices de la Comisión sobre el cierre de los Fondos EIE, 2021/C 417/01.

[12] Artículo 135, apartado 2, del Reglamento n.º 1303/2013.

Ilustración 2.4 – Absorción de los Fondos EIE 2014-2020 (excluidos los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación) al final de 2022



FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FSE: Fondo Social Europeo
FC: Fondo de cohesión
IEJ: Iniciativa de Empleo Juvenil
FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEAD: Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas

(*) La línea roja muestra la tasa de absorción si se hubieran excluido las asignaciones adicionales de 2021 y 2022 para el Feader por valor de 28 100 millones de euros del MFP 2021-2027. El Feader recibió asignaciones adicionales debido a la introducción de un período transitorio de dos años, tras el cual ha quedado plenamente integrado en el marco de los planes estratégicos de la política agrícola común para el período 2023-2027.

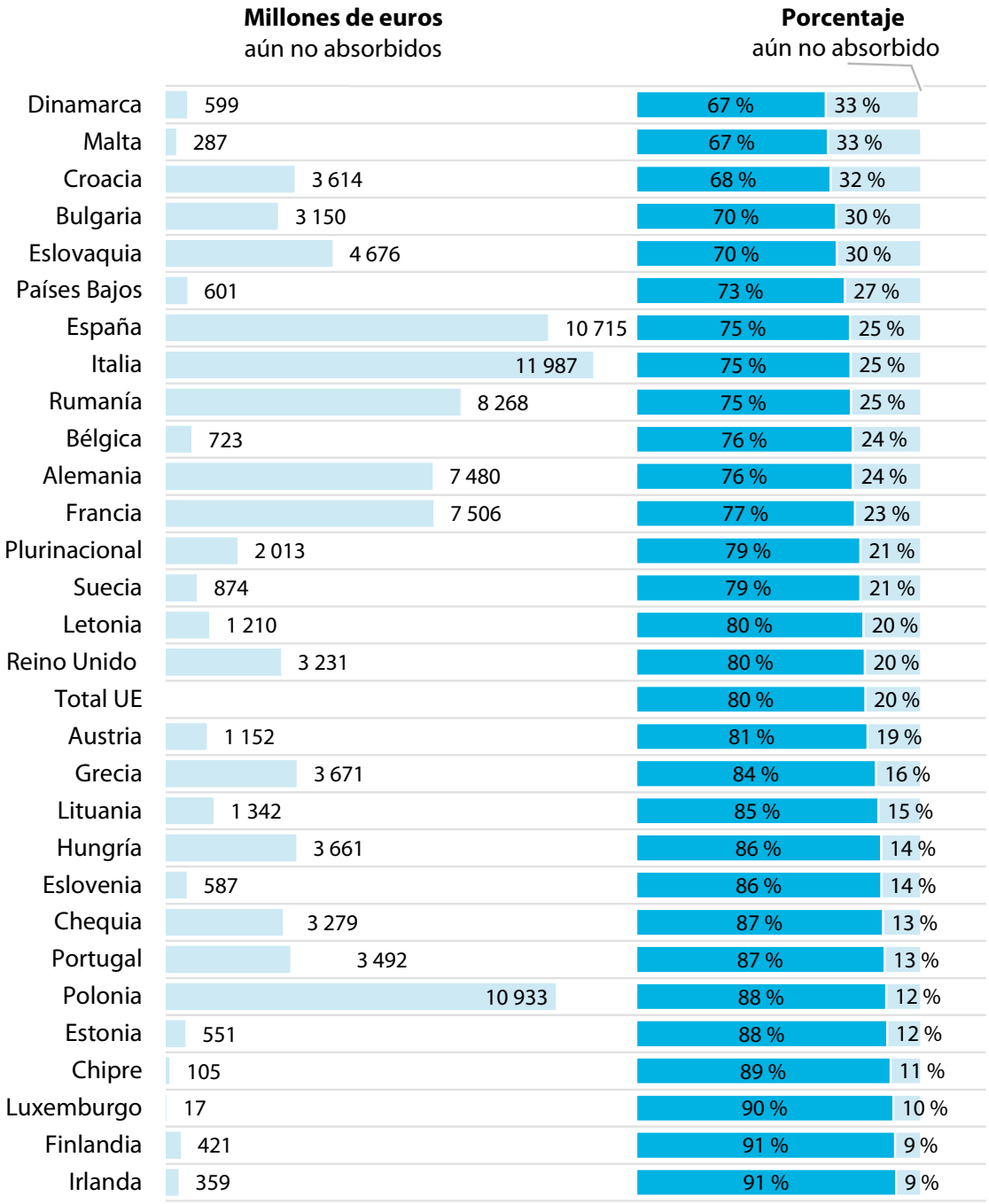
(**) La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) incluye una asignación específica del Fondo Social Europeo (FSE).

Nota: las diferencias se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe mensual de situación de la Comisión.

2.9. Observamos diferencias significativas en la manera en que los Estados miembros absorben los Fondos EIE. Por una parte, once Estados miembros habían recibido el 85 % o más de los importes asignados al final de 2022, y tres de ellos habían recibido el 90 % o más (Luxemburgo, Irlanda y Finlandia). Por otra parte, en tres Estados miembros (Dinamarca, Malta y Croacia), las tasas de absorción eran inferiores al 70 %. Véase la ***ilustración 2.5***.

Ilustración 2.5 – Niveles de absorción de los Fondos EIE 2014-2020 (excluidos los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación)



Nota: Los importes «aún no absorbidos» son los pagos que los Estados miembros todavía pueden solicitar a la Comisión. No representan necesariamente el progreso total de la ejecución de los proyectos en los Estados miembros. Las diferencias se deben al redondeo.

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

La Comisión comprometió más recursos de los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en el marco del RDC, pero la aprobación tardía de los programas de los Estados miembros dio lugar a un nivel escaso de pagos

2.10. Al inicio del nuevo MFP, se produjo una transición de los Fondos EIE 2014-2020 a los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en el marco del RDC. Entre otros, tuvieron lugar los siguientes cambios principales: se consolidaron tres fondos en el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)[13]; el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)[14] sucedió al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP); y se estableció un nuevo Fondo de Transición Justa (FTJ)[15] para apoyar la diversificación económica y la reconversión de los territorios afectados negativamente por la transición hacia la neutralidad climática. El Feader siguió estando incluido en el ámbito de aplicación del RDC hasta 2022[16] y, desde 2023, se rige por el nuevo Reglamento sobre la política agrícola común (PAC)[17]. Véase la ***ilustración 2.6***.

[13] Reglamento (UE) 2021/1057.

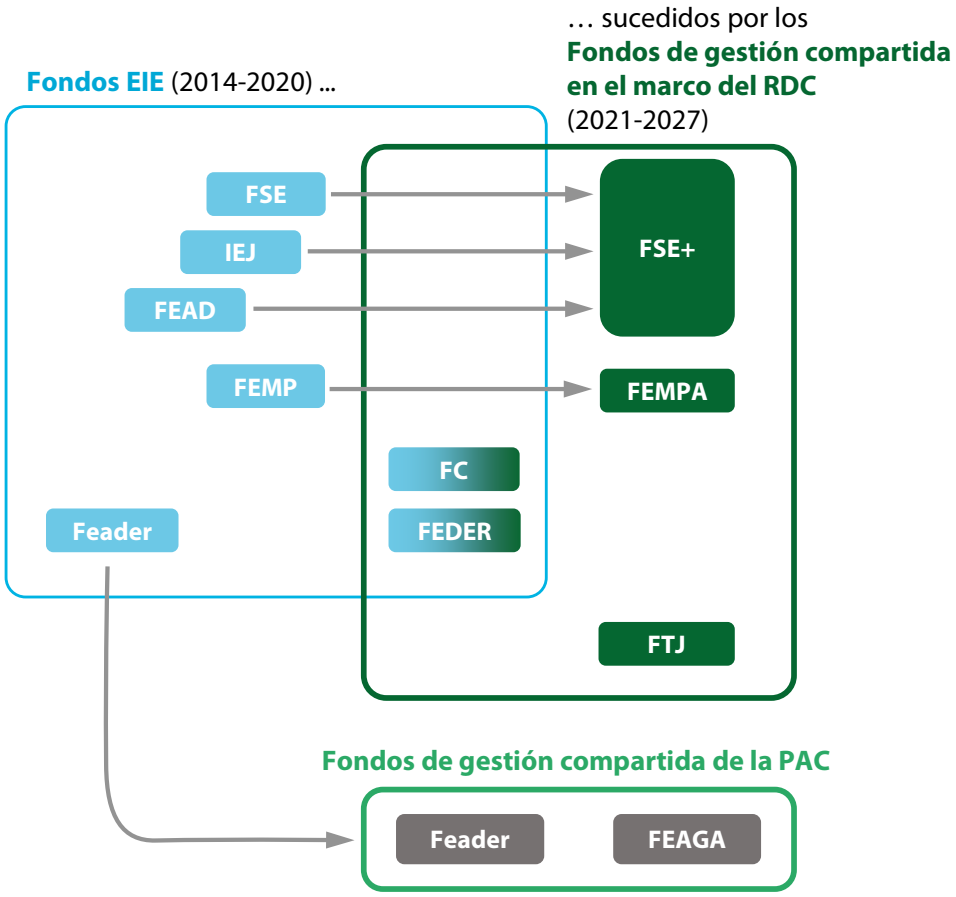
[14] Reglamento (UE) 2021/1139.

[15] Reglamento (UE) 2021/1056.

[16] Reglamento (UE) 2020/2220.

[17] Reglamento (UE) 2021/2116.

Ilustración 2.6 – Transición de los Fondos EIE a los fondos de gestión compartida en el marco del RDC



FC: Fondo de Cohesión
Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía
FEMPA: Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
FSE: Fondo Social Europeo

FSE+: Fondo Social Europeo Plus
FEAD: Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas
FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FTJ: Fondo de Transición Justa
IEJ: Iniciativa de Empleo Juvenil

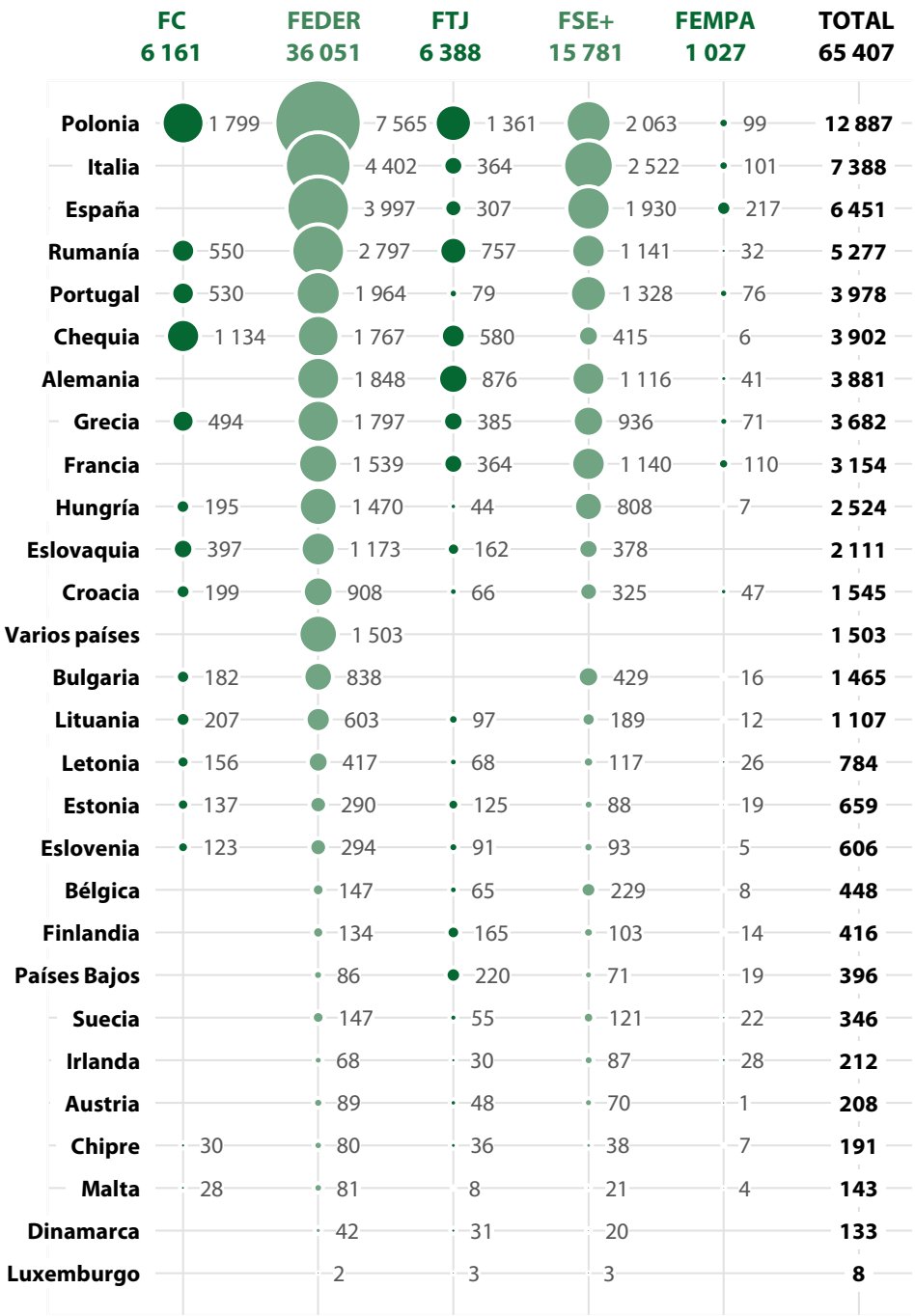
Nota: Los fondos del RDC para 2021-2027 comprenden los fondos de migración, de seguridad interior y de gestión de fronteras, sujetos en parte a gestión directa y en parte a gestión indirecta.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación de la UE.

2.11. Para estos fondos de gestión compartida en el marco del RDC, los Estados miembros comprometieron 65 400 millones de euros en 2022, es decir, el 90 % de los créditos de compromiso disponibles (en 2021, solo comprometieron el 2 % de los 50 100 millones de euros disponibles), véase la ***ilustración 2.7***. Esto se debió a que todos los acuerdos de asociación y la mayoría de los programas con los Estados miembros se aprobaron en 2022 para estos fondos.

Ilustración 2.7 – Compromisos en 2022 para los fondos de gestión compartida en el marco del RDC

(millones de euros)



FC: Fondo de cohesión
FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FTJ: Fondo de Transición Justa
FSE+: Fondo Social Europeo Plus
FEMPA: Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura

Nota: las diferencias se deben al redondeo.

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

2.12. En 2022, los pagos anuales correspondientes a estos compromisos fueron reducidos (5 700 millones de euros) y correspondieron principalmente a la prefinanciación.

Se utilizaron varios instrumentos de financiación de la UE como respuesta de emergencia

2.13. En 2020 y 2021, el legislador de la UE flexibilizó las normas de cohesión[18] a fin de que los Estados miembros pudieran reasignar importes de los Fondos EIE 2014-2020 para hacer frente a la pandemia de COVID-19. La legislación modificada amplió la gama de costes subvencionables para incluir los gastos relacionados con el COVID-19 y permitió una cofinanciación del 100 % con cargo a los fondos de la UE. De este modo, los Estados miembros pudieron reasignar 24 000 millones de euros hasta el primer trimestre de 2023. Los Fondos EIE se complementaron con recursos adicionales del Instrumento Europeo de Recuperación por valor de 50 600 millones de euros mediante el instrumento de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)[19] para financiar la «reparación de la crisis» y allanar el camino hacia una recuperación económica verde, digital y resiliente (con gastos subvencionables hasta el final de 2023 y pagos posibles hasta el final de 2026). En 2021, fue posible utilizar, en determinadas condiciones, el Feader para abordar problemas de liquidez ocasionados por la pandemia de COVID-19 y, desde 2022, problemas causados por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania[20].

2.14. En 2022 se introdujeron nuevas medidas de flexibilidad para ayudar a las autoridades de los Estados miembros a hacer frente a la afluencia de personas que huyen de Ucrania. La UE introdujo la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE)[21] y su sucesora, la Asistencia Flexible para los Territorios – Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (FAST-CARE)[22]. CARE extendió el porcentaje de cofinanciación del 100 % para el ejercicio contable 2021-2022 respecto a los programas de 2014-2020 y puso a disposición financiación de emergencia utilizando recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del FSE, incluido el

---

18 Reglamento (UE) 2020/460 y Reglamento (UE) 2020/558.

19 Reglamento (UE) 2020/2221.

20 Reglamento (UE) 2020/872, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013, y Reglamento (UE) 2022/1033, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013.

21 Reglamento (UE) 2022/562.

22 Reglamento (UE) 2022/2039.

instrumento REACT-UE, que aún no se habían asignado a proyectos de apoyo a los refugiados en el marco de una «prioridad específica». Para el período 2014-2020, CARE proporcionó a los Estados miembros 3 500 millones de euros de prefinanciación adicional procedente de recursos de REACT-UE. FAST-CARE hace posible una cofinanciación de hasta un 100 % para una prioridad específica en ambos períodos de programación (hasta junio de 2024 para el período 2021-2027). También permitió la utilización de recursos del FC y del FEMP para el MFP de 2014-2020. Para el MFP de 2021-2027, FAST-CARE, entre otras contribuciones, proporcionó 3 500 millones de euros de prefinanciación adicional para programas que recibían el apoyo del FEDER, el FSE+ y el FC, y permitió una programación de hasta el 5 % de la asignación inicial del FEDER y el FSE+ para una prioridad específica.

2.15. Los fondos de gestión compartida para 2021-2027 en el marco del RDC también pueden utilizarse en respuesta a acontecimientos imprevistos[23]. Además, existe flexibilidad para transferir partes de las asignaciones nacionales iniciales de fondos entre instrumentos de financiación[24]. Asimismo, el *Plan REPowerEU*[25], cuyo objetivo principal es reducir aún más la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, se aprobó en febrero de 2023[26]. Para movilizar financiación para el Plan, los Estados miembros pueden utilizar el MRR (préstamos restantes y nuevas subvenciones), así como otras fuentes, como las asignaciones nacionales de los fondos de la política de cohesión.

2.16. La ***ilustración 2.8*** presenta las principales medidas de la UE introducidas desde 2020 en respuesta a la pandemia de COVID-19, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y la crisis energética.

---

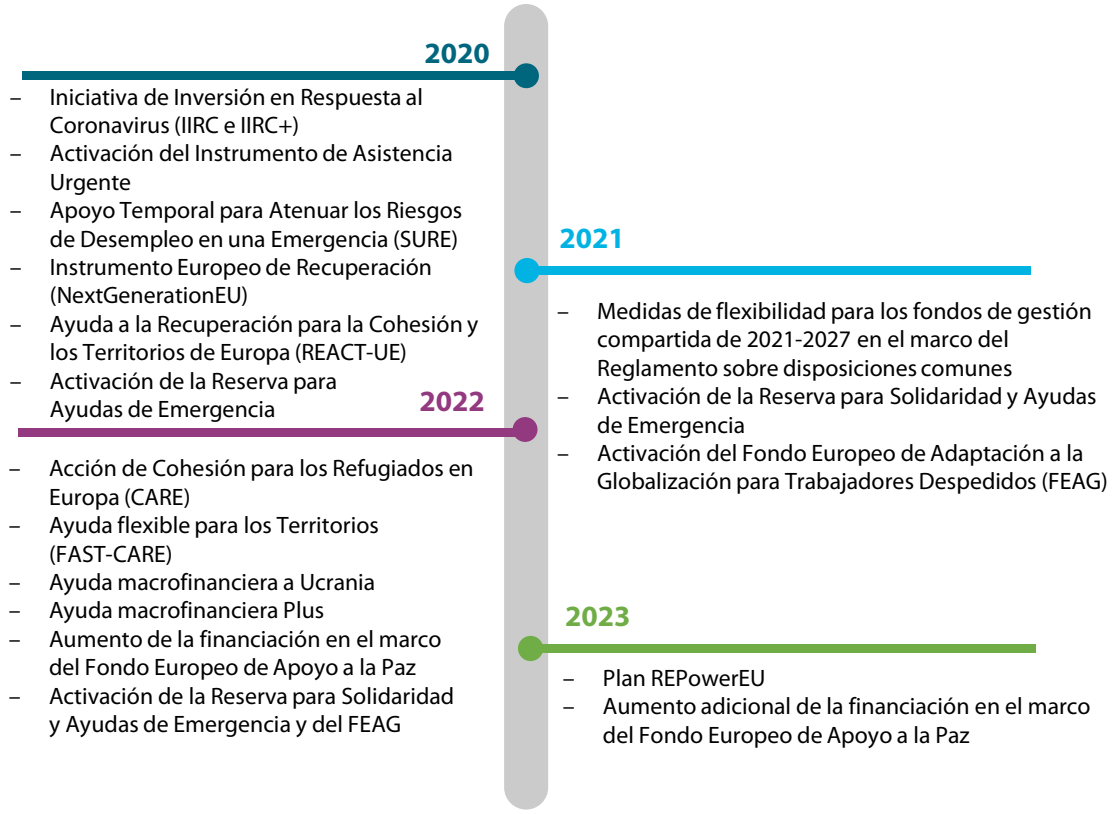
[23] Artículo 20 del Reglamento (UE) 2021/1060.

[24] *Ibid.*, artículo 26, apartado 1.

[25] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones – Plan RepowerEU, COM(2022) 230.

[26] Reglamento (UE) 2023/435.

Ilustración 2.8 – Principales medidas de respuesta de la UE a las crisis en 2020-2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación de la UE.

2.17. Los fondos de cohesión también se han utilizado como respuesta de emergencia a acontecimientos imprevistos, especialmente en los últimos tres años. Desde una perspectiva presupuestaria, esto reduce el riesgo de liberaciones de compromisos (véanse los apartados ***2.48*** y ***2.49***). Sin embargo, observamos que el principal objetivo estratégico de la financiación de la cohesión es reforzar la cohesión económica, social y territorial entre las regiones europeas[27].

La aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación se aceleró en 2022, pero los avances fueron más lentos de lo esperado

2.18. Para que los Estados miembros reciban subvenciones del MRR, en primer lugar, la Comisión debe realizar una evaluación positiva de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y, a continuación, el Consejo debe aprobarlos. Los cinco

[27] Informe Especial 02/2023: Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19, apartado 85.

planes que faltaban se aprobaron durante 2022, por lo que las dotaciones financieras de las subvenciones del MRR ya han sido aceptadas para todos los Estados miembros. En segundo lugar, deben firmarse acuerdos de financiación con los Estados miembros. Al final de 2022, casi el 70 % de las subvenciones estaban cubiertas por esos acuerdos, y el 30 % restante están disponibles para su asignación en 2023[28]. En tercer lugar, para recibir pagos distintos de la prefinanciación, los Estados miembros deben cumplir determinados hitos y objetivos establecidos en las decisiones de ejecución del Consejo.

2.19. El año 2022 fue el segundo de aplicación de las subvenciones del MRR y de los complementos del Instrumento Europeo de Recuperación para los programas de financiación existentes del MFP. Los compromisos aumentaron de 143 500 millones de euros (en 2021) a 306 000 millones de euros. Los Estados miembros tendrán que comprometer el resto de la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación (115 100 millones de euros) en 2023, ya que no podrán hacerlo una vez finalizado el año[29].

2.20. La prefinanciación y los pagos de las subvenciones del MRR solo aumentaron ligeramente, pasando de 46 400 millones de euros en 2021 a 47 100 millones de euros en 2022 (frente a los 63 000 millones de euros que la Comisión esperaba[30]). En consecuencia, en el período 2023-2026 deberán pagarse 244 500 millones de euros de subvenciones del MRR, si las asignaciones restantes se comprometen en 2023[31]. Véase la ***ilustración 2.9***.

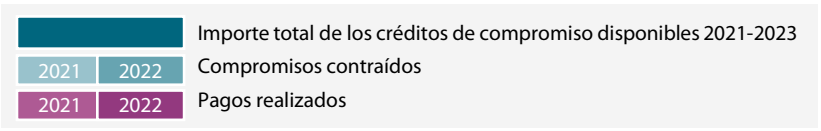
[28] Artículo 12, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/241.

[29] *Ibid*., artículo 12.

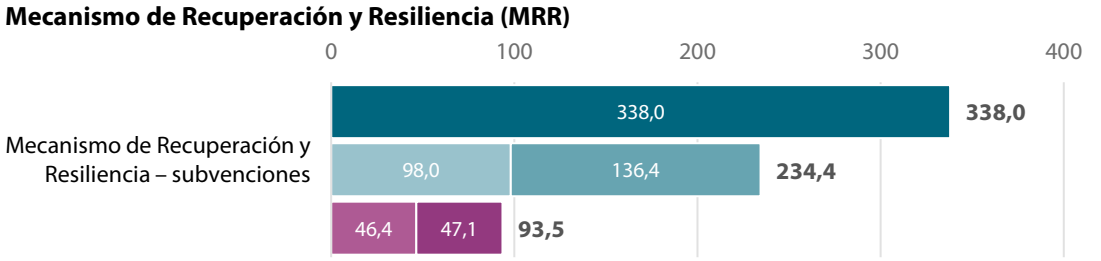
[30] Informe de previsiones a largo plazo 2021-2027, COM(2021) 343.

[31] Artículo 24 del Reglamento (UE) 2021/241.

Ilustración 2.9 – Aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación relacionada con el MRR



(miles de millones de euros)

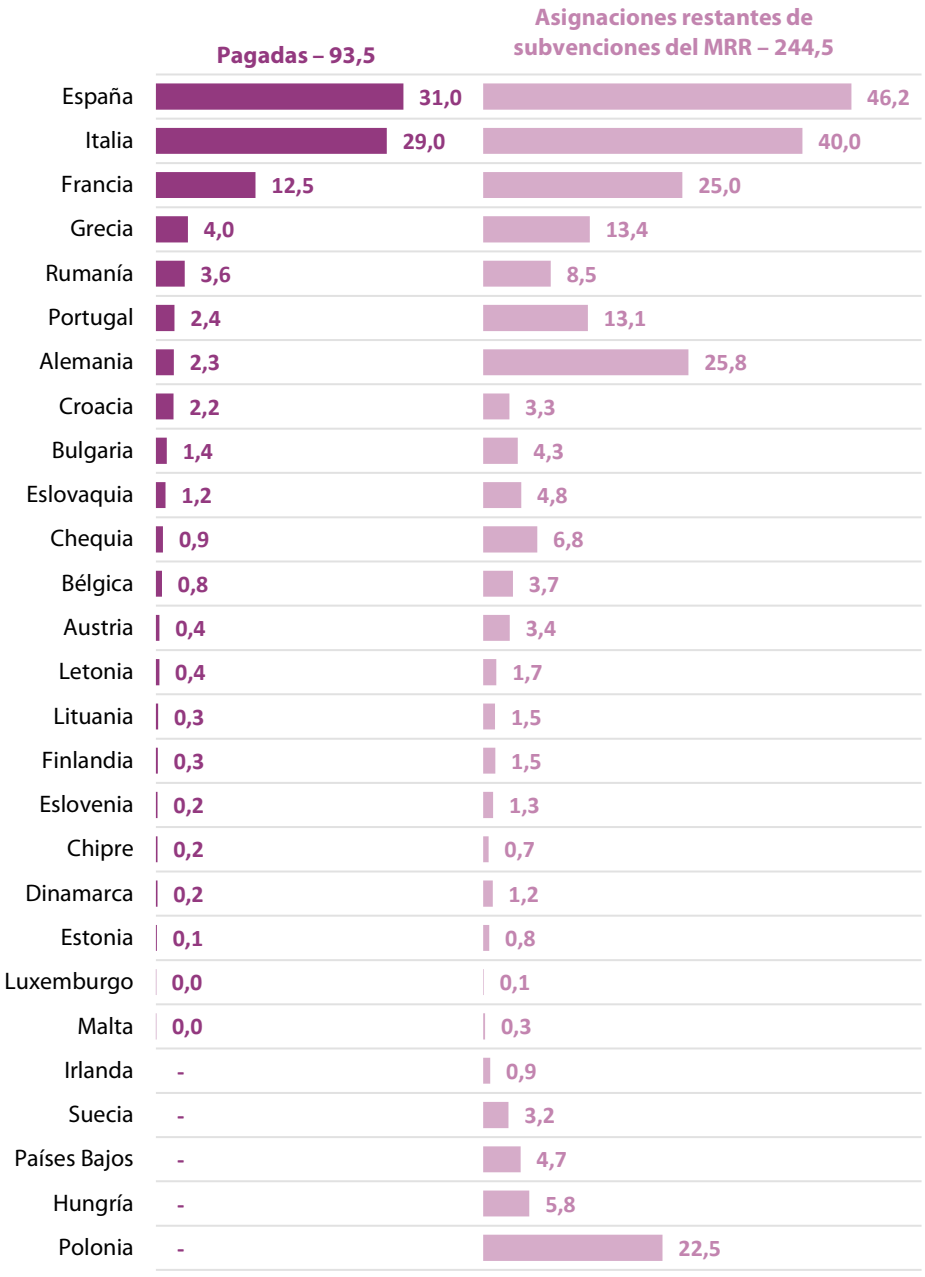


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2022 e informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión.

2.21. En 2022, la Comisión efectuó pagos de subvenciones del MRR por importe de 47 100 millones de euros, de los cuales 46 900 millones de euros estaban relacionados con el cumplimiento de hitos y objetivos (en 2021, 46 400 millones de euros y 10 000 millones de euros, respectivamente). La ***ilustración 2.10*** muestra el importe de las subvenciones del MRR pagadas y las asignaciones restantes para pagos al final de 2022.

Ilustración 2.10 – Pagos de subvenciones del MRR y asignaciones restantes al final de 2022

(miles de millones de euros)

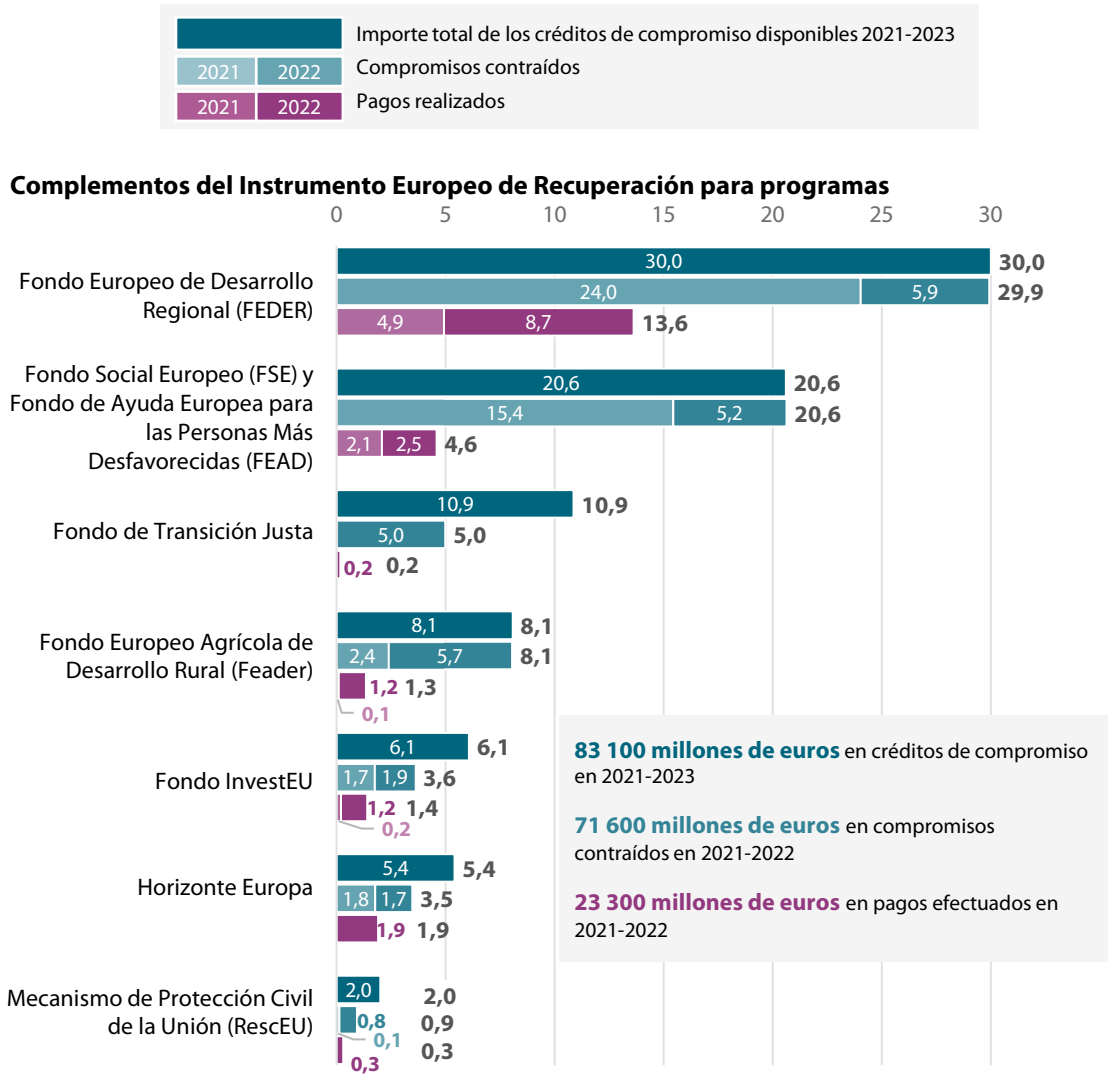


Nota: las diferencias se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de la UE de 2022.

2.22. Los complementos de los programas existentes del MFP aumentaron de 7 200 millones de euros en 2021 a 16 300 millones de euros en 2022. Dos programas, el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Mecanismo de Protección Civil de la Unión, empezaron a efectuar pagos en 2022. En consecuencia, en el período 2023-2026 deberán pagarse 59 800 millones de euros de complementos a los programas de la UE, si las asignaciones restantes se comprometen en 2023[32]. Véase la ***ilustración 2.11***.

Ilustración 2.11 – Aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación relacionada con los complementos de los programas de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2022 e informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión.

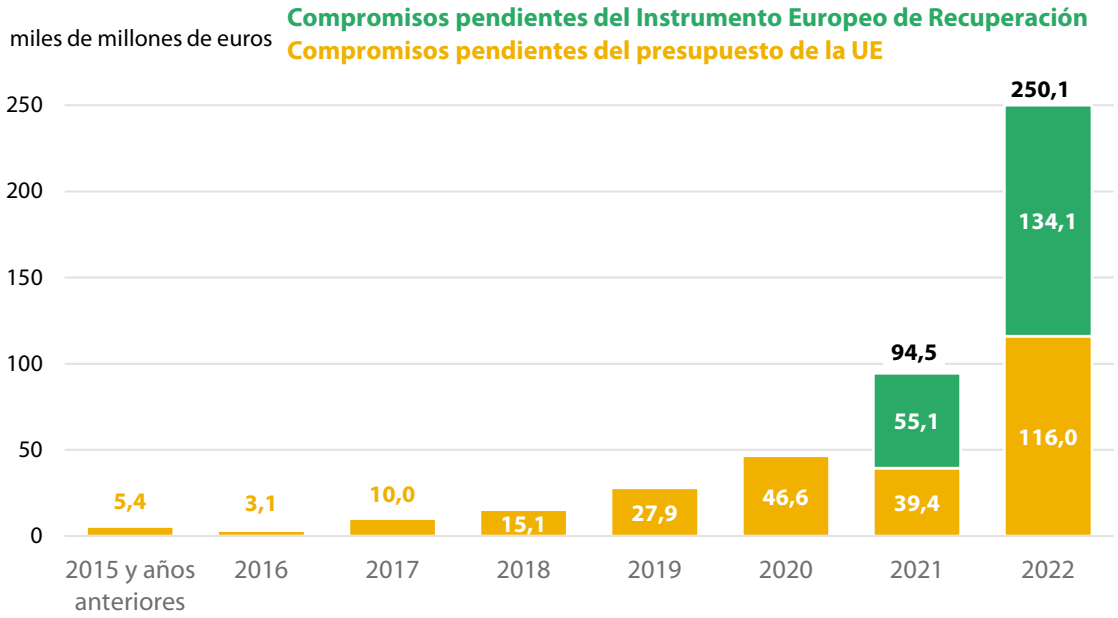
[32] Ibíd., artículo 24.

Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE y la financiación de subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron un importe sin precedentes de 453 000 millones de euros

2.23. Al final de 2022, los *compromisos pendientes*, que son compromisos acumulados contraídos pero aún no pagados, alcanzaron una cota sin precedentes de 452 800 millones de euros. Para 2022, se componen de los relacionados con el presupuesto de la UE (263 700 millones de euros) y los derivados de la ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación (189 100 millones de euros). El aumento del 33 % respecto de los 341 600 millones de euros de compromisos pendientes en 2021 se debe principalmente a un mayor compromiso de fondos durante el segundo año de aplicación del Instrumento Europeo de Recuperación, así como al inicio de la ejecución del fondo de gestión compartida de 2021-2027.

2.24. Los compromisos pendientes de 2022 representan el 55 % del total de los compromisos pendientes. La ***ilustración 2.12*** muestra los compromisos pendientes por año de origen.

Ilustración 2.12 – Compromisos pendientes por año y tipo de financiación (del presupuesto de la UE y del Instrumento Europeo de Recuperación)

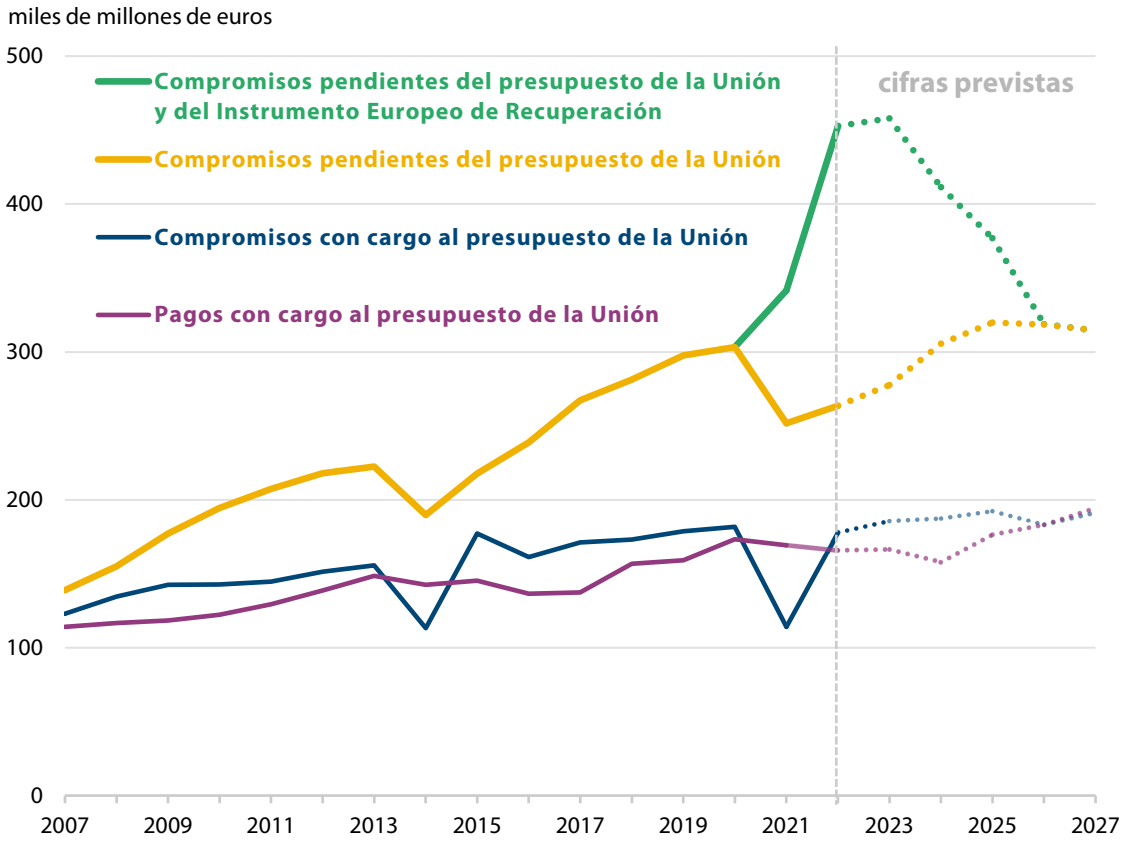


Nota: Las diferencias se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2022 e informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión.

2.25. Para 2023, la Comisión espera que los compromisos pendientes alcancen un máximo histórico que podría superar los 458 000 millones de euros[33], principalmente debido a los nuevos compromisos para el Instrumento Europeo de Recuperación (véase el apartado ***2.18***), junto con los nuevos compromisos para los fondos de gestión compartida de 2021-2027. Dado que no hay nuevos compromisos del Instrumento Europeo de Recuperación después de 2023 y que los pagos para este Instrumento seguirán superando los nuevos compromisos del presupuesto de la UE hasta 2026, se espera que los compromisos pendientes disminuyan entre 2024 y 2026. Véase la ***ilustración 2.13***.

Ilustración 2.13 – Compromisos pendientes, compromisos y pagos de 2007 a 2022 y previsión para el período de 2023 a 2027



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2006-2022 y, en cuanto a las proyecciones hasta 2027, a partir de datos del Informe de previsiones a largo plazo 2023-2027, COM(2022) 315.

[33] Informe de previsiones a largo plazo 2023-2027, COM(2022) 315.

2.26. Sobre la base de las hipótesis y previsiones de la Comisión, los compromisos pendientes se reducirán a 314 400 millones de euros al final del último año del actual MFP (2027). En comparación con los compromisos pendientes en 2020, el último año del anterior MFP, seguiría tratándose de un pequeño aumento. Además, la Comisión utilizó dos hipótesis específicas para sus previsiones: en primer lugar, que los Estados miembros se esfuercen más por acelerar el uso de los fondos de gestión compartida del período 2021-2027; y, en segundo lugar, que los ajustes técnicos automáticos de los límites máximos de los pagos sean suficientes para cubrir las necesidades de pago. Deben cumplirse estos dos supuestos para que los compromisos pendientes se reduzcan en la medida que se muestra en la ***ilustración 2.13***.

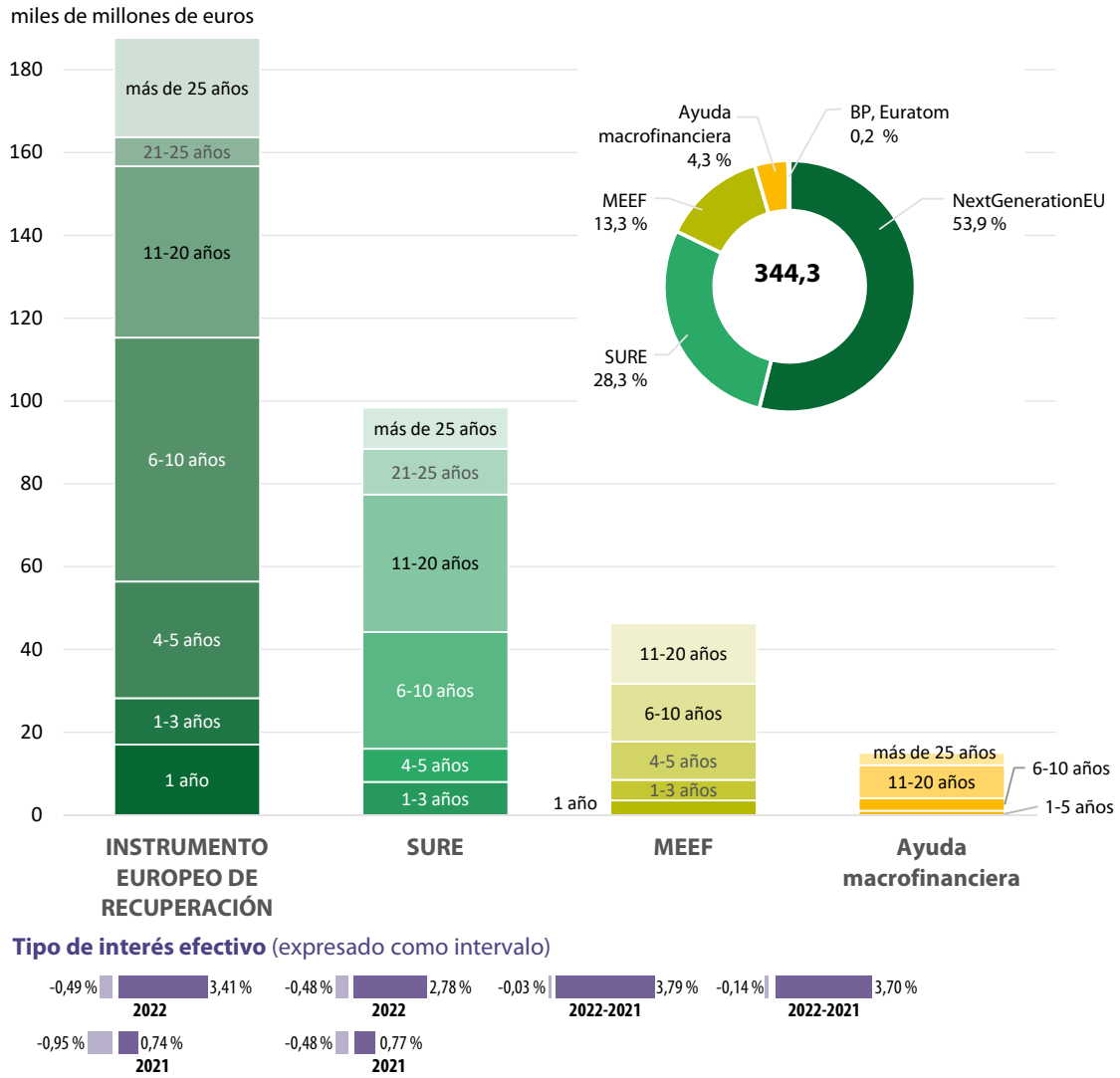
Riesgos y desafíos

La deuda y la exposición de la UE aumentaron en 2022

Los costes de empréstito de la deuda de la UE han aumentado significativamente

2.27. Para nuestro análisis de la deuda de la UE, tuvimos en cuenta los empréstitos realizados en los mercados, principalmente los bonos a largo plazo garantizados por el presupuesto de la UE, que fueron una fuente de financiación para el Instrumento Europeo de Recuperación y de asistencia financiera a los Estados miembros y a terceros países [Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE), Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), ayuda macrofinanciera, mecanismo de ayuda financiera a medio plazo a las balanzas de pagos de los Estados miembros y Euratom]. Esta deuda (incluidos los intereses devengados) aumentó en 2022 hasta los 344 300 millones de euros al final del ejercicio (en 2021, 236 700 millones de euros), debido principalmente a nuevos empréstitos para el Instrumento Europeo de Recuperación por valor de 96 900 millones de euros, SURE por valor de 8 700 millones de euros y ayuda macrofinanciera por valor de 7 500 millones de euros. La ***ilustración 2.14*** muestra los vencimientos y los tipos de interés efectivo de dichos empréstitos.

Ilustración 2.14 – Vencimiento y tipos de interés efectivo de los empréstitos del presupuesto de la UE



NextGenerationEU: Instrumento Europeo de Recuperación
SURE: Instrumento Europeo de Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia
MEEF: Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
BP: Mecanismo de ayuda financiera a las balanzas de pago

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de la UE de 2022.

2.28. De estos empréstitos, solo el Instrumento Europeo de Recuperación entrañaba un riesgo de tipo de interés para el presupuesto de la UE. Los demás programas de ayuda financiera funcionan en forma de financiación asociada a un empréstito (*back-to-back*). Esto significa que la Comisión concede préstamos a los Estados miembros o a terceros países en las mismas condiciones (como el vencimiento y el tipo de interés) con las que toma prestado dinero de los mercados. Dado que los flujos de tesorería de préstamos y empréstitos se compensan, se prevé que el presupuesto de la UE no afronte un riesgo de tipo de interés en relación con estos empréstitos.

2.29. La Comisión puede obtener mediante empréstito hasta 806 900 millones de euros para el Instrumento Europeo de Recuperación y los costes medios de financiación de la UE ya han aumentado. La estrategia del Instrumento Europeo Recuperación asigna los costes de financiación a los beneficiarios (para los préstamos) y al presupuesto de la UE (para las subvenciones). En 2022, debido al aumento de los tipos de interés del mercado, el coste de la nueva financiación del Instrumento Europeo de Recuperación aumentó del 0,14 % en el segundo semestre de 2021 al 1,24 % en el primer semestre de 2022 y al 2,60 % en el segundo semestre de 2022[34]. Los costes netos totales de empréstito ascendieron a 500 millones de euros en 2022. Estos costes comprenden los costes de intereses de los empréstitos y los ingresos de intereses de los empréstitos y préstamos.

2.30. Dado que el Banco Central Europeo (BCE) está endureciendo la política monetaria para luchar contra la inflación, se espera que aumenten los costes de financiación de los empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación. En consecuencia, la Comisión tuvo que aumentar el importe reservado en el presupuesto de 2023 en 300 millones de euros para los pagos de intereses relacionados con los empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación[35]. Utilizó el *Instrumento de Margen Único*, es decir, los márgenes no utilizados de años anteriores. Dado que los pagos de intereses están generalmente vinculados a los rendimientos del mercado y estos se hallan en una tendencia al alza, los costes de financiación podrían aumentar sustancialmente en los próximos años.

2.31. El reembolso de los empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación deberá comenzar en 2028 y completarse en 2058[36]. La parte de los empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación que posteriormente se ofrece en forma de préstamos a los Estados miembros individuales (385 800 millones de euros) debe ser reembolsada por estos. Sin embargo, el presupuesto de la UE debe reembolsar la parte del Instrumento Europeo de Recuperación desembolsada en forma de subvenciones (421 100 millones de euros). En diciembre de 2021, la Comisión propuso tres fuentes adicionales de ingresos para el presupuesto de la UE, que pueden utilizarse para el reembolso del componente de subvención del Instrumento Europeo de

---

[34] Informes semestrales sobre la ejecución de las operaciones de empréstito, gestión de la deuda y operaciones de préstamo conexas para el período comprendido entre junio de 2021 y diciembre de 2022, COM(2023) 93, COM(2022) 335 y COM(2022) 43.

[35] Presupuesto anual de la UE aprobado para 2023.

[36] Artículo 5 de la Decisión del Consejo (UE, Euratom) 2020/2053, sobre el sistema de recursos propios de la UE.

Recuperación[37]. La Comisión propondrá fuentes adicionales de ingresos antes de que concluya 2023.

La exposición total es mayor debido principalmente a préstamos adicionales del MRR y de SURE

2.32. Con objeto de permitir una comparación con el capítulo 2 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2021, este año seguimos analizando la exposición del presupuesto de la UE, para la que consideramos:

a) las garantías del presupuesto de la UE para los empréstitos realizados en los mercados que constituyeron una fuente de financiación para los préstamos desembolsados a los Estados miembros o a terceros países en caso de impago de estos préstamos;

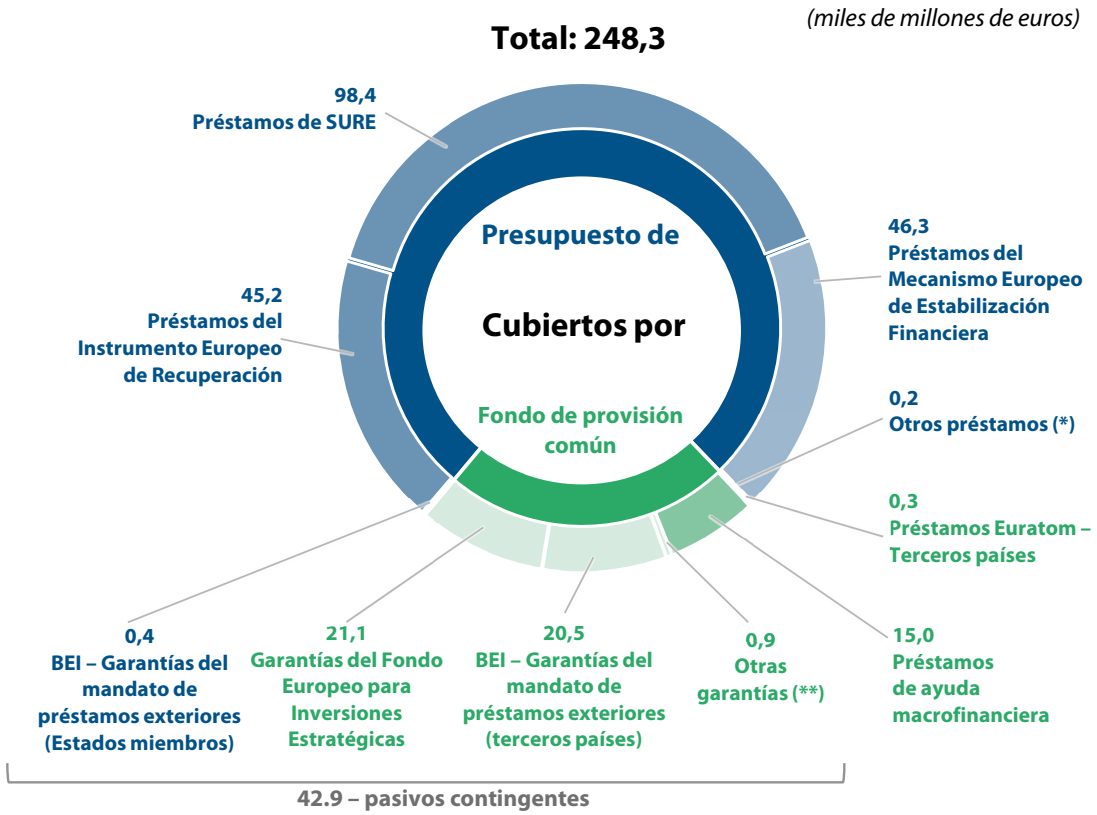
b) los pasivos, que podrían surgir en el futuro si se produjera un hecho específico, que se consignan en las cuentas anuales como *pasivos contingentes* y se componen de las garantías presupuestarias ya concedidas[38].

2.33. La exposición resultante del presupuesto de la UE ascendía a 248 300 millones de euros al final de 2022, lo que supone un aumento respecto de los 204 900 millones de euros de 2021 (que incluían 600 millones de euros en intereses devengados). En la ***ilustración 2.15*** se presenta un desglose de la exposición por tipos de fuentes y cobertura del riesgo.

[37] Propuestas de la Comisión COM(2021) 569 y COM(2021) 570.

[38] Nota 4.1.1 de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2022.

Ilustración 2.15 – Exposición total del presupuesto de la UE al final de 2022, desglosada por tipos de fuentes y cobertura del riesgo



(*) Préstamos de balanza de pagos: 200 millones de euros; préstamos Euratom, Estados miembros: 30 millones de euros.

(**) Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS): 400 millones de euros; garantía de InvestEU: 300 millones de euros; y garantía del FEDS+: 200 millones de euros.

Nota: las diferencias se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2022.

2.34. El aumento de la exposición del presupuesto de la UE se debió principalmente a los empréstitos para financiar los préstamos adicionales del MRR y de SURE por valor de 27 200 millones de euros y 8 700 millones de euros, respectivamente (al final de 2021, 18 000 millones y 89 700 millones de euros, respectivamente) a los Estados miembros, y los préstamos de ayuda macrofinanciera a Ucrania en 2022 por valor de 7 200 millones de euros; véase el apartado ***2.43***. La exposición a los pasivos contingentes aumentó de 41 900 millones de euros a 42 900 millones de euros al final de 2022. Esto se debió principalmente a un mayor número de desembolsos para inversiones que se cubrieron a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas. En las cuentas consolidadas de 2022, la Comisión ha modificado la información sobre los pasivos contingentes. En el ***recuadro 2.1*** se explica esta modificación.

Recuadro 2.1
Modificación en la información sobre los pasivos contingentes

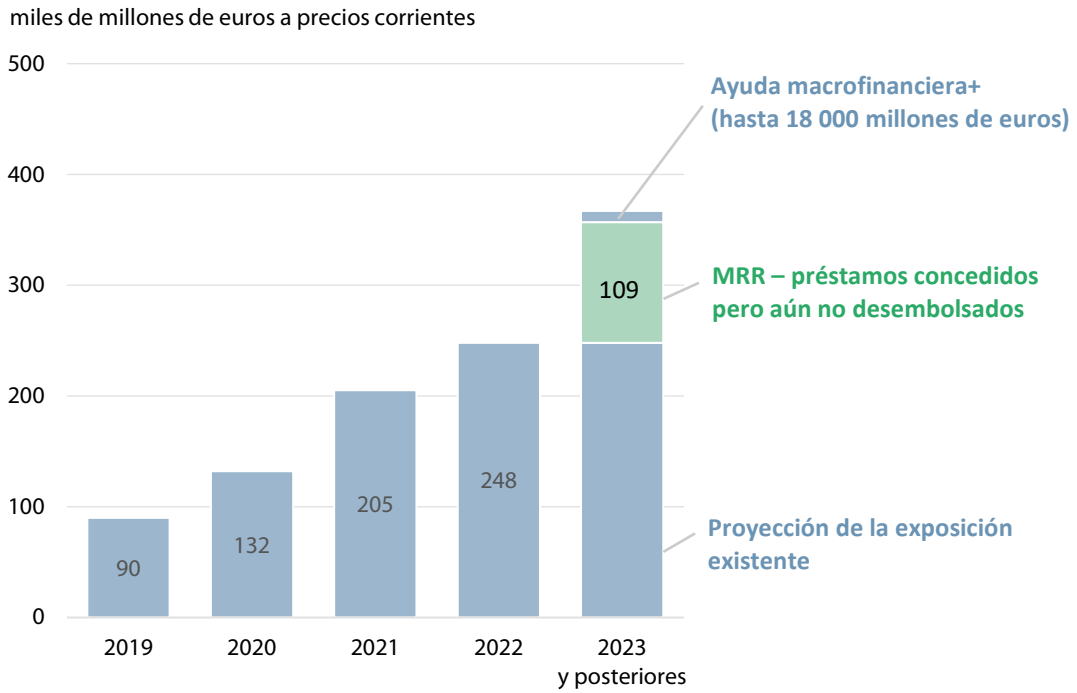
En sus cuentas consolidadas de 2021, la Comisión comunicó 277 900 millones de euros de pasivos contingentes (garantías pendientes relativas a importes desembolsados o a empréstitos). Esto incluía 236 000 millones de euros de garantías del presupuesto de la UE para cubrir los empréstitos relacionados con préstamos de SURE, del MRR, de la ayuda macrofinanciera y del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (163 000 millones de euros), así como empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación para subvenciones desembolsadas y para préstamos aún no desembolsados (73 000 millones de euros). Para 2022, estas garantías ya no se consignaron como pasivos contingentes. Estas garantías se ejecutan en supuesto de impago de los préstamos concedidos, por lo que la información sobre las garantías se presenta en la sección de las cuentas consolidadas sobre los préstamos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de la UE de 2021 y 2022.

2.35. Además, al final de 2022, ya se habían concedido a los Estados miembros 109 000 millones de euros de préstamos del MRR, pero aún no se habían desembolsado. Asimismo, se concedieron 18 000 millones de euros a Ucrania en el marco del instrumento de ayuda macrofinanciera plus que se desembolsarán durante 2023 (véase el apartado ***2.44***).

2.36. La exposición global de 248 300 millones de euros al final de 2022 seguirá aumentando, debido principalmente a los préstamos del MRR y a la ayuda macrofinanciera plus en 2023 y 2024 (véase el apartado ***2.44***). La ***ilustración 2.16*** compara la exposición pasada y prevista del presupuesto de la UE desde 2019.

Ilustración 2.16 – Exposición pasada y prevista del presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE para el período 2019-2022 y de información de la Comisión.

2.37. La exposición total puede desglosarse en exposición anual, que es el importe máximo que deben cubrir el presupuesto de la UE o el «margen de maniobra»[39] si hay impagos en un año determinado. El «margen de maniobra» es el margen entre los límites de gasto establecidos en el MFP y el límite máximo de los recursos propios hasta el cual la Comisión, como última posibilidad, tiene derecho a solicitar recursos de los Estados miembros para el reembolso de la deuda de la UE. La Comisión nos facilitó los datos sobre la exposición anual derivada de la ayuda financiera a los Estados miembros y a terceros países, así como del mandato de préstamo exterior, que ascendía a 7 700 millones de euros en 2023 (7 000 millones de euros en 2022 y 4 400 millones de euros en 2021). Esta cifra no incluye la exposición anual de los demás programas cubiertos por garantías presupuestarias (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, InvestEU, FEDS y FEDS+) Además, la Comisión publica la exposición anual del presupuesto de la UE que emana de la ayuda financiera a los Estados miembros, pero no publica la que se deriva de las garantías presupuestarias o de la ayuda financiera a terceros países.

[39] Para más información, véase el Informe Especial 05/2023: «El panorama financiero de la UE», ilustración 2 y apartado 16.

El fondo de provisión común aumentó sus activos en 2022

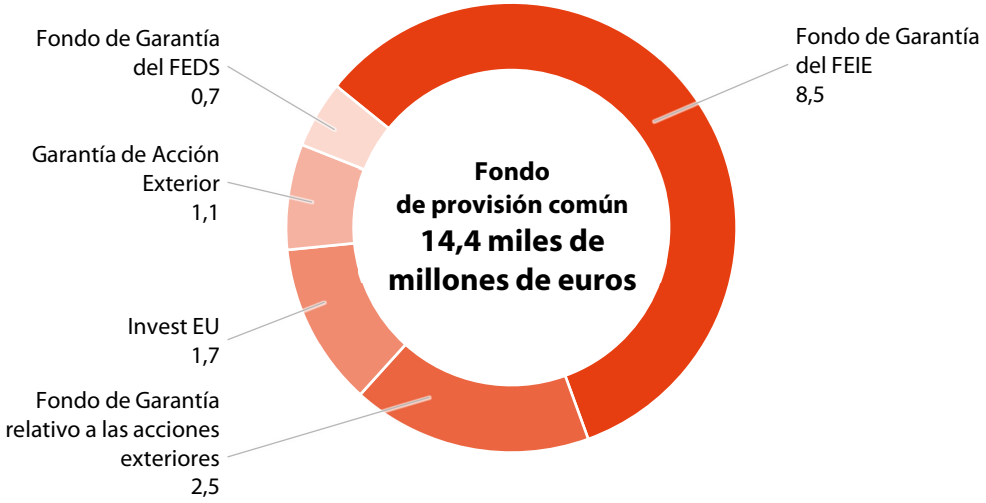
2.38. El riesgo de exposición del presupuesto de la Unión puede reducirse a través de activos financieros debidamente provisionados o garantías recibidas de los Estados miembros. Tal como exige el Reglamento Financiero[40], la Comisión creó un fondo de provisión común (FPC) al principio del MFP 2021-2027. Este reúne todos los activos provisionados con cargo al presupuesto de la UE para las garantías presupuestarias, así como los préstamos para proporcionar asistencia financiera a terceros países, pero mantiene «compartimentos» para cada uno de ellos, de manera que los importes puedan vincularse a los programas individuales. En caso de impago, el FPC cubrirá los requerimientos de ejecución de garantías derivadas de las garantías presupuestarias y la asistencia financiera a países terceros antes de que se recurra de nuevo al presupuesto de la Unión.

2.39. El valor de los activos del FPC ascendía a 12 300 millones de euros al final de 2021. En 2022, dicho fondo se vio reforzado por contribuciones del presupuesto de la UE de 3 300 millones de euros. Los activos se invierten en gran medida en títulos de deuda con tipos de interés fijos y se consignan en los estados financieros del fondo a su valor de mercado. El aumento de los tipos de interés en 2022 provocó que el valor de estos activos se redujera en más de 1 100 millones de euros y se situara en 14 400 millones de euros al final del año. Véase la ***ilustración 2.17***.

[40] Artículo 212 del Reglamento (UE) 2018/1046.

Ilustración 2.17 – Fondo de provisión común y sus componentes al final de 2022

(miles de millones de euros)



Nota: las diferencias se deben al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los estados financieros del FPC a 31 de diciembre de 2022.

La guerra de agresión rusa contra Ucrania aumenta los riesgos financieros para futuros presupuestos de la UE

2.40. Al final de 2021, los préstamos pendientes concedidos a Ucrania presentaban un valor nominal de 4 700 millones de euros en el marco de los instrumentos de ayuda macrofinanciera y de Euratom. Además, los préstamos del BEI a Ucrania, con garantías de la UE, ascendieron a 2 100 millones de euros. En nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021, destacamos los riesgos para el presupuesto de la UE derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y observamos que la guerra podría poner en peligro el reembolso de estos préstamos[41].

2.41. La ayuda financiera a terceros países, que incluye préstamos de la ayuda macrofinanciera y de Euratom, está sujeta a una provisión extrapresupuestaria de la UE destinada al FPC, que se calcula evaluando los riesgos financieros pertinentes y de

[41] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 2.54.

conformidad con el principio de prudencia[42]. La tasa de provisión para la asistencia financiera a terceros países se ha fijado en el 9 %[43].

2.42. En julio de 2022, la Comisión volvió a evaluar el riesgo de impago de nuevos préstamos de ayuda macrofinanciera a Ucrania. En consecuencia, y con el fin de proteger el presupuesto de la UE, la Comisión fijó la tasa de provisión de los préstamos de 6 000 millones de euros a Ucrania en el 70 %. Para cumplir este requisito, junto con las primeras pérdidas del 9 % cubiertas por el FPC, se pidió a los Estados miembros que proporcionaran garantías irrevocables correspondientes al 61 % de los importes de la ayuda macrofinanciera desembolsados. Esta decisión[44] de aplicar una tasa de provisión del 70 % también se refiere a préstamos del mandato de préstamo exterior (MPE) reasignados por el BEI en favor de Ucrania.

2.43. Durante 2022, la exposición del presupuesto de la UE a Ucrania aumentó en 7 200 millones de euros en el marco de la ayuda macrofinanciera y en 1 700 millones de euros de préstamos desembolsados por el BEI y garantizados por la UE. Al final de 2022, la exposición del presupuesto de la UE a Ucrania había aumentado a 15 600 millones de euros (11 600 millones de euros de préstamos de ayuda macrofinanciera, 300 millones de euros de préstamos de Euratom y 3 700 millones de euros de garantías presupuestarias para préstamos concedidos por el BEI y otra institución). Al mismo tiempo, la Comisión reconoció una corrección por deterioro del valor de los préstamos de ayuda macrofinanciera concedidos a Ucrania de 2 200 millones de euros, lo que reflejaba las pérdidas crediticias esperadas durante toda la vida del título.

2.44. El instrumento de ayuda macrofinanciera plus[45] se aprobó al final de 2022. Se trata de nuevos préstamos a Ucrania y autoriza el desembolso de 18 000 millones de euros adicionales en 2023 si se cumplen determinadas condiciones. Sin embargo, la ayuda macrofinanciera plus no requiere ninguna provisión para cubrir el riesgo de impago, a diferencia de lo que se establece para terceros países en el Reglamento

---

[42] Artículo 211, apartado 2, del Reglamento (UE) 2018/1046.

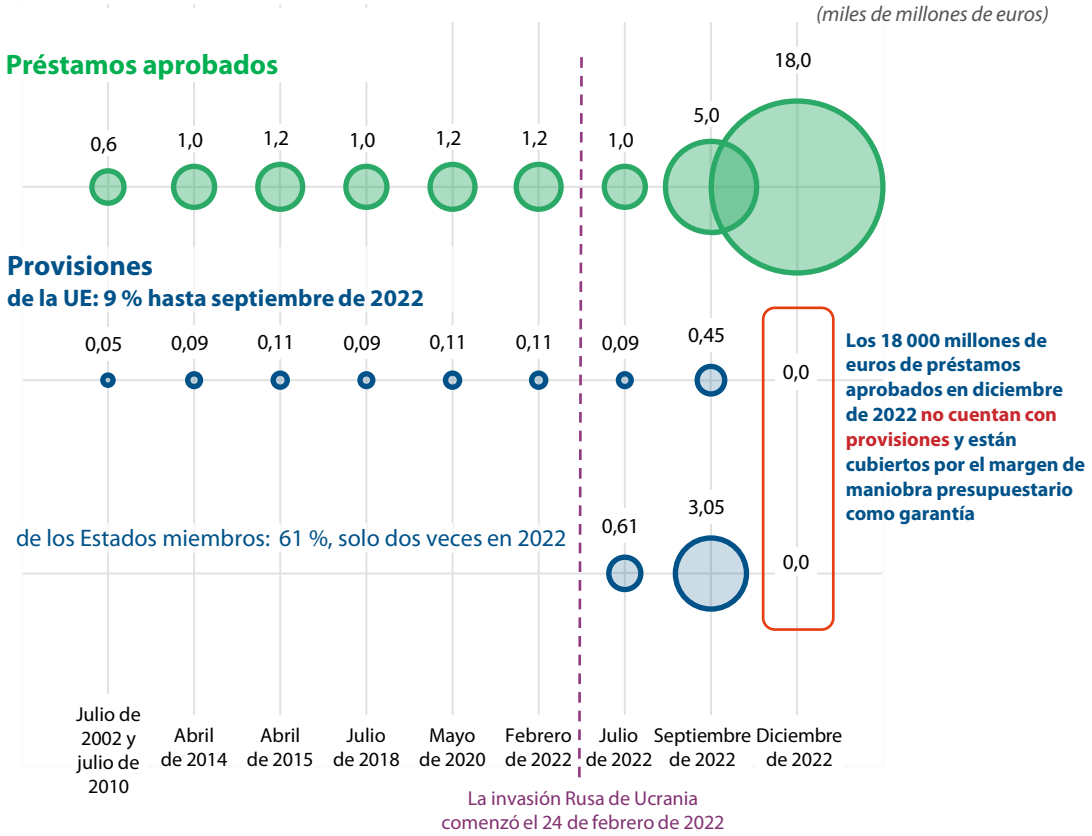
[43] Artículo 31, apartado 5, párrafo tercero, del Reglamento (UE) 2021/947, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global.

[44] Decisión (UE) 2022/1628.

[45] Reglamento (UE) 2022/2463.

Financiero. Ya señalamos en un dictamen anterior[46] que esta situación plantea un riesgo para el presupuesto de la UE. En el pasado, solo la asistencia financiera a los Estados miembros no requería provisión. Cualquier pérdida relacionada con la ayuda macrofinanciera+ deberá ser cubierta por los futuros presupuestos de la UE o por el «margen de maniobra» presupuestario, calculado como la diferencia entre el límite máximo del MFP y el límite máximo de los recursos propios. Véase la ***ilustración 2.18***.

Ilustración 2.18 – Calendario de los préstamos aprobados de ayuda macrofinanciera a Ucrania, incluidas las provisiones



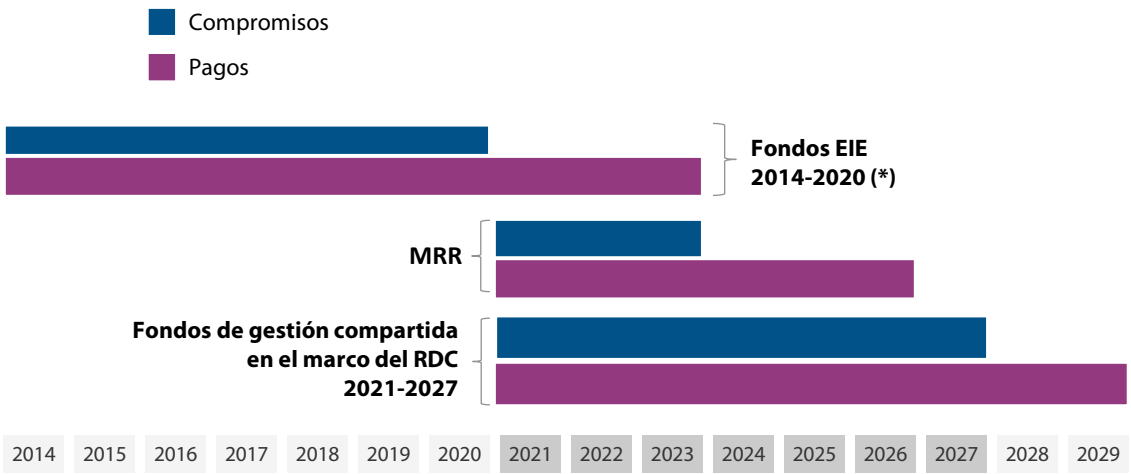
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación aplicable.

[46] Dictamen 07/2022, sobre la propuesta de establecer una estrategia de financiación diversificada como método general de empréstito.

La aplicación paralela y postergada de varios instrumentos aumenta el riesgo de que los Estados miembros pierdan financiación

2.45. En la actualidad, los Estados miembros absorben simultáneamente fondos de varios instrumentos (véase la ***ilustración 2.19***). Tienen que cerrar los programas restantes de los Fondos EIE del MFP 2014-2020, a la vez que ha empezado también, aunque con retraso, la ejecución de los fondos de gestión compartida para el período 2021-2027 en el marco del RDC. Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados miembros han alcanzado la fase de ejecución de la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación. Además, deben aplicar las medidas introducidas en relación con la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania (como CARE y FAST-CARE). El año pasado, destacamos los riesgos que plantean estas actividades simultáneas para todos los organismos responsables de la gestión y el control de estos fondos. Aún consideramos que estos riesgos siguen existiendo y que la correspondiente recomendación de que la Comisión garantice un asesoramiento adicional a las autoridades nacionales continúa siendo válida[47].

Ilustración 2.19 – Calendario para comprometer y pagar los Fondos EIE, los fondos del MRR y los fondos de gestión compartida en el marco del RDC



(*) En el caso del Feader, se introdujo un período transitorio para 2021 y 2022, tras el cual se integrará plenamente en el marco de los planes estratégicos de la PAC. Esto significa que los períodos de compromisos y pagos se prorrogan efectivamente en dos años para el Feader (2022 y 2025, respectivamente).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación aplicable.

[47] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 2.41.

2.46. La adopción tardía de la legislación relativa a los fondos de gestión compartida del MFP de 2021-2027 y la aplicación paralela de varios instrumentos provocaron una presión sobre los recursos administrativos. Esto, a su vez, ocasionó retrasos en la aprobación de todos los acuerdos de asociación con los Estados miembros y en la mayoría de los programas. No se completaron todas esta tareas hasta el segundo semestre de 2022. En definitiva, la mayoría de los Estados miembros no empezó a asignar recursos financieros a proyectos hasta el final de 2022 o el principio de 2023, aproximadamente dos años después del inicio del período del MFP.

2.47. En general, la norma de liberación del ejercicio n+3 obliga a la Comisión a liberar los importes de un programa no utilizados al final del tercer ejercicio siguiente al ejercicio presupuestario. Sin embargo, para el último año del MFP 2021-2027, se aplicará la norma más estricta del ejercicio n+2. Esto difiere de las normas aplicables a los Fondos EIE en el anterior período del MFP, en el que la norma del ejercicio n+3 también se aplicó al último año. El período para la ejecución de fondos en régimen de gestión compartida en el marco del RDC es, por tanto, más reducido que el de los Fondos EIE 2014-2020.

2.48. El riesgo de liberación para los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en el marco del RDC ha aumentado significativamente, ya que se están aplicando al mismo tiempo varios instrumentos, se está dando prioridad a la financiación restante de los Fondos EIE y del Instrumento Europeo de Recuperación, y existen retrasos en la ejecución de estos fondos. También se reduce en un año el plazo de pago para estos fondos en comparación con el anterior período del MFP, y existe un solapamiento con los pagos del Instrumento Europeo de Recuperación hasta 2026.

2.49. Aunque las medidas descritas en los apartados ***2.13*** a ***2.17*** contribuyen a la absorción de fondos, cualquier evolución económica negativa puede hacer imposible la ejecución a un ritmo suficiente en 2023 y 2024, lo que podría aumentar el riesgo de liberaciones, especialmente en el caso de los fondos de gestión compartida de 2021-2027. Ello se debe a que los Estados miembros podrían tener dificultades para cofinanciar proyectos y, en su lugar, podrían optar por utilizar otros fondos de la UE que ofrecen más flexibilidad. La Comisión elaboró una previsión ligeramente inferior para las liberaciones durante el período 2023-2027, de 7 600 millones de euros, frente a los 8 400 millones de euros de las previsiones de 2021. Sin embargo, si la ejecución de los fondos de gestión compartida no se acelera significativamente en 2024 y 2025,

el riesgo de liberaciones en una fase posterior del período aumentará exponencialmente.[48]

La elevada inflación afecta al presupuesto de la UE

2.50. El Reglamento del MFP establece el gasto máximo permitido con cargo al presupuesto de la UE para un período de siete años. Además, se definen límites máximos anuales (créditos de compromiso y de pago). Todos estos importes se fijan a precios de 2018. El ajuste a los precios corrientes se realiza sobre la base de un aumento anual fijo del 2 %[49]. Este deflactor fijo es acorde con el objetivo de estabilidad de precios del BCE y ha demostrado ser suficiente en los últimos veinte años. Hasta 2021, la inflación media de la UE osciló entre el 0 % y el 4 % (durante la mitad del período, se situó por encima del 2 % y, durante la otra mitad, por debajo de ese nivel).

2.51. Sin embargo, durante 2022, la inflación de los precios de consumo aumentó significativamente, con una tasa media anual de la UE del 9,2 %[50]. Las previsiones del BCE sugieren que la inflación de la UE se mantendrá en niveles elevados durante los próximos años. Por lo tanto, el deflactor fijo del 2 % establecido en el Reglamento del MFP podría resultar insuficiente si persiste una elevada inflación.

La elevada inflación reduce el poder adquisitivo del presupuesto de la UE, disminuyendo así su tamaño real

2.52. Dado que el aumento del presupuesto anual de la UE se ajusta con un deflactor fijo del 2 %, su poder adquisitivo se reduce en la diferencia entre esta cifra y la tasa media de inflación, es decir, aproximadamente un 7,2 % en 2022. Esto significa básicamente que el volumen relativo del presupuesto de la UE se reduce en proporción al volumen de las economías de los Estados miembros.

2.53. La pérdida de poder adquisitivo del presupuesto de la UE aumentará cada año en que la tasa de inflación sea superior al 2 %. Sobre la base de las previsiones de

---

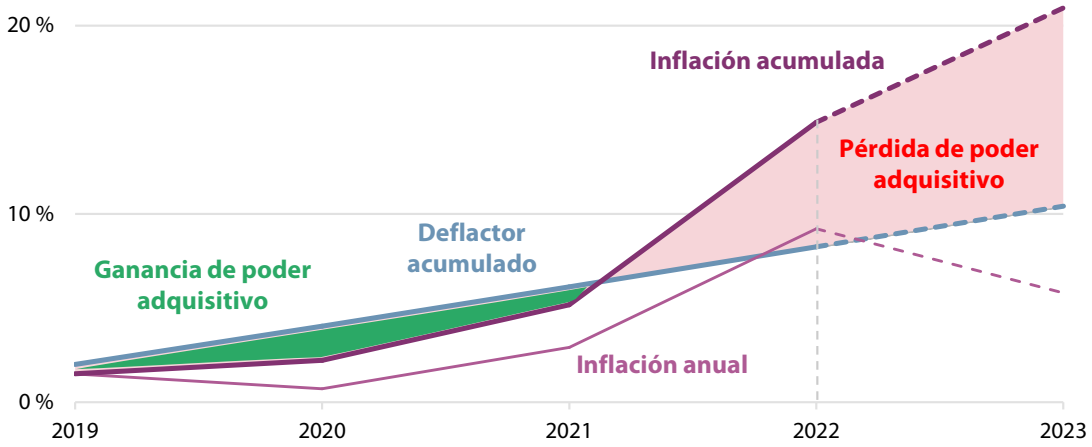
[48] Informe de previsiones a largo plazo 2023-2027, COM(2022) 315.

[49] Artículo 4, apartado segundo, del Reglamento del MFP.

[50] Annual inflation more than tripled in the EU in 2022, Eurostat, 9 de marzo de 2023.

inflación de la Comisión[51], estimamos que el presupuesto de la UE podría perder cerca del 10 % de su poder adquisitivo en 2023 (véase la ***ilustración 2.20***).

Ilustración 2.20 – Variación del poder adquisitivo del presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las Previsiones económicas de primavera de 2023 de la Comisión.

2.54. La pérdida de poder adquisitivo del presupuesto de la UE afectará a sus gastos en distintos grados. Parte del presupuesto de la UE consiste en costes fijos que suelen estar correlacionados con la inflación. Así pues, estas partidas presupuestarias aumentarán más de lo que se esperaba al inicio del período del MFP. Esto, a su vez, ejercerá una mayor presión sobre el menor poder adquisitivo del presupuesto de la UE y tendrá un impacto negativo en el grado de flexibilidad disponible en caso de crisis e imprevistos.

2.55. Un ejemplo fundamental son los costes administrativos, que resultan afectados por la inflación. En 2022, la Comisión ya tuvo que asignar 200 millones de euros adicionales a la Rúbrica 7 (Administración Pública Europea) debido al aumento de la inflación y de los precios de la energía. Utilizó el margen disponible dentro del sublímite máximo para los gastos de las instituciones y el límite máximo global de la Rúbrica 7. Otro ejemplo es el de los costes de financiación (véase el apartado ***2.30***).

2.56. La inflación y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo conllevan la posibilidad de que los fondos de la UE no alcancen sus objetivos en la misma medida. En 2022, la Comisión ya había observado una reducción de las necesidades de pago del

[51] Comisión Europea, Previsiones económicas de primavera de 2023.

Feader porque algunos beneficiarios de fondos de la UE habían aplazado o abandonado proyectos, aduciendo el aumento de los costes[52] (véase el apartado ***2.6***). Esta situación puede continuar durante 2023 y afectar negativamente a los plazos de los proyectos.

La elevada inflación cambia la proporción de ingresos de la UE procedentes de distintas fuentes

2.57. En un contexto de elevada inflación, si no varía el resto de factores, es probable que aumenten los importes recaudados tanto de los recursos propios tradicionales (RPT) como de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), ya que ambos se correlacionan con los precios de los bienes vendidos. Este hecho, junto con la reducción del tamaño relativo del presupuesto de la UE (véase el apartado ***2.52***), conllevaría una disminución de la parte del recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB) (el «recurso propio de equilibrio»).

[52] Proyecto de presupuesto rectificativo n.º 5, COM(2022) 351, apartado 8.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

2.58. En 2022 se utilizó la mayoría de los créditos de compromiso disponibles del presupuesto de la UE, en particular porque el compromiso de los fondos de gestión compartida para 2021-2027 en el marco del RDC comenzó ese año. Los créditos de pago definitivos también se utilizaron casi en su totalidad. La absorción de los Fondos EIE de 2014-2020 continuó en 2022, aunque más lentamente que en 2021 y 2020. La absorción de los importes comprometidos para los fondos de gestión compartida del período 2021-2027 siguió siendo baja y estuvo relacionada principalmente con la prefinanciación. Véanse los apartados ***2.2*** a ***2.12***.

2.59. Se utilizaron varios instrumentos de financiación de la UE como respuesta de emergencia a acontecimientos imprevistos. Se introdujeron nuevas medidas de flexibilidad para ayudar a las autoridades de los Estados miembros a hacer frente a la entrada de personas que huyen de Ucrania. Véanse los apartados ***2.13*** a ***2.17***.

2.60. Los compromisos del Instrumento Europeo de Recuperación se aceleraron en 2022. Los Estados miembros recibieron 47 200 millones de euros de pagos de subvenciones del MRR relacionados casi en su totalidad con el cumplimiento de hitos y objetivos. Este importe es superior al de 2021, cuando los pagos del Instrumento Europeo de Recuperación estaban relacionados principalmente con la prefinanciación, pero es menor de lo esperado. Véanse los apartados ***2.18*** a ***2.22***.

2.61. Los compromisos pendientes con cargo al presupuesto de la UE y la financiación mediante subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación, que representan deudas futuras si no se liberan, alcanzaron un nivel sin precedentes de más de 450 000 millones de euros al final de 2022. Ello se debió principalmente a un aumento de los compromisos de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, así como al inicio de la ejecución de los fondos de gestión compartida de 2021-2027 en 2022. Según la Comisión, tras un nuevo aumento hasta alrededor de 460 000 millones de euros en 2023, los compromisos pendientes deberían disminuir durante el período de 2024 a 2027 hasta los 314 000 millones de euros, especialmente porque no hay nuevos compromisos del Instrumento Europeo de Recuperación después de 2023. Sin embargo, este importe seguiría siendo ligeramente superior al de 2020, el último año del anterior MFP. Véanse los apartados ***2.23*** a ***2.26***.

2.62. La deuda de la UE aumentó en 2022 hasta los 344 300 millones de euros al final del ejercicio (en 2021, 236 700 millones de euros), debido principalmente a nuevos empréstitos para el Instrumento Europeo de Recuperación, SURE y la ayuda macrofinanciera. De estos empréstitos, solo el Instrumento Europeo de Recuperación entrañaba un riesgo de tipo de interés para el presupuesto de la UE. En 2022, los intereses netos pagados por los empréstitos del Instrumento Europeo de Recuperación ascendieron a 500 millones de euros. Véanse los apartados ***2.27*** a ***2.31***.

2.63. La exposición del presupuesto de la UE, consistente en sus garantías de empréstitos relacionados con préstamos desembolsados a través de varios instrumentos de financiación y en pasivos contingentes derivados de las garantías presupuestarias de la UE, aumentó de 205 000 millones de euros en 2021 a 248 000 millones de euros en 2022. Esto se debió principalmente a los préstamos adicionales del MRR y SURE concedidos a los Estados miembros y a los préstamos de la ayuda macrofinanciera concedidos a Ucrania. Además, al final de 2022, había 109 000 millones de euros adicionales de préstamos del MRR ya concedidos pero aún no desembolsados y 18 000 millones de euros de préstamos que se concederían a Ucrania durante 2023 procedentes de la ayuda macrofinanciera plus recientemente aprobada. Por lo tanto, la exposición del presupuesto de la UE seguirá aumentando. El riesgo de exposición del presupuesto de la UE queda parcialmente mitigado por las garantías recibidas de los Estados miembros y por el FPC. Los importes gestionados por el FPC aumentaron de 12 300 millones de euros en 2021 a 14 400 millones de euros en 2022 (véanse los apartados ***2.32*** a ***2.39***).

2.64. La exposición del presupuesto de la UE a Ucrania se duplicó con creces en 2022 en comparación con 2021 (de 7 000 millones de euros a 16 000 millones de euros). La aprobación de un importe adicional de 18 000 millones de euros para la ayuda macrofinanciera+ al final de 2022 aumentará significativamente esta exposición para futuros presupuestos. Además, dado que los 18 000 millones de euros adicionales no requieren ninguna provisión, aumenta el riesgo para los futuros presupuestos de la UE. Cualquier pérdida conexa deberá ser cubierta por los futuros presupuestos de la UE o por el «margen de maniobra» presupuestario, es decir, la diferencia entre el límite máximo del MFP y el límite máximo de los recursos propios. Véanse los apartados ***2.40*** a ***2.44***.

2.65. La aplicación paralela y postergada de varios instrumentos aumenta el riesgo de que los Estados miembros pierdan financiación La mayoría de los Estados miembros no empezó a asignar recursos financieros a proyectos hasta el final de 2022 debido a retrasos en la aprobación de la legislación y, a su vez, de los acuerdos de asociación y los programas. Si la ejecución de los fondos de gestión compartida no se acelera

significativamente en 2024 y 2025, el riesgo de liberaciones en una fase posterior del período aumentará exponencialmente. Véanse los apartados ***2.45*** a ***2.49***.

2.66. La elevada inflación afecta al presupuesto de la UE. Reduce su poder adquisitivo, aumenta en particular los costes fijos, como los costes de administración y los costes de financiación, y también afecta a la proporción de ingresos procedentes de distintas fuentes. Véanse los apartados ***2.50*** a ***2.57***.

Recomendaciones

Recomendación 2.1 – Reducir sustancialmente el nivel de compromisos pendientes

En vista del elevado nivel de compromisos pendientes de pago con cargo a los futuros presupuestos de la UE, la Comisión debería determinar maneras de ayudar a los Estados miembros a acelerar el uso de los fondos de la UE, en particular de los fondos de gestión compartida en el marco del Reglamento sobre disposiciones comunes, respetando al mismo tiempo la buena gestión financiera.

Fecha de aplicación prevista: Antes de que concluya 2026.

Recomendación 2.2 – Evaluar el impacto en el presupuesto de la UE de una elevada inflación a lo largo de varios años

La Comisión debería evaluar el impacto en el presupuesto de la UE de una elevada inflación persistente durante varios años y determinar las herramientas para mitigar los principales riesgos resultantes. A este respecto, la Comisión debería proteger la capacidad del presupuesto de la UE para cumplir sus compromisos jurídicos y contractuales, como los crecientes costes de financiación.

Fecha de aplicación prevista: Antes de que concluya 2024.

Recomendación 2.3 – Sostenibilidad de la exposición del presupuesto de la UE

Ante la creciente exposición del presupuesto de la UE a los empréstitos para necesidades de pago adicionales, como las provocadas por la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, así como a las garantías presupuestarias, la Comisión debería adoptar las medidas adecuadas necesarias para garantizar que sus instrumentos de mitigación de riesgos, como el fondo de provisión común, tengan capacidad suficiente y hacer pública su estimación de la exposición anual total.

Fecha de aplicación prevista: Antes de que concluya 2025.

Capítulo 3

Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

Índice

	Apartados
Introducción	**3.1.-3.3.**
Parte 1 – Resultados de nuestras auditorías de gestión: mensajes clave	**3.4.-3.76.**
Introducción	**3.4.-3.10.**
Respuesta de la UE al COVID-19 y recuperación posterior a la crisis	**3.11.-3.22.**
Introducción	3.11.
Nuestros mensajes clave	3.12.-3.16.
Principales interlocutores institucionales	3.17.-3.22.
Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos	**3.23.-3.39.**
Introducción	3.23.
Nuestros mensajes clave	3.24.-3.33.
Principales interlocutores institucionales	3.34.-3.39.
Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la UE y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho	**3.40.-3.51.**
Introducción	3.40.
Nuestros mensajes clave	3.41.-3.45.
Principales interlocutores institucionales	3.46.-3.51.
Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales	**3.52.-3.65.**
Introducción	3.52.
Nuestros mensajes clave	3.53.-3.58.
Principales interlocutores institucionales	3.59.-3.65.
Políticas presupuestarias y finanzas públicas en la UE	**3.66.-3.76.**
Introducción	3.66.
Nuestros mensajes clave	3.67.-3.71.
Principales interlocutores institucionales	3.72.-3.76.

Parte 2 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestro informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019 3.77.-3.80.

Parte 3 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2019 3.81.-3.102.

Introducción 3.81.-3.84.

Observaciones 3.85.-3.101.

Ha disminuido ligeramente la proporción de recomendaciones plenamente aceptadas por nuestras entidades auditadas 3.85.-3.86.

La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte también ha disminuido ligeramente 3.87.-3.88.

El 73 % de las recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea se aplicaron íntegramente o en su mayor parte. 3.89.-3.95.

El 56 % de las recomendaciones dirigidas a otras entidades auditadas se han aplicado íntegramente o en su mayor parte 3.96.-3.98.

La proporción de recomendaciones aplicadas dentro de plazo ha disminuido 3.99.-3.100.

El nivel de aplicación se corresponde con la aceptación de las recomendaciones de auditoría por parte de las entidades auditadas 3.101.

Conclusión 3.102.

Anexos

Anexo 3.1 – Seguimiento de recomendaciones previas para el «Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE — Situación al final de 2019»

Anexo 3.2 – Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 – Comisión Europea

Anexo 3.3 – Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 – Otras entidades auditadas

Anexo 3.4 – Informes especiales en los que todas las recomendaciones a la Comisión se han aplicado íntegramente o en su mayor parte

Introducción

3.1. Cada año, analizamos una serie de aspectos relacionados con el *rendimiento* y los *resultados* logrados por el presupuesto de la UE, que es ejecutado por la Comisión en cooperación con los Estados miembros[1].

3.2. En los ejercicios de 2019 a 2021, como proyecto piloto, dividimos nuestro informe anual en dos partes diferenciadas. En la primera se examinó la fiabilidad de las cuentas de la UE y la *legalidad y regularidad* de las *operaciones* subyacentes, mientras que en la segunda se abordó el rendimiento de los *programas* de gasto en el marco del presupuesto de la UE. Hemos decidido que, a partir del ejercicio 2022, volveremos a elaborar un único informe anual que incluya un capítulo sobre el rendimiento.

3.3. Este año, nuestro capítulo sobre rendimiento cubre los siguientes temas:

- Parte 1 – Resultados y mensajes clave de nuestros informes especiales de 2022 sobre el rendimiento, así como información relacionada con esta cuestión facilitada por la Comisión y las autoridades presupuestarias y legislativas (el Parlamento Europeo y el Consejo).
- Parte 2 – Aplicación de las recomendaciones formuladas en nuestro informe relativo a 2019 sobre el rendimiento del presupuesto de la UE.
- Parte 3 – Aplicación de las recomendaciones que formulamos en los informes especiales que publicamos en 2019.

[1] Artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Parte 1 – Resultados de nuestras auditorías de gestión: mensajes clave

Introducción

3.4. En nuestros informes especiales se examina la eficacia con la que se han aplicado los principios de *buena gestión financiera*[2] en la ejecución del presupuesto de la UE. Se abordan los principales objetivos en materia de rendimiento y cumplimiento. En 2022 publicamos 28 informes especiales en los que se abordan muchos de los retos a los que se enfrenta la UE en sus diferentes ámbitos y políticas de gasto.

3.5. Nuestro trabajo de auditoría se centró en los siguientes ámbitos estratégicos, que consideramos prioritarios con arreglo a nuestra estrategia 2021-2025:

- la respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19 y la recuperación posterior a la crisis;
- el refuerzo de la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos;
- la resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la Unión y el respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho
- el cambio climático, el medio ambiente y los recursos naturales; y
- las políticas presupuestarias y las finanzas públicas de la UE.

3.6. La ***ilustración 3.1*** ofrece una visión general de todos los informes especiales que publicamos en 2022, por ámbito estratégico.

[2] Artículo 33 del Reglamento Financiero.

Ilustración 3.1 – Ámbitos estratégicos del Tribunal de Cuentas Europeo tratados en informes especiales en 2022

 Respuesta frente al COVID-19	▪ IE 13/2022: La libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19 ▪ IE 18/2022: Las instituciones de la UE y el COVID-19 ▪ IE 19/2022: Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE ▪ IE 21/2022: La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia ▪ IE 28/2022: Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE)
 Competitividad	▪ IE 03/2022: Despliegue de la tecnología 5G en la UE ▪ IE 06/2022: Los derechos de propiedad intelectual ▪ IE 07/2022: Instrumentos de internacionalización de las pymes ▪ IE 08/2022: Apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes ▪ IE 15/2022: Medidas para ampliar la participación en Horizonte 2020 ▪ IE 16/2022: Datos en la política agrícola común ▪ IE 23/2022: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ▪ IE 24/2022: Acciones de la administración electrónica dirigidas a las empresas
 Resiliencia y valores europeos	▪ IE 01/2022: Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales ▪ IE 05/2022: Ciberseguridad de las instituciones, órganos y organismos de la UE ▪ IE 14/2022: Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común ▪ IE 27/2022: Apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza con los países vecinos
 Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales	▪ IE 02/2022: Eficiencia energética en empresas ▪ IE 09/2022: Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el periodo 2014-2020 ▪ IE 10/2022: Leader y el desarrollo local participativo ▪ IE 12/2022: Durabilidad en el desarrollo rural ▪ IE 20/2022: Acción de la UE contra la pesca ilegal ▪ IE 22/2022: Ayudas de la UE a las regiones carboníferas
 Política presupuestaria y finanzas públicas	▪ IE 04/2022: Fondos de inversión ▪ IE 11/2022: Protección del presupuesto de la UE ▪ IE 17/2022: Consultores externos en la Comisión Europea ▪ IE 25/2022: Verificación de la renta nacional bruta para la financiación del presupuesto de la UE ▪ IE 26/2022: Estadísticas europeas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.7. Nuestros auditados tienen derecho a responder a nuestras observaciones[3]. Estas respuestas, en las que también indican si aceptan o no las recomendaciones que formulamos, se publican junto con nuestros informes especiales. Nuestros informes especiales de 2022 contienen 214 recomendaciones, dirigidas fundamentalmente a la Comisión, sobre una amplia gama de temas. Nuestros auditados aceptaron plenamente el 91 % de nuestras recomendaciones.

3.8. El Consejo y el Parlamento Europeo podrán decidir analizar nuestros informes especiales. En el marco de este proceso, el Consejo puede elaborar conclusiones. En algunos casos, el Consejo se abstiene de adoptar conclusiones respecto a los informes especiales, por ejemplo cuando la Comisión ya ha presentado una propuesta legislativa en el ámbito al que se refiere nuestro informe especial.

3.9. En el Parlamento Europeo, la Comisión de Control Presupuestario es el principal órgano que examina nuestros informes especiales; puede decidir el nombramiento de un miembro de dicha Comisión para un informe especial, el cual podrá preparar un documento de trabajo bajo su exclusiva responsabilidad. Si se prepara un documento de trabajo, normalmente resumirá nuestras observaciones y presentará las recomendaciones del miembro de la Comisión de Control Presupuestario sobre la cuestión; estas recomendaciones no representan las opiniones de la Comisión de Control Presupuestario en conjunto ni las del Parlamento. En algunos casos, los informes especiales solo se presentan en las comisiones especializadas en el asunto abordado en cada informe. En estos casos no se elaboran documentos de trabajo. Algunos elementos de nuestros informes especiales pueden incluirse en las resoluciones sobre el procedimiento anual de *aprobación de la gestión*, y, en tal caso, representan formalmente la opinión del Parlamento Europeo. En su resolución de aprobación de la gestión de 2021, adoptada en mayo de 2023, el Parlamento Europeo[4] apoyó las recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe anual y en los correspondientes informes especiales.

3.10. En los apartados que siguen presentamos los mensajes clave de nuestros informes especiales por ámbito estratégico. Presentamos asimismo, para complementar lo anterior, un resumen de las referencias realizadas por el Consejo y

---

[3] *Ibid*., artículo 259.

[4] Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2023, que contiene las observaciones que forman parte integrante de las Decisiones sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021, sección III – Comisión y agencias ejecutivas.

por el Parlamento Europeo a nuestros informes especiales en su resolución de aprobación de la gestión. También incluimos ejemplos de las primeras medidas adoptadas por la Comisión como consecuencia de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022. Esta labor complementa la posición de la Comisión expuesta en sus respuestas a nuestros informes especiales, y se entiende sin perjuicio del ejercicio periódico de seguimiento que llevamos a cabo al cabo de 3 años.

Respuesta de la UE al COVID-19 y recuperación posterior a la crisis

Introducción

3.11. En 2022 publicamos cinco informes especiales sobre diversos temas en el ámbito estratégico de «Respuesta de la UE al COVID-19 y recuperación posterior a la crisis» (véase la ***ilustración 3.2***).

Ilustración 3.2 – Informes especiales publicados en 2022 en el ámbito estratégico de la respuesta de la UE al COVID-19

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestros mensajes clave

3.12. Uno de los efectos de la crisis de COVID-19 fue que los Estados miembros introdujeron controles en las fronteras interiores para implantar restricciones a los desplazamientos con el fin de limitar la propagación del virus. Evaluamos si la Comisión había adoptado medidas eficaces para proteger el derecho a la libre circulación de personas durante la pandemia de COVID-19. Concluimos[5] que las limitaciones en el marco jurídico dificultaron la supervisión por parte de la Comisión de las restricciones impuestas por los Estados miembros. Además, la Comisión no llevó a cabo un control adecuado para garantizar que los controles en las fronteras interiores se ajustaran a la legislación de Schengen. A pesar de las iniciativas de la Comisión, las restricciones de viaje de los Estados miembros estuvieron en su mayoría descoordinadas.

3.13. También analizamos el modo en que las instituciones de la UE habían afrontado la pandemia de COVID-19, su nivel de preparación y las lecciones aprendidas. Concluimos[6] que las instituciones de la UE habían sido resilientes frente a la crisis de COVID-19, gracias a su respuesta rápida y flexible y a sus inversiones previas en digitalización. Sin embargo, sus planes de continuidad de las actividades no se diseñaron para abordar perturbaciones a largo plazo, y la evaluación de la *eficiencia* de las nuevas formas de trabajo había sido parcial.

3.14. En nuestro informe sobre la acción de la UE para apoyar a los Estados miembros en su lucha contra el COVID-19 concluimos[7] que la UE había garantizado una cartera diversificada de vacunas para los Estados miembros, aunque había iniciado la adquisición más tarde que el Reino Unido y los Estados Unidos. Los negociadores de la Unión pudieron garantizar mejor los objetivos de adquisición de la UE en los contratos posteriores que esta firmó con los fabricantes de vacunas. Constatamos asimismo que la capacidad de la Comisión para superar las dificultades del suministro era limitada y que no está claro en qué medida *influyó* en el aumento de la producción de vacunas.

---

5 Informe Especial 13/2022.

6 Informe Especial 18/2022.

7 Informe Especial 19/2022.

3.15. El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR) constituye el elemento fundamental de la respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19. Constatamos[8] que la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros llevada a cabo por la Comisión fue adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones de tiempo. Sin embargo, detectamos una serie de insuficiencias en el proceso y diversos riesgos para la correcta ejecución del MRR. Por ejemplo:

- los perfiles de desembolso fueron el resultado de negociaciones, más que un reflejo de los costes subyacentes, y la Comisión no había definido aún una metodología para calcular la suspensión o reducción parcial de los pagos (véase el apartado ***3.19***);

- algunos hitos y metas carecían de claridad o no cubrían todas las etapas fundamentales de la aplicación de una medida.

3.16. En nuestro informe sobre el «*Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (instrumento SURE)*»[9] se determinó que, aunque existían indicios de que la financiación había llegado a millones de personas, la falta de datos exhaustivos de los Estados miembros limitaba la capacidad de la Comisión para evaluar cuántos puestos de trabajo se habían conservado.

Principales interlocutores institucionales

Ejemplos de acciones de la Comisión

3.17. La Comisión publicó dos estudios en los que se analiza el impacto de las medidas en materia de fronteras adoptadas por los Estados miembros en la lucha contra el COVID-19. De forma análoga a nuestro informe especial sobre este tema, el primer estudio llegaba a la conclusión fundamental[10] de que el efecto de las directrices de la Comisión sobre el cierre de fronteras no había sido sistemático.

---

[8] Informe Especial 21/2022.

[9] Informe Especial 28/2022.

[10] Comisión Europea: Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19, 2022.

3.18. Como se indicaba en el informe anual sobre las auditorías internas realizadas en 2021 de la Comisión, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión subrayó que sus direcciones generales y servicios debían seguir:

- evaluando debidamente los riesgos causados por la pandemia de COVID-19 en relación con la gestión financiera; y
- definiendo y aplicando medidas de mitigación adecuadas, como por ejemplo adaptar o redefinir sus estrategias de control.

3.19. En febrero de 2023, la Comisión publicó un marco para evaluar el logro satisfactorio de hitos y metas, y una metodología para determinar la suspensión de pagos en virtud del MRR.

Declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo

3.20. Miembros de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo elaboraron documentos de trabajo respecto a tres de los cinco informes especiales en este ámbito[11]. Uno de los informes[12] se remitió a otras comisiones, y, con respecto a otro informe[13] se preparó una nota recapitulativa de sus mensajes clave.

3.21. La resolución de aprobación de la gestión de 2021 del Parlamento Europeo se refería a cuatro de los cinco informes[14]. Por ejemplo, con respecto al informe especial relativo a la adquisición de vacunas, el Parlamento Europeo lamentaba que la Comisión no hubiera facilitado más información sobre el contenido de estos contratos al Tribunal. Con respecto a nuestro informe sobre la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia nacionales, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a notificar a la autoridad de aprobación de la gestión la relación de cada solicitud de pago con el número de hitos y objetivos que debía cumplir cada Estado miembro, y a proponer medidas para garantizar que todos los hitos y objetivos se cumplieran el 31 de agosto de 2026 a más tardar.

---

[11] Informes especiales 18/2022, 19/2022 y 21/2022.

[12] Informe Especial 13/2022.

[13] Informe Especial 28/2022.

[14] Informes especiales 18/2022, 19/2022, 21/2022 y 28/2022.

3.22. El Consejo formuló conclusiones respecto a dos de los cinco informes especiales en este ámbito[15]. En general, las conclusiones respaldaron nuestras recomendaciones e incluyeron observaciones adicionales. Por ejemplo:

- las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe especial relativo a la resiliencia de las instituciones de la UE durante la crisis del COVID-19[16] destacaban la necesidad de considerar y priorizar cuidadosamente el impacto medioambiental de los nuevos métodos de trabajo en las instituciones de la UE en el marco de sus estrategias inmobiliaria y de *ecologización* a largo plazo;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe especial relativo a la adquisición de vacunas[17] se invitaba a la Comisión a llevar a cabo una evaluación independiente de la idoneidad de los procedimientos para valorar la *eficacia* desde una perspectiva de salud pública, de los elementos de las cláusulas contractuales y de los criterios de selección del equipo negociador.

Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos

Introducción

3.23. En 2022 publicamos ocho informes especiales sobre diversos temas en el ámbito estratégico «Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos» (véase la ***ilustración 3.3***). Centramos nuestra labor de auditoría en el apoyo de la UE a las empresas, la investigación y la innovación (I+I) y la economía digital, y la recogida y el análisis de datos.

---

[15] Informes especiales 18/2022 y 19/2022.

[16] Informe Especial 18/2022.

[17] Informe Especial 19/2022.

Ilustración 3.3 – Informes especiales publicados en 2022 en el ámbito estratégico de la competitividad de la UE

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestros mensajes clave

3.24. Examinamos si el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER) había contribuido a mejorar la competitividad de las *pequeñas y medianas empresas* (pymes). Concluimos[18] que, aunque el apoyo del FEDER 2014-2020 había estimulado la disposición de las pymes a invertir, su eficacia para aumentar su competitividad había quedado obstaculizada por las deficiencias en el enfoque de financiación adoptado por las *autoridades de gestión* de los Estados miembros. En la mayoría de los programas del FEDER, las convocatorias de presentación de proyectos no abordaban todos los obstáculos a la competitividad que afrontaban las pymes. Los procedimientos de selección no se diseñaron para conceder financiación a las propuestas de proyectos más competitivas.

[18] Informe Especial 08/2022.

3.25. Auditamos la estrategia de la UE para la internacionalización de las pymes y dos de las principales iniciativas en este ámbito: la Red Europea para las Empresas y la iniciativa Startup Europe. Constatamos[19] que en la estrategia se identificaban correctamente los principales obstáculos, y que los Estados miembros habían emprendido numerosas acciones para apoyar tal internacionalización. Sin embargo, no se disponía de un inventario actualizado de todas las acciones pertinentes sobre el terreno, y la sostenibilidad financiera de las actuaciones de la UE no siempre se abordó de manera suficiente.

3.26. Examinamos si la Comisión había adoptado las medidas legislativas y de apoyo necesarias para proteger las marcas, dibujos y modelos e indicaciones geográficas de la UE. Constatamos[20] que la Comisión había establecido medidas legislativas y de apoyo adecuadas para proteger las marcas de la UE. Sin embargo, la legislación sobre dibujos y modelos de la Unión era incompleta y obsoleta, y la relativa a las indicaciones geográficas presentaba ciertas deficiencias. Además, identificamos insuficiencias en el marco de gobernanza y rendición de cuentas de la Oficina de Propiedad Intelectual de la UE, así como en el marco de protección de los derechos de propiedad intelectual (DPII) de la UE.

3.27. En 2022 completamos dos auditorías en el ámbito del apoyo a la I+i: una sobre la ampliación de la participación en *Horizonte 2020*, y otra sobre las sinergias entre Horizonte 2020 y los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE).

3.28. Evaluamos si las medidas de ampliación de Horizonte 2020 eran conformes a su finalidad prevista. Constatamos[21] que, si bien estas medidas podrían impulsar los avances en I+i en los países destinatarios, el verdadero cambio sostenible dependía de que los Gobiernos nacionales cumplieran plenamente su función de priorizar la I+i, tanto en las inversiones como en las reformas.

3.29. Evaluamos si la Comisión y las autoridades nacionales y regionales pertinentes habían adoptado las medidas apropiadas para generar sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos EIE. Concluimos[22] que la obtención de sinergias era variable. Por ejemplo, mientras las medidas previstas para crear sinergias iniciales

---

[19] Informe Especial 07/2022.

[20] Informe Especial 06/2022.

[21] Informe Especial 15/2022.

[22] Informe Especial 23/2022.

(apoyo de los Fondos EIE a actividades de desarrollo de capacidades con el fin de aumentar las posibilidades de que los *beneficiarios* reciban posteriormente financiación de Horizonte 2020) se aplicaron bien, las medidas para crear sinergias ulteriores (financiación de los Fondos EIE para el desarrollo ulterior de los resultados del proyecto Horizonte 2020) apenas se aplicaron.

3.30. La red 5G reviste una importancia estratégica para el mercado único de la UE, pero también entraña riesgos para la seguridad. Examinamos si la Comisión ofreció a los Estados miembros un apoyo eficaz para lograr los objetivos de la UE relativos al despliegue de sus redes 5G y para resolver de manera concertada los problemas de seguridad de las redes 5G. Nuestra auditoría mostró[23] que existían retrasos en el despliegue de las redes 5G por parte de los Estados miembros. Aunque la Comisión prestó apoyo a los Estados miembros, no definió claramente la calidad prevista de los servicios 5G.

3.31. Auditamos si las acciones de la Comisión en materia de administración electrónica dirigidas a las empresas eran eficaces. Concluimos[24] que la Comisión había apoyado la aplicación de las soluciones de la administración electrónica por parte de los Estados miembros a través de proyectos financiados por la UE prestando apoyo técnico a las autoridades nacionales y fomentando la colaboración entre ellas. Sin embargo, aunque la Comisión había completado su plan de acción de la UE en este ámbito, no todos los servicios públicos digitales de reciente desarrollo se encontraban disponibles en toda la UE.

3.32. Una auditoría trataba la recogida y el análisis de datos en el marco de la *política agrícola común* (PAC), a la que corresponde más de un tercio del presupuesto de la UE. Evaluamos si la Comisión había hecho un buen uso de los datos y de la analítica para el estudio estratégico de la PAC.

3.33. Constatamos[25] que la Comisión poseía grandes cantidades de datos para el diseño, el seguimiento y la evaluación de la PAC, y que utilizaba principalmente herramientas convencionales para analizar los datos que recababa de los Estados miembros. Sin embargo, los datos y herramientas actuales de la PAC a disposición de la Comisión no aportaban algunos elementos significativos que se requerían para una formulación de políticas fundamentada. La Comisión había puesto en marcha varias

---

[23] Informe Especial 03/2022.

[24] Informe Especial 24/2022.

[25] Informe Especial 16/2022.

iniciativas para hacer un mejor uso de los datos ya existentes, pero seguía habiendo barreras que impedían aprovechar al máximo los datos recogidos.

Principales interlocutores institucionales

Ejemplos de acciones de la Comisión

3.34. La Comisión presentó varias propuestas legislativas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, incluida una propuesta de revisión del sistema de indicaciones geográficas de productos agrícolas, en marzo de 2022, y una propuesta de Reglamento sobre la protección de las indicaciones geográficas de productos artesanales e industriales, en abril de 2022. Por otra parte, en noviembre de 2022, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento sobre dibujos y modelos comunitarios y una propuesta de Directiva sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos.

3.35. En noviembre de 2022, se publicó una comunicación de la Comisión titulada «Sinergias entre Horizonte Europa y los programas del FEDER». Su objetivo es describir las nuevas oportunidades a disposición de las autoridades de gestión de los programas de la política de cohesión, los puntos de contacto nacionales de *Horizonte Europa* y los promotores/proponentes de proyectos de Horizonte Europa.

3.36. En septiembre de 2022 se adoptó el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1475 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación en lo que atañe a la evaluación de los planes estratégicos de la política agrícola común y al suministro de información para el seguimiento y la evaluación. Establece el alcance de los datos que los Estados miembros deben facilitar a la Comisión para el seguimiento y la evaluación de la PAC.

Declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo

3.37. Miembros de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo elaboraron documentos de trabajo respecto a cuatro[26] de los ocho informes especiales en este ámbito, mientras que los otros cuatro informes especiales se remitieron a otras comisiones. La resolución de aprobación de la gestión de 2021 del Parlamento Europeo se refería a cuatro de los ocho informes[27].

3.38. El Consejo publicó sus conclusiones respecto a nuestros ocho informes especiales en este ámbito estratégico. En general, estas conclusiones respaldaron nuestras recomendaciones, e incluyeron observaciones adicionales. Por ejemplo:

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo al desarrollo de la red 5G se invitaba a la Comisión a colaborar con los Estados miembros para recomendar políticas y medidas encaminadas a alcanzar los objetivos europeos de conectividad y la cobertura de la red 5G de todas las zonas pobladas de la UE para 2030, teniendo en cuenta al mismo tiempo factores geopolíticos y económicos fundamentales;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a la protección de los DPII también se instaba a la Comisión a presentar la propuesta legislativa correspondiente sin más demora, con el fin de procurar que la protección de los dibujos y modelos resulte más accesible y atractiva para los creadores y las empresas;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a Horizonte 2020 se invitaba asimismo a la Comisión a evaluar el impacto de ampliar las medidas sobre la participación en el programa, ya que estas se adoptaron con el fin de fomentar la participación de los Estados miembros con un escaso rendimiento en I+i;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a las sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos EIE se consideró que la búsqueda de sinergias entre los fondos no debería interferir en la evaluación de las propuestas en el marco de Horizonte Europa, y se invitaba a la Comisión a prestar la debida atención a los posibles efectos no deseados de las sinergias y a adoptar medidas preventivas en caso necesario.

---

[26] Informes especiales 06/2022, 08/2022, 16/2022 y 23/2022.

[27] Informes especiales 07/2022, 08/2022, 15/2022 y 16/2022.

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a la administración electrónica se instaba a la Comisión a garantizar la coherencia entre las acciones requeridas y los *instrumentos financieros* pertinentes que podrían ayudar a los Estados miembros a lograr la transformación digital de sus servicios públicos.

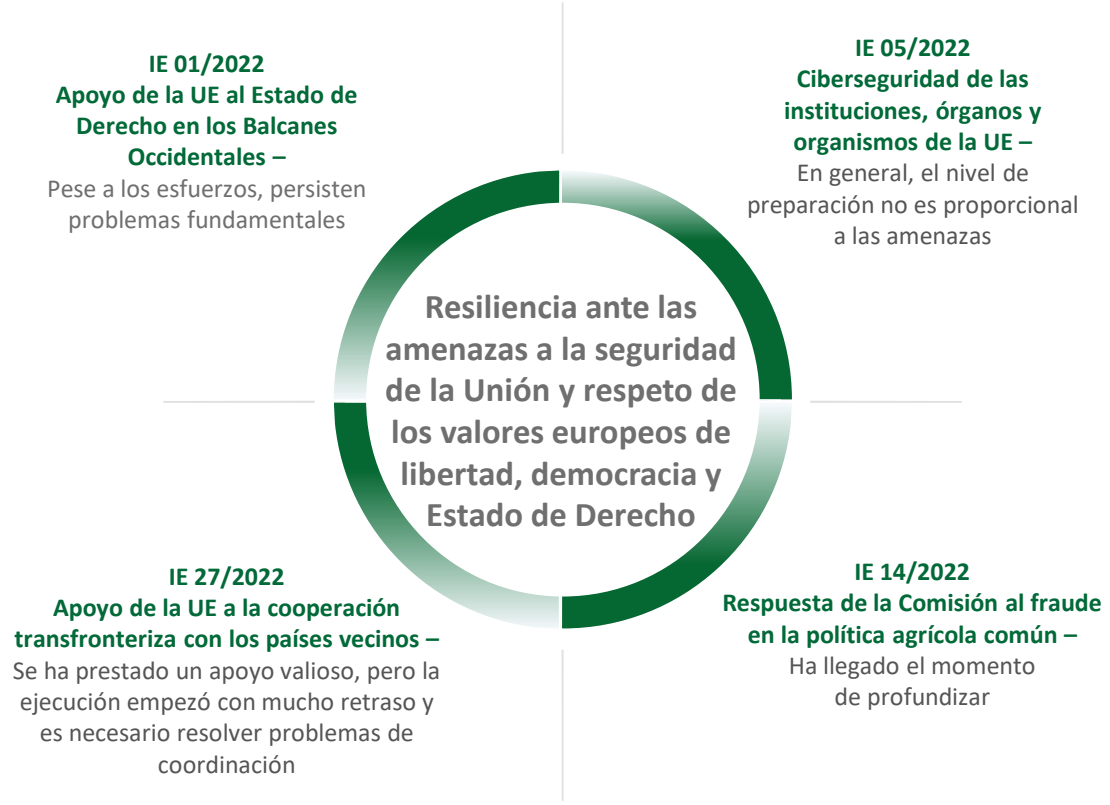
3.39. Sin embargo, en el caso del apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes, el Consejo no apoyó nuestra recomendación de que los procedimientos de selección se diseñen para conceder financiación a las propuestas de proyectos más competitivas; por el contrario, compartía la opinión de la Comisión de que la autoridad de gestión es responsable en última instancia de la elaboración de procedimientos de selección ambiciosos y adecuados y de los criterios utilizados para seleccionar las operaciones. No obstante, el Consejo invitó a la Comisión a que considerase en cada caso las ventajas y desventajas de los procedimientos de selección competitivos y no competitivos.

Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la UE y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho

Introducción

3.40. En 2022 publicamos cuatro informes especiales sobre temas relativos al ámbito estratégico «Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la Unión Europea y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho» (véase la ***ilustración 3.4***). En cuanto a las amenazas externas a la UE, nuestra labor de auditoría se centró en el Estado de Derecho y la cooperación transfronteriza, mientras que, respecto de las amenazas internas, nos centramos en la ciberseguridad y el *fraude*.

Ilustración 3.4 – Informes especiales publicados en 2022 en el ámbito estratégico de la resiliencia y los valores europeos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestros mensajes clave

3.41. El Estado de Derecho es uno de los valores fundamentales en los que se basa la UE, y representa una condición esencial para que los *países candidatos* se incorporen a la Unión. Nuestra auditoría examinó si el apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales en 2014-2020 fue efectivo. Constatamos[28] que, si bien la actuación de la UE había contribuido a realizar reformas en ámbitos técnicos y operativos, como la mejora de la eficiencia del sistema judicial y el desarrollo de la legislación pertinente, había tenido en general escaso impacto en las reformas fundamentales del Estado de Derecho en la región. Un motivo clave fue la insuficiente voluntad política nacional para impulsar las reformas necesarias. Además, el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) carecía de cláusulas de condicionalidad estrictas que vincularan directamente el estancamiento de las reformas del Estado de Derecho a las restricciones de la financiación en otros sectores.

[28] Informe Especial 01/2022.

3.42. La cooperación transfronteriza es un elemento fundamental de la política de vecindad de la UE, que abarca dieciséis países en sus *fronteras exteriores*. Examinamos si los programas de cooperación transfronteriza resultaron eficaces para potenciar la cooperación territorial en las fronteras exteriores de la UE.

3.43. Concluimos[29] que los programas de 2014-2020 proporcionaron un apoyo pertinente y valioso a las regiones de ambos lados de la frontera exterior de la UE, pero que su ejecución comenzó muy tarde. Debido a la invasión rusa de Ucrania, la Comisión suspendió los acuerdos de financiación para programas con Rusia y Bielorrusia, y existían serias dudas respecto a la ejecución de 9 de los 17 programas propuestos para 2021-2027 en los que participaban Rusia y Bielorrusia.

3.44. Debido a la información sensible que procesan, las instituciones, órganos y agencias de la UE son objetivos atractivos para posibles piratas informáticos. Nuestra auditoría de la ciberseguridad de las instituciones de la UE concluyó[30] que estas no habían alcanzado un nivel de preparación en este ámbito acorde con las amenazas, pues no abordaban la ciberseguridad de manera coherente, no siempre establecían controles esenciales y buenas prácticas fundamentales al respecto, ni impartían formación en ciberseguridad de forma sistemática.

3.45. Examinamos si la Comisión había adoptado las medidas adecuadas contra el fraude en el gasto de la PAC y si había identificado y respondido adecuadamente a los riesgos de fraude que afectan al gasto de la PAC. Constatamos[31] que la Comisión había respondido a casos de fraude en el gasto de la PAC, pero no había sido suficientemente proactiva al abordar el impacto del riesgo de acaparamiento ilegal de tierras sobre los pagos de la PAC, supervisar las medidas de lucha contra el fraude de los Estados miembros y aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías.

---

[29] Informe Especial 27/2022.

[30] Informe Especial 05/2022.

[31] Informe Especial 14/2022.

Principales interlocutores institucionales

Ejemplos de acciones de la Comisión

3.46. En diciembre de 2022, la Comisión publicó un *documento de trabajo de sus servicios*[32] en el que se ofrece un conjunto uniforme de indicadores que deben utilizarse en todas las intervenciones pertinentes con el fin de garantizar que los resultados puedan agregarse y que el impacto y los resultados del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) puedan demostrarse más claramente con respecto al instrumento en su totalidad.

3.47. En marzo de 2022, la Comisión publicó una propuesta legislativa de Reglamento sobre un marco común de ciberseguridad.

Declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo

3.48. Miembros de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo elaboraron documentos de trabajo respecto a dos[33] de nuestros cuatro informes especiales en este ámbito estratégico, y un informe especial[34] se remitió a otra comisión.

3.49. La resolución de aprobación de la gestión de 2021 del Parlamento Europeo se refería a dos de los cuatro informes[35]. Por ejemplo, con respecto a nuestro informe sobre la lucha contra el fraude en el gasto de la PAC, el Parlamento Europeo destaca que las insuficiencias en los controles de los Estados miembros pueden ser aprovechadas por los defraudadores, por lo que la Comisión debería supervisar mejor las medidas nacionales de lucha contra el fraude, proporcionar orientaciones más concretas y promover el uso de nuevas tecnologías para prevenir y detectar el fraude.

3.50. Al final de marzo de 2023, el Consejo había elaborado conclusiones respecto a nuestros cuatro informes especiales en este ámbito estratégico. En general, estas

---

[32] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: The Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) Results Framework, 2022.

[33] Informes especiales 01/2022 y 14/2022.

[34] Informe Especial 05/2022.

[35] Informes especiales 01/2022 y 14/2022.

conclusiones respaldaron nuestras recomendaciones, e incluyeron observaciones adicionales.

3.51. Por ejemplo, en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe especial relativo al fraude en la PAC también se subrayó que el impacto financiero de las *irregularidades* fraudulentas denunciadas era generalmente bajo, y que el número de irregularidades y los importes asociados no eran indicadores directos del importe del fraude que afectaba al presupuesto de la UE.

Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

Introducción

3.52. En 2022 publicamos seis informes especiales sobre cuestiones del ámbito estratégico «Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales». Tres de estos informes trataban de temas relacionados con la gestión de los recursos naturales, dos de temas relacionados con la energía, y uno de la cuestión transversal del gasto climático en el presupuesto de la UE (véase la ***ilustración 3.5***).

Ilustración 3.5 – Informes especiales publicados en 2022 sobre la estrategia en materia de cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestros mensajes clave

3.53. La Unión Europea (UE) estableció el programa Leader, una iniciativa con enfoque ascendente para respaldar el desarrollo de las regiones rurales desfavorecidas mediante proyectos orientados a dar respuesta a las necesidades locales. Examinamos si el programa Leader aportaba beneficios que justificaran sus costes y riesgos suplementarios, en particular con respecto a los programas de gasto de la UE generales (enfoque descendente). Concluimos[36] que su enfoque respecto al desarrollo rural facilitó el compromiso local, pero existían pocas pruebas de que los beneficios de este enfoque superaran a sus costes y riesgos.

[36] Informe Especial 10/2022.

3.54. Desde 2007, la Unión Europea (UE) ha gastado en torno a 10 000 millones de euros para diversificar su economía rural y 15 000 millones de euros para mejorar las infraestructuras en las zonas rurales mediante los *programas de desarrollo rural*. Las inversiones financiadas a través de estos programas, en general, debían permanecer operativas durante 5 años. Examinamos si los frutos de estas inversiones eran duraderos. Constatamos[37] que la mayoría de los proyectos de desarrollo rural relativos a infraestructuras y diversificación funcionaron a lo largo del periodo de vigencia legal, pero que los proyectos de diversificación finalizaron poco después y que los conocimientos sobre los beneficios de los proyectos a lo largo del tiempo eran limitados.

3.55. La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada («pesca ilegal») constituye una de las mayores amenazas para los ecosistemas marinos, y socava los esfuerzos por gestionar la pesca de forma sostenible. Examinamos el marco, la acción y el gasto de la UE encaminados a evitar que los productos de la pesca ilegal acaben en el plato de los ciudadanos de la UE. Concluimos[38] que los sistemas de control de la UE mitigaron el riesgo de la pesca ilegal, pero que su eficacia quedó reducida por la aplicación desigual de controles y sanciones por parte de los Estados miembros.

3.56. Las mejoras de la eficiencia energética y la eliminación gradual del carbón son factores esenciales para realizar la ambición de la UE de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Examinamos si los fondos de la UE para mejorar la eficiencia energética en las empresas se gastaron de manera prudente, y si el apoyo de la UE había contribuido eficazmente a la transición socioeconómica y energética en las regiones de la UE donde la industria del carbón había estado en declive.

3.57. En nuestro informe sobre la eficiencia energética en las empresas se determinó[39] que la Comisión no había evaluado el potencial de ahorro energético ni las necesidades de financiación, y que la planificación de fondos de los Estados miembros no se ajustaba a sus prioridades nacionales en materia de eficiencia energética. También concluimos[40] que las ayudas de la UE a las regiones carboníferas tuvieron un enfoque y un impacto limitados en cuanto a la creación de empleo y la transición energética. A pesar de los avances globales, el carbón seguía siendo una

---

[37] Informe Especial 12/2022.

[38] Informe Especial 20/2022.

[39] Informe Especial 02/2022.

[40] Informe Especial 22/2022.

fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero en algunos Estados miembros

3.58. Nuestra auditoría sobre el gasto en la acción por el clima examinó si la Comisión había facilitado información pertinente y fiable sobre el gasto relacionado con el clima para el período de 2014-2020. Constatamos[41] que la Comisión había sobreestimado dicho gasto en al menos 72 000 millones de euros, principalmente debido a la sobreestimación de la contribución de la financiación agrícola, pero también de la financiación de las infraestructuras y de la cohesión.

Principales interlocutores institucionales

Ejemplos de acciones de la Comisión

3.59. En 2022, la Comisión publicó un documento de trabajo de sus servicios en el que figura un resumen de las *evaluaciones ex post* de los programas de desarrollo rural de 2007-2013. En general, las conclusiones del informe de síntesis sobre los temas abordados en tres de nuestros informes especiales en los ámbitos del desarrollo rural y el gasto climático se ajustaron a nuestras constataciones, aunque en algunos casos se referían a un *período de programación* diferente. Estas conclusiones fueron las siguientes:

- solo el 6 % de los Estados miembros y regiones informaron de los efectos positivos de las medidas medioambientales en la mitigación del cambio climático. Sin embargo, estos efectos positivos podrían considerarse efectos secundarios más que la consecuencia de una fijación inequívoca de objetivos en los programas de desarrollo rural;

- se comprobó que las intervenciones que fomentan la diversificación de la economía rural producen efectos menos directos y medibles a corto plazo;

- aunque el enfoque Leader recibió un reconocimiento positivo de los interlocutores consultados, en muy pocos informes se formularon conclusiones sobre el mismo, y los indicadores cuantificables no captaron sus características y objetivos específicos.

3.60. En julio de 2022, la Comisión publicó un estudio sobre los marcos legislativos y los sistemas de los Estados miembros para la ejecución de la normativa de la UE en

[41] Informe Especial 09/2022.

materia de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. El estudio identificó insuficiencias significativas en muchos marcos legislativos y la falta de sanciones pertinentes.

3.61. En diciembre de 2022, la Comisión publicó unas orientaciones dirigidas a los Estados miembros sobre la actualización de sus planes nacionales de energía y clima 2021-2030. En el documento de orientación se insta a los Estados miembros a elevar su nivel de ambición con el fin de agilizar la transición ecológica a la neutralidad climática, así como la eliminación gradual de la generación de energía a partir del carbón, al tiempo que se mitigan los efectos sociales y en el empleo.

3.62. En mayo de 2022, la Comisión presentó *REPowerEU*, una propuesta para reducir la dependencia respecto a los combustibles fósiles y acelerar la transición ecológica.

Declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo

3.63. Miembros de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo elaboraron documentos de trabajo respecto a cinco de los seis informes especiales en este ámbito[42], y uno se remitió a otra comisión[43].

3.64. La resolución de aprobación de la gestión de 2021 del Parlamento Europeo se refería a dos de los seis informes[44]. Por ejemplo, con respecto a nuestro informe relativo al gasto climático, el Parlamento Europeo lamentaba que la Comisión no hubiera abordado todavía las insuficiencias en las cifras notificadas de su nueva metodología.

3.65. El Consejo formuló conclusiones respecto a cinco[45] de los seis informes especiales relativos a este ámbito. En general, las conclusiones del Consejo

---

[42] Informes especiales 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 y 22/2022.

[43] Informe Especial 20/2022.

[44] Informes especiales 09/2022 y 10/2022.

[45] Informes especiales 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 y 22/2022.

respaldaron nuestras recomendaciones e incluyeron observaciones adicionales. Por ejemplo:

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo al enfoque Leader respecto al desarrollo rural se señaló que no siempre era posible definir y alcanzar los objetivos deseados debido a la despoblación de las zonas rurales;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a la durabilidad en el desarrollo rural se señaló que el procedimiento de selección debería mejorarse, y que el impacto a largo plazo de los proyectos subvencionados es vital para el desarrollo rural;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo a la eficiencia energética en las empresas se subrayó que deberían completarse satisfactoriamente los proyectos de eficiencia energética que se enfrentaban a aumentos de precios y a problemas de perturbación de la cadena de suministro;

- en las conclusiones del Consejo sobre nuestro informe relativo al gasto climático se destacó la importancia de una metodología de la UE para el seguimiento climático que sea sólida, fiable, se comunique con claridad y se base en pruebas científicas, con el fin de evaluar las buenas prácticas a escala nacional y local.

Políticas presupuestarias y finanzas públicas en la UE

Introducción

3.66. En 2022 publicamos cinco informes especiales sobre temas relativas al ámbito estratégico de «Políticas presupuestarias y finanzas públicas de la Unión». En tres de estos informes se abordaron cuestiones presupuestarias de la UE, en uno se analizaron los fondos de inversión y en otro, diversas estadísticas (véase la ***ilustración 3.6***).

Ilustración 3.6 – Informes especiales publicados en 2022 en el ámbito estratégico de las políticas presupuestarias y las finanzas públicas

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestros mensajes clave

3.67. En su gestión de los pagos con cargo al presupuesto de la UE, el propósito de la Comisión es evitar la celebración de acuerdos financieros con contrapartes poco fiables, como las implicadas en casos de fraude. Nuestra auditoría sobre la elaboración de listas negras evaluó la eficacia de las acciones de la Comisión para lograr tal objetivo. Habida cuenta de que la Comisión recurre cada vez más a consultores externos para prestar diversos servicios de asesoramiento y apoyo, examinamos si el empleo de consultores externos se llevó a cabo de una manera que salvaguardara los intereses de la UE y garantizara la rentabilidad.

3.68. En lo que atañe a la parte de los ingresos del presupuesto, en la que la *renta nacional bruta* (RNB) de los Estados miembros constituye la principal fuente de financiación para el presupuesto de la UE, evaluamos si la Comisión había gestionado

el ciclo de verificación de la RNB completado más recientemente (2016-2019) de manera eficaz y eficiente.

3.69. Las principales conclusiones de estos informes especiales sobre cuestiones presupuestarias fueron las siguientes:

- la inclusión en una lista negra de entidades que solicitan fondos de la UE[46] no se utilizó eficazmente, ya que no existe un conjunto coherente de obligaciones respecto a los distintos modos de pago. Por ejemplo, el uso de sistemas de exclusión no era obligatorio para los fondos gestionados por los Estados miembros;

- la gestión por parte de la Comisión del empleo de consultores externos[47] no garantizó plenamente la consecución de la máxima rentabilidad. No gestionó suficientemente los riesgos de dependencia excesiva y los posibles conflictos de intereses, mientras que su información sobre el empleo de consultores era insuficiente;

- en general, la Comisión fue eficaz en la identificación de cuestiones de alto riesgo en la verificación de las contribuciones basadas en la RNB[48], pero no abordó todas ellas a su debido tiempo.

3.70. En el ámbito de los mercados de capitales y los fondos de inversión[49], la UE aspira a crear un mercado único competitivo que ofrezca una gama más amplia de productos de inversión menos costosos, pero fiables, y que garantice la estabilidad financiera. Examinamos los esfuerzos de la UE por establecer este mercado único de fondos de inversión. Concluimos[50] que las acciones de la UE habían propiciado un mercado único para los fondos de inversión, pero que no habían logrado aún los resultados deseados, ya que las verdaderas actividades transfronterizas y los beneficios para los inversores seguían siendo limitados. La coherencia y la eficacia de la supervisión de los fondos y la protección de los inversores también eran insuficientes.

---

[46] Informe Especial 11/2022.

[47] Informe Especial 17/2022.

[48] Informe Especial 25/2022.

[49] Informe Especial 04/2022.

[50] *Ibid*.

3.71. Evaluamos si la Comisión ofrecía estadísticas europeas de alta calidad. Concluimos[51] que la Comisión ofrece estadísticas europeas de calidad suficiente en general, si bien identificamos varias insuficiencias, incluidas lagunas de datos en ámbitos específicos (por ejemplo, trabajo, empresas y salud).

Principales interlocutores institucionales

Ejemplos de acciones de la Comisión

3.72. En mayo de 2022, la Comisión publicó un estudio para contribuir al desarrollo de la estrategia de inversión minorista prevista para 2022 en el marco del plan de acción 2020 relativo a la unión de los mercados de capitales. Las conclusiones del estudio son coherentes con las de nuestro informe.

3.73. En mayo de 2022, la Comisión publicó una propuesta para refundir las normas financieras aplicables al presupuesto general de la UE. Esta versión refundida tuvo en cuenta las recomendaciones de nuestro informe especial sobre las listas negras en relación con la exclusión de las contrapartes poco fiables de la financiación, y con la ampliación del sistema de detección precoz y exclusión a los fondos sujetos a una *gestión compartida*.

Declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo

3.74. Miembros de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo elaboraron documentos de trabajo respecto a tres informes especiales[52], mientras que los otros dos informes especiales[53] se remitieron a otras comisiones.

3.75. La resolución de aprobación de la gestión de 2021 del Parlamento Europeo se refería a dos de los cinco informes[54]. Por ejemplo, con respecto a nuestro informe sobre las listas negras, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a trabajar conjuntamente con el Parlamento en la refundición del *Reglamento Financiero* para seguir mejorando el sistema de detección precoz y exclusión y hacer de él un

---

[51] Informe Especial 26/2022.

[52] Informes especiales 11/2022, 17/2022 y 25/2022.

[53] Informes especiales 04/2022 y 26/2022.

[54] Informes especiales 11/2022 y 17/2022.

instrumento eficiente y eficaz. En cuanto a nuestro informe sobre los consultores externos, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que siguiera desarrollando su marco por el que se regula el recurso a consultores externos, y que hiciera un mejor uso de los resultados de los servicios de los consultores externos.

3.76. El Consejo formuló conclusiones respecto a tres[55] de nuestros cinco informes especiales relativos a este ámbito estratégico del Tribunal de Cuentas Europeo. No formuló ninguna conclusión respecto al informe sobre las listas negras, ya que los plazos coincidieron con los debates sobre una propuesta legislativa, y las conclusiones sobre el informe relativo a las estadísticas europeas siguen constituyendo un trabajo en curso. En general, estas conclusiones respaldaron nuestras recomendaciones, e incluyeron observaciones adicionales, como, por ejemplo:

- en las conclusiones del Consejo sobre los fondos de inversión se invitó a la Comisión a seguir supervisando la evolución del mercado en este ámbito e informar periódicamente sobre los posibles obstáculos a la profundización del mercado único de fondos de inversión;

- en las conclusiones del Consejo sobre los consultores externos se invitó a la Comisión a considerar las implicaciones presupuestarias de la externalización de actividades y procesos, frente a la opción de mantener estos como tareas para su propio personal, garantizando al mismo tiempo la optimización de los recursos humanos al nivel actual y procurando mejoras de la eficiencia.

[55] Informes especiales 04/2022, 17/2022 y 25/2022.

Parte 2 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestro informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019

3.77. Esta parte ofrece información sobre el seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestro informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE relativo al ejercicio financiero de 2019. El ejercicio de seguimiento constituye una parte importante del proceso de auditoría y se explica con mayor detalle en el apartado ***3.81*** de la ***Parte 3 – Seguimiento de las recomendaciones***.

3.78. El informe contenía cinco recomendaciones, y la quinta recomendación se dividió en cuatro subrecomendaciones. Todas las recomendaciones y subrecomendaciones se dirigieron a la Comisión y fueron aceptadas por esta.

3.79. Efectuamos un examen para evaluar la medida en que se habían abordado las insuficiencias identificadas. Los resultados de nuestro trabajo reflejan la situación al inicio de abril de 2023. Clasificamos dos recomendaciones como aplicadas íntegramente, y dos, como aplicadas en algunos aspectos. En cuanto a la recomendación 5, evaluamos dos de sus cuatro subrecomendaciones como íntegramente aplicadas, y las otras dos, como aplicadas en su mayor parte.

3.80. En el ***anexo 3.1*** se ofrece una visión general del estado de aplicación de las cinco recomendaciones.

Parte 3 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2019

Introducción

3.81. Cada año examinamos hasta qué punto las entidades que hemos auditado han tomado medidas para responder a nuestras recomendaciones tres años después de que las hayamos formulado. Este seguimiento de las recomendaciones constituye una etapa importante del ciclo de auditoría. Nos proporciona información para conocer si las entidades auditadas han aplicado las medidas que recomendamos y si se han abordado las cuestiones planteadas, y supone un incentivo para que las entidades auditadas apliquen nuestras recomendaciones. También es importante para diseñar y planificar nuestro trabajo de auditoría futuro y llevar un seguimiento de los riesgos.

3.82. Este año hemos analizado las recomendaciones de 22 de los 25 informes especiales publicados en 2019. Las recomendaciones formuladas en los tres informes especiales restantes[56] quedan fuera del ámbito de este ejercicio, ya que les hemos dado seguimiento en auditorías específicas, o lo haremos en el futuro.

3.83. En total, hicimos un seguimiento de 213 recomendaciones. De ellas, 179 iban dirigidas a la Comisión Europea. Las 34 recomendaciones restantes se dirigieron al Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo, la *Agencia de Asilo de la Unión Europea*, la Autoridad Bancaria Europea y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas («*Frontex*»).

3.84. Para llevar a cabo nuestro trabajo de seguimiento, recurrimos a exámenes documentales y entrevistas con las entidades auditadas. A fin de garantizar una revisión justa y equilibrada, enviamos nuestras constataciones a las entidades auditadas y tuvimos en cuenta sus respuestas en el análisis final. Con objeto de evitar el doble cómputo, las recomendaciones figuran bajo la entidad auditada a la que se

---

[56] Informe Especial 01/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», informe especial 03/2019: «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas – Medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE», e informe especial 12/2019: «Comercio electrónico: quedan por resolver muchas de las dificultades de la recaudación del IVA y los derechos de aduana».

dirigió fundamentalmente la recomendación (con la excepción del informe especial 13/2019, ya que las recomendaciones se dirigieron a las tres instituciones auditadas). Los resultados de nuestro trabajo reflejan la situación al final de abril de 2023.

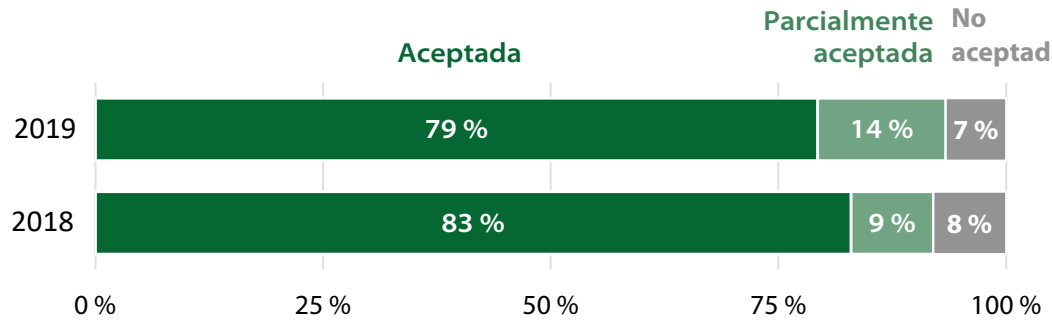
Observaciones

Ha disminuido ligeramente la proporción de recomendaciones plenamente aceptadas por nuestras entidades auditadas

3.85. Las entidades auditadas aceptaron total o parcialmente 199 (el 93 %) de las 213 recomendaciones a las que dimos seguimiento, y no aceptaron 14 (el 7 %) (véase la ***ilustración 3.7***).

3.86. Con respecto al año anterior, el porcentaje de nuestras recomendaciones plenamente aceptadas se redujo del 83 % al 79 %.

Ilustración 3.7 – Aceptación por parte de las entidades auditadas de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2018 y 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

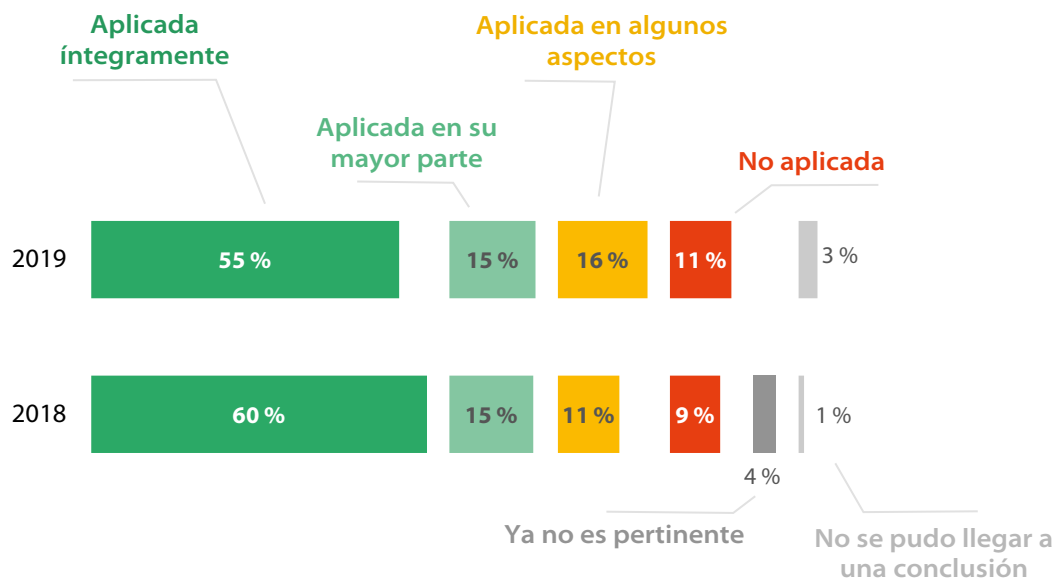
La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte también ha disminuido ligeramente

3.87. 4 de las 213 recomendaciones a las que dimos seguimiento todavía no tenían que ser aplicadas en el momento de nuestra revisión. De las 209 recomendaciones restantes, las entidades auditadas han aplicado íntegramente 114 (55 %), y otras 32 (15 %) en su mayor parte (véase la ***ilustración 3.8***).

3.88. En comparación con el año anterior, la proporción total de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte se redujo del 75 % al 70 %. La proporción

total de recomendaciones aplicadas únicamente en algunos aspectos o no aplicadas aumentó del 20 % al 27 %. Los ***anexos 3.2*** y ***3.3*** muestran con más detalle el estado de aplicación de las recomendaciones.

Ilustración 3.8 — Aplicación por las entidades auditadas de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2019 y 2018



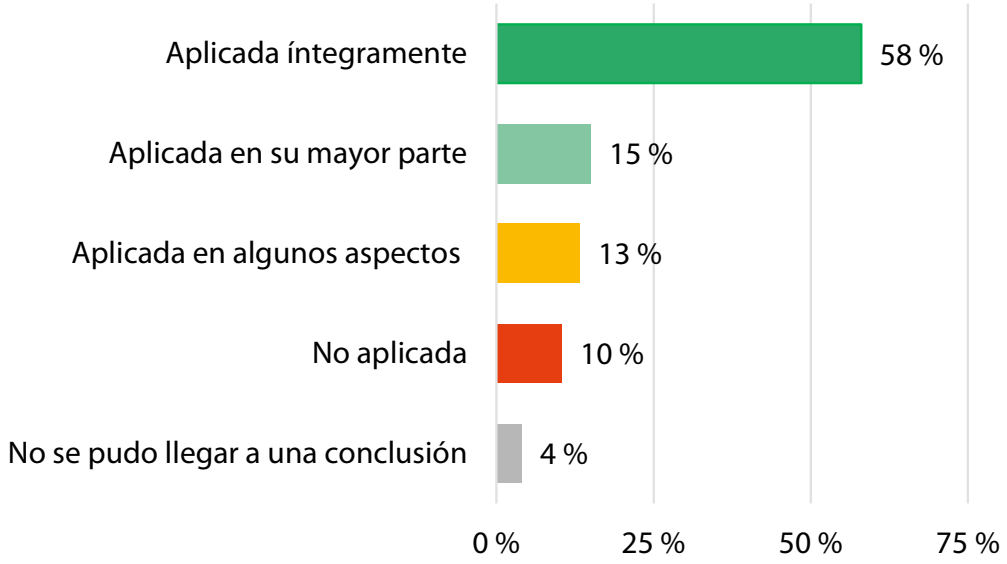
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El 73 % de las recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea se aplicaron íntegramente o en su mayor parte.

3.89. El número total de recomendaciones dirigidas a la Comisión fue de 205. 26 de ellas se formularon en los tres informes especiales (01/2019, 03/2019 y 12/2019) que son objeto de un seguimiento independiente y, por tanto, no se incluyen en el presente informe (véase el apartado ***3.82***).

3.90. 4 de las 179 recomendaciones que examinamos todavía no tenían que aplicarse en el momento de nuestro seguimiento. De las 175 recomendaciones restantes, la Comisión ha aplicado íntegramente 101 (58 %), y en su mayor parte otras 26 (15 %). Además, la Comisión ha aplicado 24 de ellas (13 %) en algunos aspectos, y no ha aplicado en absoluto 17 (10 %) (véase la ***ilustración 3.9***). Cuando las entidades auditadas no aplicaron nuestras recomendaciones, la mayoría de las veces se debió a que no las habían aceptado (véase el apartado ***3.101***). En siete casos (4 %), no pudimos llegar a una conclusión (por ejemplo, porque era demasiado pronto para evaluar el nivel de aplicación de la recomendación considerada).

Ilustración 3.9 – Aplicación de las recomendaciones dirigidas a la Comisión formuladas en nuestros informes especiales de 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.91. En el ***anexo 3.2*** se muestra con más detalle el estado de aplicación de las recomendaciones. También se presentan breves descripciones de las mejoras y de las insuficiencias restantes que afectan, por ejemplo, a las recomendaciones aplicadas en algunos aspectos.

3.92. En 9 de los 22 informes especiales (véase el ***anexo 3.4***), la Comisión aplicó todas las recomendaciones que se le dirigieron en íntegramente o en su mayor parte.

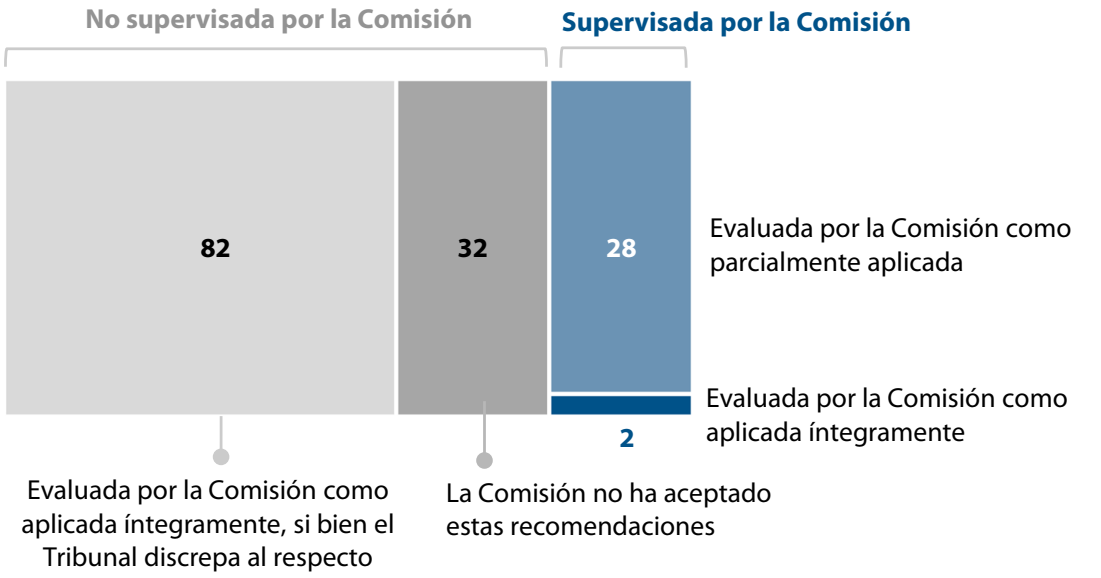
3.93. La Comisión discrepa en ocasiones con el Tribunal en su evaluación de si se han aplicado las recomendaciones y en qué medida. Si la Comisión considera que una recomendación se ha aplicado íntegramente, suele dejar de darle seguimiento, aunque nuestra evaluación del nivel de aplicación sea diferente.

3.94. Evaluamos 47 recomendaciones de nuestros informes especiales de 2017, y 97 de los de 2018, como pendientes en nuestros ejercicios de seguimiento de 2020 y 2021[57]. Este año, 114 de estas 144 recomendaciones seguían sin aplicarse y ya no eran objeto del seguimiento de la Comisión (véase la ***ilustración 3.10***). La Comisión no había aceptado 32 de estas 114 recomendaciones en los propios informes especiales.

[57] Véanse nuestro Informe de 2020 sobre el rendimiento del presupuesto de la UE, apartados 7.11 a 7.13, y nuestro Informe de 2021 sobre el rendimiento del presupuesto de la UE, apartados 3.13 a 3.15.

Consideraba que las 82 recomendaciones restantes se habían aplicado íntegramente cuando se efectuaron los procesos de seguimiento de los dos años anteriores, aunque la opinión del Tribunal era diferente.

Ilustración 3.10 — Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes especiales de 2017 y 2018 no aplicadas íntegramente por la Comisión durante los dos procesos de seguimiento de ejercicios anteriores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

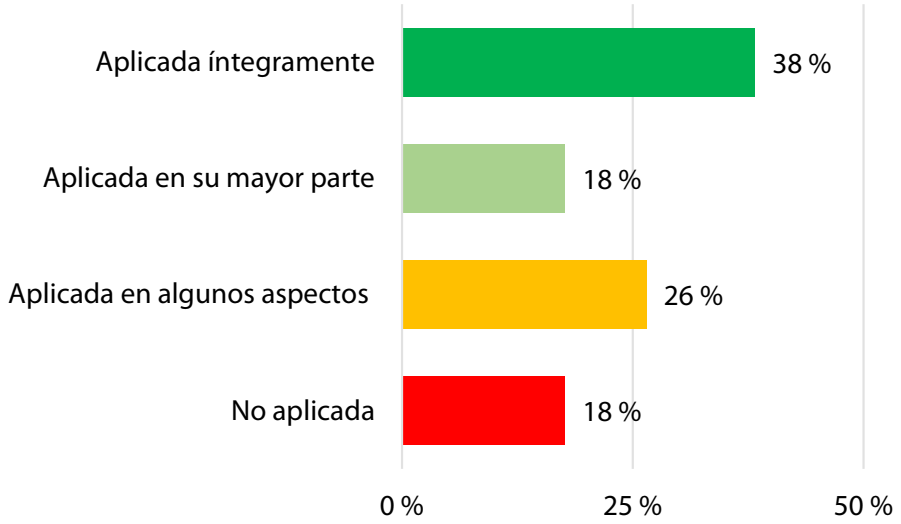
3.95. La Comisión ha seguido realizando un seguimiento de las 30 recomendaciones restantes de las 144 que no se habían aplicado íntegramente. La Comisión considera que, desde entonces, ha terminado de aplicar 2 de esas 30 recomendaciones. Aplicando el enfoque de seguimiento de las recomendaciones pendientes utilizadas en nuestros dos últimos ejercicios de seguimiento (de nuestros informes especiales de 2017 y 2018), continuamos supervisando estos casos mediante el análisis de los datos de la Comisión, pero no los hemos examinado en detalle.

El 56 % de las recomendaciones dirigidas a otras entidades auditadas se han aplicado íntegramente o en su mayor parte

3.96. Los informes especiales 10/2019, 13/2019 y 24/2019 contenían un total de 34 recomendaciones dirigidas a entidades auditadas distintas de la Comisión Europea (el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo, la Agencia de Asilo de la Unión Europea, la Autoridad Bancaria Europea y la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas [«Frontex»]).

3.97. Estas entidades auditadas han aplicado íntegramente 13 (38 %) de las recomendaciones dirigidas a ellos, y otras seis (18 %) en la mayoría de los aspectos (véase la ***ilustración 3.11***). En cuanto a las restantes recomendaciones, han aplicado nueve (26 %) en algunos aspectos, y no han aplicado seis (18 %) en absoluto. En estos seis casos, la entidad auditada no aceptó nuestra recomendación o la aceptó solo parcialmente.

Ilustración 3.11 — Aplicación de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2019 dirigidas a entidades auditadas distintas de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

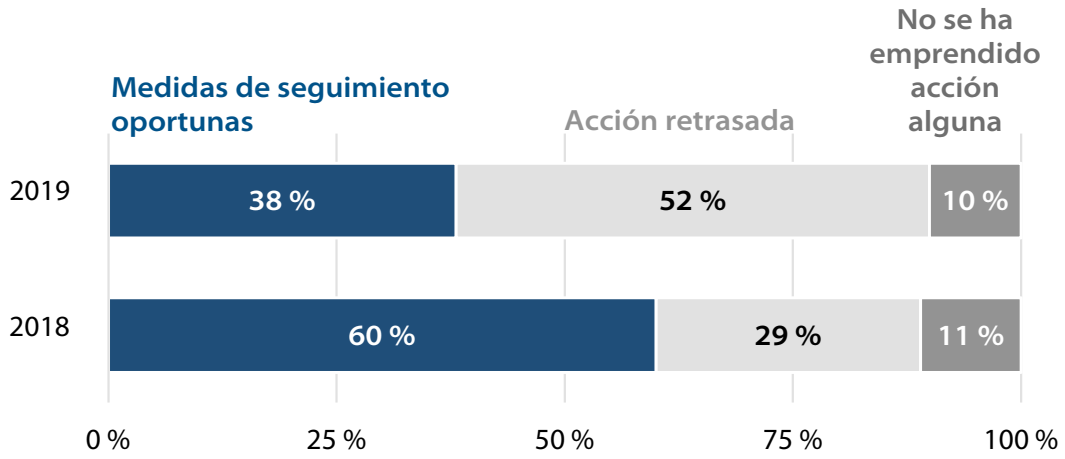
3.98. El ***anexo 3.3*** ofrece una visión general detallada del estado de aplicación de estas recomendaciones dirigidas a entidades auditadas distintas de la Comisión. También contiene descripciones breves de las mejoras realizadas y de las insuficiencias que persisten en relación con recomendaciones aplicadas en algunos aspectos.

La proporción de recomendaciones aplicadas dentro de plazo ha disminuido

3.99. Durante los últimos años, hemos establecido sistemáticamente un plazo para la aplicación de las recomendaciones en nuestros informes especiales. Los plazos se debaten y se acuerdan con la entidad auditada, y después se especifican en nuestros informes especiales para garantizar que estén claros para todas las partes interesadas.

3.100. En comparación con el año anterior, el porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de plazo disminuyó del 60 % al 38 %, mientras que la proporción de aquellas en que no adoptaban medidas se mantuvo relativamente estable (véase la ***ilustración 3.12***). Nuestras entidades auditadas citaron la pandemia de COVID-19 como motivo de los retrasos.

Ilustración 3.12 – Oportunidad de las acciones emprendidas por las entidades auditadas para abordar las recomendaciones de nuestros informes especiales de 2019 y 2018



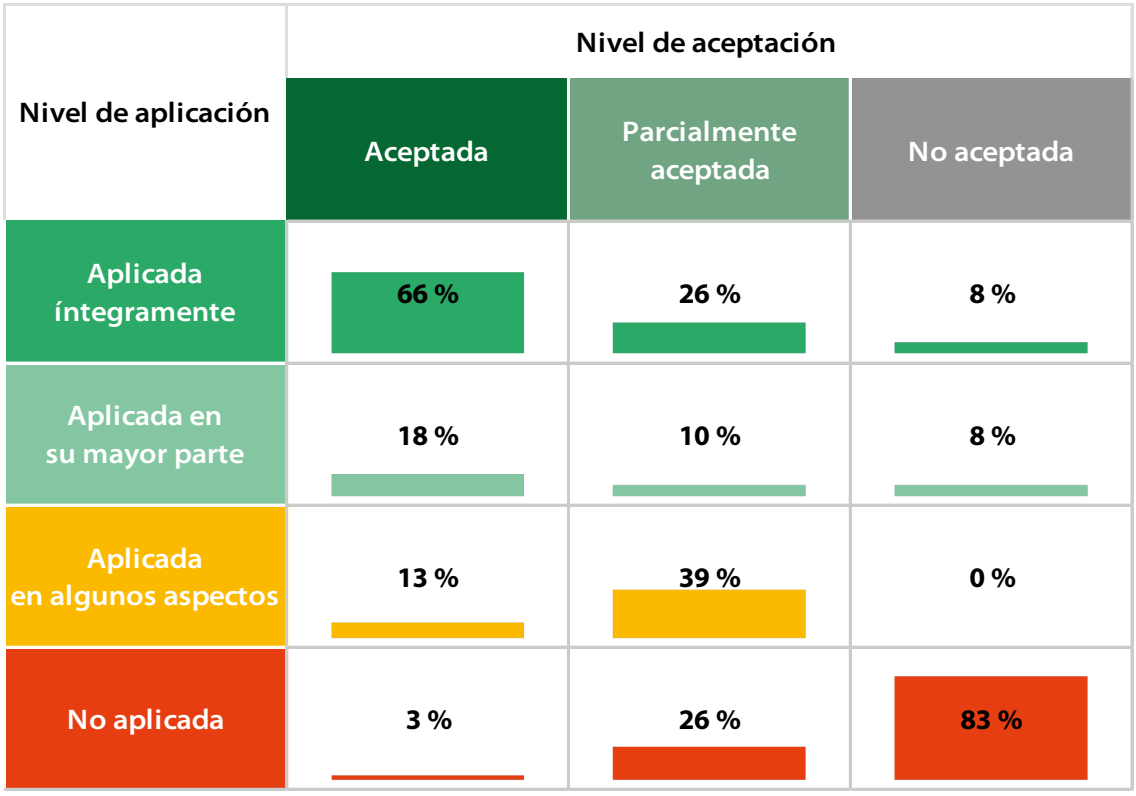
Nota: Se excluyen del cálculo las recomendaciones en los casos en los que no se han superado aún los plazos (dieciséis casos en 2018 y cuatro casos en 2019), en los que no pudimos llegar a una conclusión (tres casos en 2018 y siete casos en 2019), y en los que las recomendaciones dejaron de ser pertinentes (trece casos en 2018).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El nivel de aplicación se corresponde con la aceptación de las recomendaciones de auditoría por parte de las entidades auditadas

3.101. Nuestro análisis revela que se aplicaron íntegramente 105 (66 %) de las 159 recomendaciones formuladas en informes especiales plenamente aceptadas por las entidades auditadas. Por el contrario, solo una (8 %) de las 12 recomendaciones de informes especiales no aceptadas por las entidades auditadas se aplicaron íntegramente. En la ***ilustración 3.13*** se presenta el nivel de aplicación desglosado por diferentes niveles de aceptación, y se demuestra su correlación con la aceptación de las recomendaciones de auditoría por parte de las entidades auditadas.

Ilustración 3.13 – Nivel de aplicación desglosado por niveles de aceptación de las entidades auditadas



Nota: Los valores porcentuales del nivel de aplicación se refieren al nivel respectivo de aceptación. Se excluyen del cálculo cuatro casos en los que aún no tenían que aplicarse las recomendaciones en el momento de nuestro seguimiento, y siete casos en los que no pudimos llegar a una conclusión. Las cifras se presentan sin dígitos fraccionarios para mejorar la legibilidad, lo que puede dar lugar a diferencias de redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Conclusión

3.102. Nuestro análisis muestra que la aceptación de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2019 disminuyó en comparación con el año anterior, del 83 % al 79 %. La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte se redujo del 75 % al 70 %. Del mismo modo, el porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de plazo se redujo del 60 % del año pasado al 38 % de este año. La pandemia de COVID-19 fue la razón que las entidades auditadas adujeron con mayor frecuencia para estas demoras en la aplicación.

Anexos

Anexo 3.1 – Seguimiento de recomendaciones previas para el «Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE — Situación al final de 2019»

Nivel de aceptación: aceptada; parcialmente aceptada; no aceptada.

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Nivel de puntualidad: puntual; con retraso; plazo aún pendiente; sin medidas de seguimiento; sin evaluación de la puntualidad.

Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
		Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Recomendación 1: La Comisión debería continuar informando sobre el rendimiento de los programas de gasto de la UE, al menos mientras se realicen pagos de importes sustanciales correspondientes a un determinado período del MFP; por ejemplo, mientras dure el período del MFP afectado. En consecuencia, durante algún tiempo tras el lanzamiento de los programas del siguiente MFP, la Comisión debería informar sobre el rendimiento de dos conjuntos de programas en paralelo.				

Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
		Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Recomendación 2: La Comisión debería seguir mejorando la fiabilidad de la información sobre el rendimiento que se presenta en las fichas de programa y en el informe anual de gestión y rendimiento (por ejemplo, mediante controles de calidad, puesta en común de buenas prácticas e instrucciones permanentes para las fichas de programa), e indicar sistemáticamente si se identificó algún problema.			Se han actualizado las directrices emitidas por los servicios centrales de la Comisión a las direcciones generales encargadas de la ejecución de los programas financieros, en las que se estipula que todas las cuestiones identificadas en relación con la fiabilidad de los datos de los indicadores deben consignarse en las *fichas de programa*. No obstante, estas directrices deben incluir además los datos pormenorizados relativos a los controles que han de realizar las direcciones generales sobre los datos subyacentes, y los resultados de tales controles deben notificarse en sus *informes anuales de actividad*.	
Recomendación 3: La Comisión debería garantizar que los conocimientos adquiridos gracias al control del Comité de Control Reglamentario se divulguen correctamente para evitar insuficiencias en futuras evaluaciones, en especial las que afectan al diseño y a la metodología.				
Recomendación 4: Para mejorar la transparencia, la Comisión debería explicar en las fichas de programa cómo se establecen los objetivos correspondientes a los indicadores y de dónde provienen los datos subyacentes.			Las instrucciones de la circular presupuestaria se han actualizado y exigen que las direcciones generales publiquen el método utilizado para establecer objetivos respecto a los indicadores de los programas. No obstante, aún no se ha documentado un número significativo de metodologías de establecimiento de objetivos, y en torno a un tercio de los objetivos de los indicadores del programa también están aún por definir.	

Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
		Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Recomendación 5 a): La Comisión debería incluir en sus informes de rendimiento: a) más análisis de la eficiencia y la economía de los programas cuando la información esté disponible.				
Recomendación 5 b): La Comisión debería incluir en sus informes de rendimiento: b) más análisis sistemáticos de los factores externos significativos que afectan al rendimiento del programa.				
Recomendación 5 c): La Comisión debería incluir en sus informes de rendimiento: c) una evaluación clara, en todos los indicadores de rendimiento sobre los cuales se informa, que indique si están en vías de alcanzar sus objetivos.				
Recomendación 5 d): La Comisión debería incluir en sus informes de rendimiento: d) una evaluación clara y equilibrada sobre el rendimiento, que abarque todos los objetivos del programa en detalle.				

Anexo 3.2 – Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 – Comisión Europea

Nivel de aceptación: aceptada; parcialmente aceptada; no aceptada.

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; no se puede llegar a una conclusión.

Nivel de puntualidad: puntual; con retraso; plazo aún pendiente; sin medidas de seguimiento; sin evaluación de la puntualidad.

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
IE 02/2019: «Peligros químicos en nuestros alimentos: la política de seguridad alimentaria de la UE nos protege pero se enfrenta a dificultades»	1 a)	73	✓	En algunos aspectos	Desde 2019, la Comisión ha llevado a cabo varias *evaluaciones generales y de impacto* de diferentes tipos de legislación. La Comisión identificó insuficiencias y comenzó a adoptar medidas para abordar algunas de ellas. El proceso de evaluación de posibles modificaciones de la legislación sobre riesgos químicos sigue su curso. La Comisión tiene previsto completar su evaluación en 2025. La Comisión no ha emprendido ninguna reflexión general sobre cómo diseñar la legislación de manera que pueda aplicarse de manera coherente.	Puntual
	1 b)	73	✓	En su mayor parte		Puntual
	2	75	✓	En su mayor parte		Con retraso
	3 a)	76	✓	En su mayor parte		Con retraso

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	3 b)	76				
IE 04/2019: «El sistema de control de productos ecológicos ha mejorado, pero persisten algunas dificultades»	1 a)	93				
	1 b)	93				
	1 c)	93				
	2 a)	97				
	2 b)	97				
	2 c)	97			La Comisión ha adoptado medidas específicas para reforzar los controles de una serie de productos ecológicos importados de varios países no pertenecientes a la UE. La Comisión no ha publicado orientaciones generales dirigidas a los Estados miembros sobre el modo de llevar a cabo controles específicos de la supervisión de los importadores por parte de los organismos de control.	
	3 a)	98			En los últimos años, la Comisión ha llevado a cabo un número limitado de ejercicios de trazabilidad. No hay pruebas de que sus resultados se utilicen para orientar mejor las auditorías o los controles *ad hoc* de los	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					organismos de control y en países no pertenecientes a la UE.	
	3 b)	98			En junio y julio de 2020, la Comisión presentó los resultados de los ejercicios de trazabilidad y reconoció al Comité de la producción ecológica que existen insuficiencias. La Comisión no ha determinado aún posibles medidas correctoras junto con las autoridades competentes.	
	3 c)	98			En 2021, la Comisión adoptó disposiciones legales para mejorar la accesibilidad transfronteriza de los datos sobre certificados ecológicos y, más adelante, ampliar el mismo sistema a países no pertenecientes a la UE. Los avances operativos requeridos para mejorar la accesibilidad transfronteriza siguen constituyendo un trabajo en curso.	
IE 05/2019: «Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD): Una ayuda	1 a)	61				
	1 b)	61				
	1 c)	61			En el Reglamento del FSE+ no se aborda un aspecto especialmente importante de la recomendación: la exigencia de que los	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
valiosa, pero aún no se ha determinado cuál ha sido su contribución a la reducción de la pobreza»					Estados miembros fijen las metas cuantificables recomendadas.	
	2 b)	61				
	3	61			Concluimos que era demasiado pronto para evaluar el nivel de aplicación de esta recomendación.	
IE 06/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE – Las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación».	1 b)	80			Algunas autoridades de gestión de los diez Estados miembros sin estrategias nacionales de lucha contra el fraude (Bulgaria, Chequia, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Malta y Eslovaquia) han adoptado políticas formales de lucha contra el fraude, pero seis Estados miembros (Irlanda, Chipre, los Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Finlandia) no han adoptado aún medidas concretas.	
	3 b)	87			La Comisión ha emprendido algunas acciones de sensibilización, pero consideramos que el Centro de Conocimientos y Recursos contra el Fraude de los Fondos de la UE duplica en cierta medida la difusión existente a través del sitio del sistema de intercambio electrónico de datos. Los cambios propuestos en el Reglamento Financiero refundido, destinados a hacer obligatorias las herramientas de extracción de datos,	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					pueden extender la posibilidad de utilizar el análisis de datos a todas las partes pertinentes, incluido el Tribunal de Cuentas Europeo. No se han adoptado medidas para mejorar la promoción de los métodos de detección del fraude mediante la difusión periódica de casos específicos de buenas prácticas, ni la Comisión ha publicado aún ninguna orientación específica para 2021-2027 sobre las medidas contra el fraude que deben adoptar las autoridades de los Estados miembros.	
	3 c)	87			Los perfiles nacionales que evalúan las capacidades de detección y elaboración de informes de los Estados miembros, que ya estaban previstos en el momento de nuestra auditoría, están aún en fase de desarrollo y su aplicación se ha retrasado.	
	4 a)	89			La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ha actualizado el sistema de gestión de irregularidades para permitir la notificación de irregularidades en relación con el período de programación 2021-2027, y tres Estados miembros ya han notificado casos de sospecha de fraude o de fraude demostrado hasta la fecha, aunque no en relación con la política de cohesión. El sistema incluye una herramienta analítica	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					integrada que ofrece una serie de análisis personalizados. El sistema de gestión de irregularidades debe adaptarse aún más, y los Estados miembros siguen notificando de manera insuficiente el número de presuntos casos de fraude, como demuestra nuestro trabajo relacionado con la *declaración de fiabilidad*. Esto indica que se requieren medidas adicionales.	
	4 b)	89			En 2019 y 2020, la Comisión adoptó medidas iniciales para recordar a las *autoridades de auditoría*, pero no a las autoridades de gestión, su obligación de evaluar sistemáticamente las implicaciones transversales del fraude. En 2022, la Comisión solicitó a las autoridades de gestión que consideraran los casos de fraude detectados en su estrategia de verificación de la gestión. Sin embargo, nuestra recomendación era que deberían considerar sistemáticamente las implicaciones transversales de los casos de sospecha de fraude o de fraude demostrado para todas las demás actividades potencialmente afectadas. Desde 2020, y, en particular, tras la adopción del nuevo *Reglamento sobre disposiciones comunes* para el período de programación 2021-2027, no se han	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					adoptado medidas adicionales para recordar a las autoridades de gestión que lleven a cabo esta evaluación.	
	4 c)	89				
	5	91			La Comisión instó a los servicios de coordinación contra el fraude a que ampliaran su función para que se coordinaran también con todos los organismos nacionales responsables de la investigación y el posible enjuiciamiento de presuntos fraudes, y no solo con las autoridades de gestión por sí solas. La Comisión no propuso posteriormente ninguna aclaración adicional sobre las funciones de los servicios de coordinación contra el fraude, que siguen estando insuficientemente definidas. Las limitaciones en la definición de las funciones y obligaciones de los servicios de coordinación contra el fraude reducen la eficacia de esta acción de seguimiento. La única manera de remediar estas limitaciones sería que la Comisión propusiera legislación al respecto.	
IE 07/2019: «Medidas de la UE en el ámbito de la	1 a)	68				
	1 b)	68				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
asistencia sanitaria transfronteriza – Ambiciones importantes, pero se requiere una mejor gestión»	1 c)	68				
	2 a)	70				
	2 b)	70				
	3 a)	72			La Comisión ha comenzado a evaluar la estrategia de la UE en materia de enfermedades raras. Aún no ha decidido si es necesario modificar la estrategia, pero tiene previsto hacerlo antes de 2023, previa consulta y reflexión.	
	3 b)	72				
	3 c)	72				
IE 08/2019: «Energía eólica y solar para generar electricidad – Es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos»	1	82				
	2	83				
	3 a)	85				
	3 b)	85				
	4	86				
	5 a)	87			Los retrasos en el desarrollo de la infraestructura de red y los interconectores afectan al despliegue de las energías	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					renovables. La Comisión tiene que identificar a los Estados miembros en los que la red sigue limitando el despliegue ulterior de las energías renovables.	
	5 b)	87			La Comisión debe asesorar a aquellos Estados miembros en los que la red pueda obstaculizar el despliegue de las energías renovables, para que adopten medidas que resuelvan las insuficiencias de la red.	
	5 c)	87			En varios casos, la Comisión ha sugerido que se utilicen los fondos de la política de cohesión para la red y los interconectores. Sin embargo, todas estas medidas de inversión se adoptaron después de la fecha de aplicación prevista que proponíamos en nuestra recomendación. La finalización del ejercicio de programación para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2021-2027 y el *Fondo de Cohesión* aportará pruebas adicionales de que los fondos de la política de cohesión se han utilizado con este fin.	
	6	89				
IE 09/2019: «Apoyo de la UE a Marruecos –	1 i)	100				
	1 ii)	100				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Resultados limitados hasta la fecha».	1 iii)	100				
	2 i)	101				
	2 ii)	101				
	2 iii)	101				
	3 i)	102				
	3 ii)	102				
	3 iii)	102				
	4 i)	103			La Comisión rechazó inicialmente nuestra recomendación, y siguió aplicando su enfoque de caso por caso. No nos proporcionó procedimientos claros que respaldaran este enfoque. Por lo tanto, no podemos extraer conclusiones generales respecto al nivel de aplicación más allá de cada caso concreto.	
	4 ii)	103			La Comisión denegó los desembolsos cuando no se cumplían las condiciones, lo que demuestra que la revisión de la verificación de pagos funciona conforme a lo previsto. Sin embargo, las directrices actualizadas no prevén la verificación sistemática de los datos justificativos.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	4 iii)	103			La Comisión rechazó inicialmente nuestra recomendación, y siguió aplicando su enfoque de caso por caso. No nos proporcionó procedimientos claros que respaldaran este enfoque. Por lo tanto, no podemos extraer conclusiones generales respecto al nivel de aplicación más allá de cada caso concreto.	
	5 i)	104			El número de visitas sobre el terreno realizadas antes de 2020 fue limitado (una visita en 2019 y otra en 2021). Las visitas sobre el terreno no permitieron la adopción de medidas correctoras durante el período de ejecución (antes de decidir el desembolso). La Comisión no dispone de ninguna metodología para decidir si es necesario realizar visitas sobre el terreno.	
	5 ii)	104				
	5 iii)	104				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	6	106			La Comisión desarrolló y aplicó un plan de acción exhaustivo sobre el apoyo al sector de la salud, con tres campañas específicas. También definió objetivos, medios de comunicación específicos e indicadores medibles. La Comisión y el Servicio Europeo de *Acción Exterior* no han introducido ninguna obligación que vincule los desembolsos a la visibilidad. El programa de apoyo al sector sanitario (PASS III) carecía de visibilidad para el público en general.	
IE 10/2019: «Pruebas de resistencia para bancos en la UE – Aunque se facilita más información que nunca, es necesario mejorar la coordinación y centrarse en los riesgos».	5	113			En su informe (COM(2022) 228), la Comisión destacó insuficiencias en la estructura existente de las Autoridades Europeas de Supervisión, y pidió su opinión a las partes interesadas. La Comisión no propuso ningún cambio en la legislación vigente para abordar las insuficiencias identificadas, porque consideró que los colegisladores no apoyaban nuevos cambios y que los plazos no eran adecuados.	
IE 11/2019: «La reglamentación de la UE para modernizar la	1	72				
	2	72				
	3 a)	73				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
gestión del tránsito aéreo ha aportado valor, pero gran parte de la financiación no estaba justificada»	3 b)	73				
	4 a)	74				
	4 b)	74				
	5 a)	75				
	5 b)	75			Esta recomendación todavía no se tenía que aplicar en el momento de nuestro seguimiento. Los nuevos planes de rendimiento, incluidos los objetivos de rendimiento correspondientes, deben presentarse el 1 de octubre de 2024 a más tardar.	
IE 13/2019: «Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas: se pueden mejorar».	1 2)	88				
	1 3)	88				
	1 4)	88				
	2 1)	89				
	2 2)	89				
	2 3)	89			La Comisión propuso la creación de un órgano interinstitucional en materia de ética el 8 de junio de 2023 (COM(2023) 311 final).	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	3	90				
IE 14/2019: «Díganos lo que piensa»: las consultas públicas de la Comisión atraen a los ciudadanos, pero las actividades de divulgación son insuficientes»	1 (primer inciso)	111				
	1 (segundo inciso)	111				
	2 (primer inciso)	113				
	2 (segundo inciso)	113				
	3 (primer inciso)	114				
	3 (segundo inciso)	114				
	4 (primer inciso)	115				
	4 (segundo inciso)	115				
	4, tercer inciso	115				
	5 (primer inciso)	117				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	5 (segundo inciso)	117				
	6	118				
IE 15/2019: «Aplicación del paquete de reformas del Estatuto de los funcionarios de 2014 en la Comisión - Ahorros considerables pero no sin consecuencias para el personal».	1.1	97				
	1.2	97				
	2	97				
	3	97				
IE 16/2019: «Cuentas económicas europeas medioambientales: es posible aumentar su	1 a)	58				
	1 b)	58				
	1 c)	58				
	2 a)	60				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
utilidad para los legisladores».	2 b)	60			A raíz de los debates con las autoridades nacionales sobre costes y beneficios, se incluyeron tres nuevos módulos para las cuentas económicas europeas medioambientales en la propuesta de julio de 2022 para revisar el Reglamento (UE) 691/2011 (COM(2022) 329). No está claro hasta qué punto evaluó la Comisión las necesidades específicas relacionadas con la formulación de políticas de sus servicios correspondientes al proponer estos nuevos módulos.	
	3 a)	62				
	3 b)	62				
	3 c)	62				
IE 17/2019: «Intervenciones de capital riesgo de la UE gestionados de forma centralizada – Es necesario proporcionar mayor orientación».	1 a)	113			La Comisión retiró su propuesta original de 2018 de *InvestEU* y presentó una nueva en mayo de 2020 en respuesta a la crisis del COVID-19 (COM(2020) 403 final). Debido a la urgencia de la propuesta, la Comisión no realizó ninguna evaluación formal de impacto de los elementos nuevos con respecto a su propuesta original de 2018. Nuestra recomendación debía aplicarse en el momento de la firma del acuerdo de garantía entre la Comisión Europea, el	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el *Fondo Europeo de Inversiones* (FEI), que tuvo lugar en marzo de 2022. A pesar de la urgencia inicial, el período de casi 2 años entre la presentación de la propuesta jurídica revisada y la firma del acuerdo habría sido suficiente para llevar a cabo posteriormente un análisis exhaustivo según lo recomendado.	
	1 b)	113				
	1 c)	113			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	2 a)	116			Las directrices de inversión incluyen ahora un nuevo objetivo relativo a los países innovadores moderados y emergentes (PIME). La proporción de la financiación total de InvestEU que puede asignarse a tres Estados miembros en conjunto también ha sido limitada. Aunque estas medidas constituyen avances, son modestas y es poco probable que logren un giro radical hacia mercados de capital riesgo menos desarrollados. En relación con esta recomendación, la Comisión presentó otras acciones generales, como la revisión del Reglamento sobre los fondos de capital riesgo europeos. Estas acciones afectan a	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					los mercados en general, pero no específicamente a los mercados menos desarrollados.	
	2 b)	116			La Comisión mejoró la definición de los umbrales mínimos de inversión privada para cada fondo al dejar de considerar que los bancos de fomento son privados, pero no estableció objetivos. En lo que se refiere a la *atracción* efectiva de inversores privados, los umbrales mínimos por fondo no sustituyen a los objetivos, teniendo en cuenta los objetivos políticos, los mercados locales de capital riesgo o los sectores de actividad.	
	2 c)	116			La Comisión se refirió a las disposiciones sobre la posibilidad de salida a través de *ventas secundarias*. Las ventas secundarias pueden promoverse mediante cláusulas de salida graduales mencionadas en los acuerdos correspondientes, pero hasta la fecha los acuerdos de garantía no han incluido ninguna disposición que obligue o aliente a los socios ejecutores a introducir cláusulas de salida. Los acuerdos solo prevén una opción de cláusulas de salida, lo cual no se ajusta a la finalidad de nuestra recomendación. Por tanto, consideramos que la recomendación no se ha aplicado.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	2 d)	116	✓	✗	Las directrices de inversión permiten desviaciones del *principio de pari passu* en casos de relevancia política específica, cuyo significado no se especifica con más detalle. El mecanismo Escalar (European Scale-Up Action for Risk Capital) mencionado en el acuerdo entre la UE y el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones no se considera asimétrico (en estos regímenes se mantiene la relación entre riesgo y beneficio) y no está vinculado a un grave fallo de mercado. Como, por tanto, queda fuera del ámbito de nuestra recomendación, consideramos que la recomendación no se ha ejecutado.	⊗
	3 a)	121	⊗	✗	La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	⊗
	3 b)	121	✓		No pudimos evaluar el nivel de aplicación de esta recomendación debido a la falta de pruebas.	↻
	3 c)	121	✓	✗	La Comisión aceptó esta recomendación, pero aún persisten las insuficiencias mencionadas en nuestro informe especial. La identificación de vías de salida solo desempeñaba una función marginal en la convocatoria de manifestaciones de interés publicada por el FEI.	⊗

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	3 d)	121			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	3 e)	121				
IE 18/2019: «Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE – Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones»	1	70				
	2 a)	75				
	2 b)	75			Al final de 2022 iniciamos una auditoría sobre los planes estratégicos de la PAC, lo que debería permitirnos realizar un seguimiento de esta recomendación. La publicación del informe de auditoría está prevista para el primer semestre de 2024.	
	2 c)	75				
IE 19/2019: «Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes – Aporta beneficios, pero es	1 a)	83				
	1 b)	83				
	2 a)	84				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo «Conectar Europa"».	2 b)	84			La Comisión y la *Agencia Ejecutiva* Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente han abordado nuestra recomendación de hacer uso de objetivos e indicadores más orientados a los resultados en algunos aspectos. En el informe anual de 2021 se introdujeron algunos indicadores de rendimiento, como los que miden la calidad de los servicios y la satisfacción del cliente. Los indicadores no cubren aspectos clave del rendimiento, como la tasa de ejecución del programa o la *absorción* de fondos.	
	3 a)	85				
	3 b)	85				
	3 c)	85				
	4 a)	88				
	4 b)	88				
	4 c)	88				
	5 a)	89			Se ha implantado una herramienta de seguimiento para recabar información e informar sobre los indicadores de *realizaciones*. Los indicadores introducidos	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					para el *Mecanismo «Conectar Europa»* 2021-2027 no cubren los resultados del proyecto.	
	5 b)	89	✓	✗	No se ha dado seguimiento a nuestra recomendación de que se especificaran los *indicadores de resultados* en los objetivos de la convocatoria, se supervisaran en los acuerdos y se informara sobre ellos. No se han introducido indicadores basados en resultados.	
IE 20/2019: «Sistemas de información de la UE en controles fronterizos – Un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos».	1	85	✓			
	2 a)	88	✓			
	2 b)	88	✓			
	3	91	✓			
	4 a)	94	✓			
	4 b)	94	✓			
	5 a)	95	✓			
	5 b)	95	✓			
	1 a)	68	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
IE 21/2019: «Actuación contra la resistencia a los antimicrobianos – Pese a los avances en el sector animal, esta amenaza sanitaria sigue siendo un reto para la UE»	1 b)	68				
	1 c)	68				
	2	70				
	3 a)	75			En diciembre de 2021, la Comisión presentó un estudio para la evaluación *ex post* de Horizonte 2020, que incluye el apoyo del programa a la investigación sobre la resistencia a los antimicrobianos. Está previsto que el informe de evaluación *ex post* se publique en 2023. No se ha realizado una evaluación exhaustiva del apoyo que la Comisión ha prestado a la investigación sobre la resistencia a los antimicrobianos (incluido, entre otros, el apoyo de Horizonte 2020) para identificar insuficiencias en el sistema de financiación/*subvenciones* y sugerir cómo abordarlas.	
	3 b)	75				
	3 c)	75				
IE 22/2019: «Requisitos de la UE para los marcos	1	100				
	2	101			La Comisión presentó un análisis riguroso de las principales insuficiencias en los	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
presupuestarios nacionales – Es necesario seguir reforzándolos y supervisar mejor su aplicación»					requisitos de los marcos presupuestarios a medio plazo y de las instituciones presupuestarias independientes, y aportó ideas para las reformas. Las mejoras de estos requisitos siguen pendientes, ya que no se han incluido en la legislación vigente. La Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE, publicada el 9 de noviembre de 2022, tampoco refleja tales mejoras. La Comisión presentó una propuesta legislativa sobre la reforma de la gobernanza económica en abril de 2023. Esta propuesta solo aborda parcialmente nuestra recomendación, principalmente con respecto al refuerzo de las instituciones fiscales independientes, y en mucha menor medida con respecto a los marcos presupuestarios a medio plazo.	
	3 a)	102			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	3 b)	102			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	4 a)	105				
	4 b)	105				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	4 c)	105				
	4 d)	105			La Comisión ha elaborado una estrategia para supervisar el funcionamiento de los marcos presupuestarios nacionales. La estrategia no describe la metodología estructurada utilizada para evaluar la aplicación de la Directiva 2011/85. La Comisión no presentó pruebas suficientes de la primera evaluación realizada en 2022 (incluido cualquier seguimiento necesario), ni de la aplicación regular de la estrategia.	
IE 23/2019: «Estabilización de los ingresos de los agricultores – Un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompen-sación».	1	86			Al final de 2022 iniciamos una auditoría sobre los planes estratégicos de la PAC, lo que debería permitirnos realizar un seguimiento de esta recomendación. La publicación del informe de auditoría está prevista para el primer semestre de 2024.	
	2 a)	88			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	2 b)	88			En el marco de la nueva PAC, la Comisión recabará datos más detallados sobre el uso de las distintas herramientas de gestión del riesgo que en el marco de la PAC anterior. La Comisión seguirá sin poder supervisar la superficie y el capital asegurado cubiertos por las herramientas de gestión de riesgos.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	3 a)	90			La Comisión expone las razones para establecer medidas excepcionales en los considerandos de los reglamentos correspondientes. La Comisión ha mantenido su posición de que rechaza la parte de la recomendación que exige la definición *ex ante* de parámetros y criterios económicos y de mercado objetivos que den lugar a medidas excepcionales.	
	3 b)	90			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	4 a)	91			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación.	
	4 b)	91			La modificación del Reglamento *Delegado de la Comisión* 2017/891 tiene por objeto evitar casos de sobrecompensación en el sector de frutas y hortalizas. La Comisión no ha tomado medidas para evitar casos de compensación excesiva en sectores distintos del sector de las frutas y hortalizas, ni para exigir una cofinanciación significativa cuando los Estados miembros desempeñan un papel importante en la definición de los elementos clave de los regímenes de ayuda.	
	1	152				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
IE 24/2019: Asilo, reubicación y retorno de migrantes - Momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados».	2 a)	157				
	2 b) i)	157				
	2 b) ii)	157				
	2 b) iii)	157				
	2 c)	157				
	5 a)	163				
	5 b)	163				
	5 c)	163				
	6 a)	166				
	6 b)	166				
	6 c)	166				
	6 d)	166				
IE 25/2019: «Calidad de los datos en el apoyo presupuestario – insuficiencias en	1	55				
	2 a)	56				
	2 b)	56				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
algunos indicadores y en la verificación del pago de los tramos variables».	3 a)	57				
	3 b)	57				
	4	58				
	5	59				
	6 a)	60				
	6 b)	60				

Anexo 3.3 – Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 – Otras entidades auditadas

Nivel de aceptación: aceptada; parcialmente aceptada; no aceptada.

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos de sus aspectos; no aplicada.

Nivel de puntualidad: puntual; con retraso; plazo aún pendiente; sin acción de seguimiento; sin evaluación de la puntualidad.

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Autoridad Bancaria Europea (ABE)						
IE 10/2019: «Pruebas de resistencia para bancos en la UE – Aunque se facilita más información que nunca, es necesario mejorar la coordinación y centrarse en los riesgos».	1 1)	109			La Autoridad Bancaria Europea (ABE) solicita más información a las autoridades competentes sobre sus procesos que la que facilitó anteriormente, y los resume en un informe. No ha planificado ni realizado ningún control sobre el terreno. Los controles del trabajo de las autoridades competentes se centran en valores atípicos estadísticos importantes en zonas de alto riesgo y en *errores* de datos.	
	1 2)	109				
	1 3)	109				
	1 4)	109				
	2	109			La ABE ha comenzado a trabajar en el desarrollo de capacidades para la realización de pruebas de resistencia	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					«de arriba abajo». La Junta de Supervisores de la ABE decidió introducir elementos centralizados en el futuro marco de pruebas de resistencia a escala de la UE, y adquirir conocimientos técnicos especializados en la modelización descendente. La ABE ha comenzado a desarrollar capacidades internas para las pruebas de resistencia «de arriba abajo», pero los resultados tangibles han sido limitados hasta la fecha.	
	3	110			La ABE ha aumentado el tamaño global de la muestra en 20 bancos, mejorando así indirectamente la cobertura geográfica. Su enfoque respecto a la selección de muestras para las pruebas de resistencia no se basa aún en el riesgo ni es específico de cada país, ya que la Junta de Supervisores no apoyó tal enfoque. Es posible que las pruebas de resistencia no cubran bancos más pequeños y no sistémicos, pero que siguen siendo de alto riesgo, aunque podría ser importante cubrirlos debido a los posibles efectos indirectos.	
	4 1)	112				
	4 2)	112			Se consideró la opción de contar con varios escenarios, pero finalmente no se aplicó. La ABE considera que esta opción puede entrar en juego si se utiliza en última instancia un enfoque descendente. Lo mismo se aplica a los riesgos específicos de cada país y al análisis de riesgos.	
	4 3)	112			La ABE estableció el nivel global de gravedad, en términos de PIB y sus factores impulsores, de manera clara y temprana en el escenario adverso para las pruebas de	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
					resistencia de 2020. Junto con la Junta Europea de Riesgo Sistémico, la ABE definió un criterio de gravedad *ex ante* en cada país, haciendo hincapié en el PIB como factor impulsor clave. Los escenarios para las pruebas de resistencia en 2020 y 2021 se basaron en un único conjunto de riesgos identificados. La ABE no realizó ningún análisis de *crisis o sensibilidad específicos de cada país*.	
	6 1)	114			Los informes de la ABE incluyen ahora los requisitos de capital específicos de cada banco y, en cierta medida, presentan los resultados por grupo y tipo de banco. Ahora comparan los resultados de las pruebas de resistencia con los de informes anteriores. En la prueba de estrés en toda la UE de 2023, la ABE tiene previsto avanzar en la mejora de las herramientas interactivas mediante la provisión de cuadros que incluyan a todos los bancos. Esto permitirá comparar los bancos en términos de impactos, niveles de capital y otras métricas importantes, así como ofrecer diferentes posibilidades de agrupación a efectos de análisis. Sigue siendo difícil para los usuarios comparar los bancos con arreglo a diversos indicadores clave utilizando paneles interactivos. Al explicar los resultados, los informes no los vinculan a la tensión a la que están expuestos los bancos de que se trate.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	6 2)	114			La ABE realiza más afirmaciones sobre los factores que son relevantes para la resiliencia. Sus informes incluyen afirmaciones sobre los factores impulsores (como el riesgo de crédito o el riesgo de mercado), pero siguen siendo bastante generales. La ABE no formula ninguna afirmación respecto a qué elementos de los distintos escenarios son los principales factores de riesgo. Tampoco realiza ninguna declaración general sobre la resiliencia del sistema bancario de la UE.	
Parlamento Europeo						
IE 13/2019: «Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas – se pueden mejorar».	1 1)	88			El Parlamento Europeo ha elaborado una estrategia única en materia de ética que también incluye futuros proyectos en el ámbito de la ética. Sin embargo, en diciembre de 2022, el proyecto de estrategia única sobre ética no se había aprobado aún, y no establece objetivos y prioridades detallados que deban controlarse mediante indicadores de rendimiento.	
	1 2)	88			El Parlamento Europeo ha incorporado a su Portal de Gestión de Recursos Humanos un flujo de trabajo automatizado para la tramitación de solicitudes relacionadas con la ética. Aún no ha concluido ni aprobado sus procedimientos de control de las declaraciones del personal.	
	1 3)	88			El Parlamento Europeo ni aceptó ni aplicó la recomendación.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	1 4)	88				
	1 5)	88			El Parlamento Europeo ni aceptó ni aplicó la recomendación.	
	1 6)	88			El Parlamento no ha adoptado aún medidas suficientes para reforzar las disposiciones posteriores al mandato de los diputados al Parlamento Europeo.	
	2 1)	89				
	2 2)	89				
	2 3)	89				
	3	90				
Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo						
IE 13/2019: «Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas: se pueden mejorar»	1 1)	88				
	1 2)	88			La Secretaría General del Consejo puso en marcha un centro de información sobre ética que ofrece orientación al personal sobre asuntos relacionados con conflictos de intereses. No existen procedimientos normalizados internos por escrito para examinar las declaraciones de intereses del personal.	
	1 4)	88				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
	2 1)	89	✓			
	2 2)	89	✓			
	2 3)	89	✓			
	3	90	✓			
Agencia de Asilo de la Unión Europea						
IE 24/2019: «Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados».	3 a)	159	✓			
	3 b)	159	✓			
	3 c)	159	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances logrados en la aplicación de la recomendación		
				Nivel de aplicación	Observaciones	Nivel de puntualidad
Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)						
IE 24/2019: Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados».	4 a)	160				
	4 b)	160				
	4 c)	160				

Anexo 3.4 – Informes especiales en los que todas las recomendaciones a la Comisión se han aplicado íntegramente o en su mayor parte

- Informe Especial 07/2019: «Medidas de la UE en el ámbito de la asistencia sanitaria transfronteriza – Ambiciones importantes, pero se requiere una mejor gestión».
- Informe Especial 09/2019: «Apoyo de la UE a Marruecos – Resultados limitados hasta la fecha».
- Informe Especial 11/2019: «La reglamentación de la UE para modernizar la gestión del tránsito aéreo ha aportado valor, pero gran parte de la financiación era innecesaria».
- Informe Especial 14/2019: ««Díganos lo que piensa»: las consultas públicas de la Comisión atraen a los ciudadanos, pero las actividades de divulgación son insuficientes».
- Informe Especial 15/2019: Aplicación del paquete de reformas del Estatuto de los funcionarios de 2014 en la Comisión – Ahorros considerables pero no sin consecuencias para el personal.
- Informe Especial 16/2019: «Cuentas económicas europeas medioambientales – Es posible aumentar su utilidad para los legisladores».
- Informe Especial 18/2019: «Emisiones de gases de efecto invernadero en la UE – Se notifican correctamente, pero es necesario tener un mayor conocimiento de las futuras reducciones».
- Informe Especial 24/2019: Asilo, reubicación y retorno de migrantes – momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados».
- Informe Especial 25/2019: «Calidad de los datos en el apoyo presupuestario – insuficiencias en algunos indicadores y en la verificación del pago de los tramos variables».

Nota: La lista anterior excluye las tres recomendaciones que no estaban aún pendientes de aplicación en el momento de nuestra revisión de seguimiento y las dos recomendaciones respecto a las que no pudimos formular conclusiones.

Capítulo 4

Ingresos

Índice

	Apartados
Introducción	4.1.-4.6.
Descripción sucinta	4.2.-4.3.
Alcance y enfoque de la auditoría	4.4.-4.6.
Regularidad de las operaciones	4.7.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	4.8.-4.28.
Persisten las insuficiencias en la contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros	4.9.-4.13.
Retrasos en la reevaluación de los casos de admisión en pérdida de deudas aduaneras	4.14.-4.15.
Disminución limitada del número de reservas del IVA y de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales, y persistencia de insuficiencias en su gestión.	4.16.-4.18.
Deficiencias en la gestión de las reservas del IVA relacionadas con la falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA	4.19.-4.20.
Los riesgos en la elaboración de datos de la RNB están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones	4.21.
Progresos logrados al abordar y suprimir las reservas de la RNB, aunque se observan algunos retrasos	4.22.-4.23.
Nuevos retrasos en las acciones de la Comisión para mejorar la gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducir la brecha fiscal de aduanas	4.24.-4.28.
Informes anuales de actividades	4.29.-4.31.
Conclusión y recomendaciones	4.32.-4.37.
Conclusión	4.32.-4.34.
Recomendaciones	4.35.-4.37.

Anexos

Anexo 4.1 – El proceso de elaboración de los estados de derechos de los recursos propios tradicionales (recaudados y pendientes de recaudación) y su contracción en las cuentas y en el presupuesto de la UE

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 a 31 de diciembre de 2020

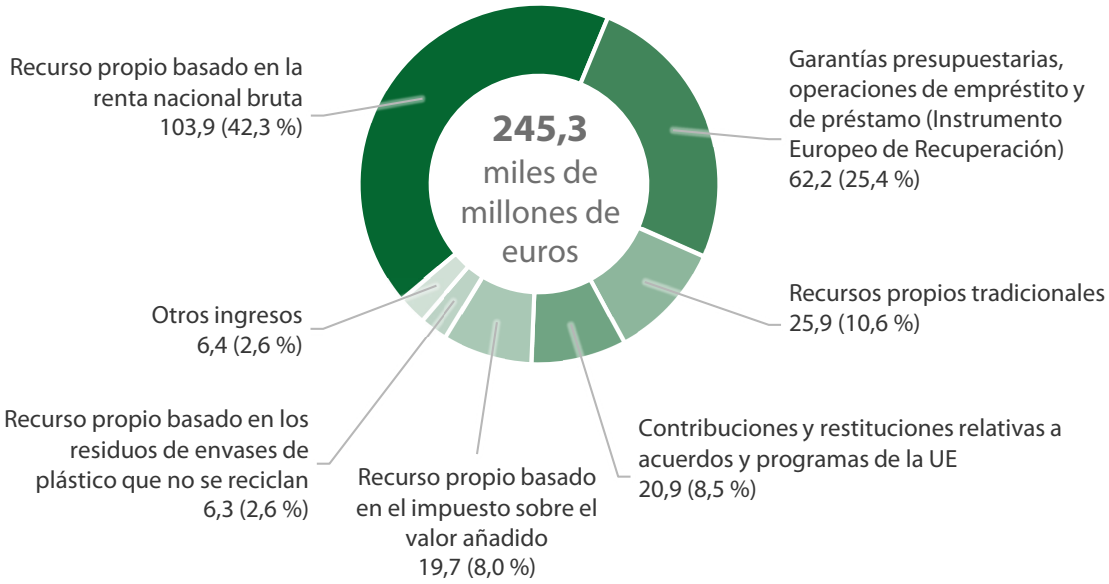
Anexo 4.3 – Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a «Ingresos»

Introducción

4.1. En el presente capítulo se presentan nuestras constataciones sobre los ingresos, que consisten en los *recursos propios*, los *ingresos afectados externos* utilizados para financiar los gastos del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*[1] y otros ingresos. En la ***ilustración 4.1*** se desglosan los ingresos de 2022.

Ilustración 4.1 – Ingresos – Desglose de 2022(*)

(miles de millones de euros)



(*) Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***17***). El total de 245 300 millones de euros representa los ingresos reales del presupuesto de la UE. El importe de 171 200 millones de euros presentado en el estado de los resultados financieros se calcula con arreglo al *sistema de contabilidad de devengo*.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

[1] Esto incluye los empréstitos contraídos por la Comisión para proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el marco del *Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)*, que la Unión tendrá que reembolsar en el futuro.

Descripción sucinta

4.2. Dos tercios de los ingresos de la UE (el 63,5 %) de 2022 proceden de las cuatro categorías de recursos propios[2]:

a) El ***recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)*** proporciona el 42,3 % de los ingresos de la UE 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 en proporción a su RNB.

b) Los ***recursos propios tradicionales*** representan el 10,6 % de los ingresos de la UE. Comprenden los derechos de aduana sobre las importaciones recaudados por los Estados miembros. El 75 % del importe total se abona al presupuesto de la UE, mientras que el 25 % 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 8,0 % de los ingresos de la UE. Las contribuciones con cargo a este recurso propio se calculan aplicando un tipo uniforme de referencia sobre el importe total del IVA recaudado en todos los Estados miembros en relación con la totalidad de las entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto, dividido por el tipo medio ponderado del IVA.

d) El ***recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados*** representa el 2,6 % de los ingresos de la UE. Se introdujo en 2021 y se calcula aplicando un tipo uniforme al peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan generados en cada Estado miembro.

4.3. Los ingresos afectados externos, que consisten principalmente en fondos obtenidos en préstamo cuyo objeto es proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, proporcionan el 25,4 % de los ingresos de la UE. También existen otras fuentes de ingresos de la UE. Las más significativas son las contribuciones y restituciones derivadas de acuerdos y programas de la UE (el 8,5 % de los ingresos de la UE), como ingresos relacionados con la *liquidación de conformidad* del *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)* y del *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*, y las aportaciones de terceros países en programas y actividades de investigación de la UE.

---

[2] Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Alcance y enfoque de la auditoría

4.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, hemos obtenido garantías razonables para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. Nuestro objetivo era contribuir a la *declaración de fiabilidad*, según se describe en el ***anexo 1.1***. Examinamos los siguientes elementos con respecto a los ingresos de 2022:

a) una muestra de 65 *órdenes de ingreso* de la Comisión, diseñadas para representar todas las fuentes de ingresos (incluidas 10 operaciones relacionadas con ingresos afectados externos para subvenciones del Instrumento Europeo de Recuperación);

b) los sistemas aplicados por la Comisión para:

   i) garantizar que los datos de la RNB, el IVA y los residuos de envases de plástico no reciclados de los Estados miembros constituyen una base apropiada para el cálculo y la recaudación de las contribuciones de recursos propios. En el primer caso, también utilizamos los resultados de nuestro reciente informe especial sobre la RNB[3];

   ii) gestionar los recursos propios tradicionales y garantizar que los Estados miembros dispongan de sistemas eficaces para recaudar, notificar y poner a disposición los importes adecuados de recursos propios tradicionales;

   iii) calcular los importes resultantes de los mecanismos de corrección de los recursos propios.

   iv) gestionar multas y sanciones;

c) los sistemas de contabilidad y gestión de los recursos propios tradicionales en tres Estados miembros (Bélgica, Alemania y Polonia), seleccionados a partir de los importes de los derechos de aduana que recaudaron y de nuestra evaluación del riesgo. Asimismo, realizamos un seguimiento de nuestra recomendación del Informe Anual relativo al ejercicio 2020 en relación con la fiabilidad de las declaraciones de los recursos propios tradicionales neerlandeses[4];

---

[3] Informe Especial 25/2022: «Verificación de la renta nacional bruta para la financiación del presupuesto de la UE - Los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones».

[4] Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.14 y recomendación 3.3.

d) la fiabilidad de la información sobre la *regularidad* contenida en los *informes anuales de actividades* de la DG Presupuestos y de Eurostat.

4.5. En nuestra evaluación de los sistemas de la Comisión para calcular las contribuciones basadas en la RNB y en el IVA empleamos los datos de la RNB acordados y la *base armonizada del IVA* facilitada por los Estados miembros. No verificamos directamente las estadísticas y los datos elaborados por la Comisión y los Estados miembros. En cuanto a la base de los residuos de envases de plástico no reciclados, revisamos el proceso de recopilación de datos de previsiones, ya que los Estados miembros facilitarán sus primeras estimaciones estadísticas en 2023. Tampoco examinamos los sistemas de la Comisión para las operaciones de empréstito y préstamo relacionadas con el Instrumento Europeo de Recuperación. Los sistemas de gestión de la deuda de la Comisión se han examinado en nuestro informe especial[5].

4.6. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. Por lo tanto, los derechos de importación efectivamente recaudados serán inferiores al importe que teóricamente debería percibirse. Esta diferencia se denomina «brecha fiscal de aduanas». Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros ni entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos. Sin embargo, puesto que la brecha fiscal de aduanas puede afectar a los importes de los derechos constatados por los Estados miembros, hemos evaluado por cuarto año consecutivo las medidas de la UE adoptadas para reducir la brecha y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales no estén completos. Para ello, examinamos los progresos realizados por la Comisión en la aplicación de las acciones seleccionadas establecidas en su plan de acción aduanero[6], que están destinadas a abordar las deficiencias destacadas previamente en nuestros informes[7] y a contribuir a reducir la brecha fiscal de aduanas.

---

[5] Informe Especial 16/2023: «Gestión de la deuda del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) en la Comisión – El comienzo es alentador, pero es necesario reforzar la conformidad con las buenas prácticas».

[6] Comunicación de la Comisión «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción» (COM(2020) 581), 28 de septiembre de 2020.

[7] Véanse en particular el Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.18, el Informe Especial 04/2021: «Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE», y el Informe Especial 12/2019: «Comercio electrónico: quedan por resolver muchas de las dificultades de la recaudación del IVA y los derechos de aduana».

Regularidad de las operaciones

4.7. En la presente sección se exponen nuestras observaciones sobre la regularidad de las operaciones de ingresos. La conclusión se basa en nuestra verificación de la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas de la UE, y en nuestra evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para el cálculo y la recaudación de los ingresos. Examinamos una muestra de 65 órdenes de cobro y constatamos que ninguna de ellas estaba afectada por un *error cuantificable*.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

4.8. Examinamos una serie de sistemas de control (véase el apartado ***4.4***). Las observaciones sobre dichos sistemas no afectan a nuestra opinión global favorable sobre la regularidad de los ingresos de la UE (véase el ***capítulo 1***). Sin embargo, ponen de manifiesto debilidades en la recaudación de determinadas categorías de recursos propios. Además, observamos insuficiencias en la actuación de la UE para reducir la brecha fiscal de aduanas y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

Persisten las insuficiencias en la contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros

4.9. Examinamos el modo en que tres Estados miembros (Bélgica, Alemania y Polonia) elaboran sus declaraciones de los recursos propios tradicionales (que comprenden un estado de los derechos recaudados y un estado de los derechos constatados pero aún no recaudados)[8], así como sus procedimientos de gestión de los recursos propios tradicionales adeudados al presupuesto de la UE (véase el ***anexo 4.1***).

4.10. No detectamos ningún problema significativo en la forma en que Alemania y Polonia gestionaron los derechos de aduana recaudados y elaboraron los correspondientes estados de recursos propios tradicionales. Sin embargo, constatamos deficiencias en Bélgica con respecto a la contabilidad y gestión de los recursos propios tradicionales de estos derechos (véase el ***recuadro 4.1***). Como se señaló el año pasado[9], la Comisión evaluó la fiabilidad de estas declaraciones como parcialmente satisfactoria en quince Estados miembros y no satisfactoria en uno de ellos. Hallamos que estos Estados miembros todavía no han remediado todas las insuficiencias detectadas.

---

[8] Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 de la Comisión.

[9] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.10.

Recuadro 4.1

Importes significativos omitidos en los estados de los derechos aduaneros de los recursos propios tradicionales de Bélgica recaudados debido a un error detectado con retraso

El sistema informático de la aduana belga no procesó los datos financieros sobre las declaraciones de importación relativas a mercancías con diferentes estatutos para el cálculo de los derechos de aduana. Los controles internos no detectaron este fallo durante más de dos años. Esto dio lugar a la omisión de 440 millones de euros de los estados mensuales en los derechos de aduana de recursos propios tradicionales recaudados (incluidos los costes de recaudación) desde mediados de 2019 hasta principios de 2022.

Aunque las autoridades belgas identificaron y corrigieron con retraso este error y pusieron a disposición del presupuesto de la UE los correspondientes importes de recursos propios tradicionales, en el momento de nuestra auditoría no habían realizado una evaluación informática (auditoría o revisión) más amplia de su sistema contable ni habían resuelto las insuficiencias del control interno. Esto puede afectar a la fiabilidad de los estados de derechos recaudados.

A raíz de nuestra auditoría, las autoridades belgas nos informaron de que se habían reforzado algunos de sus controles internos sobre la elaboración de los estados de los recursos propios tradicionales, y de que tenían previsto centralizar la tramitación de las operaciones mensuales.

4.11. Nuestras auditorías en los Estados miembros mencionados no dieron lugar a observaciones significativas sobre la forma en que elaboran sus declaraciones de recursos propios tradicionales de los derechos de aduana constatados pero aún no recaudados. Sin embargo, al igual que en años anteriores[10], detectamos varias deficiencias en la forma en que las autoridades aduaneras nacionales gestionan estos derechos. En particular, observamos insuficiencias en la gestión de las deudas aduaneras en Polonia, sobre todo retrasos administrativos tras las *auditorías posteriores al despacho* (véase el ***recuadro 4.2***).

[10] Véanse, por ejemplo, el Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.12; el Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.16, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 3.9.

Recuadro 4.2

Retrasos administrativos en la constatación, la notificación y la recaudación de deudas aduaneras tras efectuar auditorías posteriores al despacho en Polonia

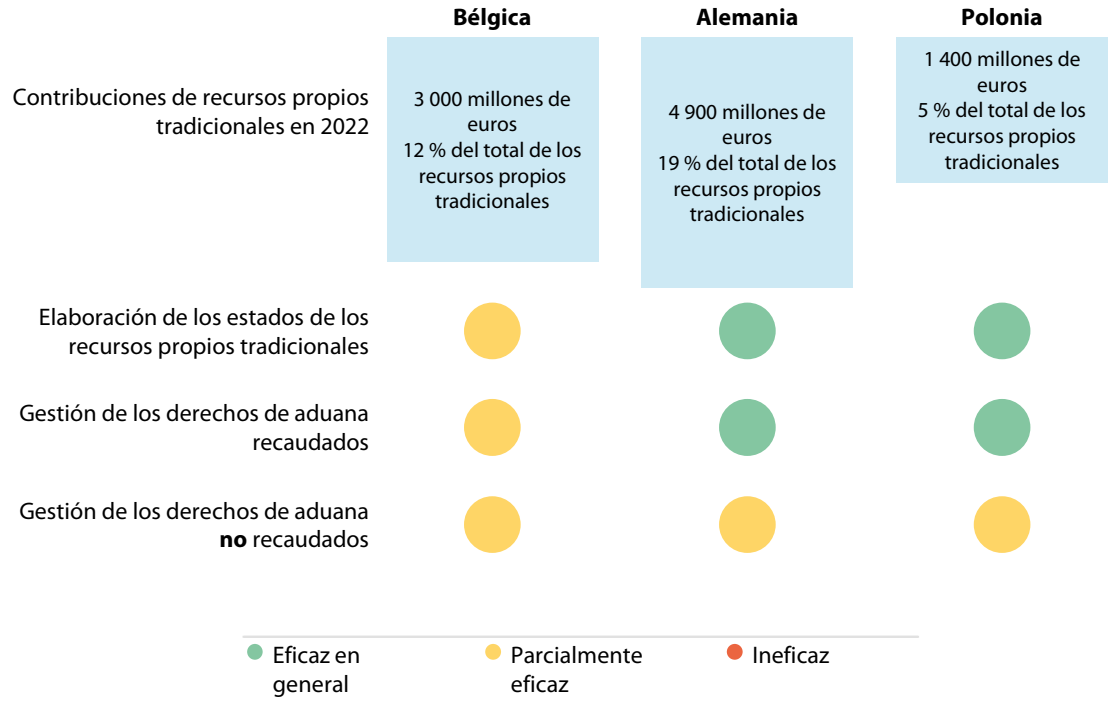
Los procedimientos administrativos polacos basados en la legislación nacional retrasan indebidamente la constatación, la notificación y la recaudación de deudas aduaneras tras efectuar auditorías posteriores al despacho. Los procedimientos no se ajustan plenamente a los requisitos del *código aduanero de la Unión*[11] porque proporcionan etapas adicionales además de las establecidas en el código aduanero de la Unión con respecto al trámite de audiencia al deudor y al cálculo de los importes definitivos de las deudas. El tiempo adicional empleado en constatar las deudas aduaneras puede entorpecer la recaudación eficaz de estos importes.

Las autoridades polacas nos informaron de que el Ministerio de Hacienda estaba en proceso de debatir la posibilidad de racionalizar los procedimientos administrativos.

4.12. También hallamos casos de contabilidad incorrecta de las deudas aduaneras en Bélgica, y derechos de imposible puesta a disposición no admitidos en pérdida en las cuentas de Alemania. La Comisión sigue detectando y notificando insuficiencias similares en la gestión de los derechos de aduana pendientes de recaudación en los Estados miembros. También realiza un seguimiento de todas las observaciones que notificamos a las autoridades aduaneras. Nuestra evaluación de los sistemas de control interno clave de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros se presenta en la ***ilustración 4.2***.

[11] En particular, el artículo 22, apartado 6, el artículo 29 y el artículo 105, apartado 3 del Reglamento (UE) n.º 952/2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

Ilustración 4.2 – Evaluación de los sistemas internos de control clave de los recursos propios tradicionales en los Estados miembros seleccionados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4.13. Con respecto a la recomendación dirigida a los Países Bajos en nuestro informe anual relativo a 2020, examinamos los progresos realizados en la resolución de insuficiencias en los sistemas informáticos que afectaron a la fiabilidad de las declaraciones de recursos propios tradicionales. Acogemos con satisfacción el importante esfuerzo de las aduanas de los Países Bajos por aplicar un sistema informático modernizado que permita la recopilación automática de las declaraciones. No obstante, constatamos que el nuevo sistema se desplegó en diciembre de 2022 y que el primer trimestre de 2023 se consideró como un período de transición, durante el cual las autoridades nacionales realizaron más trabajos para confirmar la fiabilidad de los datos recabados. Por tanto, la recomendación relativa a la fiabilidad de las declaraciones de recursos propios tradicionales de los Países Bajos solo se había aplicado en algunos aspectos al final del plazo establecido de final de 2022 (véase el ***anexo 4.3***).

Retrasos en la reevaluación de los casos de admisión en pérdida de deudas aduaneras

4.14. Una deuda aduanera puede ser admitida en pérdida y eliminada de las cuentas de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros cuando, transcurrido un determinado período de tiempo, se demuestre que los importes son de imposible puesta a disposición por motivos de fuerza mayor o que no puedan atribuirse a las autoridades de los Estados miembros. Antes de admitir en pérdida las deudas que excedan de los 100 000 euros, la Comisión debe evaluar si eximir a los Estados miembros de la obligación de poner los importes correspondientes a disposición del presupuesto de la UE[12].

4.15. Examinamos los casos pendientes de admisión en pérdida de los Estados miembros que ascendían 177,5 millones de euros, con respecto a los cuales la evaluación de la Comisión todavía no se había completado al final de 2022. Observamos que el 58 % de estos casos (59 de 101) se debían a solicitudes de reevaluación por parte de Estados miembros no conformes con la evaluación inicial de la Comisión. La respuesta de la Comisión a algunas de estas solicitudes estaba pendiente desde 2015. Un factor que contribuía a esta situación eran la ausencia de un plazo reglamentario. Esto puede lugar a casos pendientes desde hace mucho tiempo y a incertidumbre para el presupuesto de la UE. Constatamos que, desde mayo de 2022[13], se introdujo un plazo reglamentario de tres meses para los casos de admisión en pérdida cuya reevaluación fuera solicitada por Estados miembros en los seis meses siguientes a la evaluación inicial.

Disminución limitada del número de reservas del IVA y de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales, y persistencia de insuficiencias en su gestión.

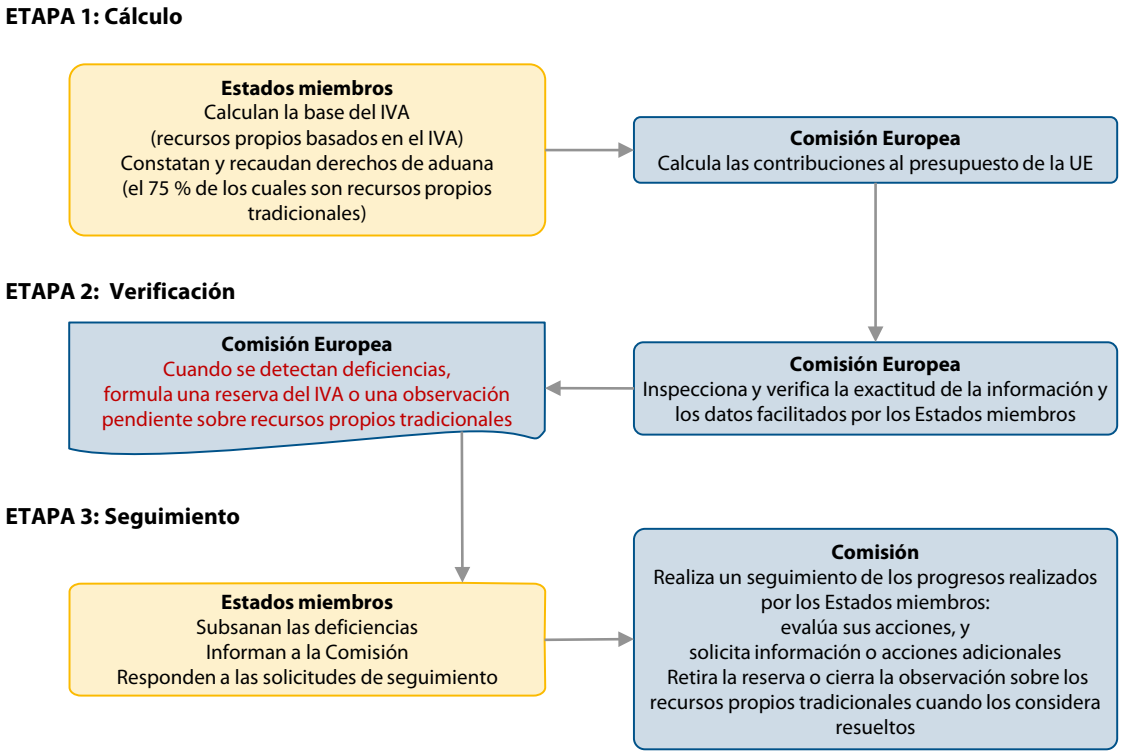
4.16. La ***ilustración 4.3*** muestra el proceso que utiliza la Comisión para verificar el cálculo de las bases del IVA y de los recursos propios tradicionales por parte de los Estados miembros. Hemos examinado este proceso y hemos presentado un resumen, al final de 2022, de las reservas y observaciones pendientes establecidas por la Comisión con respecto a las insuficiencias detectadas (véase el ***anexo 4.2***). Con respecto al ejercicio anterior, el volumen de *reservas del IVA* disminuyó ligeramente de

[12] Artículo 13 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014.

[13] Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014, modificado por el Reglamento (UE, Euratom) 2022/615 en el que se introduce el artículo 13 *bis*.

82 a 81 (1 %), y las *observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales* descendieron de 304 a 283 (7 %). En 2022, la Comisión suprimió el 30 % de las reservas del IVA (25 de 82) y el 27 % de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales (81 de 304) con respecto al número registrado en el inicio del año.

Ilustración 4.3 – Proceso de verificación de las bases del IVA y de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros



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

4.17. Observamos un progreso limitado en la resolución de las reservas del IVA de larga duración pendientes durante más de cinco años. En 2022, la Comisión solo pudo suprimir una reserva pendiente de larga duración, y catorce quedaban pendientes al final del año. El año pasado[14], emitimos la recomendación de que la Comisión debería mejorar la gestión de las reservas del IVA.

4.18. En 2022, la Comisión introdujo plazos internos para su trabajo de seguimiento de las observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales. Sin embargo, hemos observado continuos retrasos en la comunicación entre los Estados miembros y la Comisión. Dado que las observaciones pendientes todavía no se priorizan según su importancia, mantenemos la evaluación del año pasado, a saber, que la recomendación del informe anual de 2019 sobre la necesidad de mejorar la

[14] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.16 y recomendación 3.2.

gestión de las observaciones relativas a los recursos propios tradicionales se ha aplicado en su mayor parte[15].

Deficiencias en la gestión de las reservas del IVA relacionadas con la falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA

4.19. Cuatro de las reservas del IVA de larga duración corresponden a deficiencias en la aplicación de la legislación de la UE. Constatamos que una de ellas está relacionada con el hecho de que la Comisión inició un *procedimiento de infracción* contra un Estado miembro en 2009 porque este no había aplicado la Directiva sobre el IVA a las operaciones de organismos públicos y privados[16]. La Comisión no siguió todas las fases del procedimiento de infracción, ni emprendió otra acción oportuna para resolver el incumplimiento sin necesidad de ejecutarlo. El Estado miembro no adoptó la modificación legislativa exigida para cumplir con la legislación de la UE hasta diciembre de 2021, con efecto a partir de enero de 2024. Habrán transcurrido quince años cuando el Estado miembro cumpla la Directiva de la UE. En abril de 2023, tras realizar una inspección en este Estado miembro, la Comisión concluyó que el incumplimiento de la legislación de la UE no había tenido incidencia financiera.

4.20. Examinamos otra reserva, que se refiere a la aplicación incorrecta de la Directiva sobre el IVA por parte de un Estado miembro en relación con un régimen especial del IVA para agentes de viajes[17]. Hallamos indicios de que 13 Estados miembros no habían aplicado el régimen en cuestión de conformidad con la legislación de la UE. Sin embargo, la Comisión no formuló reservas con respecto a otros Estados miembros afectados para evaluar si incumplían la legislación de la UE. Los retrasos en la formulación de reservas incrementan el riesgo de prescripción y pueden dar lugar al pago de contribuciones incorrectas al presupuesto de la UE.

---

[15] *Ibid.*, apartado 3.17 y anexo 3.3.

[16] Artículo 2, artículo 9, apartado 1, artículo 13 y artículo 132 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (Directiva sobre el IVA).

[17] Artículo 306, apartado 1, y artículo 308 de la Directiva sobre el IVA.

Los riesgos en la elaboración de datos de la RNB están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones

4.21. En nuestro informe especial de 2022[18] sobre el ciclo de verificación de la RNB 2016-2019 cerrado llegamos a la conclusión de que, en general, la Comisión identificó eficazmente las cuestiones de alto riesgo en la elaboración de las cuentas nacionales en los Estados miembros, pero no las abordó todas a su debido tiempo. Constatamos que la Comisión comprobó muchas cuestiones que resultaron tener un escaso impacto en la RNB y que hubo ineficiencias en relación con las herramientas que utilizó para documentar sus comprobaciones.

Progresos logrados al abordar y suprimir las reservas de la RNB, aunque se observan algunos retrasos

4.22. Al final de 2022, la Comisión había retirado el 60 % de las reservas específicas de operaciones (96 de 160), y el 47 % de las *reservas transversales* de la RNB (66 de 140) formuladas a raíz del ciclo de verificación 2016-2019 (véase el ***anexo 4.2***). Nuestro análisis de las *reservas de la RNB* pendientes al final de 2022 mostró que los Estados miembros habían presentado la información pertinente que abordaba 21 reservas específicas de operaciones y 8 reservas transversales dentro del plazo establecido de septiembre de 2021. No obstante, la Comisión no cumplió su objetivo interno de retirar estas reservas dentro del año siguiente a la recepción de la información que iba a evaluar. En la mayoría de los casos, esto se debía a la necesidad de obtener más aclaraciones de los países afectados y de realizar trabajos adicionales También constatamos que, al final de 2022, siete Estados miembros[19] no habían abordado, o solo parcialmente, las reservas de la RNB, y que el plazo para hacerlo ya había expirado. Los retrasos al abordar y retirar las reservas de la RNB incrementan la incertidumbre presupuestaria en los presupuestos nacionales y de la UE sobre la contribución basada en la RNB.

4.23. La Comisión continuó su trabajo en el ciclo de verificación de la RNB 2020-2024 realizando una evaluación de riesgos relativa a la elaboración de las cuentas nacionales, llevando a cabo controles documentales de *inventarios RNB*, que describen los procedimientos de los Estados miembros para compilar datos estadísticos, finalizando la primera comparación entre países, y realizando visitas informativas a

---

[18] Informe Especial 25/2022.

[19] Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croacia, Luxemburgo, Malta y Rumanía.

institutos nacionales de estadística. Al final de 2022, la Comisión había retirado reservas generales de la RNB[20] a cuatro Estados miembros[21], los cuales se retrasaron en la entrega de sus inventarios a la Comisión, y mantuvo una pendiente para Malta, que no presentó el inventario hasta diciembre de 2022.

Nuevos retrasos en las acciones de la Comisión para mejorar la gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducir la brecha fiscal de aduanas

4.24. El año pasado[22] examinamos la aplicación global del plan de acción aduanero de la Comisión y notificamos que el progreso había sido insuficiente en una serie de acciones. En 2022 examinamos con mayor detalle la aplicación de acciones seleccionadas previstas para mejorar la capacidad de análisis de los datos de importación en toda la UE, revisar la estrategia de gestión de riesgos en aduana e introducir cambios legislativos para abordar el riesgo en aduana relacionado con las importaciones de comercio electrónico. Nuestro trabajo reveló más retrasos.

4.25. La Comisión realizó avances en el desarrollo de cinco proyectos de análisis de datos que mejorarían la capacidad de evaluación de riesgos en aduana en toda la UE, pero solo finalizó uno de ellos, y compartió sus resultados con los Estados miembros al final de 2022. En los tres Estados miembros que auditamos en relación con los recursos propios tradicionales (véase el apartado ***4.9***), la herramienta de análisis de datos en cuestión no se utilizaba en la práctica porque las autoridades aduaneras consideraban que los sistemas nacionales eran más adecuados para fines de gestión de riesgos. La Comisión no ha cumplido su hito interno de aplicar los cinco proyectos de análisis de datos antes del final de 2022. Actualmente tiene previsto completar cuatro de ellos antes del final de 2023, que era el plazo que anteriormente fijamos en nuestra recomendación de que creara una auténtica capacidad de análisis y coordinación[23]. En el ***recuadro 4.3*** se describen ejemplos de dificultades, identificadas por nosotros, en el trabajo que queda por hacer sobre análisis de datos aduaneros en toda la UE.

---

[20] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.18.

[21] Grecia, Croacia, Luxemburgo y Rumanía.

[22] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.13.

[23] Informe Especial 04/2021, recomendación 2.

Recuadro 4.3

Ejemplos de dificultades que plantea la finalización de los proyectos de análisis de datos aduaneros para toda la UE

- La Comisión no ha formalizado una planificación de proyectos para llevar a cabo los cuatro proyectos de análisis de datos restantes, lo que aumenta el riesgo de que no logren los resultados previstos para el final de 2023.
- Todavía no se han resuelto las limitaciones existentes para la confidencialidad y para compartir los datos, lo cual puede limitar la utilidad de las herramientas y los resultados del análisis de datos.
- Todavía no puede lograrse una plena capacidad de análisis de datos debido al retraso de algunos Estados miembros en la actualización de sus sistemas informáticos y en la notificación de los datos necesarios a la Comisión[24].

4.26. La Comisión adoptó una propuesta legislativa para una significativa reforma aduanera[25] en mayo de 2023 con el objetivo de mejorar el funcionamiento de la unión aduanera. El establecimiento de la nueva estrategia de gestión del riesgo en aduana ha sido pospuesto desde el tercer trimestre de 2022 hasta que se haya aprobado la modificación del código aduanero de la Unión. Por consiguiente, la Comisión siguió adelante con su estrategia de 2014, y presentó a las principales partes interesadas su informe final de ejecución en 2021. Esto significa que no se prevén más informes de ejecución de 2022 en adelante hasta que se apruebe una nueva estrategia.

4.27. El actual marco legislativo para las importaciones de comercio electrónico no permite que los Estados miembros realicen un análisis de riesgo exhaustivo, pues la información disponible es insuficiente, lo cual repercute en la *eficacia* de los controles aduaneros. Aunque la nueva declaración de comercio electrónico introducida en julio de 2021 proporciona información adicional, los Estados miembros que visitamos para las auditorías sobre recursos propios tradicionales señalaron que su exhaustividad, calidad y credibilidad en relación con el análisis de riesgos es limitada, y que necesitarían datos alternativos o complementarios sobre los bienes importados. La propuesta legislativa de la Comisión[26] (véase el apartado ***4.26***) trata de resolver estos

[24] La Decisión de Ejecución (UE) 2023/237 de la Comisión concedía una derogación del plazo de final de 2022 y el aplazamiento al final de 2023 de la aplicación plena de los sistemas informáticos aduaneros en 16 Estados miembros.

[25] Commission proposal for an EU customs reform, COM(2023) 258.

[26] *Ibid*.

problemas. Sin embargo, actualmente, la Comisión todavía no ha adoptado ninguna orientación dirigida a los Estados miembros sobre el modo de afrontar los riesgos financieros existentes asociados a las importaciones de comercio electrónico.

4.28. También constatamos que, aunque se preveía su finalización para el plazo ampliado del segundo trimestre de 2022, la Comisión todavía no ha evaluado el impacto de los riesgos derivados del comercio electrónico en la recaudación de los derechos de aduana. En su informe de 2022[27], el Grupo de Sabios llegó a la conclusión de que los datos disponibles sobre comercio electrónico no permiten estimar la brecha fiscal en los ingresos recaudados por las autoridades aduaneras nacionales.

[27] The Wise Persons Group report: «Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe», Bruselas, marzo de 2022.

Informes anuales de actividades

4.29. En general, la información relativa a la regularidad facilitada en los informes anuales de actividades de 2022 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corroboraba nuestras observaciones y conclusiones.

4.30. La DG Presupuestos retiró la *reserva* de que los importes de los recursos propios tradicionales transferidos al presupuesto de la UE son inexactos debido a la infravaloración de los productos textiles y el calzado importados de China durante el período 2011-2017. La reserva se formuló por primera vez en 2016, cuando se cuantificaron las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles al Reino Unido, y posteriormente se amplió a otros Estados miembros en 2018, sin cuantificación.

4.31. Sobre la base de la decisión definitiva del TJUE de 8 de marzo de 2022[28] sobre el procedimiento de infracción de la Comisión contra el Reino Unido, la Comisión recalculó las pérdidas de recursos propios tradicionales para el presupuesto de la UE, que ascendían a 1 570 millones de euros de capital más 1 400 millones de euros de intereses. El Reino Unido ha pagado los importes adeudados[29]. En 2023, la DG Presupuestos se propone recalcular las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles a todos los Estados miembros utilizando el mismo enfoque aplicado al Reino Unido a raíz de la mencionada sentencia del TJUE.

[28] Sentencia en el asunto C-213/19 *Comisión Europea / Reino Unido*.

[29] El Reino Unido pagó 700 millones de euros de capital en 2022, y los importes restantes en 2023.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

4.32. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de las operaciones de ingresos no era significativo. Los sistemas de gestión de los ingresos que examinamos eran eficaces en general. Sin embargo, algunos de los controles internos clave de los recursos propios tradicionales que hemos evaluado en algunos Estados miembros, la gestión de los casos de admisión de pérdida de los recursos propios tradicionales, y la gestión de las reservas del IVA y de las observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales en la Comisión fueron parcialmente eficaces (véanse los apartados ***4.9*** a ***4.12*** y ***4.16*** a ***4.20***).

4.33. Como afirmamos en nuestro reciente informe especial sobre la RNB, los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general por la verificación de la Comisión, pero había margen para una mayor priorización de sus acciones (véase el apartado ***4.21***). En el informe especial se formulan recomendaciones para la mejora del ciclo de verificación de la RNB a partir de 2025.

4.34. También constatamos el retraso en la aplicación de determinadas medidas del Plan de Acción Aduanero de la Comisión (véanse los apartados ***4.24*** a ***4.28***) que contribuyen a reducir la brecha fiscal de aduanas. Esta insuficiencia no afecta a nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos, ya que no se refiere a las operaciones subyacentes a las cuentas, sino al riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

Recomendaciones

4.35. En el ***anexo 4.3*** figuran las constataciones de nuestro seguimiento de las dos recomendaciones formuladas en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019. La Comisión ha aplicado una recomendación en algunos aspectos y otra, en su mayor parte.

4.36. También realizamos un seguimiento de una recomendación dirigida a los Países Bajos en el informe anual relativo a 2020, cuya fecha de aplicación era el final de 2022, así como de una recomendación del informe anual relativo a 2021 con fecha de aplicación conforme a los plazos establecidos en el plan de acción aduanero. Ambas recomendaciones se han aplicado en algunos aspectos.

4.37. Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 4.1 – Mejorar la gestión de casos relacionados con la falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA

Examinar sus procedimientos de gestión de casos de falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA que puedan repercutir en el presupuesto de la UE de las siguientes maneras:

a) supervisando sistemáticamente la puntualidad de las distintas fases del procedimiento de infracción, así como otras medidas de ejecución destinadas a resolver la falta de cumplimiento, y adoptando medidas oportunas para evitar retrasos excesivos;

b) evaluando si la falta de conformidad que afecta a los recursos propios basados en el IVA identificada en un Estado miembro tiene carácter transversal y puede afectar a otros Estados miembros;

c) adoptar medidas a su debido tiempo, y, de ser posible, establecer reservas transversales que garanticen el correcto pago de las contribuciones nacionales basadas en el IVA al presupuesto de la UE.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2024

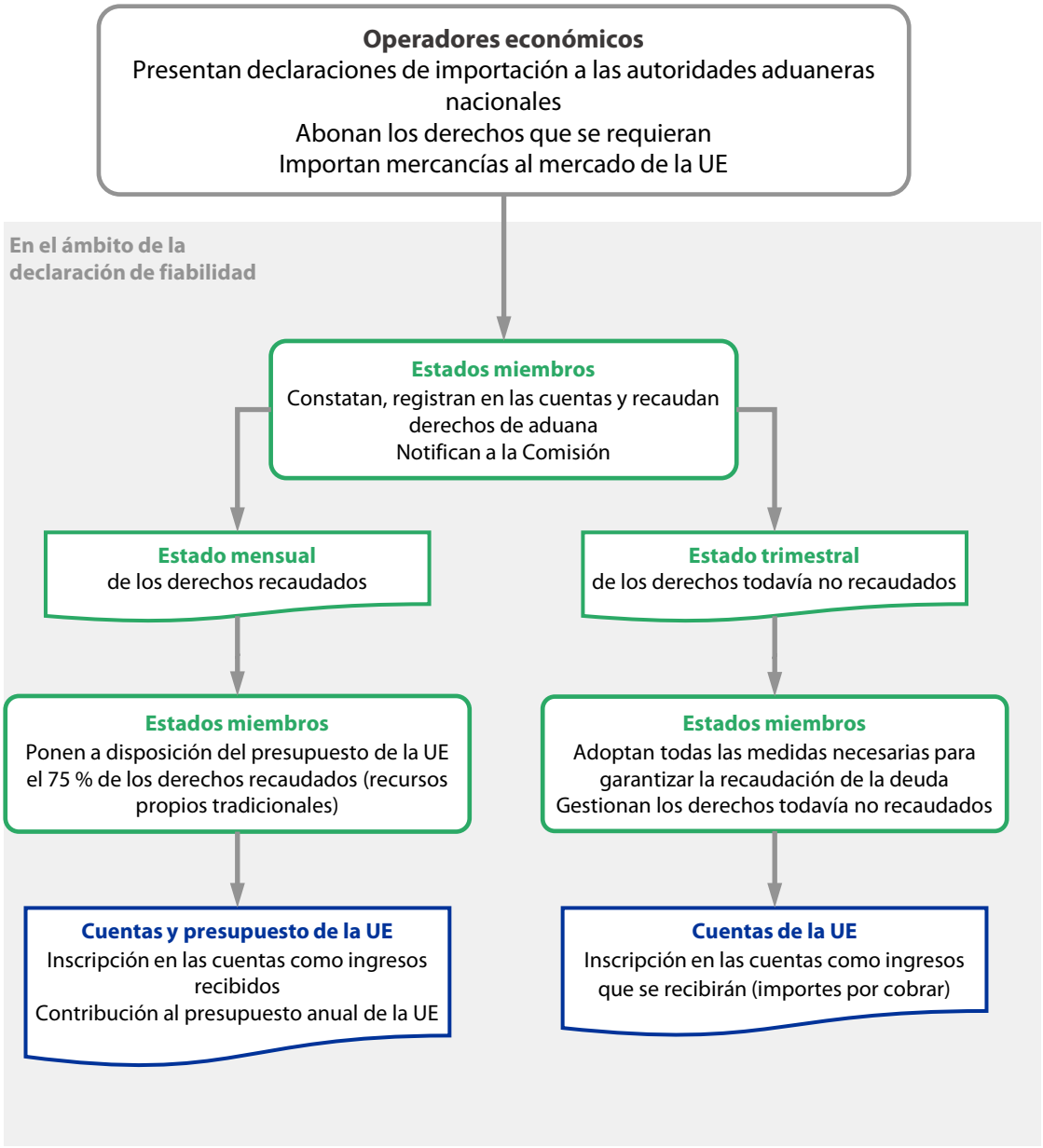
Recomendación 4.2 – Concluir la reevaluación de los casos de admisión en pérdida de recursos propios tradicionales que no estén sujetos a plazos reglamentarios

Concluir, sin demora, la reevaluación de las solicitudes recibidas de los Estados miembros (antes de mayo de 2022, no sujetas a límites reglamentarios) en las que manifiestan su desacuerdo con la evaluación inicial realizada por la Comisión de los casos de admisión en pérdida de recursos propios tradicionales.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2024

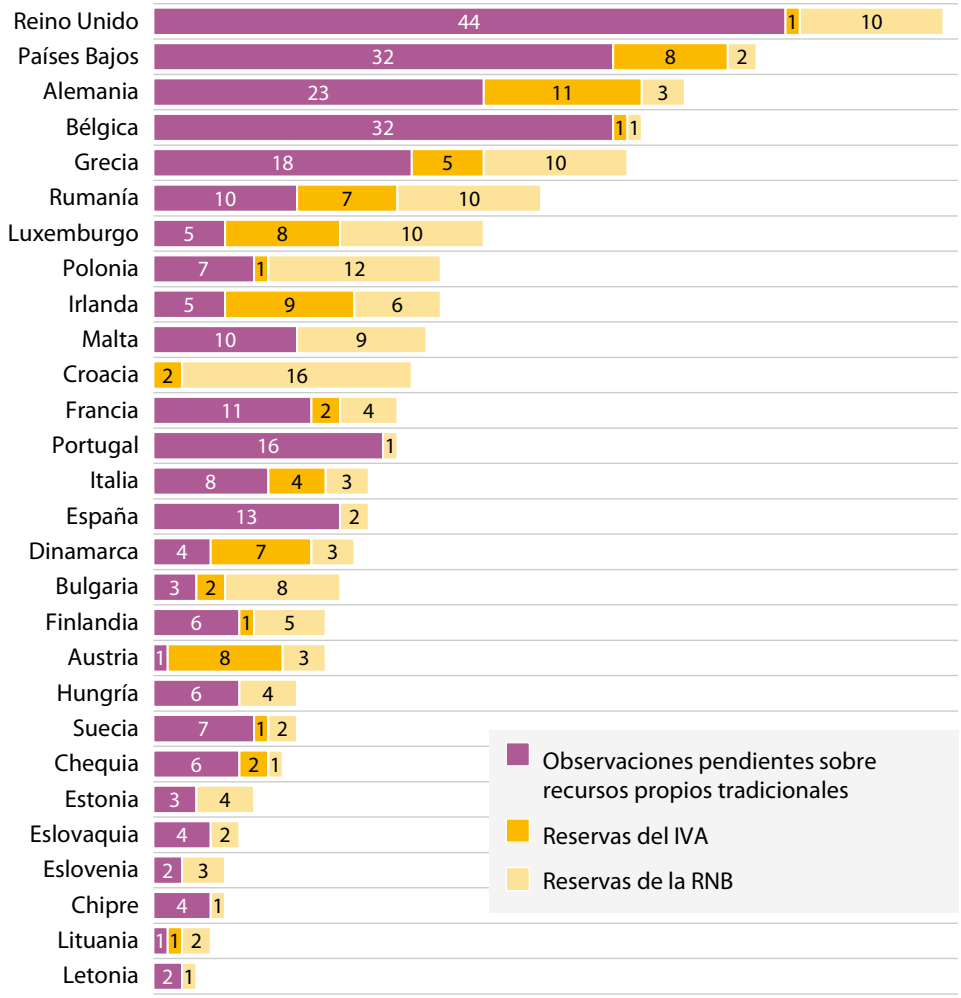
Anexos

Anexo 4.1 – El proceso de elaboración de los estados de derechos de los recursos propios tradicionales (recaudados y pendientes de recaudación) y su contracción en las cuentas y en el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación y las normas vigentes de la UE.

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 a 31 de diciembre de 2020



	Observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales	Reservas del IVA	Reservas de la RNB: Específicas de operaciones	Reservas de la RNB: Transversales
TOTAL 31.12.2022	283	81	64	74
TOTAL 31.12.2021	304	82	121	140

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

Anexo 4.3 – Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a «Ingresos»

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2019	Recomendamos a la Comisión que: **Recomendación 1:** proporcione a los Estados miembros apoyo periódico en la selección de los importadores de mayor riesgo para las auditorías posteriores al despacho aduanero: a) recogiendo y analizando datos pertinentes sobre importaciones en la UE y compartiendo los resultados de su análisis con los Estados miembros (antes del final de 2021); b) cuando «Surveillance III» esté operativo, proporcionando asesoramiento sobre cómo llevar a cabo análisis de datos en el marco de este nuevo sistema (antes de junio de 2023).		En relación con la recomendación 1 a), la Comisión todavía no ha proporcionado a los Estados miembros apoyo en la selección de los importadores de mayor riesgo en la UE para las auditorías posteriores al despacho recogiendo y analizando datos sobre importaciones y compartiendo los resultados de su análisis con las autoridades aduaneras nacionales. En cuanto a la recomendación 1 b), la Comisión no ha proporcionado orientaciones para seleccionar a los importadores de mayor riesgo para las auditorías posteriores al despacho, pues aún no están disponibles la totalidad de los datos del sistema Surveillance III correspondientes a todos los Estados miembros.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendamos a la Comisión que: **Recomendación 2:** antes del final de 2021, revise sus procedimientos: a) estableciendo un sistema para supervisar las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales sobre la base de criterios cuantitativos y cualitativos que clasifiquen las deficiencias detectadas en los Estados miembros por orden de prioridad; b) fijando plazos para que los Estados miembros aborden estas deficiencias y realicen un seguimiento de las medidas, incluido el cálculo de los intereses de demora y el cobro de los importes que deben ponerse a disposición del presupuesto de la UE.		Véase el apartado ***4.18***.
2020	Recomendamos que los Países Bajos: **Recomendación 3:** garanticen la fiabilidad de sus declaraciones mensuales y trimestrales de recursos propios tradicionales mediante la resolución de las insuficiencias actuales de su sistema informático aduanero relativas a la falta de pista de auditoría, el riesgo de doble contabilización y la		En diciembre de 2022, el nuevo proceso de elaboración automática se utilizaba para los estados de derechos constatados y abordaba la mayoría de las insuficiencias que habíamos identificado previamente. Sin embargo, el primer estado de derechos de aduana constatados pero todavía no recaudados no se elaboró utilizando el nuevo sistema hasta 2023. Véase el apartado ***4.13***.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	asignación incorrecta de pagos parciales (antes del final de 2022).		
2021	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 3:** Mejorar la evaluación de los riesgos financieros para los recursos propios tradicionales aplicando a su debido tiempo las medidas pertinentes de su plan de acción aduanero.		Véase el apartado ***4.34***.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 5

Mercado único, innovación y economía digital

Índice

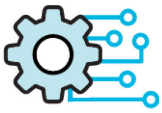
	Apartados
Introducción	5.1.-5.6.
Breve descripción	5.2.-5.5.
Alcance y enfoque de la auditoría	5.6.
Regularidad de las operaciones	5.7.-5.24.
En los gastos de investigación, los costes de personal son todavía los más afectados por errores	5.13.-5.20.
Cálculo incorrecto de las tarifas horarias	5.14.-5.16.
Insuficiencias en el registro del tiempo	5.17.
Incumplimiento de la regla de límites máximos dobles	5.18.-5.19.
Otros errores en los costes de personal	5.20.
Subcontratación no subvencionable y otros *costes directos*	5.21.-5.23.
Los nuevos participantes y las *pequeñas y medianas empresas (pymes)* son más propensos a cometer errores	5.24.
Examen de los procedimientos utilizados por la Comisión para la financiación a tanto alzado en el marco de la investigación	5.25.-5.32.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	5.33.-5.39.
Conclusión y recomendaciones	5.40.-5.44.
Conclusión	5.40.-5.42.
Recomendaciones	5.43.-5.44.
Anexos	
Anexo 5.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Mercado único, innovación y economía digital»	

Introducción

5.1. En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 1 del marco financiero plurianual (MFP1), «Mercado único, innovación y economía digital». En la ***ilustración 5.1*** figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2022.

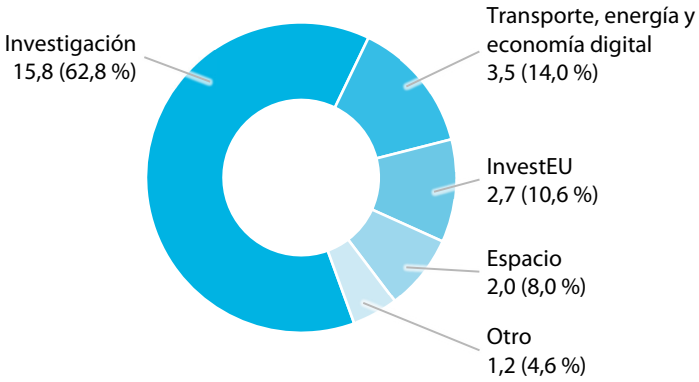
Ilustración 5.1 – Pagos y población de auditoría

Mercado único, innovación y economía digital
25 200 millones de euros (12,9 % del gasto del presupuesto de la UE)



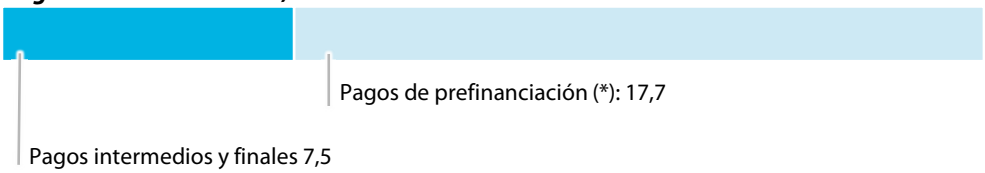
(miles de millones de euros)

Distribución de pagos de 2022 por fondo

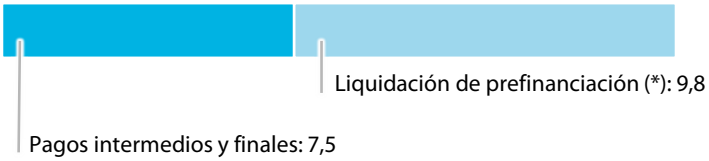


Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos

Pagos de 2022 – Total 25,2



Población de auditoría de 2022 – Total 17,3



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

Breve descripción

5.2. Los *programas* financiados en el marco de «Mercado Único, Innovación y Digital» son diversos y tienen por objeto financiar proyectos de la UE que contribuyan, entre otros ámbitos, a la investigación y la innovación, el desarrollo de las *redes transeuropeas de transporte*, las comunicaciones, la energía, la transformación digital y el mercado único y la política espacial.

5.3. El principal programa de investigación e innovación sigue siendo *Horizonte 2020*[1], mientras que su sucesor, *Horizonte Europa*[2], representa todavía una reducida proporción de nuestra población de auditoría de 2022. El año 2022 fue el segundo de ejecución del programa marco Horizonte Europa, cuyo inicio se retrasó por las demoras, a su vez, en aprobarse Reglamento. Sin embargo, se produjo una recuperación significativa, y al final de 2022 se firmaron 5 059 acuerdos de *subvención* y dos acuerdos marco, aunque la mayoría de los pagos efectuados constituían prefinanciación.

5.4. El MFP1 también financia grandes proyectos de infraestructuras como el *Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)* y los programas espaciales, tales como Galileo (el sistema global de navegación por satélite de la UE), EGNOS (Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario) y Copernicus (Programa de Observación de la Tierra de la Unión Europea). Comprende asimismo el fondo *InvestEU*, que, junto con Horizonte Europa, se beneficia de financiación adicional con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU).

5.5. La Comisión gestiona directamente, también a través de *agencias ejecutivas*, la mayor parte del gasto de estos programas, que se ejecuta en forma de subvenciones en favor de beneficiarios del sector público o privado que participan en proyectos. La Comisión concede prefinanciación a los beneficiarios previa firma de un acuerdo de subvención, y reembolsa posteriormente los costes financiados por la UE que estos declaran una vez deducida la prefinanciación. Por lo general, los programas espaciales se gestionan indirectamente sobre la base de acuerdos de delegación y contribución firmados entre la Comisión y organismos de ejecución específicos (como la Agencia Espacial Europea y la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial). Los instrumentos financieros InvestEU son ejecutados principalmente por el BEI o el FEI, que a su vez recurren a intermediarios financieros.

---

[1] Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020).

[2] Programa Marco de Investigación e Innovación (2021-2027).

Alcance y enfoque de la auditoría

5.6. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2022:

a) una *muestra estadísticamente representativa* de 127 *operaciones* que abarcaba el conjunto de los gastos con cargo a esta rúbrica del MFP. Consistía en 92 operaciones en el ámbito de investigación e innovación (91 de Horizonte 2020 y 1 de Horizonte Europa), además de otras 35 de otros programas y actividades, principalmente del Mecanismo «Conectar Europa», otros instrumentos financieros y programas espaciales. Los beneficiarios auditados estaban ubicados en 17 Estados miembros y en 6 países terceros. También tuvimos en cuenta los resultados de nuestras auditorías anuales de agencias y *empresas comunes*. Nuestro objetivo era estimar la tasa de *error* de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*;

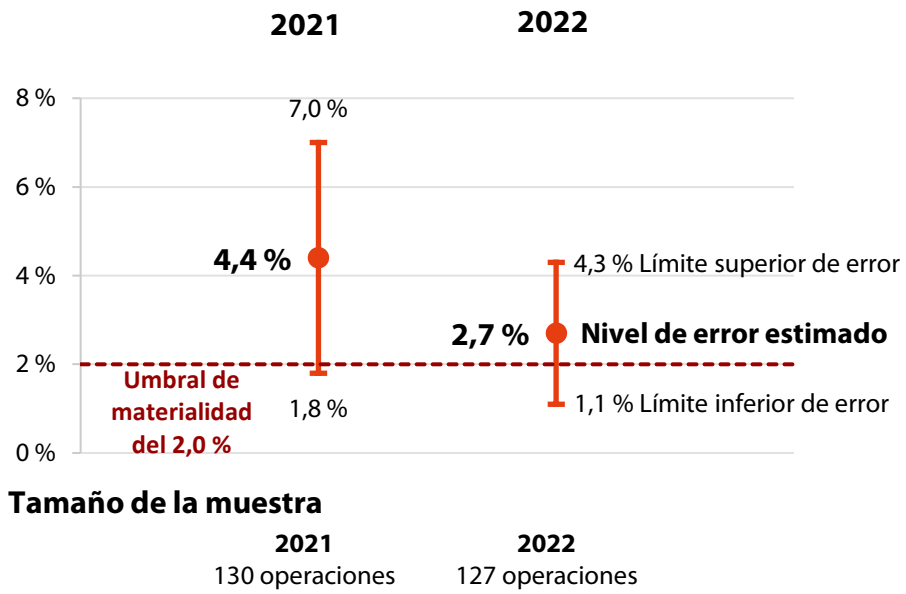
b) los procedimientos y orientaciones de la Comisión para las subvenciones *a tanto alzado* financiadas en el marco de la investigación;

c) la información sobre la regularidad que figura en los *informes anuales de actividades* de la DG Investigación e Innovación y de la DG Industria de Defensa y Espacio, y posteriormente incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

Regularidad de las operaciones

5.7. 43 de las 127 operaciones examinadas contenían errores (es decir, el 34 %). Sobre la base de los 36 errores cuantificados, estimamos el porcentaje de error en el 2,7 %[3] (véase la ***ilustración 5.2***). En la ***ilustración 5.3*** se presenta un desglose del *nivel estimado de error* por tipo de error para 2022, en el que se distingue entre las operaciones de investigación y otras. La ***ilustración 5.4*** muestra el número de operaciones auditadas y el número de errores detectados en los últimos cinco años.

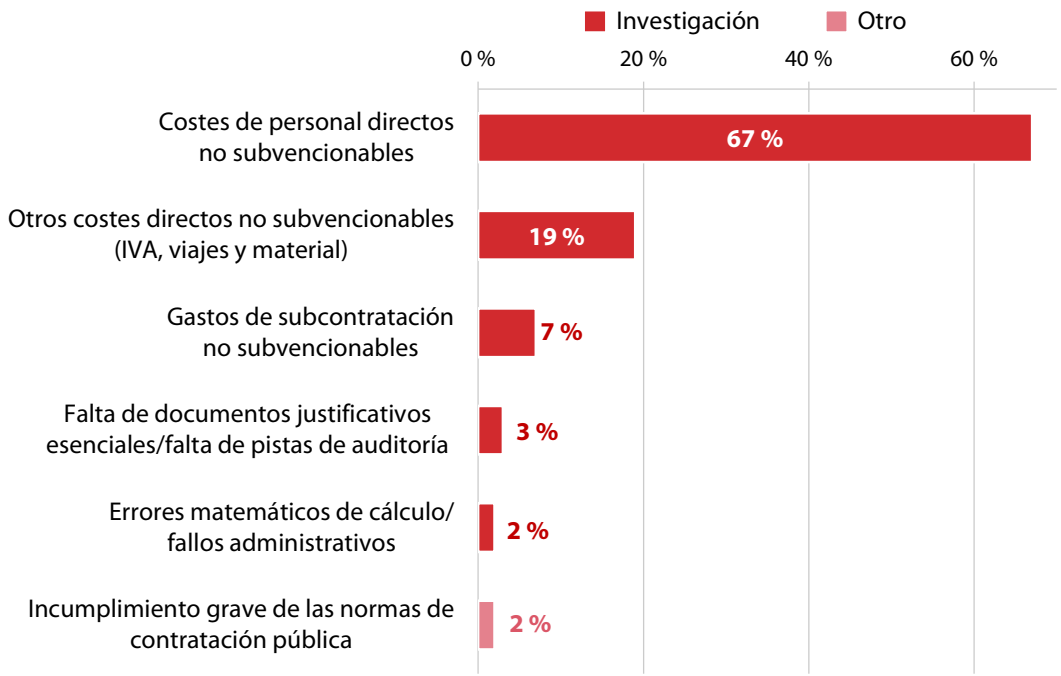
Ilustración 5.2 – *Repercusión* estimada de los errores *cuantificables*



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

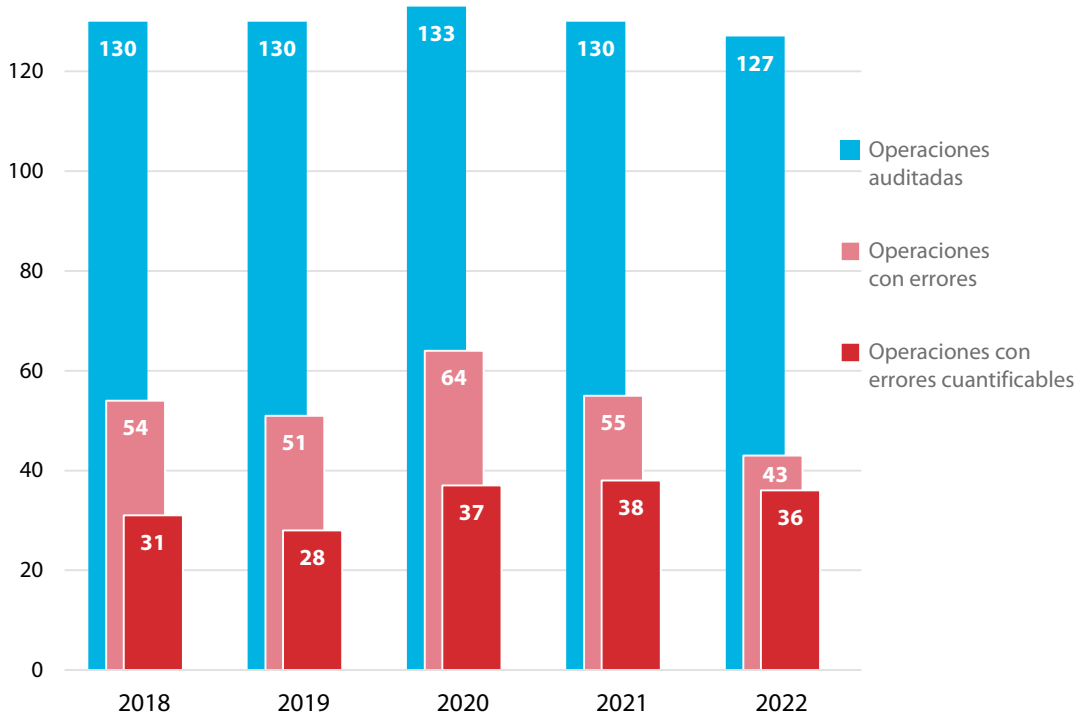
[3] Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,1 % y el 4,3 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

Ilustración 5.3 – Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 5.4 — Operaciones afectadas por errores en el período 2018-2022



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5.8. Hemos informado previamente acerca de las mejoras en el diseño del programa y en la estrategia de control de la Comisión con respecto a Horizonte 2020[4]. Algunas simplificaciones, en particular la introducción de un porcentaje a tanto alzado para los *costes indirectos*, han reducido la carga administrativa de los beneficiarios y pueden disminuir el riesgo de error. Sin embargo, nuestra auditoría muestra que el porcentaje de error global todavía no se ha reducido hasta situarse por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

5.9. El gasto de Horizonte 2020 es todavía de alto riesgo y constituye el origen principal de los errores detectados. Constatamos *errores cuantificables* relacionados con costes no subvencionables en 35 de las 92 operaciones de investigación e innovación de la muestra. Esto representa el 98 % del nivel de error estimado en esta rúbrica en 2022.

5.10. En otros programas y actividades, detectamos un error cuantificable en una de las 35 operaciones de la muestra, que correspondía a una *irregularidad* en el procedimiento de contratación pública de un proyecto del Mecanismo «Conectar Europa».

5.11. La Comisión aplicó medidas correctoras que afectaban directamente a 8 operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para nuestros cálculos, ya que reducían nuestro nivel estimado de error de este capítulo en 0,1 puntos porcentuales. En cinco casos de errores cuantificables cometidos por el beneficiario final, los procedimientos de control establecidos por la Comisión no evitaron (ni detectaron y corrigieron) el error antes de que el gasto fuera aceptado. Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por la Comisión o por los auditores contratados por los beneficiarios (véase el apartado ***5.12***), el nivel estimado de error para este capítulo habría disminuido 0,2 puntos porcentuales.

5.12. En cuanto al gasto en investigación, un elemento del sistema de control de la Comisión es el certificado de los estados financieros emitidos por los auditores contratados por los beneficiarios, cuya finalidad es ayudar a la Comisión a comprobar si los costes declarados en los estados financieros son subvencionables. Hemos informado reiteradamente en informes previos sobre insuficiencias en estos

---

[4] Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.13, e Informe Especial n.º 28/2018: «La mayoría de las medidas de simplificación introducidas en Horizonte 2020 han facilitado las cosas a los beneficiarios, pero todavía es posible mejorar».

certificados[5]. Los auditores que preparaban el certificado de los estados financieros no detectaron los problemas notificados en cinco casos mencionados. No obstante, la Comisión es responsable en última instancia del funcionamiento de dichos controles.

En los gastos de investigación, los costes de personal son todavía los más afectados por errores

5.13. Las normas para declarar costes de personal en el marco de Horizonte 2020 siguen siendo complejas, a pesar de los esfuerzos por simplificarlas, y su cálculo sigue siendo una fuente de error importante en las declaraciones de gastos. Como señalamos en nuestros informes anuales anteriores[6], la metodología para calcular los costes de personal ha pasado a ser más compleja en algunos aspectos en el marco de Horizonte 2020 (véanse los apartados ***5.14***, ***5.15*** y ***5.16***), lo que ha aumentado el riesgo de error. 25 de las 35 operaciones afectadas por errores cuantificables de nuestra muestra de operaciones de investigación (alrededor del 71 %) estaban afectadas por la aplicación incorrecta de la metodología para calcular los costes de personal.

Cálculo incorrecto de las tarifas horarias

5.14. Como hemos señalado en anteriores informes anuales[7], la norma que exige el uso de la tarifa horaria anual calculada para el ejercicio cerrado más reciente puede dar lugar a errores y constatamos que esto volvía a ocurrir en 2022.

5.15. El cálculo incorrecto de los costes de personal tras la reducción de los patrones de tiempo de trabajo provocada por la pandemia de COVID-19 dio lugar a la declaración de costes de personal no subvencionables. En varios Estados miembros se aplicaron regímenes de reducción del tiempo de trabajo para proteger el empleo en empresas con dificultades económicas. Muchas empresas aplicaron estos regímenes, en virtud de los cuales los empleados trabajaban menos horas y una parte de su salario

---

[5] Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.15, Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.10, Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.11 e Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 4.11.

[6] Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 5.34, Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.16, Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.11, Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.13 e Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 4.12.

[7] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 4.15, Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.14, e Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.12.

era reembolsada por el Estado. Los beneficiarios no siempre reflejaron adecuadamente en sus cálculos de los costes de personal la reducción de las horas de trabajo o el reembolso recibido del Estado.

5.16. También constatamos el empleo de tarifas horarias incorrectas como consecuencia de haber tenido en cuenta primas no subvencionables.

Insuficiencias en el registro del tiempo

5.17. Además de la aplicación incorrecta de la metodología de cálculo de los costes de personal, hemos detectado diez casos cuantificables en los que las deficiencias en el registro del tiempo dieron lugar a la declaración de gastos no subvencionables de personal. Se trataba principalmente de horas declaradas durante ausencias, días festivos y fines de semana, así como de horas registradas por error o no respaldadas por fichas de control u otros registros horarios.

Incumplimiento de la regla de límites máximos dobles

5.18. La regla de límites máximos dobles establece que el cómputo total de horas declaradas por persona al año no debe superar el número de horas anuales productivas empleadas en el cálculo de la tarifa horaria. Además, el cómputo total de los costes declarados de personal (para su reembolso en concepto de costes reales) por persona en el año de referencia no debe superar la partida total de costes de personal consignada en la contabilidad del *beneficiario* para dicha persona en el mismo ejercicio.

5.19. Si no respetan esta norma, los beneficiarios podrán declarar y ser reembolsados por costes de personal superiores a los realmente contraídos en un año determinado, infringiendo así el principio de ausencia de fines lucrativos establecido en el *Reglamento Financiero* de la UE. En el ***recuadro 5.1*** se describe un ejemplo al respecto.

Recuadro 5.1

Ejemplo de incumplimiento de la regla de límites máximos dobles

El beneficiario de un proyecto Horizonte 2020 en los Países Bajos también percibió dos subvenciones del FEDER cuyos plazos coincidían parcialmente con los del proyecto Horizonte 2020 auditado. Una parte del personal que participa en el proyecto Horizonte 2020 también participó en la ejecución de uno o ambos proyectos del FEDER. Al declarar los costes de personal del proyecto de Horizonte 2020 auditado, el beneficiario no tuvo en cuenta las horas declaradas previamente para los proyectos del FEDER y, por lo tanto, declaró mucho más horas que el máximo permitido (1 720 horas o prorrateo correspondiente para las personas que no trabajan a tiempo completo). El excedente de horas (es decir, un total de más de 1 900 horas para seis empleados) no era subvencionable.

Otros errores en los costes de personal

5.20. Entre otros errores en los costes de personal figuran la declaración de meses no subvencionables en el caso del personal que trabaja exclusivamente en el proyecto (por ejemplo, meses declarados en su totalidad aunque el personal haya trabajado menos de la mitad de los días hábiles), la declaración de costes de personal para personas no empleadas por el beneficiario, y la subcontratación declarada como costes de personal. También constatamos costes no subvencionables relacionados con tres investigadores que trabajaban en una acción Marie Skłodowska-Curie de intercambio de personal de investigación e innovación (MSCA-RISE), tal como se describe en el ***recuadro 5.2***.

Recuadro 5.2

Ejemplo de costes no subvencionables declarados para una acción Marie Skłodowska-Curie de intercambio de personal de investigación e innovación

Las normas relativas a las acciones MSCA-RISE establecen que el coste subvencionable es una asignación complementaria que se utilizará exclusivamente para sufragar los gastos de desplazamiento, alojamiento y estancia de un miembro del personal durante su comisión de servicio. Los salarios (o la remuneración equivalente) no representan costes subvencionables, y se espera que los beneficiarios sigan pagando a su personal durante la comisión de servicio en el extranjero.

Un beneficiario que participaba en un proyecto MSCA-RISE en Grecia declaró costes en concepto de comisión de servicio para tres investigadores. Sin embargo, los costes declarados estaban relacionados con la remuneración pagada por su trabajo (es decir, el equivalente de un salario) y no con la asignación complementaria. El beneficiario no pudo aportar pruebas de que hubiera efectuado pagos adicionales a los investigadores (además de la remuneración pagada) para cubrir sus gastos de desplazamiento, alojamiento o estancia, por lo que los costes se consideraron no subvencionables.

Subcontratación no subvencionable y otros *costes directos*

5.21. Cuando sea necesario para ejecutar una acción, el beneficiario podrá adquirir bienes, obras o servicios y adjudicar subcontratos. Deben garantizar la optimización de recursos y evitar cualquier conflicto de intereses para realizar tales adquisiciones y adjudicaciones, de modo que se cumplan las condiciones generales de subvencionabilidad de los costes, es decir, los costes deben ser razonables y respetar el principio de buena gestión financiera. Hallamos varios casos en los que los beneficiarios no habían demostrado que cumplieran esta norma. En el ***recuadro 5.3*** se ofrece un ejemplo.

Recuadro 5.3

Ejemplo de un caso en el que no garantizó la optimización de recursos y la ausencia de conflictos de intereses al adjudicar un subcontrato

El beneficiario, una entidad pública suiza, había declarado explícitamente que determinadas partes de la acción se subcontratarían y que se garantizaría la optimización de recursos solicitando y comparando al menos tres ofertas. Al final, el beneficiario adjudicó directamente el subcontrato y alegó que una empresa era titular única de la patente a efectos del procedimiento específico necesario para ejecutar la acción. Sin embargo, el procedimiento patentado había sido inventado por los dos directores de proyecto ya empleados por el beneficiario. Este procedimiento incorrecto dio lugar a una situación de conflicto de intereses en la que el beneficiario adjudicó el contrato a una empresa fundada por uno de los directores de proyecto, que también ejercía el cargo de consejero. Basándonos estos hechos, consideramos que los costes correspondientes no son subvencionables.

5.22. Otra condición para la subvencionabilidad de los costes es que los gastos deben realizarse en relación con la acción y ser necesarios para su ejecución. Hemos detectado costes declarados de bienes fungibles adquiridos pero no utilizados para el proyecto, equipos utilizados solo parcialmente para el proyecto pero declarados en su totalidad, y un prototipo desarrollado para un proyecto diferente, así como gastos de desplazamiento que no tuvieron que contraerse para ejecutar el proyecto.

5.23. Entre otros *errores* detectados en otras categorías de costes figuran costes de equipo no subvencionables debido al cálculo incorrecto de la amortización, la declaración del IVA deducible, bienes y servicios facturados internamente no subvencionables, gastos no efectuados, ausencia de justificantes y tipos de cambio incorrectos.

Los nuevos participantes y las *pequeñas y medianas empresas (pymes)* son más propensos a cometer errores

5.24. Una de las estrategias para impulsar la investigación europea es aumentar la participación del sector privado, especialmente de los nuevos participantes y de las pymes. Las pymes representaban el 11 % de la muestra (14 de 127 operaciones), pero suponían asimismo el 29 % del porcentaje de error estimado. Además, los errores cuantificables detectados en las declaraciones de gastos de tres nuevos participantes

privados (que participaron en un solo proyecto de la UE) representaban casi la mitad del porcentaje de error estimado. Estos resultados indican que las pymes y los nuevos participantes son más proclives a error que otros beneficiarios, y dicha tendencia también se confirmó en las auditorías de la Comisión[8] y en nuestros informes anuales anteriores[9].

[8] Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.16.

[9] Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.19, Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.16, e Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 4.20.

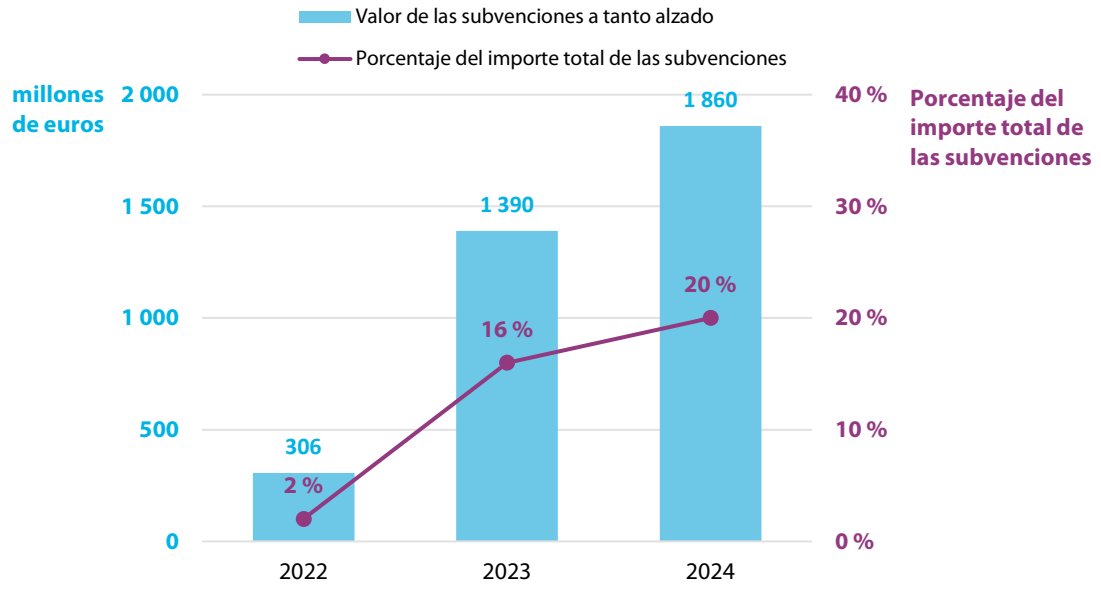
Examen de los procedimientos utilizados por la Comisión para la financiación a tanto alzado en el marco de la investigación

5.25. El concepto de «suma a tanto alzado única» (que cubre todos los costes subvencionables de una acción) se define en el Reglamento Financiero, el cual exige que el método empleado para determinar las sumas a tanto alzado únicas respete el principio de buena gestión financiera. Las subvenciones financiadas a tanto alzado se sometieron a una fase de pruebas mediante un sistema piloto de 2018 a 2020 en el marco de Horizonte 2020. El objetivo de este tipo de financiación es reducir la carga administrativa de los beneficiarios y, por consiguiente, la tasa de error. Los pagos ya no se basan en los costes incurridos, sino en las actividades realizadas (la finalización de los paquetes de trabajo), tal como se indica en el acuerdo de subvención.

5.26. Tomando como referencia los primeros años del sistema piloto, la Comisión llegó a la conclusión de que todos los tipos de acciones de Horizonte Europa eran, en principio, adecuados para este tipo de financiación, independientemente de su objeto o tamaño, e introdujo gradualmente la financiación a tanto alzado. Esta evaluación se basó principalmente en encuestas y no en una evaluación completa del sistema piloto que abarcara la idoneidad de estas formas de financiación con respecto a las características de las acciones o programas de trabajo apoyados, el riesgo de irregularidades y de *fraude*, y el coste de los controles.

5.27. Al final de 2022, las subvenciones a tanto alzado de Horizonte Europa ascendían a 306 millones de euros, lo que corresponde al 2 % de la suma total de las subvenciones, y se preveía aumentar las subvenciones a tanto alzado a 1 860 millones de euros en 2024. Esto corresponderá aproximadamente al 20 % del valor total de las subvenciones de Horizonte Europa (véase la ***ilustración 5.5***).

Ilustración 5.5 — Evolución de las subvenciones a tanto alzado de Horizonte Europa financiadas entre 2022 y 2024



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

5.28. Examinamos los procedimientos y las orientaciones de la Comisión sobre las subvenciones a tanto alzado financiadas en el marco de la investigación. Para ello, revisamos la documentación pertinente de la Comisión relativa a las contribuciones a tanto alzado[10], concretamente la decisión referente a las sumas a tanto alzado. También seleccionamos 10 subvenciones a tanto alzado financiadas, cuyos presupuestos variaban entre 500 000 y 11 millones de euros, y examinamos el procedimiento empleado para establecer el presupuesto definitivo centrándonos en las evaluaciones externas. El objetivo era confirmar si el presupuesto se había fijado conforme a las disposiciones del Reglamento Financiero sobre el uso de las opciones de costes simplificados[11] y la correspondiente decisión de la Comisión, y si, en consecuencia, los costes estimados estaban justificados.

[10] Decisión por la que se autoriza el uso de una contribución a tanto alzado en el marco de Horizonte Europa (en lo sucesivo, «Decisión sobre las sumas a tanto alzado»), del programa de trabajo de Horizonte Europa para 2023-2024 y del modelo de acuerdo de subvención a tanto alzado.

[11] Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, artículo 181, apartado 4, y artículo 183, apartado 4.

5.29. Constatamos que la decisión a tanto alzado no estaba debidamente justificada conforme al artículo 181, apartado 4, letra a) del Reglamento Financiero en cuanto al riesgo de fraude e irregularidades.

5.30. Por ejemplo, no existen normas específicas que regulen las subvenciones a tanto alzado y que exijan, durante la fase de ejecución de los proyectos, el cumplimiento de las normas de contratación. La decisión relativa a las sumas a tanto alzado no contenía información sobre los controles y verificaciones (como los controles *ex post*) de la contratación pública, a pesar de que la OLAF había indicado en su informe anual de 2021 que a menudo investigaba casos de fraude o corrupción en la *contratación pública* con financiación de la UE.

5.31. La ejecución adecuada de un proyecto es la única condición para el pago en los proyectos a tanto alzado, y se evalúa en función de los paquetes de trabajo finalizados. Si bien los acuerdos de subvención enumeran los objetivos, tareas, prestaciones y etapas de cada paquete de trabajo, no definen cuáles de ellos deben alcanzarse como condición para el pago. La Comisión no proporcionó suficientes orientaciones sobre el seguimiento y la evaluación de los proyectos.

5.32. Durante la revisión de los 10 proyectos a tanto alzado seleccionados, constatamos que las orientaciones de la Comisión facilitadas a los evaluadores expertos[12] no les obligan a utilizar valores de referencia pertinentes en sus evaluaciones de los presupuestos de los proyectos, a diferencia de lo que se exige en la Decisión relativa a las sumas a tanto alzado. También existe escasa documentación que respalde las evaluaciones de los presupuestos realizadas por los expertos y la manera en que las estimaciones presupuestarias cumplen los principios de *economía*, *eficiencia* y *eficacia* establecidos en el Reglamento Financiero.

[12] La Comisión contrata a evaluadores expertos para llevar a cabo la evaluación de las propuestas de subvención y de su presupuesto.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

5.33. Los informes anuales de actividades examinados[13] reflejaban la información disponible en las respectivas direcciones generales y, basándose en esta, presentaban una valoración adecuada de la gestión financiera en relación con la *regularidad* de las operaciones subyacentes relacionadas con el gasto del MFP1.

5.34. Por lo que se refiere a Horizonte 2020, la DG Investigación e Innovación notificó un porcentaje de error representativo previsto del 2,71 % para todas las direcciones generales y otros organismos de la UE que gestionan el gasto en investigación de la UE. El *porcentaje de error residual*, teniendo en cuenta las medidas correctoras, es del 1,67 % (del 1,71 % solo en la DG Investigación e Innovación). Las auditorías *ex post* subyacentes a estos porcentajes de error abarcaron los pagos efectuados durante el período 2014-2021. Con el fin de resolver el problema metodológico señalado previamente, que había provocado una subestimación del porcentaje de error[14], el Servicio Común de Auditoría calculó un complemento a partir 1 937 auditorías cerradas entre 2020 y 2022, lo que dio lugar a un aumento del porcentaje de error de 0,38 puntos porcentuales, que se recogió en el informe anual de actividades de la DG Investigación e Innovación.

5.35. El año 2022 fue el segundo de aplicación del programa marco Horizonte Europa. Se prevé que la campaña de auditoría *ex post* de este programa marco se ponga en marcha al final de 2023, y por este motivo, la DG Investigación e Innovación no notificó un porcentaje de error detectado para Horizonte Europa en 2022. El objetivo fijado por la Comisión para el porcentaje de error residual de Horizonte Europa no supera el 2 % al final del programa marco.

5.36. En su informe anual de actividades de 2022, la DG Investigación e Innovación señaló 17 recomendaciones pendientes del Servicio de auditoría interna (SAI). Cinco de las recomendaciones pendientes se habían clasificado como «muy importantes», y una, como «crítica». La recomendación «crítica» se refería a la auditoría sobre el

---

[13] DG Investigación e Innovación y DG Industria de Defensa y Espacio.

[14] El porcentaje de error se había calculado como porcentaje del total de costes aceptados y no del importe efectivamente auditado, por lo que el denominador en el cálculo del error era mayor y se subestimó así el porcentaje de error; véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.34.

diseño y la aplicación temprana del Consejo Europeo de Innovación en la DG Investigación e Innovación, la *Agencia Ejecutiva* para el Consejo Europeo de Innovación y las Pymes (Eismea) y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías. Cabe señalar que nunca hemos auditado el Consejo Europeo de Innovación en el contexto de las revisiones del informe anual de actividades. El SAI considera que aún no ha concluido el diseño del marco de gobernanza del programa del Consejo Europeo de Innovación, y, por tanto, los aspectos elementales de la gobernanza no pueden aplicarse ni llevarse a cabo adecuadamente. Según el SAI, las relaciones entre la Eismea y sus direcciones generales matrices todavía no se han formalizado ni se han definido normas claras sobre la separación de funciones. Esto ha dado lugar a falta de claridad en las funciones y responsabilidades, así como a conflictos de intereses.

5.37. Debido a la recomendación «crítica» del SAI, se emitió una *reserva* por motivos de reputación con respecto a la aplicación tardía y las insuficiencias en los sistemas de gobernanza y control del componente de inversión del instrumento Acelerador del Consejo Europeo de Innovación.

5.38. Los principales gastos pertinentes de la DG Industria de Defensa y Espacio en el marco del MFP 1 en 2022 estaban relacionados con el Programa Espacial de la UE, que en su mayor parte se gestiona indirectamente a través de la Agencia de la Unión Europea para el Programa Espacial (EUSPA), la Agencia Espacial Europea (AEE) y otras entidades encargadas. Los porcentajes de error determinados durante las auditorías *ex post* de los distintos programas son muy bajos (cercanos a cero). Sin embargo, dado que las muestras de operaciones auditadas no son estadísticamente representativas, la DG Industria de Defensa y Espacio decidió adoptar un enfoque conservador y comunicar un porcentaje de error del 0,5 % para todas las organizaciones no auditadas y aquellas con un porcentaje de error cero.

5.39. Examinamos los datos del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2022 con respecto a la estimación de riesgo en el momento del pago en los ámbitos políticos comprendidos en el MFP 1. La Comisión calculó un porcentaje de error del 1,5 % para el MFP 1. Este porcentaje se sitúa en el extremo inferior de nuestra horquilla del nivel estimado de error y por debajo del nivel de materialidad.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

5.40. La evidencia de auditoría general obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Mercado único, innovación y economía digital» están afectados por un porcentaje significativo de error. En esta rúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 2,7 %. El gasto en investigación e innovación es el más afectado por errores, especialmente en el ámbito de los costes de personal.

5.41. La introducción de una financiación única a tanto alzado para las subvenciones de investigación no se basó en una evaluación *ex post*, sino en los resultados de las encuestas. Como consecuencia de ello, faltan elementos importantes, como el requisito de que los expertos utilicen los parámetros de referencia pertinentes en la evaluación de los presupuestos, la obligación de cumplir las normas de contratación pública, requisitos claros relativos a la finalización de cada paquete de trabajo y la definición del alcance de los controles *ex post*.

5.42. La estimación de riesgo en el momento del pago presentado en el informe anual de gestión y rendimiento es del 1,5 %. Este porcentaje se sitúa en el extremo inferior de nuestra horquilla del nivel estimado de error y por debajo del nivel de materialidad. Por tanto, consideramos que, a pesar de las medidas ya adoptadas por la Comisión, este porcentaje sigue estando subestimado.

Recomendaciones

5.43. En el ***anexo 5.1*** figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones que formulamos en nuestros informes anuales relativos al ejercicio 2020 que tenían que haberse aplicado en 2022[15]. La Comisión ha aplicado plenamente una recomendación, mientras que otra no ha sido aplicada.

---

[15] Las recomendaciones que formulamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2019 requerían la adopción de medidas antes del final de 2021. Por lo tanto, hicimos un seguimiento de estas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2021. Las recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2021 exigían medidas para mediados de 2023 como fecha más temprana, por lo que serán objeto de seguimiento en el informe anual del próximo año.

5.44. A partir de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, formulamos las siguientes recomendaciones a la Comisión:

Recomendación 5.1 – Evaluar la financiación a tanto alzado

a) En el marco de la evaluación intermedia de Horizonte Europa, introducir una evaluación de la financiación a tanto alzado para determinar si ciertos tipos de proyectos (en cuanto a contenido, tamaño, etc.) son realmente adecuados para la financiación a tanto alzado, así como cubrir el riesgo de fraude e irregularidades.

Fecha prevista de aplicación: Evaluación intermedia de Horizonte Europa (final de 2025)

b) Antes de las próximas convocatorias de Horizonte Europa, evaluar la conveniencia de utilizar subvenciones a tanto alzado financiadas para proyectos de elevado presupuesto y fijar un importe máximo para dichas subvenciones.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024.

Recomendación 5.2 — Mejorar las evaluaciones de los expertos relativas a las subvenciones a tanto alzado

En el caso de las subvenciones a tanto alzado, garantizar que las evaluaciones por expertos de las solicitudes de subvención, en particular las propuestas presupuestarias incluidas en ellas, se llevan a cabo teniendo debidamente en cuenta los valores de referencia pertinentes y están debidamente documentadas.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2023.

Recomendación 5.3 — Definir requisitos más claros para la ejecución de las subvenciones de Horizonte Europa

En lo relativo a las subvenciones a tanto alzado, aportar información más específica sobre las obligaciones que definen la adecuada ejecución, como los elementos de cada paquete de trabajo que den lugar a un pago, además de orientaciones detalladas para los participantes en la evaluación de la ejecución de proyectos.

Fecha prevista de aplicación: Primer trimestre de 2024

Recomendación 5.4 — Definir el alcance de los controles *ex post* de las subvenciones a tanto alzado

Definir el alcance de los controles *ex post* de las subvenciones a tanto alzado, que deben incluir controles en los ámbitos de alto riesgo, como las normas de contratación pública, la ausencia de conflictos de intereses y el uso de los recursos indicados en el acuerdo de subvención.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2024

Anexos

Anexo 5.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Mercado único, innovación y economía digital»

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2020	Recomendamos a la Comisión que, para 2022: **Recomendación 1:** amplíe el alcance de los certificados de los estados financieros para incluir categorías de costes unitarios para el nuevo Programa Marco de Investigación, Horizonte Europa, con el fin de aumentar el nivel de detección y corrección de errores en los costes unitarios.	✗	A pesar de que la Comisión aceptó la recomendación, en el momento de la publicación del informe anual de 2020, el Reglamento pertinente ya había sido adoptado y no contenía ninguna disposición de este tipo.
	Recomendación 3: siga mejorando la calidad de las auditorías *ex post* mediante la subsanación de las deficiencias en los procedimientos de muestreo de las declaraciones de gastos y aplicando las correcciones al método de cálculo de errores para Horizonte Europa.		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 6

Cohesión, resiliencia y valores

Índice

	Apartados
Introducción	**6.1.-6.15.**
Breve descripción	**6.2.-6.5.**
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto	**6.2.**
Gestión de los fondos	**6.3.-6.5.**
Alcance y enfoque de la auditoría	**6.6.-6.15.**
Regularidad de las operaciones, IAA y otras medidas de gobernanza	**6.16.-6.76.**
Resultados de nuestro examen de las operaciones	**6.16.-6.41.**
Gastos no subvencionables	**6.21.-6.27.**
Proyecto no subvencionable	**6.28.-6.29.**
Infracciones de las normas del mercado interior: ayudas estatales y contratación pública	**6.30.-6.35.**
Falta de documentos justificativos esenciales	**6.36.-6.37.**
Instrumentos financieros	**6.38.-6.40.**
Buena gestión financiera	**6.41.**
Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría	**6.42.-6.53.**
Las autoridades de gestión constituyen la «primera línea de defensa» contra los gastos irregulares y las autoridades de auditoría la «segunda línea de defensa».	**6.42.-6.43.**
Porcentajes de error residual por encima del umbral de materialidad en más del 60 % del valor de los paquetes de fiabilidad auditados en 2022	**6.44.-6.46.**
La proporción de paquetes de fiabilidad situados por encima del umbral de materialidad alcanza un máximo en 2022	**6.47.**
Principales deficiencias identificadas en los exámenes de las autoridades de auditoría en 2022	**6.48.-6.53.**

Medidas para combatir y denunciar el fraude contra el presupuesto de la UE 6.54.-6.62.

Las autoridades de auditoría abordan de manera insuficiente el riesgo de fraude 6.55.-6.56.

Las autoridades de los Estados miembros no notifican los presuntos casos de fraude en el sistema de gestión de irregularidades 6.57.-6.58.

Implementación tardía de nuevas herramientas informáticas para la prospección de datos y la puntuación de riesgos 6.59.-6.61.

Seguimiento de nuestro informe especial sobre el fraude en el gasto de cohesión 6.62.

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividades 6.63.-6.76.

El indicador clave de resultados de la Comisión sobre la regularidad en los IAA está por debajo del umbral de materialidad, mientras que su estimación del error máximo es superior 6.64.-6.67.

La Comisión sigue detectando irregularidades a través de sus auditorías de cumplimiento, pero persisten limitaciones inherentes a las revisiones documentales 6.68.-6.72.

El cierre del período del programa 2007-2013 sigue en curso 6.73.-6.75.

Información sobre varios procedimientos en materia de Estado de Derecho 6.76.

Conclusiones y recomendaciones 6.77.-6.85.

Conclusión 6.77.-6.82.

Recomendaciones 6.83.-6.85.

Anexos

Anexo 6.1 – Desglose de nuestra muestra de operaciones y las correspondientes constataciones para la declaración de fiabilidad de 2022

Anexo 6.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores sobre «Cohesión, resiliencia y valores»

Introducción

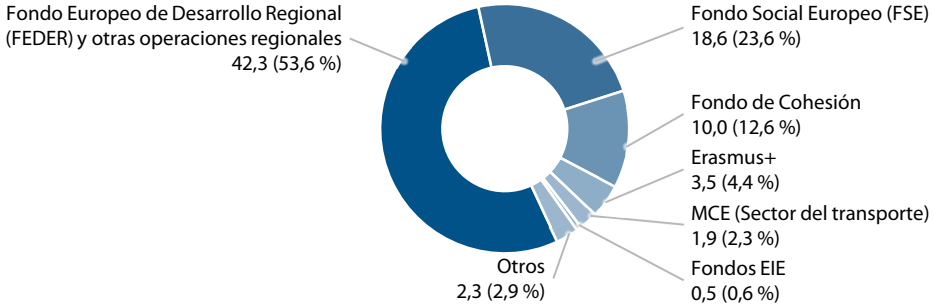
6.1. En el presente capítulo exponemos nuestras conclusiones sobre la rúbrica 2 del marco financiero plurianual (*MFP*) «Cohesión, resiliencia y valores». En la ***ilustración 6.1*** figura una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2022.

Ilustración 6.1 – Pago y población de auditoría

Cohesión, resiliencia y valores
79 100 millones de euros
(40,4 % del gasto del presupuesto de la UE)

(miles de millones de euros)

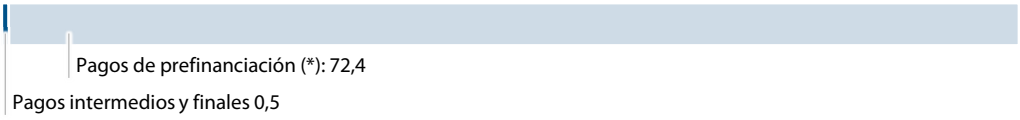
Pagos de 2022 desglosados por fondo



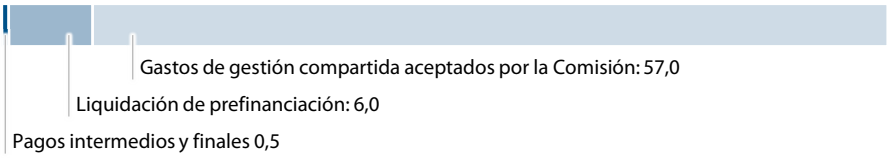
Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos

Cohesión económica, social y territorial (subrúbrica 2a)

Pagos de 2022 – Total 72,9



Población de auditoría de 2022 – Total 63,5



Resiliencia y valores (subrúbrica 2b)

Pagos de 2022 – Total 6,2

Población de auditoría de 2022 – Total 3,4

(*) La cifra de pagos de la subrúbrica 2a consiste en los anticipos anuales en régimen de *gestión compartida* y los *pagos intermedios* correspondientes al *período del programa* 2014-2020 que no fueron aceptados por la Comisión en 2022. Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartados ***18*** y ***19***), estos pagos se consideran prefinanciación y no forman parte de nuestra población de auditoría para el Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

Breve descripción

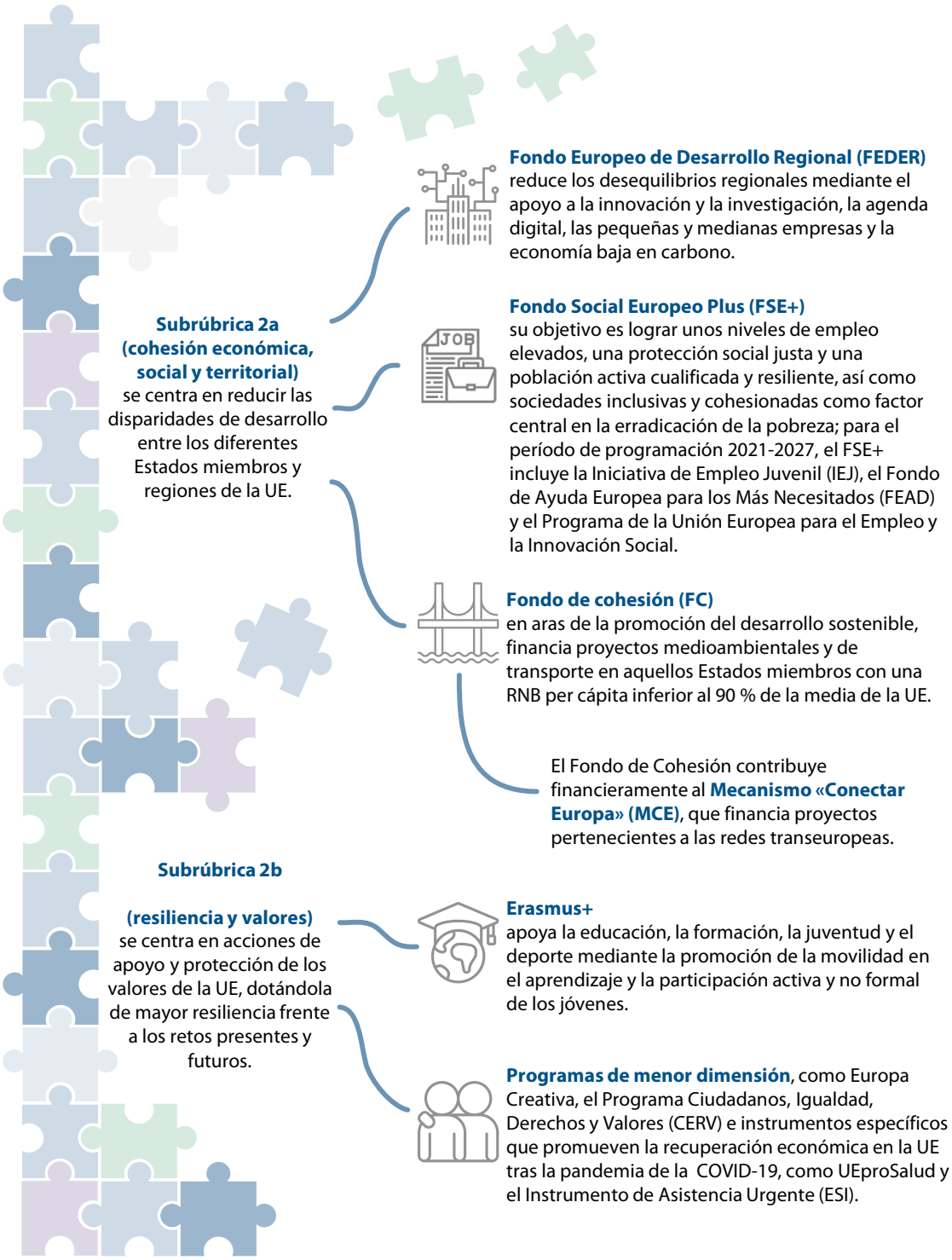
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

6.2. El gasto en esta rúbrica se centra en la reducción de las disparidades de desarrollo entre los distintos Estados miembros y regiones de la UE (subrúbrica 2a), y en las acciones de apoyo y protección de los valores de la UE para dotarla de mayor resiliencia frente a los retos presentes y futuros (subrúbrica 2b). En la ***ilustración 6.2*** se muestran los objetivos de gasto en virtud de la rúbrica 2 del MFP «Cohesión, resiliencia y valores» (subrúbricas 2a[1] y 2b) y los fondos e instrumentos correspondientes[2]:

[1] Véanse los artículos 162 y 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (p. 73 y pp. 81 y 82).

[2] Informamos sobre el gasto del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* en 2022 en el **capítulo 11**.

Ilustración 6.2 – Objetivos de las políticas



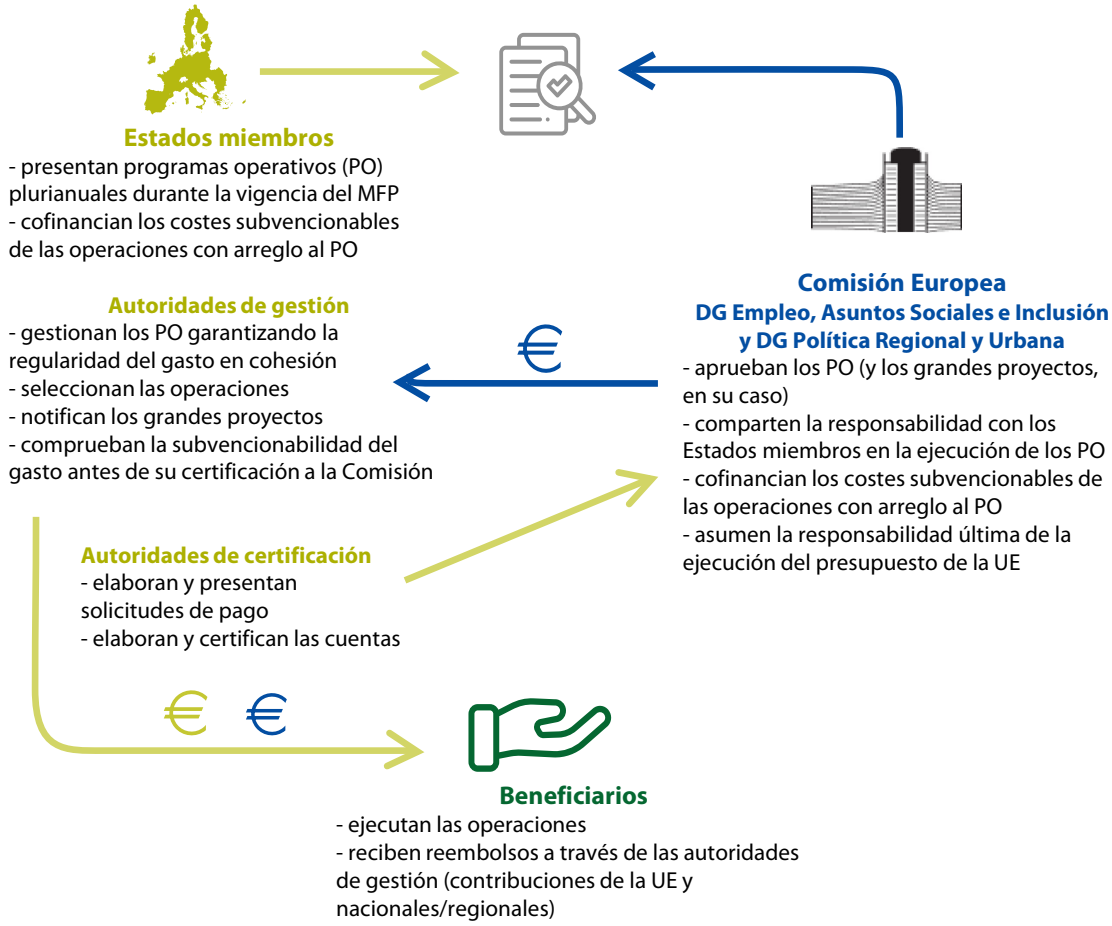
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gestión de los fondos

6.3. Los fondos de la política de cohesión (el *FEDER*, el *FSE* y el *FC*) concentran la mayor parte del gasto en la rúbrica 2 del MFP. Estos fondos se ejecutan en el marco de

una gestión compartida. En la ***ilustración 6.3*** se describe este proceso y las funciones y responsabilidades de los distintos agentes.

Ilustración 6.3 – Funciones y responsabilidades en la gestión compartida



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.4. Las *autoridades de auditoría* desempeñan un papel fundamental junto con la Comisión en el marco de control y garantía del gasto 2014-2020 en régimen de gestión compartida[3]. Deben asegurarse de que el *porcentaje de error residual*[4] en las cuentas anuales de un *programa operativo (PO)* se mantenga por debajo del *umbral de materialidad* del 2 %[5]. Los Estados miembros certifican las cuentas anuales de cada PO

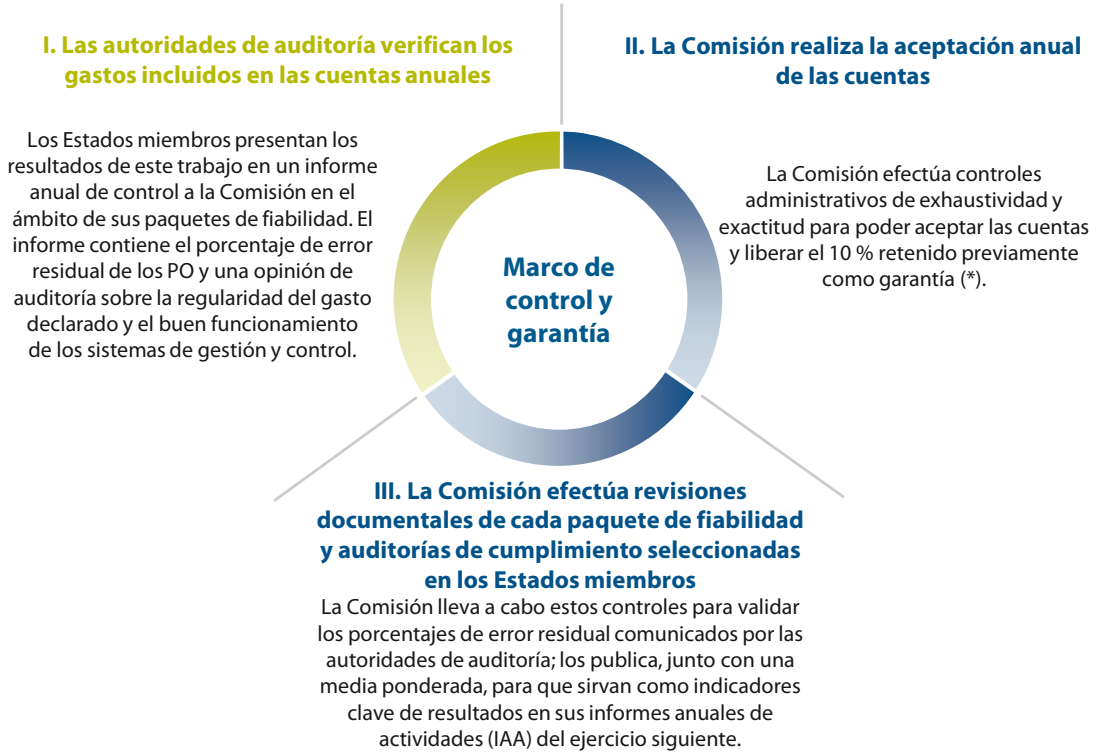
[3] Véanse nuestros informes anuales de 2017 (apartados 6.5 a 6.15) y 2018 (ilustración 6.1).

[4] En sus informes anuales de actividades, 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» para el período de programación 2014-2020. En el presente capítulo se aplica a ambos el término «porcentaje de error residual».

[5] Artículo 28, apartado 11, del Reglamento (UE) n.º 480/2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

tras los controles realizados por sus autoridades de gestión, que son su primera línea de defensa, e informan al respecto a la Comisión. Para ello, el proceso de control y garantía se basa en los tres elementos que se muestran en la ***ilustración 6.4***. El proceso que condujo al *cierre* de los PO durante el *período del programa* 2007-2013 fue en gran medida similar.

Ilustración 6.4 – Marco de control y garantía



(*) El artículo 130 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 limita el reembolso de los pagos intermedios al 90 %.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.5. La rúbrica 2 del MFP «Cohesión, resiliencia y valores» también comprende la financiación de la UE a través de *programas* o medidas que gestionan directamente las direcciones generales (DG) de la Comisión[6], o indirectamente con el apoyo de

[6] DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura; DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA); DG Apoyo a las Reformas Estructurales; DG Política Regional y Urbana; DG Salud y Seguridad Alimentaria, y Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA), bajo la supervisión de la DG Movilidad y Transportes en relación con el gasto en nuestra población de 2022.

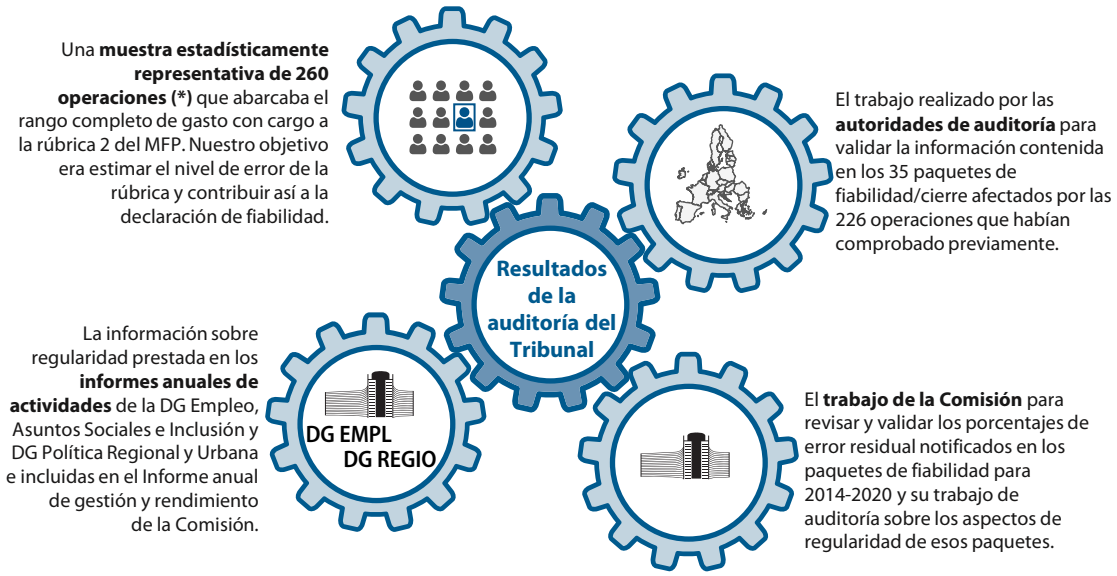
organizaciones asociadas u otras autoridades[7], principalmente en la subrúbrica 2b (véase la ***ilustración 6.2***).

Alcance y enfoque de la auditoría

6.6. Nuestro objetivo era contribuir a la *declaración de fiabilidad* global descrita en el *anexo 1.1* y proporcionar una evaluación de la *regularidad* del gasto tanto con cargo a la rúbrica 2 del MFP en conjunto como en el caso de los fondos de la política de cohesión (subrúbrica 2a). También evaluamos la fiabilidad de la labor auditora de las autoridades de auditoría y de la Comisión.

6.7. Para extraer estas conclusiones de auditoría, como en años anteriores, aplicamos el mismo enfoque y métodos para auditar el gasto en cohesión que se expone en el ***anexo 1.1***, examinando los elementos descritos en la ***ilustración 6.5***.

Ilustración 6.5 – Elementos auditados con arreglo a nuestro enfoque de auditoría



(*) En el caso de los fondos de la política de cohesión, la **muestra** constaba de 226 operaciones cuyos gastos se habían certificado en paquetes de fiabilidad y de cierre (que habían sido previamente comprobados por una *autoridad de auditoría*), así como quince *instrumentos financieros* (subrúbrica 2a). La muestra contenía también 19 operaciones gestionadas directa o indirectamente por la Comisión (4 en la subrúbrica 2a y 15 en la subrúbrica 2b).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[7] Como los organismos nacionales de Erasmus+.

6.8. Nuestra población de auditoría (66 900 millones de euros) consistió principalmente en gastos del período 2014-2020 que se habían consignado en cuentas aceptadas y presentadas en *paquetes de fiabilidad* para el ejercicio contable 2020/2021 (413 PO por un valor total de 56 100 millones de euros). También contenían los gastos del período 2007-2013 en el marco de los tres PO que la Comisión había cerrado total o parcialmente[8] en 2022 (840 millones de euros) y los gastos del período 2000-2006 en el marco de un PO (32 millones de euros).

6.9. En 2022, la Comisión solo había efectuado pagos anticipados para el período 2021-2027. Estos pagos ascendían a 6 500 millones de euros. Los gastos pagados por los beneficiarios pasarán a formar parte de nuestra población de auditoría, después de ser reembolsados, auditados por las *autoridades del programa* e introducidos en las solicitudes de pago que la Comisión abona a los Estados miembros. Dado que no puede aplicarse a los pagos anticipados, en 2022 tampoco formó parte de nuestra población de auditoría ningún pago para el período 2021-2027[9].

6.10. Desde principios de 2020, la UE ha adoptado diversas medidas para abordar los retos que plantea la pandemia de COVID-19 (*IIRC* e IIRC+). Estas medidas comprendían simplificaciones procedimentales para los fondos de la política de cohesión 2014-2020, incluida la posibilidad de una financiación de la UE del 100 %. Nuestra muestra también abarcaba proyectos que se acogían a esta posibilidad. Además, la iniciativa *REACT-UE* proporcionó financiación adicional, al igual que un porcentaje de cofinanciación de la UE del 100 %. Dado que el período de subvencionabilidad para los gastos de 2014-2020 finaliza el 31 de diciembre de 2023, es posible que la financiación adicional proporcionada a través de REACT-UE haya aumentado presión al gasto[10]. Al mismo tiempo, el porcentaje de cofinanciación del 100 % ha permitido una *absorción* más rápida de los fondos disponibles para los programas 2014-2020 por parte de los Estados miembros.

---

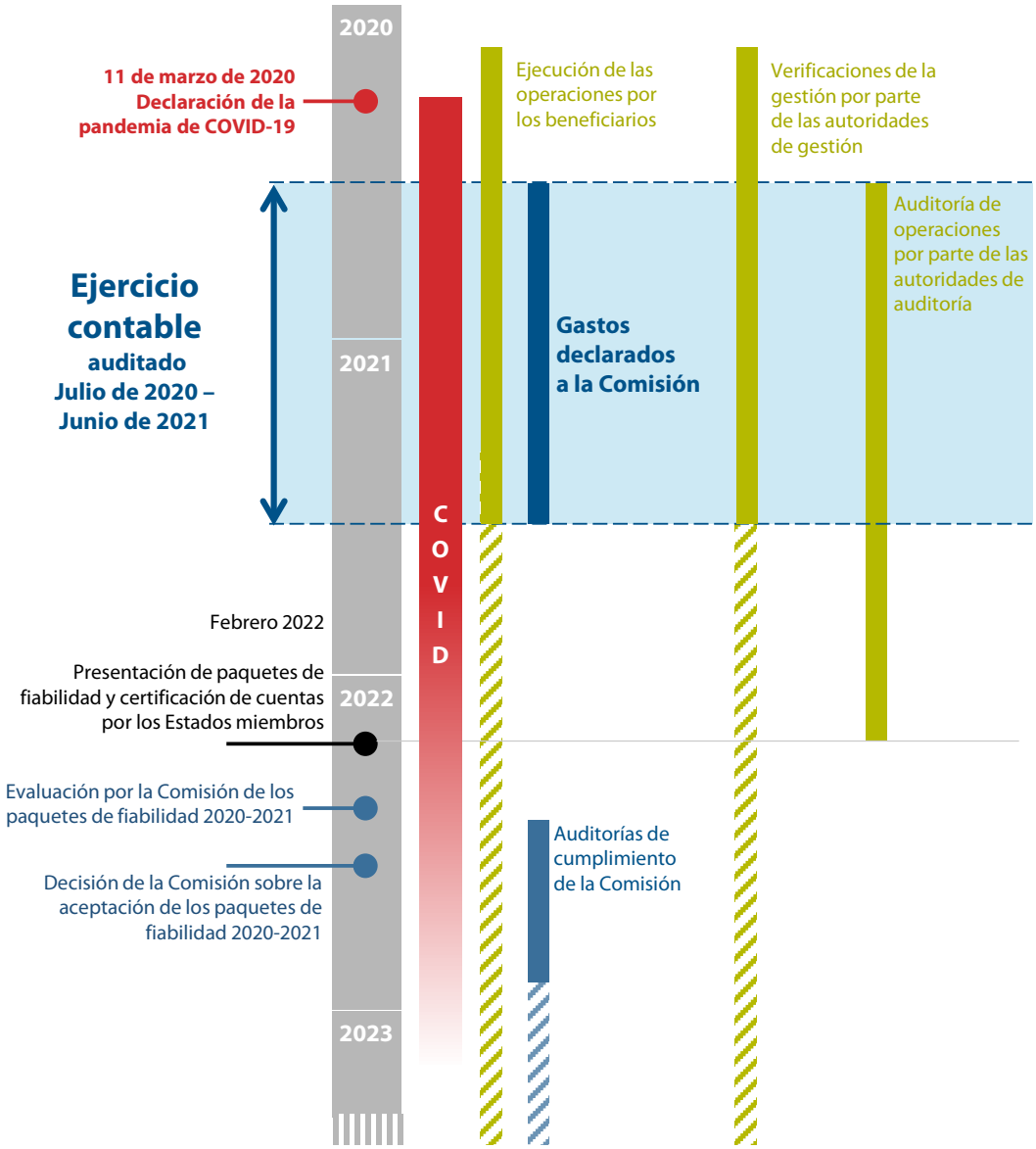
[8] La Comisión paga únicamente las cantidades no impugnadas y las cuestiones que tienen un impacto sustancial siguen abiertas. Una vez resueltas todas las cuestiones pendientes, se abona el saldo final y se cierra el PO.

[9] En abril de 2023, la Comisión había adoptado 379 programas para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) en el período 2021-2027.

[10] Informe Especial 02/2023: «Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19».

6.11. El marco de control y garantía permanece inalterado por estas iniciativas, y la Comisión aplicó el sistema en 2022 del mismo modo que en el caso de los gastos previos al COVID-19. Nuestra población de auditoría abarca el gasto declarado por las autoridades de certificación desde el 1 de julio de 2020 hasta el 30 de junio de 2021. Las autoridades de auditoría llevaron a cabo sus controles fundamentalmente durante el período de la pandemia de COVID-19 (véase la ***ilustración 6.6***).

Ilustración 6.6 – Proceso de garantía en 2022 de las cuentas anuales 2020-2021 (en relación con el gasto declarado durante el COVID-19)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.12. Extrajimos nuestra muestra de 226 operaciones con gastos certificados en paquetes de fiabilidad y de cierre durante 2022 en dos etapas. En primer lugar, seleccionamos 35 paquetes (34 del período 2014-2020 y uno del período 2007-2013),

que cubrían 66 PO[11]. A partir de estos tomamos una muestra de operaciones que habían sido previamente comprobadas por las autoridades de auditoría. Con respecto a 2022, realizamos visitas de auditoría sobre el terreno relativas a 67 operaciones después de dos años de restricciones de viaje debido a la pandemia de COVID-19. Esto nos permitió obtener documentos originales, entrevistar personalmente a la plantilla de las entidades auditadas y verificar la existencia física de los *resultados* financiados por la UE.

6.13. En el ejercicio contable 2020/2021, los Estados miembros notificaron desembolsos con cargo a instrumentos financieros en el marco de 128 PO (5 500 millones de euros). Tomamos una muestra adicional que abarca 15 instrumentos financieros del período 2014-2020 a partir de los cuales se habían efectuado pagos a los *perceptores finales*. En total examinamos 96 préstamos, 40 garantías, 8 *inversiones de capital* y 3 comisiones de gestión.

6.14. El ***anexo 6.1*** contiene un desglose de nuestra muestra de operaciones y conclusiones relacionadas con las operaciones que identificamos en los 27 Estados miembros y el Reino Unido[12] respecto de la subrúbrica 2a.

6.15. En 2022, la Comisión pagó o liquidó 4 300 millones de euros para programas bajo su *gestión* directa o *indirecta*, incluidos 3 400 millones de euros de gastos en la subrúbrica 2b. Examinamos una muestra de 19 operaciones financiadas con cargo a la contribución del FC al *MCE*, la contribución del FEDER al Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), los Fondos *EIE*, *Erasmus+*, el programa de Salud y otros.

---

[11] Mediante la *estratificación*, seleccionamos aleatoriamente 3 de los 34 paquetes de fiabilidad de los Estados miembros que no habíamos auditado en años anteriores para abarcar todos los Estados miembros durante nuestra auditoría del período 2014-2020.

[12] Los programas del período 2014-2020 del Reino Unido siguen formando parte del gasto del MFP2.

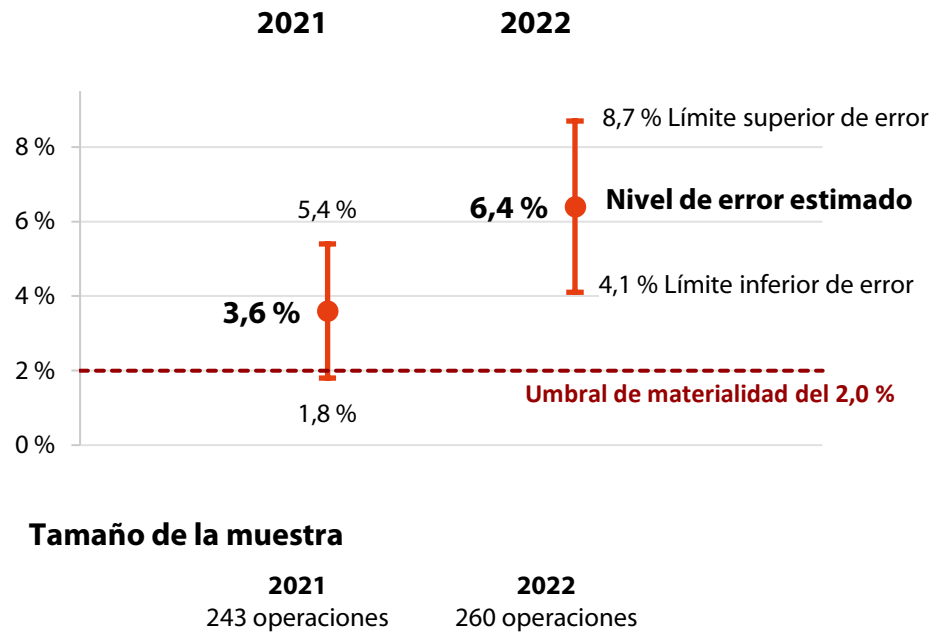
Regularidad de las operaciones, IAA y otras medidas de gobernanza

Resultados de nuestro examen de las operaciones

6.16. Para el año 2022, estimamos que el porcentaje de error de la rúbrica 2 del MFP era del 6,4 %[13] (véase la ***ilustración 6.7***). Se basa en nuestra auditoría de 260 operaciones, en las que identificamos y cuantificamos 50 errores, y en las conclusiones de las autoridades de auditoría, que notificaron 58 de dichos errores. Además, hemos tenido en cuenta diversas correcciones aplicadas por las autoridades del programa cuyo valor total asciende a 618 millones de euros. Conforme al artículo 287, apartado segundo, del TFUE, «el Tribunal de Cuentas examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y garantizará una buena gestión financiera […]. Al hacerlo, informará, en particular [aunque no solamente], de cualquier caso de *irregularidad*. Nuestro porcentaje de error se refiere al porcentaje del gasto declarado para el que consideramos que no se han cumplido plenamente las condiciones de pago establecidas en el *Reglamento Financiero*, el *RDC* y el Reglamento relativo a la protección de los intereses financieros de la UE, lo que tiene un *impacto* financiero directo y cuantificable en el importe del pago autorizado en el momento con cargo al presupuesto de la UE; no debe interpretarse como equivalente al importe potencial de las *correcciones financieras* que la Comisión pueda imponer conforme a las normas aplicables.

[13] El *nivel de error estimado* para la subrúbrica 2a es solo del 6,6 % (el límite inferior de error es del 4,2 %, y el límite superior de error es del 9,0 %). El nivel de error estimado para los fondos de la política de cohesión es solo del 6,7 % (el límite inferior de error es del 4,2 %, y el límite superior de error es del 9,2 %).

Ilustración 6.7 – Repercusión estimada de los errores cuantificables

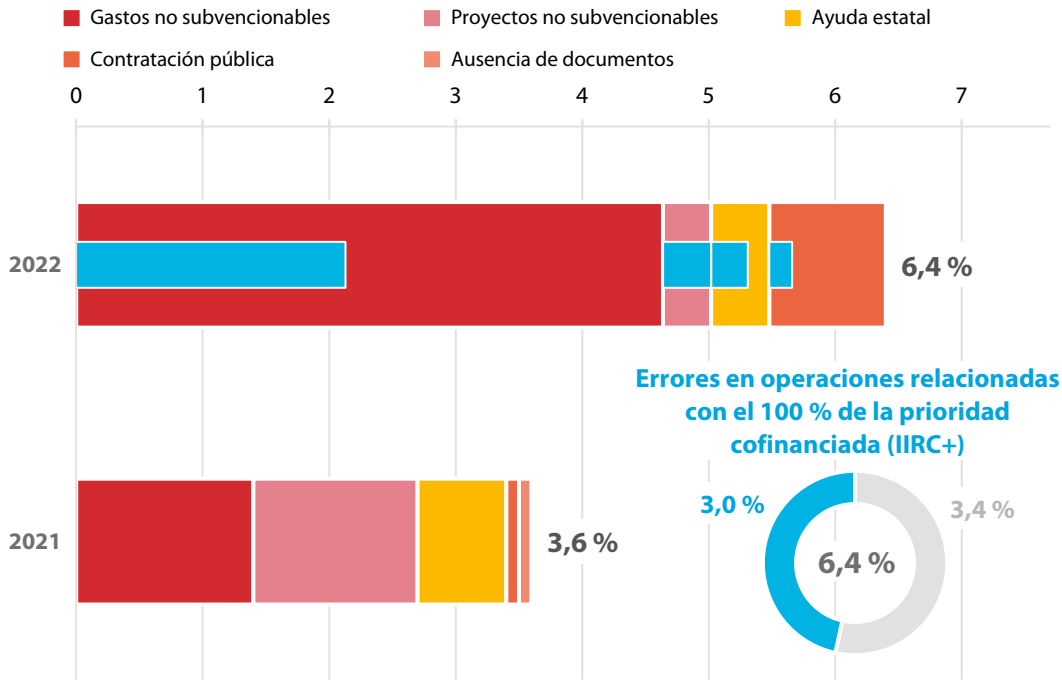


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.17. En este ejercicio, tanto nuestro porcentaje de error estimado como el número de errores detectados fueron superiores a los de ejercicios precedentes. Estos aumentos no responden a un patrón geográfico. Sin embargo, hallamos un aumento de los tipos específicos de error (como costes no subvencionables e incumplimiento de las normas de contratación pública). También observamos que nos acercamos al final del período de subvencionabilidad con cierta presión de absorción (31 de diciembre de 2023). Además, se otorgó a los Estados miembros una flexibilidad considerable en cuanto a la reprogramación de fondos (incluida la financiación adicional a través de REACT-UE) y la declaración de gastos desde 2020 (véase el apartado ***6.10***). Por otra parte, es posible que, durante el período del COVID-19, disminuyera la eficacia de los controles y verificaciones por parte de las autoridades de gestión y auditoría. En la ***ilustración 6.8*** proporcionamos una comparación con el año pasado con respecto al *porcentaje de error estimado* en puntos porcentuales, indicando el desglose por categoría. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020[14] destacamos el riesgo de que los sistemas de control establecidos pudieran debilitarse durante el período de la COVID-19, lo que podría aumentar el riesgo de errores e irregularidades.

[14] Véase el apartado 2.32 del Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

Ilustración 6.8 – Comparación de la contribución a los porcentajes de error estimados por categoría *(puntos porcentuales)*



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

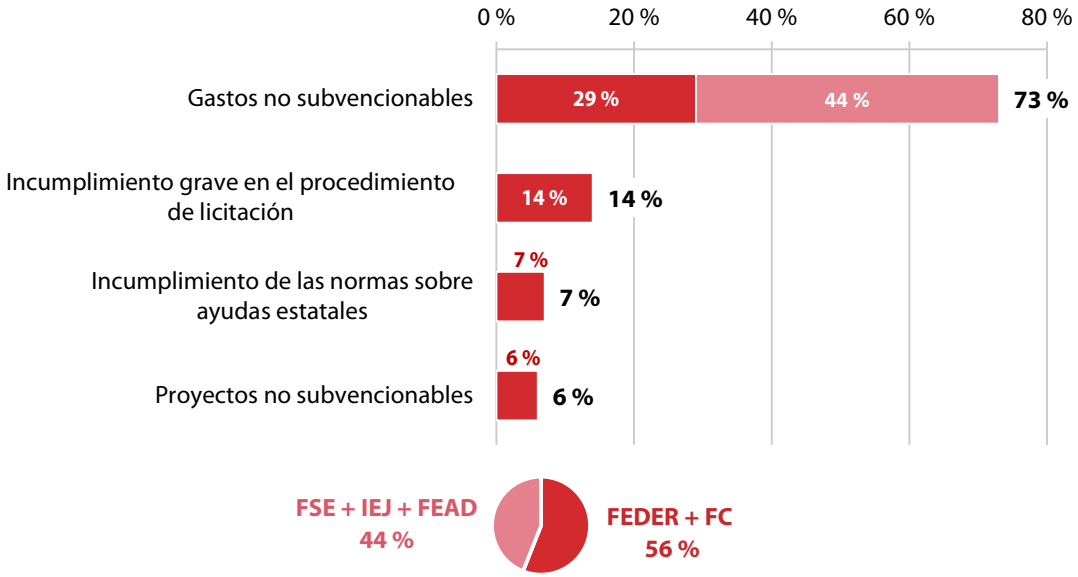
6.18. En las 260 operaciones auditadas, las autoridades de auditoría notificaron 58 *errores cuantificables*. Estos correspondieron a costes no subvencionables (31), irregularidades en *procedimientos de contratación pública* (21), falta de documentos justificativos (6), errores contables y de cálculo (3), y (2) infracciones de las normas sobre *ayudas estatales*[15]. Los Estados miembros habían aplicado *correcciones financieras* a estos errores, extrapolándolos según fuera necesario, con el fin de reducir los porcentajes de error residual hasta el umbral de materialidad del 2 % o por debajo de este.

6.19. En la ***ilustración 6.9*** se recogen los 50 errores adicionales desglosados por categoría (antes de tener en cuenta las correcciones financieras). Los costes y los proyectos no subvencionables y las infracciones de las normas del mercado interior fueron los factores que más contribuyeron a nuestro nivel de error estimado.

6.20. En los apartados ***6.22*** a ***6.40*** se facilita más información sobre estos errores.

[15] Una sola operación puede presentar errores de varios tipos.

Ilustración 6.9 – Contribución de los errores hallados al porcentaje de error global



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gastos no subvencionables

6.21. Cuando las autoridades de los Estados miembros declaran los gastos a la Comisión en sus cuentas, certifican que estos se efectuaron de conformidad con las normas nacionales y de la UE aplicables y que la ayuda se concedió a beneficiarios y operaciones que cumplían los requisitos de subvencionabilidad del PO.

6.22. En nuestra muestra hallamos 37 casos de costes no subvencionables no detectados por las autoridades de auditoría y 2 casos de *gestión directa*. Las principales causas de no subvencionabilidad fueron: incumplimiento de las normas de la UE o nacionales: ausencia de relación entre los costes y el proyecto, falta de admisibilidad de los participantes, y gastos no efectuados ni pagados por el *beneficiario*. Estos casos representaron el 78 % del número total de errores cuantificables que hallamos y aproximadamente 4,6 puntos porcentuales del nivel de error estimado (una contribución al error del 73 %).

6.23. En el ***recuadro 6.1*** se ofrece un ejemplo de gasto no subvencionable.

Recuadro 6.1

Gasto no subvencionable para apoyo de emergencia por el COVID-19 debido a una declaración incompleta de ingresos por ventas

El objetivo de una medida del FSE auditada en Eslovaquia era mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en el empleo y el mercado laboral mediante la prestación de ayuda financiera a empleadores o trabajadores por cuenta propia.

Para recibir apoyo a 13 trabajadores, este beneficiario final notificó un descenso de su volumen de negocio del 43,5 % en el punto de comparación de mayo de 2020 con mayo de 2019.

Sin embargo, este descenso del 43,5 % no era correcto, pues solo reflejaba la reducción de las ventas *in situ* sin tener en cuenta las ventas que había hecho la empresa a través de otros canales.

Si se tienen en cuenta las ventas a través de otros canales, la disminución total del volumen de negocio de la empresa fue solo del 9 %, un porcentaje inferior al porcentaje mínimo de 20 % de descenso de las ventas para optar a recibir la ayuda. Por lo tanto, consideramos que el apoyo relativo al mes de mayo no es subvencionable.

En otros dos perceptores finales de la misma medida, observamos que recibieron más ayuda de la prevista en la normativa nacional debido a la declaración errónea de los ingresos.

Hallamos costes no subvencionables en relación con las medidas contra el COVID-19 también en Grecia (que la Comisión ya ha detectado parcialmente), en Italia y otro caso en Eslovaquia.

6.24. En el marco jurídico 2014-2020, los *grandes proyectos* financiados con cargo al FEDER o al FC son operaciones realizadas en apoyo de una tarea indivisible y definida, cuyo valor supera los 50 millones de euros (75 millones de euros para proyectos de transporte). Están sujetos a procedimientos de aprobación específicos. Durante el período 2014-2020, los grandes proyectos debían ser notificados a la Comisión. Se trata de un requisito obligatorio antes de introducir un gasto asociado a un gran proyecto en las solicitudes de pago remitidas a la Comisión[16]. En el período 2021-2027, esta regla ya no está en vigor[17]. Sin embargo, la *disposición* sigue aplicándose a las operaciones en el período 2014-2020.

[16] Véase el artículo 102, apartado 6, del Reglamento (UE) 1303/2013.

[17] Véase el artículo 117, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060.

6.25. En dos casos, hallamos que se contabilizaban gastos relativos a operaciones que excedían los umbrales de los grandes proyectos y que, sin embargo, no se habían notificado a la Comisión (véase el ***recuadro 6.2***). Estos casos representan 0,8 puntos porcentuales de nuestro porcentaje de error estimado.

Recuadro 6.2

Gastos declarados en los que no se notifica a la Comisión la condición de gran proyecto

Las autoridades de gestión deben notificar a la Comisión los grandes proyectos seleccionados para financiarse. Solo después de esta notificación los Estados miembros podrán incluir gastos relacionados con grandes proyectos en las solicitudes de pago a la Comisión.

En **Rumanía**, auditamos un proyecto para la creación de un repositorio electrónico nacional de documentos científicos. De acuerdo con la definición del Reglamento de los costes totales subvencionables, con las contribuciones públicas y privadas, los costes de esta tarea indivisible superaban los 50 millones de euros. Por tanto, conforme a las orientaciones por entonces vigentes de la Comisión, la *autoridad de gestión* debía haber notificado este gran proyecto. Ya habíamos señalado este error en nuestra auditoría de la declaración de fiabilidad correspondiente al ejercicio 2020. A pesar de ello, las autoridades del programa siguieron declarando gastos relativos a este proyecto y contabilizándolos en 2022.

En **Hungría** encontramos un proyecto que pertenecía inicialmente a otro proyecto general relativo a la adquisición de quince trenes para emplearse en distintas líneas ferroviarias de todo el país. Posteriormente, el proyecto se dividió en dos partes, lo cual se justificó por las necesidades de tráfico y el desarrollo de las vías en determinadas líneas ferroviarias. Sin embargo, constatamos que los trenes adquiridos no se empleaban en las líneas indicadas en los proyectos segregados, sino que se intercambiaban con varias líneas en todo el país. Teniendo en cuenta que la autoridad de contratación también adjudicó un contrato único a través de un procedimiento común de contratación pública, consideramos que se trataba de un gran proyecto.

6.26. Los costes no subvencionables son también una fuente importante de errores fuera del régimen de gestión compartida. Detectamos costes de personal no subvencionables en un proyecto financiado en el marco de un programa de salud en España en régimen de gestión directa. Además, detectamos otro caso en el que los costes no eran subvencionables en Polonia. La Comisión aceptó la constatación de auditoría e iniciará en ambos casos un procedimiento de recuperación.

6.27. En la política de cohesión, las *opciones de costes simplificados (OCS)* constituyen una importante medida de simplificación, pero la aplicación no siempre es la que debería ser. Los beneficiarios utilizaron OCS en 77 operaciones, o sea, en el 30 % de nuestra muestra, aplicando tipos fijos, baremos estándar de costes unitarios o una combinación de ambos. Este año, detectamos errores relacionados con el uso de OCS en cinco operaciones en tres Estados miembros: Chequia, España y Eslovaquia. Véase un ejemplo en el ***recuadro 6.3***.

Recuadro 6.3

Costes no subvencionables por un cálculo inadecuado de los costes indirectos

En Chequia, la autoridad de gestión de un *programa operativo* del FSE/FEDER puso en marcha una convocatoria complementaria de proyectos aprobada en el marco del programa Horizonte 2020.

Con arreglo a las normas de Horizonte 2020, la amortización puede introducirse en la base para el cálculo del 25 % de los *costes indirectos* que pueden presentarse para su reembolso.

Sin embargo, la autoridad de gestión transpuso incorrectamente las normas de Horizonte 2020 a la legislación nacional. Esto condujo a una situación en la que los beneficiarios podían declarar los costes de inversión como *costes directos* y una amortización hipotética de la misma inversión en la base para el cálculo de los costes indirectos. Esto dio lugar a una sobredeclaración sistemática en todos los proyectos con las mismas normas nacionales.

Proyecto no subvencionable

6.28. Identificamos un proyecto en Eslovaquia al que se concedió ayuda a pesar de que no cumplía las condiciones de subvencionabilidad recogidas en el Reglamento o en la legislación nacional aplicables y en el correspondiente PO (véase el ***recuadro 6.4***). Estos proyectos representaban el 2 % del total de los errores cuantificables detectados y aproximadamente 0,4 puntos porcentuales del porcentaje de error estimado (una contribución al error del 6 %).

Recuadro 6.4

El ámbito del proyecto no cumplía los criterios de selección

En un programa del FEDER en Eslovaquia, un organismo público beneficiario declaró como gastos subvencionables todos los costes de reconstrucción y renovación completa de los espacios interiores de un edificio público.

Sin embargo, en la convocatoria de solicitudes del proyecto solo se mencionan las medidas de eficiencia energética como actividades admisibles para la cofinanciación. Además, los criterios de selección establecían explícitamente que el proyecto no optaría a financiación si más del 25 % del gasto en la solicitud se consideraba no subvencionable durante la evaluación del proyecto.

Dado que más del 25 % de los costes del proyecto no estaban directamente vinculados a medidas de eficiencia energética, la solicitud del proyecto no cumplía los criterios de selección y, por tanto, el proyecto no debería haber sido seleccionado. En particular, el beneficiario había declarado costes por obras que, según las recomendaciones de la auditoría precedente sobre energía, no eran necesarias (por ejemplo, un nuevo sistema de ventilación) o no estaban ligadas en absoluto a un aumento de la eficiencia energética (por ejemplo, sanitarios y muros interiores).

Asimismo, el proyecto no cumplía otras condiciones de la convocatoria relacionadas con la clasificación del edificio, el empleo del edificio antes y después de la ejecución del proyecto y la obtención de la correspondiente licencia de construcción.

6.29. En España hallamos dos casos que presentaban incoherencias en el ámbito de la operación definida en los documentos que establecían las condiciones de la ayuda.

Infracciones de las normas del mercado interior: ayudas estatales y contratación pública

Siete proyectos infringieron las normas sobre ayudas estatales

6.30. El artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) tiene por objeto garantizar que las ayudas concedidas por un Estado miembro o mediante recursos estatales no distorsionen la competencia y el comercio dentro de la UE. Salvo que la ayuda estatal se sitúe por debajo de un límite máximo *de minimis*[18],

[18] Reglamento (UE) n.º 1407/2013 sobre ayudas *de minimis*.

los Estados miembros deben notificar la ayuda a la Comisión. A continuación, la Comisión debe decidir si esta ayuda es compatible con el mercado interior y dar su aprobación explícita. Los Estados miembros también pueden conceder ayudas estatales si están incluidas en el *Reglamento general de exención por categorías (RGEC)* u otros sistemas de exención.

6.31. Este año identificamos siete proyectos que infringían las normas sobre ayudas estatales de la UE en cinco Estados miembros (Chequia, Hungría, Malta, Polonia y Rumanía). Consideramos que cuatro de ellos deberían haber obtenido menos fondos públicos, o ninguno. Estos proyectos representaban el 8 % del total de los errores cuantificables detectados y aproximadamente 0,5 puntos porcentuales del porcentaje de error estimado (una contribución al error del 7 %). No hemos cuantificado los otros errores, que no incidieron en el nivel de financiación pública. Presentamos un ejemplo de infracción de las normas sobre ayudas estatales en el ***recuadro 6.5***.

Recuadro 6.5

Aplicación inadecuada de las normas sobre ayudas estatales

En un proyecto financiado por el FEDER en Polonia, una empresa privada recibió una *subvención* para actividades de I+D con el fin de instalar y probar una línea piloto de producción que se emplearía para experimentar con una variedad de sustancias químicas innovadoras y producirlas. Después de una serie de pruebas, la empresa confirmó que la línea de producción estaba adaptada a producir sustancias químicas respetuosas con el medio ambiente. Una vez completado el proyecto, la empresa comenzó empleando la línea con fines comerciales.

En nuestro trabajo de auditoría, constatamos que la empresa había declarado todo el coste de inversión de la línea a efectos de cofinanciación. Esto contraviene el artículo 25 del RGEC (Reglamento General de Exención por Categorías) relativo a las ayudas a proyectos de investigación y desarrollo, según el cual, si un activo no se emplea solo para el proyecto, únicamente serán subvencionables los costes de amortización del activo correspondientes a la duración del proyecto. Como la línea de producción siguió empleándose después de terminar el proyecto, concluimos que una parte significativa de la ayuda concedida para este proyecto no cumplía las normas relativas a la ayuda estatal.

Cuatro casos de incumplimiento de las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública

6.32. Las normas sobre contratación pública son fundamentales para garantizar que los fondos públicos se gastan de manera económica y eficiente, respetando los

principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación. En nuestras auditorías, de conformidad con el RDC, examinamos el cumplimiento de las normas de contratación pública nacionales y de la UE.

6.33. En cuatro procedimientos, identificamos casos de incumplimiento de las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública que no habían sido detectados por las autoridades de auditoría en Chequia, España y Portugal, y cuantificamos tres de estos cuatro casos. También detectamos tres casos en los que las autoridades de auditoría del Estado miembro no habían aplicado correctamente la decisión de la Comisión sobre la cuantificación de errores en la contratación pública en Chequia, Italia y Eslovaquia. En estos casos, los Estados miembros aplicaron porcentajes inferiores a los que estimamos adecuados conforme a las directrices de la Comisión. Estos seis casos representaban el 12 % de todos los errores cuantificables que constatamos o aproximadamente 0,9 puntos porcentuales del nivel de error estimado (una contribución al error del 14 %).

6.34. Detectamos dos infracciones graves que afectaron al resultado de la contratación pública en dos proyectos del FEDER en Chequia. En el ***recuadro 6.6*** se expone un caso.

Recuadro 6.6

Procedimiento de contratación irregular por conflictos de intereses del contratista no detectados

En Chequia, el órgano de contratación del proyecto auditado del FEDER era una empresa pública que suministraba calefacción a los residentes locales. Uno de los objetivos de la operación auditada era aumentar el uso de recursos renovables con la instalación de una caldera moderna de biomasa. La legislación nacional y de la UE establece que los órganos de contratación deben evitar los conflictos de intereses al llevar a cabo los procedimientos de contratación.

El valor del procedimiento auditado se situaba por debajo del umbral establecido en la Directiva sobre contratación pública de la UE, por lo que se aplicó la legislación nacional (artículo 44 de la Ley nacional de contratación del sector público).

Constatamos que la autoridad contratante no detectó el conflicto de intereses ni aplicó suficientes medidas mitigadoras cuando seleccionó una oferta presentada por una empresa que había participado en la elaboración de la solicitud de proyecto y en la redacción de los documentos de la licitación. Las especificaciones técnicas de la licitación se adaptaron al producto de la empresa e impedía *de facto* la adjudicación a otros productos equivalentes. Se presentaron dos ofertas para el mismo producto en esta licitación: una de la propia empresa y otra de uno de sus distribuidores.

Asimismo, a diferencia de lo ocurrido en un caso similar, la Oficina de Protección de la Competencia no atendió adecuadamente este manifiesto conflicto de intereses ni solicitó medidas mitigadoras como la opinión de un perito independiente sobre el procedimiento de la autoridad de contratación para adjudicar la licitación. Por tanto, consideramos que el contrato auditado y los gastos asociados son irregulares.

La autoridad de auditoría detectó otra irregularidad en relación con este contrato y las autoridades del programa aplicaron una corrección financiera del 25 %. Sin embargo, ni la autoridad de gestión ni la autoridad de auditoría detectaron en sus comprobaciones la situación de conflicto de intereses, para la que se requeriría una corrección del 100 %[19].

[19] Categorización de deficiencias en la adjudicación de contratos con el cálculo de una tasa por infracción de la disciplina presupuestaria, válido a 22 de noviembre de 2017, y Decisión de la Comisión de 14 de mayo de 2019 por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la *contratación pública*.

6.35. En el ***recuadro 6.7*** se presenta un ejemplo de infracción de los procedimientos de contratación pública ligados a una adjudicación rápida de contratos para un gran volumen de mercancías en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Recuadro 6.7

Aplicación incoherente de las exenciones de emergencia en los procedimientos de contratación pública para la adquisición de mascarillas

Durante el período inicial de la pandemia de COVID-19 escaseaban los suministros médicos y servicios relacionados. Auditamos un proyecto financiado por el FEDER en España relativo a la compra de mascarillas protectoras que se debían entregar en abril de 2020.

La autoridad de contratación adjudicó directamente el contrato, sin publicidad previa, en una tramitación de emergencia conforme a la Ley española de contratos en el sector público[20], que permite desviarse del procedimiento ordinario de contratación en situaciones de emergencia. En tales supuestos, la autoridad de contratación deberá justificar que el contratista es el único que pueda proporcionar los suministros necesarios dentro de los condicionantes técnicos y temporales que imponen la extrema urgencia[21]. Sin embargo, la autoridad de contratación no documentó la selección del contratista. Asimismo, debería haber realizado y documentado algunas comprobaciones para determinar si se aplicaban las circunstancias de exclusión al contratista y para permitir una excepción de dicha exclusión.

Para comprobar si se motivó la exclusión aplicada al contratista, la Ley española de contratos del sector público exige, al menos, una declaración responsable[22]. Sin embargo, desviándose de sus prácticas internas en contratos similares, la autoridad de contratación no realizó ni documentó ningún control en este caso. Nuestra auditoría también reveló que uno de los administradores del contratista había sido condenado anteriormente por un delito.

Por último, el contratista no entregó las mascarillas al final de abril, un plazo que justificaba por sí mismo la decisión de optar por una adjudicación directa del contrato sin solicitar ofertas de otros proveedores. El grueso de las mascarillas (el 76,5 %) no fue suministrado hasta julio de 2020.

---

[20] Artículo 120 de la Ley 9/2017 de contratos en el sector público.

[21] Comunicación de la Comisión – Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 (2020/C 108 I/01).

[22] Artículo 85 de la Ley 9/2017 de contratos del sector público.

Falta de documentos justificativos esenciales

6.36. Los beneficiarios y las autoridades de los programas están obligados a mantener sistemas y procedimientos que garanticen una *pista de auditoría* adecuada, entre ellos, el mantenimiento de registros documentales.

6.37. Constatamos que faltaba documentación o información justificativas en cuatro operaciones examinadas, si bien en ninguna de las que cuantificamos. En un caso hallado en España, las fichas mensuales de control horario que exigía el acuerdo de subvención no fueron elaboradas por el beneficiario hasta que el proyecto se hubiera completado y varias semanas después de que la declaración de gastos se hubiera presentado para exigir el reintegro, pero antes de que se realizara el pago al beneficiario. En otro caso, en Portugal, la autoridad de auditoría nos presentó una confirmación por parte de las universidades participantes relativas al registro y créditos obtenidos, cuya fecha era posterior a nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno. Teniendo en cuanta lo anterior, decidimos no cuantificar el error. Observamos que la Comisión quiere dar seguimiento a este caso.

Instrumentos financieros

6.38. Los instrumentos financieros, como préstamos, garantías y financiación de capital, constituyen una forma de apoyo reembolsable. El desembolso con instrumentos financieros ha pasado de 2 100 millones de euros en el ejercicio contable 2019/2020 a 5 500 millones de euros en el ejercicio contable auditado.

6.39. Observamos seis casos cuantificables de reembolsos en los que el receptor final de las actividades que recibían la ayuda era manifiestamente inadmisible: uno en Italia (por incumplimiento de los criterios de admisibilidad de la condición de jóvenes que ni estudian ni trabajan [*NEET*]), uno en Chequia (por incumplimiento de la normativa nacional sobre las ayudas) y cuatro en España (por inadmisibilidad de los receptores finales y de los préstamos). Estos casos representan, aproximadamente, 0,3 puntos porcentuales de nuestro porcentaje de error estimado.

6.40. También detectamos 14 insuficiencias del sistema en instrumentos financieros. En cuatro de estos catorce casos, también detectamos insuficiencias significativas en las verificaciones de la autoridad de gestión o del organismo intermedio. Entre estas, cabe mencionar la falta de controles sobre si los perceptores finales presentaban conflictos de intereses o tenían antecedentes penales y la falta de verificación para discernir si el procedimiento de selección de los perceptores finales cumplía las disposiciones del PO.

Buena gestión financiera

6.41. El presupuesto de la UE debe ejecutarse de manera legal y regular y de acuerdo con una *buena gestión financiera*, que incluya los principios de *economía*, *eficiencia* y *eficacia*. El RDC exige a los Estados miembros que respeten estos principios a la hora de aplicar los fondos de la política de cohesión. Durante nuestro trabajo, detectamos, en Alemania, Croacia, Italia, Lituania y Hungría, once casos en los que no se respetaron estos principios (véase el ***recuadro 6.8***).

Recuadro 6.8

Empleo de las opciones de costes simplificados resultante en un beneficio financiero excesivo para un Estado miembro

Nuestra muestra contenía cuatro operaciones de un PO italiano en las que se habían utilizado OCS. Los beneficiarios de estas cuatro operaciones habían declarado correctamente los costes subvencionables con arreglo a baremos estándar de costes unitarios determinados por la autoridad de gestión con arreglo al artículo 67 del RDC. No obstante, el importe declarado por la autoridad de gestión a la Comisión se había calculado basándose en otro modelo, utilizando los baremos estándar de costes unitarios de la Comisión (de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE).

Como *consecuencia*, los importes certificados a la Comisión y sufragados por el presupuesto de la UE para cada operación oscilaban entre un 16 % y un 30 % superiores a los convenidos y abonados a los beneficiarios. El importe de la financiación de la UE recibida por un Estado miembro no debe diferir fundamentalmente del importe desembolsado a los beneficiarios.

Ya comunicamos varios casos de este tipo en nuestro Informe Anual relativo a 2020[23].

Centro cultural renovado no accesible al público

En Italia, constatamos que un centro cultural financiado por el FEDER aún no estaba abierto al público 3 años después de la finalización de las obras de renovación y la entrega de los equipos y mobiliario. En el momento de efectuar nuestra auditoría, no había más información sobre la existencia de un centro cultural que un cartel fuera del edificio referente a las obras en curso. El equipamiento tecnológico de la mediateca se había entregado en 2019, pero aún no se había desembalado. La sala de conferencias, completamente equipada, nunca se había utilizado.

Aunque se lograron los resultados, la inversión no presentaba una buena optimización de recursos, pues no se alcanzaron los objetivos de establecer una biblioteca comunitaria, fomentar la participación social y fortalecer la cohesión cultural.

El beneficiario no lanzó una página web específica del proyecto hasta después de nuestra visita de auditoría; en ella se ofrecía un calendario de eventos que se celebrarán en 2023.

[23] Véanse los apartados 5.24, 5.25 y 5.26.

Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría

Las autoridades de gestión constituyen la «primera línea de defensa» contra los gastos irregulares y las autoridades de auditoría la «segunda línea de defensa».

6.42. Las autoridades de gestión constituyen la «primera línea de defensa». Su control eficaz es indispensable para asegurar tanto el cumplimiento de las operaciones con el marco legal como su *rendimiento*. Nuestros resultados de auditoría en los últimos seis años demuestran que estos controles aún no mitigan suficientemente el elevado riesgo inherente de error en la cohesión.

6.43. Las autoridades de auditoría constituyen la «segunda línea de defensa» en el marco de la fiabilidad y el control del gasto. Verifican, por muestreo, la regularidad del gasto declarado por las autoridades de gestión a la Comisión. Deben ser funcionalmente independientes de las autoridades de gestión.

Porcentajes de error residual por encima del umbral de materialidad en más del 60 % del valor de los paquetes de fiabilidad auditados en 2022

6.44. Evaluamos el trabajo de 24 de 116 autoridades de auditoría en 18 Estados miembros y el Reino Unido. Nuestra muestra constaba de 34 paquetes de fiabilidad y uno de cierre. Salvo en tres casos, las autoridades de auditoría habían notificado a la Comisión un porcentaje de error residual igual o inferior al 2 %.

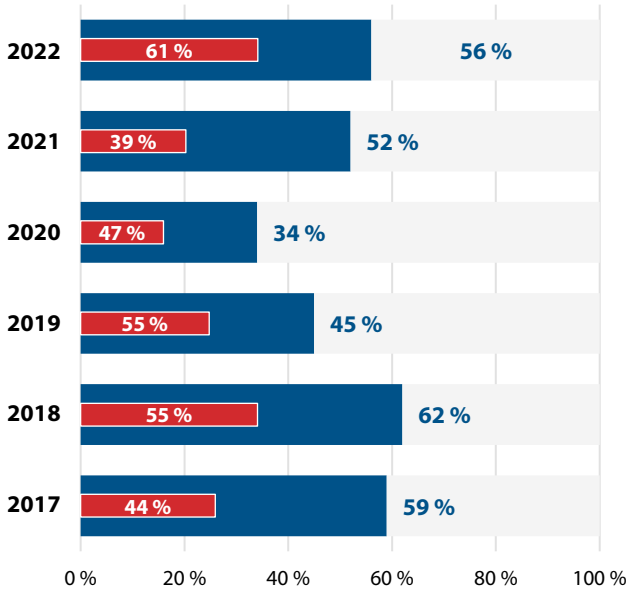
6.45. En sus *informes anuales de actividades (IAA)*, teniendo en cuenta su propio trabajo de auditoría y los resultados preliminares de nuestras auditorías, la Comisión ajustó el porcentaje de error residual de 10 de los 34 paquetes de fiabilidad de su muestra a más del 2 %. En uno de los casos, la Comisión había excluido anticipos a instrumentos financieros previamente incluidos por la autoridad de auditoría. No hallamos otros errores en este caso.

6.46. Teniendo en cuenta los errores adicionales detectados por la Comisión y nuestros propios resultados de auditoría, nuestro trabajo sobre la muestra de este año pone de manifiesto que el porcentaje de error residual fue superior al 2 % en 16 de los 34 paquetes de fiabilidad auditados.

La proporción de paquetes de fiabilidad situados por encima del umbral de materialidad alcanza un máximo en 2022

6.47. Desde 2017, hemos examinado 87 paquetes de fiabilidad en 27 Estados miembros y el Reino Unido al menos una vez. La cobertura anual de nuestras muestras oscila entre el 34 % y el 62 % de los gastos certificados en las cuentas anuales (véanse las barras azules en la ***ilustración 6.10***). Observamos que la proporción de paquetes de fiabilidad con porcentajes de error residuales superiores al 2 % no había caído por debajo del 39 % del gasto en nuestras muestras, y había alcanzado un máximo del 61 % en 2022 (véanse las barras rojas en la ***ilustración 6.10***). Esto refleja las deficiencias persistentes del trabajo de las autoridades de auditoría.

Ilustración 6.10 – Paquetes de fiabilidad con un porcentaje residual superior al 2 % (2017 a 2022)



	Número total de paquetes de fiabilidad	Número de paquetes de fiabilidad en nuestra muestra
2022	354	34
2021	354	31
2020	352	26
2019	308	20
2018	202	15
2017	50	12

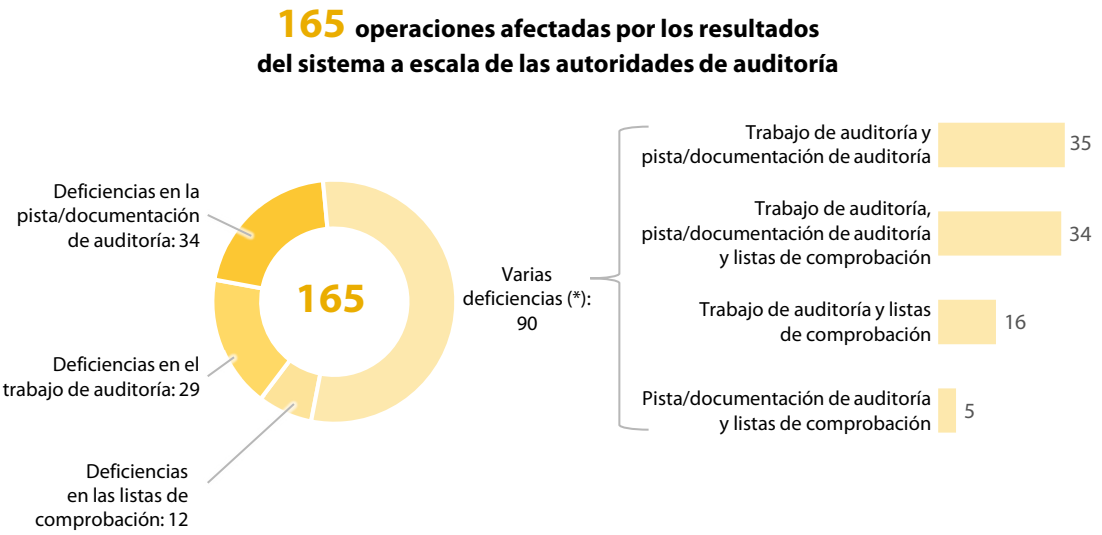
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Principales deficiencias identificadas en los exámenes de las autoridades de auditoría en 2022

6.48. El trabajo de las autoridades de auditoría ha de ser conforme con las disposiciones legales[24] y ha de tener en cuenta las *Normas Internacionales de Auditoría*.

6.49. Nuestra auditoría correspondiente al ejercicio 2022 ha señalado también un notable aumento de las deficiencias en el alcance, la calidad y la documentación del trabajo realizado por las autoridades de auditoría. En 165 operaciones (73 %), tuvimos que repetir los procedimientos de auditoría (véase la ***ilustración 6.11***). En 135 operaciones (el 60 % del total) tuvimos que contactar a las autoridades de gestión, los organismos intermedios o los beneficiarios para recabar la documentación de auditoría necesaria.

Ilustración 6.11 – Tipos de deficiencias detectadas en el nivel de las autoridades de auditoría



(*) Número de operaciones afectadas por múltiples insuficiencias.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.50. Nuestra muestra consta principalmente de operaciones ya auditadas por las autoridades de auditoría (véase el apartado ***6.12***). Los errores detectados representan, además, insuficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría que la Comisión no pudo siempre subsanar antes de aceptar las cuentas. Las insuficiencias se dan en una

[24] Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión.

gran variedad de ámbitos, como, por ejemplo, en el trabajo realizado por las autoridades de auditoría al verificar:

- la subvencionabilidad de los gastos (por ejemplo, costes de personal, OCS y grandes proyectos, y determinación de si el beneficiario había sufragado y pagado realmente los gastos declarados). Cabe mencionar en este apartado los casos en los que concluimos que la autoridad de auditoría no había llevado a cabo controles suficientes de la información facilitada por los beneficiarios o en los que no disponían de elementos clave para la eficacia de los sistemas de gestión y control (véase el ***recuadro 6.9***);

- la subvencionabilidad de los proyectos;

- el cumplimiento de las normas del mercado interior (determinar, por ejemplo, si el beneficiario había cumplido las disposiciones sobre ayudas estatales y contratación pública);

- el riesgo de fraude y de conflicto de intereses (por ejemplo, en un caso de Austria, las tareas de la autoridad de gestión y de la *autoridad de certificación* fueron realizadas por la misma persona, sin separación de funciones);

- una insuficiente revisión de la calidad del trabajo de los auditores externos a los que habían subcontratado sus controles para tres PO.

Recuadro 6.9

Declaraciones responsables de los beneficiarios no contrastadas con fuentes fiables y verificadas por las autoridades de auditoría

En varios Estados miembros (Dinamarca, Grecia, España, Croacia, Malta, Portugal y Eslovenia), observamos que las autoridades de auditoría se basaron exclusivamente en las declaraciones responsables de los propios beneficiarios para verificar los criterios de admisibilidad y otras obligaciones (como la capacidad técnica de los licitadores, su condición de *pyme*, los criterios para la condición de las «no integradas en los sistemas de educación o formación» (*NEET*), la composición de los hogares, el respeto del límite *de minimis*, la ausencia de doble financiación y la ausencia de conflictos de intereses).

Comprobamos que las autoridades de auditoría en cuestión no solicitaron ni verificaron más pruebas para corroborar la fiabilidad de la información declarada en el ámbito de su auditoría sobre una submuestra de declaraciones responsables. Estas comprobaciones garantizarían mejor la protección de los intereses financieros manteniendo a la el trabajo de auditoría dentro de unos límites razonables, lo cual permitiría a las autoridades de auditoría identificar las declaraciones responsables incorrectas o incompletas.

Deficiencias en los controles de los instrumentos financieros efectuados por las autoridades de auditoría

6.51. También identificamos insuficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría en más de la mitad de los instrumentos financieros que auditamos (7 de 13). En Chequia, la autoridad de auditoría comunicó en su *informe anual de control* que había auditado un instrumento financiero, pero en realidad no lo había hecho.

Carácter plurianual de las operaciones que no se tienen en cuenta para determinar las correcciones financieras

6.52. Los fondos de la política de cohesión prestan apoyo, a través de programas plurianuales, a operaciones cuyos gastos pueden certificarse en diferentes años, siguiendo el progreso de la ejecución. Por tanto, un error detectado en el gasto de una operación en un año puede repercutir en el gasto ya declarado en ejercicios anteriores.

6.53. Siempre que las autoridades de auditoría detecten irregularidades que afecten también a gastos certificados en períodos anteriores, deberán pedir a las autoridades de gestión y certificación que corrijan todos los gastos no subvencionables de las cuentas. En Italia, hallamos una operación del FEDER en la que la autoridad de

auditoría había detectado una irregularidad que afectaba al gasto certificado en períodos anteriores. Sin embargo, el Estado miembro había aplicado una corrección únicamente al gasto que la autoridad de auditoría había incluido en la muestra y comprobado.

Medidas para combatir y denunciar el fraude contra el presupuesto de la UE

6.54. Con arreglo al Derecho de la UE, la Comisión y los Estados miembros deben proteger el presupuesto de la UE frente al fraude y las irregularidades[25]. A tal fin, deben establecer sistemas de control eficaces. En el apartado ***1.48*** figuran los casos de presunto fraude que identificamos en el curso de nuestro trabajo de auditoría en 2022 y que notificamos a la OLAF o a la Fiscalía Europea.

Las autoridades de auditoría abordan de manera insuficiente el riesgo de fraude

6.55. Cuando revisamos el trabajo de las autoridades de auditoría, evaluamos si habían abordado adecuadamente el riesgo de fraude, ya sea a través de secciones específicas en sus listas de comprobación para auditorías de operaciones o a través de otros procedimientos de auditoría específicos para el fraude, como el uso de la herramienta de calificación de riesgos *Arachne*[26].

6.56. Observamos que las autoridades de auditoría abordaron expresamente el riesgo de fraude en el 65 % de las operaciones auditadas en el período 2014-2020 (145 de 222). Se trata de una mejora respecto al 38 % que observamos el año pasado[27], aunque sigue siendo insuficiente.

---

[25] Artículo 72, letra h), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

[26] Arachne es la herramienta específica de extracción de datos que la Comisión ofrece a las autoridades del programa en el ámbito de cohesión para ayudarlas a identificar proyectos que podrían estar sujetos a riesgos de fraude.

[27] Apartado 5.52 del Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

Las autoridades de los Estados miembros no notifican los presuntos casos de fraude en el sistema de gestión de irregularidades

6.57. De conformidad con el RDC, las autoridades de los Estados miembros deben notificar todos los casos de fraude presunto o demostrado relacionados con proyectos financiados por la UE que identifiquen. Deben informar de estos casos incluso si los detectan antes de declarar gastos a la Comisión. Esta obligación se aplica a todos los organismos de investigación y enjuiciamiento del Estado miembro, no solo a las autoridades del programa, y la notificación se realiza a través del sistema de gestión de irregularidades (IMS) gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

6.58. En nuestra muestra, hallamos tres casos en los que las investigaciones en curso sobre fraude no se habían comunicado en el IMS. Las autoridades del programa en los Estados miembros desconocían las investigaciones en curso por parte del órgano de investigación o enjuiciamiento pertinente, o bien habían incumplido su obligación reglamentaria de notificarlas. También nos referimos a la recomendación 5.2 en nuestro Informe Anual relativo a 2020, que la Comisión ha aplicado hasta la fecha en su mayor parte (***anexo 6.2***).

Implementación tardía de nuevas herramientas informáticas para la prospección de datos y la puntuación de riesgos

6.59. En la actualidad, la carta acordada entre la Comisión y las autoridades de los programas en los Estados miembros participantes impide expresamente que la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo tengan acceso a Arachne, la herramienta de puntuación de riesgos.

6.60. La Comisión propuso en 2022 una refundición del Reglamento Financiero[28] que establece el desarrollo y el uso obligatorio de «un sistema informático integrado único para la prospección de datos y la puntuación de riesgos». Esta herramienta agruparía y explotaría los datos sobre los beneficiarios efectivos de los fondos de la UE facilitados por los Estados miembros. En nuestro Dictamen 06/2022, celebramos la propuesta de crear de este sistema informático y permitir su acceso a los organismos

[28] Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (refundición), COM(2022) 223.

de investigación y control tales como la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo[29].

6.61. La Comisión también propuso poner esta herramienta a disposición en 2028. Consideramos que este calendario no está justificado, ya que el marco legislativo vigente para la cohesión ya estipula que los Estados miembros están obligados a proporcionar dichos datos a la Comisión.[30] Por último, la Comisión todavía no ha adoptado medidas legislativas para aclarar más las funciones y responsabilidades de las autoridades de coordinación antifraude en los Estados miembros, como habíamos recomendado en nuestro informe especial 06/2019.[31]

Seguimiento de nuestro informe especial sobre el fraude en el gasto de cohesión

6.62. Cuando realizamos el seguimiento de las recomendaciones de nuestro informe Especial 06/2019, hallamos todavía algunas insuficiencias detectadas en nuestra auditoría anterior. En particular, la Comisión no publicará aún ninguna orientación específica para el período 2021-2027 sobre las medidas contra el fraude ni adoptará medidas para difundir periódicamente buenas prácticas. Por último, cinco Estados miembros no han adoptado aún una estrategia nacional de lucha contra el fraude. Tampoco todas las autoridades de gestión de estos cinco Estados miembros han adoptado políticas de lucha contra el fraude en sus programas (véase el ***anexo 3.1***).

---

[29] Dictamen 06/2022 (con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida).

[30] Dictamen 06/2022 (con arreglo al artículo 322, apartado 1, del TFUE) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida).

[31] Informe Especial 06/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE: las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación».

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividades

6.63. El informe anual de actividades (IAA) es el principal instrumento con que cuentan las direcciones generales de la Comisión para notificar si hay garantías razonables de que los procedimientos de control garantizan la regularidad del gasto.

El indicador clave de resultados de la Comisión sobre la regularidad en los IAA está por debajo del umbral de materialidad, mientras que su estimación del error máximo es superior

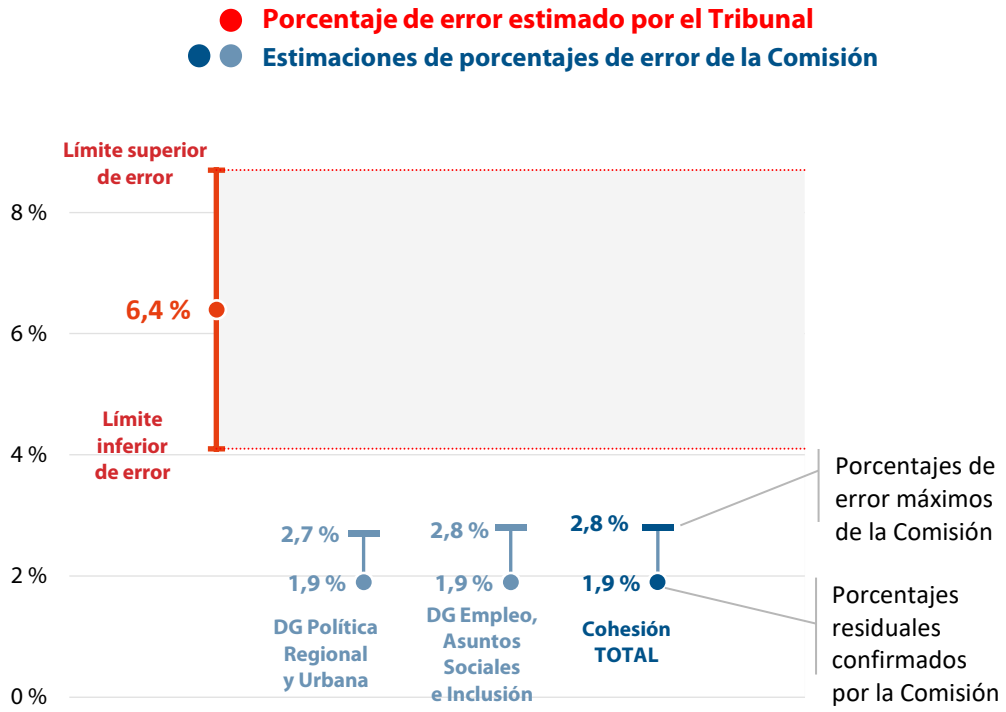
6.64. En el ámbito de cohesión, la Comisión utiliza los porcentajes de error residual individuales comunicados por los Estados miembros, los resultados de su propio trabajo de regularidad y otra información disponible, como nuestras auditorías, para calcular un porcentaje de error medio ponderado. Informa de ese porcentaje como un *indicador clave de resultados* sobre la *legalidad y la regularidad*. Como en ejercicios anteriores, para calcular este indicador, la Comisión excluye el impacto de los anticipos pagados a los instrumentos financieros.

6.65. Respecto del ejercicio contable 2020/2021, la DG Política Regional y Urbana comunicó un indicador clave de resultados del 1,9 % y un «porcentaje máximo» del 2,7 %. Los porcentajes de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión fueron del 1,9 % para el indicador clave de resultados y del 2,8 % para el riesgo máximo. En ambas direcciones generales, el objeto del porcentaje máximo es abordar el riesgo de errores fuera de la muestra de operaciones en PO auditados durante el ejercicio (por la Comisión o por nosotros). Estos porcentajes máximos también pueden contener un tipo complementario o a tanto alzado para los PO no auditados[32].

6.66. En la ***ilustración 6.12*** se presenta una síntesis de los indicadores clave de resultados comunicados por la Comisión en sus IAA de 2022. En el ejercicio contable 2020/2021, estos ICR se sitúan por primera vez fuera del rango de error estimado por nosotros.

[32] Nota a pie de página 65 del IAA de 2022 de la DG Política Regional y Urbana y nota a pie de página 71 del IAA de 2022 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Ilustración 6.12 – Indicadores clave de resultados de la Comisión relativos a cohesión comparados con nuestro porcentaje de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.67. Del mismo modo, en el *informe anual de gestión y rendimiento* de 2022, los indicadores comunicados por la Comisión están fuera de nuestro rango de error (véase la ***ilustración 6.12***).

— Un riesgo combinado en el momento del pago de entre el 1,8 % y el 2,6 %[33] para la rúbrica 2 del MFP en su conjunto, sobre la base de los importes de riesgo concluidos por las distintas direcciones generales.

— Un riesgo combinado en el momento del pago de entre el 1,9 % y el 2,7 %[34] para la subrúbrica 2a del MFP relativa a cohesión, basado también en las estimaciones de las DG para los importes en situación de riesgo y sus indicadores clave de rendimiento.

[33] Volumen III del informe anual de gestión y rendimiento de 2022, anexo 5, página 15.

[34] Volumen II del informe anual de gestión y rendimiento de 2022, anexo 2, página 61.

La Comisión sigue detectando irregularidades a través de sus auditorías de cumplimiento, pero persisten limitaciones inherentes a las revisiones documentales

6.68. La fiabilidad de la información sobre la regularidad que figura en los IAA depende en gran medida de la calidad del trabajo de las autoridades de los programas. La Comisión efectúa revisiones documentales y *auditorías de cumplimiento* para revisar y evaluar la labor de las autoridades de auditoría. En dichas revisiones documentales, comprueba la coherencia de la información sobre la regularidad contenida en los paquetes de fiabilidad. Las revisiones documentales de la Comisión adolecen de limitaciones inherentes para la confirmación del *porcentaje de error total residual*[35], como queda demostrado por los errores adicionales detectados en nuestras auditorías.

6.69. El objetivo de las auditorías de cumplimiento es obtener una garantía razonable de que ninguna insuficiencia grave en los sistemas de gestión y control haya pasado inadvertida, no se haya comunicado y, por tanto, no se haya corregido. En 2022, la Comisión llevó a cabo 27 auditorías de cumplimiento, que a menudo abarcaban programas del FEDER/FC y del FSE/*IEJ*. En 15 de estas auditorías, la Comisión llegó a la conclusión de que se habían subestimado los porcentajes de error residual notificados en los informes anuales de control de las autoridades de auditoría correspondientes al ejercicio 2020/2021; por consiguiente, la Comisión aumentó esos porcentajes. En 10 casos, esto elevó el porcentaje residual por encima del umbral de materialidad del 2 %.

6.70. En nuestro Informe Anual relativo a 2021[36], observamos que la Comisión había mejorado su metodología para estimar el riesgo máximo mediante la inclusión de un complemento para los PO no auditados. Hemos observado que siguen existiendo dos deficiencias: la Comisión no aplica estos complementos en el caso de los PO auditados en ejercicios contables anteriores y, en algunos casos, el nivel de los complementos puede no ser suficiente para representar los errores que la Comisión no ha detectado mediante sus auditorías de cumplimiento. Estas insuficiencias también afectan al riesgo de la Comisión al cierre, puesto que es posible que esta institución no lleve a cabo en todos los casos las correcciones necesarias que sitúen el porcentaje de error residual por debajo del umbral de materialidad.

---

[35] Informe Especial 26/2021: «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE: La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo».

[36] Véanse los apartados 5.59 a 5.62.

La Comisión todavía no ha aplicado correcciones financieras netas

6.71. Las disposiciones legales introducidas para el período 2014-2020 otorgaron a la Comisión más poderes para garantizar que los gastos irregulares dejen de reembolsarse con cargo al presupuesto de la UE, mediante la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas. La Comisión debe aplicar estas correcciones en aquellos casos en que los Estados miembros no detecten deficiencias graves en las condiciones establecidas en el artículo 145, apartado 7, del RDC. Al final de 2022, la Comisión aún no había aplicado ninguna corrección financiera neta.

6.72. Examinamos si, al final de 2022, la Comisión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana) había divulgado información sobre las correcciones financieras netas en curso. La DG Política Regional y Urbana informó de que aún no había aplicado ninguna corrección financiera neta. Conforme al IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, las condiciones para la aplicación de correcciones financieras netas parecían haberse cumplido en un caso y podría iniciarse un procedimiento en 2023.

El cierre del período del programa 2007-2013 sigue en curso

6.73. El 31 de marzo de 2017 se cerraba el plazo para que el Estado miembro presentara los documentos de cierre del período 2007-2013. La Comisión debe entonces emitir sus observaciones en un plazo de cinco meses a partir de la recepción de los documentos de cierre[37]. Sin embargo, no existe un plazo reglamentario para que el Estado miembro responda a estas observaciones. Por este motivo, la Comisión ha fijado en sus directrices de cierre un plazo de dos meses a este respecto, prorrogable previa solicitud. En caso de que sea necesario realizar más actividades de auditoría, el plazo puede ampliarse al período que se estime necesario para finalizar dicho trabajo. Sin embargo, estas directrices solo son vinculantes para la Comisión, no para los Estados miembros. En el Informe Especial 36/2016[38], destacamos que la ausencia de plazos reglamentarios pone en peligro la finalización puntual del cierre.

6.74. Al final de 2022, la DG Política Regional y Urbana había cerrado 276 de los 322 PO correspondientes al período 2007-2013. En el caso de otros 44 PO, la DG Política Regional y Urbana ha efectuado un pago previo al cierre que cubre únicamente

---

[37] Artículo 89 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

[38] Informe Especial 36/2016: «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013».

los importes no impugnados, mientras que otras cuestiones siguen pendientes de resolución (como investigaciones en curso, resultados de auditorías abiertas, recuperaciones pendientes, etc.). La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha cerrado 101 de los 117 PO y preliminarmente otros 13 PO. Seis programas (DG Política Regional y Urbana: dos, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: cuatro) se mantienen plenamente abiertos debido a cuestiones pendientes. Dado que no existe un plazo límite definitivo para el cierre en el marco jurídico, no es posible predecir cuánto tiempo se necesitará para cerrar todos los PO de 2007-2013.

6.75. Para el período 2014-2020, el cierre definitivo de los programas se basará únicamente en los documentos relativos al ejercicio contable final y al informe de ejecución final. No obstante, las autoridades del programa tendrán que abordar aún la evaluación final de la subvencionabilidad de los costes declarados respecto de algunas operaciones, en particular, las inversiones realizadas por instrumentos financieros, la liquidación de los anticipos de ayudas estatales, la evaluación final de los proyectos generadores de ingresos y el tratamiento de las operaciones que no funcionan. Esto puede requerir correcciones financieras adicionales, con el riesgo de retrasar aún más el cierre.

Información sobre varios procedimientos en materia de Estado de Derecho

6.76. Siguiendo nuestra recomendación del informe anual del ejercicio anterior, la Comisión (DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) ha introducido un resumen de la situación de la aplicación por la Comisión del Reglamento de Condicionalidad Presupuestaria 2020/2092 en sus IAA. Al final de 2022, los 27 Estados miembros habrán recibido la prefinanciación para sus programas 2021-2027. Conforme al artículo 15 del Reglamento (UE) 2021/1060, se incluyen Hungría (468 millones de euros) y Polonia (1 700 millones de euros), a pesar de que se impide el reembolso de las solicitudes de pago puesto que ninguno de estos dos países satisface la condición favorecedora horizontal sobre el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusión

6.77. La evidencia de auditoría que hemos obtenido y expuesto en el presente capítulo indica que los gastos en «Cohesión, resiliencia y valores» están afectados por un nivel significativo de error. En lo que se refiere a la rúbrica 2 del MFP, la verificación de las operaciones indica un nivel de error estimado global del 6,4 %.

6.78. Casi todos los errores que hemos cuantificado en este capítulo se refieren al gasto en la subrúbrica 2a, para la que nuestra estimación de error global es del 6,6 %.

6.79. El propósito del marco de control y fiabilidad respecto al gasto de cohesión en el período 2014-2020 era garantizar que los porcentajes de error residual anuales se situaran por debajo del umbral de materialidad. Es necesario aportar más mejoras a la aplicación del marco, tanto por parte de las autoridades del programa de los Estados miembros como la Comisión.

6.80. Nuestras constataciones de auditoría sugieren que los controles de las autoridades de gestión no siempre evitan o detectan eficazmente las irregularidades en los gastos declarados por los beneficiarios. Además, encontramos insuficiencias significativas en el trabajo de varias autoridades de auditoría incluidas en nuestra muestra (véanse los apartados ***6.44*** a ***6.58***). Esto limita la confianza que se puede depositar en su trabajo. El porcentaje de error recalculado se situaba por encima del umbral de materialidad del 2 % en 16 de los 34 paquetes de fiabilidad para el período 2014-2020. La Comisión ajustó los porcentajes de error residual de diez de estos paquetes de fiabilidad a una cifra superior al 2 %. Al hacerlo, también tuvo en cuenta nuestro trabajo de auditoría.

6.81. Desde 2017, los paquetes de fiabilidad de nuestras muestras anuales han representado sistemáticamente más de un tercio de los gastos aceptados por la Comisión. El porcentaje de gastos cubiertos por paquetes de fiabilidad con porcentajes residuales superiores al 2 % aumentó desde el 44 % en 2017 al 61 % en 2022 (véase la ***ilustración 6.10***).

6.82. En el informe anual de gestión y rendimiento de 2022 y en los IAA, la Comisión coincide con nuestra opinión general de que existe un porcentaje significativo de error en el gasto en cohesión. Al mismo tiempo, las estimaciones de

error de la Comisión son significativamente inferiores a las nuestras (véase la ***ilustración 6.12***).

Recomendaciones

6.83. En el ***anexo 6.2*** figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo a 2019. La Comisión había aplicado una de ellas en su mayor parte y la otra en algunos aspectos.

6.84. Asimismo, hemos revisado las recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2020 y 2021 que requerían una acción inmediata o que debían ejecutarse durante 2022 o hasta abril de 2023. También revisamos las recomendaciones de los informes anuales de 2017 y 2018 que aún no se habían aplicado en su totalidad, pero que siguen siendo pertinentes.

6.85. Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 6.1 – Medidas de mitigación para errores recurrentes

Reforzar las medidas diseñadas para abordar los errores recurrentes, específicamente en relación con los costes y proyectos no subvencionables, garantizar una cobertura suficiente de su propio trabajo de auditoría para todas las autoridades de auditoría y divulgar los resultados para reducir la frecuencia y el impacto del gasto irregular.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

Recomendación 6.2 – Notificaciones de grandes proyectos

Verificar, al cerrar los programas 2014-2020, que solo se ha aceptado el gasto vinculado a grandes proyectos notificados, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año.

Fecha de aplicación prevista: A más tardar, en marzo de 2025

Recomendación 6.3 – Auditorías temáticas sobre conflictos de intereses

Planificar y ejecutar auditorías temáticas centradas en los conflictos de intereses para los programas 2021-2027, sobre la base de su propia evaluación de riesgos y a la vista de las deficiencias detectadas.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2024

Recomendación 6.4 – Controles específicos de las correcciones financieras para operaciones plurianuales durante el cierre

Llevar a cabo controles específicos en sus auditorías de cierre del período 2014-2020, con el fin de garantizar que los Estados miembros hayan aplicado la corrección financiera necesaria respecto de los errores detectados en un ejercicio contable que también afecten al gasto en otros ejercicios contables.

Fecha de aplicación prevista: Desde febrero de 2025 hasta el final del cierre de todos los PO de 2014-2020

Recomendación 6.5 – Fiabilidad de las declaraciones responsables

Garantizar que las autoridades de auditoría disponen de los métodos adecuados para comprobar la validez y fiabilidad de las declaraciones responsables y compartir buenas prácticas, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2023

Recomendación 6.6 – Mejorar la sensibilización sobre el riesgo de fraude para garantizar una notificación más eficaz de las sospechas de fraude

a) Planificar y ejecutar auditorías temáticas centradas en la concienciación de las autoridades de gestión sobre los riesgos y en el uso de herramientas de prospección de datos y puntuación de riesgos para los programas 2021-2027.

b) Especificar los requisitos mínimos para que las autoridades de auditoría cubran el riesgo de fraude en sus listas de comprobación y su trabajo de auditoría.

c) Reiterar a los Estados miembros sus obligaciones respecto a la notificación de los fraudes.

Fecha de aplicación prevista: Respecto a la recomendación 6.6, letra a), en diciembre de 2025; en cuanto a las recomendaciones 6.6, letras b) y c), para diciembre de 2023

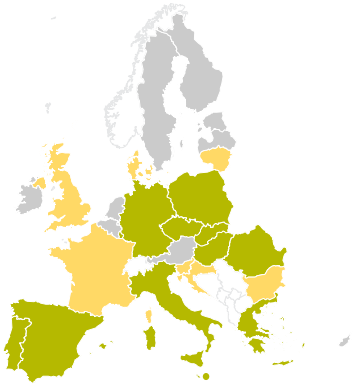
Recomendación 6.7 – Despliegue de la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos

Adelantar la fecha de aplicación de la herramienta informática única integrada para la prospección de datos y la puntuación de riesgos de 2028 a 2025, el primer año en el que se prevé declarar un importe significativo de los gastos de 2021-2027. Mientras tanto, asegurarse de que la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo tengan acceso a Arachne.

Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025

Anexos

Anexo 6.1 – Desglose de nuestra muestra de operaciones y las correspondientes constataciones para la declaración de fiabilidad de 2022



Estado miembro(*)	Aportación de la UE *(millones de euros)*	Operaciones auditadas	Resultados relacionados con las operaciones	
			Errores cuantificables	Errores no cuantificables
Polonia	12 965	40	2	2
Italia	8 320	27	5	
España	7 129	22	7	7
Chequia	3 775	14	6	2
Hungría	3 769	20	7	7
Portugal	3 654	12	5	3
Grecia	3 511	12	1	
Rumanía	3 407	14	3	3
Alemania	2 538	13	5	1
Francia	2 277	6		
Eslovaquia	1 921	13	4	
Cooperación territorial (**)	1 551	6(***)	2	2
Reino Unido	1 191	7		
Croacia	1 150	8		
Lituania	955	7		
Bulgaria	934	7		
Letonia	683	--		
Eslovenia	628	1		
Irlanda	365	--		
Estonia	350	--		
Bélgica	276	--		
Chipre	214	--		
Suecia	205	--		
Finlandia	186	--		
Austria	168	--		
Países Bajos	160	--		
Dinamarca	72	4		
Malta	72	4		3
Luxemburgo	8	4	1	
TOTAL	**62 434**	**241**	**48**	**30**

(*) Nuestra muestra no se ha diseñado para extraer conclusiones a escala de los Estados miembros.
(**) Las contribuciones a la cooperación territorial comprenden el Espacio Alpino (Austria, Alemania, Francia, Italia, Eslovenia) y Europa central (Austria, Croacia, Chequia, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, ocho Estados federados de Alemania y nueve regiones de Italia). Estas contribuciones son transnacionales y no se incluyen en esta ilustración.
(**) Socios auditados de: Austria, Polonia, Alemania, Italia (2) y Eslovenia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 6.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores sobre «Cohesión, resiliencia y valores»

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2017	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 1:** asegurarse de que las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el *FEI* sean adecuadas en los intermediarios financieros. Cuando el BEI o el FEI utilicen procedimientos acordados con auditores externos, la Comisión debería definir las condiciones mínimas de dichos contratos teniendo en cuenta la necesidad de proporcionar garantías y, en particular, la obligación de realizar un trabajo de auditoría suficiente en los Estados miembros. (Fecha de aplicación: Inmediatamente)		El *Reglamento «ómnibus»* introdujo un nuevo requisito que obliga a las autoridades de auditoría a efectuar auditorías de sistemas y de las operaciones relativas a los instrumentos financieros en los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI, pero con exclusión de los programas de la Iniciativa Pyme establecidos antes del 2 de agosto de 2018. La Comisión ha adoptado medidas adicionales mediante la inclusión, en la metodología de auditoría para los instrumentos financieros, de una recomendación relativa a que las autoridades de auditoría sometan a fiscalización a los intermediarios financieros de los instrumentos aplicados por el Grupo BEI, con independencia de cuándo se establecieran. Sin embargo, la metodología no puede ampliar el mandato normativo de las autoridades de auditoría. La Comisión presentó pruebas de que en algunos Estados miembros, las autoridades de auditoría ya realizaban controles en los intermediarios financieros. Sin embargo, nuestras auditorías de 2020 y 2022 (Iniciativa Pyme en España) señalaron que estos controles no se realizan todavía de forma sistemática (en el Estado miembro que auditamos, ni el auditor externo ni las autoridades de auditoría llevaron a cabo una auditoría en los intermediarios financieros). No se han facilitado nuevos elementos para demostrar que esta situación se subsanara en 2022.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 3: subsanar las insuficiencias detectadas en nuestra verificación del trabajo de las autoridades de auditoría en el contexto de las auditorías de regularidad de la Comisión. (Fecha de aplicación: Inmediatamente)		Véanse los apartados 6.58 a 6.64 del Informe Anual relativo a 2018 y 5.48 a 5.62 del Informe Anual relativo a 2019, los apartados 5.43 y 5.44 del Informe Anual relativo a 2020 y los apartados 5.40 a 5.43 del Informe Anual relativo a 2021, y apartado 6.47 del Informe Anual relativo a 2022. A pesar del mayor trabajo de auditoría de conformidad por parte de la Comisión, todavía encontramos insuficiencias en la labor de las autoridades de auditoría.
	Recomendación 4: Abordar 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: (…) iii) presentando un porcentaje de error residual general para la subrúbrica 1b del MFP de cada ejercicio contable. (Fecha de aplicación: Junio de 2019)		El punto iii) se aplica en la mayoría de aspectos puesto que la Comisión realiza una estimación general de la subrúbrica 2a del MFP en el informe anual de gestión y rendimiento. Sin embargo, si una dirección general debe ejecutar el presupuesto conforme a varias rúbricas del MFP, el gasto se asigna a una sola rúbrica de este. En consecuencia, esta estimación no refleja plenamente el gasto subyacente.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 5: Garantizar 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 de manera que se tome únicamente el uso real de los fondos en los perceptores finales para calcular los porcentajes de error residual. (Fecha de aplicación: Antes de que comience la aplicación del marco legislativo posterior a 2020)		El nuevo *Reglamento de disposiciones comunes* para el período 2021-2027 (Reglamento (UE) 2021/1060) establece un pago único anticipado para que los instrumentos financieros sean incluidos en la primera solicitud de pago. En sus respuestas al seguimiento del Informe Anual relativo a 2020, la Comisión declaró su intención de aprobar un acto delegado que obligara a las autoridades de auditoría a excluir este anticipo de la población de auditoría. La Comisión ha reevaluado esta posición e indicó que el anticipo inicial seguirá formando parte de la población auditada del ejercicio contable en cuestión.
	Recomendación 6: efectuar suficientes controles de la regularidad para extraer conclusiones sobre la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría y obtener garantías suficientes sobre la regularidad del gasto a más tardar en los IAA que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas. (Fecha de aplicación: Inmediatamente)		Véase el apartado 5.64 del Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2018	Recomendamos a la Comisión que: **Recomendación 6.1 – Disposiciones de auditoría para los programas de la Iniciativa Pyme** Garantice que: a) la autoridad de auditoría o un auditor seleccionado por el Grupo BEI efectúan controles periódicos en los intermediarios financieros sobre la base de una muestra representativa de los desembolsos a perceptores finales; b) cuando dichos controles resulten insuficientes, se desarrollen y apliquen las medidas de control oportunas para evitar la posibilidad de que en el cierre existan gastos irregulares significativos. (Fecha de aplicación prevista: Inmediatamente)		Nuestras auditorías previas confirmaron que el FEI ya ha efectuado o está efectuando mejoras en sus sistemas de supervisión y control y ha extendido voluntariamente el uso de informes de fiabilidad razonable a los programas de la Iniciativa Pyme. Aunque reconocemos que algunas autoridades de auditoría han realizado ya verificaciones de los intermediarios financieros, todavía no se ha demostrado la plena eficacia de tales medidas. Citamos como ejemplo los resultados de la auditoría a la Iniciativa Pyme España llevada a cabo en el contexto de la declaración de fiabilidad correspondiente al ejercicio 2022.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2019	Recomendamos a la Comisión que: **Recomendación 5.1 – Condiciones de subvencionabilidad de los proyectos** Aclare lo que se entiende por operaciones «concluidas materialmente» o «aplicadas íntegramente». Esto ayudaría a los Estados miembros a verificar que las operaciones son conformes con el artículo 65, apartado 6, del RDC y a evitar la falta de detección de operaciones no subvencionables. Debería aclararse que esta condición se refiere únicamente a los trabajos o actividades necesarios para lograr el resultado de la operación, y no a los aspectos financieros y administrativos. (Plazo: Inmediatamente)		Reconocemos las medidas que la Comisión ya ha iniciado a fin de aclarar los conceptos de operaciones «concluidas materialmente»/«aplicadas íntegramente», como la propuesta de modificar la «tipología de los errores» para el período programático 2021-2027 para abordar la categoría independiente de «proyectos retrospectivos». Sin embargo, la Comisión no ha distribuido dichas aclaraciones ni modificado el concepto de «tipología de errores» entre todos los Estados miembros.
	Recomendación 5.2 – Medidas para aumentar la fiabilidad de los porcentajes residuales notificados por las autoridades de auditoría Analice las principales fuentes de errores no detectados y elabore, junto con las autoridades de auditoría, las medidas necesarias para mejorar la fiabilidad de los porcentajes residuales notificados. (Plazo: Junio de 2021)		A pesar de los esfuerzos de la Comisión, presentados en los IAA de la DG Política Regional y Urbana (2019: p. 25, 2020: pp. 41 a 43 y 2021: pp. 32 y 33) y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2019: p. 37, 2020: pp. 43 y 44 y 2021: p. 49), nuestro trabajo de auditoría respecto a 2020 no mostró una mejora significativa en este sentido (véase, por ejemplo, el apartado 5.38 del Informe Anual relativo a 2020, los apartados 5.40 y 5.41 del Informe Anual relativo a 2021 y los apartados 6.48, 6.49 y 6.50 del Informe Anual relativo a 2022. La Comisión había realizado el análisis de las principales fuentes de errores no detectados.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2020	Recomendamos a la Comisión que: **Recomendación 5.2 – Mantenga un seguimiento del riesgo de fraude en las auditorías de operaciones de las autoridades de auditoría** Recomiende a las autoridades de auditoría que introduzcan explícitamente preguntas en sus listas de verificación sobre riesgos de fraude y que documenten las medidas adoptadas para abordar cualquier riesgo de ese tipo detectado durante una auditoría. Las autoridades de auditoría deberían trabajar en colaboración con los servicios nacionales de coordinación antifraude (AFCOS) y tener en cuenta los casos de presunto fraude o de fraude demostrado notificados a la Comisión a través del sistema de gestión de irregularidades. Remitimos también a nuestras recomendaciones del Informe Especial 6/2019. (Plazo: Junio de 2022)		
	Recomendación 5.3 – Seguimiento de los importes sometidos a una evaluación en curso Solicite a los Estados miembros que incluyan información suficiente en el resumen anual sobre las conclusiones y el seguimiento de operaciones para las que hayan retirado importes objeto de una evaluación en curso de las cuentas. Esto mejoraría la transparencia de las modalidades de supervisión de estos importes por parte de las autoridades de los programas. (Plazo: 2022)		

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2021	**Recomendación 5.1 — Método utilizado para reembolsar a los beneficiarios cuando se aplican OCS para determinar la contribución de la UE al programa** Reitere a las autoridades de gestión los requisitos vinculados al reembolso a los beneficiarios utilizando una metodología que difiere de las opciones de costes simplificados (OCS) utilizadas para calcular los pagos a los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año en el programa operativo del FSE irlandés. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2022)		
	Recomendación 5.2 – Contribución de los regímenes nacionales a la consecución de los objetivos del FSE Garantice que, cuando los PO se basen en los regímenes nacionales existentes, la operación ejecutada contribuya eficazmente a los objetivos del programa, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada en el presente ejercicio en relación con los *NEET* participantes en los programas operativos españoles del FSE/IEJ. (Fecha de aplicación prevista: Noviembre de 2022)		

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 5.3 – Verificación de la condición de *NEET* por parte de las autoridades de los programas Reitere a las autoridades del programa que deben confirmar la condición de *NEET* de los participantes antes de presentar declaraciones de gastos para los programas del FSE/IEJ del período 2014-2020. Estos controles de admisibilidad deben realizarse sobre la base de fuentes fiables y verificadas, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año en los PO del FSE/IEJ francés e irlandés. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2022)		
	Recomendación 5.5 – Pista de auditoría para el muestreo por parte de las autoridades de auditoría Reitere a las autoridades de auditoría que, en virtud del marco jurídico, están obligadas a mantener una pista de auditoría a partir de la cual la Comisión pueda comprobar que sus procedimientos de muestreo son independientes, objetivos y carentes de sesgos. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2022)		

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 5.6 – Estado de Derecho Facilite información en sus *informes anuales de actividades* sobre los procedimientos en curso en materia de Estado de Derecho contra los Estados miembros y cómo tales procesos pueden afectar a la garantía que la Comisión puede obtener sobre la regularidad del gasto de los sistemas nacionales de fiabilidad y control de los países en cuestión. [Fecha de aplicación prevista: Abril de 2023 (próximos IAA)]		Véase el apartado ***6.76*** del Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 7

Recursos naturales y medio ambiente

Índice

	Apartados
Introducción	7.1.-7.14.
Breve descripción	7.2.-7.12.
Objetivos y ámbitos políticos	7.2.-7.4.
Instrumentos de gasto	7.5.-7.12.
Alcance y enfoque de la auditoría	7.13.-7.14.
Regularidad de las operaciones	7.15.-7.27.
Resultados de la verificación de operaciones	7.15.-7.25.
Pagos directos	7.19.
Desarrollo rural, medidas de mercado y otros pagos	7.20.-7.25.
Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago de los Estados miembros	7.26.-7.27.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	7.28.-7.33.
Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca sobre la regularidad del gasto	7.28.-7.32.
Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión	7.33.
Conclusión y recomendaciones	7.34.-7.37.
Conclusión	7.34.-7.35.
Recomendaciones	7.36.-7.37.
Anexos	
Anexo 7.1 – Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y el Reino Unido	

Introducción

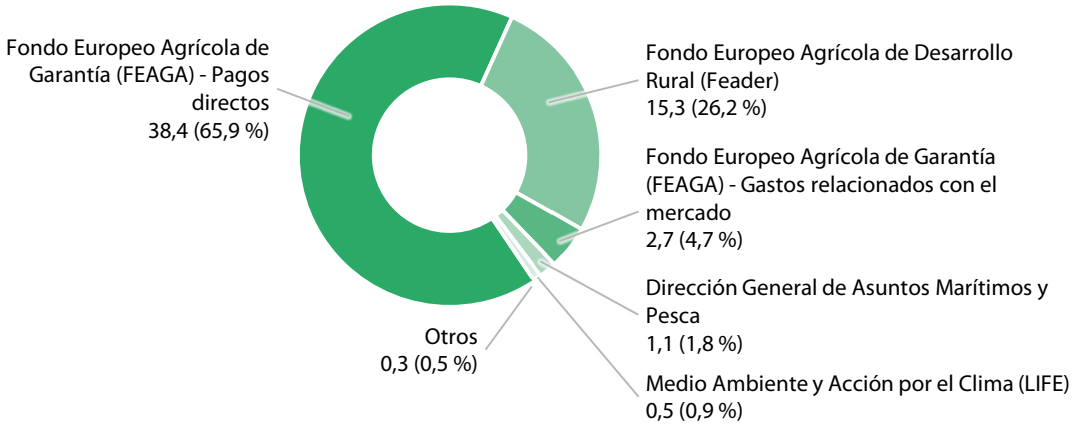
7.1. En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 3 del marco financiero plurianual (MFP) «Recursos naturales y medio ambiente». En la ***ilustración 7.1*** se presenta una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2022.

Ilustración 7.1 – Pagos y población de auditoría

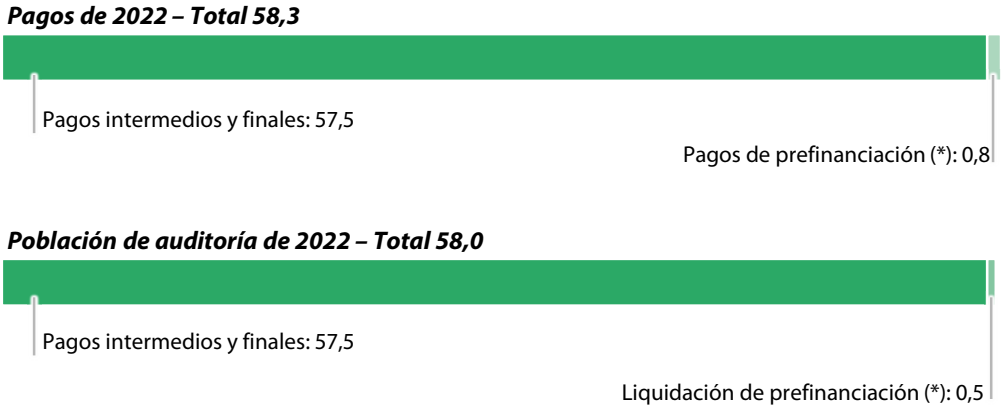
Recursos naturales y medio ambiente
58 300 millones de euros (29,7 % del gasto del presupuesto de la UE)

(miles de millones de euros)

Distribución de pagos de 2022 por fondo



Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

Breve descripción

Objetivos y ámbitos políticos

7.2. La agricultura y el desarrollo rural representan el 97 % del gasto de la UE en «Recursos naturales y medio ambiente», que se aplican a través de la *política agrícola común* (PAC). La PAC tiene tres objetivos generales[1]:

- producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios;
- 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;
- desarrollo territorial equilibrado.

7.3. Si bien la Comisión Europea, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), es la responsable última de la PAC, esta comparte su gestión con los *organismos pagadores* de los Estados miembros. Desde 2015, los *organismos de certificación* independientes de los Estados miembros han emitido dictámenes anuales sobre la *legalidad y regularidad* del gasto.

7.4. Esta rúbrica del MFP también engloba el gasto de la UE en la política pesquera común, financiada a través del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)*, gestionado por la DG de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión, y el *programa LIFE* en favor del medio ambiente y la acción por el clima, gestionado por la DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima. Por primera vez, dentro del MFP 2021-2027, la Dirección General (DG) de Energía también aplica parte del programa LIFE.

Instrumentos de gasto

7.5. Los principales instrumentos de gasto de la PAC son:

- *pagos directos* a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE;

[1] Artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

- *programas de desarrollo rural* de los Estados miembros a nivel nacional y regional, cofinanciados por el presupuesto de la UE y los Estados miembros;

- *medidas de mercado* agrícolas, financiadas íntegramente por el presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas, como las medidas de promoción agroalimentaria, cofinanciadas por los Estados miembros.

7.6. Los pagos directos representan el 66 % del gasto de la rúbrica 3 del MFP (38 400 millones de euros en 2022). Los principales regímenes son:

- el «*régimen de pago básico*» (14 900] millones de euros) y el «*régimen de pago único por superficie*» (4 100 millones de euros), basados en la superficie agrícola declarada por los agricultores, que proporcionan ayuda a la renta;

- el «pago de *ecologización*» (11 000 millones de euros para apoyar las prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente;

- la «*ayuda asociada* voluntaria» (4 100 millones de euros), vinculada a tipos específicos de productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o cultivos proteaginosos).

7.7. Los pagos directos a los agricultores dependen de los derechos, pues su concesión depende del cumplimiento de determinadas condiciones. Estos pagos suponen un menor riesgo de *error* que los pagos sujetos a reembolso, siempre que las condiciones requeridas no sean complejas (véase el ***apartado 1.18***). Los pagos directos se gestionan mediante el *sistema integrado de gestión y control (SIGC)*, que interrelaciona las bases de datos de explotaciones, solicitudes de ayuda, registros de animales y superficies agrícolas. Los organismos pagadores usan el SIGC, que incorpora el *sistema de identificación de parcelas agrarias (SIP)*, sistema de información geográfica basado en múltiples fuentes que ayuda a los agricultores a cumplimentar sus solicitudes de ayuda, y a los organismos pagadores a controlarlos posteriormente. Esto les permite corregir algunos errores en sus solicitudes de ayuda, reduciendo así el riesgo de error.

7.8. El desarrollo rural representa el 26 % del gasto en esta rúbrica del MFP y se divide en dos categorías generales:

- pagos a los agricultores en función de criterios relacionados con el medio ambiente y el clima aplicados a la superficie agrícola o en función del número de animales de la explotación («relacionados con la superficie o los animales»);

- ayudas a proyectos de inversión destinados a apoyar el desarrollo económico y social en zonas rurales («no relacionados con la superficie»). En el ***recuadro 7.1*** figura un ejemplo de proyecto de inversión rural.

Recuadro 7.1

Proyecto de inversión en una zona rural

Un *beneficiario* particular en España recibió apoyo de la medida 19 (Leader) para aumentar la actividad económica en las zonas rurales menos favorecidas, manteniendo y creando al mismo tiempo empleo tras una convocatoria de propuestas para desarrollar empresas en la zona. El objetivo de este proyecto era restaurar un almacén en desuso y preservar los puestos de trabajo de una empresa de distribución en el marco de la estrategia del grupo de acción local para revitalizar una antigua zona industrial. Nuestra auditoría confirmó la finalización de los trabajos y el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad. En las siguientes fotos se muestran las instalaciones de almacenamiento antes y después de la finalización del proyecto.

7.9. Los Estados miembros ejecutan el gasto de la UE a través de programas de desarrollo rural nacionales y regionales. La Comisión aprobó 118 programas de desarrollo rural en los Estados miembros para el período 2014-2020 consistentes en 20 medidas. Tras demorarse la adopción de la legislación para la PAC posterior a 2020,

se prorrogó la duración de los programas hasta el fin de 2022[2]. Se introdujeron medidas adicionales para conceder ayudas temporales excepcionales en respuesta al brote de COVID-19 en 2021[3] y al impacto de la invasión rusa de Ucrania en 2022[4].

7.10. Las medidas de mercado agrícolas, que representan el 4,7 % del gasto de la rúbrica 3 del MFP, incluyen diversos regímenes (por ejemplo, organizaciones de productores de frutas y hortalizas y reestructuración de los viñedos) sujetos a distintas condiciones de subvencionabilidad. En el ***recuadro 7.2*** figura un ejemplo de medida de mercado.

[2] Con arreglo al acuerdo de retirada del Reino Unido, los programas de desarrollo rural de ese antiguo Estado miembro seguirán funcionando hasta el final de 2023 y se cerrará en 2024.

[3] Reglamento (UE) 2020/872, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)* en respuesta al brote de COVID-19.

[4] Reglamento (UE) 2022/1033, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta al impacto de la invasión rusa de Ucrania.

Recuadro 7.2

Ejemplo de medida de mercado

Una organización de productores de Italia recibió apoyo de la UE para modernizar sus instalaciones de manipulación de fruta con el propósito de aumentar la productividad. Durante la visita sobre el terreno confirmamos que la inversión se había efectuado de conformidad con el programa operativo aprobado y que los equipos estaban instalados y operativos. En las siguientes fotos se muestra un elevador de horquilla avanzado y maquinaria de alta precisión para la selección, pesado y envasado de fruta.

7.11. El 3 % restante del gasto de la rúbrica 3 del MFP, principalmente en el contexto de los programas del *FEMP* y de LIFE, también implica diversos criterios de selección, requisitos de subvencionabilidad y métodos de desembolso.

7.12. Las condiciones de subvencionabilidad de la mayor parte del gasto en desarrollo rural, medidas de mercado y otros ámbitos políticos de la rúbrica 3 del MFP ajenos a la PAC son más complejas que las relativas a los pagos directos, y el riesgo de error es mayor (véase el apartado ***1.18***).

Alcance y enfoque de la auditoría

7.13. Nuestro objetivo era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a la rúbrica 3 del MFP en 2022:

a) una muestra estadísticamente representativa de 218 *operaciones*, concebida para estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y que incluía:

   i) 88 pagos directos que abarcaban los regímenes principales;

   ii) 56 operaciones relacionadas con la superficie o los animales en el marco de los programas de desarrollo rural;

   iii) 52 operaciones de desarrollo rural no relacionadas con la superficie;

   iv) 14 operaciones relacionadas con las medidas de mercado;

   v) 8 operaciones en ámbitos de gasto ajenos a la PAC, 4 con cargo al FEMP, 3 con cargo al programa LIFE y 1 en virtud del *acuerdo de colaboración* de pesca sostenible;

b) la coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago de la PAC presentados por organismos pagadores seleccionados a la Comisión;

c) la información sobre regularidad presentada en los *informes anuales de actividades* de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca, y posteriormente incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión;

7.14. Las 218 operaciones objeto de nuestra auditoría abarcan 17 Estados miembros[5] y el Reino Unido. Auditamos los pagos directos en 13 Estados miembros, y nuestra verificación de las operaciones de desarrollo rural cubrieron 20 programas nacionales y regionales en 16 Estados miembros.

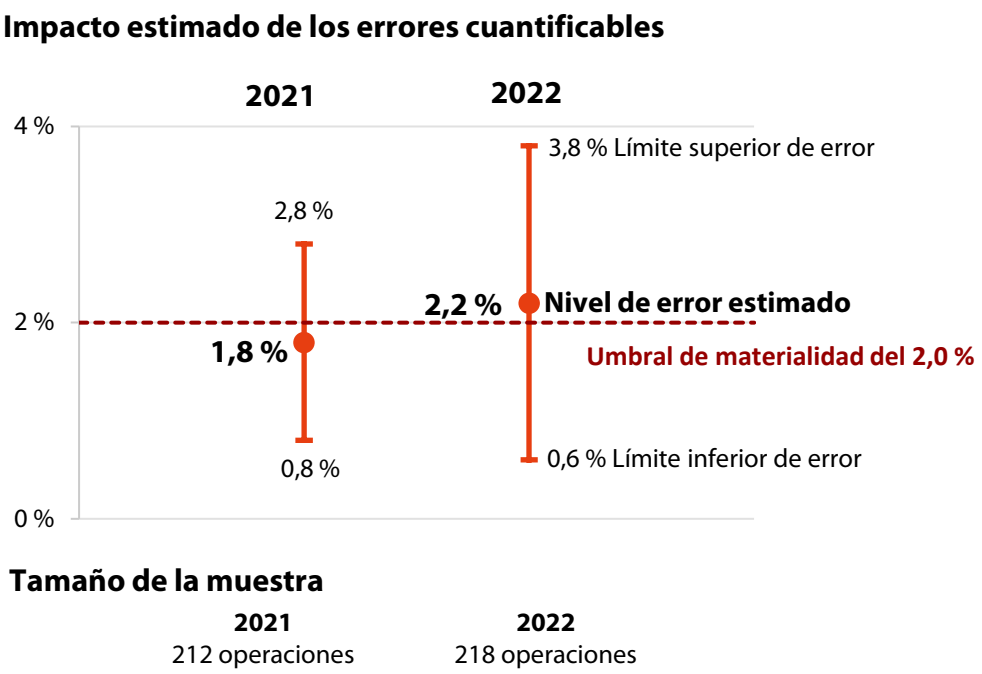
[5] Bulgaria, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia.

Regularidad de las operaciones

Resultados de la verificación de operaciones

7.15. 46 de las 218 operaciones examinadas (el 21 %) contenían errores. Sobre la base de los 32 errores cuantificados, estimamos que el porcentaje de error de la rúbrica 3 del MFP ascendía al 2,2 % (véase la ***ilustración 7.2***).

Ilustración 7.2 – Resultados de la verificación de las operaciones

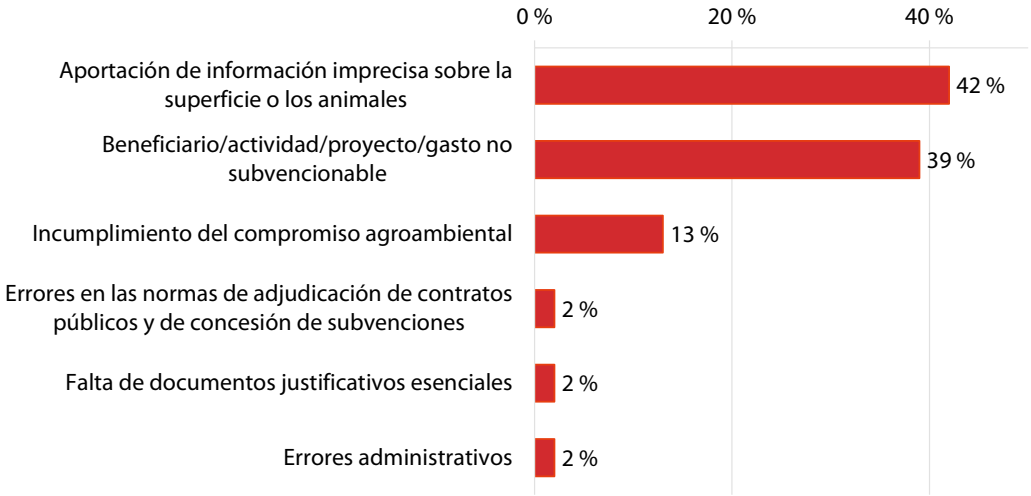


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.16. La mayoría de los errores cuantificados constatados afectaban a operaciones de desarrollo rural (21). Hallamos 7 *errores cuantificables* en pagos directos, 2 en medidas de mercado, y 2 en gasto ajeno a la PAC. Asimismo, detectamos 15 problemas de cumplimiento sin incidencia en el porcentaje de error. Por ejemplo, hallamos un caso en el que la *autoridad de gestión* no comprobó suficientemente la moderación de los costes de los servicios prestados a un beneficiario por partes vinculadas. En el ***anexo 7.1*** se presenta una visión general de los pagos realizados en el marco de la rúbrica 3 del MFP y de los resultados de nuestra verificación de las operaciones por Estado Miembro.

7.17. En la ***ilustración 7.3*** se presenta un desglose de nuestro *nivel de error* estimado para 2022 por categoría de error.

Ilustración 7.3 – Gran parte del *nivel de error estimado* corresponde a la aportación de información imprecisa sobre la superficie o los animales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.18. Las autoridades de los Estados miembros y la Comisión habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 49 operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para los cálculos del Tribunal, ya que reducían su nivel de error estimado de este capítulo en 0,9 puntos porcentuales. En 19 casos de *errores cuantificables*, las autoridades de los Estados miembros y la Comisión disponían de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por los Estados miembros y la Comisión o por los auditores contratados por los beneficiarios, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,3 puntos porcentuales más bajo.

Pagos directos

7.19. En las 88 operaciones de pagos directos verificadas, solo detectamos 6 errores cuantificables de carácter menor, porque los agricultores exageraron la superficie subvencionable de las tierras agrícolas. Hallamos asimismo un error cuantificable importante, en el que la actividad agrícola declarada no se había llevado a cabo (véase el ***recuadro 7.3***).

Recuadro 7.3

Ejemplo de declaración incorrecta de una actividad agrícola

Un agricultor de Italia recibió *ayuda directa* para mantener un cultivo permanente (limoneros) en gran parte de su explotación (señalada en azul). En las fotografías aéreas no se apreciaban hileras de árboles similares a las de las parcelas agrarias adyacentes. En nuestra visita sobre el terreno se confirmó que la superficie declarada ni tenía ningún limonero ni se había mantenido en condiciones para la explotación agrícola durante varios años. Las autoridades nacionales no habían identificado este error.

Fuente: Proporcionado por el organismo pagador de Italia AGEA.

Desarrollo rural, medidas de mercado y otros pagos

Gasto de desarrollo rural relacionado con la superficie o los animales

7.20. Examinamos 56 pagos de desarrollo rural basados en la superficie o el número de animales declarados por los agricultores. Entre ellos figuraban pagos para cumplir *compromisos agroambientales y climáticos específicos*, pagos de compensación para la agricultura ecológica, y pagos a agricultores en zonas con limitaciones naturales.

7.21. En 15 de las 56 operaciones de desarrollo rural relacionadas con la superficie o los animales que verificamos se detectaron errores. Constatamos 13 errores cuantificables, 9 de ellos relacionados con la declaración excesiva de la superficie subvencionable. En las cuatro constataciones restantes, las fuentes de error eran, entre otras, un beneficiario no subvencionable, incumplimientos de compromisos agroambientales y climáticos, incumplimiento de compromisos en materia de bienestar animal, y declaración de un viñedo para el cual el agricultor carece de derechos de plantación.

Proyectos de inversión

7.22. Examinamos 52 pagos de desarrollo rural a proyectos de inversión, como inversiones en activos físicos, desarrollo agrícola y empresarial (incluida la ayuda a la creación de empresas para los jóvenes agricultores) y gestión de riesgos (seguros).

7.23. Contabilizamos errores en 8 pagos, derivados de la declaración por los beneficiarios de gastos o actividades que no cumplían las condiciones de subvencionabilidad (2 errores superiores al 20 %). Por ejemplo, en un caso, un beneficiario de Francia había recibido ayuda a la creación de empresas para los jóvenes agricultores, pese a haber dirigido una explotación agrícola durante más de diez años.

Medidas de mercado

7.24. En las 14 *operaciones de mercado* verificadas. hallamos 2 casos en los que los organismos pagadores habían reembolsado gastos no subvencionables (uno superior al 20 %).

Ámbitos marítimo, pesquero, medioambiental y de acción por el clima

7.25. En los ámbitos marítimo, pesquero, medioambiental y de acción por el clima auditamos 8 operaciones y hallamos 2 errores cuantificables en las operaciones de *gestión directa*.

Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago de los Estados miembros

7.26. Cada año, los Estados miembros presentan a la Comisión datos sobre sus controles de los pagos de ayuda (estadísticas de control), así como datos sobre los pagos efectuados a los beneficiarios. Estos datos sirven de base a la Comisión para reembolsar los fondos de la UE a los Estados miembros. Con respecto al ejercicio 2022,

examinamos la calidad y la coherencia de estas estadísticas de control y de los datos de pago comunicados por 6 organismos pagadores seleccionados en nuestra muestra de pagos directos. Desde que llevamos a cabo este ejercicio por vez primera en el ejercicio 2020, hemos examinado las estadísticas de control y de los datos de pago de 23 organismos pagadores.

7.27. Detectamos algunas incoherencias entre los datos de control y los de los pagos, que se debieron en gran medida a los diferentes calendarios de actualización de los dos conjuntos de datos. Mientras que los datos de control son estáticos, preparados el 15 de julio de cada año, los organismos pagadores actualizan de manera continua los datos de sus pagos durante el ejercicio. Las actualizaciones se basan en los cambios que se producen en el beneficiario (por ejemplo, la retención de transferencias) o en el organismo (como consecuencia de sus controles). A pesar de estas incoherencias, constatamos que los sistemas de los organismos pagadores seleccionados calcularon de forma fiable los pagos de la ayuda, teniendo en cuenta correctamente los ajustes resultantes de los datos de control.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca sobre la regularidad del gasto

7.28. El director de cada *organismo pagador* facilita a la DG Agricultura y Desarrollo Rural una declaración de gestión anual sobre la *eficacia* de sus sistemas de gestión y control, así como sobre la legalidad y la regularidad de sus gastos. Asimismo, los Estados miembros facilitan información anual sobre sus controles administrativos y sus controles sobre el terreno («estadísticas de control»).

7.29. Desde 2015, para proporcionar más garantías, se exige a los organismos de certificación que emitan un dictamen anual por cada organismo pagador sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso hayan solicitado los Estados miembros.

7.30. La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza los porcentajes de error notificados en las estadísticas de control, y realiza ajustes basados en los resultados de las auditorías de los organismos de certificación, así como en sus propias auditorías de los sistemas y gastos de los organismos pagadores, con el fin de calcular una cifra de «riesgo en el momento del pago» para los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado. Los ajustes derivados del propio análisis de la DG Agricultura y Desarrollo Rural dan lugar a correcciones. La DG Agricultura y Desarrollo Rural deduce del «riesgo en el momento del pago» su estimación de futuras *correcciones financieras* y recuperaciones para calcular el «importe final de riesgo».

7.31. Las estadísticas de control notificadas por los organismos pagadores indicaban un nivel de error equivalente al 1,1 % del gasto de la PAC en conjunto. Teniendo en cuenta el trabajo de los organismos de certificación y sus propias auditorías, la DG Agricultura y Desarrollo Rural calculó que el «importe estimado en riesgo en el momento del pago» se situaba en 996 millones de euros, es decir, en torno al 1,8 % del gasto total de la PAC en 2022. La DG Agricultura y Desarrollo Rural estimó un riesgo en el momento del pago (porcentaje de error ajustado) de alrededor del 1,3 % en los pagos directos, del 2,7 % en desarrollo rural y del 2,9 % en medidas de mercado.

7.32. También llevamos a cabo una revisión limitada de la información sobre la regularidad presentada en el informe anual de actividades de la DG Asuntos Marítimos y Pesca. Observamos que la metodología para el cálculo del riesgo final en el momento del pago (o del *cierre*) de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la DG Asuntos Marítimos y Pescase ajustaba a las directrices de la Comisión.

Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión

7.33. La estimación por parte de la Comisión del riesgo en el momento del pago en el ámbito de «Recursos naturales», según su informe anual de gestión y rendimiento, se sitúa en el 1,8 %.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

7.34. La evidencia de auditoría general obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que el conjunto de los gastos en «Recursos naturales y medio ambiente» están afectados por un nivel de error material (véase el apartado ***7.15***). En esta rúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones señala que el nivel de error estimado global es del 2,2 %.

7.35. Nuestros resultados indican que el nivel de error no era significativo en los pagos directos, y que representaba el 66 % del gasto con cargo esta rúbrica del MFP, mientras que, en otros ámbitos de gasto (desarrollo rural, medidas de mercado, marítimo, pesca, medio ambiente y acción por el clima), representaba el 34 % del gasto. Asimismo, observamos que el número de pequeñas declaraciones excesivas de las superficies, tanto en los pagos directos como en las medidas de desarrollo rural, provocó un aumento en el número de errores, que pasaron de 4 en 2021 a 16 en 2022, lo cual puede indicar insuficiencias específicas en la gestión del sistema de identificación de parcelas en algunos Estados miembros.

Recomendaciones

7.36. Examinamos las recomendaciones que formulamos en nuestros tres últimos informes anuales, en los cuales no hay recomendaciones con fecha de aplicación prevista para 2022. Todas las recomendaciones de los informes anuales 2019-2021 bien han sido aplicadas y notificadas en un informe anual anterior[6] o su fecha de aplicación prevista es posterior a 2022[7].

7.37. A partir de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

---

[6] Informe anual relativo a 2019, recomendación 6.1, que notificamos como «aplicada en algunos aspectos» en el informe anual relativo a 2021.

[7] Informe anual relativo a 2021, recomendaciones 6.1 y 6.2,con fechas de aplicación prevista para 2023 y 2025.

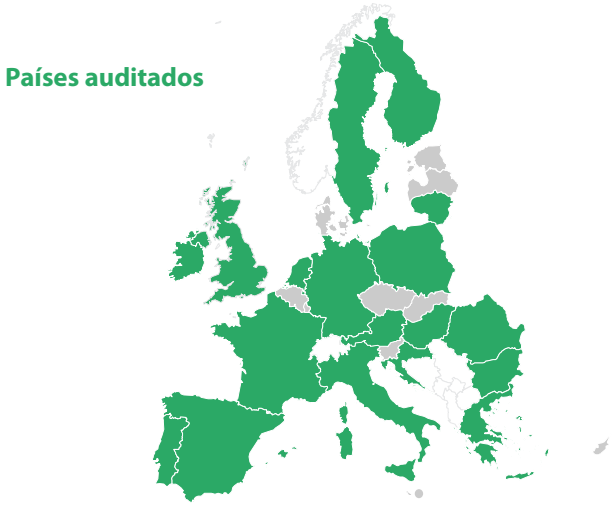
Recomendación 7.1 – Supervisar la calidad de los datos sobre la superficie agrícola

Dado que la superficie agrícola será la base de los indicadores de rendimiento de la nueva PAC 2023-2027, seguir supervisando la exactitud con que os Estados miembros evalúan las superficies subvencionables en el sistema de identificación de parcelas.

Fecha de aplicación prevista: 2024

Anexos

Anexo 7.1 – Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y el Reino Unido



Estado miembro / país	Aportación de la UE (millones de euros)	Operaciones auditadas	Errores cuantificables	Errores no cuantificables
Gasto de la PAC	**56 079**	**210**	**30**	**10**
Francia	9 450	32	8	4
España	6 992	24	1	0
Alemania	6 371	22	1	2
Italia	5 914	22	4	1
Polonia	4 787	20	3	1
Rumanía	2 992	12	0	0
Grecia	2 880	12	1	0
Hungría	1 983	8	1	0
Irlanda	1 579	4	2	1
Portugal	1 458	10	1	0
Austria	1 339	4	2	1
Bulgaria	1 055	8	1	0
Suecia	1 008	10	1	0
Finlandia	997	4	1	0
Países Bajos	835	9	1	0
Lituania	823	4	0	0
Croacia	759	8	1	0
Reino Unido	291	4	1	0
EM no auditados	4 567	s. o.	s. o.	s. o.
Otros gastos	**2 197**	**8**	**2**	**5**
TOTAL	**58 276**	**218**	**32**	**15**

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

Capítulo 8

Migración y gestión de las fronteras
Seguridad y defensa

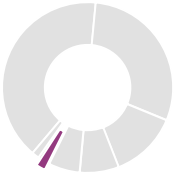
Índice

	Apartados
Introducción	8.1.-8.9.
Breve descripción	8.2.-8.8.
Alcance y enfoque de la auditoría	8.9.
Regularidad de las operaciones	8.10.-8.11.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	8.12.-8.15.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	8.16.-8.18.
Conclusión y recomendaciones	8.19.-8.21.
Conclusión	8.19.
Recomendaciones	8.20.-8.21.
Anexos	
Anexo 8.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Migración y gestión de las fronteras» y «Seguridad y defensa»	

Introducción

8.1. En el presente capítulo se exponen nuestras conclusiones sobre las rúbricas 4 («Migración y gestión de las fronteras») y 5 («Seguridad y defensa») del *marco financiero plurianual (MFP)*. En el anterior período del MFP, estas rúbricas se presupuestaron y registraron principalmente en la rúbrica 3 del MFP («Seguridad y ciudadanía»). En la ***ilustración 8.1*** y la ***ilustración 8.2*** se ofrece una sinopsis de las principales actividades y del gasto realizado con cargo a esta rúbrica en 2022.

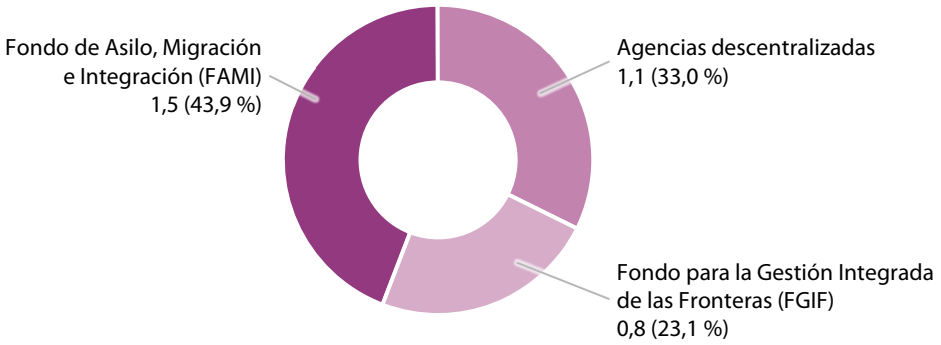
Ilustración 8.1 – Pagos y población de auditoría – Migración y gestión de las fronteras



Migración y gestión de las fronteras
3 400 millones de euros (1,7 % del gasto del presupuesto de la UE)

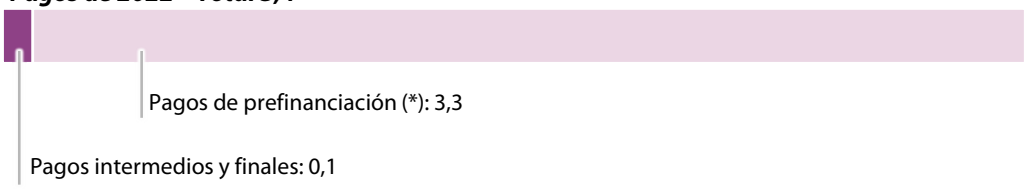
(miles de millones de euros)

Distribución de pagos de 2022 por fondo

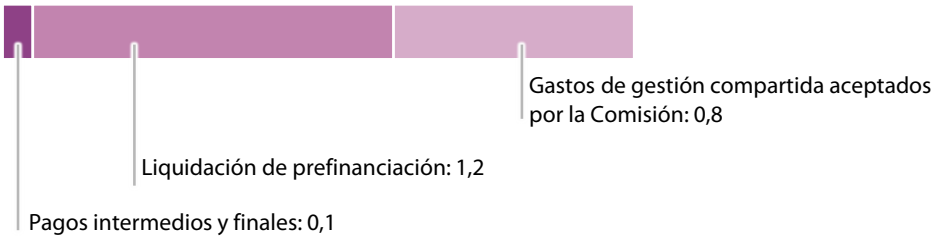


Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos

Pagos de 2022 – Total 3,4



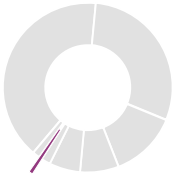
Población de auditoría de 2022 – Total 2 100



(*) La prefinanciación también incluye anticipos anuales en régimen de *gestión compartida*. Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes, los *pagos de prefinanciación* efectuados en 2022, pero no *liquidados* en ese ejercicio, no forman parte de nuestra población de auditoría (para más detalles, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

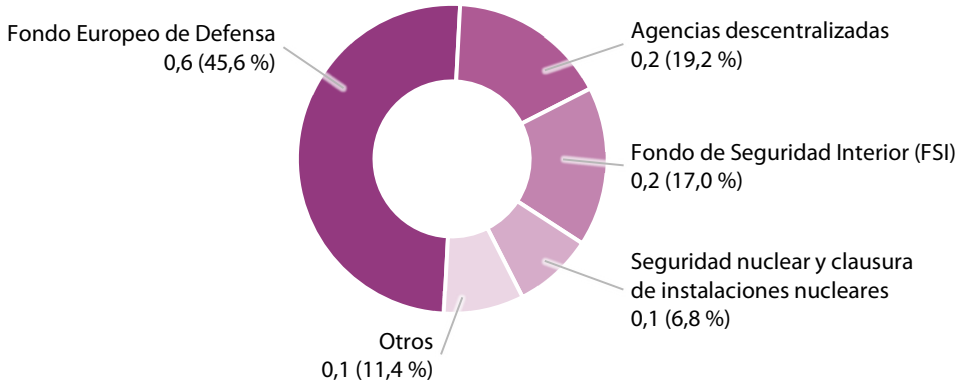
Ilustración 8.2 – Pagos y población de auditoría – Seguridad y defensa



Seguridad y defensa
1 200 millones de euros (0,6 % del gasto del presupuesto de la UE)

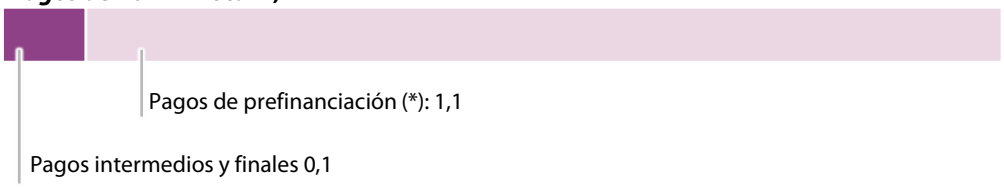
(miles millones de euros)

Distribución de pagos de 2022 por fondo

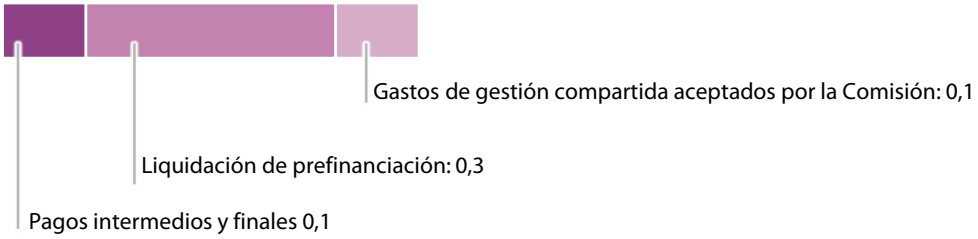


Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos

Pagos de 2022 – Total 1,2



Población de auditoría de 2022 – Total 0,5



(*) La prefinanciación también incluye anticipos anuales en régimen de gestión compartida. Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes, los pagos de prefinanciación efectuados en 2022, pero no liquidados en ese ejercicio, no forman parte de nuestra población de auditoría (para más detalles, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2022.

Breve descripción

8.2. En vista de la creciente importancia que han adquirido en los últimos años la migración y la gestión de las fronteras, la Unión Europea (UE) ha establecido la

rúbrica 4 del MFP 2021-2027, dedicada específicamente a estos ámbitos políticos, como se muestra en la ***ilustración 8.1***. Una parte importante del gasto en este ámbito en 2022 sigue estando relacionada con la finalización de los proyectos y regímenes pendientes del MFP 2014-2020. Así pues, la mayor parte de nuestra población de auditoría procede de la liquidación del *Fondo de Asilo, Migración e Integración*[1] *(FAMI)* para 2014-2020 y la finalización de la financiación del *Fondo de Seguridad Interior* – instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados[2] (FSI-Fronteras y Visados). El FAMI 2014-2020 tenía como objetivo contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios, así como aportar un enfoque común de la UE sobre el *asilo* y la inmigración. El objetivo del FSI-Fronteras y Visados era contribuir a garantizar un alto nivel de seguridad en la Unión, facilitando al mismo tiempo los viajes legítimos, mediante un nivel elevado y uniforme de control de las *fronteras exteriores* y la tramitación eficaz de los visados Schengen.

8.3. Para el MFP 2021-2027, estos fondos correspondientes a 2014-2020 han sido sustituidos, respectivamente, por un nuevo FAMI[3] y por el *Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados*[4] *(IGFV)* del *Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (FGIF)*. El objetivo del FAMI para 2021-2027 es contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política común de asilo e inmigración. El objetivo del IGFV es favorecer en las fronteras exteriores de la Unión una gestión integrada de las fronteras sólida y eficaz, garantizando un alto nivel de seguridad y salvaguardando la libre circulación de personas en el territorio de la UE.

8.4. Otro ámbito de gasto significativo para la rúbrica 4 del MFP es la financiación de tres *agencias descentralizadas* (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas [*Frontex*], la *Agencia de Asilo de la Unión Europea* [*EUAA*] y la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia [*eu-LISA*]) que participan activamente en la aplicación de las prioridades clave de la UE en los ámbitos de la migración y la

---

1 Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

2 Reglamento (UE) n.º 515/2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados.

3 Reglamento (UE) 2021/1147, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

4 Reglamento (UE) 2021/1148, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

gestión de las fronteras. Informamos por separado sobre las agencias en nuestros informes anuales específicos.

8.5. En el MFP 2021-2027, la rúbrica 5 está dedicada a Seguridad y defensa, como se muestra en la ***ilustración 8.2***. El componente «seguridad» incluye la financiación procedente del Fondo de Seguridad Interior (FSI) para el período 2021-2027[5], la finalización de la financiación procedente del Fondo de Seguridad Interior – Policía (FSI-P) para el período 2014-2020[6], la financiación para la clausura nuclear (apoyo financiero de la UE a la clausura de instalaciones nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia), y la financiación para tres agencias descentralizadas de la UE en el ámbito de la seguridad (el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías [OEDT], la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial [Europol], y la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial [CEPOL]). El componente «defensa» incluye el Fondo Europeo de Defensa[7], que apoya proyectos de colaboración en materia de defensa en todas las fases de investigación y desarrollo.

8.6. El FSI para el período 2021-2027 tiene un alcance más reducido que el anterior (ya que los objetivos del FSI-Fronteras y Visados 2014-2020 se han transferido a otro instrumento), y ahora se dedica a los objetivos del FSI-P para 2014-2020. Su finalidad es contribuir a garantizar un alto nivel de seguridad en la UE, en particular mediante la prevención y la lucha contra el terrorismo, la radicalización, la delincuencia grave y organizada y la ciberdelincuencia, mediante la asistencia y protección a las víctimas de delitos, así como mediante la preparación, protección y gestión eficaz de los incidentes, riesgos y crisis relacionados con la seguridad. Una parte importante del gasto en este ámbito en 2022 estuvo relacionada con la finalización de los proyectos y regímenes pendientes del MFP 2014-2020.

8.7. La gestión de la mayor parte de la financiación del FAMI y del FSI para el período 2014-2020, y de la mayor parte de la financiación del FAMI, del IGFV y del FSI para el período 2021-2027, se realiza de forma compartida entre los Estados miembros (o los países asociados a Schengen) y la Dirección General (DG) de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión. En el marco de este sistema, los Estados miembros ejecutan programas nacionales plurianuales que han sido aprobados por la Comisión.

---

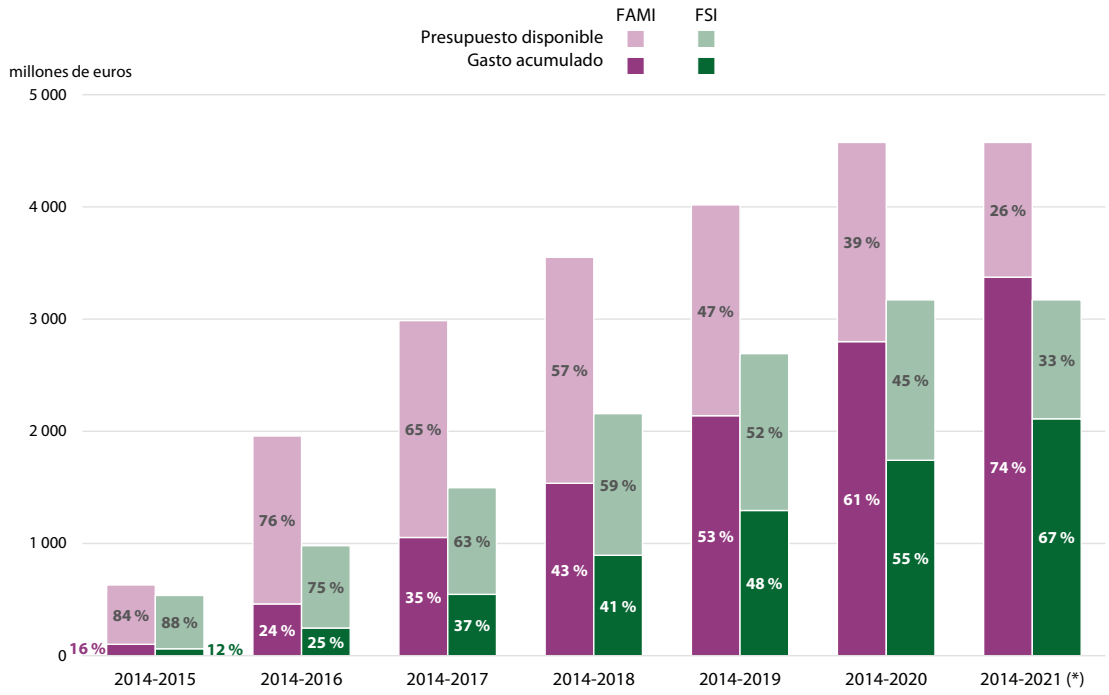
[5] Reglamento (UE) 2021/1149, por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior.

[6] Reglamento (UE) n.º 513/2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis.

[7] Reglamento (UE) 2021/697, por el que se establece el Fondo Europeo de Defensa.

8.8. Desde 2019, los Estados miembros han intensificado la aplicación de sus programas nacionales del FAMI y del FSI para el período 2014-2020. No obstante, siguen sin desembolsarse considerables importes (el 26 % en el caso del FAMI y el 33 % en cuanto al FSI al final de 2022), pese a que la financiación para el período 2014-2020 debe gastarse antes del fin de junio de 2024[8]. En la ***ilustración 8.3*** se muestra el gasto declarado por los Estados miembros a la Comisión para su reembolso desde el inicio del *período de programación* 2014-2020.

Ilustración 8.3 – Progreso de los programas nacionales del FAMI y del FSI para el período 2014-2020



(*) El gasto del FAMI/FSI en los Estados miembros es declarado a la Comisión y aprobado por esta el año después de que se haya contraído. Así pues, las cuentas de la Comisión para 2022 muestran el gasto de los Estados miembros para 2021.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión (programas nacionales y decisiones de *liquidación* hasta el final de 2022).

[8] Reglamento (UE) 2022/585, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 514/2014, (UE) n.º 516/2014 y (UE) 2021/1147.

Alcance y enfoque de la auditoría

8.9. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto las rúbricas del MFP examinadas en el presente capítulo en 2022:

a) Una muestra de veintitrés operaciones que, si bien contribuye a la *declaración de fiabilidad* global, no es representativa del gasto con cargo a estas rúbricas del MFP. Por tanto, no podemos proporcionar una *estimación del porcentaje de error* de estas rúbricas. La muestra consistió en:

— Catorce operaciones en régimen de gestión compartida con los Estados miembros (dos operaciones por Estado miembro: Alemania, Letonia, Rumanía, España y el Reino Unido para la rúbrica 4 del MFP; Croacia y Chequia para la rúbrica 5 del MFP);

— siete en régimen de *gestión directa* de la Comisión (cinco para la rúbrica 4 del MFP, dos para la rúbrica 5 del MFP) y dos en régimen de *gestión indirecta* (una para la rúbrica 4 del MFP y una para la rúbrica 5 del MFP).

También tuvimos en cuenta los resultados de nuestras *auditorías de cumplimiento* de las agencias.

b) La información sobre *regularidad* presentada en el *informe anual de actividades* de la DG Migración y Asuntos de Interior de la Comisión, e incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

c) Sistemas seleccionados, que se referían al modo en que las *autoridades de auditoría* de seis Estados miembros (Alemania, España y Rumanía, en el caso del FAMI; Letonia respecto al IGFV; Chequia y Croacia para el FSI) se están preparando para el FAMI, el IGFV y el FSI para el período 2021-2027.

Regularidad de las operaciones

8.10. De las 23 operaciones que examinamos, 11 (el 48 %) contenían *errores*. Hemos cuantificado 9 errores que tuvieron una *incidencia* en los importes con cargo al presupuesto de la UE. Estos errores se referían a gastos no subvencionables (por ejemplo, algunos costes de personal o equipos, el *impuesto sobre el valor añadido*) y a cuestiones de *contratación pública*. En el ***recuadro 8.1*** se muestran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 8.1

Costes no subvencionables de personal y equipos

Auditamos un proyecto del FAMI gestionado directamente por la DG Migración y Asuntos de Interior comprendido en la categoría de *acciones de la Unión*. Consistía en impartir formación en competencias informáticas a los refugiados para facilitar su integración en el mercado laboral. Cinco cobeneficiarios ejecutaron el proyecto. Comprobamos una muestra de diez partidas incluidas en la declaración de gastos.

En tres partidas, hallamos gastos de personal no subvencionables. En un caso, el contrato de trabajo del gestor del proyecto fue sustituido durante el proyecto por un contrato de servicios, lo que supuso un aumento significativo de sus costes de personal. Este incremento no se ha considerado subvencionable, ya que no se produjo un cambio correlativo en las tareas asignadas. En otro caso, los costes de personal declarados respecto de un efectivo con un contrato de servicios eran significativamente superiores a los de otros dos miembros del personal con contratos de empleo que desempeñaban tareas similares (en un 42 % y en un 34 %, respectivamente). En un tercer caso, la tarifa diaria cobrada al proyecto por un consultor era más del doble de la acordada en el contrato de consultoría.

En otras dos partidas, hallamos costes de equipo no subvencionables relacionados con la adquisición de ordenadores. Según el acuerdo de subvención, los costes subvencionables para los equipos se limitaban a la amortización en que se había incurrido durante el período de ejecución del proyecto, pero la DG Inmigración y Asuntos de Interior había aceptado efectivamente como subvencionable la totalidad de los costes de adquisición.

Globalmente, consideramos que el 19,4 % de los gastos aceptados (por un importe total de 706 592,15 euros) no podía acogerse a la financiación de la UE. Algunos cobeneficiarios presentaron certificados de auditoría para justificar sus declaraciones de gastos, pero los auditores externos no habían notificado ninguno de los errores descritos anteriormente. La DG Migración y Asuntos de Interior tampoco halló estos errores a través de sus comprobaciones previas al pago.

Costes declarados de alojamiento no subvencionables debido a irregularidades en los procedimientos de contratación pública

Auditamos un proyecto del FAMI en régimen de gestión compartida con España. El proyecto fue ejecutado por una organización sin ánimo de lucro («el *beneficiario*») y consistió principalmente en el suministro de alojamiento (incluidas las comidas) a los solicitantes de protección internacional. Haciendo uso del informe final de ejecución del proyecto presentado por el beneficiario a la autoridad española responsable en noviembre de 2021, comprobamos una muestra de diez partidas incluidas en la declaración de gastos, ocho de las cuales eran facturas correspondientes al alquiler de habitaciones y a comidas.

Auditamos el procedimiento de contratación que condujo a la firma de un contrato con una agencia de viajes para el alojamiento y las comidas. El valor de los servicios prestados en virtud de este contrato durante la ejecución del proyecto ascendió a 2 400 492,85 euros. Constatamos que el beneficiario había incumplido los requisitos aplicables para la publicación del anuncio de licitación. Además, de conformidad con el pliego de condiciones, el licitador seleccionado debía proporcionar una garantía tras la adjudicación del contrato. La base de cálculo de la garantía se había modificado justo antes de que finalizara el plazo de presentación de ofertas. Este cambio había reducido significativamente el importe de la garantía, pero no se había comunicado adecuadamente a los posibles licitadores. Por lo tanto, la garantía actuó como un obstáculo a la competencia, ya que su importe inicial más elevado podría haber disuadido a algunos licitadores potenciales de presentar su candidatura. Además, el beneficiario no estableció ninguna metodología para evaluar objetivamente las ofertas con respecto a los criterios de adjudicación. Estimamos que, consideradas en su conjunto, estas *irregularidades* suponían una falta de transparencia en el procedimiento y una motivación insuficiente para la adjudicación del contrato a la agencia de viajes.

También auditamos un procedimiento de contratación pública que había dado lugar a la firma de un contrato con un hotel por un valor máximo de 417 240 euros. Dado que el beneficiario llevó a cabo el procedimiento de contratación mediante comunicación oral y no pudo aportar ninguna prueba documental en su momento, no pudimos verificar si se había llevado a cabo realmente un procedimiento de contratación. Esta falta de pruebas nos llevó a concluir que el contrato se había adjudicado directamente al hotel. Por lo tanto, consideramos que el 100 % de los costes declarados respecto a este procedimiento concreto de contratación no eran subvencionables.

En general, consideramos que el 40,7 % de los gastos auditados para este proyecto del FAMI no podía optar a la financiación de la UE.

8.11. También hallamos cuatro casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras (pero sin incidencia en el presupuesto de la UE). Estas irregularidades se referían, por ejemplo, a una *pista de auditoría* insuficiente para verificar los importes facturados.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

8.12. En relación con el FAMI, el IGFV y el FSI para el período 2021-2027, evaluamos el trabajo de seis autoridades de auditoría de los Estados miembros (Alemania, España y Rumanía para el FAMI; Letonia para el IGFV; Chequia y Croacia para el FSI) en cuanto a los siguientes aspectos:

a) el modo en que la aplicación del nuevo *Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)*[9] afectaba a estas autoridades de auditoría;

b) cómo tenían en cuenta los requisitos específicos del RDC en relación con el FAMI, el IGFV y el FSI;

c) si la transferencia de competencias entre las autoridades de auditoría se había organizado adecuadamente (en el caso de los Estados miembros en los que las autoridades de auditoría del FAMI y el FSI para el período 2014-2020 no eran las mismas que para el período 2021-2027).

8.13. Cada Estado miembro debe disponer, a más tardar el 30 de junio de 2023, de una descripción de su sistema de gestión y control, lo que constituye un requisito previo para definir su estrategia para las auditorías de sistemas y las auditorías de operaciones. En general, las seis autoridades de auditoría ya tenían una imagen clara de los principales cambios necesarios en la estrategia de auditoría, las auditorías de sistemas y las auditorías de operaciones en comparación con el período de programación 2014-2020. Sin embargo, dado que ninguno de los seis Estados miembros había finalizado la descripción de su sistema de gestión y control en el momento de nuestras visitas (que tuvieron lugar entre septiembre de 2022 y febrero de 2023), no podían aún aprobar su estrategia de auditoría, que es un requisito previo para presentar un «*paquete de fiabilidad*» a la Comisión. El artículo 98 del RDC establece que, cada año, los Estados miembros presentarán a la Comisión, a más tardar el 15 de febrero, un «paquete de fiabilidad» que incluya las cuentas anuales del ejercicio contable anterior auditadas por las autoridades de auditoría designadas. Los

[9] Reglamento (UE) 2021/1060, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

seis Estados miembros que visitamos presentarán sus primeras cuentas anuales del FAMI, el IGFV y el FSI a la Comisión en 2024 como muy pronto.

8.14. También examinamos los recursos de que disponían las autoridades de auditoría, en particular el personal y los sistemas informáticos. En caso necesario, los Estados miembros han empezado a contratar recursos adicionales para sus autoridades de auditoría. Cada autoridad de auditoría de los seis Estados miembros también debe tener acceso de solo lectura al sistema informático de la *autoridad de gestión*, en el que los beneficiarios de los proyectos y las autoridades de gestión almacenan la información y la documentación que dichas autoridades necesitan para sus auditorías. Estos sistemas estaban en fase de desarrollo o aún no se habían desarrollado cuando visitamos los Estados miembros en cuestión.

8.15. En general, observamos que las seis autoridades de auditoría estaban avanzando en sus preparativos para el FAMI el IGFV y el FSI del período 2021-2027, a pesar de que aún no se habían adoptado sus estrategias de auditoría.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

8.16. Para el ejercicio 2022, revisamos el informe anual de actividades de la DG Migración y Asuntos de Interior. Analizamos si esta DG había presentado la información sobre la regularidad en su informe anual de actividades de conformidad con las instrucciones de la Comisión y si esta información era coherente con los conocimientos que habíamos obtenido durante nuestras auditorías. No hallamos ninguna información que contradijera nuestras conclusiones.

8.17. Revisamos las estimaciones de importes de riesgo en el momento del pago y al cierre realizadas por la DG Migración y Asuntos de Interior, y constatamos que se habían calculado de acuerdo con la metodología interna y se habían notificado correctamente en el informe anual de gestión y rendimiento. Del gasto total en 2022 (2 479 millones de euros), la DG Migración y Asuntos de Interior estimó que el importe total de riesgo en el momento del pago era de 34 millones de euros (1,4 %), y estimó el valor de las correcciones resultantes de sus controles en ejercicios futuros en 3 millones de euros.

8.18. La directora general de Migración y Asuntos de Interior declaró que tenía garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades descritas en el informe anual de actividades se habían utilizado para los fines previstos y de conformidad con los principios de buena gestión, pero con algunas *reservas*. Dado que nuestros controles de 22 operaciones afectan solo a una pequeña proporción de las operaciones sujetas a la responsabilidad de la DG Migración y Asuntos de Interior, no podemos contrastar esta declaración con los resultados de nuestro trabajo de auditoría.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

8.19. Nuestro examen de las operaciones muestra que el gasto presenta incidencias relativas a la subvencionabilidad y la contratación pública. Si bien no auditamos suficientes operaciones para estimar el nivel de error de estas rúbricas del MFP (véase el apartado ***8.9***), nuestros resultados de auditoría confirman que se trata de un ámbito de alto riesgo. Los resultados de la verificación de las operaciones contribuyen a nuestra declaración de fiabilidad.

Recomendaciones

8.20. En el ***anexo 8.1*** figura el resultado del seguimiento de la recomendación que formulamos en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2020, cuya aplicación estaba prevista para el final de 2022. Esta recomendación se refería a las orientaciones dirigidas a las autoridades de los Estados miembros responsables de la ejecución de los fondos de la DG Migración y Asuntos de Interior en los MFP de 2014-2020 y de 2021-2027. Aludía a la documentación de la exhaustividad y la calidad de los servicios cuando la financiación se basará en *costes unitarios estándar*. Consideramos que esta recomendación se ha aplicado plenamente, por cuanto la DG Migración y Asuntos de Interior ha publicado directrices y un manual para profesionales sobre el uso de las *opciones de costes simplificados*.

8.21. A raíz de nuestras constataciones y conclusiones respecto al ejercicio 2022, recomendamos a la Comisión:

Recomendación 8.1 – Orientar mejor los controles de la subvencionabilidad de los costes de los proyectos para las acciones de la Unión gestionadas directamente por la DG Migración y Asuntos de Interior

Llevar a cabo controles *ex ante* mejor orientados de la subvencionabilidad de los gastos para las acciones de la Unión, prestando especial atención a los riesgos

potenciales relacionados, por ejemplo, con el tipo de gasto (como costes de personal, equipos y contratación pública) o el tipo de beneficiario.

Al elaborar su evaluación de riesgos, la Comisión debería tener en cuenta que los certificados de auditoría para justificar las solicitudes de pago de los beneficiarios tienen limitaciones.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2024

Anexos

Anexo 8.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Migración y gestión de las fronteras» y «Seguridad y defensa»

Nivel de aplicación: Íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2020	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 2:** Proporcionar orientaciones a las autoridades de los Estados miembros responsables de la ejecución de los fondos de la DG Migración y Asuntos de Interior, en los MFP 2014-2020 y 2021-2027, sobre la documentación de la exhaustividad y la calidad de los servicios cuando la financiación se base en costes unitarios estándar.		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 9

Vecindad y resto del mundo

Índice

	Apartados
Introducción	9.1.
Descripción sucinta	9.2.-9.6.
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.7.
Regularidad de las operaciones	9.8.-9.14.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	9.15.-9.17.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	9.18.-9.26.
Conclusión y recomendaciones	9.27.-9.34.
Conclusión	9.27.
Recomendaciones	9.28.-9.34.
Anexos	
Anexo 9.1 – Pagos por delegación de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Asociaciones Internacionales	
Anexo 9.2 – Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a «Vecindad y resto del mundo»	

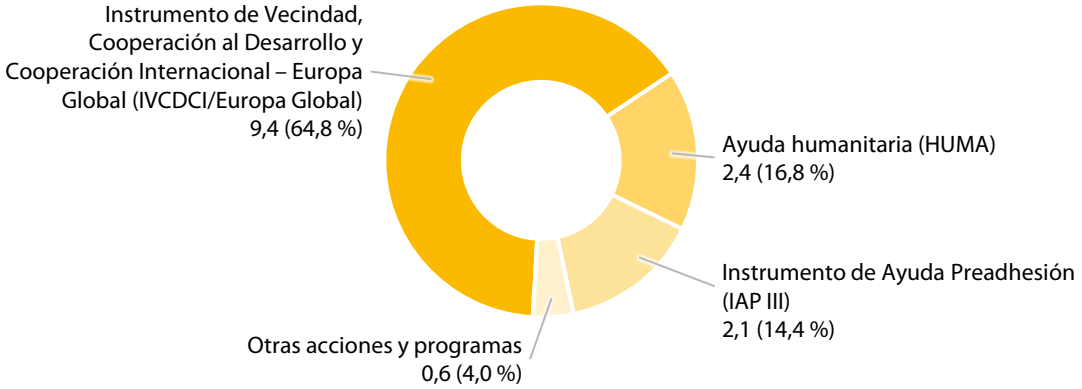
Introducción

9.1. En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 6 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Vecindad y resto del mundo». En la ***ilustración 9.1*** se presenta una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2022.

Ilustración 9.1 – Pagos y población de auditoría

Vecindad y resto del mundo
14 500 millones de euros (7,4 % del gasto del presupuesto de la UE)

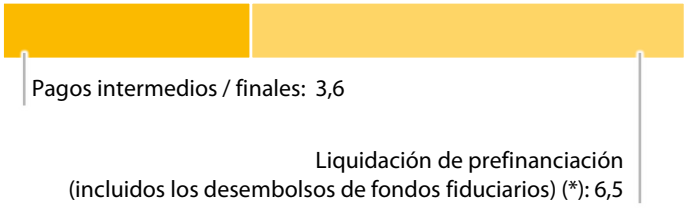
Distribución de pagos de 2022 por fondo *(miles de millones de euros)*



Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos

Pagos de 2022 – Total 14,5

Población de auditoría de 2022 – Total 10,1



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

Descripción sucinta

9.2. El ámbito de gasto comprende varios instrumentos de financiación, en particular el Instrumento de *Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDCI)*[1] y el Instrumento de Ayuda Preadhesión[2] y cubre asimismo el presupuesto de ayuda humanitaria.

9.3. El objetivo general del IVCDCI - Europa Global es defender y promover los valores, principios e intereses fundamentales de la UE en todo el mundo y contribuir a promover el multilateralismo y el refuerzo de las asociaciones con países no pertenecientes a la UE. Refleja dos cambios importantes con respecto al MFP 2014-2020 en la forma en que la UE financia la *acción exterior* (política exterior):

a) la cooperación con los países socios de África, el Caribe y el Pacífico, financiada anteriormente por los Fondos Europeos de Desarrollo, se ha introducido ahora en el presupuesto general de la UE;

b) esta cooperación se financia ahora con cargo al mismo instrumento que la política de vecindad de la UE, preservando al mismo tiempo las características específicas de ambos tipos de apoyo.

9.4. El objetivo general del Instrumento de Ayuda Preadhesión es ayudar a los países *beneficiarios* a adoptar y aplicar las reformas necesarias para adaptarse a los valores de la UE con vistas a la adhesión, contribuyendo así a su estabilidad, seguridad y prosperidad.

9.5. Las principales direcciones generales (DG) y servicios implicados en la ejecución de la acción exterior de la UE son la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Asociaciones Internacionales, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

9.6. En 2022, los pagos destinados a la rúbrica «Vecindad y resto del mundo» ascendieron a 14 500 millones de euros (*prefinanciación*, *pagos intermedios* y finales) y se desembolsaron utilizando varios instrumentos (véase la ***ilustración 9.1***) y métodos de ejecución, tales como contratos de obras, suministros o servicios, *subvenciones*,

---

[1] Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global.

[2] Reglamento (UE) n.º 2021/1529 sobre el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III).

préstamos especiales, garantías de préstamos y asistencia financiera, *apoyo presupuestario* y otras formas específicas de ayuda presupuestaria en países no pertenecientes a la UE (véase el ***anexo 9.1***). Los pagos totales de esta rúbrica aumentaron, pasando de 10 900 millones de euros en 2021 a 14 500 millones de euros en 2022. El aumento de los pagos corresponde principalmente al IVCDCI, que pasó de 5 800 millones euros en 2021 a 9 400 millones euros, y se debe a pagos de prefinanciación.

Alcance y enfoque de la fiscalización

9.7. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2022:

a) una muestra de 72 operaciones que, si bien contribuye a nuestra declaración de fiabilidad global, no es representativa del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. Por tanto, no podemos proporcionar una estimación del porcentaje de *error* de esta rúbrica. Extrajimos una muestra de 35 operaciones de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, 17 de la DG Asociaciones Internacionales, 14 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y otras 6 operaciones del Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

b) la información sobre la regularidad que figura en el *informe anual de actividades* de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y que, posteriormente, se incluye en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión Europea.

c) sistemas seleccionados en cuatro delegaciones de la UE, incluidos sus sistemas relativos a:

   i) auditoría, verificación y seguimiento: evaluamos si la aplicación de los planes anuales de auditoría y verificación era adecuada y conforme con las normas y directrices aplicables;

   ii) prevención del *fraude* y ética: evaluamos si el personal recibió una formación adecuada en materia de prevención y ética del fraude y estaba al corriente de los procedimientos y obligaciones en los casos de sospecha de fraude.

Regularidad de las operaciones

9.8. De las 72 operaciones que examinamos, 34 (el 47 %) de ellas contenían errores. A pesar del tamaño limitado de la muestra, los *resultados* de nuestra auditoría indican que el riesgo de error en esta rúbrica del MFP es elevado. Hemos identificado 25 errores cuantificables con *impacto* financiero en los importes del presupuesto de la UE. Estos errores correspondían a costes no subvencionables, ausencia de documentos justificativos, contratación pública y gastos no efectuados. En el ***recuadro 9.1*** figuran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 9.1

Incumplimiento grave de las normas de concesión de subvenciones

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura de 728 221 euros en un contrato de subvención celebrado con organizaciones no gubernamentales (ONG). El proyecto tenía por objeto reforzar la participación pública en las consultas de los Gobiernos locales en un país africano. Los costes estimados de la acción ascendían a 993 304 euros, y la UE financió el 75 %. Uno de los requisitos de admisibilidad del procedimiento de adjudicación era que el solicitante principal se encargara directamente de gestionar la acción y no actuara de mero intermediario.

Una ONG internacional registrada en un Estado miembro de la UE presentó la solicitud como solicitante principal. Al preparar el contrato, la Comisión descubrió que la acción no sería ejecutada por el solicitante principal, sino por una entidad africana asociada, que no estaba inicialmente designada como entidad solicitante.

No obstante, el comité de evaluación aceptó la propuesta a pesar de que el solicitante principal no cumplía el criterio de admisibilidad de encargarse directamente de gestionar la acción. Además, la Comisión añadió al contrato la entidad africana, permitiendo así una modificación con respecto a la solicitud inicial no prevista por la normativa. Por lo tanto, consideramos incorrecto el resultado del procedimiento de adjudicación y los gastos declarados, no aptos para la financiación de la UE.

Gastos no subvencionables en la declaración de gastos

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Auditamos una liquidación por valor de 3,79 millones de euros en el marco de un *acuerdo de delegación en régimen de gestión indirecta* financiado por un mecanismo de inversión de la vecindad. La operación se refería a un proyecto

ejecutado por una agencia de desarrollo para fomentar el uso sostenible de los recursos naturales y apoyar así la transición de Palestina* a una economía «ecológica».

El proyecto se financió en el marco de una medida consistente en un instrumento de préstamo, con un presupuesto total de 35,7 millones de euros (incluida una contribución de la UE de 10,7 millones de euros), y un componente de incentivo de 5 millones de euros financiado íntegramente por la UE. El componente de incentivos estaba destinado a pequeñas y medianas empresas (pymes) en forma de subvenciones para proyectos «ecológicos» en los ámbitos de la *eficiencia* energética, las energías renovables y la reducción de la contaminación, y se pagaba a los beneficiarios finales a través de un banco asociado.

En el segundo semestre de 2020, la agencia de desarrollo informó a la Comisión de que había aprobado una subvención por valor de 190 500 euros para un beneficiario final. La aprobación se basó en la información facilitada por el banco socio, que, al mismo tiempo, ofreció al beneficiario final el préstamo. Sin embargo, el beneficiario nunca aceptó la financiación ni ejecutó el proyecto.

Al final de 2021, la agencia de desarrollo seguía notificando a la Comisión en sus informes de situación que el proyecto se estaba financiando a pesar de que nunca se había ejecutado. La Comisión consideró el proyecto como gasto efectuado basándose en la información financiera recibida de la agencia de desarrollo. Ni la agencia de desarrollo ni la Comisión habían realizado controles de la información financiera, gracias a los cuales se podría haber detectado la declaración incorrecta del banco.

(*) Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros sobre esta cuestión.

9.9. También hallamos 17 casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras (pero sin incidencia financiera en el presupuesto de la UE). Consistían, por ejemplo, en procedimientos obligatorios no seguidos, pruebas insuficientes, asignación poco clara de los costes y falta de pistas de auditoría. En el ***recuadro 9.2*** figuran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 9.2

No se ha llevado a cabo una evaluación de riesgos obligatoria

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Auditamos el pago final de un proyecto de entrega e instalación de equipos de comunicación para una autoridad pública en el país beneficiario. El contrato de suministro se firmó con un proveedor local cuyo valor total se elevaba a 255 492 euros. Al firmar el contrato, la Comisión efectuó un pago de prefinanciación de 102 197 euros, lo que representa el 40 % del precio acordado del contrato.

El manual de procedimiento exige que la Comisión lleve a cabo evaluaciones de riesgos para garantizar que los pagos de prefinanciación de entre 60 000 euros y 300 000 euros solo se realicen sin garantía bancaria si el riesgo se considera bajo. En este caso, era necesaria una evaluación de riesgos, ya que el importe de prefinanciación ascendía a 102 197 euros. No obstante, la Comisión efectuó el pago sin llevar a cabo dicha evaluación de riesgos y sin obtener una garantía bancaria.

9.10. Identificamos dos ámbitos de gasto en los que las operaciones son generalmente menos proclives a error debido a las condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son i) apoyo presupuestario y ii) proyectos sujetos al «*enfoque nocional*», que son ejecutados por organizaciones internacionales. En 2022 auditamos 3 operaciones de apoyo presupuestario y 5 operaciones con enfoque nocional.

9.11. El apoyo presupuestario es una contribución a los presupuestos generales de un Estado o al presupuesto que se haya asignado a un objetivo o una política concretos. Los pagos en concepto de apoyo presupuestario financiados por el presupuesto general de la UE en 2022 ascendieron a 1 700 millones de euros. Examinamos si la Comisión había cumplido las condiciones que rigen los pagos de apoyo presupuestario a los países socios y si había verificado que estos países cumplían las condiciones de subvencionabilidad (como una mejora satisfactoria de la gestión financiera del sector público). Nuestra auditoría de regularidad no puede abarcar lo que sucede una vez que la Comisión abona la ayuda al país destinatario, ya que esos fondos se fusionan a continuación con los recursos presupuestarios propios de ese país.

9.12. Con arreglo al «enfoque nocional», cuando las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples se agrupan con las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de partidas de gastos claramente

identificables, la Comisión asume que los gastos cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE, siempre que el importe conjunto incluya suficientes gastos admisibles para cubrir la contribución de la UE. Hemos tenido en cuenta este enfoque para la realización de nuestras pruebas de confirmación. Los pagos efectuados en 2022 a organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general de la UE ascendieron a 4 700 millones de euros. No podemos determinar la proporción de este importe al que se aplica el enfoque nocional, porque la Comisión no lo supervisa de forma separada. Detectamos cinco *errores no cuantificables* en las operaciones con «enfoque nocional».

9.13. Al examinar la regularidad de las operaciones, también observamos ejemplos en los que la Comisión ejerció un control eficaz. En el ***recuadro 9.3*** se expone un ejemplo al respecto.

Recuadro 9.3

Gastos no subvencionables identificados en el informe de verificación

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Mediante un contrato de subvención, la Comisión financió una acción con un presupuesto de 210 millones de euros para mejorar la situación sanitaria de los refugiados en su país de acogida.

Cuando auditamos los gastos declarados en el marco de este contrato de subvención, constatamos que la Comisión había rechazado correctamente un importe de 2,27 millones de euros (6,67 %) de una factura de 34 millones de euros tras verificar los gastos. Los gastos no subvencionables correspondían, en particular, a la aplicación de procedimientos de contratación pública incorrectos para adquirir servicios y la consignación del *IVA* no subvencionable en los gastos declarados.

9.14. Como en años anteriores, hemos sufrido retrasos en la recepción de la documentación solicitada por parte de algunas organizaciones internacionales y, en consecuencia, en la realización de nuestro trabajo. Estas organizaciones solo proporcionaron un acceso limitado a los documentos (por ejemplo, en formato de solo lectura), lo que dificultó la planificación, la ejecución y el control de calidad de nuestra auditoría. Estas dificultades persistieron a pesar de los intentos de la Comisión de resolverlas mediante una comunicación continua con las organizaciones internacionales interesadas.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

9.15. Visitamos cuatro delegaciones de la UE en países no pertenecientes a la UE (Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Ruanda y Serbia) y examinamos los siguientes elementos de sus sistemas de control interno:

a) si las delegaciones elaboraron sus planes anuales de auditoría y verificación de conformidad con la metodología pertinente;

b) si llevaron a cabo evaluaciones del riesgo del proyecto de conformidad con las directrices aplicables;

c) si externalizaron auditorías y verificaciones de gastos a tiempo y cómo las gestionaron;

d) si hicieron un seguimiento de los resultados de estas auditorías y de las verificaciones de gastos;

e) cómo abordaron cualquier conclusión crítica.

9.16. También evaluamos la sensibilización del personal de las delegaciones en los ámbitos de la prevención del fraude, la ética y la integridad. En particular, examinamos:

a) si el personal de las delegaciones era consciente de sus obligaciones en caso de sospecha de fraude;

b) si el personal asistió periódicamente a la formación adecuada en estos ámbitos;

c) con qué frecuencia se impartió dicha formación y quién debía asistir.

9.17. Detectamos algunas deficiencias en el funcionamiento de los elementos del sistema de control interno examinados. Estas deficiencias se referían a las verificaciones de gastos, la formación en prevención del fraude y el sistema informático OPSYS de la Comisión. El ***recuadro 9.4*** presenta ejemplos de este tipo de incumplimiento.

Recuadro 9.4

Informe de verificación de los gastos recibido una vez efectuado el pago final

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

La Comisión suele exigir a los beneficiarios de subvenciones que recurran a un contratista para que verifique sus gastos hasta la fecha y elabore informes de verificación de los gastos que presenten a la delegación de la UE antes de poder recibir más pagos finales o de prefinanciación. Una delegación de la UE que hemos auditado recurrió directamente a contratistas para verificar los gastos de los beneficiarios.

Examinamos tres informes de verificación de gastos recibidos por dicha delegación de la UE. En un caso, con el propósito de cumplir el plazo fijado en el contrato de subvención, la delegación de la UE ya había efectuado el pago final al beneficiario antes de recibir el informe de verificación de los gastos.

Algunos miembros del personal de la delegación no han recibido formación en prevención del fraude en los últimos cinco años

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Asociaciones Internacionales

En nuestra visita a cuatro delegaciones de la UE, mantuvimos entrevistas con cuatro miembros del personal seleccionados por cada delegación. Observamos que un miembro del personal en una delegación y dos miembros del personal de otra no habían asistido a la formación sobre prevención del fraude en los últimos cinco años.

El sistema de información OPSYS no está plenamente operativo

Hace varios años, la DG Asociaciones Internacionales, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior pusieron en marcha un programa de transformación empresarial e informática a gran escala denominado OPSYS para gestionar todas las medidas de acción exterior de la UE.

En nuestra visita a las delegaciones de la UE, el personal comunicó una serie de problemas con el OPSYS que habían provocado retrasos, perturbaciones en el buen funcionamiento de la delegación y un aumento en el consumo de recursos.

En su informe anual de actividades, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación comunicó una serie de dificultades en la aplicación de OPSYS, destacando que la nueva herramienta informática era a veces inestable, no respondía a las expectativas de los usuarios y requería una intervención frecuente de los equipos de apoyo de la DG Asociaciones Internacionales y de la DG Informática. Esto podría dar lugar a datos poco fiables e información incompleta sobre la gestión.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

9.18. Examinamos el informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación correspondiente al ejercicio 2022. Nuestro análisis se centró en si la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación había presentado la información sobre la regularidad en su informe anual de actividades con arreglo a las instrucciones de la Comisión, y si había sido coherente en su aplicación de la metodología para estimar futuras correcciones y recuperaciones.

9.19. Basándose en las instrucciones emitidas por la Dirección General de Presupuestos de la Comisión sobre la elaboración del informe anual de actividades, las direcciones generales calculan, con los datos que poseen, el riesgo en el momento del pago. Aplican una *capacidad correctora* al riesgo en el momento del pago, lo que corresponde con el promedio histórico de recuperaciones y correcciones prestadas por la DG Presupuestos y ajustadas por las direcciones generales según sea necesario, con el fin de calcular el riesgo al cierre. El riesgo en el momento del cierre constituye un indicador importante de la *eficacia* del control interno de una dirección general.

9.20. Sin embargo, el riesgo en el momento del cierre que la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación menciona en su informe anual de actividades se deriva de un estudio realizado por un contratista externo en nombre de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, conocido como estudio del *porcentaje de error residual (PER)*. El objetivo del estudio es estimar el porcentaje de errores que no fueron detectados por todos los controles de gestión de la DG para prevenirlos, detectarlos y corregirlos en todo su ámbito de responsabilidad y llegar a una conclusión sobre la eficacia de dichos controles. Es un elemento importante subyacente a la *declaración de fiabilidad* del director general, y se incorpora a la información sobre regularidad acerca de la «acción exterior» publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.

9.21. El estudio del PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría. En nuestros informes anuales previos[3] ya se han descrito limitaciones en los estudios que

[3] Informes anuales relativos a 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

pueden contribuir a la subestimación del PER. Más concretamente, observamos, entre otras cosas y como en ejercicios previos, que el contratista puede basarse plenamente en los resultados del trabajo previo de control. En los casos en que estos controles anteriores se llevaron a cabo en virtud del *Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA)* entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas, el contratista no siempre puede realizar pruebas sustantivas adicionales, ya que el AMFA limita los derechos de verificación de la Comisión.

9.22. En referencia al ejercicio 2022, el PER global estimado en conjunto para la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (denominado «porcentaje de error global [derivado de la DG]» en el informe anual de actividades) era del 1,00 %, por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión. La muestra correspondiente del PER constaba de 256 operaciones con contratos cerrados durante el período de referencia (septiembre de 2020 a agosto de 2022). En el estudio del PER también se calcula el porcentaje de error residual estimado para las subvenciones en régimen de *gestión directa* (el «porcentaje de error de las subvenciones»). Sin embargo, dicho porcentaje no se tiene en cuenta para el cálculo del PER global de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

9.23. Sobre la base del PER global del 1,00 %, el director general declaró que la exposición financiera de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación se situaba por debajo del umbral de materialidad del 2 %. No disponemos de una muestra representativa para estimar un porcentaje de error para la rúbrica 6 del MFP «Vecindad y resto del mundo»», y, por tanto, no podemos examinar si esta declaración contradice los resultados de nuestro trabajo de auditoría.

9.24. A partir del PER global, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación calculó un riesgo al cierre de 44 millones de euros. A continuación, se hacía una retrospectiva desde el riesgo en el momento del cierre para llegar al riesgo estimado en el momento del pago. Esto implicaba añadir las correcciones futuras estimadas resultantes de las órdenes de recuperación en relación con los pagos indebidos detectados por los controles *ex post*[4] de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación estimó estas correcciones futuras en 4,2 millones de euros[5]. De este modo,

[4] Informe anual de actividades de 2022 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, nota a pie de página 6 del anexo 9.

[5] *Ibid.*

arrojó como resultado un riesgo en el momento del pago de 46,99 millones de euros (0,91 %) para los gastos de 2022.

9.25. Asimismo, constatamos que la cifra de la capacidad correctora de 2022 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación estaba sobrestimada debido a errores no detectados, a saber, la inclusión en el cálculo de las órdenes de recuperación relativas a la prefinanciación no utilizada. Auditamos 11 órdenes de recuperación y hallamos que 3 de ellas, por valor de 700 000 euros, eran incorrectas.

Informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales

9.26. Nuestro trabajo sobre el informe anual de actividades de 2022 de la DG Asociaciones Internacionales se presenta detalladamente en nuestro informe anual sobre los noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED).

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

9.27. Nuestro examen de las operaciones y los sistemas destacó cuatro ámbitos que pueden mejorarse. Aunque no auditamos suficientes operaciones para estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP (véase el apartado ***9.7***), nuestros resultados de auditoría confirman que se trata de un ámbito de alto riesgo. Los resultados de la verificación de las operaciones contribuyen a nuestra declaración de fiabilidad.

Recomendaciones

9.28. En el ***anexo 9.2*** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2019. La Comisión había aplicado íntegramente dos recomendaciones, pero una no se había aplicado en absoluto.

9.29. Consideramos que se ha aplicado la recomendación 1, a saber, que la Comisión divulgue las limitaciones del estudio del PER en el informe anual de actividades de 2020 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y en los futuros informes anuales de actividades. Esto refleja nuestra evaluación de que estas limitaciones se revelaron en el informe anual de actividades de 2020 y en todos los posteriores.

9.30. Consideramos que se ha aplicado la recomendación 3 de que la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Asociaciones Internacionales, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria, la DG Acción por el Clima y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior refuercen los controles detectando y previniendo errores recurrentes. Estas direcciones generales reforzaron sus controles y adoptaron medidas para evitar errores recurrentes, como la publicación de nuevas orientaciones para el personal, el aumento de las actividades de formación y sensibilización tanto para su propio personal como para los beneficiarios, y el refuerzo de la supervisión y los controles financieros.

9.31. Asimismo, revisamos las recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2020 y 2021 que requerían una acción inmediata o cuya aplicación estaba prevista a lo largo de 2022. La Comisión había aplicado íntegramente dos

recomendaciones, una en su mayor parte, y una en algunos aspectos (véase el ***anexo 9.2***).

9.32. Consideramos que se ha aplicado la recomendación 2 de nuestro informe anual relativo al ejercicio 2020, según la cual la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas debería establecer un procedimiento para garantizar que las organizaciones asociadas realicen su asignación de costes compartidos en función de los gastos reales efectuados[6].

9.33. Consideramos que se ha aplicado la recomendación 3 de nuestro informe anual, a saber, que la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación estableciera obligaciones para que el contratista del estudio del PER informara a la Comisión de cualquier sospecha de fraude que atentara contra el presupuesto de la UE. La metodología del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación contiene un nuevo procedimiento para que el contratista comunique sospechas de fraude y explotación sexual, abuso y acoso.

9.34. Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 9.1 — Evitar la modificación irregular de las propuestas en la fase de contratación

Reforzar los controles para evitar la alteración irregular de las propuestas en la fase de contratación al conceder subvenciones a partir de una convocatoria de propuestas.

Fecha de aplicación prevista: Junio de 2024

[6] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 8.32.

Recomendación 9.2 — Adoptar las medidas necesarias para que el personal complete una evaluación de riesgos antes de pagar la prefinanciación sin garantía bancaria

Llevar a cabo evaluaciones de riesgos, tal como se exige en el manual de procedimientos, para garantizar que los pagos de prefinanciación de entre 60 000 y 300 000 euros solo se efectúen sin garantía bancaria si el riesgo se considera bajo.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Recomendación 9.3 — Establecer un calendario adecuado al contratar directamente a efectos de la verificación de gastos

Establecer un calendario adecuado para que los informes de verificación de los gastos emitidos por los contratistas con respecto a los contratos de subvención estén disponibles antes de tramitar los pagos o liquidar los gastos.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2025

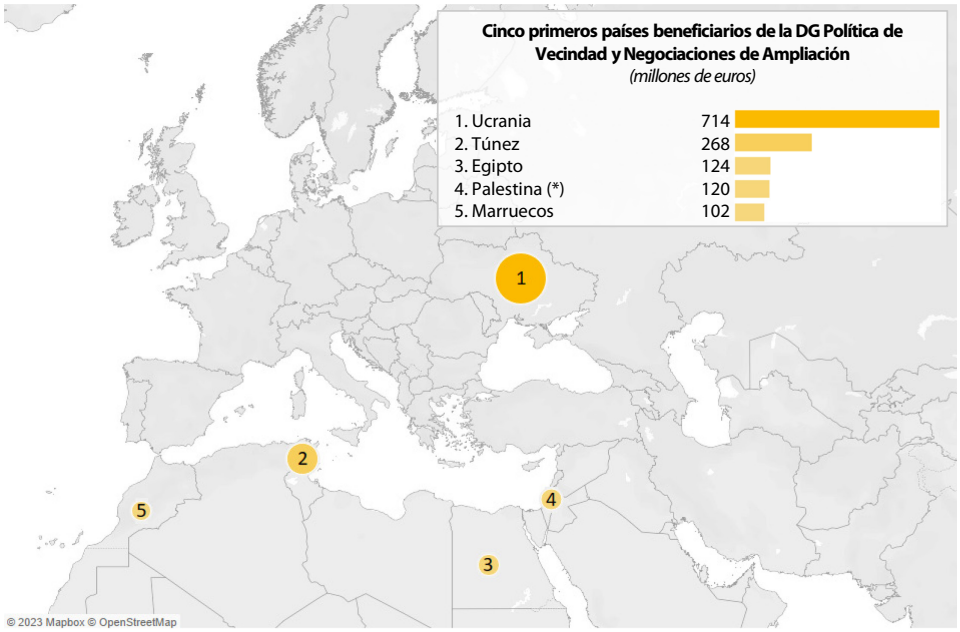
Recomendación 9.4 — Aumentar los controles para excluir las órdenes de ingreso de la prefinanciación no utilizada del cálculo de la capacidad correctora

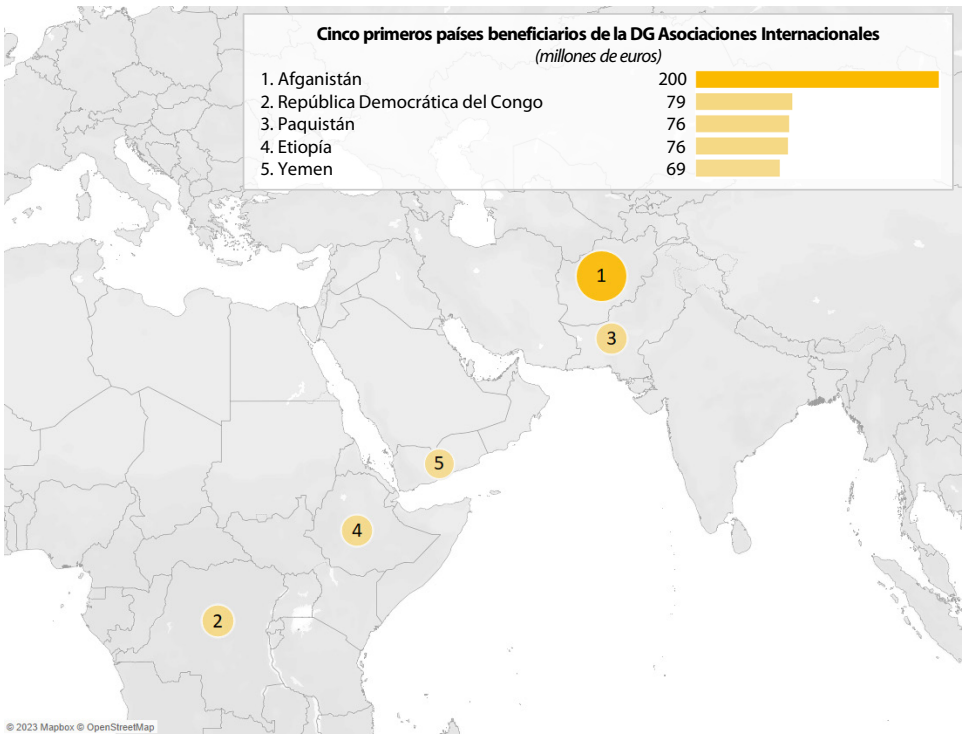
Aumentar los controles para excluir las órdenes de recuperación de la prefinanciación no utilizada del cálculo de la capacidad correctora de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

Fecha de aplicación prevista: A partir del informe anual de actividades de 2023

Anexos

Anexo 9.1 – Pagos por delegación de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Asociaciones Internacionales





(*) Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros sobre esta cuestión.

Fuente: Creado con el software Tableay por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Anexo 9.2 – Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a «Vecindad y resto del mundo»

Nivel de aplicación: Íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2019	La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería: **Recomendación 1:** Revelar las limitaciones del estudio del PER en los informes anuales de actividades de 2020 y futuros de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Plazo: Fecha de publicación del próximo informe anual de actividades en el primer trimestre de 2021		
	La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería: **Recomendación 2:** Aumentar el nivel de confianza que utiliza la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en su metodología para calcular el porcentaje de subvención hasta el mismo nivel aplicado al resto de la población del porcentaje de error residual, a fin de reflejar con mayor precisión el mayor riesgo en el ámbito de las subvenciones de gestión directa. Plazo: Final de 2021.		La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no aceptó esta recomendación.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendamos a la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Asociaciones Internacionales, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, DG Acción por el Clima y al Servicio de Instrumentos de Política Exterior que: **Recomendación 3:** Refuercen los controles mediante la detección y prevención de errores recurrentes (por ejemplo, la falta de sistemas de registro del tiempo y la imputación de IVA no subvencionable a los proyectos financiados por la UE). Plazo: Final de 2021.		
2020	Recomendamos que la Comisión: **Recomendación 1:** Tome medidas para que las organizaciones internacionales proporcionen al Tribunal de Cuentas Europeo un acceso completo, ilimitado y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo nuestra tarea de conformidad con el TFUE, y no únicamente en formato de solo lectura. Plazo: Final de 2021.		La Comisión intensificó la comunicación con organizaciones internacionales sobre nuestro acceso a los documentos. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), siguen proporcionando acceso de solo lectura a la documentación justificativa o no dan acceso a toda la documentación justificativa solicitada.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomentamos a la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas que: **Recomendación 2:** Establezca un procedimiento para garantizar que las organizaciones asociadas realicen su asignación de costes compartidos en función de los gastos reales efectuados. Plazo: Final de 2021.		
	La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería: **Recomendación 3:** Establecer obligaciones para que el contratista del estudio del PER informe a la Comisión de cualquier presunto fraude contra el presupuesto de la UE detectado durante su trabajo sobre el estudio del PER. Plazo: Final de 2022.		
2021	La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación debería: **Recomendación 3:** Comunicar el tipo y el valor de los contratos excluidos de la población del estudio del PER en el informe anual de actividades de 2022 y en los futuros informes anuales de actividades.		El informe anual de actividades de 2022 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación contenía información sobre el tipo de contratos excluidos de la población del PER. Sin embargo, no mencionaba su valor.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
	Fecha de aplicación prevista: En el informe anual de actividades de 2022		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 10

Administración pública europea

Índice

	Apartados
Introducción	10.1.-10.2.
Descripción sucinta	10.3.
Ámbito y enfoque de la auditoría	10.4.-10.5.
Regularidad de las operaciones	10.6.-10.15.
Observaciones sobre las operaciones examinadas	10.7.-10.14.
Parlamento Europeo	10.8.-10.12.
Comisión Europea	10.13.
Servicio Europeo de Acción Exterior	10.14.
Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión	10.15.
Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza	10.16.
Conclusión y recomendaciones	10.17.-10.19.
Conclusión	10.17.
Recomendaciones	10.18.-10.19.

Anexos

Anexo 10.1 – Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»

Introducción

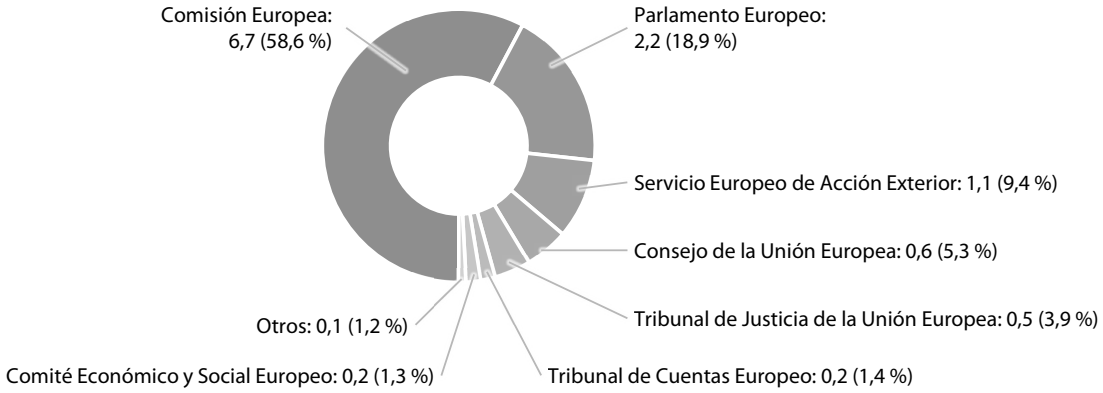
10.1. En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 7 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Administración pública europea». En la ***ilustración 10.1*** se ofrece una visión de conjunto de los gastos de las instituciones y órganos de la UE incluidos en esta rúbrica en 2022.

Ilustración 10.1 – Pagos y población de auditoría

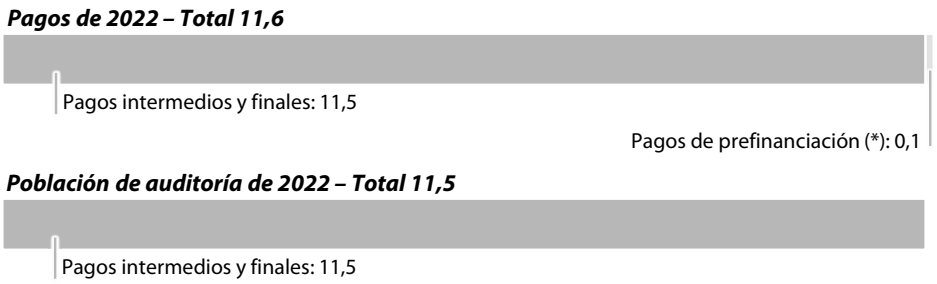
Administración pública europea
11 600 millones de euros (5,9 % del gasto del presupuesto de la UE)

(miles de millones de euros)

Pagos de 2022 desglosados por institución



Población de auditoría de 2022 con respecto a los pagos



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2022.

10.2. Elaboramos informes separadamente sobre las agencias y otros órganos de la UE y las Escuelas Europeas. Nuestros informes anuales específicos sobre estos organismos se publican en nuestro sitio web. Nuestro mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

Descripción sucinta

10.3. Los gastos administrativos comprenden los gastos correspondientes a recursos humanos y pensiones, que en 2022 representaron aproximadamente el 70 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información. Nuestro trabajo realizado durante muchos años indica que, en general, este gasto es de bajo riesgo.

Ámbito y enfoque de la auditoría

10.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2022:

a) Una muestra estadísticamente representativa de 60 *operaciones* que abarcaba el conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP. La muestra se componía de operaciones realizadas por cada una de las instituciones y órganos de la UE. Nuestro objetivo era estimar el nivel de *error* de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*.

b) Los *sistemas de control y supervisión* del Tribunal de Justicia, y en particular la aplicación de las normas de control interno, la gestión de riesgos y el funcionamiento de los controles clave definidos en el *Reglamento Financiero*, incluidos los controles previos y *a posteriori* de los pagos.

c) La información sobre la *regularidad* contenida en los *informes anuales de actividades* de todas las instituciones y órganos y, entre ellos, los de las direcciones generales (DG) de la Comisión Europea y sus oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos[1], incluidos posteriormente en el *Informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

10.5. Nuestros propios gastos son auditados por una empresa externa[2]. Los resultados de la auditoría de nuestros estados financieros del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 se presentan en el apartado ***10.7***.

[1] DG Recursos Humanos y Seguridad, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, Oficinas de infraestructuras y logística de Bruselas y Luxemburgo, y DG Informática.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Regularidad de las operaciones

10.6. En 14 de las 60 operaciones examinadas (el 23 %) se detectaron errores. A partir de los 5 errores cuantificados, estimamos que el nivel de error es inferior al *umbral de materialidad*.

Observaciones sobre las operaciones examinadas

10.7. Nuestras observaciones, que describimos en los apartados siguientes, se refieren al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior. No identificamos ninguna cuestión específica relativa al Consejo de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones, al Defensor del Pueblo Europeo o al Supervisor Europeo de Protección de Datos. Nuestro auditor externo no notificó ninguna cuestión específica sobre la base de su trabajo.

Parlamento Europeo

10.8. De nuestra muestra de trece operaciones para el Parlamento Europeo, tres correspondían a pagos a los grupos políticos del Parlamento Europeo y una a un pago a una fundación política europea. Examinamos diversas muestras de los gastos declarados por cada grupo político y fundación seleccionados en relación con estos pagos. En tres de estas cuatro operaciones, detectamos *errores cuantificables* en más de un tercio de los gastos de la muestra (véanse los apartados ***10.9***, ***10.10*** y ***10.12***).

10.9. Constatamos que las disposiciones relativas a la *contratación pública* en la normativa interna del Parlamento Europeo[3] para la gestión de los *créditos* por parte de los grupos políticos del Parlamento Europeo seguían sin ajustarse al Reglamento Financiero. El Reglamento Financiero establece el uso de *procedimientos de contratación pública abiertos o restringidos* para contratos de alto valor (es decir, contratos de valor superior a 139 000 euros). Sin embargo, las normas internas de contratación pública aprobadas por la Mesa del Parlamento Europeo, que deben seguir estos grupos, exigen el uso de *procedimientos negociados de contratación*. Estas normas internas del Parlamento Europeo limitan la competencia, ya que permiten la preselección de posibles licitadores para contratos de elevada cuantía y no exigen la

[3] Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400, modificada en último lugar el 4 de julio de 2022.

publicación de un anuncio de licitación. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2021[4], recomendamos que la administración del Parlamento Europeo revisara sus directrices sobre la aplicación por parte de los grupos políticos de las normas sobre contratación pública. También recomendamos que propusiera una revisión de estas normas a la Mesa del Parlamento con el fin de adaptarlas mejor al Reglamento Financiero. El plazo para estas recomendaciones es el final de 2023.

10.10. Asimismo, constatamos que:

a) dos de cada tres grupos políticos no siguieron plenamente las disposiciones relativas a la contratación pública en las normas internas del Parlamento Europeo en materia de gestión de créditos[5], puesto que no buscaron suficientes ofertas. Señalamos la misma cuestión en nuestro informe de 2021.

b) en dos gastos de la muestra, uno de los grupos políticos no tenía contratos válidos con el prestador de servicios, por lo que no pudimos comprobar si se cumplían las condiciones contractuales ni si los importes abonados estaban justificados.

c) uno de los grupos políticos declaró el *IVA recuperable* para algunas de sus compras subvencionables, pero el *IVA* no se recuperó posteriormente, lo que se tradujo en una pérdida para el presupuesto de la UE. El mismo grupo utilizó un tipo fijo para reembolsar los gastos de viaje del personal, lo que llevó a una sobreestimación de los costes reales. Además, consideramos que el grupo pagó servicios y gastos reembolsados que no se mencionaban expresamente en el contrato firmado.

10.11. Asimismo, también hallamos casos de incumplimiento de las disposiciones de contratación por parte de los grupos políticos, pero sin incidencias financieras directas en el presupuesto de la UE. Entre ellos, cabe mencionar los casos en los que los grupos políticos no documentaron adecuadamente los criterios empleados para la adjudicación de contratos; no elaboraron informes de evaluación que justificaran la adjudicación, o emplearon criterios de selección discriminatorios que pudieron haber limitado la competencia. En general, nuestro trabajo de auditoría detectó insuficiencias significativas en los procedimientos de contratación en las operaciones examinadas que atañen a los grupos políticos.

---

[4] Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 9.8 y recomendación 9.1.

[5] Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400, modificada en último lugar el 4 de julio de 2022.

10.12. Señalamos un error cuantificable en un pago a favor de una fundación política europea. La fundación declaró y reembolsó dos veces una factura, lo que indica una insuficiencia en el sistema de control interno, y algunos servicios adquiridos no se regían por un contrato válido con un prestador de servicios.

Comisión Europea

10.13. No detectamos errores cuantificables en los pagos de la Comisión, pero los expedientes de pensiones de dos de los ocho pagos de pensiones auditados no contenían un certificado de fe de vida reciente. Los certificados de fe de vida son necesarios para acreditar la continuidad del derecho a la pensión y a otras indemnizaciones. La Comisión obtuvo estos certificados de fe de vida después de nuestra auditoría.

Servicio Europeo de Acción Exterior

10.14. Detectamos dos errores cuantificables en pagos ejecutados por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Uno se refería a la ausencia de un contrato subyacente válido de servicios de seguridad adquiridos por una Delegación de la UE. El otro error se refería a las asignaciones por hijos percibidas por un miembro del personal de otras fuentes, pero no deducidas de su retribución. En el ejercicio precedente[6], detectamos errores similares en relación con las asignaciones familiares pagadas por la Comisión y también con respecto a la ausencia de contrato válido para los servicios adquiridos por otra Delegación de la UE.

Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión

10.15. No hallamos problemas significativos en los sistemas de control y supervisión que examinamos en el Tribunal de Justicia (véase el apartado ***10.7***).

[6] Véase el apartado 9.11 del Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

10.16. Los informes anuales de actividades examinados no señalaron niveles significativos de error, lo cual es coherente con nuestras constataciones de auditoría (véase el apartado ***10.6***).

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

10.17. La evidencia de auditoría global que obtuvimos y hemos expuesto en el presente capítulo indica que la tasa de error de los gastos de «Administración pública europea» no era significativa.

Recomendaciones

10.18. En el ***anexo 10.1*** figuran los resultados de nuestro seguimiento de las recomendaciones que formulamos al Comité Económico y Social Europeo en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2019. Entendemos que esta recomendación solo se había aplicado en algunos aspectos.

10.19. Conforme a nuestra auditoría, formulamos las siguientes recomendaciones:

Recomendación 10.1 - Parlamento Europeo

La administración del Parlamento Europeo debe reforzar sus orientaciones sobre la ejecución por parte de los grupos políticos europeos de los créditos presupuestarios y proponer medidas a la Mesa del Parlamento para exigir a los grupos políticos que apliquen efectivamente las normas internas y garanticen el cumplimiento de los procedimientos de contratación (véanse los apartados ***10.10*** a ***10.11***).

Fecha prevista de aplicación: final de 2024.

Anexos

Anexo 10.1 – Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2019	Recomendamos que: **Recomendación 1:** el Comité Económico y Social Europeo aplique una política para tratar las funciones sensibles, basándose en una evaluación exhaustiva de riesgos que dé lugar a la definición de controles atenuantes que tengan en cuenta el tamaño del Comité y la naturaleza de su trabajo.		Desde entonces, el Comité ha tomado medidas y prevé actualizar su política de movilidad del personal.

Fuente: Informe Anual relativo al ejercicio 2019.

Capítulo 11

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Índice

	Apartados
Introducción	**11.1.-11.18.**
Breve descripción	**11.2.-11.15.**
Objetivos estratégicos	**11.2.-11.3.**
Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	**11.4.-11.15.**
Alcance y enfoque de la auditoría	**11.16.-11.18.**
Regularidad de las operaciones	**11.19.-11.37.**
El modelo de gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia exige un alcance de auditoría distinto	**11.20.-11.21.**
Falta de cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos	**11.22.-11.23.**
Medidas iniciadas antes del período de subvencionabilidad o financiación de gastos presupuestarios nacionales ordinarios por parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	**11.24.-11.26.**
Doble financiación	**11.27.-11.30.**
Revocación de una medida	**11.31.-11.33.**
Otras cuestiones suscitadas por nuestro examen de la regularidad de las operaciones	**11.34.-11.37.**
Nuestra evaluación de los sistemas de supervisión y control seleccionados	**11.38.-11.55.**
Las evaluaciones *ex ante* de la Comisión no abarcan sistemáticamente el cumplimiento de todas las condiciones de subvencionabilidad	**11.39.-11.41.**
Las auditorías *ex post* efectuadas por la Comisión de los hitos y los objetivos no se aprovechan al máximo	**11.42.-11.46.**
Persisten insuficiencias en la configuración y el funcionamiento de los sistemas de los Estados miembros	**11.47.-11.55.**
Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento	**11.56.-11.62.**

Conclusiones y recomendaciones **11.63.-11.65.**

Conclusiones **11.63.-11.64.**

Recomendaciones **11.65.**

Anexos

Anexo 11.1 – Enfoque y metodología de auditoría

Anexo 11.2 – Resultados de la auditoría de la regularidad de las operaciones

Anexo 11.3 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Introducción

11.1. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se creó mediante el Reglamento (UE) 2021/241 (el «Reglamento»), que entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Apoya reformas y proyectos de inversión en los Estados miembros desde el inicio de la pandemia en febrero de 2020, y seguirá haciéndolo hasta el 31 de diciembre de 2026. El MRR dispone de una financiación de 723 800 millones de euros (a precios corrientes) para préstamos (385 800 millones de euros) y contribuciones financieras no reembolsables («*subvenciones*») (338 000 millones de euros).

Breve descripción

Objetivos estratégicos

11.2. El principal objetivo del MRR es mitigar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19 y construir en los Estados miembros unas economías más resilientes y mejor preparadas para futuros desafíos, entre ellos, la aceleración de la transición ecológica y digital. Los Estados miembros pueden utilizar el MRR en seis ámbitos políticos (véase la ***ilustración 11.1***).

Ilustración 11.1 – Ámbitos políticos que aborda el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (seis pilares)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.3. El plan *REPowerEU*, respuesta de la UE a la perturbación del mercado mundial de la energía causada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, fue presentado por la Comisión en mayo de 2022. Su principal objetivo es acabar con la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos mediante la transformación del sistema energético de la UE. En febrero de 2023, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron modificaciones del Reglamento del MRR por las que se permitía a los Estados miembros incluir un «capítulo REPowerEU» específico en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. Estos capítulos deben incluir nuevas reformas e inversiones, a partir del 1 de febrero de 2022, que contribuyan a los objetivos de REPowerEU[1].

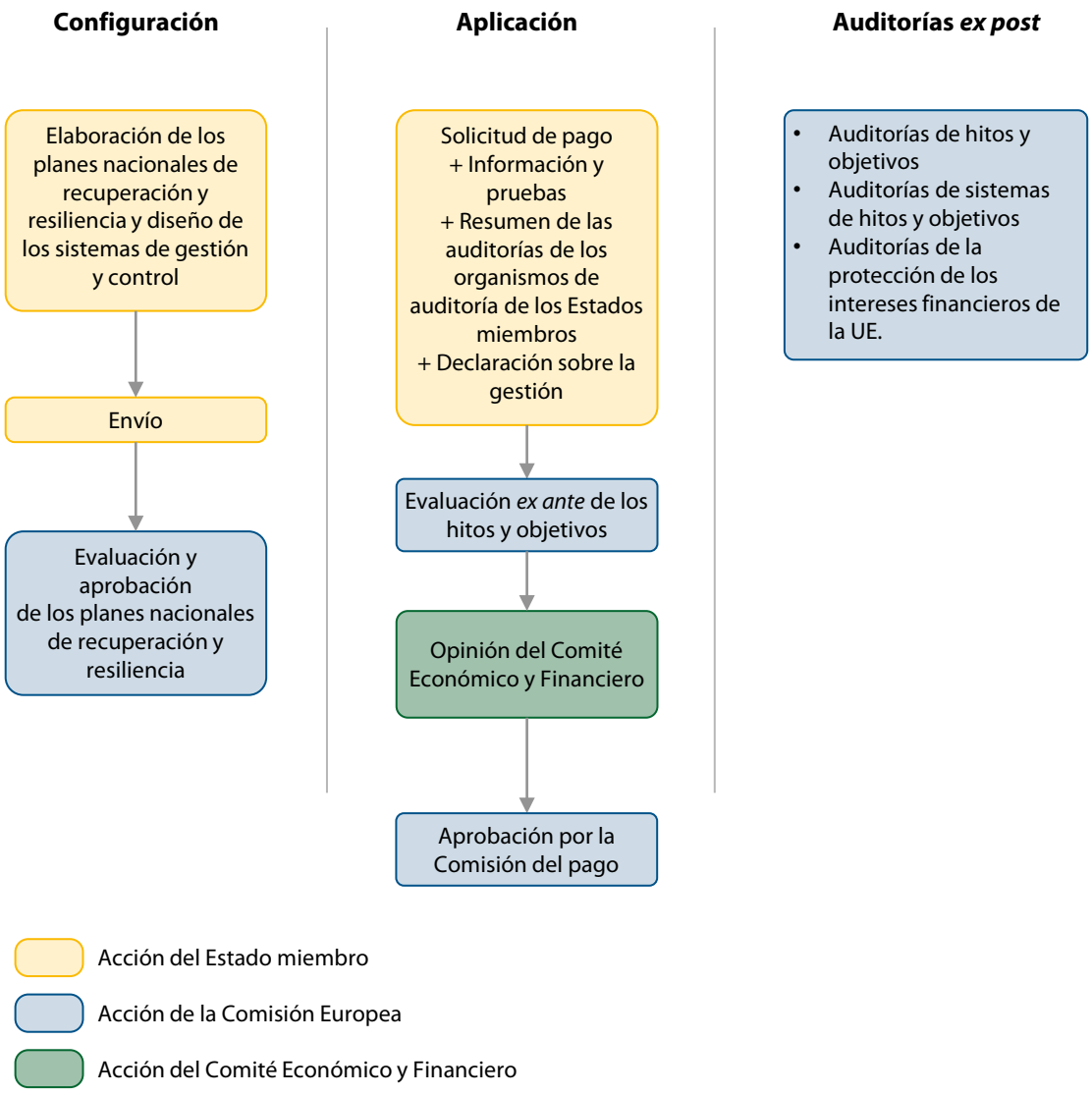
[1] Reglamento (UE) 2023/435.

Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

11.4. La Comisión ejecuta El MRR *en régimen de gestión directa*. Este tipo de gestión implica que la Comisión es directamente responsable de la aplicación de un *programa*.

11.5. El Reglamento establece las funciones y las responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros en la gestión y el control del MRR al evaluar los planes de recuperación y resiliencia («configuración»), al aprobar las solicitudes de pago («aplicación») y al realizar controles una vez efectuados los pagos («auditorías *ex post*») (véase la ***ilustración 11.2***).

Ilustración 11.2 – Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Configuración

11.6. Los Estados miembros debían elaborar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y diseñar sistemas de gestión y control adecuados. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben incluir un paquete coherente de inversiones y reformas públicas («medidas») agrupadas en componentes. Los Estados miembros deben establecer hitos u objetivos para cada inversión o reforma, y, con respecto a los objetivos, proporcionar detalles de la base de referencia asociada.

11.7. También deben establecer sistemas para recopilar datos sobre los *perceptores finales* de los fondos, y garantizar el acceso a estos datos[2]. Pueden utilizar los sistemas nacionales de gestión y control existentes, u otros sistemas utilizados para fines relacionados, como los sistemas utilizados para gestionar otros fondos de la UE. Los Estados miembros también pueden utilizar la herramienta de extracción de datos y de puntuación de riesgos de la Comisión. En sus planes de recuperación y resiliencia, los Estados miembros deben describir pormenorizadamente los distintos organismos nacionales participantes.

11.8. La Comisión evalúa los planes de recuperación y resiliencia presentados por los Estados miembros en lo que respecta a su pertinencia, *eficacia*, *eficiencia* y coherencia antes de que se realice cualquier pago. Esta evaluación también prevé la comprobación de la idoneidad de los sistemas de control de los Estados miembros indicados en sus planes; El Consejo adopta la evaluación positiva de los planes a propuesta de la Comisión.

Aplicación

11.9. Tras la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia por el Consejo, los Estados miembros pueden solicitar prefinanciación de hasta el 13 % de la contribución financiera. La prefinanciación se liquida proporcionalmente a través de los pagos posteriores. Al final de 2022, los 27 planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros habían sido aprobados por el Consejo, y 21 Estados miembros habían recibido prefinanciación. Los Estados miembros habían presentado 27 solicitudes de pago a la Comisión, y esta había efectuado 14 pagos (uno en 2021 y 13 en 2022) (véase el ***cuadro 11.1***).

[2] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 22, apartado 2, letra d).

Cuadro 11.1 – Pagos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por Estado miembro a 31 de diciembre de 2022

(millones de euros)

Estado miembro	2021			2022		
	Prefinanciación	Pago	Liquidación	Prefinanciación	Pago	Liquidación
Bélgica	770					
Bulgaria					1 369	
Chequia	915					
Dinamarca	202					
Alemania	2 250					
Estonia	126					
Irlanda						
Grecia	3 965				1 718	257
España	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
Francia	5 118				7 400	1 106
Croacia	818				1 400	209
Italia	24 893				20 000	2 989
Chipre	157				85	13
Letonia	237				201	30
Lituania	289					
Luxemburgo	12					
Hungría						
Malta	41					
Países Bajos						
Austria	450					
Polonia						
Portugal	2 159				553	83
Rumanía	3 794				1 772	265
Eslovenia	231					
Eslovaquia	823				399	60
Finlandia				271		
Suecia						
Total	**56 286**	**10 000**	**1 494**	**271**	**46 897**	**6 803**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.10. Los Estados miembros deben enviar lo siguiente con cada solicitud de pago:

a) información y pruebas que confirmen la consecución satisfactoria de los hitos y objetivos establecidos en los anexos de la Decisión de Ejecución del Consejo;

b) un resumen de las auditorías y los controles realizados por las autoridades de los Estados miembros, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctoras adoptadas[3];

c) una declaración de gestión[4] en la que se indique que:

   i) los fondos se utilizaron para los fines previstos;

   ii) la información presentada con la solicitud de pago es completa, exacta y fiable;

   iii) los sistemas de control establecidos ofrecen la garantía necesaria de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las destinadas a prevenir los conflictos de intereses, el *fraude*, la corrupción y la doble financiación.

11.11. Los desembolsos en el marco del MRR están sujetos al cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos establecidos en los anexos de las Decisiones de Ejecución del Consejo por las que se aprueban sus planes de recuperación y resiliencia. Otros requisitos que han de respetarse son que el Estado miembro interesado no haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente, y que no se incumpla el principio por el que se prohíbe la doble financiación. Entre las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento cabe destacar el respeto del período de subvencionabilidad, el principio de «no causar un perjuicio significativo», y la no sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios.

11.12. A través de sus evaluaciones preliminares, la Comisión evalúa si los hitos y los objetivos subyacentes a la solicitud de pago se han cumplido satisfactoriamente. A partir de este trabajo, la Comisión presenta la evaluación preliminar al Comité Económico y Financiero (CEF) para que emita su dictamen, y toma la decisión final de

---

[3] *Ibid.*, artículo 22, apartado 2, letra c).

[4] *Ibid.*

autorizar o no el desembolso de los fondos tras someterlo al control de un comité de verificadores externos.

11.13. Si la Comisión concluye durante sus evaluaciones preliminares que no se cumple un hito o un objetivo, el pago de toda la contribución financiera o de parte de ella deberá suspenderse durante un máximo de seis meses. Las suspensiones solo pueden levantarse si los Estados miembros facilitan a la Comisión pruebas del cumplimiento satisfactorio de los hitos u objetivos. Si esto no ocurre en el plazo de seis meses, la Comisión debe reducir proporcionalmente el importe de la contribución financiera[5].

Auditorías *ex post*

11.14. Después de efectuar el pago, la Comisión efectúa auditorías *ex post* complementarias de los hitos y los objetivos. También lleva a cabo auditorías de los sistemas correspondientes que se centran en la protección de los intereses financieros de la UE.

11.15. La Comisión puede recuperar importes abonados (una reducción del nivel de apoyo proporcionado o la recuperación de los fondos ya desembolsados) si durante sus auditorías *ex post* constata:

a) irregularidades graves que afecten a los intereses financieros de la UE y que no hayan sido corregidas por el Estado miembro, o

b) incumplimientos graves de las condiciones establecidas en los acuerdos de financiación o préstamo[6].

Alcance y enfoque de la auditoría

11.16. El objetivo de nuestra auditoría era contribuir a la declaración de fiabilidad y proporcionar la base de nuestra opinión sobre la regularidad de los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de 2022.

11.17. Nuestra población de auditoría de 2022 ascendía a 53 700 millones de euros e incluía los 13 pagos de subvenciones por un valor de 46 900 millones de euros, y la *liquidación* de la prefinanciación correspondiente, de 6 800 millones de euros

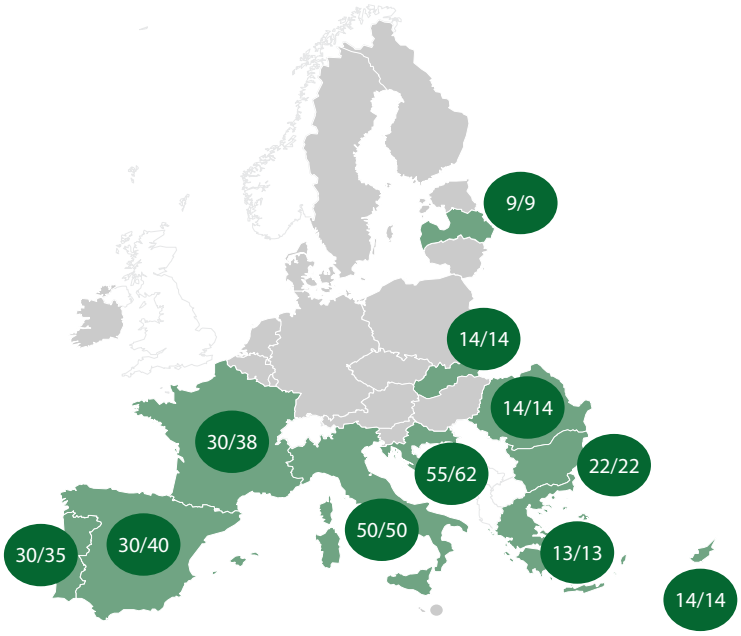
---

[5] *Ibid.*, artículo 24, apartados 6 a 8.

[6] *Ibid.*, artículo 22, apartado 5.

(véase el ***recuadro 11.1***). Estos 13 pagos de subvenciones y liquidaciones de prefinanciación («gasto del MRR») se desembolsaron a 11 Estados miembros y afectaban a la consecución de 274 hitos y 37 objetivos (véase la ***ilustración 11.3***). Nuestra auditoría no abarca el componente de los préstamos del MRR.

Ilustración 11.3 – Hitos y objetivos auditados y totales subyacentes a los pagos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2022



Estado miembro	Número de hitos auditados	Número de objetivos auditados	Número total de hitos	Número total de objetivos
España	21	9	31	9
Italia (*)	48	2	48	2
Francia	16	14	24	14
Rumanía	12	2	12	2
Grecia	13	0	13	0
Bulgaria	21	1	21	1
Croacia (*)	50	5	57	5
Portugal	26	4	31	4
Eslovaquia	14	0	14	0
Letonia	9	0	9	0
Chipre	14	0	14	0
Total	**244**	**37**	**274**	**37**

(*) Italia y Croacia recibieron dos pagos cada una en 2022

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.18. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 11.1***, a efectos de nuestra opinión sobre la regularidad del gasto del MRR en 2022, examinamos:

a) el cumplimiento satisfactorio de 244 de los 274 hitos y de los 37 objetivos incluidos en los 13 pagos de subvenciones efectuados en 2022;

b) 20 objetivos sobre el terreno en cinco Estados miembros (España, Francia, Croacia, Italia y Rumanía);

c) el cumplimiento de hitos y objetivos relacionados con los sistemas de auditoría y control de los Estados miembros, así como de los sistemas para la recopilación de datos sobre los perceptores finales;

d) la evaluación preliminar de la Comisión de los 281 hitos y objetivos con objeto de determinar si la evaluación había sido debidamente documentada, si abarcaba todos los elementos necesarios del hito u objetivo, si estaba sustentada por pruebas de auditoría suficientes y apropiadas, y si llegaba a una conclusión sobre el cumplimiento satisfactorio que concordase con estas pruebas;

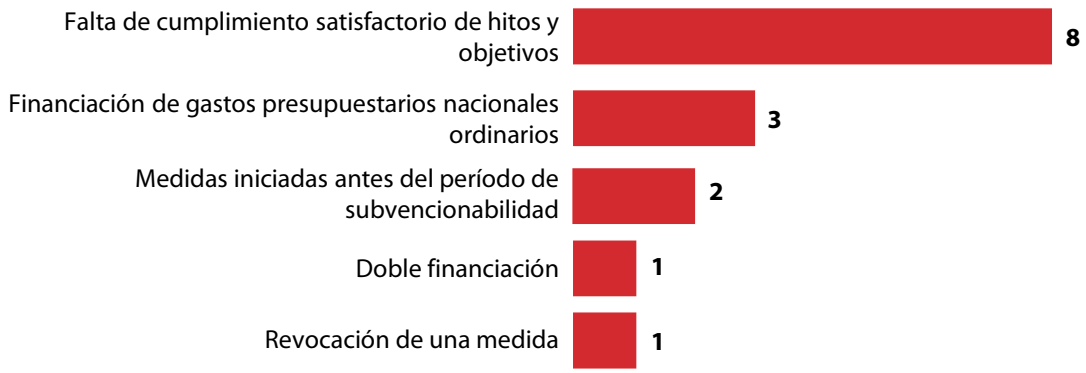
e) cinco *auditorías ex post* de la Comisión (España, Francia, Croacia, Italia y Portugal), con objeto de evaluar si se llevaron a cabo eficazmente para ofrecer un nivel suficiente de garantía complementario al de las evaluaciones preliminares;

f) información de la DG Asuntos Económicos y Financieros sobre la regularidad del gasto del MRR en su *informe anual de actividades* y el modo en que se presenta esta información en el *Informe anual de gestión y rendimiento*.

Regularidad de las operaciones

11.19. Constatamos que 15 de los 281 hitos y objetivos estaban afectados por problemas de regularidad (véase el ***anexo 11.2***). Esto afectaba a 11 de los 13 pagos del MRR (y a las correspondientes subvenciones y liquidaciones de prefinanciación). Los hitos y objetivos afectados por estos problemas, o bien no se habían cumplido satisfactoriamente, o no cumplían las condiciones de subvencionabilidad. Dado el carácter del modelo de gasto del MRR, y considerando que la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos[7] depende de la formulación de muchas apreciaciones, que probablemente darán lugar a interpretaciones diferentes, no proporcionamos un porcentaje de *error* comparable al de otros ámbitos de gasto de la UE (véase el ***anexo 11.1***). Teniendo en cuenta estas limitaciones, estimamos que la incidencia financiera mínima de estas constataciones se aproxima a nuestro *umbral de materialidad*. En la ***ilustración 11.4*** se presentan nuestras constataciones desglosadas.

Ilustración 11.4 – Desglose de nuestras constataciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El modelo de gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia exige un alcance de auditoría distinto

11.20. El modelo de gasto del MRR se basa en la «financiación no vinculada a los costes», y los Estados miembros son los beneficiarios. Esta financiación está supeditada a la consecución de *resultados* medidos en relación con hitos predeterminados o mediante indicadores de *rendimiento*, o el cumplimiento de determinadas condiciones, a diferencia de una financiación basada en el reembolso de

[7] Anexo 2 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después: Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE» [COM(2023) 99)].

gastos efectuados o en el cumplimiento de requisitos de subvencionabilidad[8]. Por consiguiente, la principal condición para efectuar pagos con cargo al MRR es el cumplimiento satisfactorio de hitos u objetivos predeterminados. Los tramos individuales de los Estados miembros no se basan en el coste estimado de las inversiones o reformas pertinentes, ni tampoco en el gasto real efectuado por los perceptores finales. En virtud del Reglamento, los Estados miembros no están obligados a facilitar con su solicitud de pago información sobre el importe de fondos del MRR recibidos por los perceptores finales o sobre los gastos efectuados cuando se aplican los hitos o los objetivos.

11.21. Dado que los hitos y los objetivos son definidos por los Estados miembros, nuestra auditoría de la regularidad de las *operaciones* del MRR subyacentes a las cuentas de la UE (es decir, pagos de subvenciones del MRR a Estados miembros) se centra principalmente en determinar si se cumplieron las condiciones de pago y de subvencionabilidad pertinentes[9]. Puesto que el cumplimiento de la legislación nacional y de la UE en el gasto efectuado por los perceptores finales no constituye una condición para los pagos del MRR, nuestra auditoría de la regularidad no implica una evaluación sistemática de este aspecto.

Falta de cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos

11.22. El Reglamento no establece otros criterios de interpretación de la palabra «satisfactoriamente», lo cual deja un amplio margen a la Comisión. El 21 de febrero de 2023, la Comisión publicó una comunicación en la que presentaba el marco para evaluar el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos[10]. Por cumplimiento «satisfactorio» se entiende que, salvo desviaciones mínimas, se han cumplido los requisitos. El cumplimiento insatisfactorio de hitos y objetivos implica el riesgo de que los objetivos de la reforma o inversión pertinentes no se alcancen plenamente (véase el apartado ***(10)*** del ***anexo 11.1***).

---

[8] Reglamento Financiero, artículo 125, apartado 1, letra a), inciso ii).

[9] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 5; artículo 9; artículo 17, apartado 2, y artículo 24, apartado 3.

[10] COM(2023) 99, anexo 1.

11.23. En nuestros controles identificamos 8 hitos y objetivos en 8 pagos en los que, a nuestro juicio, los requisitos no se habían cumplido satisfactoriamente. Constatamos que no se habían logrado todos los elementos exigidos por el hito o el objetivo, y que tales elementos no podían considerarse una desviación mínima (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.1***).

Recuadro 11.1

Ejemplos de hitos que no se han cumplido satisfactoriamente

Hito 42 de Grecia – Puntos de recarga para vehículos eléctricos – Entrada en vigor del marco jurídico

Descripción del hito en la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a Grecia:

Entrada en vigor de todas las decisiones ministeriales previstas en la Ley 4710/ 2020 y firmadas por el ministro de Medio Ambiente y Energía, el ministro de Infraestructuras y Transportes, el ministro de Interior y el ministro de Hacienda, [por las que se] organiza el mercado de los vehículos eléctricos con especial atención al mercado de servicios de recarga y [se ofrecen] incentivos fiscales por la adquisición de vehículos eléctricos y la instalación de infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos.

En el Derecho primario se preveía la entrada en vigor de doce decisiones ministeriales necesarias para la organización del mercado de los vehículos eléctricos. Constatamos que el hito no se cumplió satisfactoriamente, pues, cuando se efectuó el pago, no habían entrado en vigor tres decisiones ministeriales (sanciones a agentes del mercado, requisitos para los puntos de recarga en ubicaciones tradicionales y formación de técnicos en vehículos eléctricos).

Hito 142 de Rumanía «Grupo de trabajo para aplicar y supervisar las reformas e inversiones de transformación digital establecidas y operativas»

Descripción del hito de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a Rumanía:

La puesta en funcionamiento de un grupo operativo temporal de transformación digital que empleará durante el período de ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia 17 puestos contractuales altamente especializados en el ámbito de las tecnologías digitales y los especialistas en gestión de proyectos. Las principales tareas de esta unidad son […].

Hallamos que, en la fecha de la solicitud del pago (31 de mayo de 2022), solo se habían firmado contratos laborales para 4 de los 17 miembros del grupo de trabajo. En el momento en el que la Comisión efectuó el pago, el 24 de octubre de 2022, solo 11 miembros habían sido contratados según lo previsto por la Decisión de Ejecución del Consejo. Además, con arreglo a los objetivos del hito y, para que resultaran operativas, en las descripciones de los puestos de trabajo debería haberse exigido experiencia profesional o formación en el ámbito de las tecnologías digitales y la gestión de proyectos. Constatamos que este requisito no se satisfacía en cuatro casos, lo que implica que el hito no se había cumplido satisfactoriamente cuando se efectuó el pago.

Medidas iniciadas antes del período de subvencionabilidad o financiación de gastos presupuestarios nacionales ordinarios por parte del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

11.24. El Reglamento establece condiciones de subvencionabilidad que definen el calendario y la naturaleza de las medidas subvencionables en virtud del MRR. En particular:

a) solo las medidas iniciadas antes del 1 de febrero pueden optar a la financiación del MRR[11];

b) además, los fondos del MRR no sustituirán, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios[12].

11.25. Esto significa que el MRR solo financiará acciones de naturaleza no ordinaria y que tengan lugar en el período de subvencionabilidad. Por ejemplo, los gastos de personal y de funcionamiento de entidades gubernamentales no deben ser financiadas por el MRR porque constituyen gastos presupuestarios nacionales ordinarios. En cambio, el MRR podrá financiar inversiones de los poderes públicos, como la construcción de hospitales o la instalación de paneles solares, ya que estas inversiones se iniciaron después del 1 de febrero de 2020.

11.26. Con respecto a un pago, hallamos que dos objetivos de inversión eran la continuación de un proyecto preexistente iniciado antes de febrero de 2020. En otro pago, identificamos tres objetivos de reforma que sustituían a gastos presupuestarios nacionales ordinarios (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.2***).

[11] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 17, apartado 2.

[12] *Ibid.*, artículo 5, apartado 1.

Recuadro 11.2

Ejemplo de financiación de un gasto presupuestario nacional ordinario con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

«Objetivo 384 de España – Modelo cooperativo – Informes de Transparencia»

Descripción del objetivo de la Decisión de Ejecución del Consejo relativa a España:

La Agencia Tributaria ejecutará en 2021 un proyecto encaminado a fomentar la divulgación por las empresas multinacionales de información sobre sus operaciones. Esta divulgación de información puede tener repercusiones en la tributación de esas sociedades. El objetivo será que se presenten veinte Informes de Transparencia en 2021.

Constatamos que la acción había sido un gasto presupuestario nacional ordinario desde 2017, año en el que se habían presentado los primeros informes de transparencia relativos al ejercicio 2016. Desde 2017, el número de informes de transparencia presentados había sido siempre superior a veinte y, en 2020, alcanzó la cifra de treinta y ocho. Dado que el Estado miembro recibió financiación del MRR para el cumplimiento de este objetivo, consideramos que representa una sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario.

Doble financiación

11.27. Evitar la doble financiación es un principio de subvencionabilidad del gasto de la UE[13]. En virtud de este principio, es posible combinar financiación procedente de diferentes instrumentos de la UE siempre que el mismo coste no esté financiado dos veces por diferentes flujos de financiación de la UE.

11.28. El Reglamento del MRR prohíbe explícitamente la doble financiación de los mismos costes por parte del MRR y otros fondos de la UE[14]. Además, el Reglamento establece que los Estados miembros deberán proporcionar una estimación del coste total de las reformas e inversiones incluidas en los planes[15].

11.29. Aunque los pagos del MRR se realizan previo cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos, lo cual significa que este mecanismo no es un instrumento de

[13] Reglamento Financiero, artículo 191, apartado 3.

[14] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 9.

[15] *Ibid.*, artículo 18, apartado 4, letra k).

financiación basado en los costes, los Estados miembros facilitaron estimaciones de costes para las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Sobre la base de estas estimaciones de costes, la Comisión valoró la verosimilitud del importe global de financiación del MRR por Estado miembro. Algunas medidas fueron consideradas por los Estados miembros como «de coste cero», aunque ello no significa que quede excluida la doble financiación entre estas medidas y otros fondos de la UE, ya que los pagos del MRR se efectúan una vez satisfactoriamente cumplidos los hitos y objetivos. En esencia, el mismo producto o resultado no puede ser financiados dos veces por el presupuesto de la UE mediante instrumentos de financiación basados o no en los costes.

11.30. Encontramos un caso de doble financiación en Eslovaquia. El hito consistía en establecer un plan de inversión para proyectos de infraestructura ferroviaria. Constatamos que el plan de inversión de este hito estaba financiado por el Fondo Social Europeo. Aunque el hito formaba parte de una medida de coste estimado cero, consideramos que se trata de doble financiación porque el hito se logró con el apoyo del Fondo Social Europeo al tiempo que el Estado miembro también recibía fondos del MRR tras haber alcanzado el hito.

Revocación de una medida

11.31. Con arreglo al Reglamento, no pueden haberse revocado las medidas y acciones relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos[16]. Se exige a los Estados miembros que confirmen que esto es efectivamente así en la declaración de gestión que acompaña a la solicitud de pago.

11.32. En nuestro informe especial sobre el sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[17], destacamos la falta de orientación de la Comisión sobre cómo identificar las revocaciones de medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos y cómo evaluar el impacto financiero de

[16] *Ibid.*, artículo 24, apartado 3.

[17] Informe Especial 07/2023: «Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – El nuevo modelo de ejecución sigue presentando lagunas de fiabilidad y rendición de cuentas a escala de la UE, a pesar del exhaustivo trabajo previsto».

solicitudes de pago anteriores o actuales. Aunque recomendábamos a la Comisión que proporcionara orientación[18] en este ámbito, aún no lo ha hecho.

11.33. Constatamos un caso de revocación de un objetivo con respecto al primer pago efectuado a Italia (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.3***).

Recuadro 11.3

Revocación de un objetivo

Objetivo M1C1-54 de Italia «Contratación completa de expertos para la aplicación del plan italiano de recuperación y resiliencia»

Descripción del objetivo de la decisión de ejecución del Consejo relativa a Italia:

Completar los procedimientos de contratación del grupo de 1 000 expertos que se desplegarán durante tres años para apoyar a las administraciones en la gestión de los nuevos procedimientos de prestación de asistencia técnica.

En diciembre de 2021, con la primera solicitud de pago, las autoridades italianas notificaron que se habían contratado 1 000 expertos a 30 de diciembre de 2021. La Comisión evaluó el objetivo como cumplido satisfactoriamente y efectuó el pago el 13 de abril de 2022. Nuestra auditoría de este pago confirmó la evaluación de la Comisión.

La Comisión realizó una auditoría *ex post* en mayo-junio de 2022 y halló que el grupo de expertos se había reducido a 935 en junio de 2022, pero no notificó el problema como revocación del objetivo que se había cumplido anteriormente.

La Comisión finalizó su evaluación de la segunda solicitud de pago el 27 de septiembre de 2022 y efectuó el segundo pago el 8 de noviembre de 2022. En esta fecha, solo había 924 expertos en el grupo. Por tanto, en el momento del segundo pago a Italia, la Comisión no suspendió el pago por la revocación del objetivo previamente cumplido.

Durante nuestra visita sobre el terreno de febrero de 2023, constatamos que el grupo de expertos había disminuido más, hasta 920. Aunque reconocemos que la plantilla puede fluctuar dentro de un margen razonable y que el Estado miembro inició procedimientos para cubrir las vacantes, en este caso advertimos una persistente tendencia a la baja que no fue corregida durante casi un año.

[18] *Ibid.*, apartados 66 a 70 y recomendación 2.

Otras cuestiones suscitadas por nuestro examen de la regularidad de las operaciones

11.34. Identificamos once casos de problemas relativos a la fiabilidad de la información que las autoridades de los Estados miembros incluyen en sus declaraciones de gestión con respecto a cinco pagos. El propósito de estas declaraciones es proporcionar garantías de que la información presentada con las solicitudes de pago es completa, exacta y fiable[19] (véase el ***anexo 11.2***).

11.35. Los Estados miembros solo deberían presentar solicitudes de pago a la Comisión cuando se hayan cumplido los hitos y objetivos pertinentes[20]. No obstante, en los once casos identificados, las autoridades de los Estados miembros presentaron las solicitudes de pago sin que se hubieran cumplido todos los hitos y objetivos. Pese a que, en sus declaraciones de gestión, los Estados miembros pueden incluir *reservas* y señalar la falta de pruebas a la Comisión, ninguno de ellos formuló esta reserva. Aunque la Comisión evaluó los hitos y objetivos pertinentes como cumplidos antes de efectuar el pago, estas insuficiencias suscitan dudas en cuanto a la fiabilidad de la información contenida en las declaraciones de gestión.

11.36. En nuestra evaluación de 281 hitos y objetivos, también identificamos seis casos de diseño deficiente de las medidas y de los hitos y objetivos subyacentes. El diseño deficiente puede provocar situaciones en las que, incluso tras el cumplimiento satisfactorio, no se apliquen todos los elementos de la medida, o no se logren las *realizaciones* o los efectos esperados.

---

[19] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 22, apartado 2, letra c).

[20] *Ibid.*, artículo 24, apartado 2.

11.37. Salvo con respecto a los elementos cuantitativos, la evaluación del cumplimiento satisfactorio es una cuestión de apreciación que admite diferentes interpretaciones. Esto supone un riesgo, especialmente si la definición del el hito u objetivo es imprecisa. En nuestro informe especial sobre la evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia[21], y en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021[22], señalamos que, si los hitos y objetivos no son claros, existe el riesgo de que sea difícil evaluar su cumplimiento o de que el objetivo inicial no se cumpla. Para futuras evaluaciones, recomendamos a la Comisión que garantice que los hitos y objetivos estén debidamente definidos y sean suficientemente claros.

[21] Informe Especial 21/2022: «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución», apartado 82.

[22] Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 10.29.

Nuestra evaluación de los sistemas de supervisión y control seleccionados

11.38. Esta parte del capítulo presenta los resultados de nuestra evaluación de sistemas seleccionados de supervisión y control del MRR en la Comisión y en los Estados miembros.

Las evaluaciones *ex ante* de la Comisión no abarcan sistemáticamente el cumplimiento de todas las condiciones de subvencionabilidad

11.39. En nuestro informe especial sobre el sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[23], evaluamos la concepción de las evaluaciones preliminares y llegamos a la conclusión de que, en términos generales, la Comisión ha diseñado una evaluación preliminar exhaustiva destinada a verificar el cumplimiento de los hitos y los objetivos. No obstante, persisten algunos problemas relativos a la documentación y la especificación de las contribuciones de las distintas partes en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Además, constatamos que el alcance de la evaluación preliminar se limitaba a la determinación del cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos y no abarcaba las condiciones horizontales de subvencionabilidad, como la no sustitución de gastos nacionales ordinarios[24].

11.40. Nuestro examen de las evaluaciones preliminares de 281 hitos y objetivos efectuadas por la Comisión confirma estas limitaciones. En siete casos, la evaluación preliminar de la Comisión no detectó si las medidas correspondientes a los hitos u objetivos no eran subvencionables debido al incumplimiento del período de subvencionabilidad, o de la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario, o al incumplimiento del principio de prohibir la doble financiación, o a la revocación de una medida.

11.41. Identificamos asimismo varias insuficiencias menores debidas a que la Comisión se había basado en autodeclaraciones o controles de los Estados miembros

---

[23] Informe Especial 07/2023, apartados 40 a 53.

[24] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 5.

sin realizar por su parte control alguno, o también debidas a que la Comisión empleó datos incompletos o incorrectos al efectuar su evaluación.

Las auditorías *ex post* efectuadas por la Comisión de los hitos y los objetivos no se aprovechan al máximo

11.42. Con arreglo al *Reglamento Financiero*[25], y a los acuerdos de financiación firmados con los Estados miembros, las auditorías *ex post* tienen por objeto detectar y corregir errores relativos a las operaciones cuando estas ya han sido autorizadas. La Comisión practica dos tipos de auditoría *ex post* de los hitos y los objetivos:

a) auditorías de hitos y objetivos con el propósito de comprobar que los hitos y objetivos se han cumplido satisfactoriamente;

b) auditorías que se centran en la calidad y fiabilidad de los sistemas establecidos; su propósito es evaluar la gestión de datos y de sistemas para recabar, almacenar, agregar y hitos y objetivos e informar sobre ellos, pero también verificar la fiabilidad de los datos notificados.

11.43. En 2022, la Comisión sometió a auditorías *ex post* 23 hitos y objetivos en España, Francia, Croacia, Italia, Portugal y Rumanía.

11.44. Dado que solo los informes de auditoría de Francia y España estaban disponibles en el momento de nuestra auditoría, basamos nuestras constataciones relativas a los restantes Estados miembros en los proyectos de informes de auditoría. Mediante nuestro trabajo, evaluamos el trabajo de auditoría *ex post* relativo a 15 objetivos (5 de España; 5 de Francia; 3 de Portugal, uno de Croacia y uno de Italia).

11.45. La Comisión concluyó que los 23 hitos y objetivos se habían cumplido satisfactoriamente, aunque formuló numerosas constataciones que se refieren principalmente a:

a) elementos del objetivo no subvencionables (indicadores cuantitativos) que no ejercían un impacto en el cumplimiento satisfactorio del objetivo por estar situados dentro de la desviación máxima aceptada del 5 %;

b) discrepancias entre los datos notificados y los datos reales sobre hitos y objetivos;

---

[25] Reglamento Financiero, artículo 74, apartado 6.

c) insuficiencias en los sistemas de control y de notificación de los Estados miembros y, en consecuencia, controles insuficientes de las condiciones de subvencionabilidad y calidad insuficiente de la información facilitada por la Comisión.

11.46. La Comisión en general aplicó eficazmente su plan de auditoría *ex post*. Sin embargo, constatamos que los procedimientos de auditoría *ex post* no prevén controles para verificar si los objetivos auditados que anteriormente se habían considerado cumplidos no se revocaron después de evaluar el pago, y si las medidas cumplen el principio de no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario. También hallamos que las auditorías *ex post* de la Comisión llegaban a la conclusión de que se habían cumplido satisfactoriamente tres objetivos, pese a que nuestra propia auditoría nos llevó a una conclusión diferente (véase el ejemplo en el ***cuadro 11.2***).

Cuadro 11.2 – Resultados de la auditoría *ex post* y los correspondientes resultados del Tribunal de Cuentas Europeo

Estado miembro	Comisión Europea			Tribunal de Cuentas Europeo.		
	Hitos abarcados por la auditoría *ex post*	Objetivos abarcados por la auditoría *ex post*	Hitos y objetivos evaluados como cumplidos insatisfacto-riamente	Objetivos abarcados por la auditoría *ex post* y examinados por el Tribunal de Cuentas Europeo	Objetivos evaluados como cumplidos insatisfacto-riamente	Objetivos con problemas de subvencionabilidad
Francia	2	8	0	5	1	0
Italia	0	1	0	1	0	1
España	0	5	0	5	1	2
Portugal	0	3	0	3	1	0
Croacia	1	1	0	1	0	0
Rumanía	0	2	0	0	0	0
Total	3	20	0	15	3	3

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Persisten insuficiencias en la configuración y el funcionamiento de los sistemas de los Estados miembros

11.47. La adecuación de los sistemas de seguimiento y control propuestos por los Estados miembros era una condición para la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia. En su evaluación de estos planes, la Comisión detectó deficiencias en los sistemas de algunos Estados miembros. Por consiguiente, la Comisión exigió a 16 Estados miembros (Bélgica, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y

Finlandia) que incorporaran reformas e hitos («hitos de control») específicos adicionales para abordar las insuficiencias restantes. Estos hitos de control tenían que cumplirse antes de que los Estados miembros pudieran solicitar su primer pago.

11.48. Los pagos del MRR de 2022 estaban relacionados con 16 hitos de control en ocho Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Rumanía y Eslovaquia). Examinamos la evaluación *ex ante* de la Comisión con respecto a los 16 hitos de control. Además, en ocho hitos de control llevamos a cabo visitas sobre el terreno en cuatro Estados miembros (Francia, Croacia, Italia y Rumanía).

11.49. En general, consideramos que la introducción de hitos de control significa que los sistemas de los Estados miembros no eran plenamente operativos cuando empezaron a aplicarse los planes. Esto supone un riesgo para la regularidad de los pagos del MRR y para la protección de los intereses financieros de la UE. El riesgo es aún mayor para las reformas y las inversiones iniciadas el 1 de febrero de 2020, esto es, incluso antes de que se aprobaran los planes[26].

11.50. Constatamos que los hitos de control varían significativamente en sus requisitos y en su grado de detalle. Por ejemplo, el hito de control de Francia solo exige una circular firmada por el primer ministro en la que se establezcan las funciones y las responsabilidades de los organismos participantes, y un informe sobre la estrategia de control, mientras que en Grecia es necesario el establecimiento del sistema de auditoría y control. Para otros Estados miembros (Bulgaria, Croacia, Italia, Rumanía y Eslovaquia), los requisitos son incluso más estrictos, pues exigen un registro para supervisar la aplicación del MRR ya establecido y operativo. No hay justificación para exigir a algunos Estados miembros meramente haber diseñado el sistema y a otros contar ya con un sistema operativo.

11.51. En un Estado miembro (Croacia), el hito de control se incluyó en la segunda solicitud de pago. La Comisión identificó esta insuficiencia en el diseño de la Decisión de Ejecución del Consejo y llevó a cabo la evaluación del hito de control junto con la primera solicitud de pago.

11.52. Durante su trabajo *ex ante*, la Comisión consideró que se habían cumplido satisfactoriamente todos los hitos de control. Sin embargo, durante sus auditorías de sistemas *ex post*, la Comisión halló insuficiencias en el sistema de información y control de seis Estados miembros, tales como:

---

[26] Informe Especial 21/2022 del Tribunal de Cuentas Europeo, apartados 102 y 103.

- Falta de personal y de formación adecuada del personal que participa en el MRR.
- Falta de recogida de los datos enumerados en el artículo 22, apartado 2, letra d), del Reglamento del MRR e insuficiencias en la fiabilidad de los datos sobre los objetivos.
- Falta de plan y de metodología para las verificaciones sobre el terreno de la gestión, e insuficiencias en la configuración de la estrategia de evaluación del riesgo y en el proceso de verificación de datos.
- Uso limitado del sistema informático del MRR e insuficiencias en la funcionalidad de seguimiento.
- Limitaciones en los controles de los conflictos de intereses y de riesgo de doble financiación.

11.53. Constatamos insuficiencias en el hito de control de dos Estados miembros (Italia y Croacia), relacionadas con algunas funciones no disponibles en el sistema informático cuando se realizó la solicitud de pago. Como el sistema podía recabar datos por medios alternativos, concluimos que estas insuficiencias no afectaban al cumplimiento satisfactorio del hito de control (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.4***).

Recuadro 11.4

Insuficiencias que perduraban en el sistema de repositorio de Italia

El hito de control de Italia requería que se estableciera y pusiera en funcionamiento un sistema de repositorio para el seguimiento de la aplicación del MRR. El sistema debía reunir las funciones mínimas siguientes:

a) recogida de datos y supervisión de la consecución de hitos y objetivos;

b) recogida, almacenamiento y garantía del acceso a los datos según se dispone en el artículo 22, apartado 2, letra d), incisos i) a iii), del Reglamento.

Constatamos que, cuando se realizó la primera solicitud de pago de Italia (abril de 2022), los órganos de ejecución todavía no tenían acceso directo al sistema, por lo que el organismo de coordinación utilizó los archivos Excel que había recibido de los órganos de ejecución para introducir los datos que respaldaban los hitos y los objetivos. Esto suponía un riesgo para la exactitud y exhaustividad de los datos, ya que el sistema no puede efectuar controles automáticos.

11.54. También hallamos que el sistema de gestión de datos del plan de recuperación y resiliencia francés no podía recoger y almacenar los datos completos de los perceptores finales. Estas insuficiencias provocaron que las autoridades francesas no pudieran aportar todos los documentos justificativos de tres objetivos de nuestra muestra. Las insuficiencias fueron parcialmente detectadas y notificadas por la autoridad de auditoría en el resumen de las auditorías que acompañaba a la primera solicitud de pago. Mediante sus auditorías *ex post*, la Comisión también identificó problemas en la recogida y agregación de los datos de un objetivo. Pese a que las insuficiencias no están directamente vinculadas al hito de control en el caso de Francia, representan en efecto un incumplimiento de los requisitos del artículo 22 del Reglamento, y socavan el funcionamiento eficaz del sistema de control para proteger los intereses financieros de la UE.

11.55. Constatamos insuficiencias horizontales relativas a la recogida de datos sobre los titulares reales de sociedades extranjeras que afectaban a cinco Estados miembros (Italia, Grecia, Croacia, Rumanía y Bulgaria), pero que podían repercutir en los sistemas de todos los Estados miembros Esta información se recoge con arreglo a acuerdos bilaterales, ya que la UE no cuenta con una base de datos centralizada que proporcione datos completos sobre todos los titulares reales de las sociedades registradas en la UE. Una solución a este problema es la introducción del sistema de interconexión de los registros de titularidad real, que permitirían la interconexión de los registros de titulares reales creados por los Estados miembros[27]. En su sentencia de 22 de noviembre de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró que el acceso público abierto a los registros de titularidad real de empresas públicas de la UE era inválido[28]. Por lo tanto, no hay indicios claros sobre cuándo se resolverá el problema del acceso a información completa sobre los titulares reales de sociedades extranjeras.

[27] Conforme a la Directiva (UE) 2015/849.

[28] Sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-37/20 y C-601/20.

Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento

11.56. Los informes anuales de actividades son la herramienta principal de las direcciones generales de la Comisión para informar de si disponen de una garantía razonable de que los procedimientos de control aseguran la regularidad del gasto.

11.57. Con respecto a la protección de los intereses financieros de la UE, en nuestro informe especial sobre la concepción del sistema de control de la Comisión Europea para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia[29] hallamos que la declaración de fiabilidad relativa a la DG Asuntos Económicos y Financieros en su informe anual de actividades era limitada. Solo abarcaba la responsabilidad de recuperar cualquier importe debido al presupuesto de la UE en caso de fraude, corrupción y conflictos de intereses cuando no lo hubiera hecho el Estado miembro o en caso de un incumplimiento grave establecido del acuerdo de financiación o de préstamo. En su informe sobre la *aprobación de la gestión* del presupuesto de 2021, el Parlamento Europeo instó a la Comisión a reconsiderar la formulación de la *declaración de fiabilidad* del director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros[30].

11.58. La Comisión ha revisado su declaración de fiabilidad de 2022 para el MRR. Ahora la declaración de fiabilidad de 2022 del director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros se ha armonizado con las de otros directores generales de la Comisión. En consecuencia, con su declaración de fiabilidad, el director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros presenta una declaración de fiabilidad de que «los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias en lo que respecta a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes». Además, en la sección 3 del informe anual de actividades, dedicada al MRR, la DG Asuntos Económicos y Financieros observa que la declaración de fiabilidad abarca:

---

[29] Informe Especial 07/2023:

[30] Resolución del Parlamento Europeo sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021, sección III – Comisión y agencias ejecutivas [2022/2081(DEC)].

a) en el ámbito de la *ayuda estatal* y la *contratación pública*, los Estados miembros comprueban periódicamente que la financiación del MRR se haya utilizado de conformidad con todas las normas aplicables, y toda medida de aplicación de las reformas y de los proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia se haya aplicado correctamente, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses[31]. Constatamos que esta declaración no es clara en cuanto a si los controles periódicos llevados a cabo por los Estados miembros proporcionan garantías razonables de que sus sistemas de control garantizan el cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales y contratación pública. Actualmente estamos efectuando una auditoría sobre los sistemas de control de los Estados miembros para garantiza que las inversiones financiadas por el MRR cumplen la normativa sobre ayudas estatales y contratación pública. La auditoría evaluará la garantía que puede obtenerse de los controles de los Estados miembros.

b) Concretamente, la Comisión tiene derecho a reducir proporcionalmente la ayuda en el marco del MRR y a cobrar todo importe adeudado al presupuesto de la Unión o a solicitar el reembolso anticipado del préstamo en caso de fraude, corrupción o conflicto de intereses que afecte a los intereses financieros de la Unión y que no haya corregido el Estado miembro, o en caso de incumplimiento grave de alguna obligación derivada de dichos acuerdos[32].

11.59. Como en el caso del informe anual de actividades de 2021, la Comisión no estima el riesgo basado en los pagos del gasto del MRR al considerar que no es posible determinar un porcentaje de error fiable debido a la naturaleza de este instrumento. En cambio, la Comisión lleva a cabo una evaluación de riesgos (bajo, medio y alto) en cada pago del MRR, basándose en los resultados de sus controles *ex ante* y *ex post*.

11.60. Como la Comisión no evaluó ninguno de los hitos y objetivos subyacentes al gasto del MRR en 2022 como satisfactoriamente cumplidos, la conclusión general es que el riesgo de los pagos es bajo. Por tanto, la declaración de fiabilidad no incluye ninguna reserva basada en los criterios de materialidad de la Comisión, y no concuerda con nuestras propias constataciones.

11.61. De forma similar al año anterior, el gasto en el marco del MRR de 2022 no forma parte del riesgo global en el momento del pago para los gastos relacionados con el MFP que figuran en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de

---

[31] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 22, apartado 2.

[32] Véase la *referencia* citada en la nota a pie de página 2, artículo 22, apartado 5.

2022. En cuanto al MRR, sobre la base de los resultados del control y de la garantía proporcionada por la DG Asuntos Económicos y Financieros en su informe anual de actividades, la Comisión confirma que tiene garantías razonables de los tres elementos señalados por la DG Asuntos Económicos y Financieros.

11.62. Observamos que el servicio de auditoría interna de la Comisión emitió un párrafo de énfasis en relación con la ejecución del MRR en el marco de su dictamen general de auditoría en el informe anual de gestión y rendimiento[33]. El párrafo de énfasis se refiere a la necesidad de seguir reforzando las medidas para proteger el presupuesto de la UE, y para ello:

— revisar y, en caso necesario, seguir reforzando el diseño y la aplicación de los sistemas de gestión financiera, así como las estrategias de auditoría y control para garantizar su idoneidad;

— aplicar eficazmente el marco de la Comisión para la evaluación de hitos y objetivos, así como la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos, señalando la posible necesidad de revisarla o modificarla a medida que la Comisión adquiera experiencia en su aplicación.

[33] Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2022, anexo VI del volumen III.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

11.63. La evidencia general de auditoría derivada de nuestro trabajo y presentada en este capítulo indica que:

a) 15 hitos y objetivos estaban afectados por problemas de regularidad con incidencia financiera (véase el apartado ***11.19***);

b) hubo casos de diseño deficiente de las medidas y de los hitos y objetivos subyacentes (véanse los apartados ***11.36*** y ***11.37***);

c) hubo problemas relativos a la fiabilidad de la información que los Estados miembros incluyeron en sus declaraciones de gestión (véanse los apartados ***11.34*** y ***11.35***);

d) el alcance de las evaluaciones preliminares y de las auditorías *ex post* de la Comisión no abarca sistemáticamente condiciones clave de pago como atenerse al período de subvencionabilidad y no sustituir el gasto presupuestario nacional ordinario; los procedimientos de auditoría *ex post* no prevén controles para verificar si los objetivos auditados que anteriormente se habían considerado cumplidos no se revocaron después del pago (véanse los apartados ***11.40*** y ***11.46***);

e) la introducción de hitos de control significa que los sistemas pertinentes de los Estados miembros no eran plenamente operativos cuando empezaron a aplicarse los planes, lo cual pone en peligro la regularidad del gasto del MRR y la protección de los intereses financieros de la UE; también constatamos que los hitos de control varían significativamente en su grado de detalle y en sus requisitos, pero sin justificación válida (véanse los apartados ***11.49*** y ***11.50***);

f) persisten insuficiencias en los sistemas de información y control de los Estados miembros; además identificamos una cuestión horizontal relacionada con limitaciones en la disponibilidad de datos sobre los titulares reales de sociedades extranjeras; esto se debe a que la UE no cuenta con una base de datos centralizada que proporciones datos completos sobre todos los titulares reales de las sociedades registradas en la UE (véanse los apartados ***11.53*** a ***11.55***).

11.64. Nuestras constataciones y conclusiones no concuerdan con la declaración facilitada por el *ordenador* de la DG Asuntos Económicos y Financieros.

Recomendaciones

11.65. En el ***anexo 11.3*** figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021: la segunda recomendación se aplicó íntegramente, mientras que, en el caso de las recomendaciones 1 y 3, era demasiado pronto para evaluar su aplicación, pues no había una evaluación preliminar abarcada por la auditoría con posterioridad a la fecha de nuestra recomendación. A partir de nuestra revisión de las recomendaciones que formulamos en 2021, y de nuestras constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 11.1 – Mejorar las evaluaciones preliminares y las auditorías *ex post*

a) abarcar en sus evaluaciones preliminares y auditorías *ex post* la observancia del período de subvencionabilidad y del principio de no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario;

b) revisar sus procedimientos de auditoría *ex post* a fin de que prevean controles para verificar si los objetivos auditados que anteriormente se habían considerado cumplidos no se habían revocado después del pago.

Fecha prevista de aplicación: Inmediatamente.

Recomendación 11.2 – Verificar que todos los hitos y objetivos están claramente definidos al revisar los planes

A partir de la experiencia adquirida durante la aplicación del MRR, verificar que los planes revisados definen claramente todos los hitos y objetivos, y que todos los elementos clave de las medidas están cubiertos por hitos y objetivos.

Fecha prevista de aplicación: Inmediatamente.

Anexos

Anexo 11.1 – Enfoque y metodología de auditoría

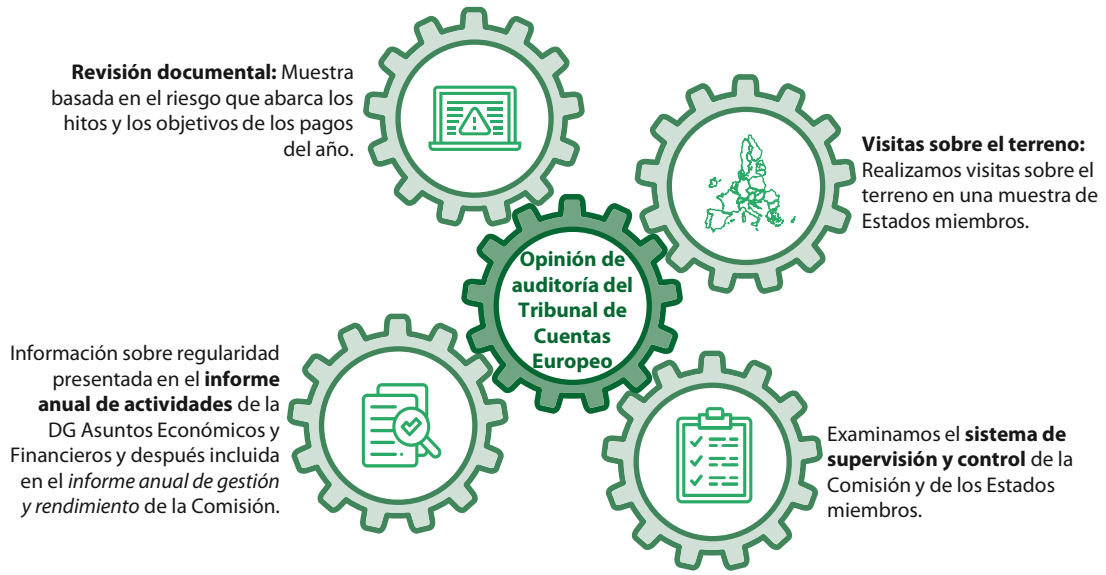
Consideraciones generales

1) El presente anexo describe nuestro enfoque y nuestra metodología de auditoría para la declaración de fiabilidad sobre la regularidad del gasto del MRR.

2) Emitimos una opinión específica sobre la regularidad de los gastos del MRR en el marco de nuestra declaración de fiabilidad sobre el presupuesto de la UE. Esto es porque consideramos que el modelo de ejecución del MRR es diferente y se trata de un instrumento temporal. Con esta opinión, nuestro propósito es ofrecer garantías razonables sobre los pagos y facilitar información detallada basada en esta opinión en la declaración de fiabilidad.

3) Derivamos la mayor parte de nuestras garantías de las pruebas de confirmación y la evaluación de los sistemas de supervisión y control. Nuestra declaración de fiabilidad se complementa con el informe anual de actividades y el informe anual de gestión y rendimiento y los informes del servicio de auditoría interna. Véase la ***ilustración 11.5***.

Ilustración 11.5 – Opinión de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4) Nuestro trabajo se ajusta a las normas internacionales de auditoría y garantiza que nuestras opiniones de auditoría están sustentadas por evidencia suficiente y apropiada de auditoría.

5) En cuanto a nuestros procedimientos de auditoría con respecto al fraude, seguimos el enfoque detallado en la parte 3 del ***anexo 1.1***.

Regularidad de las operaciones

Cómo definimos las operaciones subyacentes y cómo las controlamos

6) Las operaciones subyacentes pertinentes para el trabajo de la declaración de fiabilidad sobre el MRR son pagos de subvenciones a los Estados miembros o liquidaciones de prefinanciaciones anteriores. A diferencia de la mayoría del gasto en el contexto del marco financiero plurianual, las solicitudes de pago del MRR no están justificadas por gastos efectuados, sino por el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos. Dado que los préstamos del MRR no se reconocen como gastos en las cuentas de la UE, no forman parte de nuestra auditoría.

7) Nuestras pruebas de confirmación consisten principalmente en evaluar si los pagos del MRR se efectuaron cumpliendo con las condiciones de pago previstas en el Reglamento[34]. En la medida de lo posible, cubrimos la no revocación de medidas anteriormente cumplidas y la doble financiación. También evaluamos el cumplimiento de otras condiciones de subvencionabilidad, como la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario, la observancia del período de subvencionabilidad, y el principio de «no causar un perjuicio significativo»[35].

8) Para llegar a nuestra conclusión, en primer lugar utilizamos una muestra basada en el riesgo para examinar si la Comisión había recabado pruebas suficientes y apropiadas durante sus evaluaciones preliminares para respaldar su evaluación de cumplimiento satisfactorio. Si consideramos que las pruebas disponibles en los expedientes de la Comisión no son suficientes para que podamos llegar a una conclusión, pedimos directamente al Estado miembro que facilite pruebas adicionales. Realizamos asimismo visitas sobre el terreno en una muestra de Estados miembros.

9) Realizamos una selección basada en el riesgo de cada uno de los hitos y objetivos que van a verificarse. En primer lugar, seleccionamos hitos de control e hitos

---

[34] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 24, apartado 3.

[35] *Ibid.*, artículo 5, apartados 9 y 2

relacionados con el *régimen general de condicionalidad* para la protección del presupuesto de la Unión[36]. Seguidamente aplicamos una serie de criterios de riesgo para seleccionar el resto de la muestra.

10) Para nuestra evaluación de si los hitos y objetivos individuales se han cumplido satisfactoriamente, utilizamos el marco de la Comisión[37]. Con arreglo a este marco, si la naturaleza del hito (y, en su caso, la naturaleza del objetivo) no permite una evaluación basada en elementos cuantitativos, aceptaremos desviaciones mínimas en el contenido, la forma y el calendario. Respecto de los hitos y los objetivos en los que es posible una evaluación basada en elementos cuantitativos, aceptaremos desviaciones inferiores al 5 %.

11) Podemos detectar casos de fraude, corrupción, conflictos de intereses, doble financiación o incumplimientos del acuerdo de financiación (por ejemplo, la falta de información disponible sobre perceptores finales y de financiación de otros fondos de la UE). En estos casos, evaluamos (en la medida de lo posible) cómo repercuten estas «irregularidades graves» en la legalidad y regularidad del gasto del MRR.

Cómo evaluamos los resultados de la verificación de las operaciones

12) Determinamos de qué tipo son las constataciones:

13) Las constataciones cuantitativas tienen un impacto financiero en el importe del pago de la Comisión, y están relacionados con casos de incumplimiento de las condiciones de pago y de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento, es decir, cumplimiento insatisfactorio de hitos y objetivos; revocación de hitos y objetivos cumplidos anteriormente; incumplimiento del período de subvencionabilidad, el principio de «no causar un perjuicio significativo», y doble financiación.

Con arreglo a las normas de auditoría, el auditor debe utilizar criterios existentes[38]. Por tanto, para cuantificar el impacto financiero de estas constataciones, nos basamos en la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos[39]. La metodología implica un enfoque de tres pasos para obtener el importe que se ha de suspender.

---

[36] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99.

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99, anexo 2.

i) determinar el valor unitario de cada hito u objetivo incluido en el plan;

ii) corregir los valores unitarios aplicando un coeficiente;

iii) ajustar los valores unitarios corregidos.

No estimamos el impacto financiero cuando el hito u objetivo se cumple satisfactoriamente en el plazo de seis meses[40] después del pago, y dentro del año auditado.

14) Las constataciones vinculadas a sospecha de fraude, corrupción y conflictos de intereses solo se cuantificarán si existen pruebas suficientes para demostrar que repercuten en el cumplimiento de un hito u objetivo (es decir, un caso de fraude que cuestiona la existencia de los elementos, o la ausencia completa de un procedimiento de contratación).

15) Las constataciones sin impacto financiero son constataciones cualitativas.

Evaluación de los sistemas de supervisión y control

16) Nuestra evaluación de los sistemas de supervisión y control puede identificar:

a) insuficiencias en las actividades de control y auditoría de la Comisión y los Estados miembros para garantizar la regularidad del gasto del MRR y proteger los intereses financieros de la UE;

b) insuficiencias en la disponibilidad de la lista de perceptores finales, contratistas, subcontratistas y titulares reales;

c) insuficiencias en la disponibilidad de información sobre la medida y la financiación pública total afectada;

d) insuficiencias en el mantenimiento de registros.

17) Estas insuficiencias podrían afectar a la regularidad del gasto del MRR en los Estados miembros y dar lugar a una recuperación (es decir, una reducción del importe global del plan) después de que la Comisión haya realizado el pago al Estado miembro. Los acuerdos financieros prevén correcciones a tanto alzado para los incumplimientos graves tomando en cuenta la frecuencia y el alcance de

[40] Reglamento (UE) 2021/241, artículo 24, apartado 8.

estos. En nuestra evaluación consideraremos las insuficiencias del sistema y los incumplimientos de los acuerdos financieros como resultados cualitativos.

18) También evaluamos las auditorías *ex post* de la Comisión. Estas auditorías pueden identificar hitos y objetivos que no se hayan cumplido satisfactoriamente. En la medida de lo posible, utilizamos las constataciones que no hayan sido corregidas durante el año del pago para emitir nuestra opinión.

Cómo emitimos nuestra opinión de auditoría

19) El concepto de materialidad es fundamental, ya que establece el nivel de desviación que, a nuestro juicio, puede influir en las decisiones de nuestros interlocutores.

20) Definimos la materialidad desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

21) Por analogía con otras auditorías, utilizamos el nivel del 2 % como umbral de materialidad para nuestra opinión, y también tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores y otra información disponible.

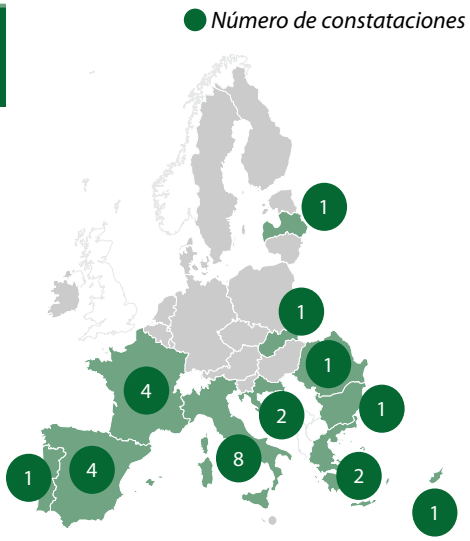
22) Las constataciones cuantitativas constituirán un elemento importante para alcanzar nuestra conclusión. Para evaluar la regularidad del gasto del MRR, llegaremos a una conclusión, basada en las constataciones cuantitativas, sobre la correlación entre el importe estimado del error y el umbral de materialidad. Para calcular el impacto global de las constataciones cuantitativas (incluidas las inicialmente identificadas por los controles *ex post* de la Comisión), nos basamos en la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos.

23) También consideraremos el impacto de las constataciones cualitativas y de las insuficiencias del sistema.

24) Nuestra opinión de auditoría no revela un importe o porcentaje de error. Debido al modelo de gasto del MRR, no es posible determinar un porcentaje de error comparable con los notificados en otros capítulos del MFP. Esto se debe a que no existe relación entre los pagos del MRR y los gastos efectuados por los perceptores finales. Además, la naturaleza de los hitos y objetivos, y el muestreo basado en el riesgo no permiten la extrapolación de nuestros resultados. Por consiguiente, el resultado de nuestra verificación solo proporciona una estimación del importe de error mínimo.

Anexo 11.2 – Resultados de la auditoría de la regularidad de las operaciones

Estados miembros	Resultados cuantitativos	Resultados cualitativos	Total
España	4	0	4
Italia (*)	2	6	8
Francia	1	3	4
Rumanía	1	0	1
Grecia	1	1	2
Bulgaria	1	0	1
Croacia (*)	2	0	2
Portugal	1	0	1
Eslovaquia	1	0	1
Letonia	0	1	1
Chipre	1	0	1
Total	**15**	**11**	**26**



(*) Italia y Croacia recibieron dos pagos cada una en 2022.

Hemos estimado el impacto financiero de 15 constataciones cuantitativas (véase el apartado ***11.19***)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 11.3 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances logrados en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2021	**Recomendación 1:** Justificar de forma clara y transparente los elementos contenidos en los acuerdos operativos y en las Decisiones de ejecución del Consejo que no se consideren pertinentes para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos.	-	En el caso de las recomendaciones 1 y 3 era demasiado pronto para evaluar su aplicación, pues no había una evaluación preliminar abarcada por la auditoría con posterioridad a la fecha de nuestra recomendación
	Recomendación 2: Desarrollar una metodología para determinar la cantidad que se debe suspender de un pago de acuerdo con el artículo 24, apartados 6 y 8, del Reglamento.		En febrero de 2023, la Comisión publicó su metodología de la suspensión de los pagos.
	Recomendación 3: Mejorar la documentación de la evaluación de los hitos y objetivos documentando plenamente todos los elementos examinados durante la labor previa.	-	Igual que en la recomendación 1.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2022

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	
	Respuestas de la Comisión Europea	405
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	
	Respuestas de la Comisión Europea	415
Capítulo 3	Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	
	Respuestas de la Comisión Europea	421
	Respuestas de la Autoridad Bancaria Europea (ABE)	435
	Respuestas de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)	436
Capítulo 4	Ingresos	
	Respuestas de la Comisión Europea	437
	Respuestas de los Países Bajos	443
Capítulo 5	Mercado único, innovación y economía digital	
	Respuestas de la Comisión Europea	444
Capítulo 6	Cohesión, resiliencia y valores	
	Respuestas de la Comisión Europea	454
Capítulo 7	Recursos naturales y medio ambiente	
	Respuestas de la Comisión Europea	476
Capítulo 8	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	
	Respuestas de la Comisión Europea	479
Capítulo 9	Vecindad y resto del mundo	
	Respuestas de la Comisión Europea	483

Capítulo 10 Administración pública europea

Respuestas del Parlamento Europeo **490**

Capítulo 11 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Respuestas de la Comisión Europea **491**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 1: DECLARACIÓN DE FIABILIDAD E INFORMACIÓN DE APOYO

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

El 24 de febrero de 2022, cuando la economía mundial empezaba a recuperarse de la pandemia de COVID-19, Rusia inició una **guerra de agresión contra Ucrania**, que trajo consigo una amplia serie de crisis humanitarias, así como un aumento de los precios de la energía y los alimentos y un nuevo entorno macroeconómico con un fuerte aumento de los tipos de interés y de la inflación.

En este contexto, el **presupuesto de la UE** ha proporcionado un apoyo político, humanitario y financiero crucial a Ucrania, al tiempo que ha prestado ayuda a las personas afectadas por las repercusiones socioeconómicas de la guerra tanto dentro como fuera de la UE.

Asimismo, en estos tiempos sin precedentes, **la Comisión siguió atribuyendo una gran importancia a garantizar que el presupuesto de la UE se gastara de manera responsable y correcta**, así como a trabajar con todas las partes implicadas, en particular los Estados miembros, para asegurar que se lograsen resultados tangibles sobre el terreno.

La ejecución del presupuesto de la UE implica gestionar millones de operaciones y llevar a cabo cientos de miles de controles de todos los programas y modos de gestión. La Comisión y las autoridades de los Estados miembros en régimen de gestión compartida han puesto en marcha estrategias de control sólidas y plurianuales diseñadas para prevenir y detectar deficiencias y corregirlas cuando se detectan. Siempre que sea necesario, la Comisión seguirá ajustando, desarrollando y mejorando estas estrategias y se esfuerza sin descanso por lograr nuevas simplificaciones en todos los programas. Gracias a estos controles, y sobre la base de sus resultados, **la Comisión confía en que la información relativa a los riesgos en el momento del pago (1,9 % en 2022) presentada en el informe anual de gestión y rendimiento sea representativa del nivel de error en el momento del pago.** La estabilidad del riesgo en el momento del pago es coherente con el hecho de que la mayor parte del gasto en 2022 sigue correspondiendo al período de programación 2014-2020, y de que las normas, los sistemas y los organismos de ejecución se han mantenido estables.

La Comisión también señala que no comparte las conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre ámbitos de gasto específicos.

Para el año 2022, la **diferencia entre el riesgo estimado por la Comisión en el momento del pago** y **el nivel de error estimado por el TCE** es significativa en el ámbito de **«Cohesión, resiliencia y valores»**. La Comisión toma nota del aumento del porcentaje de error estimado por el TCE este año, en comparación con el nivel de error relativamente estable notificado durante los últimos cinco años. La Comisión observa que su riesgo en el momento del pago indicado en los informes anuales de actividades (IAA) de 2022 siguió siendo comparable a los de años anteriores. La Comisión atribuye la diferencia, en concreto, al hecho de que el TCE notifica errores relacionados con cualquier incumplimiento de las normas aplicables. La Comisión no considera necesariamente que los gastos asociados sean no subvencionables. Para que las autoridades de los programas y la Comisión impongan correcciones financieras, un error debe ser una irregularidad en el sentido del Reglamento sobre disposiciones comunes. Sin embargo, no todos los errores notificados por el TCE entran en esta categoría.

En el caso de otras rúbricas, las estimaciones de la Comisión se sitúan dentro del intervalo de los niveles de error estimados por el TCE.

Además, la Comisión considera que el porcentaje de error que mejor representa todos los esfuerzos realizados, tanto por parte de los Estados miembros como por sus servicios, es el **riesgo al cierre**, que mide el nivel de error restante una vez realizados todos los controles *ex post* y correcciones adicionales. Para 2022, se estima que el riesgo general al cierre es del 0,9 %, muy por debajo del umbral de materialidad del 2 % y en consonancia con el nivel de los años anteriores (0,9 % en 2020 y 0,8 % en 2021). En el ámbito de la política de cohesión, para el período 2007-2013 y para los primeros años del período 2014-2020, la Comisión tiene pruebas que confirman que el riesgo real en el momento del cierre se sitúa ahora muy por debajo del 2 %.

En términos generales, la Comisión se esfuerza por **lograr el equilibrio adecuado entre un bajo nivel de errores, unos pagos rápidos y unos costes razonables de los controles**.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Constataciones de auditoría

Fiabilidad de las cuentas

La Comisión se congratula de que las cuentas de la UE se consideren exentas de errores materiales por 16.º año consecutivo.

Regularidad de las operaciones

Errores en tipos específicos de gastos

Por lo que se refiere a los **ingresos del presupuesto de la UE** (apartado 1.14a), la Comisión acoge con satisfacción, una vez más, el hecho de que el TCE considere que los ingresos están exentos de errores materiales y que los sistemas de gestión de los ingresos fueron, en general, eficaces. La Comisión hará un seguimiento, al igual que hace con sus propias constataciones, de los problemas detectados por la auditoría del TCE en algunos Estados miembros.

La Comisión también seguirá reforzando el seguimiento de las antiguas observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales y la retirada de las reservas del IVA cuando sea posible.

Además, en mayo de 2023, la Comisión dio un gran paso adelante al proponer la reforma más ambiciosa de la unión aduanera desde su creación. El refuerzo de las capacidades de la UE en materia de gestión de riesgos y análisis de datos es uno de los objetivos clave de la reforma, y la propuesta jurídica aborda directamente las recomendaciones del TCE.

Por lo que se refiere a la **regularidad del gasto** (apartado 1.14b), sobre la base de las numerosas auditorías y controles realizados, la propia estimación de la Comisión del **riesgo en el momento del pago**, esto es, el nivel de error restante en el momento del pago después de los controles preventivos, se mantuvo estable en un **1,9 %** del gasto pertinente, es decir, el mismo nivel que en 2020 y 2021.

Teniendo en cuenta el **carácter plurianual de sus gastos y de sus estrategias de control diferenciadas**, la Comisión, junto con los Estados miembros en régimen de gestión compartida, realiza esfuerzos considerables para efectuar controles después de los pagos y seguir realizando correcciones. Estos esfuerzos se reflejan en **el riesgo en el momento del cierre del programa, que se estima en el 0,9 % general** (0,8 % en 2021). Este porcentaje se encuentra muy por debajo del umbral de materialidad relativa del 2 % y en consonancia tanto con los niveles de años anteriores desde 2016 como con el objetivo de la Comisión.

Por lo que se refiere al aumento notificado del porcentaje de error en la rúbrica 2 del marco financiero plurianual («Cohesión, resiliencia y valores») (apartado 1.16), la Comisión no está de acuerdo con 18 errores cuantificables de los 48 notificados por el TCE. En el caso de 13 de estos errores, la Comisión considera que, de conformidad con el Reglamento sobre disposiciones comunes, no pudo llegar a una conclusión sobre una irregularidad que diera lugar a gastos no subvencionables. En 5 casos, la Comisión no puede aplicar el nivel de cuantificación utilizado por el TCE. En estos 18 casos, la Comisión ha valorado que no tendría fundamento jurídico para imponer correcciones financieras (o correcciones superiores a las ya aplicadas). Además, la Comisión no comparte la opinión del TCE de que **la proximidad del final del período de subvencionabilidad de los programas 2014-2020** podría desempeñar un papel en el aumento notificado del porcentaje de error del ejercicio auditado (2021-2022): **todavía quedan otros tres ejercicios contables** para que los Estados miembros puedan declarar gastos antes del cierre de 2025 (último pago final en julio de 2024). La Comisión estima, además, que el impacto en el porcentaje de error global calculado de los errores cuantificables relacionados con las medidas en el marco de la **Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC)** y la **IIRC+,** o con las operaciones que se benefician de un aumento temporal de la cofinanciación de la UE del 100 %, es similar al impacto de los errores detectados en otro tipo de operaciones.

Por lo que se refiere a la eficacia de los controles y las verificaciones por parte de las autoridades de gestión y auditoría (apartado 1.16), la **calidad de los informes de control anual** que la Comisión recibió en febrero de 2022, así como los **niveles de error notificados** en dichos informes (correspondientes al ejercicio contable comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021), fueron **similares a los de ejercicios anteriores**. Por otro lado, la Comisión no ve ninguna razón por la que la pandemia de COVID-19 hubiera podido afectar al sistema de control de la política de cohesión de una manera más severa que a otros programas de gasto, en el contexto del mismo modo de gestión o de modos de gestión diferentes.

Por lo que se refiere al nivel de error estimado para la rúbrica 3 del marco financiero plurianual («Recursos naturales y medio ambiente») (apartado 1.17), la Comisión toma nota del nivel de error del 2,2 % estimado por el TCE. La propia estimación de la Comisión de riesgo en el momento del pago, del 1,7 %, sigue siendo coherente con los resultados obtenidos en los últimos años por la Comisión y el TCE. Esto está en consonancia con el hecho de que el gasto en 2022 se refiere al período de programación 2014-2020 y de que las normas, los sistemas y las autoridades se han mantenido estables. Por lo que respecta a las pequeñas declaraciones excesivas de superficies, la Comisión observa que su número sigue **en consonancia a los niveles detectados por el TCE para 2020 y años anteriores**. Si bien el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) es la base de la solicitud de ayuda geoespacial, las declaraciones excesivas también pueden deberse a errores cometidos por los agricultores. Por consiguiente, la Comisión considera que las pequeñas declaraciones excesivas no necesariamente indican deficiencias específicas en la gestión de la identificación de parcelas agrícolas por parte de los Estados miembros. La Comisión se remite también a su respuesta al apartado 7.35.

Repercusión de las normas y del modo en que se desembolsan los fondos de la UE en el riesgo de error

La Comisión comparte la opinión del TCE según la cual **el modo en que se desembolsan los fondos tiene repercusiones en el riesgo de error** (apartado 1.19) y, en particular, en que el riesgo de error sea menor en el caso de los gastos sujetos a normas simplificadas (principalmente pagos basados en derechos) (apartado 1.18).

Por consiguiente, y en consonancia con las solicitudes del Parlamento Europeo[1], la Comisión ha **proseguido con empeño en sus esfuerzos de simplificación** en la mayor medida posible a la hora de diseñar los programas para el período 2021-2027, especialmente en los ámbitos de la investigación y la innovación y en la política de cohesión, promoviendo el uso de opciones de costes simplificados, así como los sistemas de financiación no vinculada a los costes, y con el nuevo modelo de aplicación de la política agrícola común (PAC).

Aun así, sobre la base de la detallada información de la que dispone, la Comisión considera que **los riesgos en el momento del pago no son uniformes en cuanto a su importancia para los pagos basados en reembolsos**. La exposición al riesgo podría diferir dentro de un mismo ámbito político e incluso dentro del mismo programa de gasto.

En concreto, gracias a la abundante información obtenida a través de sus controles y su análisis detallado de los mismos, en particular de los resultados de los controles de los Estados miembros, la Comisión puede **dividir los gastos pertinentes**[2] entre:

- **gastos de menor riesgo**, con un riesgo en el momento del pago inferior a un 2 %, que representan el **63 %** del gasto total;
- **gastos de riesgo medio**, con un riesgo en el momento del pago comprendido entre el 2 y el 2,5 %, que representan el **12 %** del gasto total; y
- **gastos de mayor riesgo**, con un riesgo en el momento del pago superior a un 2,5 %, que representan el **25 %** del gasto total correspondiente a 2022[3].

Por ejemplo, en el caso de los fondos regionales[4], la Comisión considera que los sistemas de gestión y control funcionan bien o suficientemente bien en 259 programas que cubren el 93 % del gasto certificado en las cuentas del período 2021-2022, pero presentan graves deficiencias en 36 programas. Del mismo modo, la Comisión puede informar de que las autoridades de auditoría de los fondos regionales funcionan correctamente y emiten dictámenes de auditoría en general fiables, a excepción de siete autoridades de auditoría en las que las auditorías de la Comisión detectaron deficiencias graves. Estas siete autoridades se encargan de auditar menos del 2 % de los gastos de los fondos regionales.

---

[1] Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2023, con observaciones que forman parte integrante de las decisiones por las que se aprueba la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021, sección III — Comisión y agencias ejecutivas [2022/2081(DEC)]; véanse, en concreto, los apartados 14, 87, 92 *bis*, 92 *septies*, 109 *septies*, 124 *bis* y 146 *octies*.

[2] Véanse los detalles en el Informe anual de gestión y rendimiento de 2022, volumen II, página 57.

[3] En el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, el nivel de riesgo también se ha considerado alto, independientemente del riesgo en el momento del pago, cuando el dictamen de auditoría recogido en los informes anuales de actividad sobre el funcionamiento del sistema de gestión y control de los programas ha sido desfavorable o ha reflejado reservas.

[4] Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión.

La Comisión está adoptando **medidas correctoras específicas**, en particular para las categorías de riesgo medio y alto. Estas medidas incluyen sensibilizar a los beneficiarios y a los socios ejecutantes sobre las normas aplicables de la UE y los problemas recurrentes, ajustar las estrategias de control al nivel de riesgo, aplicar las lecciones aprendidas a los futuros programas y simplificar las normas siempre que sea posible. Al mismo tiempo, en ocasiones pueden ser necesarios criterios y condiciones de subvencionabilidad complejos cuando es esencial orientar la ayuda a fin de alcanzar objetivos políticos ambiciosos o para respetar los principios fundamentales del mercado único (normas de contratación pública o ayudas estatales).

Por tanto, la legalidad y la regularidad deben **equilibrarse con la consecución de objetivos estratégicos**, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes de administración y control.

Gastos de alto riesgo

Por lo que respecta a las **conclusiones del TCE sobre el gasto que considera de alto riesgo** (apartados 1.21 a 1.29), la Comisión recuerda que su propia estimación es que para el 37 % del gasto, el riesgo en el momento del pago es superior al 2 %. Esto se refiere a algunos programas operativos para la «Cohesión», esto es, solo a aquellos que presentan deficiencias graves o porcentajes de error residual superiores al 2 %; a las subvenciones del programa de investigación Horizonte 2020 y a otras subvenciones complejas en el marco de la misma rúbrica del MFP; a determinados organismos pagadores de la política agrícola común en cuanto a los pagos directos y el desarrollo rural, así como a algunos Estados miembros por lo que respecta a las medidas de mercado con porcentajes de error superiores al 2 %.

En particular:

- En el ámbito político de «**Cohesión, resiliencia y valores**» (apartado 1.22), en el ejercicio contable objeto de análisis, las autoridades de auditoría notificaron porcentajes de error total superiores al 2 % en aproximadamente una quinta parte de los programas, lo que demuestra su capacidad de detección.
  Sobre la base de su tipología común, la Comisión y las autoridades de auditoría señalaron las siguientes categorías como las principales fuentes de irregularidades: gastos no subvencionables, contratación pública, pista de auditoría y ayudas estatales. Esto concuerda con las propias conclusiones del TCE.
  Por lo que respecta, en concreto, a los casos de errores de subvencionabilidad detectados y cuantificados por el TCE en fondos en el marco de la política de cohesión (apartado 1.27), la Comisión considera que, en varios de estos casos, el incumplimiento de una disposición legal o norma jurídica notificada por el TCE no permite a la Comisión calificar el error como una irregularidad que deba corregirse, de conformidad con la definición del artículo 2, apartado 36, del Reglamento sobre disposiciones comunes. Por lo tanto, el Estado miembro o la Comisión no pueden emprender procedimientos de corrección financiera y tales errores no entrarían en la estimación de la Comisión de su riesgo en el momento del pago. Además, la Comisión también observa que, en algunos casos, el TCE no tuvo la misma apreciación de los hechos ni la misma interpretación de las normas nacionales o específicas de los programas aplicables. La Comisión remite asimismo a sus respuestas a los apartados 6.16, 6.17, 6.21 y 6.77.

- En cuanto al ámbito político de «**Recursos naturales y medio ambiente**» (apartado 1.23), la Comisión considera que existe un mayor riesgo de errores en los ámbitos de las medidas de mercado y de desarrollo rural, al igual que el TCE. Con arreglo al marco legislativo de la PAC para el período 2014-2022, se aplican condiciones complejas y normas de subvencionabilidad cuando, para alcanzar objetivos políticos ambiciosos, es necesario orientar la ayuda. Por lo tanto, es necesario mantener un equilibrio entre las consideraciones

de legalidad y regularidad y la consecución de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes de control. Para el período 2023-2027, la Comisión abordará esta cuestión mediante la promoción del uso de opciones de costes simplificados y mediante la simplificación de la PAC.

En el ámbito de «**Mercado único, innovación y economía digital**» (apartado 1.24), la Comisión toma nota del nivel de error calculado por el TCE y de su disminución en comparación con el ejercicio anterior. La propia estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago para esta rúbrica del MFP se sitúa en el 1,5 %, por debajo del umbral de materialidad. En el caso específico de Horizonte 2020, la Comisión estima el riesgo en el momento del pago en el 2,7 %, en consonancia con el porcentaje de error del TCE para el programa. La Comisión reconoce que la financiación basada en los costes reales sigue siendo relativamente compleja y propensa a errores, en particular para determinados tipos de beneficiarios, a pesar de los esfuerzos de la Comisión por proporcionar orientación a todos los participantes. Además, como alternativa a la financiación basada en los costes reales, la Comisión está aumentando el uso de cantidades a tanto alzado y un sistema de costes unitarios para los costes de personal disponibles en todas las subvenciones, dado que los costes de personal no subvencionables son una fuente importante de errores.

- En relación con la rúbrica «**Vecindad y resto del mundo**» (apartado 1.25), la Comisión considera que el gasto de menor riesgo contemplado en este capítulo no se limita simplemente a los pagos de apoyo presupuestario y a los gastos administrativos, sino que también incluye otros gastos de los segmentos de gestión directa e indirecta que presentan un riesgo bajo o medio en el momento del pago. Por lo tanto, el riesgo en el momento del pago para esta rúbrica es del 1,1 %, muy por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

La Comisión seguirá adoptando medidas para aplicar opciones de costes simplificados y mejorar la eficacia de los controles *ex ante* y *ex post*. Por último, como se expone en las respuestas a los apartados 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 y 6.32, la Comisión no está de acuerdo con la evaluación del TCE en algunos casos.

Gastos de bajo riesgo

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que las **ayudas directas a los agricultores** (apartado 1.30) siguen estando exentas de errores materiales, lo que confirma el importante papel que desempeña el sistema integrado de gestión y control (SIGC), en particular el SIP, en la prevención y la reducción del nivel de error.

Información de la Comisión sobre regularidad

Estimación de error de la Comisión

El objetivo de la Comisión es determinar dónde están los problemas a fin de adoptar medidas correctoras adecuadas y específicas en consecuencia. Para ello, ha desarrollado su garantía desde la base y con un elevado nivel de detalle, es decir, por programa u otro segmento de gasto pertinente, ya que la ejecución no es homogénea entre programas y Estados miembros.

En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión utiliza los riesgos en el momento del pago declarados por sus servicios en sus correspondientes IAA. Estos riesgos en el momento del pago corresponden a la mejor estimación de los servicios, sobre la base de cientos de miles de controles realizados cada año por la Comisión y los Estados miembros, siguiendo estrategias de control cuidadosamente establecidas y adaptadas a las especificidades de los programas de gasto.

La Comisión está llevando a cabo un estrecho seguimiento del riesgo en el momento del pago y en el momento del cierre, con el objetivo de mantener el riesgo en el momento del cierre por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

El enfoque de la Comisión, como gestora del presupuesto de la UE, es diferente del seguido por el TCE en su función de auditor externo, lo cual puede dar como resultado diferencias entre las estimaciones del nivel de error de ambas instituciones.

Además, la Comisión no siempre comparte la evaluación del TCE sobre cada uno de los errores. No obstante, la Comisión observa que sus **estimaciones del riesgo en el momento del pago se sitúan dentro del intervalo de los niveles de error estimados por el TCE para todas las rúbricas, salvo, por primera vez en diez años, para el ámbito de «Cohesión, resiliencia y valores»**.

En este ámbito, el valor máximo del riesgo en el momento del pago de la Comisión (2,6 % en 2022), que se tiene en cuenta en el informe anual de gestión y rendimiento para el cálculo del riesgo global en el momento del pago de la Comisión, se sitúa por debajo del nivel de error estimado por el TCE. En general, la Comisión informa de un **riesgo importante en el momento del pago para la cohesión**, que cubre una situación diferenciada a nivel de programa. La Comisión observa que su estimación refleja irregularidades que hacen que los gastos subyacentes no sean subvencionables y para los que la Comisión (y los Estados miembros) pueden aplicar efectivamente correcciones financieras, mientras que la estimación del TCE refleja todas las infracciones de la norma aplicable, aun en los casos en que estas infracciones no dan lugar a una irregularidad en el sentido del artículo 2, apartado 36, del Reglamento sobre disposiciones comunes.

Evaluación de riesgos de la Comisión

La Comisión sigue adoptando **medidas para mejorar la eficacia de los controles *ex post***. No obstante, recuerda que, para que sigan siendo rentables, los controles deben ser específicos y estar basados en el riesgo.

En el ámbito de «**Investigación e innovación**», la Comisión tiene la intención de hacer el uso más eficiente posible de los recursos del servicio común de auditoría para garantizar la consecución efectiva de sus objetivos, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio adecuado entre confianza y control, y teniendo en cuenta los costes administrativos y de otro tipo de los controles a todos los niveles, en particular para los beneficiarios. Esto está en consonancia con la experiencia adquirida en Horizonte 2020, según la cual se prevé que pueda auditarse un máximo del 7 % del número de beneficiarios. Al mismo tiempo, la Comisión ha intensificado aún más la frecuencia de sus actividades de formación y divulgación, en particular dirigidas a beneficiarios propensos a cometer errores, como las pymes y los nuevos participantes.

En el ámbito de la **política de cohesión**, la Comisión considera que, en general, puede confiarse en el trabajo de las autoridades de auditoría y sus organismos de control, salvo en el caso de un número limitado de los mismos, tal como se indica claramente en los IAA. En algunos casos, los errores adicionales detectados son esporádicos y no apuntan a una debilidad sistémica de la autoridad de auditoría. En 2022, la Comisión siguió cooperando ampliamente con las autoridades de auditoría de los Estados miembros para asegurar un marco de garantía y control coherente y sólido.

Por lo que respecta a las observaciones del TCE relativas a las revisiones documentales en el marco de los programas de cohesión (apartado 1.37), la Comisión está convencida de que su **evaluación detallada basada en una combinación de trabajos de auditoría documentales y sobre el terreno** que abarcan los distintos programas y paquetes de fiabilidad, en función de los riesgos que se les atribuyen, le permite establecer una estimación razonable y justa de los porcentajes de error

para cada programa, anualmente y de forma acumulada para todos los programas. La Comisión considera que sus revisiones documentales sistemáticas constituyen un **enfoque eficiente y proporcionado** para los programas respecto de los cuales se constatan porcentajes de error bajos fiables año tras año. En el caso de los programas de mayor riesgo, se vuelven a realizar las auditorías o se complementa la revisión documental con visitas de investigación.

En el caso de los paquetes de fiabilidad recibidos en 2022, la Comisión volvió a calcular el porcentaje de error residual recogido en los IAA de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y de la Dirección General de Política Regional y Urbana para 35 y 79 programas respectivamente, superior al 2 % en 12 casos, sobre la base únicamente de las revisiones documentales. Esto demuestra claramente el valor añadido de este enfoque. Por último, para tener en cuenta la recomendación del TCE en su Informe Especial 26/2021, la Comisión ha incluido un complemento para los programas no auditados sobre el terreno en su metodología para calcular el riesgo máximo recogido en los informes anuales de actividades.

En el ámbito político de **«Vecindad y resto del mundo»**, la Comisión considera que el estudio del porcentaje de error residual, que no es ni un encargo de fiabilidad ni una auditoría, es adecuado para su finalidad y no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a una subestimación de los errores, sino más bien a una sobreestimación, en los casos de utilización plena o parcial de revisiones anteriores realizadas por contratistas de la Comisión o de auditorías del TCE. Esta es la razón por la que la metodología del porcentaje de error residual permite basarse en el trabajo de control anterior con arreglo a condiciones y criterios estrictos y el motivo por el que la Comisión limita el número de casos de utilización plena de dicho trabajo, que siguen estando en consonancia con la media histórica.

Información de la Comisión sobre las correcciones financieras y las recuperaciones

Las correcciones son un elemento clave del sistema de control de la Comisión. En el informe anual de gestión y rendimiento de 2022, la Comisión siguió proporcionando una **visión completa y transparente** de todas las medidas, tanto preventivas como correctoras, aplicadas durante el ejercicio, tanto por parte de la Comisión como de los Estados miembros. Las **medidas** correctoras ascendieron a **1 800 millones EUR, de los cuales las correcciones financieras netas ascendieron a 734 millones EUR,** lo que representa un aumento en comparación con 2021 (de 523 millones EUR). Esto afecta, en particular, a los fondos de gestión compartida (política agrícola común y períodos de programación cerrados en el marco de la política de cohesión). La aplicación de correcciones financieras netas protege al presupuesto de la UE del reembolso de gastos irregulares.

Por otro lado, desde 2014, en el ámbito de la **política de cohesión**, los Estados miembros han retirado de manera temporal o definitiva **14 500 millones EUR** de los importes anuales certificados, antes de presentarlos a la Comisión. La Comisión considera que esta cantidad significativa de retiradas está vinculada al efecto disuasorio de la posibilidad de que la Comisión, en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes, aplique **correcciones financieras netas** en caso de que los Estados miembros no acepten medidas correctoras, reforzando así la función de supervisión de la Comisión. Además, la Comisión recuerda que el colegislador ha establecido criterios estrictos en el marco jurídico 2014-2020 para que la Comisión aplique correcciones financieras netas que están sujetas a requisitos acumulativos que limitan su ámbito de aplicación y que, en la práctica, plantean retos considerables a la hora de aplicarlas. Esto explica la ausencia de correcciones netas hasta la fecha e ilustra la **voluntad del colegislador de valerse de esta posibilidad únicamente en los casos en que se hayan demostrado deficiencias graves**.

Por último, la Comisión recuerda que no existe un plazo reglamentario para proteger el presupuesto de la UE. Las correcciones pueden seguir produciéndose muchos años después del final del período de programación o al cierre de un programa.

Información sobre los procedimientos en materia de Estado de Derecho

El 16 de febrero de 2022, el Tribunal de Justicia de la UE confirmó plenamente la validez del Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho y, el 2 de marzo de 2022, la Comisión publicó un conjunto de directrices sobre su aplicación. **Todos los servicios afectados hicieron referencia a la aplicación del Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho en sus IAA de 2022.**

2. Notificación de casos de presunto fraude

Por lo que respecta al riesgo de fraude en las **decisiones relativas a las cantidades a tanto alzado** (apartado 1.50), la Comisión señala que el artículo 181, apartado 4, letra a), del Reglamento Financiero no exige que la decisión de autorización documente dicho riesgo. Sin embargo, el punto 2.2 de la Decisión relativa a las sumas a tanto alzado de Horizonte Europa describe los controles y revisiones que deben llevarse a cabo para minimizar el riesgo de irregularidad o fraude. En opinión de la Comisión, esto responde adecuadamente al requisito del Reglamento Financiero. No obstante, la Comisión volverá a examinar el contenido de esta Decisión con el fin de sopesar si los aspectos relacionados con el riesgo podrían ser más explícitos. La Comisión se remite también a su respuesta al apartado 5.29.

En cuanto al trabajo de las autoridades de auditoría para abordar el riesgo de fraude en el ámbito de la **política de cohesión** (apartado 1.50), la Comisión recuerda que las autoridades de auditoría, como parte de sus auditorías de sistemas, **comprueban la eficacia de las medidas proporcionadas de lucha contra el fraude** en vigor, utilizando listas de verificación específicas elaboradas con la Comisión. Por lo que se refiere a las auditorías de operaciones, la Comisión acoge con satisfacción el aumento del número de listas de verificación de las autoridades de auditoría que permiten documentar las medidas adoptadas para detectar posibles señales de alerta de acciones fraudulentas según lo recogido por el TCE en el apartado 6.56. La Comisión seguirá recordando al resto de autoridades de auditoría que también documenten su trabajo de manera apropiada.

Además, la Comisión, en el marco del **Plan de acción sobre la Estrategia de la Comisión contra el Fraude**, ha previsto varias medidas para recordar a las autoridades de los Estados miembros su obligación de notificar los presuntos casos de fraude en el sistema de gestión de irregularidades de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). La Comisión también ha ayudado a los Estados miembros a adoptar y actualizar las políticas de lucha contra el fraude mediante directrices específicas que siguen siendo aplicables al período de programación 2021-2027. Paralelamente, el uso de su **herramienta de extracción de datos y de clasificación de riesgos, Arachne**, ofrecida a los Estados miembros para reforzar su capacidad de detectar y prevenir el fraude y la corrupción, y potenciada recientemente con nuevos módulos, está evolucionando de forma positiva con un número cada vez mayor de conexiones y usuarios activos.

Las negociaciones sobre la refundición del Reglamento Financiero, con una propuesta para hacer obligatorio el uso de una herramienta de extracción de datos a partir de 2027, han avivado de nuevo el debate sobre el uso voluntario de la herramienta actual en una serie de Estados miembros, hasta la fecha reacios. La Comisión remite asimismo a sus respuestas a los apartados 6.58 y 6.63.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LA CONCLUSIÓN

La Comisión sigue confiando en que la información relativa a los riesgos en el momento del pago (1,9 %) presentada en el informe anual de gestión y rendimiento de 2022 es representativa del nivel de error en el momento del pago. Esto está en consonancia con los niveles notificados en años anteriores[5]. La estabilidad del riesgo en el momento del pago es coherente con el hecho de que la mayor parte del gasto en 2022 sigue correspondiendo al período de programación 2014-2020, y de que las normas, los sistemas y los organismos de ejecución se han mantenido estables.

Por lo que respecta a la conclusión del TCE de que el riesgo estimado por la Comisión en el momento del pago está muy por debajo de su intervalo (apartado 1.55), la Comisión señala que esto se debe al ámbito de la política de cohesión, para el que la Comisión no comparte la evaluación del TCE sobre dieciocho errores concretos.

[5] El riesgo de la Comisión en el momento del pago era del 1,9 % en 2021 y 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO – CAPÍTULO 2 GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión toma todas las medidas necesarias para garantizar la **ejecución plena y eficaz del presupuesto de la UE** de acuerdo con el actual marco financiero y jurídico. Para ello, supervisa de manera continua la ejecución del presupuesto y la evolución de los compromisos pendientes de liquidación, así como los factores subyacentes relacionados. También informa periódicamente al Consejo y al Parlamento Europeo de las necesidades previstas (tanto para un año determinado como para los años siguientes) y los posibles riesgos de cara al futuro, y presenta y explica periódicamente la situación de la ejecución presupuestaria. Los principales documentos facilitados a tal efecto son los siguientes: documento de trabajo V adjunto al proyecto de presupuesto, informe anual sobre las previsiones a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE, que forma parte del paquete de información financiera y contable integrada, y documentos de referencia para las reuniones interinstitucionales sobre pagos.

2022 fue el segundo año de ejecución del presupuesto de la UE en el marco financiero plurianual (MFP 2021-2027). Como consecuencia de la adopción tardía del Reglamento MFP (17 de diciembre de 2020), los actos jurídicos de la nueva generación de programas no se adoptaron hasta 2021. Además, el impacto prolongado de la crisis de la COVID-19 y la guerra en Ucrania obligaron a dar prioridad a la aplicación de medidas urgentes de rescate y recuperación. La situación de crisis general afectó al inicio de determinadas actividades y a sus fases de ejecución (convocatorias, selección y contratación) y, en consecuencia, a los pagos. La Comisión supervisó activamente la ejecución del presupuesto e introdujo las modificaciones o propuestas adecuadas en 2022, lo que garantizó en esencia la plena ejecución de los créditos aprobados, es decir, el 99,3 % para los compromisos[1] y el 99,9 % para los pagos teniendo en cuenta tanto las prórrogas automáticas como las no automáticas[1]. Para llegar a estos resultados, la Comisión presentó propuestas de presupuestos rectificativos (cinco en total, tres de los cuales modificaban la parte de gastos del presupuesto), veintitrés propuestas de transferencias presupuestarias y numerosas transferencias autónomas.

El total de **compromisos pendientes de liquidación** (RAL, por sus siglas en francés) ascendió a 452 200 millones EUR a finales de 2022 y, tal y como se esperaba, aumentó con respecto al año anterior (341 600 millones EUR a finales de 2021). El principal motor de este aumento fue la ejecución de la parte no reembolsable de NextGenerationEU (NGEU), que contribuyó con 189 100 millones EUR (42 %) al total de RAL a finales de 2022. Los ingresos afectados de NextGenerationEU seguirán contribuyendo a un aumento temporal de los RAL, ya que los compromisos se contraerán hasta finales de 2023 y los pagos se realizarán hasta 2026. La Comisión seguirá proponiendo niveles de créditos de pago que cubran adecuadamente las necesidades de pago durante los procedimientos presupuestarios anuales y se esforzará por hacer el mejor uso posible de algunas simplificaciones de gran alcance adoptadas en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) (es decir, un recurso más frecuente a las opciones de costes simplificados), así como de las diversas medidas existentes para coordinar la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y de los fondos de la política de cohesión.

[1] Con arreglo a lo autorizado por el artículo 12 del Reglamento Financiero o por las nuevas bases jurídicas

Por lo que se refiere al aumento de los **riesgos y desafíos** para el presupuesto de la UE asociados a las futuras obligaciones financieras en relación con los acontecimientos extraordinarios de la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, la Comisión observa que los pasivos contingentes han aumentado en los últimos años debido, principalmente, a las garantías presupuestarias proporcionadas a diferentes socios ejecutantes para movilizar fondos externos y aumentar el impacto del presupuesto de la UE. La Comisión es totalmente transparente y trata los pasivos contingentes conforme a las normas internacionales de contabilidad. Los pasivos contingentes se comunican en las cuentas anuales de la UE y se evalúan periódicamente. Gracias a su sólido marco institucional de gestión de riesgos y de información, la Comisión garantiza una supervisión eficaz de la gestión de la deuda, de los activos y los pasivos contingentes con vistas a garantizar la sostenibilidad del presupuesto de la UE.

La Comisión supervisa continuamente el **impacto de la inflación en el presupuesto de la UE**. En cuanto al riesgo para el presupuesto de la UE asociado al elevado nivel de inflación, la Comisión reconoce que el aumento sin precedentes de la inflación registrado en 2022 afecta de manera diferente a distintos tipos de gastos y programas. Sin embargo, el impacto global dependerá de la tasa real de la inflación, que actualmente es difícil de estimar debido a la volatilidad prevista. En el caso de los gastos administrativos, la Comisión ha seguido respetando el límite del 2 % para los gastos no salariales, sobre cuya base se ha programado el actual MFP, mediante una nueva priorización, y ha pedido a todas las demás instituciones que apliquen el mismo enfoque. Por lo que se refiere a la remuneración, las tasas de actualización reales que deben aplicarse en un ejercicio presupuestario determinado se confirman a finales de octubre y, al igual que en 2022, la Comisión revisará los importes solicitados para el presupuesto y el proyecto de presupuesto, en consonancia con esta cifra final, y en estrecha cooperación con todas las instituciones.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Gestión presupuestaria y financiera en 2022

Ejecución del presupuesto de la UE — compromisos y pagos

Uso de los créditos de compromiso y de pago

Al analizar los porcentajes finales de ejecución del presupuesto de la UE, la Comisión recuerda que, además de los elementos considerados en el informe en el apartado 2.3, existe la posibilidad de prorrogar al ejercicio siguiente créditos que no se ejecutaron al final del ejercicio en los casos permitidos por el Reglamento Financiero o por las nuevas bases jurídicas. La Comisión prorrogó a 2023 más de 1 500 millones EUR de compromisos y 1 900 millones EUR de pagos (incluidos los instrumentos especiales).

Inicio de la ejecución de los fondos de gestión compartida 2021-2027 en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes por parte de los Estados miembros

En cuanto a la ejecución de los programas de la política de cohesión 2021-2027 (apartados 2.10 a 2.12), la Comisión trabaja continuamente con los Estados miembros y supervisa de cerca los avances en la ejecución de los fondos de la UE. Se celebran reuniones periódicas del comité de seguimiento al menos una vez al año y se lleva a cabo una revisión del rendimiento cada año. Además, se celebran actos más formales, reuniones técnicas, intercambio de cartas y otras comunicaciones informales en caso necesario. La Comisión colabora estrechamente con las

autoridades competentes para resolver, con la ayuda de diversos instrumentos de asistencia técnica, los posibles cuellos de botella que pudieran detectarse.

Se presta especial atención a la ejecución del Fondo de Transición Justa (FTJ), porque el tiempo disponible para gastar los recursos de NextGenerationEU termina a finales de 2026. Por lo tanto, se ha propuesto una amplia gama de acciones para acelerar la ejecución del FTJ, además de las herramientas de apoyo existentes.

Uso de los Fondos EIE para reaccionar ante la pandemia de COVID-19 y la guerra de Rusia contra Ucrania

En relación con sus diversas iniciativas de respuesta a emergencias (apartados 2.13 a 2.17), la Comisión recuerda que los tres últimos años han estado marcados por una serie continua de crisis, desde la pandemia de COVID-19 hasta la guerra en Ucrania, con su correspondiente impacto global en los precios de la energía. En consecuencia, el marco legislativo de la política de cohesión ha sido revisado varias veces. Con cada modificación [a través de IIRC (+), REACT-UE, CARE (+), FAST-CARE y SAFE] se ha conseguido más flexibilidad en las normas de la política de cohesión, más liquidez para que los Estados miembros y las regiones financiaran rápidamente proyectos urgentes y la simplificación necesaria para que los fondos llegaran más rápidamente a las personas más necesitadas y ayudaran a evitar efectos aún más negativos en la vida de las personas y en las economías de los Estados miembros y las regiones, en consonancia con el objetivo estratégico de los fondos de cohesión de reforzar la cohesión económica, social y territorial.

Se han realizado más de 600 modificaciones que afectan a programas de política de cohesión, que hasta ahora ha dado lugar a una nueva financiación (50 600 millones EUR en el marco de REACT-UE), un aumento de la liquidez (casi 30 600 millones EUR[2]) y una reasignación (24 000 millones EUR en el marco de la IIRC/IIRC + y alrededor de 1 300 millones EUR en el marco de CARE). El nuevo aumento de la tasa de prefinanciación del período 2021-2027 dio lugar al desembolso de otros 3 500 millones EUR (debido al aumento del 0,5 % de la prefinanciación para todos los programas de la política de cohesión en el marco del objetivo «Inversión en empleo y crecimiento» en 2022 y 2023, en el marco de FAST-CARE). Esto tuvo un impacto positivo en la absorción del período 2014-2020.

Aplicación de NextGenerationEU y del MRR

Por lo que se refiere a los avances en la ejecución de NextGenerationEU (apartados 2.18 a 2.22), el Reglamento del MRR está en vigor desde febrero de 2021 y los primeros planes nacionales de recuperación y resiliencia fueron aprobados por el Consejo en julio de 2021. Desde esta fecha hasta finales de 2022, la Comisión ha desembolsado un total de 138 700 millones EUR en el marco del Mecanismo, tanto en subvenciones (93 500 millones EUR) como en préstamos (45 200 millones EUR). Estos fondos ayudan a los Estados miembros a aplicar reformas e inversiones, y fomentan la recuperación de la pandemia y crean resiliencia frente a futuras perturbaciones. La aplicación del MRR y de NextGenerationEU en general está globalmente a la altura de las expectativas, teniendo en cuenta la fecha de adopción de las diferentes Decisiones de Ejecución del Consejo.

Compromisos pendientes de liquidación

[2] De los cuales: 7 600 millones EUR de prefinanciación no recuperada (IIRC) + 12 900 millones EUR de la cofinanciación del 100 % en 2020-2021 (IIRC +) + 6 600 millones EUR de la cofinanciación del 100 % en 2021-2022 (CARE) + 3 500 millones EUR de la prefinanciación incrementada de REACT-UE (CARE +).

Por lo que se refiere al nivel de los compromisos pendientes de liquidación (apartados 2.23 a 2.26), la existencia de RAL es el resultado natural de las normas de aplicación adoptadas para cada ámbito político por el legislador. El aumento del nivel de compromisos pendientes en 2022 en comparación con 2021 era de esperar debido a la aplicación del NextGenerationEU (parte no reembolsable), que representa el 42 % de los RAL globales. La Comisión supervisa la evolución del nivel de los compromisos pendientes de liquidación. La previsión de pagos a largo plazo de junio de 2023 ofrece una actualización, en términos absolutos, del importe de los pagos pendientes y, lo que es más importante, en relación con la evolución prevista de la renta nacional bruta para los próximos años.

2. Riesgos y desafíos

Exposición del presupuesto de la UE en 2022

La Comisión está de acuerdo con la presentación del TCE sobre la exposición total del presupuesto de la UE a finales de 2022 y la situación del fondo de provisión común a 31 de diciembre de 2022. La Comisión publica anualmente la exposición anual total del presupuesto de la UE a los pasivos contingentes derivados de la asistencia financiera a los Estados miembros, de conformidad con el artículo 250 del Reglamento Financiero.

Riesgos financieros asociados a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania

En cuanto a los requisitos de provisión vinculados al instrumento de ayuda macrofinanciera plus (AMF+) frente al riesgo de impago (apartado 2.44), la Comisión subraya que el Reglamento Financiero (artículo 211, apartado 2) prevé la posibilidad de que un acto de base establezca un método específico de provisión o respalde de otro modo un pasivo financiero. Además, deben tenerse debidamente en cuenta las condiciones muy favorables del préstamo con largos períodos de reembolso de los AMF+ [hasta 35 años, véase el artículo 16, apartado 2, del Reglamento (UE) 2022/2463], el inicio del reembolso del principal no antes de 2033, los costes de intereses subvencionados, así como el hecho de que la UE concede préstamos de AMF+ a Ucrania como país candidato a la adhesión a la UE. Dadas las características específicas de los préstamos de AMF+ (incluido el importe total), en circunstancias específicas y circunscritas, el uso del margen de maniobra representa un método eficiente para respaldar estos préstamos. Este respalda el importe total de los pasivos financieros correspondientes, y los Estados miembros de la UE están obligados a cubrir las peticiones de posibles pérdidas hasta el límite máximo de los recursos propios. Este método resulta sencillo en términos administrativos y procedimentales si se compara con la alternativa del uso de las garantías de los Estados miembros.

Riesgos y desafíos relacionados con la inflación

La Comisión coincide con la observación del TCE (apartados 2.50 a 2.57) de que una inflación superior al 2 % afecta negativamente al poder adquisitivo del presupuesto de la UE. Sin embargo, subraya que el impacto global dependerá de cómo se vean afectados los diferentes tipos de gasto.

La Comisión también reconoce que el aumento de los precios tiende a dar lugar a un aumento de los ingresos procedentes de los recursos propios tradicionales y del recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA). No obstante, la cuestión de si este efecto se produce y en qué medida también depende de la evolución de los volúmenes comerciales y del comportamiento de los consumidores, que también deben tenerse en cuenta en una previsión fiable.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 2.1. Reducir sustancialmente el nivel de compromisos pendientes de liquidación

A la luz del elevado nivel de compromisos pendientes de pago con cargo a los futuros presupuestos de la UE, la Comisión debe determinar maneras de ayudar a los Estados miembros a acelerar el uso de los fondos de la UE, en particular de los fondos de gestión compartida en virtud del Reglamento sobre disposiciones comunes, respetando al mismo tiempo la buena gestión financiera.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2026)

La Comisión **acepta** esta recomendación.

La Comisión ya supervisa la ejecución del presupuesto y la evolución del nivel global de compromisos pendientes de liquidación (RAL), así como los factores subyacentes relacionados. Además, la Comisión informa regularmente al Consejo y al Parlamento Europeo de las necesidades previstas y los posibles riesgos de cara al futuro. Esta información se incluye en particular en el informe anual sobre la previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE, que forma parte del paquete de información financiera y contable integrada con arreglo al artículo 247 del Reglamento Financiero.

La Comisión seguirá proponiendo niveles adecuados de créditos de pago en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales a fin de atender a las necesidades de pago y teniendo en cuenta las normas de ejecución de los programas y los fondos específicos, adoptadas por los colegisladores. La Comisión recuerda que la adopción del presupuesto es competencia en última instancia de la autoridad presupuestaria.

Recomendación 2.2. Evaluación del impacto de la elevada inflación durante varios años en el presupuesto de la UE

La Comisión debe evaluar el impacto en el presupuesto de la UE de la elevada inflación que dura varios años y determinar las herramientas para mitigar los principales riesgos resultantes. A este respecto, la Comisión debe proteger la capacidad del presupuesto de la UE para cumplir sus compromisos jurídicos y contractuales, como el aumento de los costes de financiación.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión evaluará el impacto de la inflación en el presupuesto de la UE en el contexto de la revisión intermedia del marco financiero plurianual. En este contexto, la Comisión tratará de identificar instrumentos específicos para mitigar los riesgos conexos, en particular los derivados del aumento de los costes de financiación, teniendo en cuenta que el presupuesto de la UE ya cuenta con las salvaguardias necesarias para cumplir sus obligaciones legales y contractuales.

Recomendación 2.3. Sostenibilidad de la exposición del presupuesto de la Unión

Ante la creciente exposición del presupuesto de la UE a los empréstitos para cubrir necesidades de pago adicionales, como las provocadas por la pandemia de COVID-19 y la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, así como a las garantías presupuestarias, la Comisión debe adoptar todas las medidas adecuadas necesarias para garantizar que sus instrumentos de mitigación de riesgos, como el fondo de provisión común, tengan capacidad suficiente y hagan pública su estimación de la exposición anual total.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2025)

La Comisión **acepta en parte** esta recomendación.

La Comisión destaca que, a la luz de la creciente importancia de las garantías presupuestarias y los programas de asistencia financiera para la aplicación de las políticas de la UE, en los últimos años ha mejorado sus instrumentos de gestión de riesgos para hacer frente a los pasivos contingentes. En particular, ha establecido un marco horizontal transversal en toda la Comisión para la ejecución y el seguimiento de dichos programas, centrado en el Comité de Dirección para Pasivos Contingentes. El objetivo final es proteger completamente el presupuesto de la UE de la materialización imprevista de pérdidas derivadas de las garantías presupuestarias o de los programas de préstamos aprovisionados.

La Comisión presenta anualmente una evaluación de la sostenibilidad presupuestaria de los pasivos contingentes con y sin dotación en el contexto de los informes elaborados de conformidad con el artículo 41, apartado 5, y con el artículo 250 del Reglamento Financiero. En el primero, la Comisión evalúa ya cada año si el margen de maniobra es suficiente para hacer frente a la exposición anual de las exposiciones sin dotación. En el segundo, la Comisión ya evalúa si dispone de provisiones suficientes para las exposiciones con dotación y si las tasas de provisión siguen siendo adecuadas. En el caso de las exposiciones con dotación, la Comisión considera que este es el análisis pertinente para el seguimiento de los riesgos. Este enfoque está en consonancia con el Reglamento Financiero, por lo que la Comisión no publicará la exposición anual total.

La Comisión seguirá evaluando la adecuación de su sistema de gestión de riesgos a la evolución futura del perfil de riesgo y del importe de los pasivos contingentes tanto con dotación como sin dotación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 3: OBTENCIÓN DE RESULTADOS A PARTIR DEL PRESUPUESTO DE LA UE

Parte 1 – Resultados de las auditorías de gestión del TCE

Las conclusiones presentadas en la parte 1 del capítulo 3 se derivan de los informes especiales del TCE publicados en 2022. Estos informes especiales fueron objeto de amplios procedimientos de liquidación y contradictorios, de conformidad con los requisitos del Reglamento Financiero. Las respuestas detalladas de la Comisión que reflejan su posición sobre los informes especiales y sus recomendaciones conexas se han publicado junto con los informes y están a disposición del público.

La Comisión toma nota de los resúmenes del TCE de las declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo formuladas tras la publicación de los informes especiales presentados en 2022 y enumerados en la parte 1 del capítulo 3.

La Comisión subraya que el **porcentaje de aceptación de las recomendaciones del TCE**, tal como se refleja en la parte 1 (apartado 3.7), **es generalmente muy elevado**, lo que ilustra el enfoque constructivo de la Comisión para abordar los problemas detectados por el TCE. La Comisión no aceptó únicamente el 3 % de las recomendaciones.

Más concretamente, la Comisión desea recordar su posición sobre varios informes especiales mencionados por el TCE en la parte 1 del capítulo 3.

En relación con el Informe Especial n.º 19/2022 del TCE sobre la **adquisición** de vacunas contra la COVID-19 en la UE (apartado 3.14), la Comisión subrayó en sus respuestas que los europeos han visto los beneficios que puede lograr la solidaridad de la UE en materia de salud, especialmente en lo que respecta a la estrategia de vacunas para luchar contra la pandemia de COVID-19. La Estrategia de la UE para las Vacunas contra la COVID-19 que la Comisión presentó el 17 de junio de 2020 tenía por objeto acelerar el desarrollo, la fabricación y el despliegue de vacunas contra la COVID-19. En colaboración con los Estados miembros, la Comisión pudo asegurar la adquisición de la cartera de vacunas más amplia del mundo y garantizar que todos los Estados miembros, con independencia de su tamaño, las recibieran al mismo tiempo. Aunque algunos países fueron algo más rápidos al principio por actuar en un contexto jurídico diferente, la UE consiguió ese logro al tiempo que se mostraba abierta al mundo compartiendo vacunas. La **Comisión aceptó ambas recomendaciones** para crear directrices de contratación pública en caso de pandemia sobre la base de las lecciones aprendidas y para poner a prueba el enfoque de contratación pública de la UE para las contramedidas médicas.

En relación con el Informe Especial n.º 21/2022 del TCE sobre **la evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia** (apartado 3.15), la Comisión recordó que trabajó de manera proactiva con todas las partes, y en particular con los Estados miembros, para garantizar un programa de reformas e inversiones rápido y ambicioso en toda la UE. Inmediatamente después de la publicación de su propuesta de Reglamento del MRR, la Comisión comenzó a interactuar con los Estados miembros tanto para explicarles y debatir las disposiciones legales como para orientarlos en la preparación de sus planes de recuperación y resiliencia. La Comisión también proporcionó una respuesta específica al informe especial del TCE

en lo que se refiere a cómo se establecieron los perfiles de desembolso y a la evaluación de los hitos y las metas. En febrero de 2023, la Comisión publicó su marco para evaluar los hitos y las metas, así como una metodología para determinar las suspensiones de pagos en virtud del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. **La Comisión aceptó íntegramente las seis recomendaciones** formuladas por el TCE, a excepción **de una subrecomendación 4 b), que aceptó parcialmente.**

En el caso del Informe Especial n.º 9/2022 del TCE sobre el **gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el período 2014-2020** (apartado 3.58), la Comisión señaló en sus respuestas que, si bien reconocía que su metodología de seguimiento del clima utilizada para el MFP 2014-2020 sigue siendo una aproximación, no comparte la opinión del TCE de que la información sobre el clima no es fiable. La integración de la dimensión climática en los fondos de la UE constituye una herramienta clave para contribuir al logro de los objetivos climáticos de la UE, una de las mayores prioridades de la Unión, tal como subraya el Pacto Verde Europeo. La Comisión ha invertido recursos considerables para desarrollar una sólida metodología de seguimiento e información sobre el gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE, apoyándose en colaboraciones e intercambios estrechos con el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión se esfuerza por mejorar su metodología constantemente, como se señala en la Comunicación sobre el marco de rendimiento del presupuesto de la UE de junio de 2021. Se han abordado muchas deficiencias en el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, por ejemplo, pasando a una metodología «basada en los efectos» para el MFP 2021-2027 a partir de una metodología «basada en la finalidad» utilizada para el MFP 2014-2020. Esto garantiza una mayor coherencia en la atribución de relevancia climática entre los distintos programas. La Comisión **aceptó las tres recomendaciones** sobre: relevancia climática de la financiación agrícola; mejorar la información sobre el clima; y vincular el presupuesto de la UE a los objetivos en materia de clima y energía. La Comisión está trabajando actualmente para aplicar estas recomendaciones.

Parte 2 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019

La Comisión observa que, de las cinco recomendaciones del informe anual sobre el rendimiento del presupuesto de la UE (situación al final de 2019), tres son evaluadas por el TCE como aplicadas íntegramente o aplicadas en su mayor parte. En relación con las dos recomendaciones que se consideran aplicadas en algunos aspectos, la Comisión desea señalar lo siguiente:

Con respecto a la **recomendación 4 relativa a la presentación en las fichas de programa de los objetivos correspondientes a los indicadores**, la Comisión desea señalar que el número de indicadores para los que ha podido presentar objetivos (y metodologías asociadas) ha aumentado considerablemente con el ciclo de notificación en curso (relacionado con el informe anual de gestión y rendimiento de 2022 y el proyecto de presupuesto para 2024). Esto refleja principalmente el establecimiento de objetivos para aquellos programas (en su mayoría en régimen de gestión compartida, incluidos la política regional, el FSE+ y el FEMPA) para los que se había retrasado la adopción de los actos de base. La Comisión estima que, en la actualidad, se han establecido objetivos para casi el 70 % del universo de todos los indicadores clave de rendimiento para los programas del período 2021-2027. Este porcentaje es más elevado (cerca del 80 %) si se excluyen del universo pertinente los indicadores de los programas que se han iniciado en el transcurso del MFP (por ejemplo, la PAC, que comenzó en 2023 y EU4Health), para los que se necesita más tiempo naturalmente, y aquellos indicadores (como en el caso de InvestEU) que se establecen principalmente con fines de seguimiento y para los que el establecimiento de un

objetivo no es adecuado dado que los instrumentos se caracterizan por estar orientados a la demanda.

Con respecto a la **recomendación 2 relativa a la fiabilidad de la información sobre el rendimiento que se presenta en las fichas de programa y en el informe anual de gestión y rendimiento**, la Comisión siempre ha reconocido que la mejora de la calidad de la información sobre el rendimiento constituye un esfuerzo continuo. Con respecto a las observaciones específicas realizadas, la Comisión ha establecido un plan de acción para abordar las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna (SAI)[1] que garantizará mejoras tanto en el marco de control como en la notificación a partir del próximo ciclo de notificación. Ya se han introducido otras mejoras en el ciclo de notificación en curso. Por ejemplo, la Comisión ha racionalizado la notificación mediante un único documento para cada programa (la declaración sobre el rendimiento del programa, que sustituye a la ficha de programa y al resumen del rendimiento del programa), con el fin de mejorar la coherencia, la legibilidad y la accesibilidad de la notificación. La Comisión también ha invertido importantes recursos en el establecimiento de una nueva plataforma informática, basada en SAP-BPC, que somete los datos codificados por las direcciones generales con el fin de informar de forma centralizada a una batería de normas empresariales, minimizando así los errores involuntarios de entrada/codificación.

Parte 3 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes especiales de 2019 del TCE

En cuanto a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) dirigidas a la Comisión (apartados 3.89 a 3.93), **la Comisión concede la máxima importancia a la aplicación de todas las recomendaciones aceptadas.** La Comisión realiza un seguimiento de la aplicación de las acciones que se ha comprometido a llevar a cabo y que forman parte de su mandato. Sin embargo, no puede descartarse que el TCE considere que las recomendaciones se han aplicado parcialmente, mientras que la Comisión las considera aplicadas íntegramente.

Más concretamente, en relación con la proporción de recomendaciones aceptadas íntegramente (apartados 3.85 a 3.88), el nivel de recomendaciones no aceptadas por la Comisión en 2019 se mantiene estable en comparación con 2018 (alrededor del siete por ciento de las recomendaciones formuladas). **Por lo que se refiere a la no aceptación o la aceptación parcial de las recomendaciones**, pueden aducirse varias razones. Se trata, por ejemplo, de i) los límites que conlleva el marco regulador existente o la dificultad de anticipar la futura legislación de la UE, ii) el ámbito de las funciones y competencias (incluidos los acuerdos de responsabilidad y rendición de cuentas) entre las distintas instituciones, organismos, Estados miembros y partes interesadas de la UE, iii) la complementariedad con las políticas, la legislación y los programas, iv) la evaluación de la Comisión de la viabilidad de las recomendaciones o de las implicaciones en cuanto a los recursos y el calendario.

En cuanto a la **correlación entre el nivel de aplicación y la aceptación por parte de las entidades auditadas** (apartado 3.101), en sus respuestas oficiales publicadas junto con los informes correspondientes del TCE, la Comisión justificó todos los casos en los que consideraba que no podía comprometerse a aplicar recomendaciones específicas, o partes de ellas. Por lo tanto, es comprensible que la gran mayoría de las recomendaciones que la Comisión no pudo aceptar inicialmente no se hayan aplicado finalmente (83 %, ilustración 3.13). Del mismo modo, dado que el nivel de aceptación parcial de las recomendaciones aumentó para el año 2019 en comparación con 2018 (ilustración 3.7 e ilustración 3.13), esto normalmente dará lugar a un aumento de la

[1] Informe de auditoría del SAI sobre el sistema de control de la Comisión en relación con la fiabilidad de la información sobre el rendimiento de los programas financieros de la UE.

evaluación del TCE «aplicada en algunos aspectos» (apartado 3.90). De hecho, el TCE evalúa el nivel de aplicación con respecto a la recomendación que formuló, independientemente de si fue o no aceptada íntegramente por la Comisión. Por otra parte, la Comisión evalúa el nivel de aplicación con respecto al compromiso asumido en las respuestas a los informes especiales. Además, la Comisión observa que, en algunos casos, la aplicación íntegra de las recomendaciones también puede depender de acciones o medidas que son competencia de otras entidades.

Respecto a la **aplicación puntual de las recomendaciones** (apartados 3.99 a 3.100), la puntualidad de las acciones de seguimiento también debe apreciarse en relación con el grado de aceptación de las recomendaciones del TCE. La Comisión está plenamente comprometida con la aplicación de todas las recomendaciones aceptadas dentro de los plazos establecidos en los informes especiales del TCE. Sin embargo, este no es el caso de las recomendaciones que la Comisión, en principio, no ha aceptado por las razones que se exponen en las respuestas publicadas al informe especial correspondiente.

Además, en algunos casos, las acciones de seguimiento pueden requerir más tiempo del inicialmente previsto debido a la complejidad de las medidas, a acontecimientos en los ámbitos legislativos o de las políticas, a las limitaciones de recursos, a factores externos o a la necesidad de que participen otras instituciones o entidades. El hecho de que una recomendación no se aplique íntegramente en la fecha de finalización prevista inicialmente no implica que esta recomendación no vaya a aplicarse posteriormente. La evolución de las circunstancias, o los cambios en el contexto político, pueden dar lugar normalmente a una nueva priorización de las acciones. En este contexto, la pandemia de COVID-19 ha llevado a muchos servicios de la Comisión a redefinir y ajustar las prioridades en el transcurso de 2020 y 2021.

Anexo – Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 – Comisión Europea

Informe Especial n.º 02/2019: Peligros químicos en nuestros alimentos: la política de seguridad alimentaria de la UE nos protege, pero se enfrenta a dificultades

Respuesta a la recomendación 1a), apartado 73: La recomendación del TCE de «evaluar posibles modificaciones de la legislación que regula los riesgos químicos a la luz de la capacidad de aplicarla de manera coherente» fue plenamente aplicada por la Comisión a través del ejercicio REFIT y la Estrategia «De la Granja a la Mesa». Para demostrar que la recomendación no solo se aplica a través de una acción única, sino también a través de una supervisión y medidas continuas, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTE) de la Comisión señala como ejemplos los plaguicidas y los materiales en contacto con los alimentos. La lista completa de evaluaciones y controles de adecuación en curso y previstos se actualiza anualmente en el plan de gestión de la DG SANTE.

Informe Especial n.º 04/2019: El sistema de control de productos ecológicos ha mejorado, pero persisten algunas dificultades

Respuesta a la recomendación 2 c), apartado 97: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión ha debatido un documento de trabajo (12.6.2023) con los Estados miembros en el que se ofrecen orientaciones sobre los controles físicos, en particular la toma de muestras y los análisis de laboratorio, de las partidas procedentes de terceros países antes del despacho a libre práctica en la Unión Europea. La versión final, que incorpora las observaciones recibidas, se distribuirá a lo largo del mes de junio de 2023.

Respuesta a la recomendación 3a), apartado 98: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión lleva a cabo sistemáticamente controles de trazabilidad de los productos certificados por organismos de control (OC) en diferentes Estados miembros, a menudo con ingredientes producidos en terceros países. La Comisión utiliza principalmente este ejercicio como herramienta para llevar a cabo sus tareas de control. La retirada de cinco OC de la India y uno de Argentina muestra que la Comisión está utilizando ejercicios de trazabilidad de manera eficaz para llevar a cabo sus tareas de control sobre dichos organismos. Además, la Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria (DG SANTE) de la Comisión lleva a cabo tales ejercicios durante las auditorías para verificar si los Estados miembros, el tercer país o el OC mantienen el control sobre toda la cadena. Los resultados de los ejercicios de trazabilidad también se integrarán en el plan de auditoría para dirigirse mejor a los OC y centrarse en sus posibles deficiencias.

Respuesta a la recomendación 3 b), apartado 98: La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión tiene previsto seguir analizando en el transcurso de 2023, en estrecha cooperación con los Estados miembros, los resultados del ejercicio de trazabilidad y trabajando en la identificación y aplicación de medidas correctoras.

Respuesta a la recomendación 3 c), apartado 98: La aplicación de la recomendación está en curso. El sistema ha funcionado eficazmente en los Estados miembros desde enero de 2023 y se ampliará a terceros países a partir de 2024.

Informe Especial n.º 05/2019 – Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD): Una ayuda valiosa, pero aún no se ha determinado cuál ha sido su contribución a la reducción de la pobreza

Respuesta a la recomendación 1 c), apartado 61: La Comisión aceptó parcialmente esta recomendación, es decir, aceptó la parte relativa a la definición de la lógica de intervención. La Comisión considera que esta parte se ha aplicado, como reconoce el análisis del TCE. La Comisión no consideró que el establecimiento de metas cuantificadas en los programas para las operaciones en cuestión fuera significativo. Consideró que los Estados miembros deberían tener flexibilidad para dirigirse a lo largo del tiempo a diferentes grupos destinatarios o complementar las políticas nacionales con diferentes instrumentos. Además, también puede no ser proporcionada, habida cuenta de los esfuerzos que necesitan los beneficiarios que trabajan con voluntarios y con el fin de respetar la dignidad de los perceptores finales.

Informe Especial n.º 06/2019 Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE: las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación

Respuesta a la recomendación 1 b), apartado 80: La Comisión observa que la recomendación del TCE no establece una obligación de resultado para la Comisión (todas las autoridades de gestión/Estados miembros deben contar con una estrategia de lucha contra el fraude), pero recomienda que se tomen medidas para exigir a las autoridades de los Estados miembros que adopten tales estrategias. La Comisión adoptó una serie de medidas de este tipo (como la recomendación de la OLAF en el 30.º informe anual y posteriores sobre la protección de los intereses financieros de la UE de que los Estados miembros deberían adoptar una estrategia nacional de lucha contra el fraude; el taller sobre estrategias de lucha contra el fraude y las regiones, celebrado el 13 de octubre de 2020, con la participación, entre otros, de Transparencia Internacional UE y los diputados al Parlamento Europeo; o las recomendaciones de la Comisión para adoptar políticas de lucha contra el fraude en el contexto de la negociación de los nuevos programas para el período de programación 2021-2027). Además, la Comisión ha propuesto que las estrategias nacionales de lucha contra el fraude sean obligatorias en el marco de la actual refundición del Reglamento Financiero. Por lo tanto, la Comisión considera que ha aplicado la recomendación del TCE en su mayor parte.

Respuesta a la recomendación 3 b), apartado 87: La Comisión subraya que el «Centro de Conocimientos y Recursos contra el Fraude de los Fondos de la UE» va más allá del contenido del sistema de intercambio electrónico de datos. En particular, contiene la «Biblioteca de buenas prácticas y estudios de casos» y ocho módulos de vídeo dirigidos a los profesionales y centrados en la prevención y detección del fraude y la corrupción en los fondos de la UE. Además, la Comisión está llevando a cabo periódicamente sesiones de formación contra el fraude de cuatro días dirigidas a las autoridades nacionales que se ocupan de los fondos de la política de cohesión. También ha puesto en marcha cursos periódicos sobre pactos de integridad. Las formaciones incluyen presentaciones actualizadas, estudios de casos y buenas prácticas que la DG REGIO también está poniendo a disposición mediante su publicación en el sitio web ec.europa.eu. Las «Orientaciones sobre cómo evitar y gestionar las situaciones de conflicto de intereses con arreglo al Reglamento Financiero» de la Comisión, de 9 de abril de 2021, también se basan en estudios de casos y buenas prácticas.

La Comisión informó a los Estados miembros de que las orientaciones ya existentes emitidas con referencia al período de programación 2014-2020 deben considerarse aplicables por analogía en el período de programación 2021-2027. Por lo tanto, la Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Respuesta a la recomendación 3 c), apartado 87: La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) ha completado su análisis del nivel de notificación de irregularidades (fraudulentas y no fraudulentas) en todos los Estados miembros a nivel de los programas operativos. El análisis ofrece un nuevo nivel de información sobre las irregularidades detectadas y notificadas por los

Estados miembros. Además, las fichas informativas por países incluidas en el informe anual de 2022 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (informe PIF) se han actualizado para incluir una visión general de todas las autoridades que se ocupan de la protección de los intereses financieros de la UE en el ámbito de los Fondos EIE fuera de su sistema de gestión y control. Estos nuevos «productos» representan los perfiles de los países. La Comisión considera que la recomendación 3 c) se ha aplicado íntegramente.

Respuesta a la recomendación 4a), apartado 89: La OLAF sigue supervisando el cumplimiento de las obligaciones de notificación. Los informes PIF 31.º y 32.º contenían recomendaciones y análisis específicos a este respecto. La OLAF está abordando cuestiones específicas relativas a la notificación (incluida sobre sospechas de fraude) sobre bases bilaterales y pondrá en marcha una revisión específica, en cooperación con los expertos de los Estados miembros, del «Manual sobre la notificación de irregularidades» en el último trimestre de 2023. En cuanto a la notificación de sospechas de fraude, existe un problema sistémico relacionado con la comunicación entre las fiscalías y las autoridades de notificación de los Estados miembros. Según lo previsto en el Reglamento (UE) 2021/1060 (anexo XII, apartado 1.5), sobre las obligaciones de notificación, «[c]uando las disposiciones nacionales prevean la confidencialidad de las investigaciones, solo podrá comunicarse la información que autorice el tribunal, órgano jurisdiccional o de otro tipo que sea competente, de conformidad con las normas nacionales».

A pesar de estos problemas, en comparación con el período de programación 2007-2013, el porcentaje de detección del fraude notificado en el último informe PIF en relación con la política de cohesión ha aumentado, aunque ello se deba principalmente a un número limitado de Estados miembros.

La Comisión también está abordando cuestiones relativas a la exhaustividad y la calidad de la notificación en el marco de la ronda de reuniones anuales de coordinación de 2023. El sistema de gestión de irregularidades se ha desarrollado plenamente para la notificación de las irregularidades relacionadas con el período 2021-2027 y no necesita más adaptaciones a este respecto. No obstante, se prevén nuevos avances para mantener el rendimiento del sistema y mejorar la experiencia de los usuarios. Estos avances no tienen un impacto directo en el cumplimiento de la obligación de notificación por parte de los Estados miembros. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

Respuesta a la recomendación 4 b), apartado 89: La Comisión ha animado en repetidas ocasiones a las autoridades de los Estados miembros a que evalúen sistemáticamente las repercusiones horizontales de la sospecha de fraude detectada a nivel de los programas, tal como se establece en el apartado 4.4. de las Orientaciones sobre la evaluación del riesgo de fraude.

La Comisión informó de este requisito a todas las autoridades de auditoría durante la reunión técnica de 2019 y a todas las delegaciones de los Estados miembros durante la reunión del Grupo de Expertos sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EGESIF) de 2020. Además, la Comisión ha introducido un punto sobre la evaluación del riesgo de fraude en el orden del día estándar de todas las reuniones anuales de coordinación con las autoridades de auditoría que se celebraron en 2022. Por último, la Comisión también hace referencia a explicaciones recientes facilitadas a las autoridades de los programas sobre cómo aplicar las verificaciones de la gestión basadas en el riesgo en el período 2021-2027. En su revisión de la evaluación de riesgos, se invita sistemáticamente a las autoridades de gestión a reflexionar sobre los riesgos detectados y a tenerlos en cuenta en la aplicación de sus sistemas de gestión y control y a efectos de sus verificaciones de la gestión. Esto supone un cambio significativo con respecto al enfoque actual de los controles sistemáticos que, por su naturaleza, no se centran en ningún riesgo específico identificado. Con todas estas medidas, la Comisión considera que ha aplicado íntegramente la recomendación 4 b).

Respuesta a la recomendación 5, apartado 91: La Comisión ha animado a los Servicios de Coordinación de la Lucha contra el Fraude a que amplíen su papel de coordinación con las autoridades de gestión y a que se pongan en contacto con todos los organismos nacionales implicados en la auditoría, la investigación y el enjuiciamiento de sospechas de fraude. Como resultado, la Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. Una mayor aclaración de las funciones de los Servicios de Coordinación de la Lucha contra el Fraude va más allá de la recomendación original y, por lo tanto, del compromiso de la Comisión de aplicarla.

Informe Especial n.º 07/2019: Medidas de la UE en el ámbito de la asistencia sanitaria transfronteriza: ambiciones importantes, pero se requiere una mejor gestión

Respuesta a la recomendación 3, apartado 72: Se espera una serie de resultados para final de 2023 que contribuyan al proceso de consulta y reflexión que podría iniciarse en esas fechas, cumpliendo así la fecha de aplicación prevista.

Informe Especial n.º 08/2019: Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos

Respuesta a la recomendación 5 a), apartado 87: La Comisión tomó medidas en el contexto más amplio de la gobernanza de la Unión de la Energía, en relación con los planes nacionales de energía y clima. A este respecto, la Comisión considera que adoptó las medidas a las que se había comprometido y, por lo tanto, considera que la recomendación se ha aplicado en la medida de lo aceptado.

La evaluación de las lagunas en las infraestructuras se lleva a cabo a nivel nacional a través de los planes nacionales de desarrollo de infraestructuras y a escala de la UE, de manera centralizada, en el momento del plan decenal de desarrollo de la red para todos los Estados miembros. Este trabajo también sustenta las evaluaciones utilizadas en el marco del Reglamento sobre la gobernanza y el proceso del Semestre Europeo, en el que también las interacciones con las partes interesadas permiten identificar cuestiones específicas en relación con el refuerzo de la red. La Comisión señala que, debido a la necesidad de desplegar masivamente las energías renovables, todos los Estados miembros se enfrentan a este problema. Además, el Reglamento RTE-E revisado incluye ahora específicamente el artículo 13 sobre el análisis de las lagunas en las infraestructuras.

Respuesta a la recomendación 5 b), apartado 87: La Comisión tomó medidas en el contexto más amplio de la gobernanza de la Unión de la Energía. La Comisión interactúa con los Estados miembros y presta asesoramiento a través de los grupos de alto nivel y los grupos regionales de las redes transeuropeas de energía (RTE-E). Esto se suma al proceso del Semestre Europeo y a los planes nacionales de energía y clima. La Comisión ha intensificado los contactos con los Estados miembros y el apoyo a estos tras el plan Repower EU y ha creado la plataforma para las autoridades nacionales competentes encargadas de la concesión de permisos.

Respuesta a la recomendación 5 c), apartado 87: La Comisión puso de relieve a los Estados miembros las distintas opciones de financiación para la red y los interconectores en varios casos. Para el período de programación 2021-2027, está previsto que los Estados miembros inviertan un importe de 4 300 millones EUR del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión (FC) en sistemas energéticos inteligentes y el almacenamiento correspondiente, que incluye redes eléctricas e interconectores. Se trata de un aumento sustancial con respecto al período de programación 2014-2020, en el que se invirtieron 1 900 millones EUR en redes eléctricas y almacenamiento. Así pues, la Comisión considera que esta recomendación se aplica en su mayor parte, aunque con un retraso en la acción de seguimiento.

Informe Especial n.º 09/2019: Apoyo de la UE a Marruecos: Resultados limitados hasta la fecha

Respuesta a la recomendación 2 ii), apartado 101 y a la recomendación 2 iii), apartado 101: La Comisión desea destacar que el plazo para la aplicación de las acciones fue fijado «a final de 2020» por el TCE antes de la pandemia; la crisis sanitaria ha afectado significativamente a la aplicación del plan de acción, a pesar de los esfuerzos realizados por la Comisión para aplicar todas las acciones relacionadas con las recomendaciones aceptadas.

Respuesta a la recomendación 4 i), apartado 103 y a la recomendación 4 iii), apartado 103: La Comisión no aceptó inicialmente la recomendación y, por lo tanto, no realizó un seguimiento de la misma.

Respuesta a la recomendación 4 ii), apartado 103: La Comisión no aceptó esta recomendación, ya que consideró que los fondos se habían desembolsado sobre la base de pruebas fiables de que se habían alcanzado los objetivos, de acuerdo con la práctica habitual. Durante la auditoría, no se acordó que se debiera llevar a cabo una actualización de las directrices de apoyo presupuestario. La Comisión añade que se realizaron actualizaciones de los modelos de documentos de actuación y del anexo del apoyo presupuestario, lo que refleja algunos comentarios metodológicos (por ejemplo, una mayor atención a la credibilidad de las fuentes de verificación). Sobre la base de las formaciones y del material de orientación actualizado en 2021, la Comisión revisa las pruebas subyacentes que respaldan los datos de rendimiento facilitados por los países socios y se asegura de que se lleven a cabo controles adicionales, en caso necesario.

Respuesta a la recomendación 5 i), apartado 104: Esta recomendación fue aceptada parcialmente por la Comisión. Dada la excepcional crisis de la COVID-19 y las restricciones a la circulación impuestas tanto a nivel nacional como internacional, la Comisión examinó detenidamente la pertinencia de las visitas sobre el terreno, sobre la base de (a menudo) condiciones fluctuantes. Como consecuencia de ello, las visitas sobre el terreno solo tuvieron lugar cuando fue posible. La Comisión considera que la parte acordada de la recomendación se ha aplicado íntegramente.

Respuesta a la recomendación 6, apartado 106: La Comisión aceptó parcialmente esta recomendación. La Comisión se esfuerza por seguir un enfoque estratégico en materia de comunicación, centrándose en algunos sectores específicos, como se ha mencionado anteriormente. La Comisión considera que la parte acordada de la recomendación se ha aplicado íntegramente.

Informe Especial n.º 10/2019: Pruebas de resistencia para bancos en la UE: aunque se facilita más información que nunca, es necesario mejorar la coordinación y centrarse en los riesgos

Respuesta a la recomendación 5, apartado 113: En su respuesta original al Informe Especial n.º 10/2019, la Comisión se comprometió a revisar de nuevo el funcionamiento de las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) y a determinar si se justificarían nuevas mejoras en la gobernanza de la Autoridad Bancaria Europea (ABE), sobre la base de los resultados de dicha revisión. En 2022, la Comisión revisó el funcionamiento de las AES [COM(2022) 228 final], pero concluyó que no había transcurrido tiempo suficiente desde que los últimos cambios empezaron a aplicarse en la práctica para determinar si se justificaban nuevas modificaciones. Las observaciones de la consulta pusieron claramente de manifiesto que, en general, las partes interesadas no apoyaban nuevos cambios legislativos. Por lo tanto, tras la revisión de 2022 de los Reglamentos de base de las AES, la Comisión se abstuvo de proponer nuevos cambios.

La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado en su mayor parte y, sin duda, en la medida en que la Comisión se comprometió inicialmente. Además, las sucesivas pruebas de resistencia llevadas a cabo por la ABE se han caracterizado por un aumento de los niveles de

gravedad de los parámetros de las pruebas y, por tanto, por una mayor credibilidad de los resultados de las mismas.

La estructura de gobernanza seguirá siendo objeto de cualquier futura revisión del funcionamiento de las AES. Sobre la base de los resultados de estas futuras revisiones, la Comisión determinará si se justificaría seguir mejorando la gobernanza de la ABE.

Informe Especial n.º 13/2019: Marcos éticos de las instituciones de la UE auditadas: se pueden mejorar

Respuesta a la recomendación 2 3), apartado 89: El 8 de junio de 2023, la Comisión presentó una propuesta[2] de acuerdo entre todas las instituciones y órganos consultivos enumerados en el artículo 13 del TUE, cuyo objetivo es establecer un órgano interinstitucional de la Unión encargado de las cuestiones de ética que elabore normas comunes para, entre otras cosas, las declaraciones de intereses y del patrimonio de los miembros de todas las instituciones y órganos consultivos (véanse el artículo 7, apartado 2, y 3 del acuerdo propuesto).

Por lo tanto, la Comisión ha ofrecido formalmente a las demás instituciones que colaboren en este tema. Los próximos pasos están ahora en manos de las demás instituciones (incluido el Tribunal de Cuentas) para aceptar el inicio de dichas negociaciones y, a continuación, llegar a un acuerdo sobre la propuesta.

Por lo tanto, la Comisión ha aplicado la recomendación presentando una propuesta formal a todas las instituciones para crear un organismo que desarrolle normas comunes para dichas declaraciones, así como para los procedimientos de control de dichas declaraciones. **Informe Especial n.º 16/2019: Cuentas económicas europeas medioambientales: es posible aumentar su utilidad para los legisladores**

[2] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_23_3106

Respuesta a la recomendación 2 b), apartado 60: Los trabajos preparatorios de la propuesta de la Comisión [COM(2022) 329 final] tuvieron lugar entre enero de 2020 y marzo de 2022. La Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), que dirigió esta iniciativa de la Comisión, consultó a los servicios competentes de la Comisión sobre sus necesidades específicas de datos sobre políticas a lo largo de todo el proceso de preparación y a varios niveles, entre ellos: los debates estratégicos anuales a nivel de alta dirección («audiencias») entre Eurostat, la DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima que tuvieron lugar en 2020 y 2021; las consultas bilaterales a nivel técnico; la participación de las DG en las reuniones de los grupos de expertos de Eurostat con los Estados miembros en 2020 y 2021; y la consulta interservicios formal de la Comisión en marzo de 2022.

Informe Especial n.º 17/2019: Intervenciones de capital riesgo de la UE gestionadas de forma centralizada: es necesario proporcionar mayor orientación

Respuesta a la recomendación 1 a), apartado 113: La Comisión considera que se han aplicado íntegramente todos los elementos que aceptó. A este respecto, la Comisión llama la atención sobre: i) la propuesta legislativa pertinente [COM(2020) 403 final], incluida la evaluación de impacto asociada, en la que se detallan las lagunas de financiación en varios sectores a los que se dirige el programa InvestEU, y a veces incluso subsectores, desglosados por instrumento; ii) la información facilitada periódicamente por el BEI y el FEI, así como los datos y encuestas recopilados internamente, y iii) las implicaciones de proporcionar amplios análisis de mercado en cuadros de indicadores a nivel de cada proyecto. La Comisión lleva a cabo la evaluación de impacto *ex ante* antes de adoptar una propuesta legislativa, excepto en casos de urgencia, y no *ex post*.

Respuesta a la recomendación 2 a), apartado 116: La Comisión considera que se han aplicado íntegramente todos los elementos que aceptó. El seguimiento del TCE se centró únicamente en InvestEU, mientras que la Comisión ha adoptado numerosas medidas para apoyar a los mercados de capital riesgo menos desarrollados también en el marco de otras iniciativas y políticas, tal como se describe en su respuesta original a la recomendación. En consecuencia, se invitó al TCE a considerar todas las medidas legislativas y financieras pertinentes (también en el marco del MRR, la unión de los mercados de capitales y la política de cohesión) que apoyan los mercados de capital riesgo menos desarrollados, también al margen del programa InvestEU.

Respuesta a la recomendación 2 b), apartado 116: La Comisión considera que se han aplicado íntegramente todos los elementos que aceptó. Uno de los indicadores clave de rendimiento y seguimiento es el importe de la financiación privada movilizado por el Fondo InvestEU. A este respecto, se ha producido un cambio positivo, ya que la participación de las instituciones financieras públicas, que participan con su propio capital en rondas de financiación, ya no puede considerarse una inversión privada. Además, los acuerdos de garantía celebrados para ejecutar el Fondo InvestEU contienen disposiciones sobre el efecto multiplicador y de palanca, así como sobre la financiación privada movilizada para supervisar los resultados obtenidos.

Respuesta a la recomendación 2 c), apartado 116: La Comisión considera que ha aplicado esta recomendación. Los acuerdos de garantía de InvestEU contienen disposiciones relativas a las ventas secundarias de inversiones en fondos de capital.

Respuesta a la recomendación 2 d), apartado 116: La Comisión considera que ha aplicado esta recomendación. Contrariamente a la conclusión del TCE, la Comisión señala que el mecanismo Escalar (European Scale-Up Action for Risk Capital) ofrece efectivamente un reparto asimétrico de riesgos, ya que, cuando el fondo funciona bien, las acciones de ESCALAR se remuneran con una denominada tasa crítica de rentabilidad y los beneficios extraordinarios se destinan a los inversores privados. Por lo tanto, en este caso, los beneficios de estos últimos no serán proporcionales a su riesgo.

Respuesta a la recomendación 3 b), apartado 121: La Comisión considera que ha aplicado esta recomendación. Como se indica en la respuesta de la Comisión a la recomendación, la Comisión colaboró con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que presentó su política de atribución de contratos, por lo que la recomendación ya se había aplicado en el momento de la publicación del informe del TCE. En concreto, en el marco de InvestEU, el FEI está obligado, en virtud del acuerdo de garantía, a aplicar la política de atribución del FEI a las operaciones de InvestEU.

Respuesta a la recomendación 3 c), apartado 121: La Comisión considera que ha aplicado esta recomendación. La convocatoria de manifestaciones de interés publicada por el FEI en relación con el instrumento de capital de InvestEU se refiere a la identificación de estrategias de salida adecuadas y alcanzables para inversiones específicas como elemento que debe tenerse en cuenta en la evaluación comercial de la solicitud de los intermediarios por parte del FEI. En el momento de la inversión, las estrategias de salida no pueden ni deben estar predeterminadas. Deben evaluarse las posibles estrategias de salida, pero el resultado no debe fijarse, ya que depende de la rentabilidad de la inversión, el crecimiento empresarial y las condiciones del mercado en el momento de la salida.

Informe Especial n.º 19/2019: Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes: aporta beneficios, pero es necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo «Conectar Europa»

Respuesta a la recomendación 2 b), apartado 84: La Comisión distingue claramente entre los indicadores clave de rendimiento relacionados con el rendimiento de la Agencia (establecidos tras un debate entre la Agencia y sus direcciones generales matrices) y los indicadores clave de rendimiento que miden los resultados de los programas. Estos últimos incluyen indicadores como la ejecución y la absorción de fondos y no deben utilizarse como indicadores clave de rendimiento de las agencias, dado que ya se comunican en las fichas de programa, en la evaluación de los programas delegados de la UE y, a veces, en los informes anuales de actividades de las direcciones generales matrices.

Respuesta a la recomendación 5 a), apartado 89: La parte I del anexo del Reglamento define un marco de rendimiento para supervisar de cerca el programa y medir en particular en qué medida se han alcanzado los objetivos generales y específicos del mismo. Además, actualmente se están desarrollando lógicas de intervención sectorial, con el fin de reforzar este marco.

Respuesta a la recomendación 5 b), apartado 89: Los proyectos de infraestructura de la red transeuropea son a menudo proyectos globales de los que solo algunos elementos reciben apoyo del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE); otras partes son financiadas por otros medios. Los indicadores de resultados de tales proyectos (como la reducción de las emisiones de CO_2 o la reducción del tiempo de desplazamiento) solo pueden medirse a largo plazo, una vez finalizado el proyecto. La Comisión tiene previsto captar estos resultados a través de evaluaciones *ex post* específicas.

Informe Especial n.º 21/2019: Actuación contra la resistencia a los antimicrobianos: pese a los avances en el sector animal, esta amenaza sanitaria sigue siendo un reto para la UE

Respuesta a la recomendación 3 a), apartado 75: La Comisión llevó a cabo un estudio de caso sobre la resistencia a los antimicrobianos en el tercer trimestre de 2022. Dicho estudio de caso proporciona elementos y líneas para seguir trabajando en este ámbito.

Informe Especial n.º 22/2019: Requisitos de la UE para los marcos presupuestarios nacionales: es necesario seguir reforzándolos y supervisar mejor su aplicación

Respuesta a la recomendación 2, apartado 101: Entretanto, la Comisión ha presentado propuestas legislativas para reformar la gobernanza económica (el 26 de abril de 2023). Las modificaciones propuestas de la Directiva forman un paquete con una propuesta de nuevo Reglamento sobre el componente preventivo y las modificaciones propuestas al Reglamento sobre el componente corrector que, juntas, refuerzan significativamente las instituciones financieras internacionales (incluidas las conclusiones del TCE en el apartado 36, en la medida en que esto pueda regularse en una Directiva) y la presupuestación a medio plazo en la UE, en particular en lo que se refiere a la vinculación, el seguimiento y las posibles actualizaciones. En particular, la nueva legislación propuesta refuerza las instituciones presupuestarias independientes a través del componente preventivo del artículo 22, el componente corrector de los artículos 2, 3 y 10 y el nuevo artículo 8 de la Directiva, y la orientación a medio plazo, principalmente a través de los artículos 9 a 12 del Reglamento sobre el componente preventivo y los artículos 9 y 10 de la Directiva modificada. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

Respuesta a la recomendación 4 d), apartado 105: La Comisión ha elaborado una nota sobre los controles de aplicación de los marcos presupuestarios a medio plazo que se llevó a cabo en 2022. Algunas de las conclusiones también se publicarán en un documento de reflexión de la DG ECFIN. Para 2023, se han iniciado los controles de la aplicación de las instituciones financieras internacionales.

Informe Especial n.º 23/2019: Estabilización de los ingresos de los agricultores: un conjunto exhaustivo de herramientas, pero es preciso tomar medidas frente a la escasa utilización de los instrumentos y a la sobrecompensación

Respuesta a la recomendación 2 b), apartado 88: La Comisión considera que ha aplicado íntegramente la parte de la recomendación que aceptó. La Comisión no aceptó la parte de la recomendación de recoger información sobre los indicadores específicos, como la superficie y el capital asegurado. Debido a las fuertes reservas de los Estados miembros sobre la posible carga administrativa asociada a la misma, el Reglamento de Ejecución (UE) 2022/1475 de la Comisión se limita a variables estrictamente relacionadas con la gestión de los pagos de la PAC. Las evaluaciones podrían permitir proporcionar más información sobre las herramientas de gestión de riesgos aplicadas por los Estados miembros.

Respuesta a la recomendación 3 a), apartado 90: La Comisión considera que ha aplicado íntegramente la parte de la recomendación que aceptó. La Comisión no aceptó la parte de la recomendación de definir *ex ante* parámetros y criterios económicos y de mercado objetivos que den lugar a medidas excepcionales, ya que iría en contra de la esencia de la medida al menoscabar su objetivo: abordar los riesgos catastróficos, por lo general repentinos e imprevisibles.

Respuesta a la recomendación 4 b), apartado 91: La Comisión considera que ha aplicado íntegramente la recomendación. Por lo que se refiere al uso de medidas excepcionales y teniendo en cuenta que la fiscalización se centró en las del sector de las frutas y hortalizas tras la «prohibición rusa», la Comisión ha emprendido sus acciones de seguimiento en este marco. En primer lugar, ha llevado a cabo una evaluación de los aspectos prácticos de fijar los importes de ayuda por debajo del 100 % y de exigir una cofinanciación significativa cuando los Estados miembros desempeñan un papel importante en la definición de los elementos clave de los regímenes de ayuda. La evaluación puso de manifiesto que los colegisladores no han facultado a la Comisión para desviarse de la ayuda del 100 % de los costes subvencionables para la distribución gratuita en el sector de las frutas y hortalizas, ya que este criterio se establece en los Reglamentos (UE) n.º 1308/2013 y (UE) 2021/2115 (mientras que la ayuda global se limita al 5 % del valor de la producción comercializada de la organización de productores). La Comisión tampoco ha sido facultada para fijar ningún porcentaje de cofinanciación de los Estados miembros para estos programas sectoriales, cuya ayuda pública está financiada al 100 % por la UE. En una segunda

fase, la Comisión modificó el Derecho derivado en el sector de las frutas y hortalizas. Con el fin de evitar cualquier riesgo de compensación excesiva, la Comisión ha adoptado los Reglamentos (UE) 2020/743, (UE) 2022/1863 y (UE) 2022/2513 en lo que atañe a las normas aplicables al régimen de ayuda de la organización común de mercados (OCM) en el sector de las frutas y hortalizas, así como los Reglamentos (UE) 2022/126 y (UE) 2023/330 en lo que atañe a las normas aplicables a las intervenciones sectoriales de los planes estratégicos de la PAC en el sector de las frutas y hortalizas. Además, en virtud del Reglamento (UE) 2021/2115, este enfoque se aplica al sector del aceite de oliva y las aceitunas de mesa y a otros sectores contemplados en el artículo 42, letra f), de dicho Reglamento, ya que las organizaciones de productores reconocidas de estos sectores aplican programas operativos aprobados, como en el sector de las frutas y hortalizas.

RESPUESTAS DE LA **AUTORIDAD BANCARIA EUROPEA** AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO ANEXO 3.3: Seguimiento de las recomendaciones del informe especial de 2019 — Otras entidades auditadas

Recomendación 1(1)

La ABE desea añadir que realiza las convocatorias de control de calidad y recopila los comentarios sobre control de calidad en dos ciclos separados. La Autoridad informa a su Junta de Supervisores sobre los resultados de las actividades de garantía de la calidad.

Recomendación 2

La ABE desea señalar que ya se han introducido algunos elementos descendentes en la prueba de resistencia de 2023 a escala de la UE, por ejemplo, las previsiones de ingresos netos por comisiones o cargas se proyectan ahora de forma descendente.

Recomendación 3

La Autoridad considera que la recomendación se ha aplicado «en la mayoría de los aspectos» teniendo en cuenta el incremento de la cobertura de los bancos de 50 a 70 (del 70 % al 75 % en términos de activos bancarios de la UE). Nos gustaría añadir que este aumento de 5 puntos porcentuales de la cobertura de los activos bancarios requirió aumentar la muestra en un 40 %, lo que representa una carga adicional sustancial para todas las partes interesadas y merece la debida consideración desde el punto de vista de la proporcionalidad. Los criterios para incluir bancos en la muestra se basan en criterios objetivos e incluyen los países que el TCE percibe como vulnerables.

Recomendación 6 (1)

La Autoridad considera que la recomendación se ha aplicado «en la mayoría de los aspectos». La ABE ha incluido los requisitos de capital mínimo específicos de las entidades de crédito en la información que publica y presenta los resultados de manera que los usuarios puedan ponerlos en perspectiva (por ejemplo, agrupando los resultados por país, indirectamente por el nivel de tensión al que se vieron expuestos los bancos, y por el tipo y tamaño del banco).

Recomendación 6 (2)

La Autoridad considera que la recomendación se ha aplicado «en la mayoría de los aspectos». La ABE ha formulado afirmaciones sobre la resiliencia del sistema financiero de la UE en su conjunto en comparación con la prueba de resistencia anterior e indica cuáles son los principales factores que afectan a la resiliencia, tal como se solicita en la Recomendación.

RESPUESTAS DE FRONTEX AL INFORME ANUAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2022, CAPÍTULO 3: OBTENCIÓN DE RESULTADOS A PARTIR DEL PRESUPUESTO DE LA UE

Anexo 3.3: La Agencia desea indicar que la Recomendación 6a) del Informe Especial 24/2019, en las partes de las que Frontex era responsable, se ha aplicado plenamente y a su debido tiempo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 4: INGRESOS

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN, EN SÍNTESIS

La Comisión se congratula de que el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) considere que los ingresos siguen estando **exentos de errores sustanciales** y de que **los sistemas relacionados con los ingresos** que ha examinado sean, **en general, eficaces**. La Comisión realizará un seguimiento de los problemas señalados por el TCE.

Por lo que se refiere al **recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA)**, la Comisión incluirá las recomendaciones en su revisión en curso de los procedimientos administrativos aplicables a la labor de inspección de este recurso propio en particular. La revisión también es necesaria, ya que el marco jurídico del recurso propio basado en el IVA ha cambiado hacia una simplificación significativa a partir del ejercicio 2021. La Comisión se propone finalizar esta labor a mediados de 2024.

Por lo que se refiere a los **recursos propios tradicionales**, la Comisión continuará el seguimiento de las observaciones pendientes sobre estos y la reevaluación de los casos de cancelación que no estén sujetos a un plazo legal. Además, la Comisión volverá a calcular las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles a todos los Estados miembros de conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) C-213/19 contra el Reino Unido.

En lo que respecta a los **datos sobre la renta nacional bruta (RNB)** utilizados a efectos de los recursos propios, la Comisión acoge con satisfacción el reciente informe especial del TCE (n.º 25/2022), que abarcaba el ciclo de verificación de la RNB 2016-2019 y al que se refiere el TCE en el informe anual, así como las conclusiones de que el proceso de verificación de la RNB fue, en general, eficaz. Eurostat ha elaborado un plan de acción para abordar las recomendaciones del TCE, incluida una mayor priorización y documentación de sus verificaciones, con vistas a aplicarlas de aquí a 2025, al inicio del ciclo de verificación posterior al ciclo 2020-2024.

Asimismo, la Comisión concede gran importancia al estrecho seguimiento de la puntualidad de la presentación del trabajo relativo a las reservas de la RNB por parte de los Estados miembros. La Comisión ha establecido un sistema de supervisión del cumplimiento de los requisitos legales por parte de los Estados miembros. Abordar y verificar las reservas de la RNB es un proceso complejo y largo, que implica intercambios intensivos de información, que en algunos casos puede superar el objetivo interno de suprimir las reservas en el plazo de un año.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Examen de los elementos de los sistemas de control interno

La contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por parte de los Estados miembros

Respuesta al recuadro 4.1

Importes significativos omitidos en los estados de los derechos aduaneros de los recursos propios tradicionales de Bélgica recaudados debido a un error detectado con retraso

La Comisión hará un seguimiento de las deficiencias detectadas por el TCE en el sistema informático de las autoridades aduaneras belgas y en los controles internos de las declaraciones de importación «globalizadas» relacionadas con el caso específico detectado por las propias autoridades belgas. La primera carta de la Comisión se envió a las autoridades belgas el 17 de mayo de 2023. La Comisión seguirá supervisando la situación en el marco de futuras inspecciones de los recursos propios tradicionales en Bélgica.

Respuesta al recuadro 4.2

Retrasos administrativos en la constatación, la notificación y la recuperación de deudas aduaneras tras efectuar controles posteriores al levante en Polonia

La Comisión hará un seguimiento de las conclusiones del TCE sobre los retrasos administrativos en la constatación, la notificación y la recuperación de deudas aduaneras tras efectuar controles posteriores al levante en Polonia para casos específicos, y del correspondiente proceso de racionalización de los procedimientos administrativos. La Comisión seguirá supervisando la situación en el marco de futuras inspecciones de los recursos propios tradicionales en Polonia.

En cuanto a la fiabilidad de las declaraciones de recursos propios tradicionales en los Países Bajos (apartado 4.13), la Comisión hará un seguimiento de las conclusiones del TCE. En particular, en junio de 2023 se llevará a cabo en los Países Bajos una inspección específica de los recursos propios tradicionales para analizar el nuevo sistema informático destinado a garantizar una recopilación automática de las declaraciones de recursos propios tradicionales.

Casos de cancelación de deudas aduaneras

En lo que respecta a los casos de cancelación de deudas aduaneras (apartado 4.15), en cuanto a los casos pendientes de cancelación de los Estados miembros para los que la reevaluación de la Comisión aún no había finalizado a finales de 2022, el número de cincuenta y nueve solicitudes de reevaluación pendientes a las que se refiere el TCE, que no están sujetas a un plazo legal, ya se ha reducido a trece a 1 de junio de 2023.

Reservas del IVA y observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales

Por lo que se refiere al seguimiento de las observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales (apartado 4.18), la Comisión entiende la posición del TCE sobre la priorización de dichas observaciones en función de su importancia. Sin embargo, la Comisión ya informó al TCE en 2019 de que, en la gran mayoría de los casos, los importes correctos en cuestión no pueden determinarse inmediatamente a la espera de que los Estados miembros faciliten información adicional. No obstante, la Comisión reitera su compromiso de que cualquier constatación, independientemente de su naturaleza cualitativa y cuantitativa, sea objeto de un seguimiento oportuno.

Reservas del IVA relacionadas con la falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA

Por lo que se refiere a los procedimientos de infracción (apartados 4.19 y 4.20), la Comisión concede gran importancia a su tramitación oportuna, incluidos los relacionados con la aplicación incorrecta de la Directiva sobre el IVA. La Comisión dispone de un conjunto claro de normas para la gestión de todos los procedimientos de infracción. Entre ellas se incluyen los índices de referencia internos para medir el tiempo necesario para tramitar los procedimientos de infracción, cuyo objetivo es garantizar una tramitación eficiente y oportuna. La Comisión mantiene su compromiso de adoptar medidas oportunas para garantizar la correcta aplicación de la Directiva sobre el IVA.

En cuanto al caso específico mencionado por el TCE en el apartado 4.19, cabe señalar que el Estado miembro ha facilitado ahora explicaciones sobre la metodología, las fuentes y los cálculos de compensación, y también ha respondido a las cuestiones pendientes planteadas en la inspección anterior. El país presentó cálculos para los años 2009-2021 utilizando la misma metodología. Las autoridades nacionales aportaron pruebas justificativas que demostraban que no se había producido ningún impacto negativo en el recurso propio basado en el IVA durante el período en cuestión. La reserva pendiente se ha suprimido en el último informe de inspección.

En relación con el apartado 4.20, el TCE basa su evaluación en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD) publicado por primera vez en 2016. La Comisión no inició ningún procedimiento de infracción sobre la base de la información contenida en dicho documento. La Comisión formula una reserva si se ha iniciado una infracción o se ha examinado la cuestión junto con el Estado miembro, y se ha constatado la existencia de desacuerdo.

Elaboración de datos de la RNB

En relación con el informe especial del TCE sobre el ciclo de verificación de la RNB 2016-2019 (apartado 4.21), la Comisión acoge con satisfacción el informe y las conclusiones de que el proceso de verificación de la RNB fue, en general, eficaz. Eurostat ha elaborado un plan de acción para abordar las recomendaciones del TCE, incluida una mayor priorización y documentación de sus verificaciones, con vistas a aplicarlas de aquí a 2025, al inicio del ciclo de verificación posterior al ciclo 2020-2024.

Reservas de la RNB

Por lo que se refiere al seguimiento de las reservas de la RNB (apartados 4.22 y 4.23), la Comisión concede gran importancia al estrecho seguimiento de la puntualidad de la presentación del trabajo relativo a las reservas de la RNB por parte de los Estados miembros. La Comisión ha creado un sistema para supervisar el cumplimiento de los requisitos jurídicos por parte de los Estados miembros e informa a las partes interesadas sobre el estado de las reservas de forma transparente. La Comisión reitera que hace un seguimiento continuo de los avances de los trabajos sobre las reservas de la RNB y envía recordatorios y cartas de incumplimiento cuando es necesario. Abordar y verificar las reservas de la RNB es un proceso complejo que implica intercambios

intensivos de información. Por lo tanto, no siempre es viable cumplir el objetivo interno de suprimir las reservas en el plazo de un año a partir de la recepción de la información.

Acciones de la Comisión para mejorar la gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducir la brecha fiscal de aduanas

Por lo que se refiere a la finalización de los proyectos de análisis de los datos en el marco del plan de acción aduanero de la Comisión (apartados 4.24 y 4.25), la Comisión considera que está en vías de cumplir el plazo de 2023 acordado con el TCE en el informe especial n.º 04/2021 sobre los controles aduaneros. Además, la Comisión propuso en mayo de 2023 la reforma más ambiciosa de la unión aduanera desde su creación. El refuerzo de las capacidades de la UE en materia de gestión de riesgos y análisis de datos es uno de los objetivos clave de la reforma, y la propuesta legislativa aborda directamente las recomendaciones del TCE en su informe especial de 2021 sobre los controles aduaneros.

2. Informes anuales de actividades

Por lo que se refiere al nuevo cálculo de las pérdidas de recursos propios tradicionales (apartado 4.31), la Comisión ha solicitado a todos los Estados miembros los datos necesarios para recalcular las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles a ellos de conformidad con la sentencia del TJUE de 8 de marzo de 2022 (C-213/19).

En cuanto al cálculo para el Reino Unido, la Comisión recalculó las pérdidas de recursos propios tradicionales para el presupuesto de la UE, que ascienden a 1 570 millones EUR del capital más 1 400 millones EUR en concepto de intereses. El Reino Unido pagó en febrero de 2023 todos los importes pendientes adeudados en este caso, y la Comisión cerró la infracción.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

Con respecto a la primera recomendación del informe anual de 2019 del TCE, como también indicó este en su recuadro 4.3, el uso pleno de los datos de «Surveillance III» a escala de la UE para un análisis de datos más específico y detallado depende de la capacidad de los Estados miembros para proporcionar a la Comisión la totalidad del conjunto de datos del código aduanero de la Unión con sus sistemas informáticos nacionales, aunque todavía hay retrasos en muchos Estados miembros a este respecto. En el transcurso de 2022 y 2023, la Comisión desarrolló y proporcionó a los Estados miembros herramientas de análisis de los flujos comerciales, así como orientaciones sobre cómo utilizarlas. La Comisión considera que la recomendación 1 b), se ha aplicado con respecto a estas herramientas analíticas.

Con respecto a la recomendación 2 a), del informe anual de 2019 del TCE, la Comisión reitera que, en la gran mayoría de los casos, los importes correctos en cuestión no pueden determinarse inmediatamente a la espera de que los Estados miembros faciliten información adicional. La Comisión mantiene su compromiso de hacer un seguimiento oportuno de cualquier constatación, independientemente de su naturaleza cualitativa y cuantitativa (véase también el apartado 4.18). Por lo tanto, la Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente. Con respecto a la tercera recomendación del informe anual de 2020 del TCE, la Comisión hará un

seguimiento de las conclusiones de este sobre la fiabilidad de las declaraciones de recursos propios tradicionales de los Países Bajos. En junio de 2023 se llevará a cabo en los Países Bajos una inspección específica de los recursos propios tradicionales para analizar el nuevo sistema informático destinado a garantizar una recopilación automática de las declaraciones de recursos propios tradicionales. (Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 4.13 anterior).

Recomendación 4.1 — Mejorar la gestión de casos relacionados con la falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA

Examinar sus procedimientos de gestión de casos de falta de aplicación de la Directiva sobre el IVA que puedan repercutir en el presupuesto de la UE de las siguientes maneras:

(a) supervisando sistemáticamente los plazos de las diferentes fases del procedimiento de infracción, y otras acciones de ejecución destinadas a resolver la falta de cumplimiento, y adoptando medidas a su debido tiempo para evitar retrasos excesivos;

(b) evaluando si la falta de conformidad que afecta al recurso propio basado en el IVA identificada en un Estado miembro tiene carácter transversal y, por lo tanto, puede ser aplicable a otros Estados miembros;

(c) adoptando medidas a su debido tiempo, y, de ser posible, estableciendo reservas transversales que garanticen el correcto pago de las contribuciones nacionales basadas en el IVA al presupuesto de la UE.

(Fecha de aplicación prevista: mediados de 2024)

La Comisión **acepta** las subrecomendaciones 4.1 a), 4.1 b) y 4.1 c).

4.1 a) La Comisión cuenta con un marco interno para supervisar la gestión de sus acciones de ejecución, incluidos los procedimientos de infracción, con vistas a garantizar su tramitación oportuna. En su Comunicación de 2022 «Hacer cumplir el Derecho de la UE para una Europa que ofrezca resultados» [COM(2022) 518 final], la Comisión anunció que se está realizando un balance en el seno de la Comisión y con los Estados miembros. En particular, este ejercicio evalúa si la forma actual de tramitar las denuncias, los procesos EU Pilot y las infracciones siguen siendo adecuados para los fines que persiguen. En el marco de este análisis ya se está estudiando una serie de mejoras para las medidas de ejecución.

4.1 b) Se está trabajando en la revisión de los procedimientos internos que rigen el recurso propio basado en el IVA.

4.1 c) Se propone incluir este aspecto en la revisión de los procedimientos internos que rigen el recurso propio basado en el IVA.

Recomendación 4.2 – Finalizar la reevaluación de los casos de cancelación de los recursos propios tradicionales no sujetos a plazos reglamentarios

Finalizar, sin demora, la reevaluación de las solicitudes recibidas de los Estados miembros (antes de mayo de 2022 que no estén sujetas a plazos reglamentarios) expresando su desacuerdo con la

evaluación inicial de la Comisión de los casos de cancelación de los recursos propios tradicionales.

(Fecha de aplicación prevista: mediados de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación 4.2 y tratará las solicitudes de reevaluación restantes a mediados de 2024.

RESPUESTA DE LOS PAÍSES BAJOS AL INFORME ANUAL 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 4 — INGRESOS

La automatización de la administración de las transferencias de fondos fue un proceso a largo plazo que tuvo como hito, en diciembre de 2022, la creación de la compilación automatizada de las declaraciones de derechos recaudados, mediante la cual se subsanaron las deficiencias del sistema informático anterior. Las autoridades aduaneras neerlandesas han continuado mejorando el sistema informático durante los primeros meses de 2023 y entretanto las declaraciones trimestrales de derechos aduaneros establecidos pero aún pendientes de recaudación también se encuentran totalmente automatizadas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 5: MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN Y ECONOMÍA DIGITAL

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

Los pagos con cargo a la rúbrica 1 del marco financiero plurianual (MFP 1) «Mercado único, innovación y economía digital» cubren varios programas, como el **Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)**, **Horizonte 2020** y **Horizonte Europa**.

La Comisión toma nota del **nivel de error** calculado por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) (apartado 5.7) y de su importante descenso en comparación con el año pasado.

Horizonte Europa, dotado de un presupuesto de 95 500 millones EUR, es el mayor programa de investigación e innovación de Europa. Este programa se basa en la experiencia adquirida en Horizonte 2020.

Horizonte Europa utiliza un **modelo de convenio de subvención normalizado** para todos los programas de financiación de la UE, hace un uso amplio de opciones de costes simplificados (coste unitario, porcentaje a tanto alzado y sumas a tanto alzado), simplifica los sistemas de reembolso de costes en los ámbitos adecuados y aplica un sistema de auditoría simplificado.

En particular, el **uso de sumas a tanto alzado** en Horizonte Europa se ha desplegado con cautela, tras las evaluaciones positivas de la Comisión y en un estudio encargado por el Parlamento Europeo. También está plenamente en consonancia con los objetivos institucionales de la Comisión de simplificar la financiación de la UE y reducir la carga administrativa, en particular para los beneficiarios.

La Comisión seguirá supervisando las subvenciones a tanto alzado y mejorando el enfoque en caso necesario. Su uso creciente y el desarrollo en curso de un coste unitario opcional (una tarifa diaria única por beneficiario) sustituirán todos los cálculos de los costes de personal y contribuirán a reducir el riesgo de errores.

En lo que respecta a los controles y las auditorías *ex post*, la Comisión está trabajando actualmente en la **Estrategia de Control de Horizonte Europa**. En este contexto, se espera que la estrategia de auditoría se ponga en marcha a finales de 2023. El objetivo que la Comisión ha fijado para el porcentaje de error residual de Horizonte Europa no es superior al 2 % al final del programa marco. La Comisión intentará encontrar el equilibrio adecuado para obtener las garantías necesarias con medidas rentables que no supongan una carga indebida para los beneficiarios y respeten las disposiciones del Reglamento Financiero relativas a los controles *ex post* de las sumas a tanto alzado.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

La Comisión toma nota del nivel de error del 2,7 % calculado por el TCE (apartado 5.7), que representa una disminución del 1,7 % en comparación con 2021. La Comisión hará un seguimiento de las cuestiones identificadas por el TCE (véanse los apartados 5.7 a 5.22 del informe del TCE), tal como se expone en las secciones siguientes.

En cuanto a la legalidad y regularidad del gasto de la UE, el TCE calcula un nivel estimado de tasa sobre una base anual. Al mismo tiempo, la Comisión aplica una estrategia de control de auditoría *ex post* plurianual para cada programa marco individual. Como consecuencia, la Comisión estima un porcentaje de error residual, que tiene en cuenta las recuperaciones, las correcciones y los efectos de todos sus controles y auditorías durante el período de ejecución del programa.

Por lo que se refiere a los tipos de errores detectados (apartado 5.8, apartado 5.9), dado que los programas marco de investigación e innovación se basan principalmente en el reembolso de los costes subvencionables, la simplificación de las normas aplicables es fundamental para evitar errores por parte de los beneficiarios a la hora de calcular sus costes para el reembolso.

La Comisión ha simplificado las normas para Horizonte Europa en comparación con su predecesor, Horizonte 2020, y sigue haciéndolo. Por ejemplo, el sistema de costes unitarios para los costes de personal en Horizonte Europa, actualmente en fase de desarrollo, tiene un enorme potencial, ya que los costes de personal representan más del 60 % del presupuesto de una subvención media y es, con diferencia, la mayor fuente de errores. Además, la Comisión brinda apoyo a los solicitantes de fondos de Horizonte Europa a través de campañas de comunicación y talleres, centrándose en aquellos beneficiarios más propensos a cometer errores, como las pequeñas y medianas empresas y los nuevos participantes. Asimismo, la Comisión está haciendo un mayor uso de la financiación a tanto alzado (véase también a continuación la sección de las respuestas), lo que simplifica la carga administrativa de los beneficiarios.

Por lo que se refiere al error detectado en el proyecto del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) (apartado 5.10), el caso se refería a una irregularidad en un procedimiento de contratación pública y está relacionado con una situación en la que un órgano jurisdiccional nacional había declarado ilegal un procedimiento de contratación sin anular el contrato. Dado que el contrato seguía en vigor y que los trabajos se realizaban de forma efectiva, la Comisión tuvo que tomar en consideración los costes subvencionables y efectuar los pagos correspondientes.

La Comisión observa que las medidas correctoras que había aplicado como parte de sus sistemas de control han dado lugar a una reducción del error estimado en el capítulo (apartado 5.11). Además, la Comisión toma nota de los casos de errores cuantificables notificados por el TCE para la adopción de medidas adicionales.

Por lo que se refiere a los casos en que los auditores contratados por los beneficiarios para expedir certificados de estados financieros (auditores que proporcionan CEF) no detectaron los errores detectados por el TCE (apartado 5.12), cabe señalar que los certificados de los estados financieros (CEF), emitidos por los auditores que proporcionan dichos certificados, cubren el importe de la subvención reclamada por un participante y certifican *ex ante* la subvencionabilidad de las

declaraciones de gastos reembolsadas por la Comisión. A fin de mejorar aún más la calidad y fiabilidad de los CEF, la Comisión organiza seminarios web específicos dirigidos a los auditores que proporcionan dichos certificados para sensibilizarlos sobre los errores más frecuentes detectados durante las auditorías (por ejemplo, costes de personal, subcontratación y otros costes directos, etc.). Además de la plantilla autoexplicativa para los certificados de Horizonte 2020, la Comisión proporciona información a los auditores que proporcionan CEF cuando se detectan errores en los CEF mediante auditorías financieras *ex post*. Por último, el servicio de consulta sobre investigación (un servicio de asistencia especializado sobre los programas de investigación de la UE) proporciona orientación a los auditores que proporcionan CEF a través de solicitudes en línea.

Costes de personal

La Comisión reconoce que, aunque Horizonte 2020 supuso un paso adelante en la simplificación y armonización de las normas para el reembolso de los gastos incurridos, los costes de personal han seguido siendo la principal fuente de errores (apartado 5.13). Esto parece ser, al menos en parte, una consecuencia lógica del hecho de que los costes de personal representan la mayor parte del coste total declarado por los beneficiarios de Horizonte 2020.

La Comisión ha intensificado aún más la frecuencia de sus actividades de formación y divulgación, en particular dirigidas a beneficiarios propensos a cometer errores, como las pymes y los nuevos participantes. La Comisión continuó organizando seminarios web sobre «cómo evitar errores en la declaración de los costes de personal para las subvenciones de Horizonte 2020». En el marco de estos eventos (que siguieron teniendo lugar cada dos meses en 2022), la Comisión fomenta la utilización del «Personnel Costs Wizard» (asistente de costes de personal).

Además, la Comisión organizó un seminario web dirigido a los responsables de proyectos y financieros en el que sensibilizó sobre la importancia de la reducción del porcentaje de error en Horizonte 2020. En este evento se incluyó una presentación exhaustiva de las herramientas disponibles (herramientas informáticas, orientación, formación, seminarios web) para realizar controles *ex ante*.

Por último, la Comisión ha establecido un modelo de convenio de subvención corporativo, aplicable también a Horizonte Europa[1], que ofrece un método sencillo de imputación de los costes de personal, basado en un cálculo de las tarifas diarias, que sustituye a los métodos propensos a errores utilizados en Horizonte 2020.

Cálculo de las tarifas horarias

El cálculo de las tarifas horarias (apartados 5.14 a 5.16) sigue siendo el eje central de las actividades de divulgación organizadas periódicamente por la Comisión mencionadas anteriormente. El uso generalizado del «Personnel Costs Wizard» (desarrollado por la Comisión) también ayudaría a los beneficiarios a declarar correctamente sus costes de personal. Además, se anima a los beneficiarios a utilizar el servicio de consulta sobre investigación para solicitar directamente aclaraciones sobre cuestiones prácticas relacionadas con la gestión de las subvenciones, incluidos ejemplos prácticos sobre la subvencionabilidad de las primas.

Registro del tiempo

La Comisión es consciente de las deficiencias en el registro del tiempo y en la presentación de informes y ha simplificado los procedimientos de Horizonte 2020 mediante la introducción de una declaración para las personas que trabajan exclusivamente en la acción.

[1] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf.

En Horizonte Europa, la Comisión ha simplificado aún más los requisitos formales relacionados con el registro del tiempo mediante la introducción de una metodología simplificada para calcular las tarifas diarias de los costes de personal. En este contexto, se han puesto a disposición diferentes documentos de orientación, centrados en el carácter obligatorio del registro de las horas dedicadas a la ejecución de la acción. Los auditores contratados por los beneficiarios (auditores que proporcionan CEF) también tienen instrucciones de verificar la existencia de sistemas de registro adecuados al proporcionar el certificado de los estados financieros.

Regla de límites máximos dobles

La regla de límites máximos dobles es importante para garantizar el respeto del principio de no rentabilidad en el que se basan los reembolsos de costes en el marco de los programas de la UE. La Comisión pone a disposición de los beneficiarios toda la información necesaria para reclamar correctamente los costes de personal en el modelo de convenio de subvención anotado[2] (que incluye ejemplos prácticos sobre los límites máximos dobles, las acciones MSCA-RISE, etc.), el servicio de consulta sobre investigación o las actividades de comunicación de divulgación.

Respuesta al recuadro 5.1

Ejemplo de incumplimiento de la regla de límites máximos dobles

El seguimiento del incumplimiento de la regla de límites máximos dobles mencionado por el TCE en el recuadro 5.1 ya está en curso. La Comisión está estableciendo el importe final de la deuda sobre la base del porcentaje de contribución a la UE.

Otros errores en los costes de personal

Respuesta al recuadro 5.2

Ejemplo de costes no subvencionables declarados para una acción Marie Skłodowska-Curie de intercambio de personal de investigación e innovación

El seguimiento del ejemplo de los costes no subvencionables declarados para una acción Marie Skłodowska-Curie de intercambio de personal de investigación e innovación mencionado por el TCE en el recuadro 5.2 está en curso.

Subcontratación

Los beneficiarios de Horizonte podrán adjudicar subcontratos cuando sea necesario para la ejecución de una acción. Los actos de comunicación de divulgación especificados anteriormente, el modelo de convenio de subvención anotado y el servicio de consulta sobre investigación son fuentes de explicaciones, aclaraciones y ejemplos prácticos sobre la subcontratación para informar a los beneficiarios y garantizar el respeto de los principios y requisitos conexos. Además, las tres fuentes de información cubren cuestiones relativas a los bienes fungibles, los equipos, los prototipos y los gastos de viaje. Del mismo modo, también tratan temas relacionados con el IVA, los bienes y servicios facturados internamente, los tipos de cambio, etc. (apartados 5.21 a 5.23).

Respuesta al recuadro 5.3

Ejemplo de un caso en el que no se garantizó la optimización de recursos y la ausencia de conflictos de intereses al adjudicar un subcontrato

[2] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf.

La Comisión está de acuerdo con la conclusión del TCE del recuadro 3, relativa a **un caso en el que no se garantizó la optimización de recursos y la ausencia de conflictos de intereses al adjudicar un subcontrato**. Este error solo pudo detectarse mediante una auditoría *ex post*. Se recuperará todo importe pagado indebidamente.

Pequeñas y Medianas Empresas

La Comisión comparte la evaluación del TCE de que las pymes (y los nuevos participantes) son los beneficiarios más propensos a cometer errores (apartado 5.24). Sin embargo, se fomenta su participación a todos los niveles, vital para el éxito del programa.

Para mitigar el riesgo de errores, la Comisión presta apoyo a los solicitantes de Horizonte Europa a través de campañas de información y comunicación en línea y talleres para evitar errores al declarar costes. Estas acciones se dirigen a los beneficiarios más propensos a cometer errores, como las pequeñas y medianas empresas y los nuevos participantes. Además, el mayor recurso a la financiación a tanto alzado en el marco de Horizonte Europa simplifica la carga administrativa de los beneficiarios y se espera que siga reduciendo el porcentaje de error. (Véase también la sección de las respuestas).

2. Examen de los procedimientos utilizados por la Comisión para la financiación a tanto alzado en el marco de la investigación

Despliegue de opciones de costes simplificados

El Reglamento Financiero define varias opciones de costes simplificados (OCS), como los costes unitarios y las sumas a tanto alzado, que se están convirtiendo en una forma cada vez más común de proporcionar financiación en subvenciones de la UE en general, más allá del programa marco de investigación. Las OCS tienen un enorme potencial para reducir las cargas administrativas y ayudar a los beneficiarios a centrarse más en los logros de los proyectos financiados por la UE, y son fundamentales para reducir el porcentaje de error.

La Comisión puso a prueba la financiación a tanto alzado en Horizonte 2020, en consonancia con la recomendación del TCE de examinar las sumas a tanto alzado a mayor escala en el programa marco de investigación e innovación (Informe Especial n.º 28/2018 del TCE).

El proyecto piloto Horizonte 2020 se analizó en un estudio de la Comisión Europea[3], en el que se llegó a la conclusión de que, en general, el diseño de las sumas a tanto alzado era adecuado para un uso más amplio. Sobre esta base, la Comisión decidió utilizar más financiación a tanto alzado en Horizonte Europa. En consonancia con las conclusiones relativas al tamaño de los proyectos, la financiación a tanto alzado se utiliza principalmente para subvenciones pequeñas y medianas, sin excluir, no obstante, casos de uso de proyectos de mayor envergadura. La decisión de ampliar el uso de sumas a tanto alzado también estaba en consonancia con un estudio encargado por el

[3] Evaluación por la Comisión Europea de la financiación a tanto alzado (octubre de 2021) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en.

Parlamento Europeo[4] que mostraba que las sumas a tanto alzado eran populares entre los usuarios.

Los estudios existentes no pudieron cubrir todo el ciclo de vida de la financiación a tanto alzado porque la mayoría de las subvenciones seguían en curso. Esperar a una evaluación del proyecto piloto finalizado (apartado 5.26) habría supuesto aplazar la introducción de sumas a tanto alzado hasta el final de Horizonte Europa o hasta el próximo marco financiero plurianual. Esto habría sido contrario a los objetivos de la Comisión y habría supuesto que el potencial de las sumas a tanto alzado para reducir la administración, simplificar las normas de financiación y centrarse más en los logros no se hubiera aprovechado.

En consonancia con las expectativas de muchas partes interesadas, la Comisión optó por una introducción prudente y gradual de esta OCS. La Comisión utilizó este tiempo para mejorar las orientaciones y el apoyo respectivos, siguiendo las principales recomendaciones de los estudios del proyecto piloto.

A partir del programa de trabajo de Horizonte Europa para el período 2023-2024, las sumas a tanto alzado se utilizarán de forma significativa por primera vez en dicho programa marco, y se espera que cubran el 20 % del presupuesto de la convocatoria en 2024. Dado que son nuevas para muchos participantes, la Comisión seguirá proporcionando formación intensiva y apoyo sobre las sumas a tanto alzado, supervisará estrechamente las subvenciones correspondientes y adaptará la metodología en caso necesario.

Subvenciones a tanto alzado financiadas

La Comisión acoge con satisfacción la auditoría metodológica del TCE sobre las subvenciones a tanto alzado en los gastos de investigación.

El punto 2.2 de la Decisión relativa a las sumas a tanto alzado de Horizonte Europa describe los controles y revisiones que deben llevarse a cabo para minimizar el riesgo de irregularidad o fraude. En opinión de la Comisión, esto responde adecuadamente al requisito del Reglamento Financiero (apartado 5.29). No obstante, la Comisión volverá a evaluar el contenido de la presente Decisión con el fin de considerar si esto podría hacerse más explícito.

La Comisión considera que existen normas relativas al cumplimiento de la contratación pública (apartado 5.30). Por ejemplo, el artículo 11 del «modelo de convenio de subvención a tanto alzado»[5] establece que el beneficiario debe ejecutar la acción de conformidad con el acuerdo y con todas las obligaciones legales en virtud del Derecho de la UE, internacional y nacional aplicable (que incluye las normas aplicables en materia de contratación pública). Además, la Decisión sobre la suma a tanto alzado no contiene información específica sobre las comprobaciones y los controles de la contratación pública, ya que el Reglamento Financiero no lo exige.

Los riesgos asociados al fraude, al igual que cualquier otro tipo de riesgo, se tienen en cuenta en la evaluación de riesgos realizada por la Comisión.

Según el modelo de convenio de subvención a tanto alzado, el pago requiere que se completen los paquetes de trabajo y que el trabajo se ejecute correctamente según lo descrito en el acuerdo, independientemente de los objetivos alcanzados. La orientación corporativa sobre sumas a tanto

[4]Estudio del Parlamento Europeo (STOA) sobre las sumas a tanto alzado en Horizonte 2020 (mayo de 2022) https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218: «El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de sus autores, por lo que las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la posición oficial del Parlamento».

[5] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf.

alzado tenía por objeto aclarar las condiciones de pago de Horizonte Europa. La Comisión seguirá mejorando sus orientaciones para los solicitantes a fin de ayudarles a describir mejor las actividades propuestas, en particular mediante una mayor armonización de la terminología utilizada.

Por último, las orientaciones existentes sobre los proyectos de seguimiento se aplican a todas las subvenciones de Horizonte Europa, incluidas las subvenciones a tanto alzado. Las normas previstas para la ejecución del proyecto son las mismas, independientemente del tipo de financiación utilizada (por ejemplo, costes reales, costes unitarios o sumas a tanto alzado) (apartado 5.31).

Por lo que se refiere a las orientaciones facilitadas a los evaluadores expertos (apartado 5.32), la Comisión les proporciona información detallada sobre cómo llevar a cabo su tarea, también con respecto a las propuestas a tanto alzado. Esto abarca la evaluación del presupuesto a tanto alzado y, a finales de 2022, el uso del «panel de control de Horizonte para la evaluación a tanto alzado», que es el valor de referencia establecido por la Comisión para los costes de personal. En la práctica, las evaluaciones a tanto alzado han utilizado sistemáticamente este valor de referencia desde que estuvo disponible. En la revisión de las orientaciones, el uso de valores de referencia será obligatorio.

Las propuestas a tanto alzado proporcionan estimaciones de costes detalladas, y se da instrucciones a los expertos para que comprueben la necesidad de estos costes para las actividades propuestas sobre la base de su dictamen pericial. Otras propuestas contienen muchos menos detalles presupuestarios, lo que significa que el nivel de control en términos de economía, eficiencia y eficacia es mayor en la evaluación de las propuestas a tanto alzado.

3. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

La Comisión acoge con satisfacción la observación del TCE de que los informes anuales de actividades de la DG Investigación e Innovación y la DG Industria de Defensa y Espacio presentaban una valoración adecuada de la gestión financiera en relación con la regularidad de las operaciones subyacentes (apartado 5.33).

Por lo que se refiere al nivel de error notificado en su informe anual de actividades (apartado 5.34), la DG Investigación e Innovación informa de un porcentaje de error representativo acumulado para Horizonte 2020 del 2,71 % y un porcentaje de error residual del 1,67 %. Ambos porcentajes de error se calculan a partir de los resultados de las auditorías realizadas por la Comisión en Horizonte 2020 (2014-2021) para el porcentaje de error representativo y el resultado de las correcciones realizadas para el porcentaje de error residual.

Para resolver el problema metodológico planteado anteriormente por el TCE (muestra anual frente a muestra plurianual), el Servicio Común de Auditoría calculó un complemento del 0,38 %. A pesar de esto, la Comisión sigue confiando en el resultado del porcentaje de error calculado de conformidad con su metodología.

Por lo que se refiere a la campaña de auditoría *ex post* para el nuevo programa marco Horizonte Europa (apartado 5.35), la Comisión está trabajando actualmente en la estrategia de control de Horizonte Europa. En este contexto, se espera que la estrategia de auditoría se ponga en marcha a finales de 2023. El objetivo que la Comisión ha fijado para el porcentaje de error residual de Horizonte Europa no es superior al 2 % al final del programa marco.

En la actualidad, la mayoría de los pagos efectuados para Horizonte Europa son prefinanciación. Por lo tanto, no existe actualmente ninguna base para evaluar el porcentaje de error de este programa marco.

En relación con las diecisiete recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna (SAI) dirigidas a la DG Investigación e Innovación y abiertas a finales de 2022 (apartado 5.36), estas se han tenido en cuenta en la evaluación del sistema de control interno de dicha Dirección General. Se han elaborado y se están aplicando planes de acción para todas las recomendaciones. Esto incluye la recomendación crítica sobre el marco de gobernanza del programa del Consejo Europeo de Innovación, para el que se elaboró un plan de acción conjunto en coordinación con la Eismea y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías. La necesidad de reestructurar el Fondo del Consejo Europeo de Innovación con arreglo a las disposiciones de la legislación sobre Horizonte Europa provocó retrasos significativos en la aplicación del instrumento Acelerador del Consejo Europeo de Innovación, con consecuencias operativas para los beneficiarios, ya que hubo que suspender las decisiones de inversión y los pagos individuales. Sin embargo, la Comisión está absorbiendo progresivamente la acumulación de decisiones de inversión pendientes. Paralelamente, se ha puesto en marcha una solución provisional mientras se ultimaban las negociaciones con el Banco Europeo de Inversiones para la aplicación del modo de gestión indirecta, cuya conclusión está prevista para 2023.

En el informe anual de gestión y rendimiento (apartado 5.39), la Comisión utiliza los riesgos en el momento del pago comunicados por las direcciones generales en sus informes anuales de actividades que corresponden a su mejor estimación y que han sido objeto de un examen de calidad cuidadoso y estructurado.

Sobre la base del trabajo realizado, la Comisión considera que el riesgo en el momento del pago indicado en el informe anual de gestión y rendimiento para el MFP1 es representativo y ofrece una imagen fiel del nivel de error. Esta estimación se basa en una metodología que permite a la Comisión, como organismo administrador de su presupuesto, identificar y distinguir entre áreas de alto, medio y bajo riesgo y, por consiguiente, centrar los esfuerzos de la Comisión en la mitigación del riesgo.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 5.1 — Evaluación de la financiación a tanto alzado

a) En el marco de la evaluación intermedia de Horizonte Europa, incluir una evaluación de la financiación a tanto alzado para determinar si determinados tipos de proyectos (en cuanto a contenidos, tamaño, etc.) no son adecuados para la financiación a tanto alzado, así como cubrir el riesgo de irregularidades y fraude.

Fecha de aplicación prevista: Evaluación intermedia de Horizonte Europa (final de 2025)

b) Antes de las próximas convocatorias de Horizonte Europa, evaluar la conveniencia de utilizar subvenciones a tanto alzado financiadas para proyectos de alto presupuesto y de fijar un importe máximo para dichas subvenciones.

(Fecha de aplicación prevista: final de 2024)

La Comisión **acepta** las subrecomendaciones 5.1, letra a), y 5.1, letra b).

5.1a) La evaluación intermedia de Horizonte Europa analizará las medidas de simplificación introducidas en el programa, incluido el uso de sumas a tanto alzado.

5.1b) Sobre la base del proyecto piloto de Horizonte 2020, la Comisión constató que la financiación a tanto alzado destinada a investigación funciona mejor en el caso de proyectos pequeños y medianos.

La Comisión evaluará si la introducción de dicho límite específicamente para las subvenciones a tanto alzado en el marco de Horizonte Europa ayudaría a reducir los riesgos y si resulta adecuado con respecto a los resultados que deben alcanzarse en el marco del programa, tal como se solicita en el Reglamento Financiero.

Recomendación 5.2 — Mejorar las evaluaciones de los expertos relativas a las subvenciones a tanto alzado

En el caso de las subvenciones a tanto alzado, garantizar que las evaluaciones por expertos de las solicitudes de subvención, en particular las propuestas presupuestarias incluidas en ellas, se llevan a cabo teniendo debidamente en cuenta los valores de referencia pertinentes y están debidamente documentadas.

(Fecha de aplicación prevista: final de 2023)

La Comisión **acepta** esta recomendación.

La Comisión está de acuerdo en que los valores de referencia pertinentes son una referencia útil que debe utilizarse en la evaluación del presupuesto a tanto alzado, y en que la evaluación debe documentarse adecuadamente. Se revisarán las orientaciones pertinentes y el informe de expertos para aclarar esta cuestión.

Recomendación 5.3 — Definir requisitos claros para la ejecución de las subvenciones de Horizonte Europa

En el caso de las subvenciones a tanto alzado, especificar más detalladamente los requisitos que definen su correcta ejecución, incluidos los elementos de cada paquete de trabajo que darán lugar al pago, así como proporcionar orientaciones detalladas a los participantes en la evaluación de la ejecución de los proyectos.

(Fecha de aplicación prevista: primer trimestre de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación.

La Comisión revisará 1) todas las orientaciones pertinentes para garantizar una terminología armonizada a este respecto (por ejemplo, actividades frente a tareas frente a trabajo realizado), y 2) los requisitos del modelo de propuesta para la redacción del anexo técnico de los proyectos.

Recomendación 5.4 — Definir el alcance de las auditorías *ex post* de las subvenciones a tanto alzado

En el caso de las subvenciones a tanto alzado, definir el alcance de las auditorías *ex post*, que deben incluir controles en ámbitos de alto riesgo, como las normas de contratación pública, la ausencia de conflictos de intereses y el uso de los recursos indicados en el acuerdo de subvención.

(Fecha de aplicación prevista: mediados de 2024)

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación.

La Comisión está desarrollando una estrategia de control *ex post* para las subvenciones de Horizonte Europa (incluidas las subvenciones a tanto alzado) basada en las normas del Reglamento Financiero. Las revisiones técnicas *ex post* serán un elemento clave para verificar la correcta aplicación de conformidad con las normas aplicables, al tiempo que se presta mayor atención al contenido.

La Comisión seguirá llevando a cabo evaluaciones de riesgos sólidas y centrará sus recursos de control en ámbitos de alto riesgo. La Comisión no acepta la parte de la recomendación relativa al control *ex post* de la utilización de los recursos, ya que los recursos presupuestados se controlan sistemáticamente *ex ante*. Aunque la Comisión no puede predeterminar los ámbitos de alto riesgo, sí observa que cualquier otro control de la utilización de los recursos requeriría controles financieros (en particular, de las fichas de control del personal que trabaja en la acción), lo que invalidaría la posible simplificación de la utilización de sumas a tanto alzado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 6: COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN, EN SÍNTESIS

Los fondos dedicados a la cohesión económica, social y territorial se utilizan a través de un sistema de gestión compartida entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales.

Los Estados miembros son los primeros responsables de establecer sistemas sólidos de gestión y control que permitan aplicar operativamente los objetivos acordados y prevenir, detectar y corregir las irregularidades en los gastos conexos, cuando sea necesario y jurídicamente viable. La Comisión supervisa el funcionamiento eficaz de estos sistemas de gestión y control, formulando las recomendaciones de mejora que sean necesarias; busca garantías razonables de que el porcentaje de error anual para cada programa es inferior al 2 % y, en caso necesario, realiza correcciones financieras adicionales.

La estrategia de auditoría única de la Comisión para la cohesión tiene por objeto obtener estas garantías razonables mediante una combinación de revisión y repetición del trabajo de las autoridades de los programas. Con ello se trata de garantizar que los Estados miembros no sigan sin detectar o corregir deficiencias graves en las cuentas presentadas cada año con paquetes de fiabilidad. El enfoque de auditoría también se complementa con acciones de desarrollo de capacidades que incluyen la definición de metodologías comunes que deben aplicarse, medidas correctoras recomendadas y comentarios sobre los errores detectados que permitan a las autoridades de los programas mejorar su trabajo, cuando se considere necesario.

Sobre la base de todos los resultados de auditoría nacionales y de la Comisión disponibles, y de los continuos esfuerzos de las autoridades de los programas por mejorar su trabajo sobre la base de las recomendaciones de auditoría, las direcciones generales de política regional y urbana (REGIO) y de empleo, asuntos sociales e inclusión (EMPL) concluyeron en sus IAA que los sistemas de gestión y control funcionan correctamente (al menos, grado suficiente) en casi el 90 % de los programas. En el caso de los demás programas, las deficiencias persisten principalmente en las autoridades de gestión o en sus organismos intermedios (deficiencias en las verificaciones de la gestión, los controles de primer nivel). Además, algunos errores siguieron sin ser detectados por algunas autoridades de auditoría, aunque en la mayoría de los casos sin llegar a cuestionar la fiabilidad del trabajo de auditoría realizado.

En este contexto, la Comisión y las autoridades de auditoría de los programas no han detectado ni notificado un deterioro anual general en el funcionamiento de la mayoría de los sistemas de gestión y control durante el ejercicio contable auditado por el TCE (2020/2021). En todos los casos en que se detectaron deficiencias o irregularidades, la Comisión solicitó medidas correctoras para evitar la repetición de errores en el futuro, corregir los gastos afectados en el pasado y suspender los pagos de la UE mientras no se aplicaran tales medidas correctoras, en consonancia con los instrumentos reglamentarios de que disponía.

En las circunstancias y consecuencias excepcionales de la pandemia de COVID-19, la Comisión ha adoptado las medidas necesarias para ayudar cuanto antes a los Estados miembros. Las flexibilidades concedidas en el uso de los fondos de la política de cohesión aún no comprometidos (medidas IIRC/IIRC +) y la financiación adicional aprobada (REACT-UE) dieron lugar al ejercicio de

reprogramación más extenso y rápido del período 2014-2020 para garantizar que los fondos contribuyan a contrarrestar los efectos socioeconómicos de la pandemia. El TCE informó sobre este difícil período en su Informe Especial n.º 02/2023: «Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID19».

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, la Comisión ha solicitado a las autoridades de los programas que presten especial atención a los nuevos riesgos relacionados con la financiación adicional puesta a disposición en el marco de NextGenerationEU (NGEU), en particular el riesgo de doble financiación, los conflictos de intereses, el fraude o la corrupción, y a las flexibilidades introducidas con las modificaciones de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC +), en particular el riesgo de uso injustificado de los procedimientos de contratación pública de emergencia. En su evaluación de los informes anuales de control de cada programa, la Comisión prestó atención a si se habían detectado tales riesgos y, en caso afirmativo, si se habían tomado las medidas correctoras adecuadas. En los respectivos informes anuales de actividad (IAA) de REGIO y EMPL se expusieron de forma transparente las infracciones detectadas de las normas aplicables.

La Comisión y los Estados miembros cooperaron estrechamente durante este período para garantizar que el marco de control y fiabilidad siga abordando eficazmente los riesgos detectados, teniendo en cuenta las flexibilidades introducidas para permitir una respuesta adecuada en la situación de emergencia, adoptada unánimemente por los colegisladores.

Los gastos conexos solo empezaron a ser reembolsados por la Comisión en las cuentas de 2020/2021, como se refleja en la muestra auditada por el TCE. La actividad de auditoría relacionada con las cuentas de 2020/2021 volvió gradualmente a la normalidad en la mayoría de los casos, y, en febrero de 2022, la Comisión recibió los mismos informes anuales de control de calidad dentro de los paquetes de garantía, con niveles de error notificados similares a los de ejercicios anteriores. Por lo tanto, los riesgos en el momento del pago notificados en ambos IAA se corresponden con los de años anteriores y se ajustan a la mejor estimación de la Comisión del nivel de error en el gasto certificado, tras un examen cuidadoso y estructurado de la calidad de los resultados notificados. La Comisión, dada su segmentación detallada del gasto de acuerdo con los perfiles de riesgo y los sistemas de control, a la hora de detectar errores y de tener en cuenta también el trabajo del TCE, puede determinar la parte específica de población del programa que es más probable que se vea afectada. Esta forma de proceder permite identificar claramente los aspectos en los que se necesitan mejoras, aplicar correcciones financieras proporcionadas cuando proceda y sea legalmente posible, y obtener una imagen diferenciada del nivel de error en los pagos efectuados.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

Regularidad de las operaciones, IAA y otras medidas de gobernanza

Resultados de la verificación de operaciones del TCE

La Comisión toma nota del aumento del porcentaje de error estimado por el TCE este año (apartado 6.16), en comparación con un nivel de error relativamente estable notificado en los

últimos cinco años. El riesgo en el momento del pago de la Comisión indicado en los IAA de 2022 siguió siendo comparable al de años anteriores.

En particular, la Comisión atribuye la diferencia a que el TCE notifica errores relacionados con cualquier infracción de las normas aplicables. La Comisión no considera necesariamente que los gastos asociados no sean subvencionables. Para que las autoridades de los programas y la Comisión impongan correcciones financieras, un error debe constituir una irregularidad en el sentido del artículo 2, apartado 36, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). No todos los errores notificados por el TCE entran en esta categoría.

Así pues, el riesgo notificado por la Comisión en el momento del pago representa un porcentaje de irregularidades que da lugar a correcciones financieras basadas en disposiciones reglamentarias aplicables, tras procedimientos contradictorios con las autoridades de los programas afectadas.

Además, de los 48 errores notificados y cuantificados en 2022 por el TCE en relación con los fondos de la política de cohesión, la Comisión no está de acuerdo con la evaluación de 18.

Respecto a 13 de estos errores, la Comisión considera que, de conformidad con las disposiciones del RDC mencionadas, no es posible inferir una irregularidad que excluya la subvencionabilidad de los gastos. En dos de los casos se trata de operaciones evaluadas por el TCE como grandes proyectos no notificados a la Comisión. La Comisión no está de acuerdo en que las operaciones correspondientes deban considerarse grandes proyectos del RDC (para más detalles, véase la respuesta de la Comisión a los apartados 6.24 y 6.25).

Además, en cinco casos la Comisión no puede aplicar el nivel de cuantificación utilizado por el TCE. Estos casos incluyen dos contrataciones públicas en las que la Comisión considera que el nivel de corrección aplicado por las autoridades de los programas está justificado por el tipo de incumplimientos detectados por la autoridad de auditoría o la Comisión (véase la respuesta de la Comisión a los apartados 6.32 y 6.33).

En general, en estos 18 casos la Comisión apreció que no existía fundamento jurídico para imponer correcciones financieras (o correcciones superiores a las ya aplicadas), como se detalla en sus respuestas a los apartados siguientes.

La Comisión hará un seguimiento adecuado de todos los demás casos y solicitará correcciones financieras, cuando proceda. La Comisión también recomendará medidas correctoras a las autoridades responsables de los programas para seguir mejorando los sistemas de gestión y control, en caso necesario.

La Comisión no comparte la evaluación del TCE (apartado 6.17) sobre todos los errores notificados (véase la respuesta al apartado 6.16), ni la opinión de que el aumento de la flexibilidad en el uso de los fondos de la política de cohesión durante la pandemia de COVID-19 puede explicar el aumento del porcentaje de error notificado por el TCE. La Comisión observa que sus propios resultados de control indican, en general, un buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control durante el período, excepto en el caso de un número reducido de programas (véase la respuesta al apartado 6.42). La Comisión también considera que el impacto en el porcentaje de error global calculado de los 17 errores cuantificables relacionados con las medidas IIRC/IIRC+ o con operaciones que se benefician de un aumento temporal de la cofinanciación de la UE del 100 % es similar al impacto de los errores detectados en otros tipos de operaciones.

En relación con el ya cercano fin del período de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020 y la posible presión de absorción, la Comisión también recuerda que, después del año auditado (2021-2022), las autoridades de los programas todavía disponían de

otros tres ejercicios contables para declarar los gastos antes del cierre de 2025 (último pago final en julio de 2024).

Respeto a los errores cuantificables de los que informó la auditoría nacional (apartado 6.18), las autoridades de auditoría desempeñan un importante papel en la detección de errores que ha dado lugar a correcciones financieras significativas y a retiradas antes de que se presenten las cuentas de los programas a la Comisión. Como se informó en los IAA de REGIO y EMPL de 2022, los Estados miembros dedujeron acumulativamente de las cuentas de los programas, desde el inicio del período 2014-2020, 2 500 millones EUR de correcciones financieras definitivas para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Social Europeo (FSE) o la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) como resultado del trabajo de las autoridades de auditoría. Estos importes redujeron el porcentaje de error residual por debajo del 2 % en caso necesario.

En el ejercicio contable objeto de análisis, las autoridades de auditoría notificaron porcentajes de error totales superiores al 2 % en aproximadamente una quinta parte de los programas, lo que demuestra su capacidad de detección.

No obstante, la Comisión está de acuerdo en que, en casos concretos, algunos errores pasaron inadvertidos o se valoraron de forma inadecuada en el cálculo del porcentaje de error notificado. Por este motivo, REGIO y EMPL ajustaron el riesgo en el momento del pago y el indicador clave de rendimiento sobre la legalidad y la regularidad notificados en sus respectivos informes anuales de actividad, tras una evaluación programa por programa.

Por lo que se refiere a los tipos de error (apartado 6.19), basándose en su tipología común, la Comisión y las autoridades de auditoría identificaron en general las mismas categorías de irregularidades que el TCE en el marco de la política de cohesión: gastos no subvencionables, contratación pública, pista de auditoría y ayudas estatales.

La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados que haya admitido y aplicará las correcciones financieras cuando corresponda y sea legalmente posible.

Subvencionabilidad de los costes

Es preciso diseñar verificaciones de la gestión para prevenir y detectar errores, en particular los costes no subvencionables (apartados 6.21 y 6.22).

La Comisión dirigió orientaciones actualizadas a los Estados miembros respecto del período de programación 2014-2020 que, combinadas con un mayor uso de opciones de costes simplificados, tenían por objeto mejorar aún más la eficiencia de las verificaciones de gestión para detectar gastos y operaciones no subvencionables. La eficiencia de las verificaciones depende, no obstante, del número de miembros del personal disponibles en las administraciones correspondientes para efectuar dichas verificaciones, del nivel de formación que hayan recibido y de su experiencia con ellas.

La Comisión está tomando medidas preventivas y correctivas y solicita medidas correctoras tan pronto como se detectan deficiencias en los controles de primer nivel. Estas conllevan la mejora de los instrumentos metodológicos, la contratación de personal adicional, en particular de expertos, actividades de formación para los instrumentos desarrollados recientemente o para la correcta interpretación de los errores más frecuentes, así como la mejora de los procedimientos de selección. En el período 2021-2027, las verificaciones de la gestión se basan en los riesgos, a fin de destinar los recursos administrativos disponibles a las causas esenciales de los errores, incluidos los gastos no subvencionables.

Además, en 10 de los 37 errores de subvencionabilidad detectados y cuantificados por el TCE, la Comisión no comparte la evaluación de los hechos realizada por el TCE ni su interpretación de las normas nacionales o específicas de los programas aplicables, y considera que no tiene motivos para imponer correcciones financieras.

Respuesta al recuadro 6.1

Gastos no subvencionables en concepto de ayuda de emergencia COVID-19 debido a la declaración incompleta de los ingresos por ventas

Los costes no subvencionables detectados por el TCE en relación con las medidas relacionadas con la COVID-19 en Grecia (recuadro 6.1) ya fueron parcialmente identificados en una auditoría de la Comisión y, en gran medida, ya fueron corregidos por el Estado miembro. Por otra parte, en Italia el error notificado no era un error en el momento en que se realizaron el pago de la UE y la auditoría por parte de la autoridad auditora, por lo que no podía detectarse posteriormente mediante una predicción sobre el cumplimiento de la condición para el aumento de la subvención en marzo de 2023. Este error se corregirá en el ejercicio contable en curso y, en opinión de la Comisión, no afecta al ejercicio contable auditado.

En cuanto a los dos casos eslovacos, la Comisión realizará un seguimiento adecuado de los errores detectados.

Respuesta al recuadro 6.2

Gastos declarados sin que se haya enviado a la Comisión una notificación de gran proyecto

En lo que respecta a las dos operaciones notificadas por el TCE y consideradas partes de grandes proyectos (apartados 6.24 y 6.25, y recuadro 6.2), la Comisión está de acuerdo con los Estados miembros en que estas operaciones cumplen el requisito del RDC de ser técnica y económicamente divisibles y en que eran viables, funcionales y utilizables de forma independiente.

Además, en el caso de Rumanía, el coste público total subvencionable del proyecto se sitúa por debajo de los umbrales del RDC con arreglo a la base para el cálculo de los gastos subvencionables en el marco del programa.

La Comisión tampoco está de acuerdo con la opinión del TCE de que los gastos asociados a grandes proyectos que no se notifiquen a la Comisión no sean subvencionables. En el ejercicio de sus facultades públicas, el hecho de que una autoridad de gestión no presente o notifique un gran proyecto de conformidad con el artículo 102 del RDC no constituye una irregularidad en el sentido del artículo 2, apartado 36, del RDC. Por lo tanto, no excluye la subvencionabilidad de los gastos declarados a la Comisión en relación con este gran proyecto. Además, la falta de notificación no acarrea ningún perjuicio, real o potencial, para el presupuesto de la Unión Europea, ya que en cualquier momento las autoridades de los programas pueden notificar el gran proyecto y confirmar que los gastos son plenamente subvencionables. Esta posibilidad de reintroducir los gastos vinculados a grandes proyectos no notificados en virtud del artículo 102 del RDC no se ofrece en caso de irregularidades (por ejemplo, gastos no subvencionables) con arreglo al artículo 2, apartado 36, del RDC.

Por consiguiente, la Comisión concluye que los gastos declarados para estas dos operaciones eran subvencionables.

Respecto a las opciones de costes simplificados (OCS, apartado 6.27), desde su utilización la Comisión ha trabajado activamente para ir ampliando de manera progresiva su utilización y considera que estos esfuerzos ya han dado resultados positivos y han supuesto una simplificación y reducción considerables de la carga administrativa. Por lo tanto, la Comisión ve alentador que más de una cuarta parte del gasto auditado en la muestra del TCE se haya declarado en el marco de OCS. Tal como recomendó el TCE en auditorías anteriores, la Comisión seguirá promoviendo activamente el uso de las OCS basadas en las disposiciones reforzadas del RDC para el período 2021-2027 con objeto de reducir la carga administrativa para los beneficiarios, fomentar la orientación hacia los resultados y seguir reduciendo el riesgo de error.

La Comisión hará un seguimiento de los problemas detectados.

Admisibilidad de los proyectos

Respuesta al recuadro 6.4

El ámbito del proyecto no cumplía los criterios de selección

En cuanto a las conclusiones del informe relacionadas con proyectos no subvencionables (apartado 6.28 y recuadro 6.4), la Comisión está de acuerdo en que algunos gastos relativos a este proyecto no eran subvencionables, pero no comparte la cuantificación del error. Considera que parte de los costes de construcción rechazados por el TCE pueden efectivamente vincularse a medidas de eficiencia energética, por lo que no se alcanzó el umbral del 25 % que habría hecho que el proyecto no fuera subvencionable (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.16).

La Comisión observó estos problemas de cumplimiento mencionados en el apartado 6.29 que, sin embargo, no dieron lugar a una cuantificación del error, y realizará un seguimiento con la autoridad de gestión del programa para garantizar que los documentos que establecen las condiciones para la ayuda al beneficiario público en cuestión sean más claros en el futuro.

Reglas del mercado interior: ayuda estatal y contratación pública

Por lo que se refiere a las normas sobre ayudas estatales, la Comisión toma nota de los errores detectados por el TCE y mencionados en los apartados 6.30 y 6.31, y hará un seguimiento de ellos junto con las autoridades de los programas en cuestión. Observa, no obstante, que en los últimos años los errores relacionados con las ayudas estatales representan una proporción menor de todos los errores detectados, como ilustran los resultados del TCE. En el último ejercicio contable 2020/2021, solo el 2,6 % o el 10 % de las constataciones del FEDER/FC identificadas respectivamente por los Estados miembros y la Comisión correspondían a ayudas estatales (véase el informe anual de actividades de la DG REGIO de 2022).

La Comisión seguirá aplicando las medidas diseñadas en el marco de su plan de acción sobre ayudas estatales, identificando y difundiendo buenas prácticas y ofreciendo formación a todas las partes interesadas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), a fin de garantizar una buena comprensión y una correcta aplicación de las disposiciones sobre ayudas estatales.

Por lo que se refiere a la contratación pública (apartados 6.32 a 6.34), esta se caracteriza por la complejidad de las normas nacionales y de la UE, y sigue siendo una importante fuente de error que, no obstante, actualmente detectan y notifican mejor las autoridades de auditoría. Esto es una

señal de que dan sus frutos las acciones de capacidad administrativa ejecutadas dentro del plan de acción de la Comisión sobre contratación pública, y se refleja también en el número relativamente limitado de errores de contratación pública notificados por el TCE en los últimos años.

La Decisión de la Comisión sobre correcciones financieras por errores en la contratación pública, actualizada en mayo de 2019 [Decisión C (2019) 3452], contribuye a esta aclaración de la normativa aplicable. Además, este método armonizado permite a las autoridades de los programas detectar y abordar mejor las posibles infracciones en materia de contratación pública.

La Comisión no está de acuerdo con la cuantificación en seis de los siete casos notificados por el TCE. Considera que, en tres de ellos, las autoridades interesadas han aportado pruebas suficientes y válidas para aceptar los gastos relacionados con los contratos públicos que declararon subvencionables (véase también la respuesta al recuadro 6.6). Además, en tres casos la Comisión considera que la corrección aplicada por las autoridades de los programas era proporcionada a la irregularidad que se produjo, y que se ajustaba a las directrices de la Comisión.

En el caso restante, la Comisión está de acuerdo con el TCE. No obstante, afirma que se aplicaron medidas paliativas para asegurar la competencia en consonancia con la Directiva, aunque el TCE consideró que no eran suficientes en relación con la práctica nacional (véase el recuadro 6.6).

Respuesta al recuadro 6.7

Aplicación incoherente de exenciones de emergencia en los procedimientos de contratación pública para la compra de mascarillas

La Comisión observa que el caso mencionado en el recuadro 6.7 relativo al suministro de mascarillas en marzo de 2020 en España se llevó a cabo de conformidad con los procedimientos de emergencia aplicables. De hecho, el brote de COVID-19 generó una situación de urgencia sin precedentes que requería medidas excepcionales para preservar la salud pública.

A pesar de la situación extremadamente difícil para la obtención de mascarillas en el mercado mundial en aquel momento (al haber restringido China, de facto, el mayor proveedor, sus normas de exportación en abril-mayo de 2020), el contratista garantizó el suministro efectivo de 150 millones de mascarillas de la calidad requerida y al precio fijado, aunque fuera con un retraso de 3,5 meses en el plazo de entrega, con una situación de emergencia sanitaria que seguía siendo extremadamente grave en España.

La Comisión está de acuerdo con las autoridades españolas en que los hechos mencionados no comprometieron la subvencionabilidad de los gastos correspondientes en este caso no cuantificado. Permanecerá atenta a cualquier novedad, en estrecha cooperación con las autoridades españolas.

Documentos acreditativos

En el caso español (apartados 6.36 y 6.37), la Comisión observa que el beneficiario facilitó las pruebas necesarias para la subvencionabilidad de los gastos (hojas de horas de asistencia de los participantes) antes de que se efectuase el pago, de conformidad con las normas aplicables de la convocatoria de proyectos y con las instrucciones impartidas a los beneficiarios. No obstante, la Comisión recordará a las autoridades de los programas que los beneficiarios del FSE deben firmar en tiempo oportuno las hojas de horas de asistencia en que se base la declaración de gastos.

En el caso portugués, la Comisión considera que el sistema establecido por las universidades para decidir sobre las becas para estudiantes se basa en una evaluación de los ingresos de los hogares

afectados, de acuerdo con las autodeclaraciones de los estudiantes en cuestión y contrastadas con el sistema fiscal, y en los registros académicos de los estudiantes, disponibles en línea, como confirmaron posteriormente las universidades tras la auditoría del TCE. Cuando aparecen riesgos en las autodeclaraciones, se convoca a los estudiantes a entrevistas personales para aclarar su solicitud, que es aceptada o rechazada. Aunque la Comisión no detectó ninguna beca irregular en la muestra de la autoridad de auditoría revisada por el TCE, debatirá con las autoridades de los programas si siguen siendo necesarias nuevas mejoras del sistema para evitar cualquier riesgo de cálculo incorrecto de los importes de las becas concedidas.

Instrumentos financieros

En los seis casos notificados por el TCE (apartados 6.38 a 6.40), la Comisión considera que las autoridades han aportado pruebas suficientes que demuestran la subvencionabilidad de los beneficiarios finales o de las actividades subvencionadas.

Por otro lado, la Comisión observa que el RDC prevé que la subvencionabilidad de las operaciones subyacentes y de los gastos de los instrumentos financieros se determine en el momento del cierre (artículo 42 del RDC). Por lo tanto, cualquier irregularidad detectada en los destinatarios finales de los instrumentos financieros aún puede corregirse y sustituirse por gastos subvencionables dentro del correspondiente instrumento financiero antes del cierre (en 2025). Las estrategias de auditoría de la Comisión y de las autoridades de auditoría prevén una preparación específica para las auditorías de cierre a fin de determinar la subvencionabilidad de los gastos declarados en el marco de los instrumentos financieros hasta el cierre. En este contexto, la Comisión hará un seguimiento de las deficiencias del sistema notificadas por el TCE, según sea necesario.

Buena gestión financiera

Respuesta al recuadro 6.8

Uso de opciones de costes simplificados que den lugar a un beneficio financiero excesivo para un Estado miembro

La Comisión observa que las OCS utilizadas en el marco de este programa educativo italiano mencionado en el recuadro 6.8, a nivel de la UE y de los beneficiarios, cubren diferentes resultados (éxito de los aprendices/estudiantes tras su participación en la formación en las OCS a escala de la UE y costes de los cursos de formación en las OCS nacionales). Por lo tanto, se espera que los costes reembolsados difieran entre los dos sistemas. Además, en virtud de los Reglamentos y, en particular, del artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE, no existe una correspondencia directa entre los métodos aplicados a escala nacional para determinar los costes subvencionables de las operaciones específicas y los métodos de cálculo aplicados entre el Estado miembro y la Comisión para determinar el reembolso de la Unión. Ambos métodos estiman los costes reales y, de conformidad con el artículo 14, apartado 1, las posibles diferencias entre estos métodos de cálculo no deben considerarse no subvencionables. La Comisión seguirá supervisando, junto con las autoridades de los programas, que en caso necesario se aplique el método de ajuste para las OCS, previsto explícitamente en el artículo 14, apartado 1.

Por lo que se refiere al centro cultural renovado en Italia, la Comisión recordó a las autoridades de que la operación deberá estar finalizada físicamente a más tardar el 1 de marzo de 2025. Las cuestiones relacionadas con el uso efectivo y la contribución de las operaciones al objetivo del programa se subrayan claramente en la versión actualizada de las directrices de cierre de la Comisión puestas a disposición de los Estados miembros [Comunicación de la Comisión (2022/C

474/01), de 14 de diciembre de 2022] y serán objeto de un seguimiento adecuado en el contexto del cierre de los programas.

Trabajo de las autoridades de auditoría

Autoridades de gestión y autoridades de auditoría

Dentro de la gestión compartida, las autoridades de los programas son las primeras responsables de prevenir, detectar y corregir las irregularidades en los gastos declarados por los beneficiarios (apartados 6.42 y 6.43), mediante verificaciones de la gestión por parte de la autoridad de gestión (al aceptar los gastos declarados por los beneficiarios) y auditorías de muestras representativas de gastos, realizadas por las autoridades auditoras (segundo nivel, dirigido a evaluar la eficacia del primer nivel para garantizar la legalidad y regularidad del gasto declarado, antes de certificar los gastos en las cuentas anuales del programa).

En 2022, la Comisión ha seguido cooperando intensamente con las autoridades de los programas para garantizar un marco de garantía y control coherente y sólido, en particular tras las restricciones prácticas durante la pandemia.

Como se indica en los informes anuales de actividad de REGIO y EMPL, la Comisión ha detectado insuficiencias y ha solicitado mejoras para 52 autoridades de gestión del FEDER/FC/FSE y 10 autoridades de auditoría o sus organismos de control [encargadas de auditar el 2,1 % y el 8,5 % del gasto del FEDER/FC y del FSE, la IEJ y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD), respectivamente] del total de 116 autoridades de auditoría de cohesión.

La Comisión evalúa la eficacia y fiabilidad del trabajo de cada autoridad de auditoría atendiendo a diversos aspectos, de los cuales el porcentaje de error es solo uno más. Algunos errores adicionales que la Comisión detecta son más ocasionales: aunque afectan significativamente al porcentaje de error, no indican necesariamente una deficiencia sistémica de la autoridad de auditoría.

Porcentaje de error residual

En el caso de las cuentas aceptadas en 2022 (apartados 6.44 a 6.47), la Comisión confirmó un porcentaje de error residual:

— por debajo del umbral de materialidad (incluso en algunos casos después de ajustes sin impacto material) para 278 programas FEDER/FC/Instrumento de Preadhesión (IPA)/Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) (87 %) y 193 programas FSE/IEJ/FEAD (90 %), y

— por encima del umbral de materialidad para 41 programas FEDER/FC/IPA/IEV (13 %) y para 22 programas del FSE/IEJ/FEAD (10 %), respectivamente. Estos programas con un porcentaje residual sobre el umbral de materialidad en 2022 representaban el 12 % de los programas de la política de cohesión. En los últimos años, esta proporción se ha mantenido estable en el caso de los programas del FEDER/FC (alrededor del 13 %) e incluso ha disminuido en el caso de los programas del FSE/IEJ/FEAD (del 40 % en 2017 al 10 % en 2022).

La Comisión considera que los casos con porcentajes de error residual recalculados por el TCE por encima del 2 % en los paquetes de fiabilidad auditados en 2022 son en parte atribuibles a diferencias en la apreciación de casos individuales o en la interpretación de las normas aplicables, que pueden diferir entre el TCE y la Comisión o las autoridades de auditoría.

A este respecto, la Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 y 6.32, en las que expresó las razones para no estar de acuerdo con una serie de errores

notificados por el TCE que contribuyen a estos nuevos cálculos de los porcentajes de error residual superiores al 2 % para cierto número de programas. De los 16 casos de paquetes de fiabilidad recalculados por el TCE por encima del 2 %, la Comisión ya había ajustado 10 por encima del 2 %. Partiendo de su evaluación de los hechos notificados y de las normas aplicables (que deberían haber llevado a las autoridades de auditoría a detectar y cuantificar eficazmente los errores adicionales en los casos en cuestión), la Comisión considera que solo cuatro de los seis paquetes de fiabilidad restantes notificados por el TCE deben recalcularse por encima del 2 %.

Además, la Comisión evalúa la fiabilidad de las autoridades de auditoría no solo sobre la base de los porcentajes de error recalculados (que pueden verse influidos por errores aislados con una repercusión estadística considerable), sino también sobre la base de una serie de criterios que, si no se evalúan satisfactoriamente, reflejan la presencia de deficiencias sistémicas en el trabajo de las autoridades de auditoría.

Teniendo en cuenta estos criterios, las pruebas de auditoría que la Comisión ha recopilado y los resultados del TCE de este año, la Comisión considera que la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría es similar a la notificada en años anteriores.

La Comisión se remite también a su respuesta conjunta a los apartados 6.48 a 6.51.

Auditorías por parte de las autoridades auditoras en 2022

La Comisión considera que tiene una garantía razonable con respecto al trabajo de la mayoría de las autoridades auditoras (apartados 6.48 a 6.51), salvo en el caso de un reducido número de ellas (10) que necesitan mejoras considerables de sus capacidades de auditoría para subsanar las deficiencias detectadas (véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.43 y 6.44).

Las medidas correctoras específicas recomendadas en varios casos permitieron abordar las deficiencias detectadas y desembocaron en mejoras concretas (por ejemplo, la autoridad de auditoría búlgara, en la cual no se han detectado errores en los últimos años, tras varios años de deficiencias sistémicas en la cuantificación de los errores de contratación pública).

Además de las recomendaciones para mejorar las deficiencias específicas detectadas en algunas autoridades de auditoría, la Comisión ha establecido una sólida cooperación continua con la comunidad auditora. Esto incluye el intercambio de herramientas comunes de auditoría y buenas prácticas en consonancia con la «Carta de buenas prácticas promovida por la Comunidad de Auditoría al auditar los Fondos EIE».

La Comisión también recuerda continuamente a las autoridades de auditoría que mantengan una pista de auditoría adecuada de su trabajo de auditoría, en consonancia con el «Documento de reflexión sobre la documentación de auditoría», elaborado conjuntamente por representantes de las autoridades de auditoría y la Comisión (véase el informe anual de 2020 del TCE).

En relación con las insuficiencias que el TCE considera que se produjeron en el trabajo de las autoridades de auditoría sobre la verificación de una serie de cuestiones, la Comisión también se remite a su respuesta al apartado 6.16, señalando que las autoridades de auditoría probablemente no tuvieron fundamento alguno para considerar y notificar algunos de los errores cuantificados por el TCE, debido a la diferencia de enfoques e interpretación de las normas aplicables.

Respuesta al recuadro 6.9

Las autodeclaraciones de los beneficiarios no han sido contrastadas con fuentes fiables y verificadas por las autoridades de auditoría

En general, la Comisión considera que las autodeclaraciones son una herramienta útil para obtener garantías cuando la obtención de pruebas alternativas resulte difícil o implique un esfuerzo administrativo excesivo para los beneficiarios, los promotores de proyectos o los participantes. También pueden surgir problemas relacionados con el Reglamento General de Protección de Datos. Por lo tanto, es necesario cierto grado de proporcionalidad en la verificación de dichas declaraciones. La Comisión seguirá colaborando con las autoridades de auditoría para promover un modelo proactivo de auditoría, siempre que sea posible (como hizo, por ejemplo, en la verificación de la condición de «ninis» en Francia a raíz de la recomendación del TCE en su informe anual de 2021).

Deficiencias en los controles de los instrumentos financieros efectuados por las autoridades de auditoría (apartado 6.51)

La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 6.38 y 6.40.

Carácter plurianual de las operaciones que deben tenerse en cuenta para determinar las correcciones financieras

Es una práctica habitual para la Comisión y para las autoridades de auditoría solicitar que se apliquen correcciones financieras a todos los gastos anteriores, independientemente del ejercicio contable, cuando se detecte una deficiencia o irregularidad (apartados 6.52 y 6.53). Es el caso, por ejemplo, de los incumplimientos de errores de contratación pública que afectan a todos los gastos declarados hasta la fecha por la operación (así como a todos los gastos futuros que deben declararse en el marco del contrato afectado). Dicho esto, la Comisión seguirá garantizando a través de sus auditorías que cualquier irregularidad detectada por las auditorías nacionales o de la UE en una operación se corrija en relación con todos los gastos anteriores afectados.

Medidas para combatir y denunciar el fraude contra el presupuesto de la UE

La Comisión mantiene una tolerancia cero frente al fraude (apartados 6.54 a 6.56). Los sistemas de gestión y control establecidos en el RDC también incluyen «aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados» para cada programa [requisito fundamental 7, artículo 125, apartado 4, letra c) del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y anexo IV del Reglamento (CE) n.º 480/2014 modificado]. Como parte de sus estrategias de auditoría, que la Comisión supervisa y controla, las autoridades de auditoría llevan a cabo auditorías de sistemas de la aplicación efectiva del requisito fundamental 7 para cada programa.

Además, a raíz de la recomendación n.º 5.2 del TCE en su informe anual relativo al ejercicio 2020, la Comisión también pidió a las autoridades de auditoría que documentaran mejor su trabajo para detectar alertas de fraude (véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.55 del Informe Anual del TCE relativo al ejercicio 2020). Los resultados del TCE este año reflejan mejoras en comparación con años anteriores a este respecto, lo que muestra un perfeccionamiento constante en la documentación de esta parte del trabajo de las autoridades de auditoría.

La estrategia antifraude de la Comisión y la estrategia conjunta antifraude específica de la política de cohesión también prevén otras acciones de lucha contra el fraude, todas ellas ejecutadas en 2022 (véanse los IAA de REGIO y EMPL, pp. 52 y 78, respectivamente).

En este sentido, la Comisión insta constantemente a las autoridades de los programas, incluidas las autoridades de auditoría, a que hagan un uso sistemático en su trabajo de la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos ARACHNE, a fin de mejorar su capacidad para detectar y prevenir el fraude y la corrupción que afecten a los fondos de la política de cohesión (véase la respuesta de la Comisión en los puntos 6.60-6.62).

Notificación por parte de los Estados miembros de presuntos casos de fraude en el IMS

La Comisión ha previsto varias acciones en el marco del plan de acción de la estrategia antifraude de la Comisión (actualmente en fase de actualización) para recordar a las autoridades de los Estados miembros su obligación de notificar las sospechas de fraude en el Sistema de Gestión de Irregularidades de la OLAF (IMS) (apartados 6.57 y 6.58): formación, sensibilización en reuniones periódicas, por ejemplo con los servicios de coordinación de la lucha contra el fraude (AFCOS) o las autoridades de los programas, y actualización de la orientación en materia de notificaciones (Manual IMS). Como parte de sus auditorías de sistemas, las autoridades de auditoría también garantizan una verificación específica de la eficacia de las medidas antifraude en vigor (requisito fundamental 7) utilizando listas de control específicas elaboradas junto con la Comisión. En 2021, REGIO y EMPL también añadieron en las listas de control de auditoría una referencia clara a las notificaciones en el IMS, con el fin de garantizar mecanismos claros de notificación tanto de sospechas de fraude como de deficiencias de control.

Entretanto, en dos de los tres casos mencionados por el TCE, las autoridades afectadas han corregido su error inicial y han notificado los casos de irregularidades y posibles fraudes en el IMS. El último caso no cumplía los criterios de notificación en el momento de presentar las cuentas, ya que las autoridades nacionales no tenían conocimiento de ninguna investigación iniciada en ese momento.

Además, el anexo XII, punto 1.5, del RDC establece que «Cuando las disposiciones nacionales prevean la confidencialidad de las investigaciones, solo podrá comunicarse la información que autorice el tribunal, órgano jurisdiccional o de otro tipo que sea competente, de conformidad con las normas nacionales». Por lo tanto, la confidencialidad de las investigaciones podría explicar el retraso o la falta de notificación de algunos de los casos.

Nuevas herramientas informáticas de extracción de datos y puntuación de riesgos

Desde 2010, la Comisión ha desarrollado su herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos, ARACHNE, y ha sugerido a los Estados miembros que hagan un uso sistemático de la misma en su trabajo, de forma gratuita, para reforzar su capacidad de detectar y prevenir el fraude y la corrupción que afecten a los fondos de la política de cohesión (apartados 6.59 a 6.61). El módulo *ex ante* recientemente publicado permite utilizar la herramienta de forma preventiva en la fase de selección y adjudicación de proyectos, además de las verificaciones *ex post* para controlar la ejecución de los proyectos. El uso de ARACHNE por parte de los Estados miembros está evolucionando positivamente (aumento constante del número de conexiones y usuarios activos). Además, las negociaciones sobre la refundición del Reglamento Financiero, con una propuesta para hacer obligatorio el uso de una herramienta de extracción de datos después de 2027, han relanzado el debate sobre el uso voluntario de la herramienta actual en una serie de Estados miembros anteriormente reacios (Suecia se unió a la herramienta para un ejercicio piloto con una serie de programas).

La aplicación de las nuevas disposiciones únicamente a los programas adoptados y financiados con arreglo al marco financiero plurianual (MFP) posterior a 2027 tiene por objeto dar tiempo suficiente para la adaptación necesaria de los sistemas de datos electrónicos, así como para la orientación y la formación. La aplicación voluntaria (con transferencia obligatoria de datos al sistema) seguirá siendo posible y se fomentará durante ese período transitorio.

El uso voluntario de la herramienta se basa, de hecho, en una carta de derechos y obligaciones acordada conjuntamente que prevé limitaciones al uso por parte de terceros de los datos de los Estados miembros transferidos a la herramienta. Hasta ahora, normalmente la Comisión ha facilitado acceso a los resultados previstos en ARACHNE para casos concretos cuando lo han solicitado la OLAF, el TCE o la Fiscalía Europea para desempeñar sus actividades. También se está

desarrollando actualmente un módulo de acceso electrónico específico para estos organismos de control terceros, a fin de permitir el acceso directo y específico (en lugar de general, en consonancia con la Carta mencionada) a la información requerida en la herramienta.

Seguimiento del Informe Especial del TCE sobre el fraude en el gasto de cohesión (apartado 6.62)

La Comisión se ha comprometido a no publicar orientaciones en el período de programación 2021-2027 para simplificar las normas aplicables a los organismos y beneficiarios de los programas. A este respecto, las orientaciones de 2014-2020 sobre cómo diseñar medidas antifraude proporcionadas y la herramienta de evaluación de riesgos adjunta siguen siendo aplicables por analogía para los Estados miembros, que ya conocen dichos documentos.

La Comisión ha emprendido varias acciones para ayudar a los Estados miembros a adoptar y actualizar políticas formales de lucha contra el fraude. En 2014 se publicaron y difundieron «Directrices para las estrategias nacionales de lucha contra el fraude en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)». El documento sigue siendo aplicable al período de programación 2021-2027. Además, la Comisión ha obtenido pruebas de que algunas autoridades de gestión de los cinco Estados miembros mencionados por el TCE han adoptado políticas o declaraciones formales de lucha contra el fraude para sus programas del período 2021-2027 o han reforzado sus medidas de lucha contra el fraude en el contexto de la asistencia técnica proporcionada por la financiación de la UE.

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividad

Indicador clave de rendimiento de la Comisión sobre la regularidad en los informes anuales de actividad (apartados 6.64 a 6.67)

La Comisión ha formulado su sistema de garantía de forma que los directores generales puedan ofrecer garantías respecto de cada uno de los 416 programas individuales de la política de cohesión, en cumplimiento de sus obligaciones como ordenadores delegados. En los informes anuales de actividad de REGIO y EMPL, la Comisión llegó a la conclusión de que «en general, respecto a la cohesión sigue habiendo un nivel significativo de gastos irregulares en las cuentas aceptadas, a pesar de los niveles de control y las correcciones ya aplicados por los Estados miembros». Sin embargo, atendiendo a todas las pruebas de auditoría de que dispone, la Comisión confía en su estimación del riesgo en el momento del pago notificado en el informe anual de gestión y rendimiento, expresado como máximo en el 2,6 % del gasto pertinente. En los IAA, la Comisión ha informado detalladamente de los programas para los que todos los resultados de auditoría evidencian la necesidad de correcciones financieras adicionales, sobre la base de una metodología rigurosa y sólida aplicada a cada programa. La Comisión también se remite a su respuesta en relación con la garantía que obtuvo sobre el trabajo de las autoridades de auditoría en los apartados 6.49-6.51.

Además, el indicador clave de rendimiento agregado se notifica en los IAA como media ponderada de todos los porcentajes de error confirmados, incluso teniendo en cuenta los resultados de auditoría contradictorios en el momento de esta evaluación. La Comisión notifica asimismo un nivel máximo de este ICR (hipótesis más pesimista), teniendo en cuenta toda la información pendiente de validación. Desde el año pasado, este máximo incluye un «complemento» de riesgo para programas que nunca han sido auditados por la propia Comisión o en los que auditorías previas han puesto de manifiesto ciertas irregularidades que podrían repetirse en programas no auditados.

En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión utiliza los riesgos existentes en el momento del pago comunicados por las direcciones generales en sus IAA, que corresponden a su

mejor estimación del nivel de error en el gasto certificado, tras una evaluación cuidadosa y estructurada de la calidad de los resultados notificados para cada programa. Dada esta segmentación detallada del gasto de acuerdo con los perfiles de riesgo y los sistemas de control, a la hora de detectar errores y de tener en cuenta también el trabajo del TCE, la Comisión puede determinar la parte específica de población del programa que es más probable que se vea afectada. Esta forma de proceder permite identificar claramente los aspectos en los que se necesitan mejoras, aplicar correcciones financieras cuando esté justificado y sea legalmente posible y obtener una imagen diferenciada del nivel de error en los pagos efectuados.

Además, las autoridades nacionales y la Comisión pueden llevar a cabo auditorías y aplicar cualquier corrección financiera adicional necesaria en un período plurianual (hasta tres años después del año en que se aceptaran las cuentas). Esta posibilidad ofrecida por el colegislador es importante para que la Comisión pueda ejercer sus competencias en relación con la ejecución del presupuesto de la UE en virtud de los programas plurianuales.

Para reflejar estas acciones plurianuales, la Comisión determina un riesgo al cierre, es decir, el riesgo restante de error en el gasto después de que se hayan llevado a cabo todos los controles y correcciones. Para 2022, el riesgo al cierre se ha estimado en el 1,3 % para la Subrúbrica 2a del MFP, al igual que en años anteriores. Sobre la base del nuevo trabajo de auditoría realizado y de las correcciones financieras adicionales efectivamente aplicadas en ejercicios contables anteriores, la Comisión volvió a calcular el riesgo de cohesión al cierre de ejercicios anteriores y llegó a la conclusión de que en la actualidad era muy inferior al 2 % que se había previsto. Por las razones expuestas en sus respuestas a los apartados 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 y 6.32, la Comisión considera que puede aplicar efectivamente correcciones financieras para 30 de los 48 errores notificados por el TCE, tras el debido procedimiento contradictorio con las autoridades del programa en cuestión.

Continúan las auditorías de cumplimiento y las revisiones documentales de la Comisión

La Comisión considera que las revisiones documentales (apartados 6.68 a 6.70) que lleva a cabo anualmente en relación con cada programa constituyen un enfoque eficiente y proporcionado para los programas respecto a los que se constatan porcentajes de error bajos fiables años tras año.

La evaluación documental de la Comisión tiene en cuenta todos los conocimientos y resultados de auditoría acumulados en relación con el trabajo de auditoría previamente realizado sobre la autoridad auditora y el programa de que se trate (incluidas las auditorías de la Comisión, del TCE y nacionales), a fin de revisar de manera crítica las conclusiones de auditoría presentadas en el informe anual de control. La Comisión colabora con las autoridades de auditoría cuando necesita aclaraciones. En el caso de los programas de mayor riesgo, el examen documental se complementa con visitas de investigación o se repiten las auditorías.

En 2022, partiendo únicamente de los exámenes documentales, las Comisiones EMPL y REGIO recalcularon el porcentaje de error residual notificado para 35 y 79 programas, respectivamente, por encima del 2 % en 12 casos. Esto demuestra claramente el valor añadido de este método.

Por lo que se refiere a la estimación del porcentaje de error (ICR) en los IAA, para dar cuenta de las recomendaciones del TCE en su Informe Especial n.º 26/2021 (véase la nota a pie de página n.º 26 del texto del TCE), la Comisión ha añadido un complemento a su cálculo del riesgo máximo, fijado a tanto alzado, para los programas no auditados. En su cálculo, la Comisión también tiene en cuenta los resultados de auditoría del TCE notificados antes de la firma del IAA. Los complementos (riesgos máximos) siguen siendo una estimación basada en el buen criterio profesional de la Comisión, que puede verse confirmado o no mediante trabajos de auditoría adicionales. Esta metodología permite establecer la mejor estimación del riesgo en el momento del pago en el

momento de la firma de los IAA, ya que la Comisión no audita (ni puede auditar) sobre el terreno cada programa todos los años.

Una vez finalizado el examen documental, la Comisión lleva a cabo su evaluación de riesgos para determinar los programas que deben auditarse sobre el terreno. La Comisión ha informado cumplidamente de los resultados de sus auditorías en los IAA.

La Comisión también hace referencia a su desacuerdo con 18 errores incluidos en el porcentaje de error estimado del TCE (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 y 6.32).

Correcciones financieras netas (apartados 6.71 y 6.72)

El colegislador ha establecido criterios estrictos para que la Comisión aplique correcciones financieras netas sujetas a estrictos requisitos acumulativos que limitan considerablemente su ámbito de aplicación y, en la práctica, plantean grandes dificultades a la hora de aplicar dichas correcciones netas. Esto explica la ausencia de tales decisiones hasta la fecha e ilustra la voluntad del colegislador de aprovechar esta posibilidad únicamente cuando se detecten deficiencias graves, después de que se hayan dado a los Estados miembros todas las posibilidades de corregir los gastos en cuestión.

Sin embargo, la Comisión observa que la mera existencia de esta disposición legal, que refuerza su función supervisora, ha tenido en la práctica un efecto disuasorio y ha contribuido a aumentar las medidas correctoras adoptadas por los Estados miembros en comparación con períodos de programación anteriores, reduciendo así la necesidad de que la Comisión intervenga a través de decisiones formales de correcciones financieras netas. Esto queda de manifiesto con los significativos importes acumulados que los Estados miembros han retirado temporal o definitivamente de los importes certificados anuales (14 500 millones EUR desde 2014 en total), tal como se indica en los informes anuales de actividad de REGIO y EMPL de 2022.

Cierre del período de programación 2007-2013

La Comisión observa que ya está casi ultimado el cierre de 2007-2013 (apartados 6.73 a 6.75), y que solo seis programas siguen plenamente abiertos a todos los Fondos debido a problemas graves pendientes. La Comisión no efectuará el pago final del 5 % para estos programas restantes hasta que se resuelvan todas las cuestiones, en particular mediante una decisión de corrección financiera adoptada por la Comisión para reducir la financiación de los programas (correcciones netas), en caso necesario. Para todos los programas de 2007-2013 cerrados hasta la fecha, como resultado de las importantes correcciones financieras adicionales aplicadas hasta el cierre y durante el mismo, las DG REGIO y EMPL notificaron un riesgo residual al cierre del 0,3 % y del 0,6 %, respectivamente, en sus informes anuales de actividad de 2022.

De hecho, no existe un plazo reglamentario para seguir protegiendo el presupuesto de la UE. Las correcciones (a menudo netas) pueden seguir produciéndose muchos años después del final del período de programación o del cierre de un programa, que se indica en los informes anuales de actividad.

En 2021, la Comisión publicó orientaciones tempranas a los Estados miembros para garantizar la debida preparación para el cierre de los programas del período 2014-2020 (previsto para 2025). El cierre se simplificará debido a la aceptación anual de las cuentas y a la liquidación (parcial) de cuestiones de legalidad/regularidad de ejercicios contables anteriores, pero seguirá entrañando una serie de importantes controles de la subvencionabilidad final de las operaciones y los gastos, como indica el TCE. Dado que el Reglamento distingue la liquidación financiera de cada ejercicio contable de la evaluación de la legalidad y regularidad, dicha evaluación para el último bloque de gastos irá

más allá del cierre del programa (definido como la liquidación financiera del último ejercicio contable y la aceptación del último informe de ejecución). El calendario para resolver finalmente todas las cuestiones de legalidad y regularidad pendientes dependerá de la gravedad de los problemas detectados y de la necesidad de procedimientos contradictorios sobre la cuestión impugnada por los Estados miembros afectados. Sin embargo, en el caso de los programas de riesgo bajo y medio del período 2014-2020, el cierre de los tres aspectos (contabilidad, informe de ejecución y evaluación de la legalidad y regularidad de los gastos subyacentes) puede producirse a finales de 2025, según las estimaciones más optimistas.

La Comisión informará a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria sobre los avances en el cierre del período 2014-2020 en los informes anuales de actividad, al igual que hizo con el cierre del anterior período de programación.

Información sobre varios procedimientos relativos al Estado de Derecho (apartado 6.76)

Los ordenadores delegados de las Direcciones Generales REGIO y EMPL han tenido en cuenta en su evaluación de riesgos los elementos pertinentes que puedan darse en el marco del procedimiento previsto en el Reglamento sobre condicionalidad y respecto a los que tengan la posibilidad de actuar con arreglo a la base jurídica sectorial.

La prefinanciación no está sujeta al cumplimiento de condiciones favorables. La única consecuencia del incumplimiento de una condición favorable es que los gastos relacionados con operaciones vinculadas al objetivo específico de que se trate, aunque puedan incluirse en las solicitudes de pago, no serán reembolsados por la Comisión hasta que esta haya informado del cumplimiento de la condición favorable al Estado miembro de que se trate (artículo 15, apartado 5, del RDC). Por consiguiente, en los IAA de 2022 y en el informe anual de gestión y rendimiento la Comisión ha informado efectivamente de que no puede reembolsarse ningún pago intermedio a los programas húngaros y polacos mientras no se considere que se cumple la condición favorable horizontal de la Carta de los Derechos Fundamentales.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Conclusión

La Comisión toma nota del aumento del porcentaje de error estimado por el TCE este año (apartados 6.77 y 6.78), en comparación con un nivel de error relativamente estable notificado en los últimos cinco años. El riesgo en el momento del pago de la Comisión indicado en los IAA de 2022 sigue siendo comparable al de años anteriores.

En particular, la Comisión atribuye la diferencia a que el TCE notifica errores relacionados con cualquier infracción de las normas aplicables. La Comisión no considera necesariamente que los gastos asociados no sean subvencionables. Para que las autoridades del programa y la Comisión impongan correcciones financieras, un error debe constituir una irregularidad en el sentido del artículo 2, apartado 36, del RDC. No todos los errores notificados por el TCE entran en esta categoría.

Además, de los 48 errores notificados y cuantificados en 2022 por el TCE en relación con los fondos de la política de cohesión, la Comisión no está de acuerdo con la evaluación de 18.

Respecto a 13 de estos errores, la Comisión considera que, de conformidad con las disposiciones del RDC mencionadas, no es posible inferir una irregularidad que excluya la subvencionabilidad de los gastos. En dos de los casos se trata de operaciones evaluadas por el TCE como grandes proyectos no notificados a la Comisión. La Comisión no está de acuerdo en que las operaciones correspondientes deban considerarse grandes proyectos del RDC (para más detalles, véase la respuesta de la Comisión a los apartados 6.24 y 6.25).

Además, en cinco casos la Comisión no puede aplicar el nivel de cuantificación utilizado por el TCE. Estos casos incluyen dos contrataciones públicas en las que la Comisión considera que el nivel de corrección aplicado por las autoridades de los programas está justificado por el tipo de incumplimientos detectados por la autoridad de auditoría o la Comisión (véase la respuesta a los apartados 6.32 y 6.33). En general, en estos dieciocho casos la Comisión apreció que no existía fundamento jurídico para imponer correcciones financieras (o correcciones superiores a las ya aplicadas).

La Comisión hará un seguimiento adecuado de todos los demás casos y solicitará correcciones financieras, cuando proceda. La Comisión también recomendará medidas correctoras a las autoridades responsables de los programas para seguir mejorando los sistemas de gestión y control, en caso necesario.

El objetivo del actual modelo de garantía (apartado 6.79) de la política de cohesión es conseguir cada año un porcentaje de error residual inferior al 2 % para cada uno de los programas. De no ser así, la Comisión dispone de las herramientas necesarias para detectar cada uno de los programas afectados y aplicar las correcciones financieras adicionales necesarias, una vez que los porcentajes individuales de error residual exceden el 2 %.

La Comisión está de acuerdo en que las verificaciones de gestión (apartado 6.80) son la primera línea de defensa contra los errores y deben ser más eficaces a la hora de prevenir y detectar errores en primera instancia en una serie de programas (véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.42).

La Comisión informó sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control en los IAA de las Direcciones Generales REGIO y EMPL (páginas 43 y 69, respectivamente) y llegó a la conclusión de que, atendiendo a todas las pruebas de auditoría acumuladas disponibles, los sistemas de gestión y control funcionan bien o lo suficientemente bien en el 88 % de los programas.

La Comisión considera que, en general, puede confiarse en el trabajo de las autoridades de auditoría y de sus organismos de control (apartado 6.81), con la excepción de diez casos notificados en los IAA. En otros casos, los errores adicionales detectados son puntuales y no apuntan a una deficiencia sistémica de la autoridad de auditoría.

El hecho de que se detecte un porcentaje de error residual superior al 2 % en un ejercicio concreto, pese a que la autoridad de auditoría haya notificado un porcentaje inferior al 2 %, no indica necesariamente una deficiencia grave o sistemática en el trabajo de la autoridad de auditoría. Los errores concretos pasados por alto, en ocasiones complejos, pueden no ser siempre representativos del trabajo realizado por la autoridad de auditoría y pueden deberse a diferentes interpretaciones de la legislación aplicable.

Además, la Comisión evalúa el trabajo de las autoridades de auditoría teniendo en cuenta distintos parámetros, entre ellos los resultados de las auditorías de sistemas, además de los porcentajes de error recalculados.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de gestión y auditoría de los programas en cuestión para hacer seguimiento de las conclusiones acordadas y alcanzar progresivamente un nivel de error residual inferior al 2 % en todos los programas, utilizando los instrumentos reglamentarios para aplicar correcciones financieras adicionales cuando se considere necesario.

La Comisión establece procedimientos de auditoría para obtener garantías razonables respecto a cada programa de que los porcentajes de error notificados cada año por las distintas autoridades de auditoría son aceptables o de si existen indicios o pruebas de que persisten unos niveles significativos de error (apartado 6.82).

La Comisión considera que sus evaluaciones detalladas conducen a una conclusión matizada y diferenciada para cada programa y de forma acumulativa para los fondos de la política de cohesión. Las pruebas de auditoría a disposición de la Comisión y comunicadas en los respectivos informes anuales de actividad no apuntan a un aumento de su estimación del nivel de error (ICR) recogido en los IAA, en contraste con el comunicado por el TCE este año.

En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión utiliza los riesgos en el momento del pago comunicados por las Direcciones Generales (DG) en sus IAA tras una revisión de calidad minuciosa y estructurada. Dada su detallada segmentación del gasto de acuerdo con los perfiles de riesgo y los sistemas de control, a la hora de detectar errores y de tener en cuenta también el trabajo del TCE la Comisión puede determinar qué parte específica de los programas es más probable que se vea afectada. De ese modo, puede ofrecer una visión diferenciada del nivel de error en los distintos pagos efectuados y determinar con claridad los ámbitos que requieren mejoras.

Recomendaciones

En cuanto a las recomendaciones examinadas por el TCE en los informes anuales de 2020 y 2021 (6.84), la Comisión observa que no se aceptó la Recomendación 5.6 sobre la notificación de los procedimientos contra los Estados miembros en materia de Estado de Derecho, formulada en el Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

Recomendación 6.1 — Medidas de mitigación para errores recurrentes

Reforzar las medidas diseñadas para abordar los errores recurrentes, en particular en relación con los costes y proyectos no subvencionables; garantizar una cobertura suficiente de su propio trabajo de auditoría para todas las autoridades de auditoría, y difundir los resultados para reducir la incidencia y el impacto del gasto irregular.

(Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2025)

La Comisión **acepta** la recomendación.

Las acciones en curso con las autoridades de auditoría tienen por objeto mejorar su capacidad de detección y garantizar una cobertura adecuada de su trabajo de auditoría a través del plan de auditoría de la Comisión. En particular, la Comisión informa periódicamente a las autoridades del programa sobre los errores que seguían pasando inadvertidos para las autoridades de gestión o de auditoría. El seguimiento y el análisis continuos de las causas fundamentales de tales errores no detectados contribuyen a la evaluación anual de riesgos de la Comisión para la selección de los programas con vistas a las auditorías posteriores basadas en el riesgo.

La Comisión sigue realizando todos los esfuerzos necesarios para alcanzar el objetivo de garantizar el cumplimiento y un riesgo residual por debajo del umbral de materialidad para todos los programas, preferiblemente cada año y, por supuesto, a lo largo del tiempo.

Recomendación 6.2 — Notificaciones de grandes proyectos

Verificar, al cierre de los programas 2014-2020, que solo se han aceptado los gastos vinculados a grandes proyectos notificados, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año.

(Fecha de aplicación prevista: a más tardar en marzo de 2025)

Aunque la Comisión no está de acuerdo con las operaciones individuales notificadas este año por el TCE como presuntos grandes proyectos **acepta** la recomendación de realizar los controles adecuados al cierre.

La Comisión supervisa los grandes proyectos a través de la lista que al efecto se incluye en los programas operativos, lista que se va modificando a raíz de los debates continuos con los Estados miembros.

Al cierre, se pedirá a los Estados miembros que confirmen la subvencionabilidad de los gastos declarados con arreglo a las normas aplicables a los grandes proyectos. No obstante, la Comisión considera que la falta de notificación de un gran proyecto no puede interpretarse legalmente como una irregularidad con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, apartado 36, del Reglamento sobre disposiciones comunes, a consecuencia de la cual queden excluidos de la subvención todos los gastos y operaciones relacionados.

Recomendación 6.3 — Auditorías temáticas sobre conflictos de intereses

Planificar y llevar a cabo auditorías temáticas centradas en los conflictos de intereses para los programas 2021-2027, sobre la base de su propia evaluación de riesgos y teniendo en cuenta las deficiencias detectadas.

(Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación.

De conformidad con su estrategia de auditoría única 2021-2027, la Comisión tiene la intención de llevar a cabo diferentes auditorías temáticas, en particular sobre las medidas en vigor para prevenir y mitigar el riesgo de conflictos de intereses, partiendo de su propia evaluación de riesgos. Para ello, la Comisión también se basará en la metodología y la experiencia desarrolladas a través de las auditorías temáticas sobre conflictos de intereses llevadas a cabo durante el período 2014-2020.

Recomendación 6.4 — Controles específicos de las correcciones financieras de las operaciones plurianuales durante el cierre

Llevar a cabo controles específicos en sus auditorías de cierre 2014-2020 para garantizar que los Estados miembros han aplicado la corrección financiera necesaria para los errores detectados en un ejercicio contable que también afecten al gasto en otros períodos contables.

(Fecha de aplicación prevista: desde febrero de 2025 hasta el final del cierre de todos los PO 2014-2020)

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión pedirá a las autoridades de auditoría que confirmen que todas las correcciones se han aplicado correctamente, a más tardar en el último informe anual de control, como resultado de las auditorías de las cuentas que las autoridades de auditoría deben llevar a cabo cada año.

La Comisión ha previsto una serie de auditorías temáticas sobre la preparación del proceso de cierre de los programas, incluido en relación con el aspecto recomendado.

Recomendación 6.5 — Fiabilidad de las autodeclaraciones

Garantizar que las autoridades de auditoría dispongan de métodos adecuados para comprobar la validez y fiabilidad de las autodeclaraciones y compartir buenas prácticas, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año.

(Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2023)

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión está dispuesta a recopilar y compartir las buenas prácticas identificadas sobre cómo comprobar las autodeclaraciones.

La Comisión recuerda, no obstante, que las autodeclaraciones son una fuente alternativa de garantía para las autoridades de los programas, cuando las fuentes fiables y verificadas no están disponibles de forma fácil y directa. Las autodeclaraciones pueden ser contrastadas, siguiendo una metodología adecuada, con otras fuentes de información, si se dispone de ellas, pero deben evaluarse caso por caso.

Recomendación 6.6 — Mejorar la sensibilización sobre el riesgo de fraude para garantizar una notificación más eficaz de las sospechas de fraude

a) Planificar y ejecutar auditorías temáticas centradas en el conocimiento de los riesgos por parte de las autoridades de gestión y el uso de herramientas de extracción de datos y de puntuación de riesgos para los programas 2021-2027.

b) Especificar los requisitos mínimos para que las autoridades de auditoría cubran el riesgo de fraude en sus listas de control y su trabajo de auditoría.

c) Reiterar a los Estados miembros sus obligaciones en materia de notificación de fraudes.

[Fecha de aplicación prevista: para la recomendación 6.6 a), a más tardar en diciembre de 2025; para las recomendaciones 6.6 b) y 6.6 c), diciembre de 2023]

La Comisión **acepta** la recomendación.

a) Las auditorías temáticas sobre la aplicación eficaz de medidas antifraude forman parte de la estrategia de lucha contra el fraude y de la estrategia de auditoría única para los programas 2021-2027. Además, se ofrece apoyo metodológico específico a las autoridades del programa en materia de verificaciones de la gestión basadas en los riesgos, incluidos talleres y auditorías preventivas y tempranas de sistemas. La Comisión promueve y fomenta sistemáticamente el uso de las herramientas de extracción de datos y puntuación de riesgos y garantiza un estrecho seguimiento del uso de ARACHNE.
b) La aplicación efectiva de medidas antifraude proporcionadas forma parte de los requisitos del sistema que las autoridades de auditoría deben cubrir en su evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control. Se han integrado ámbitos específicos en las listas de control de auditoría actualizadas de la Comisión para las operaciones y las auditorías de sistemas que se han compartido con las autoridades de auditoría como seguimiento del Informe Especial n.º 6/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE: las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación». La Comisión seguirá velando por que las autoridades de auditoría documenten adecuadamente en sus listas de control cómo han cubierto el riesgo de fraude durante sus auditorías de operaciones.
c) En sus auditorías, los auditores de la Comisión tienen la intención de realizar un control adicional de la exactitud con que la notificación de las autoridades de los programas en el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) refleja los errores e irregularidades detectados. Los servicios de la Comisión, bajo la dirección de la OLAF, seguirán recordando a los Estados miembros sus obligaciones en materia de notificación de fraudes. La OLAF también tiene la intención de poner en marcha una revisión del «Manual de notificación de irregularidades en la gestión compartida» antes de finales de 2023. En este proceso participarán expertos de otros servicios de la Comisión y de los Estados miembros.

Recomendación 6.7 — Despliegue de la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos

Adelantar la fecha de despliegue de la herramienta informática única integrada para la extracción de datos y la puntuación de riesgos de 2028 a 2025, primer año en el que se espera que se declare una cantidad significativa de gastos de 2021-2027. Entretanto, garantizar que la OLAF, la Fiscalía Europea y el TCE tengan acceso a ARACHNE.

(Fecha de aplicación prevista: diciembre de 2025)

La Comisión **acepta en parte** esta recomendación.

La Comisión no puede aceptar la primera parte de la recomendación destinada a adelantar la fecha de despliegue de la herramienta informática única integrada para la extracción de datos y la puntuación de riesgos de 2028 a 2025. El colegislador está debatiendo actualmente una propuesta de la Comisión de refundición del Reglamento Financiero, que en último término decidirá si es obligatorio, y cuándo, utilizar la herramienta de extracción de datos. Por lo tanto, la recomendación del TCE llega demasiado tarde en el proceso legislativo. Además, es técnicamente inviable prever el uso de esta herramienta en 2025, debido a la necesidad de ampliar la herramienta existente para uso corporativo y de incorporar funcionalidades avanzadas y tecnologías emergentes.

La Comisión acepta la segunda parte de la recomendación destinada a garantizar que, mientras tanto, la OLAF, la Fiscalía Europea y el TCE tengan acceso a ARACHNE caso por caso. En el caso del TCE, este acceso directo abarcará las entidades que participen en operaciones que estén siendo objeto de auditorías en curso. Se están produciendo avances para proporcionar este acceso directo relacionado con los casos, en el marco de la actual Carta de derechos y obligaciones de la Comisión y los Estados miembros en el uso de ARACHNE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 7: RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La rúbrica 3 del marco financiero plurianual (MFP), «Recursos naturales y medio ambiente», recoge el gasto de la UE en la política agrícola común, la política marítima y pesquera y el Programa LIFE de Medio Ambiente y Acción por el Clima.

La política agrícola común (PAC), que representa la mayor parte del gasto correspondiente a esa rúbrica, es una política auténticamente europea, ya que los Estados miembros ponen en común recursos para aplicar una sola política común con un solo presupuesto europeo. Los objetivos de la PAC, establecidos en el Tratado y en los Reglamentos de la PAC, son los siguientes: incrementar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos, asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

La PAC cuenta con 6,3 millones de beneficiarios, y los gastos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) se ejecutan en régimen de gestión compartida a través de un sistema global de gestión y control, que tiene por objeto garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a nivel del beneficiario final. El sólido modelo de garantía de la PAC incluye los controles de primer nivel efectuados por los organismos pagadores, el trabajo de auditoría realizado por los organismos de certificación independientes y el propio trabajo de la Comisión a través de la liquidación de cuentas.

Este modelo de garantía implantado para la PAC y, por tanto, el alcance y el nivel de detalle de la información de que dispone la Comisión sobre el funcionamiento del sistema de gestión y control de cada organismo pagador contribuyen a estimar, con la mayor precisión posible, el nivel de error en la PAC presentado en el informe anual de actividades (IAA) de la DG AGRI.

La Comisión se felicita de la conclusión del TCE según la cual los pagos directos siguen estando exentos de errores significativos, lo que confirma el importante papel que desempeña el sistema integrado de gestión y control (SIGC) —en particular, el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)— en la prevención y la reducción del nivel de error. La Comisión toma nota del nivel de error estimado por el TCE para la rúbrica 3 del MFP en su conjunto y del nivel de error correspondiente al desarrollo rural y a las medidas de mercado, que sigue siendo significativo, en consonancia con la evaluación de la propia Comisión (apartado 7.35).

Sobre la base de su sólido marco de garantía y de su evaluación detallada, la Comisión considera que su propia estimación del riesgo en el momento del pago, presentada en el IAA de la DG AGRI, sigue siendo coherente con los resultados obtenidos en los últimos años por la Comisión y el TCE. Esta conclusión está en consonancia con el hecho de que el gasto en 2022 se refiera al período de programación 2014-2020 y de que las normas, los sistemas y las autoridades se hayan mantenido estables.

En cuanto al incremento del número de pequeñas declaraciones excesivas de superficies con respecto a 2021, la Comisión observa que, si se analiza la situación a lo largo de varios años, el número de pequeñas declaraciones excesivas en 2022 se ajusta a los niveles detectados por el TCE

respecto a 2020 y años anteriores. Si bien el SIP constituye la base para la solicitud de ayuda geoespacial, las declaraciones excesivas también pueden derivarse de errores cometidos por los agricultores. Por tanto, en opinión de la Comisión, las pequeñas declaraciones excesivas no necesariamente apuntan a debilidades específicas en la gestión del SIP por parte de los Estados miembros.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

Resultados de la verificación de operaciones

La Comisión toma nota del nivel de error estimado por el TCE para la rúbrica 3 del MFP, del 2,2 %.

Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago presentados por los Estados miembros

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE según la cual los sistemas de los organismos pagadores son fiables en general y proporcionan un cálculo correcto del importe de la ayuda (apartado 7.27). La Comisión lleva a cabo su propio análisis en forma de revisiones anuales de la calidad de los datos de pago y de control presentados por el organismo pagador, así como auditorías de la integridad de los datos de los sistemas de información de los organismos pagadores, que confirman la evaluación del TCE.

2. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG AGRI y la DG MARE sobre la regularidad del gasto (apartados 7.28 a 7.32)

Los organismos de certificación vienen emitiendo dictámenes sobre la legalidad y regularidad del gasto de los organismos pagadores desde hace ocho años. Gracias a las acciones de desarrollo de capacidades de la Comisión (emisión de directrices, reuniones periódicas de grupos de expertos, etc.), sus informes contienen información sólida, importante y valiosa sobre la legalidad y regularidad del gasto. Esa información, que la DG AGRI examina de manera pormenorizada, constituyó la base para el cálculo del porcentaje de error ajustado de la DG AGRI para el ejercicio de 2022. La Comisión subraya, además, que, como resultado de todas las medidas correctoras para la PAC (estimadas en un 1,5 %), el importe final en riesgo (riesgo al cierre) para la PAC en 2022 se estima en el 0,35 %, tal como se indicaba en el IAA de la DG AGRI de 2022.

La Comisión celebra la observación del TCE según la cual la metodología de la DG AGRI y la DG MARE para el cálculo del riesgo final en el momento del pago (o del cierre) se ajustaba a las directrices de la Comisión.

El informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión (apartado 7.33)

En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión utiliza los riesgos en el momento del pago comunicados por las DG en sus IAA que corresponden a su mejor estimación y que han sido objeto de un examen de calidad cuidadoso y estructurado.

En conjunto, la Comisión califica de poco significativo el riesgo en el momento del pago correspondiente a la rúbrica 3: Recursos naturales y medio ambiente, basándose en cientos de miles de controles efectuados cada año por los Estados miembros, y en las auditorías de la Comisión., siguiendo sus estrategias de control cuidadosamente establecidas, adaptadas a las especificidades de los Fondos. Con su enfoque detallado, la Comisión puede identificar las partes específicas de la población del programa con más probabilidades de verse afectadas por errores, a fin de determinar con claridad los ámbitos en los que se precisa mejorar, aplicar correcciones financieras, en su caso, y ofrecer una visión diferenciada del nivel de error respecto a todos los pagos efectuados. Sobre la base del trabajo realizado, la Comisión considera que el riesgo en el momento del pago presentado en el informe anual de gestión y rendimiento respecto a la rúbrica 3 «Recursos naturales y medio ambiente» es representantivo del nivel de error.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 7.1: Supervisar la calidad de los datos sobre la superficie agrícola

Dado que la superficie agrícola será la base de los indicadores de rendimiento de la nueva PAC 2023-2027, seguir supervisando la exactitud con que los Estados miembros evalúan las superficies subvencionables en el sistema de identificación de parcelas.

(Fecha de aplicación prevista: 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y, en este contexto, alude a la exigencia legal de evaluar la calidad del SIP, enunciada en el artículo 68 del Reglamento (UE) 2021/2116 y en el considerando 59 de dicho Reglamento, sobre la obligación de los Estados miembros de presentar información relativa a la calidad de sus SIP. En consecuencia, la Comisión prosigue su supervisión anual de las evaluaciones de la calidad de los SIP realizadas por los Estados miembros. Por tanto, la Comisión considera que la recomendación se aplicará en el marco de la próxima supervisión de las evaluaciones de la calidad de los SIP.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL CAPÍTULO 8 DEL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE FRONTERAS, SEGURIDAD Y DEFENSA

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión acoge con satisfacción las observaciones del TCE, acepta la recomendación formulada en el capítulo, que ya se está aplicando, y se compromete a colaborar en los ámbitos en los que se ha detectado la necesidad de mejoras, a fin de reducir el riesgo de errores en el futuro.

La gestión de la mayor parte de la financiación del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) y del Fondo de Seguridad Interior (FSI) para 2014-2020 y de la mayor parte del FAMI, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV) y la financiación del FSI para 2021-2027 se comparte con los Estados miembros (o los países asociados a Schengen). La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento de que las autoridades de auditoría de los Estados miembros examinadas por el TCE están avanzando en sus preparativos para el período 2021-2027 y seguirá de cerca los progresos pendientes, proporcionando orientaciones cuando sea necesario. Dado que la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG Migración y Asuntos de Interior) aplica el Reglamento sobre disposiciones comunes, al igual que las Direcciones Generales de Política Regional y de Empleo (DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión), las autoridades de auditoría se suman a las reuniones técnicas organizadas por la Dirección Conjunta de Auditoría de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

La Comisión considera que el gasto en migración, gestión de fronteras, seguridad y defensa es un gasto de bajo riesgo. En relación con el apartado 8.19, la Comisión considera que dispone de pruebas detalladas y sólidas que permiten concluir que el riesgo en el momento del pago es inferior al 2 % para el gasto en migración y gestión de fronteras, así como para seguridad y defensa. La estimación de la Comisión se basa en todos los controles y auditorías realizados, con una cobertura de auditoría para el período de programación 2014-2020 que alcanzó el 21,7 % del gasto a 31.12.2022[1].

[1] La evaluación de los niveles de riesgo se realiza con arreglo a la metodología de la Comisión y se recoge en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2022 (volumen I del informe anual de gestión y rendimiento, página 18 o volumen II, anexo 2, sección 2.1.3, rúbricas 4 y 5).

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

En cuanto a las operaciones examinadas que contenían errores (apartado 8.10), la Comisión se compromete a abordar los problemas detectados, reforzando las orientaciones cuando sea necesario para reducir el número de errores en el futuro.

No obstante, la Comisión destaca que, en un caso, que se incluye en el recuadro 8.1 (costes de alojamiento debidos a irregularidades en los procedimientos de contratación pública), en el momento de la auditoría del TCE, los controles de verificación del Estado miembro no habían finalizado.

Respuesta al recuadro 8.1

Costes no subvencionables de personal y equipos

La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE.

En cuanto a los ejemplos presentados en relación con los costes de personal no subvencionables, la Comisión desea señalar que, habida cuenta de la diversidad de las normas fiscales y de seguridad social nacionales, así como de las especificidades del mercado laboral, el acuerdo de subvención no define ningún límite de remuneración nominal relativo al empleo de personas en régimen de servicios directos en comparación con los contratos de trabajo, lo que deja margen para la apreciación del ordenador.

En los casos de costes de equipo no subvencionables, se declaró el coste de adquisición de ordenadores, mientras que, según el acuerdo de subvención, solo eran subvencionables los costes de amortización del equipo. La Comisión desea señalar que, en ambos casos, los ordenadores ya se habían utilizado y fueron posteriormente reacondicionados. Además, el precio de cada uno era de aproximadamente 300-350 EUR.

Costes declarados de alojamiento no subvencionables debido a irregularidades en los procedimientos de contratación pública

En el momento de la auditoría del TCE, las autoridades responsables y de auditoría no habían finalizado los correspondientes controles de verificación previos al pago final en relación con el proyecto del FAMI en régimen de gestión compartida en España. La operación seleccionada por el TCE fue un pago efectuado por las autoridades españolas al beneficiario del proyecto y declarado como anticipo a la Comisión, para el que se cumplían todos los requisitos de legalidad y regularidad (es decir, no es necesaria una declaración de los gastos efectuados en esa fase).

De conformidad con las disposiciones de la base jurídica, los Estados miembros deben retirar de las cuentas cualquier irregularidad detectada en los controles de verificación finales. La Comisión supervisa los pagos finales realizados por las autoridades de los Estados miembros y los importes retirados de las cuentas.

2. Examen de los elementos de los sistemas de control interno

La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que las auditorías de sistemas de las seis autoridades de auditoría de los Estados miembros concluyeran sin constataciones.

El paquete de fiabilidad debe presentarse para «cada ejercicio contable en el que se presenten solicitudes de pago» (artículo 98, apartado 1, del RDC). Dado que no se ha presentado ninguna solicitud de pago en el ejercicio contable de 2022, ningún Estado miembro presentó un paquete de fiabilidad en febrero de 2023.

3. Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

En cuanto al examen del informe anual de actividades (apartado 8.18), la Comisión recuerda que la declaración de fiabilidad del director general se basa en el examen de diversa información procedente de múltiples fuentes (autoevaluaciones, controles *ex post*, informes del Servicio de Auditoría Interna y del TCE), lo que garantiza su fiabilidad.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 8.1 – Orientar mejor los controles de la subvencionabilidad de los costes de los proyectos para las acciones de la Unión gestionadas directamente por la DG Migración y Asuntos de Interior

Llevar a cabo controles *ex ante* mejor orientados de la subvencionabilidad de los gastos para las acciones de la Unión, prestando especial atención a los riesgos potenciales relacionados, por ejemplo, con el tipo de gasto (por ejemplo, costes de personal, equipos, contratación pública) o el tipo de beneficiario.

Al elaborar su evaluación de riesgos, la Comisión debería tener en cuenta que el uso de certificados de auditoría para justificar las solicitudes de pago de los beneficiarios tiene limitaciones.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y considera que ya se está aplicando.

Ya existe una metodología sólida y orientada para el análisis de las solicitudes finales de pagos en el contexto de las acciones de la Unión, y la Comisión cubre con su verificación *ex ante* el 100 % de las operaciones. Las listas de comprobación específicas ya se reforzaron en el contexto de la aplicación de las recomendaciones formuladas en el informe anual del TCE de 2018. Antes de ejecutar los pagos finales, se aplican controles *ex ante*, según corresponda.

Con el objetivo de mantener la rentabilidad del sistema de control, la Comisión emplea un número importante de acciones preventivas, prestando atención a la subvencionabilidad de los costes en todas las fases del ciclo del proyecto, teniendo también en cuenta los diferentes tipos de gastos y mejorando la orientación facilitada a los beneficiarios, en particular a los recién llegados, entre otras cosas, mediante reuniones iniciales.

La Comisión ya está llevando a cabo una nueva evaluación de la metodología *ex ante*, a fin de dar cabida a diversos cambios en el modelo de acuerdo de subvención para el MFP 2021-2027. Siguiendo la recomendación del TCE, la Comisión velará por que la metodología se centre específicamente en los controles del tipo de beneficiario y las causas fundamentales de los errores detectados en todas las auditorías.

Los modelos de convenios de subvención definen los requisitos del certificado de los estados financieros y la metodología de auditoría que deben aplicar los auditores.

El certificado de auditoría es tan solo uno de los elementos necesarios para la fiabilidad *ex ante* de la Comisión en el marco de la ejecución de las acciones de la Unión. Antes de ejecutar los pagos finales, se aplican otros controles *ex ante*, según corresponda.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL CAPÍTULO 9 DEL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: VECINDAD Y RESTO DEL MUNDO

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE en este capítulo y se compromete a aplicar las medidas correctoras adecuadas donde sea necesario. En respuesta a algunas observaciones sobre el estudio del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Comisión facilita aclaraciones sobre las características del estudio y su contribución a la elaboración de la declaración anual de fiabilidad, junto con los demás elementos del marco interno de control. Del mismo modo, se ofrecen respuestas y aclaraciones a algunas observaciones relacionadas con el informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

En cuanto a algunas de las observaciones sobre la regularidad de las operaciones auditadas, la Comisión facilita aclaraciones sobre los errores notificados en este capítulo del informe anual. La Comisión considera que los errores en la liquidación de la prefinanciación son de carácter temporal, ya que las liquidaciones excesivas se ajustan con la aceptación final de los costes.

La Comisión aclara además que divide el gasto en segmentos con distintos niveles de riesgo: bajo (inferior al 2 %), medio (entre el 2 y el 2,5 %) y alto (por encima del 2,5 %). En 2022, el gasto de la rúbrica «Vecindad y resto del mundo» del MFP, evaluado por la Comisión como «riesgo medio», es el segmento correspondiente únicamente a las subvenciones de gestión directa. Los demás segmentos se evalúan en niveles de riesgo bajos. La evaluación de los niveles de riesgo se lleva a cabo con arreglo a la metodología de la Comisión y se publica en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2022: Informes anuales de gestión y rendimiento(europa.eu).

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

En cuanto a los errores notificados como gastos no sufragados (apartado 9.8 y recuadro 9.1), la Comisión observa que incluyen errores debidos a una **liquidación excesiva**, práctica en la que gastos que no se han realizado se incluyen en las cuentas como gastos efectuados. La Comisión considera que estos errores son temporales, ya que dejarán de existir tras las liquidaciones finales. La Comisión ha adoptado varias medidas, entre ellas solicitar a sus socios que revisen sus modelos de informe para facilitar la identificación de los gastos efectuados, y redoblará sus esfuerzos a este respecto. Espera obtener resultados positivos en los próximos años.

Respuesta al recuadro 9.1

Incumplimiento grave de las normas de concesión de subvenciones

DG Asociaciones Internacionales

La Comisión está de acuerdo con la conclusión del TCE en relación con la aplicación de las normas de concesión de subvenciones y subraya que las disposiciones actuales son muy estrictas y no permiten la modificación de las propuestas en la fase de contratación.

La Comisión reconoce que los procedimientos podrían reforzarse para evitar cualquier otro caso similar al detectado en Ruanda. En este sentido, las orientaciones existentes sobre «preparación y firma de contratos» se reforzarán aclarando las obligaciones del órgano de contratación, como respetar los requisitos de admisibilidad anunciados en las directrices al preparar el contrato y no permitir ninguna modificación de las propuestas ya presentadas.

Gastos no subvencionables en la declaración de gastos

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

En el contexto de una auditoría sobre el uso sostenible de los recursos naturales en Palestina*, el TCE constató que, a finales de 2021, una agencia de desarrollo seguía informando a la Comisión en sus informes de situación de que el proyecto estaba siendo financiado, a pesar de que no se estaba ejecutando. El TCE concluye afirmando que la Comisión consideró que el proyecto había incurrido en gastos.

La Comisión liquidó el importe sobre la base de los gastos efectuados notificados, una declaración de gestión y el dictamen de auditoría emitido por la agencia de desarrollo. La Comisión considera que una liquidación intermedia no es igual a la aceptación final del gasto, que solo tendrá lugar tras la recepción del informe final y la liquidación final de los gastos totales del proyecto. Sobre la base de la información financiera recibida de la agencia de desarrollo, la Comisión no pudo detectar el error.

La agencia de desarrollo considera comprometidos los fondos transferidos a los bancos y, como desembolsados, únicamente los fondos transferidos al beneficiario final. En este caso, la causa de un informe provisional incorrecto fue un malentendido por parte de la delegación local de la agencia de desarrollo.

** Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros al respecto.*

Respuesta al recuadro 9.2

No se ha llevado a cabo una evaluación de riesgos obligatoria

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

El TCE constató que la Comisión efectuó un pago de prefinanciación sin llevar a cabo la evaluación de riesgos obligatoria y en ausencia de garantía bancaria.

La Comisión está de acuerdo con esta conclusión, pero señala que se trata de un caso aislado y que los procedimientos aplicables son claros y accesibles para el personal. Dado que los controles pertinentes están en vigor, pero no se aplicaron correctamente en este caso, las medidas

correctoras consistirán en un recordatorio a todas las delegaciones sobre las normas relativas a las evaluaciones de riesgos.

Por lo que se refiere a la regularidad de las operaciones mencionadas en el apartado 9.8, la Comisión considera que algunos errores en la contratación pública no tienen impacto financiero y, por lo tanto, no hay ningún fundamento jurídico para recuperar los fondos.

En virtud del enfoque nocional, los requisitos de subvencionabilidad de costes de la UE se cumplen mientras la actuación incluya un importe de costes subvencionable con arreglo a las normas de la UE que sea equivalente a la contribución de la UE y el importe con el que hayan contribuido otros donantes sea suficiente para cubrir los costes no subvencionables con arreglo a las normas de la UE (artículo 155, apartado 5, del Reglamento Financiero). Esto hace posible que la UE contribuya a acciones con múltiples donantes sin asignar previamente fondos (por ejemplo, acciones cofinanciadas conjuntamente). No se impone la obligación legal de que la Comisión informe separadamente acerca de la proporción de los fondos, encomendada a los socios de ejecución, a la que se aplica el enfoque nocional.

2. Examen de los elementos de los sistemas de control interno

Respuesta al recuadro 9.4

Informe de verificación de los gastos recibido después del pago final ya realizado

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

La Comisión suele exigir a los beneficiarios de subvenciones que recurran a un contratista para que verifique sus gastos hasta la fecha y elabore informes de verificación de los gastos. El TCE constató que, en una delegación de la UE, el pago final se había efectuado al beneficiario antes de recibir el informe de verificación de los gastos.

La Comisión considera que no hay ninguna deficiencia en el funcionamiento del sistema de control interno de la delegación de la UE, ya que se permiten diferentes niveles de controles (no necesariamente acumulativos). La Comisión considera que, de conformidad con el artículo 15.7[1] de las Condiciones Generales y el artículo 5.2 de las Condiciones Particulares del Acuerdo de subvención, no es necesario un informe de verificación de gastos si la propia delegación de la UE ha realizado la verificación. En este caso concreto, la delegación de la UE llevó a cabo los controles antes del pago.

Por regla general, las delegaciones de la UE llevan a cabo análisis documentales y visitas de inspección *in situ* antes de los pagos finales de los contratos de subvención con o sin informe de verificación de gastos, en consonancia con la metodología de control existente.

[1] «El coordinador no proporcionará un informe de verificación de gastos si la verificación corre directamente a cargo del Órgano de Contratación, de la Comisión o de un organismo autorizado a hacerlo en su nombre, de conformidad con la cláusula 5.2 de las Condiciones Particulares».

Artículo 5.2: «La verificación (o verificaciones) de gastos a que se refiere el artículo 15.7 del anexo II serán realizadas por el Órgano de Contratación o cualquier organismo externo autorizado por el Órgano de Contratación».

El personal de la delegación no formado en prevención del fraude en los últimos 5 años

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Asociaciones Internacionales

Algunos miembros del personal de las delegaciones de la UE auditadas no habían asistido a cursos de formación sobre prevención del fraude en los últimos cinco años (recuadro 9.4). La asistencia a la formación sobre prevención del fraude es solo una de las muchas herramientas disponibles para sensibilizar al personal en materia de prevención del fraude en una organización moderna. Como consecuencia de ello, el objetivo de aprendizaje de las estrategias de lucha contra el fraude es reforzar la sensibilización interna sobre cuestiones relacionadas con el fraude y no supone un objetivo del 100 % de asistencia del personal a la formación en prevención del fraude cada cinco años.

Todos los miembros del personal en el ámbito de las relaciones exteriores tienen acceso a distintas oportunidades de aprendizaje. Además, la Comisión ofrece un amplio abanico de herramientas y recursos para garantizar un acceso ilimitado en el tiempo y en la zona geográfica a la información necesaria sobre prevención del fraude. De hecho, la Comisión ofrece una serie de actividades y orientaciones adicionales para abordar cuestiones relacionadas con el fraude, entre ellas, una red de lucha contra el fraude con puntos de contacto designados para la lucha contra el fraude, presentaciones durante seminarios y reuniones pertinentes, comunicaciones al personal, manuales y orientaciones, páginas de intranet, encuestas, boletines informativos, misiones de supervisión, etc.

El sistema de información OPSYS no está plenamente operativo

Durante la visita del TCE, el personal de la delegación de la UE comunicó una serie de problemas con el programa informático OPSYS que habían provocado retrasos, perturbaciones en el buen funcionamiento de la delegación y un aumento en el consumo de recursos. Como observó el TCE, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación comunicó una serie de dificultades en la aplicación de OPSYS en su informe anual de actividades.

Sin embargo, la Comisión considera que estas dificultades no se tradujeron en datos poco fiables ni en información incompleta sobre la gestión. Inevitablemente, la introducción de OPSYS vino acompañada de importantes retos en el período de transición para las delegaciones de la UE, ya que hubo ciertos defectos técnicos, especialmente durante el ejercicio de previsión. Sin embargo, la Comisión tuvo conocimiento de estos problemas durante el período transitorio y tomó medidas para mitigar los riesgos conexos, en particular con la resolución de los defectos más problemáticos al final del proceso (validación de las previsiones).

3. Informes anuales de actividad y otros mecanismos de gobernanza

Informe anual de actividad de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y estudio del porcentaje de error residual

La Comisión considera que el estudio del porcentaje de error residual (PER) no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a una subestimación de los errores. Por el contrario, podría haber casos de sobreestimación. La extrapolación del error a las operaciones no comprobadas puede dar lugar, en realidad, a una sobreestimación del porcentaje de error, dado que el error

detectado en una línea presupuestaria determinada del informe financiero presentado por un beneficiario no está necesariamente generalizado en otras líneas presupuestarias.

Por lo que se refiere a la utilización del trabajo de otros, la Comisión recuerda que, de conformidad con la metodología del PER, el contratista puede basarse total o parcialmente en los resultados de las verificaciones de gastos llevadas a cabo por auditores independientes de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y en las auditorías del TCE. También es importante aclarar que la utilización total y parcial no son lo mismo, y que cada una de ellas requiere que se lleve a cabo un conjunto de medidas de prueba. La Comisión limita el número de casos de utilización plena en los estudios del PER, que siguen estando en consonancia con la media histórica (14 % en los estudios del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en 2021 y 2022).

El informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación también recuerda que el estudio del PER no es un encargo de fiabilidad ni una auditoría. El estudio del PER se basa en una metodología distinta y con una finalidad específica: medir el rendimiento global del sistema de control estimando un porcentaje de error residual representativo.

El porcentaje de error global de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación se basa en los errores detectados en todos los segmentos de gasto, en particular las subvenciones en régimen de gestión directa, que es el segmento de gasto que la Comisión considera de «riesgo medio». Sin embargo, se llevan a cabo controles adicionales de las subvenciones para calcular un porcentaje de error específico para este segmento de gasto, que se considera de «riesgo medio». Estos controles proporcionan información corroborativa que es importante para la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, ya que complementa la información relativa a las subvenciones procedente del principal porcentaje de error, en el que se incluyen algunas subvenciones.

En cuanto a los errores detectados por el TCE en la estimación de la capacidad correctora en el informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Comisión señala que, a pesar de sus controles de 298 órdenes de recuperación, tres de ellas se incluyeron incorrectamente en la estimación del importe de riesgo en el momento del pago de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. El valor total de estas tres órdenes de recuperación es de 745 285 EUR. El error dio lugar a una diferencia de 840 000 EUR en la estimación del importe de riesgo en el momento del pago: 46,99 millones EUR en lugar de 46,15 millones EUR, de un gasto pertinente total de 5 140 millones EUR.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

En cuanto a la recomendación n.º 2 del informe anual de 2019 del TCE, la Comisión recuerda que no aceptó la recomendación, por lo que dejó claro en las respuestas al informe anual de 2019 que no la aplicaría.

En relación con la recomendación n.º 1 del informe anual de 2020 del TCE, la Comisión intensificó la comunicación con las organizaciones internacionales en relación con el acceso del Tribunal a los documentos. La Comisión está trabajando activamente con las organizaciones internacionales correspondientes cuyas operaciones contribuyeron al porcentaje de error, tanto a través de soluciones prácticas como de un diálogo de alto nivel.

La cuestión de facilitar el acceso del TCE a los documentos también se ha debatido en las recientes reuniones del grupo de trabajo AMFA de la UE y las Naciones Unidas y en las reuniones bilaterales entre la Comisión y las organizaciones internacionales. También se incluye sistemáticamente en el diálogo periódico con los socios de la Comisión, como las organizaciones de las Naciones Unidas. La Comisión también ha facilitado los debates técnicos entre las Naciones Unidas y el TCE con vistas a garantizar la comprensión mutua de las limitaciones de todas las partes y determinar medidas concretas y prácticas para garantizar un acceso fácil a los documentos. En 2023, se reanudaron las formaciones conjuntas con el personal de las Naciones Unidas, y la Comisión también acordó con las Naciones Unidas crear grupos conjuntos de referencia para debatir periódicamente cuestiones de auditoría y control.

Sin embargo, en el caso de algunas organizaciones internacionales, en particular de la familia de las Naciones Unidas, facilitar un acceso más allá del «solo lectura» a sus documentos va en contra de sus normas internas.

La Comisión seguirá tomando medidas para encontrar soluciones prácticas y a largo plazo a estas cuestiones.

Recomendación 9.1 — Prevenir la modificación irregular de las propuestas en la fase de contratación

Reforzar los controles para evitar la alteración irregular de las propuestas en la fase de contratación al conceder subvenciones a partir de una convocatoria de propuestas.

(Fecha de aplicación prevista: junio de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación y reforzará las orientaciones pertinentes.

Recomendación 9.2 — Adoptar medidas para que el personal realice una evaluación de riesgos antes de pagar la prefinanciación sin garantía bancaria

Realizar evaluaciones de riesgos, tal como se exige en el manual de procedimiento, para garantizar que los pagos de prefinanciación de entre 60 000 y 300 000 EUR solo se realicen sin garantía bancaria si el riesgo se considera bajo.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación y recordará al personal las normas vigentes.

Recomendación 9.3 — Establecer un plazo adecuado para contratar directamente a contratistas a efectos de la verificación de gastos

Establecer un plazo adecuado para que los informes de verificación de los gastos emitidos por los contratistas para los contratos de subvención estén disponibles antes de tramitar los pagos o liquidar los gastos.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2025)

La Comisión **no acepta** esta recomendación. La Comisión considera que los procedimientos en vigor ya establecen el plazo adecuado. Cuando así lo exigen circunstancias específicas, las disposiciones contractuales permiten a la Comisión tramitar un pago basado en los controles efectuados por su personal.

Recomendación 9.4 — Mejorar los controles para excluir las órdenes de recuperación de la prefinanciación no utilizada del cálculo de la capacidad correctora

Mejorar los controles para excluir las órdenes de recuperación de la prefinanciación no utilizada del cálculo de la capacidad correctora de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

(Fecha de aplicación prevista: a partir del informe anual de actividades de 2023)

La Comisión **acepta** la recomendación.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO AL
INFORME ANUAL 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 10: Administración pública europea

10.9. De conformidad con el artículo 1 de la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400 (en lo sucesivo, «Reglamentación 400»), los grupos políticos gestionarán los fondos que les hayan sido asignados con arreglo a los principios de gestión indirecta de los fondos en aplicación por analogía del artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero. Dicha Reglamentación 400 sustituye a los «convenios de contribución» (a los que se refiere el artículo 155, apartado 6, del Reglamento Financiero).

La administración del Parlamento está sujeta al Reglamento Financiero y a sus normas en materia de contratación pública. No obstante, para los grupos políticos, y solo para ellos, la Mesa ha aprobado la Reglamentación 400, que contiene una serie de disposiciones específicas para los procedimientos de contratación pública que tienen en cuenta la capacidad administrativa de los grupos políticos.

El Parlamento toma nota de las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE). De conformidad con el artículo 1.4 de la Reglamentación 400, los grupos políticos serán responsables ante la Institución de la gestión de los créditos dentro de los límites de los poderes que les confiere la Mesa para la aplicación de dicha Reglamentación. Velarán por que estos créditos se gestionen de conformidad con dicha Reglamentación y tomarán las medidas adecuadas para impedir gastos no conformes con ella.

La administración del Parlamento ya ha realizado esfuerzos en el pasado para asistir a los grupos políticos con el fin de mejorar su gestión financiera interna y aumentará considerablemente su orientación a los grupos políticos.

10.10. El Parlamento toma nota de las observaciones del TCE.

10.11. El Parlamento toma nota de las observaciones del TCE.

10.12. El Parlamento está de acuerdo con la conclusión del TCE y propondrá deducir los importes correspondientes de los costes subvencionables durante el próximo ejercicio de cierre.

Recomendación 10.1 (Parlamento Europeo)

La administración del Parlamento acuerda aumentar su orientación a los grupos políticos sobre la correcta ejecución de los fondos con arreglo al Reglamento 400 y asistir a los grupos políticos con el fin de mejorar su gestión financiera interna. En particular, aclarará en mayor medida las directrices sobre contratación pública por parte de los grupos políticos y propondrá una mejor adaptación del Reglamento 400 al Reglamento Financiero.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 11: MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión reconoce el capítulo 11 del TCE relativo específicamente al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), con su modelo de financiación único.

De los 311 hitos y objetivos para los que se efectuaron pagos en concepto de ayudas no reembolsables en 2022, el TCE ha auditado 281 y ha detectado problemas de regularidad en 15 de ellos. Tras examinar detenidamente estos casos, la Comisión sostiene que considera correcta la evaluación original del «cumplimiento satisfactorio» y señala que las conclusiones del TCE de que algunos hitos y objetivos «no se habían cumplido satisfactoriamente» se basan principalmente en **diferencias en la interpretación de los requisitos legales o en diferencias en el juicio cualitativo**.

En un caso concreto, el TCE concluye que se ha producido una *doble financiación*, mientras que la medida en cuestión no tiene ningún coste en el marco del MRR. La Comisión subraya que, de acuerdo con la redacción del Reglamento del MRR, el concepto de doble financiación está explícitamente vinculado a los costes. Por definición, si el Estado miembro ha previsto que la medida se financie íntegramente con cargo a otras fuentes y, por tanto, no ha presentado ninguna estimación de costes como parte del plan de recuperación y resiliencia (PRR)[1], el MRR no cubre ningún coste de ejecución de la medida y no puede haber una «doble financiación». La Comisión subraya que las reformas son un criterio esencial para que la Comisión evalúe positivamente los planes de recuperación y resiliencia. Tal inclusión de reformas sin costes no aumenta la dotación financiera. Sin embargo, su inclusión en el plan garantiza su aplicación efectiva y oportuna.

Otras constataciones del TCE se refieren a si las medidas establecidas por el Consejo son *subvencionables*. Para cada una de estas constataciones, la Comisión no está de acuerdo con el criterio político del TCE y afirma que no hay ninguna razón para considerar que estas medidas no son subvencionables. Además, estas conclusiones no influyen, en opinión de la Comisión, en la legalidad y regularidad de los pagos. El artículo 24 del Reglamento del MRR[2] obliga a la Comisión a evaluar los hitos y objetivos establecidos por el Consejo en su decisión de ejecución del Consejo, y no a reevaluar la *subvencionabilidad* de las medidas establecidas en las Decisiones de Ejecución del Consejo adoptadas por este. Si se han cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos fijados por el Consejo en su decisión de ejecución, la Comisión debe pagar.

[1] En el marco del MRR, se pide a los Estados miembros que presenten una estimación de costes para cada medida que incluyan en su PRR. Esta estimación de costes también puede ser de 0 EUR si los costes se financian íntegramente con cargo a otras fuentes. La estimación de costes justifica la dotación global asignada al Estado miembro. La estimación de costes es el único momento en que el Estado miembro indica los costes a la Comisión, ya que los pagos posteriores se basan totalmente en el *rendimiento*, no en los costes incurridos.

[2] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Para cuantificar las repercusiones financieras de sus constataciones y establecer el nivel de materialidad, el TCE utiliza la metodología publicada por la Comisión para la suspensión parcial del pago. Aunque la Comisión mantiene su opinión de que los hitos y objetivos se habían evaluado correctamente como cumplidos satisfactoriamente, la Comisión observa que el TCE considera que las repercusiones financieras mínimas de las constataciones se aproximan al umbral de materialidad del TCE. Esta constatación del TCE se apoya en una muestra basada en el riesgo de 281 hitos y objetivos de un total de 311 para llegar a esta conclusión (anexo 11.1, apartado 8).

La Comisión señala además que, en consonancia con dicha metodología, habría aplicado ajustes de modo diferente para tener plenamente en cuenta los avances en la ejecución o la importancia de la medida, lo que habría dado lugar a un valor considerablemente inferior considerado erróneo.

En vista de ello, la Comisión no considera que se haya pagado erróneamente ningún hito u objetivo y, en consonancia con el informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros[3], la Comisión considera que en los pagos del MRR de 2022 hubo un bajo nivel de riesgo.

No obstante, la Comisión reconoce que pueden introducirse nuevas mejoras en su proceso de evaluación de los hitos y objetivos en el futuro y está introduciendo cambios para abordar estas constataciones. A este respecto, **la Comisión acepta en líneas generales las recomendaciones formuladas por el TCE en este capítulo**.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del TCE de que, en general, la Comisión ha aplicado eficazmente su plan de auditoría *ex post* y toma nota de que el TCE no planteó ninguna cuestión relacionada con el cumplimiento satisfactorio de los hitos de auditoría y control que se evaluaron durante 2022.

Por último, la Comisión desea destacar que el informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros[4] deja claro el trabajo realizado por la Comisión para obtener garantías razonables de que los sistemas de control de los Estados miembros cumplen sus obligaciones, en particular en materia de ayudas estatales y contratación pública. En concreto, siguiendo las recomendaciones del TCE y del Parlamento Europeo, la Comisión ha incrementado su trabajo en este ámbito. El informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros especifica detalladamente el trabajo realizado por los propios auditores de la Comisión, en particular el trabajo de auditoría sobre organismos que son comunes para el MRR y para los fondos de la política de cohesión, así como la forma en que la Comisión ha tenido en cuenta el trabajo de auditoría realizado por los organismos nacionales de auditoría.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

[3] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_es.

[4] https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_es.

Cumplimiento satisfactorio de los hitos u objetivos

La Comisión toma nota de que el TCE reconoce la amplia discrecionalidad que le confiere el Reglamento del MRR a la hora de evaluar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos (apartado 11.22). La Comisión hace uso de esa discrecionalidad al llevar a cabo la evaluación técnica del cumplimiento satisfactorio de acuerdo con los requisitos establecidos en las correspondientes decisiones de ejecución del Consejo y en consonancia con el Reglamento del MRR. La Comisión ha plasmado de forma transparente el ejercicio de esta discrecionalidad mediante la comunicación al Parlamento Europeo, a los Estados miembros, al TCE y al público en general de un marco para evaluar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos[5]. Todos los pagos se evalúan con arreglo a este marco, lo que garantiza la transparencia y la igualdad de trato. En consonancia con la aplicación del *principio de minimis* y los métodos de interpretación generalmente aplicables, pueden aceptarse desviaciones mínimas de los requisitos establecidos en la decisión de ejecución del Consejo en circunstancias específicas, como se explica en el marco. La Comisión recuerda la participación obligatoria del Comité Económico y Financiero, compuesto por todos los Estados miembros, que emite un dictamen sobre el cumplimiento satisfactorio y, por tanto, evalúa el modo en que la Comisión ha utilizado esta discrecionalidad en todos y cada uno de los casos. De acuerdo con una recomendación anterior del TCE[6], la Comisión informa de manera más transparente sobre cualquier uso de esta discrecionalidad. Esto permite a los Estados miembros emitir un dictamen positivo o negativo sobre el enfoque de la Comisión con respecto a cada hito y objetivo. Además, la Comisión recuerda que cada decisión de pago está sujeta al control de un comité de expertos de los Estados miembros en el marco del procedimiento de comitología. El Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, en el contexto de la preparación de su dictamen general de 2022, ha llevado a cabo un encargo específico que abarca una muestra de los pagos relacionados con el MRR auditados por el TCE en 2022. Durante este encargo, analizó la documentación clave en la que se basa el trabajo del TCE, así como la posición de los servicios de la Comisión.

Sobre la base de su marco para evaluar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos, la Comisión no comparte la evaluación del TCE de que, en el caso de ocho hitos y objetivos, no se habían cumplido satisfactoriamente los requisitos de la decisión de ejecución del Consejo (apartado 11.23). En la mayoría de los casos, el TCE cuestiona la interpretación de los requisitos establecidos por el Consejo que la Comisión y los Estados miembros aplicaron al evaluar el hito o el objetivo, o bien emite un juicio cualitativo diferente. La Comisión ha publicado de forma transparente su evaluación en cada caso, justificando su interpretación en consonancia con el marco aplicable, recibiendo tanto el dictamen favorable del Comité Económico y Financiero como del comité de comitología de expertos de los Estados miembros sobre su enfoque e interpretación de cada caso. La Comisión destaca que, en cada caso, las divergencias entre la evaluación de la Comisión y la del TCE son específicas del caso.

La Comisión toma nota de los casos en los que el TCE ofrece su propia interpretación jurídica, diferente, del hito u objetivo y, sobre esta base, establece que no se cumple un elemento que el TCE considera un requisito. El primer ejemplo del recuadro 11.1, apartado 11.23 (hito griego 42), ejemplifica un caso de este tipo: el TCE y la Comisión tienen una interpretación diferente de cuáles

[5] COM(2023) 99 final, anexo I.

[6] Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual de 2021, capítulo 10 «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», Recomendación 1.

de las decisiones ministeriales previstas en la Ley 4710/2020 son necesarias para «organizar el mercado de los vehículos eléctricos». De los dieciocho actos secundarios mencionados en el Derecho primario, la Comisión y el TCE coinciden en que seis no son pertinentes y no hace falta cumplirlos. Otros nueve son pertinentes para ambas instituciones y, de hecho, se han promulgado. Por último, las instituciones discrepan sobre los tres actos secundarios restantes: la Comisión considera que no son necesarios, mientras que el TCE considera que son necesarios, pero no estaban en vigor en el momento del pago, por lo que concluye que no se cumple el hito. La Comisión había señalado de forma transparente en su evaluación que dichos actos no estaban en vigor, pero no eran necesarios para organizar el mercado, ya que existían disposiciones legales vigentes que cubrían los tres elementos, posición sobre la que los Estados miembros emitieron un dictamen positivo. A pesar de ello, el TCE considera, no obstante, que el hito no se cumplió satisfactoriamente. Esto incluye, por ejemplo, la forma en que se instalarán los puntos de recarga en los asentamientos tradicionales (como los lugares del patrimonio arqueológico y cultural). La Comisión considera que el mercado de vehículos eléctricos en Grecia puede organizarse sin este elemento y que, sobre esta base, el hito fue considerado de manera acertada como cumplido satisfactoriamente.

El segundo ejemplo del recuadro 11.1, apartado 11.23 (hito rumano 142) ofrece otro caso en el que el TCE tiene una interpretación jurídica de los requisitos diferente a la de la Comisión y los Estados miembros. El TCE considera que un grupo de trabajo no estaba operativo, ya que en el momento del pago solo once de diecisiete personas estaban contratadas y la descripción del puesto de cuatro personas no exigía experiencia profesional ni formación académica en un ámbito que el TCE considera un requisito. La Comisión[7] no comparte este enfoque, en el que el hito exige que el grupo de trabajo esté operativo, y no considera que se requiera una dotación de personal completa para alcanzar este objetivo.

Subvencionabilidad de las medidas

El Reglamento del MRR contiene distintas condiciones de subvencionabilidad que deben respetarse durante la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia. Una de estas condiciones de subvencionabilidad es que las medidas hayan comenzado a aplicarse a partir del 1 de febrero de 2020[8]. En el contexto de la pandemia de COVID-19, los colegisladores establecieron esta **«cláusula de retroactividad»** para permitir a los Estados miembros adoptar inmediatamente medidas para hacer frente a la pandemia, aumentar la resiliencia y apoyar la recuperación de Europa, incluso antes de la entrada en vigor del propio Reglamento del MRR. Como condición totalmente independiente, el Reglamento del MRR exige que el Mecanismo no sustituya, salvo en casos debidamente justificados, **a los gastos presupuestarios nacionales recurrentes**. Esta cláusula no se refiere al momento en que se incurre en los gastos, sino que establece que el MRR no puede cubrir los gastos regulares anuales o mensuales, en los que el Estado miembro incurriría también sin el MRR. Una tercera condición de subvencionabilidad independiente es el **concepto específico del MRR de «adicionalidad» establecido en el artículo 9 del Reglamento del MRR:** «La ayuda concedida en el marco del Mecanismo se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e

[7] Evaluación preliminar de la Comisión Europea sobre la primera solicitud de pago presentada por Rumanía, 14 de septiembre de 2022.

[8] Artículo 17, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241: «Las medidas iniciadas a partir del 1 de febrero de 2020 podrán optar a financiación siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el presente Reglamento».

instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste»[9]. Esta cláusula garantiza que no se produzca una doble financiación entre el MRR y otros fondos de la UE. Sin embargo, no afecta a la financiación nacional: la contribución del MRR en el momento del pago se *convierte* en financiación nacional. Por consiguiente, nunca puede haber una «doble financiación» del MRR y de los fondos nacionales a nivel de los Estados miembros. Por lo tanto, la adicionalidad en el marco del MRR solo se refiere a la adicionalidad entre el MRR y otros fondos de la UE.

La Comisión y el TCE interpretan de forma diferente estas cláusulas y su momento de evaluación, lo que inevitablemente lleva a conclusiones divergentes. Por ejemplo, en el recuadro 11.2, apartado 11.26, el TCE señala que España había emprendido anteriormente el *tipo* de actividad que mide el objetivo. Sobre esta base, y no en función de los méritos de la medida subyacente, sino más bien teniendo en cuenta únicamente el objetivo específico, el TCE concluye que la medida incluida en el PRR es una «continuación de una actividad recurrente» y la declara no subvencionable, ya que sustituye a un gasto presupuestario nacional recurrente, incluso a pesar de que el Estado miembro no haya declarado ningún coste para la medida que deba cubrirse en el marco del plan de recuperación y resiliencia. El TCE adopta este enfoque en varios casos para declarar no subvencionables medidas (o partes de medidas). La Comisión toma nota de esta posición, pero recuerda que en el Reglamento del MRR no existe ninguna base para ello. Antes de que existiera el MRR, los Estados miembros emprendían acciones estándar y recurrentes cuyo nivel reforzado o mejora se incluían posteriormente en los planes de recuperación y resiliencia. La Comisión recuerda además que el Reglamento establece explícitamente que esos gastos presupuestarios nacionales recurrentes pueden incluirse en los planes de recuperación y resiliencia si están debidamente justificados. Asimismo, a medida que cambian las circunstancias, en particular en el contexto de las graves perturbaciones económicas y sociales provocadas por la pandemia de COVID-19, es posible que también hayan dejado de llevarse a cabo acciones previamente existentes sin que estas se incluyeran en el plan de recuperación y resiliencia.

Por último, la Comisión recuerda que, tras evaluar la subvencionabilidad de las medidas durante la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, el Consejo decide mediante una decisión de ejecución del Consejo si una medida es subvencionable o no. En la fase de pago, la Comisión no puede desautorizar al Consejo para decidir que una medida determinada no debe pagarse con cargo al MRR. A este respecto, mientras se cumplan satisfactoriamente los hitos y objetivos de la decisión de aplicación del Consejo, el pago correspondiente de la Comisión no puede verse afectado por un error.

Doble financiación

El MRR es un instrumento basado en el rendimiento, lo que quiere decir que el pago no se realiza en función de los costes, sino de los resultados obtenidos, medidos por hitos y objetivos. El único momento en que se tienen en cuenta los «costes» en el marco del MRR es cuando el Estado miembro presenta inicialmente su plan de recuperación y resiliencia. Esta «estimación de costes» sirve para establecer la dotación global de financiación para el Estado miembro. A fin de garantizar una aplicación eficiente y complementaria de los fondos de la Unión, el Reglamento del MRR prevé

[9] También se hace referencia en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241: «La ayuda del Mecanismo no sustituirá, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios y respetará el principio de adicionalidad de la financiación de la Unión a que se hace referencia en el artículo 9».

específicamente que las inversiones y reformas puedan recibir ayuda tanto del MRR como de otros fondos de la Unión, «siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste». La Comisión tuvo en cuenta esta disposición durante la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia y de las inversiones y reformas específicas presentadas por los Estados miembros. En particular, al presentar sus estimaciones de costes para las medidas en el marco del MRR, los Estados miembros declararon los «Costes estimados para los que se solicita financiación del MRR» y la «Financiación procedente de otras fuentes» (incluida la financiación «De otros programas de la UE») para los que no se solicitaba financiación del MRR. Esto permitió a la Comisión asegurarse sistemáticamente de que, cuando las inversiones o reformas estén respaldadas por otros instrumentos de la Unión, el MRR no cubra los mismos costes.

El MRR es un instrumento basado en el rendimiento en el que los pagos se realizan exclusivamente en función del cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos (Reglamento del MRR, artículo 24, apartado 1). La Comisión desea aclarar que, de conformidad con el artículo 5, la «no infracción del principio de doble financiación» es un principio horizontal que debe respetarse al aplicar el mecanismo. Cualquier caso real de doble financiación puede dar lugar a un «incumplimiento grave de las obligaciones» en virtud del acuerdo de financiación del MRR, en el que el Reglamento otorga a la Comisión el derecho a reducir y recuperar los fondos en tales circunstancias (Reglamento del MRR, artículo 22, apartado 5). En consecuencia, la Comisión no considera que la «no infracción del principio de doble financiación» sea una condición para el desembolso del MRR, como se indica en el apartado 11.11 del informe del TCE, que afecte a la regularidad de los pagos (apartado 11.19). La ya mencionada separación entre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos y las disposiciones para evitar la doble financiación no es solo un requisito del Reglamento del MRR, sino que es inherente a la naturaleza de los hitos y objetivos. La Comisión está totalmente de acuerdo con la afirmación del TCE de que, en esencia, la misma prestación no puede financiarse dos veces con cargo al presupuesto de la UE, ya sea a través de un instrumento de financiación basado en los costes o no basado en ellos. No obstante, la Comisión recuerda que el MRR no «financia» hitos u objetivos, que son «las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión» (Reglamento del MRR; artículo 2, apartado 4) y no acciones financiables en sí mismas. El hecho de que un elemento se mencione (o se exija) como parte de un hito u objetivo, como la entrada en vigor de una ley o las investigaciones fiscales emprendidas por las autoridades, no puede interpretarse de ninguna manera jurídica o práctica en el sentido de que esté «financiado» por el MRR. Como se ha recordado anteriormente, la financiación del MRR se determina sobre la base de los costes estimados.

En el caso de una reforma eslovaca para la preparación de proyectos de inversión en transporte, el TCE reconoce que se incluyeron costes cero en el plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro correspondiente. No obstante, el TCE concluye que se trata de un caso de doble financiación, ya que un informe específico previsto para el hito se elaboró con la ayuda de otro fondo de la Unión (apartado 11.30). La Comisión no ve ninguna prueba de doble financiación de este informe y subraya que el enfoque del TCE en este caso es contrario al texto del Reglamento del MRR, que establece que la ayuda de la Unión a una única medida puede proceder de múltiples instrumentos siempre que no cubran los mismos costes. Por definición, si el Estado miembro indicó que una reforma o inversión específica se financiaría íntegramente sin la contribución del MRR, no puede haber «doble financiación», incluso si otro fondo financia su ejecución en parte o en su totalidad, ya que el MRR no ha cubierto ningún coste. Al margen de consideraciones jurídicas, esto implicaría que no podría existir la complementariedad entre el MRR y otros instrumentos de la Unión, tal como permite el

Reglamento[10], y se reduciría con ello la incidencia del gasto presupuestario de la Unión, lo que la Comisión consideraría profundamente lamentable. El hecho de que un PRR pueda incluir objetivos o hitos vinculados a medidas de «coste cero» no implica que el MRR cubra los costes relacionados con dichas medidas.

Revocación de una medida

A medida que los Estados miembros siguen aplicando sus planes de recuperación y resiliencia, es imprescindible que no revoquen los hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad. La Comisión está de acuerdo con el TCE en que es importante proporcionar orientaciones claras y está elaborando orientaciones y procedimientos internos para el caso de que un Estado miembro revoque un hito u objetivo para el que ya se haya efectuado un pago (por ejemplo, derogando una reforma).

La Comisión considera que cualquier enfoque que la Comisión siguiera si se le presentara la posible revocación de un hito u objetivo que se hubiera cumplido satisfactoriamente y se hubieran efectuado los pagos correspondientes, debería integrarse en los requisitos jurídicos que se derivan del Reglamento del MRR. Esto incluye que los hitos y objetivos no hayan sido revocados por el Estado miembro interesado (artículo 24, apartado 3). Cuando el Estado miembro interesado no revoca un hito u objetivo (por ejemplo, una catástrofe natural destruye una inversión que se había creado), la Comisión no considera que se haya producido una «revocación» en el sentido del Reglamento del MRR.

En el caso específico del recuadro 11.3, apartado 11.33 (objetivo italiano M1C1-54) en relación con un objetivo relativo al número de «procedimientos de contratación completados» para expertos, el TCE confirma la evaluación de la Comisión de que el objetivo se cumplió como parte de la primera solicitud de pago. Sin embargo, el TCE informó a la Comisión de que considera que la decisión de ejecución del Consejo exige explícitamente que los expertos se desplieguen durante un período de 3 años y, dado que el nivel de dotación de 1 000 expertos no se mantuvo plenamente, concluye que el objetivo se había revocado en el momento del segundo pago a Italia. La Comisión considera que el objetivo específico se refería a los procedimientos de contratación, no a un nivel permanente de personal, y que incluso si el TCE considera que se pretende mantener un nivel determinado de dotación de personal, el Estado miembro no puede evitar algunas fluctuaciones de dicho nivel, por ejemplo, si los expertos cambian de puestos. Como tal, la Comisión no considera que el Estado miembro haya «revocado» este objetivo debido a la reducción temporal del personal empleado. En particular, el Estado miembro actuó con prontitud para sustituir mediante la contratación de nuevo personal, a las personas que se habían marchado, como reconoce el TCE. Desde una perspectiva general, imponer el requisito de que los acontecimientos ajenos al control del Estado miembro equivalgan a una revocación, incluso si el Estado miembro está tomando medidas para hacer frente a la situación, iría más allá de los requisitos de la legislación.

Otras cuestiones

La Comisión desea recordar que la calidad y exhaustividad de la declaración de gestión es responsabilidad de los Estados miembros. Al mismo tiempo, la Comisión reconoce que no todos los Estados miembros incluyeron reservas en sus declaraciones de gestión (apartado 11.35) cuando se produjeron ligeros retrasos en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos; o cuando las pruebas no se presentaron hasta después de la presentación de la solicitud de pago. La Comisión

[10] La complementariedad se exige explícitamente en los artículos 9 y 28 del Reglamento (UE) 2021/241.

hará un seguimiento de estos casos y coincide con el TCE en que esto no ha afectado al cumplimiento de los hitos y objetivos en cuestión.

2. Evaluación del TCE de los sistemas de seguimiento y control seleccionados

Evaluaciones ex ante *de la Comisión*

La Comisión recuerda que, durante la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, tal como exige el Reglamento del MRR, la Comisión ha comprobado la subvencionabilidad de todas las medidas (inversiones y reformas) incluidas en los planes. De conformidad con el Reglamento, esta evaluación de la subvencionabilidad de cada medida tiene lugar durante la aprobación del plan de recuperación y resiliencia, ya que cada inversión o reforma puede tener múltiples hitos y objetivos para el seguimiento de su ejecución. El TCE considera una limitación que las verificaciones *ex ante* de la Comisión no detectaran casos de medidas «no subvencionables» (apartados 11.38 y 11.39). La Comisión recuerda los puntos de la sección 1 y, en particular, que el Consejo establece las medidas tras una evaluación de la subvencionabilidad cuando se presentan inicialmente los planes de recuperación y resiliencia. Por lo tanto, la Comisión no comparte la opinión del TCE, ya que llevaría a la Comisión a cuestionar la decisión de ejecución del Consejo. Tampoco existe una base jurídica ni un requisito para repetir la evaluación de la subvencionabilidad de cada medida en la evaluación de cada hito y objetivo. Repetir la evaluación en cada ocasión también daría lugar a una utilización ineficaz de los recursos.

El TCE también considera una limitación que, durante su evaluación *ex ante*, la Comisión no detectara lo que el TCE considera una revocación. La Comisión recuerda su explicación anterior y no está de acuerdo en que se haya producido una revocación.

Auditorías ex post *de la Comisión*

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del TCE de que, en general, la Comisión ha aplicado eficazmente su plan de auditoría *ex post*.

Por lo que se refiere a las auditorías *ex post* de la Comisión sobre hitos y objetivos, dado que el TCE llegó a conclusiones de hitos y objetivos «no cumplidos satisfactoriamente» en el caso de hitos y objetivos que también habían sido auditados por la Comisión, considera que las auditorías de la Comisión deberían haber detectado los mismos problemas. Como norma básica de auditoría, la Comisión tiene en cuenta las distintas bases jurídicas, es decir, la decisión de ejecución del Consejo por la que se aprueban los planes y las decisiones de la Comisión por las que se aprueban los pagos. La Comisión no comparte la opinión del TCE de que estos hitos y objetivos no se cumplieron satisfactoriamente en la evaluación inicial y, por tanto, tampoco considera que tales problemas debieran haberse detectado en las auditorías *ex post* ni representen una deficiencia en sus controles *ex post*.

En cuanto a la utilización de auditorías *ex post* para supervisar las revocaciones, la Comisión ha venido realizando en la práctica controles basados en el riesgo para comprobar si los objetivos auditados previamente y evaluados como cumplidos satisfactoriamente no han sido revocados después del pago. No obstante, la Comisión acepta que esto no se ha codificado en sus procedimientos de auditoría *ex post*. La Comisión también señala que el TCE considera que las auditorías *ex post* de los

hitos y objetivos deberían verificar las condiciones de subvencionabilidad relacionadas con las medidas subyacentes. En consonancia con lo anterior (véase la sección «Subvencionabilidad de las medidas»), la Comisión no puede aceptar este punto.

Establecimiento y funcionamiento de los sistemas de los Estados miembros

El Reglamento del MRR prevé explícitamente en su artículo 19 una evaluación *ex ante* de los planes de recuperación y resiliencia, lo que incluye los sistemas de seguimiento y control. En el contexto de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, cuando resultó pertinente, los Estados miembros se comprometieron a adoptar medidas adicionales e introdujeron «hitos de auditoría y control» específicos, a fin de garantizar la plena adecuación de los sistemas para proteger los intereses financieros de la Unión. Lógicamente, la aplicación efectiva de esos sistemas es posterior a su diseño y evaluación iniciales. El propio Reglamento del MRR establece una base jurídica con la finalidad exclusiva de introducir tales hitos[11]. El TCE considera «un riesgo para la regularidad de los pagos del MRR y para la protección de los intereses financieros de la UE» que se hayan introducido hitos de control (apartado 11.49). La Comisión señala que la misma cuestión ya se planteó en el Informe Especial 07/2023 del TCE, al que la Comisión ha aportado respuestas por escrito que abordan este punto[12]. La Comisión recuerda, además, que una evaluación *ex ante* y las disposiciones sobre retroactividad del MRR implican que, por su diseño, los sistemas de control no pueden estar plenamente implantados en el momento en que empiezan a aplicarse los planes.

Cada uno de estos hitos debe ser exclusivo del contexto del Estado miembro y de su sistema de control. Por tanto, la Comisión no comparte la afirmación del TCE de que «no hay justificación» para que estos hitos difieran (apartado 11.50). La Comisión recuerda, además, que su evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, en particular la introducción de tales hitos, se ha tratado ampliamente en anteriores informes del TCE, por ejemplo, en el Informe Especial 21/2022 («Evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia»), y el TCE concluyó que «la Comisión gestionaba eficazmente el proceso de evaluación»[13].

La Comisión toma nota de que el TCE no planteó ninguna cuestión relacionada con el cumplimiento satisfactorio de los hitos de auditoría y control evaluados durante 2022. La Comisión lo acoge con satisfacción y considera que dichos hitos son pasos importantes en la aplicación del sistema de control del MRR.

No es infrecuente encontrar diferencias entre el diseño inicial y la aplicación real de los sistemas. A tal efecto y para confirmar la aplicación de sistemas adecuados, la Comisión lleva a cabo auditorías de sistemas de cada Estado miembro y trabajos de auditoría adicionales basados en el riesgo para verificar la conformidad de los sistemas con los requisitos reglamentarios. A finales de 2022, la Comisión había realizado dieciséis auditorías de sistemas que abarcaban sesenta y cuatro ministerios y agencias. En su caso, se formularon recomendaciones de mejora cuya aplicación efectiva es objeto de un seguimiento activo por parte de la Comisión.

[11] Artículo 20, apartado 5, letra e), del Reglamento (UE) 2021/241.

[12] Las respuestas al IE 07/2023 están disponibles en el sitio web del TCE, ref. sección II.1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_ES.pdf.

[13] Apartado 113 del Informe Especial 21/2022.

En cuanto al sistema de recogida de datos de Francia (apartado 11.53), la Comisión observa que las autoridades francesas han tomado medidas para mejorar las deficiencias detectadas por los auditores nacionales y de la Comisión. La Comisión observa también que el TCE no ha recibido la información solicitada en relación con algunas de sus peticiones de información dirigidas a las autoridades francesas.

3. Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento

La Comisión ha tenido en cuenta las preocupaciones expresadas por el TCE[14] y el Parlamento Europeo[15] al a) alinear la redacción de la declaración de fiabilidad del director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros con la utilizada por todos los demás directores generales de la Comisión, y b) proporcionar más detalles en el informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros sobre el trabajo realizado por la Comisión, en particular en relación con la protección de los intereses financieros de la Unión. El informe anual de actividades especifica detalladamente el trabajo realizado por los propios auditores de la Comisión, en particular el trabajo de auditoría sobre organismos que son comunes para el MRR y para los fondos de la política de cohesión, así como la forma en que la Comisión ha tenido en cuenta el trabajo de auditoría realizado por los organismos nacionales de auditoría. A este respecto, como ocurre con todas las declaraciones de fiabilidad presentadas por cada director general de la Comisión, la declaración de fiabilidad del director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros debe leerse junto con la totalidad del informe anual de actividades. De ahí que la declaración de fiabilidad se publique como parte del informe anual de actividades.

Si bien el TCE llama la atención sobre determinados elementos de la declaración de fiabilidad que proceden directamente del Reglamento del MRR, el informe anual de actividades describe de forma clara y exhaustiva el trabajo que ha realizado la Comisión para obtener garantías razonables de que los sistemas de control de los Estados miembros cumplen sus obligaciones, en particular las relativas a las ayudas estatales y la contratación pública.

En el informe anual de gestión y rendimiento, para el MRR, la Comisión utiliza el nivel de riesgo comunicado por la DG Asuntos Económicos y Financieros en su informe anual de actividades, que se sometió a una revisión de calidad minuciosa y estructurada. Sobre la base del trabajo realizado, la Comisión considera que el bajo nivel de riesgo presentado en el informe anual de gestión y rendimiento para el MRR es representativo. Esta estimación se basa en una metodología que permite a la Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la Unión, identificar y distinguir entre áreas de alto, medio y bajo riesgo y, por consiguiente, centrar los esfuerzos de la Comisión en la mitigación de los riesgos.

[14] Informe Especial 07/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo: «Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», aprobado el 8 de marzo de 2023.

[15] Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2023, que contiene las observaciones que forman parte integrante de las Decisiones sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2021.

4. Conclusiones y materialidad de los errores

La Comisión toma nota de que el TCE no proporciona un porcentaje de error, pero considera que las «repercusiones financieras mínimas» de sus constataciones se aproximan a su umbral de materialidad del 2 %. La Comisión observa, además, que el TCE auditó 281 hitos y objetivos de un total de 311, de los que 281 se eligieron en función del riesgo (anexo 11.1, apartado 8). La Comisión acoge con satisfacción que, al estimar las repercusiones financieras, el TCE aplique la metodología de la Comisión para determinar las suspensiones de pagos[16] y que la cuantificación se haya debatido con la Comisión. Sin embargo, la Comisión discrepa en algunos puntos con la forma en que el TCE ha aplicado la metodología de suspensión de la Comisión para determinar las repercusiones financieras. Aunque la Comisión mantiene su opinión de que los hitos y objetivos se evaluaron correctamente como cumplidos satisfactoriamente, si hubiera tenido que aplicar esta metodología en tales casos, habría confirmado la conclusión del ordenador delegado en el informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros de que los pagos de ayudas no reembolsables del MRR de 2022 estaban sujetos a un bajo nivel de riesgo.

Más allá de las discrepancias con las constataciones que, como ya se ha expresado en las secciones anteriores, se basan principalmente en diferencias de interpretación o de juicio, la Comisión observa lo siguiente:

Por lo que se refiere a las constataciones de hitos y objetivos «no cumplidos» y «revocados», la Comisión entiende que el TCE no aplica la metodología de la misma manera que lo haría la Comisión. En particular, en consonancia con la discrecionalidad prevista en el Reglamento del MRR para la evaluación por parte de la Comisión del cumplimiento satisfactorio, la metodología prevé la discrecionalidad de la Comisión para aplicar coeficientes al alza y a la baja y ajustes al alza y a la baja. Dichos ajustes se aplican, por ejemplo, para reflejar que una reforma es de menor importancia o que el Estado miembro ha realizado progresos sustanciales hacia la consecución del objetivo general de la reforma. Dependiendo del uso de los coeficientes y ajustes, puede haber diferentes estimaciones de las repercusiones financieras estimadas para las mismas constataciones.

Por lo que se refiere a las constataciones de medidas no subvencionables, la Comisión considera que, de confirmarse realmente, tales «medidas no subvencionables» deberían corregirse suprimiéndolas de las decisiones de ejecución del Consejo. Como todas las medidas afectadas por este tipo de constatación no tienen ningún coste para el MRR, las repercusiones financieras serían de 0 EUR.

En cuanto a la constatación de «doble financiación», la Comisión sostiene que el MRR no «financia» hitos u objetivos, que son «las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión» (Reglamento del MRR; artículo 2, apartado 4) y no acciones financiables en sí mismas. Por tanto, la Comisión no considera que una medida de «coste cero» pueda implicar una «doble financiación» por parte del MRR y de otro fondo de la Unión. Las repercusiones financieras de la doble financiación implicarían una corrección de los fondos desembolsados dos veces, lo que en tal caso ascendería a 0 EUR.

En resumen, la Comisión considera que, en cualquier caso, solo puede considerarse que las constataciones de los dos primeros tipos («no cumplidos satisfactoriamente» y «revocados»)

[16] COM(2023) 99 final, ANEXO II - Metodología de la Comisión para determinar la suspensión de los pagos en virtud del Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

repercuten en el nivel de materialidad. Además, la Comisión considera que, incluso si se aceptaran las constataciones subyacentes, las repercusiones estarían muy por debajo del nivel de materialidad.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 11.1 — Mejorar las evaluaciones preliminares y las auditorías *ex post*

Se recomienda a la Comisión lo siguiente:

a) cubrir en sus evaluaciones preliminares y auditorías *ex post* el cumplimiento del período de subvencionabilidad y el principio de no sustitución de los gastos presupuestarios nacionales recurrentes;

b) revisar sus procedimientos de auditoría *ex post* de modo que prevean controles para verificar si los objetivos auditados previamente evaluados como cumplidos no se revocaron después del pago.

(Fecha de aplicación prevista: inmediatamente)

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación, para futuras presentaciones de solicitudes de pago.

La Comisión recuerda en primer lugar que, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento del MRR, la legalidad y regularidad de los pagos del MRR se basan únicamente en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos. Una recomendación de «ampliar» el ámbito de aplicación fuera de este contexto va más allá de lo prescrito por la base jurídica.

La Comisión **acepta** incluir verificaciones en su trabajo *ex ante* sobre si las pruebas que se presentan para cumplir un hito u objetivo se encuentran fuera del período de subvencionabilidad. La Comisión considera que ya forma parte del ámbito de sus auditorías *ex post* comprobar si las pruebas presentadas por un Estado miembro se encuentran fuera del período de subvencionabilidad.

La Comisión también **acepta** revisar sus procedimientos de auditoría *ex post* de modo que prevean controles para verificar si los objetivos auditados previamente evaluados como cumplidos no se revocaron después del pago.

Sin embargo, la Comisión **no acepta** emprender, en el contexto del trabajo sobre la legalidad y regularidad de los *pagos*, una reevaluación de los requisitos que el Reglamento aplica a la evaluación inicial del plan de recuperación y resiliencia. En particular, la Comisión no tiene base jurídica ni, por lo tanto, puede esperarse que lleve a cabo una reevaluación de la subvencionabilidad de las medidas del plan de recuperación y resiliencia establecidas en las decisiones de ejecución del Consejo y consideradas subvencionables por estas. Por ello, no acepta volver a cuestionar con cada pago, tanto en su trabajo *ex ante* como *ex post*, si se cumple el principio de no sustitución de los gastos presupuestarios nacionales recurrentes.

Recomendación 11.2 — Verificar que todos los hitos y objetivos están claramente definidos al revisar los planes

Sobre la base de la experiencia adquirida durante la ejecución del MRR, verificar que los planes revisados definen claramente todos los hitos y objetivos y que todos los elementos clave de una medida están cubiertos por hitos y objetivos.

(Fecha de aplicación prevista: inmediatamente)

La Comisión **acepta** esta recomendación para las próximas revisiones de los planes de recuperación y resiliencia.

La Comisión destaca que para hacer una propuesta que modifique elementos de una decisión de ejecución del Consejo se requiere una justificación jurídica para tales cambios. En consecuencia, la Comisión acuerda revisar las definiciones de las descripciones de las medidas y los requisitos en materia de hitos y objetivos para las nuevas medidas y, en su caso, para las medidas existentes para las que un Estado miembro haya presentado un plan modificado o revisado y para las que una base jurídica justifique cambios en la medida como parte de una revisión específica del plan de recuperación y resiliencia.

Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2022

Índice

Página

Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2022 504

Respuestas de la Comisión Europea 540

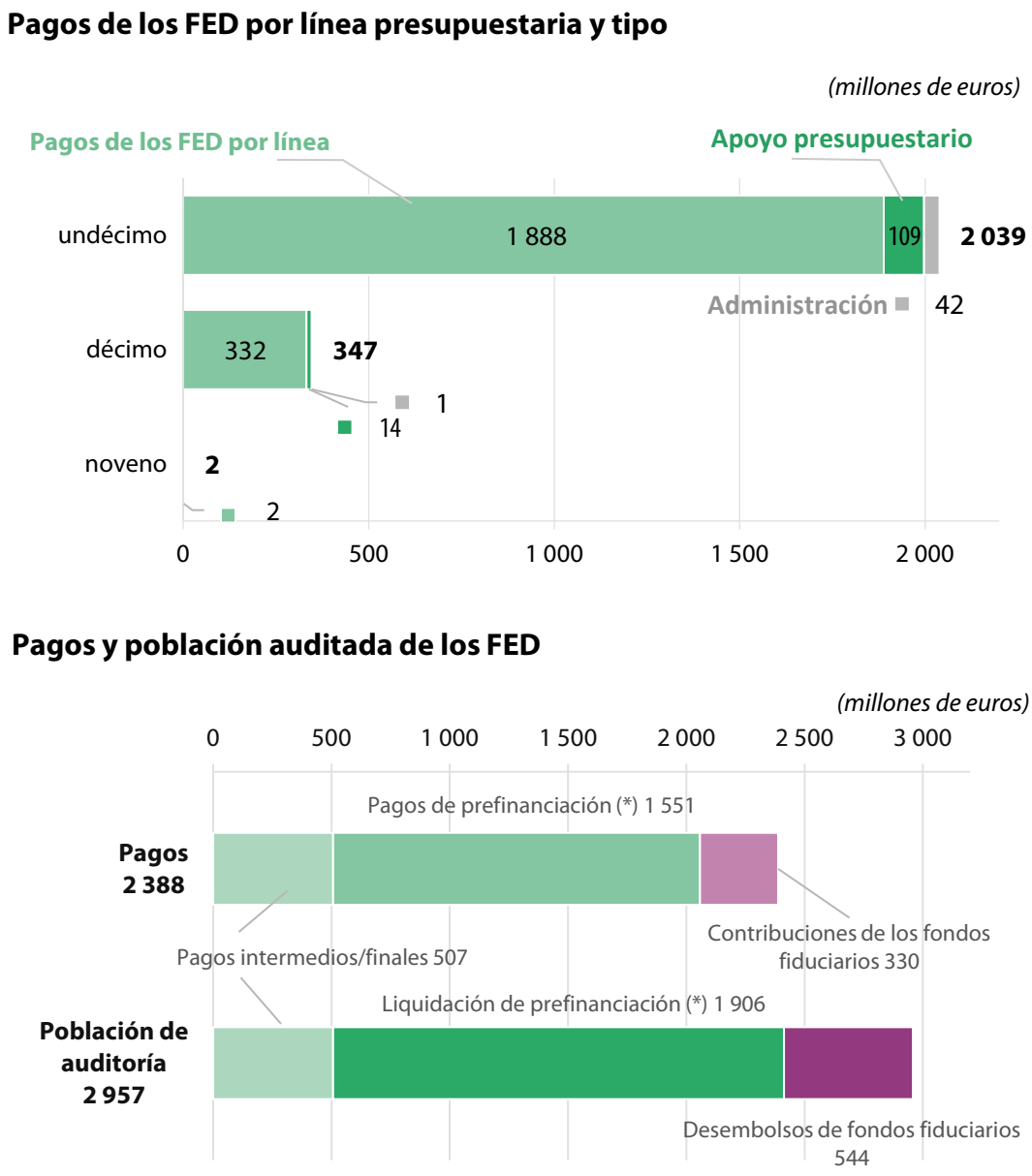
Índice

	Apartados
Introducción	01-07
Descripción sucinta de las tareas realizadas	02-07
Ejecución financiera de los noveno, décimo y undécimo FED	08-11
Declaración de fiabilidad relativa a los FED	I.-38
Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo relativa al noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo	I.-XXI.
Información justificativa de la declaración de fiabilidad	12-38
Alcance y enfoque de la fiscalización	12-16
Fiabilidad de las cuentas	17-19
Regularidad de las operaciones	20-38
Conclusión y recomendaciones	39-44
Conclusión	39-40
Recomendaciones	41-44
Evaluación de los indicadores de rendimiento de los proyectos durante nuestras visitas de auditoría	45-46
Anexos	
Anexo I – Pago de los FED en 2022 por región principal	
Anexo II – Estado de ejecución de los planes de acción	
Anexo III – Seguimiento de las recomendaciones	

Introducción

01 El presente informe anual recoge nuestras conclusiones sobre los noveno, décimo y undécimo[1] Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En la ***ilustración 1*** se ofrece una síntesis de las actividades y el gasto en este ámbito en 2022

Ilustración 1 – Fondos Europeos de Desarrollo: síntesis de la actividad financiera en 2022



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el ***anexo 1.1***, apartado ***18***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de 2022 del noveno, décimo y undécimo FED.

Descripción sucinta de las tareas realizadas

02 Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), creados en 1959 fuera del presupuesto general de la UE, fueron los principales instrumentos por los que la Unión Europea (UE) financió la cooperación al desarrollo con países de África subsahariana, del Caribe y del Pacífico (ACP), y *países y territorios de ultramar (PTU)* hasta el final de 2020. El undécimo FED[2] abarca el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. El marco que regulaba las relaciones de la UE con los países ACP y los PTU era un *acuerdo de asociación* firmado en Cotonú (en lo sucesivo, «*Acuerdo de Cotonú*») el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años. La aplicación de sus disposiciones se ha prorrogado, y actualmente es válido hasta el 30 de junio de 2023. El objetivo principal del FED era reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza, de conformidad con el objetivo principal de la cooperación al desarrollo establecido en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

03 Para el MFP 2021-2027, la cooperación al desarrollo con países y regiones ACP se sufraga con el *Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global («IVCDCI/Europa Global»)*, y la cooperación con los PTU se ha incorporado a la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia. No obstante, los FED noveno, décimo y undécimo no se han integrado en el presupuesto general de la UE, y siguen aplicándose y siendo objeto de informes por separado hasta su cierre.

04 En 2019, la Comisión cerró las últimas *operaciones* pendientes de los proyectos del octavo FED. Todos los saldos y *liberaciones* se trasladaron al noveno FED. En 2021, la Comisión anunció el cierre contable y operativo del octavo FED y cerró todos los contratos y decisiones financieras en las cuentas del FED.

05 Los FED reúnen las siguientes características específicas:

a) se financian directamente con las contribuciones de los Estados miembros y del Reino Unido basadas en cuotas o «claves de contribución» establecidas por los Gobiernos nacionales en el Consejo de la Unión Europea en posteriores acuerdos internos celebrados entre los representantes de los Estados miembros de la UE reunidos en el seno del Consejo;

b) son gestionados por la Comisión, fuera del marco del presupuesto general de la UE, y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI);

---

[2] *Ibíd*.

c) debido a su carácter intergubernamental, el Parlamento Europeo desempeña 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 es la autoridad de *aprobación de la gestión*, salvo en el caso del Instrumento de Ayuda a la Inversión, que es gestionado por el BEI y por lo tanto queda fuera del ámbito de la auditoría del Tribunal[3]. En 2012, un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo (artículo 134 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo) establece normas relativas a nuestra auditoría de estas operaciones.

d) el principio de *anualidad* no se aplica a los FED: los acuerdos FED solían celebrarse para un período de *compromiso* de cinco a siete años, y los pagos pueden efectuarse durante un período mucho más dilatado.

06 La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG Asociaciones Internacionales). Una pequeña proporción (5 %) del gasto del FED de 2022 fue gestionada por la Dirección General (DG) de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

07 El gasto cubierto por el presente informe se ejecuta en 78 países (véase el ***anexo I***) mediante una amplia gama de métodos, como contratos de obras, suministros y servicios; *subvenciones*; *apoyo presupuestario*; *estimaciones de programas*, y *convenios de contribución y de delegación* celebrados con entidades *evaluadas por pilares* (por ejemplo, instituciones internacionales).

[3] Artículos 38, 42 a 44 y 52 del Reglamento (UE) 2018/1877 por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo.

Ejecución financiera de los noveno, décimo y undécimo FED

08 El presupuesto del noveno FED (2000-2007) ascendía a 13 800 millones de euros, y el del décimo FED (2008-2013), a 22 700 millones de euros.

09 El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED (2015-2020) entró en vigor el 1 de marzo de 2015. Entre 2013 y 2015 se comprometieron fondos a través de un *crédito-puente* para garantizar la continuidad hasta que fuera ratificada por el undécimo FED. El undécimo FED aporta 30 500 millones de euros, de los que 29 100 millones se han asignado a los países ACP, 400 millones a los PTU; y 1 000 millones a costes administrativos.

10 En el ***recuadro 2*** se recoge la utilización de los recursos del FED en el año 2022 y de forma acumulada para los noveno, décimo y undécimo FED.

Ilustración 2 – Uso de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2022*

(millones de euros)

	Situación al final de 2021		*Ejecución presupuestaria durante el ejercicio de 2022 (neto)[6]*				*Situación al final de 2022*				
	Importe total	Porcentaje de ejecución[2]	***Noveno FED[3]***	***Décimo FED***	***Undécimo FED[3]***	***Importe total***	***Noveno FED***	***Décimo FED***	***Undécimo FED***	***Importe total***	*Porcentaje de ejecución[2]*
A – RECURSOS[1]	**66 092**		***-20***	***337***	***-721***	***-404***	***15 245***	***21 284***	***29 157***	***65 686***	
B – UTILIZACIÓN											
1. Compromisos globales[4]	***65 348***	***98,9 %***	***-5***	***356***	***-18***	***333***	***15 245***	***21 162***	***29 275***	***65 682***	**100,0 %**
2. Compromisos individuales[5]	***63 040***	**95,4 %**	***-1***	***241***	***611***	***851***	***15 244***	***20 841***	***27 806***	***63 891***	**97,3 %**
3. Pagos	***55 046***	**83,3 %**	***2***	***347***	***2 039***	***2 388***	***15 218***	***20 302***	***21 912***	***57 432***	**87,4 %**
C – Compromisos pendientes (B1-B3)	**10 302**	**15,6 %**					***27***	***860***	***7 363***	***8 250***	**12,6 %**
D - Saldo disponible (A-B1)[7]	**744**	**1,1 %**					***0***	***122***	***-118***	***4***	**0,0 %**

* Cifras redondeadas.

1 Incluye dotaciones iniciales de los noveno, décimo y undécimo FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

2 En porcentaje de los recursos.

3 Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

4 Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación de la Comisión.

5 Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales con los beneficiarios de los proyectos.

6 Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

7 El saldo disponible incluye la «reserva no movilizable» (no utilizable sin la decisión unánime del Consejo).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de 2022 del noveno, décimo y undécimo FED. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el BEI.

11 Cada año, la DG Asociaciones Internacionales establece *indicadores clave de resultados* y sus correspondientes metas relativos a la *buena gestión financiera* y al uso eficiente de los recursos. Los indicadores y las metas conexas abarcan todo el ámbito de responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, que comprende el presupuesto general de la UE, los FED y los fondos fiduciarios de la UE. En 2022, la DG Asociaciones Internacionales alcanzó sus objetivos de reducir la prefinanciación «antigua» (es decir, la prefinanciación no liquidada después de 2 años) en un 40 % con respecto a 2021 y mantener por debajo del 13 % la proporción de contratos pendientes vencidos (es decir, los que no se han cerrado tras el final de sus actividades operativas) en su cartera. Para el indicador clave de rendimiento sobre la reducción de los compromisos no utilizados, su resultado fue ligeramente inferior al objetivo (véase el ***recuadro 1***).

Recuadro 1

Indicadores clave de resultados (ICR) sobre la reducción de antiguas prefinanciaciones, compromisos no utilizados y proporción de contratos vencidos abiertos

En 2022, la DG Asociaciones Internacionales decidió fijar un nuevo objetivo para los ICR relativo a la reducción de la antigua prefinanciación (ICR 10), aumentándola del 35 % al 40 %. También superó la meta, logrando el 54,31 % de los FED y el 52,51 % en todo su ámbito de responsabilidad. Este ICR tiene en cuenta el importe de cada operación de prefinanciación, pero ignora el número de años para los que ha permanecido abierto. Como consecuencia de ello, el logro de este ICR por parte de la DG Asociaciones Internacionales no reflejó las dificultades que había encontrado para *liquidar* operaciones de prefinanciación anteriores, algunas de las cuales habían estado abiertas hasta doce años (véase el apartado ***19***). Del mismo modo, la DG Asociaciones Internacionales estableció un nuevo objetivo para el indicador clave de rendimiento sobre la proporción máxima de contratos pendientes vencidos en su cartera (ICR 11), reduciéndolo del 15 % al 13 %. Una vez más superó el objetivo, tanto para los FED (10,56 %) como para el presupuesto general de la UE (8,39 %).

La DG Asociaciones Internacionales mantuvo el objetivo del año anterior del 35 % respecto a sus ICR en cuanto a la reducción de compromisos no utilizados. Alcanzó este objetivo para los FED (36,83 %), pero no para el presupuesto general de la UE (34,85 %) debido a problemas técnicos con el sistema informático OPSYS[4].

[4] En el ***recuadro 4*** del ***capítulo 9*** se ofrecen más detalles sobre las cuestiones técnicas con OPSYS.

Declaración de fiabilidad relativa a los FED

Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo relativa al noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo

Opinión

I. Hemos auditado:

a) las cuentas anuales del noveno, décimo y undécimo Fondo Europeo de Desarrollo, compuestas por el balance financiero, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos, y el informe sobre la ejecución financiera para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022, que han sido aprobadas;

b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes cuya gestión financiera corresponde a la Comisión[5].

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En nuestra opinión, las cuentas anuales del noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2022 y los resultados de sus operaciones, el flujo de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con el reglamento financiero de los FED y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

[5] De conformidad con los artículos 43, 48, 49, 50 y 58 del reglamento financiero aplicable al undécimo FED, esta declaración de fiabilidad no abarca la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto

IV. En nuestra opinión, debido a la importancia del hecho descrito en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto, el gasto aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022 está significativamente afectado por error.

Fundamento de la opinión

V. Hemos realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. También hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que hemos obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestra opinión.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. Los gastos registrados en 2022 en el marco del noveno, décimo y undécimo FED están significativamente afectados por errores. Nuestro *nivel estimado de error* en el gasto aceptado en las cuentas es del 7,1 %.

Cuestiones clave de auditoría

VII. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al auditar y formarnos una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, no emitimos una opinión específica sobre ellas.

Gastos devengados

VIII. Hemos evaluado los gastos devengados presentados en las cuentas, que son objeto de un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2022, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados, pero todavía no notificados por los beneficiarios, ascendían a 5 427 millones de euros (al final del ejercicio 2021, 5 381 millones de euros).

IX. Examinamos el cálculo de estas estimaciones de devengo y revisamos una muestra de 30 prefinanciaciones individuales y 28 facturas en la etapa 1 para abordar el riesgo de que el devengo se declarara incorrectamente. Basándonos en el trabajo realizado, llegamos 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 en las cuentas de los FED de 2022

X. El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE. A raíz de la celebración del 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 (el «Acuerdo de Retirada») entre las dos partes, el Reino Unido se comprometió a seguir siendo parte en el FED hasta el cierre del undécimo FED y de todos los FED anteriores no cerrados. El Reino Unido 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 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 dicho 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 2022.

XII. Por consiguiente, no existe ningún impacto financiero que notificar en las cuentas de los FED de 2022. Concluimos que las cuentas de los FED, a 31 de diciembre de 2022, reflejan correctamente el estado del proceso de retirada en dicha fecha.

Responsabilidades de la dirección

XIII. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la dirección es responsable de la

preparación y presentación de las cuentas anuales de los FED con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por *fraude* o por error. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED.

XIV. Al preparar las cuentas de los FED, la Comisión debe evaluar la capacidad que estos 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 la dirección pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o que no exista otra alternativa más realista que proceder así.

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. Sin embargo, el hecho de que las garantías razonables ofrezcan un elevado nivel de fiabilidad no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas de los FED.

XVII. Respecto de los ingresos, examinamos todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos.

XVIII. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el *receptor* de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha

justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XIX. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- Identificamos y valoramos 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. Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra 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.

- Adquirimos 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.

- Evaluamos 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.

- Llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos 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 llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.

- Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas anuales, incluida la información revelada, y si las cuentas anuales representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

XX. Comunicamos 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.

XXI. Determinamos cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas de los FED y, por tanto, constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe, excepto en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinemos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

6 de julio de 2023

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo

Información justificativa de la declaración de fiabilidad

Alcance y enfoque de la fiscalización

12 En el ***anexo 1.1*** de nuestro informe anual relativo al ejercicio de 2022 sobre la ejecución del presupuesto de la UE se describen nuestro enfoque y nuestros métodos de auditoría, que también se aplican a la auditoría de los FED.

13 Nuestras observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED[6] se basan en los estados financieros del noveno, décimo y undécimo FED, aprobados por la Comisión[7], junto con la carta de manifestaciones del contable recibida el 20 de junio de 2023. Examinamos los importes y los datos divulgados, y evaluamos los principios contables aplicados, así como las principales estimaciones efectuadas por la Comisión y la presentación general de las cuentas.

14 Para auditar la regularidad de las operaciones, examinamos una muestra de 140 operaciones representativas del conjunto del gasto de los FED (todos los pagos se efectuaron a través de la DG Asociaciones Internacionales). Se trataba de 27 operaciones relacionadas con el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, 98 operaciones autorizadas por 20 delegaciones de la UE (Benín, Botsuana, Burkina Faso, Yibuti, Etiopía, Fiyi, Gabón, Santo Tomé y Príncipe, Guinea-Bisáu, Haití, Costa de Marfil, Liberia, Madagascar, Malaui, Nigeria, Tanzania, Gambia, Togo, Uganda y Zimbabue) y 15 operaciones aprobadas por los servicios centrales de la Comisión. En los casos en que detectamos errores en las operaciones, analizamos las causas subyacentes para identificar posibles insuficiencias.

15 Respecto a 2022, también examinamos:

a) todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos, como las contribuciones de cofinanciación de otros países;

b) los sistemas utilizados por la DG Asociaciones Internacionales y las delegaciones de la UE, tales como: i) controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión o auditores (contratados por la Comisión o por los beneficiarios) externos antes de efectuar los pagos, ii) el control y la supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas, y el estudio sobre el *porcentaje de error residual (PER)*;

c) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en el *informe anual de actividades (IAA)* de la DG Asociaciones Internacionales, la coherencia de la metodología para la estimación de los importes en riesgo, las futuras correcciones y recuperaciones, y su inclusión en el *informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión*;

d) el seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.

---

[6] Artículo 39 del Reglamento (UE) 2018/1877.

[7] *Ibid*., artículo 38.

16 Como se indica en el apartado ***06***, la DG Asociaciones Internacionales aplica la mayoría de los instrumentos de ayuda exterior financiados tanto por el presupuesto general de la UE como por los FED. Nuestras observaciones sobre los sistemas y la presentación de la información en el Informe anual de actividades (IAA) atañen a todo el ámbito de responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, no solo a los FED.

Fiabilidad de las cuentas

17 Llegamos a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

18 La Comisión anunció al Consejo el cierre del octavo FED en octubre de 2021. En las cuentas anuales del FED correspondientes al ejercicio 2022, la Comisión indicó que se habían completado todas las actividades del octavo FED. Entre otras cosas, esto significa que todos los contratos y decisiones financieras se habían cerrado en las cuentas del FED y que las órdenes de ingreso pendientes restantes se habían transferido al noveno FED. Sin embargo, la información financiera sobre el octavo FED figuraba todavía en las cuentas, y algunos saldos del octavo FED seguían abiertos en 2022. Por lo tanto, el cierre contable total del octavo FED no se llevó a cabo a su debido tiempo.

19 Al verificar las operaciones de prefinanciación, observamos que algunas habían estado abiertas hasta 12 años. La Comisión no siempre liquidó periódicamente la prefinanciación para reflejar adecuadamente los importes reales reembolsables a la Comisión por los beneficiarios. Del mismo modo, la Comisión no aclaró las facturas (recibidas y que debían ser comprobadas y aceptadas por la Comisión) para reflejar los importes reales pagaderos por la Comisión a los beneficiarios. En 2021, notificamos la Comisión estos casos detectados en nuestra muestra. Las medidas adoptadas por esta institución para corregir estas cuestiones no arrojaron los resultados esperados. En 2022, hallamos todavía operaciones de prefinanciación y facturas que habían estado abiertas durante mucho tiempo sin haberse liquidado.

Regularidad de las operaciones

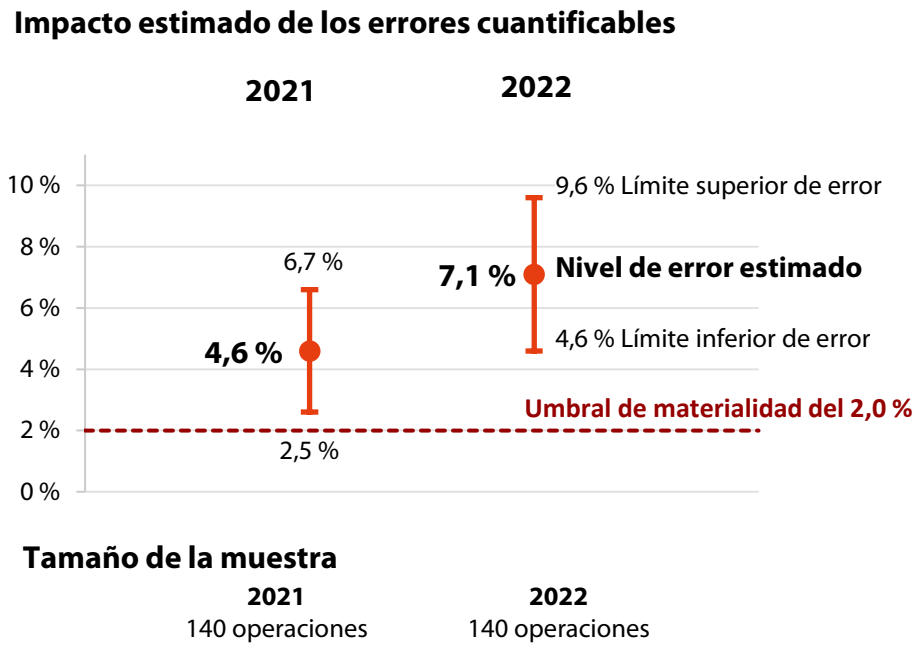
Ingresos

20 Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

Gastos

21 De las 140 operaciones examinadas, 57 (el 40,7 %) contenían errores. Sobre la base de los 48 errores que cuantificamos, hemos estimado el nivel de error en el 7,1 % (véase la ***ilustración 3***).

Ilustración 3 – Resultados de la verificación de las operaciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22 En la ***ilustración 4*** se presenta un desglose de nuestro *nivel estimado de error* para 2022 por tipo de error.

Ilustración 4 – Desglose del nivel estimado de error por tipo de error

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23 En el ***recuadro 2*** se presentan ejemplos de errores que cuantificamos, también por tipo de error.

Recuadro 2

Gastos no efectuados: deficiencias en los sistemas de control de las delegaciones de la UE para liquidar la prefinanciación

En una delegación de la UE visitada este año, constatamos que seis de las nueve operaciones auditadas estaban afectadas por el mismo tipo de error. La Comisión había liquidado operaciones de prefinanciación a partir del gasto total declarado del beneficiario de 11 millones de euros. Nuestras comprobaciones confirmaron que el gasto real para los proyectos había sido de 3,8 millones de euros. La diferencia de 7,2 millones de euros correspondía a compromisos contraídos que aún no se habían utilizado. De esta manera, consideramos que estos gastos no se han realizado y, por tanto, no son subvencionables.

El hecho de que detectemos este error en dos tercios de las operaciones auditadas apunta a una insuficiencia en el funcionamiento de los sistemas de control interno de la delegación con el objeto de liquidar la prefinanciación.

***Impuesto sobre el valor añadido (IVA)* no subvencionable imputado al proyecto**

La Comisión firmó un *acuerdo de contribución* con una organización internacional para una acción en Malaui destinada a mejorar la nutrición y la salud de los alumnos mediante la oferta de comidas escolares diversificadas, así como la mejora de la higiene y el saneamiento. El coste total de la acción se estimó en 19 millones de euros, con una contribución de la UE de 16 millones de euros.

La organización internacional arrendó un almacén para ejecutar la acción e imputó 33 000 euros al proyecto, de los cuales, 4 700 euros en concepto de IVA. El IVA deducible no se considera gasto subvencionable y, por lo tanto, no debería haberse imputado al proyecto.

Incumplimiento grave de la normativa de *contratación pública*: decisiones injustificadas del ordenador nacional

El ordenador nacional del FED de Benín adjudicó un contrato a una empresa de consultoría para reforzar la participación de la sociedad civil en el país. El contrato tenía un valor de 1.4 millones EUR y estaba financiado al 100 % por la UE.

El ordenador nacional utilizó una licitación restringida para adjudicar el contrato. Cuatro licitadores llegaron a la fase final de la evaluación. El comité de evaluación rechazó a uno de estos licitadores por no cumplir un requisito técnico incluido en el expediente de licitación.

Constatamos que este rechazo se basaba en un método de cálculo distinto del recogido en el expediente de licitación. Concluimos que el ordenador nacional de pagos había adoptado una decisión injustificada que infringía las normas de contratación pública. Asimismo, constatamos que el comité de evaluación no había documentado suficientemente el procedimiento. Como consecuencia de ello, la operación estaba afectada por un error cuantificable del 100 %.

Falta de documentos justificativos esenciales

La Comisión firmó un acuerdo de delegación con una organización internacional para una acción destinada a contribuir al crecimiento sostenible del sector agrícola y a reducir la inseguridad alimentaria y la desnutrición en Gambia.

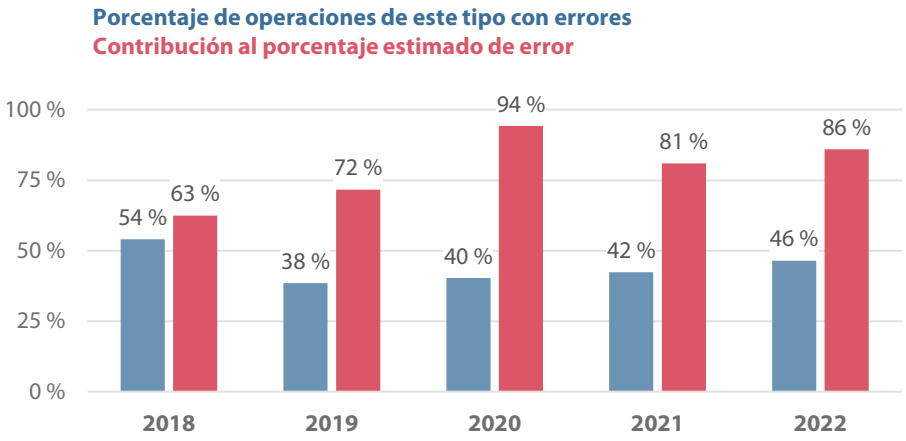
Un componente del proyecto era la distribución de dinero en efectivo a las escuelas para sufragar las comidas. La organización internacional no pudo aportar documentos justificativos esenciales para el gasto total del componente de 11 200 euros, como pruebas de que las familias apoyadas podían optar a subvención o de que la ayuda había sido recibida por los beneficiarios finales.

Otro componente del proyecto fue la realización de actividades formativas. No recibimos pruebas justificativas esenciales de los pagos por valor de 5 400 euros, con dietas para determinados participantes y gastos de combustible.

Debido a la falta de documentos justificativos esenciales, consideramos que no era subvencionable un total de 16 600 euros de estos dos componentes.

24 Al igual que en períodos anteriores, la Comisión y sus socios ejecutantes cometieron más errores en las operaciones relativas a las estimaciones de programas, las *subvenciones* y los *acuerdos de contribución y delegación* con los países beneficiarios, organizaciones internacionales y agencias de los Estados miembros que con otras formas de apoyo (como las relativas a los contratos de obras, suministros y servicios). De las 99 operaciones de este tipo que hemos examinado, 46 contenían *errores cuantificables*, que representaban el 86 % del nivel de error estimado (véase la ***ilustración 5***).

Ilustración 5 – Errores relativos a estimaciones de programas, subvenciones y convenios de contribución y de delegación entre 2018 y 2022



	2018	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de operaciones de este tipo con errores	61	65	67	92	99
Número de operaciones de este tipo afectadas por errores	33	25	27	39	46

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

25 En 23 casos de errores cuantificables y 5 casos de errores no cuantificables, la Comisión disponía de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si la Comisión hubiera utilizado adecuadamente toda esta información, el nivel estimado de error habría sido 5,5 puntos porcentuales más bajo.

26 Además, 22 operaciones que contenían errores cuantificables y contribuían en 2,3 puntos porcentuales al nivel de error estimado fueron objeto de una auditoría o una verificación de gastos. El sistema de control de la DG Asociaciones Internacionales se basa en los controles *ex ante* que evalúan la subvencionabilidad del gasto antes de su aceptación. La información facilitada en los informes de auditoría o verificación que describe el trabajo real efectuado no nos permitió evaluar si los errores habrían podido detectarse y corregirse durante estos controles *ex ante*. Los controles *ex ante* se seleccionan aplicando un enfoque basado en el riesgo y, en consecuencia, no se conciben para abarcar el 100 % del gasto declarado. Los informes no siempre ofrecen suficiente nivel de detalle para confirmar si las partidas en las que se detectaron errores habían formado parte de su muestra.

27 Identificamos dos ámbitos de gasto en los que las operaciones son menos proclives a error debido a las condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son: i) el apoyo presupuestario y ii) los proyectos de múltiples donantes ejecutados por organizaciones internacionales y sujetos al «*enfoque nocional*». En 2022, auditamos dos operaciones de apoyo presupuestario y ocho proyectos de «enfoque nocional» gestionados por organizaciones internacionales. En los apartados del ***9.11 a 9.12*** nuestro en el ***capítulo 9*** del Informe Anual relativo al ejercicio 2022 sobre la ejecución del presupuesto se ofrecen más detalles sobre el apoyo presupuestario y el enfoque nocional.

28 Como en años anteriores, hemos sufrido retrasos en la recepción de la documentación solicitada por parte de algunas organizaciones internacionales y, en consecuencia, en la realización de nuestro trabajo. Estas organizaciones solo proporcionaron un acceso limitado a los documentos (por ejemplo, en formato de solo lectura), lo que dificultó la planificación, la ejecución y el control de calidad de nuestra auditoría. Estas dificultades persistieron a pesar de los intentos de la Comisión de resolverlas mediante una comunicación continua con las organizaciones internacionales interesadas.

Informe anual de actividades y otros mecanismos de gobernanza

29 Como en años precedentes, la DG Asociaciones Internacionales estableció una serie de planes de acción para abordar las insuficiencias en la aplicación de su sistema de control. Entre 2020 y 2021, señalamos los avances satisfactorios alcanzados en los planes de acción de 2019 y 2020.

30 Antes de abril de 2023, el estado de la aplicación del plan de acción de 2020 era el mismo que en 2022: de las siete acciones, cuatro se habían completado y tres estaban en curso. En su plan de acción de 2021, la DG Asociaciones Internacionales incrementó de nuevo el número de acciones hasta ocho. Cuatro se habían completado y cuatro estaban aún en curso.

31 El plan de acción de 2022 consta de 10 acciones a las que se sumaron 4 nuevas: i) mejorar el seguimiento de las conclusiones de los informes del Tribunal y de los estudios sobre el porcentaje de error residual (PER); ii) reforzar los controles si se elabora un convenio de financiación para las operaciones de apoyo presupuestario; iii) reforzar los controles de la base jurídica antes de firmar los contratos; y iv) recordar a los socios que cumplan su obligación de notificar a la Comisión cuando se detecten situaciones de exclusión. En abril de 2023, una acción se había completado y nueve estaban en curso (véase el ***anexo II***).

Estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) de 2022

32 En 2022, un contratista externo llevó a cabo el undécimo estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) de la DG Asociaciones Internacionales. Este estudio tiene por objeto estimar el porcentaje de errores que han eludido todos los controles de gestión de la DG Asociaciones Internacionales con el fin de evitarlos, detectarlos y corregirlos en todo su ámbito de responsabilidad y poder determinar así la eficacia de estos controles. El estudio es un elemento importante para la *declaración de fiabilidad* del director general, y se incorpora a la información sobre regularidad acerca de la *acción exterior* publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.

33 El estudio sobre el PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría; se basa en la metodología del PER y en el manual facilitado por la DG Asociaciones Internacionales. En nuestros anteriores informes anuales[8] sobre los FED ya hemos descrito limitaciones en los estudios que pueden haber contribuido a la subestimación del PER. Para el estudio del PER de 2022, la DG Asociaciones Internacionales utilizó un tamaño de muestra de 480 transacciones, como en años anteriores (algunas de las operaciones incluidas en la muestra tenían un valor superior al *intervalo de muestreo*; por tanto, el tamaño final de la muestra fue de 407). El estudio estimó que el PER global era del 1,15 %, por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión por séptimo año consecutivo.

34 Revisamos el método de cálculo empleado para el estudio del PER de 2022 y constatamos que la metodología para extrapolar elementos de alto valor no era suficientemente clara. Como consecuencia de ello, el contratista externo no había extrapolado correctamente elementos de alto valor (es decir, aquellos con un valor superior al intervalo de muestreo) de la muestra. Consideramos que se ha subestimado el PER. Nuestro cálculo arroja un PER del 1,35 %.

35 Como en años anteriores, observamos, entre otras cosas, que la metodología del PER permite al contratista basarse plenamente en los resultados de los controles de gestión de la DG Asociaciones Internacionales. Mantenemos nuestra opinión de que depender de la labor de otros auditores es contrario al propósito del estudio sobre el PER, que consiste en estimar el porcentaje de errores que han eludido todos los controles de gestión aplicados por la DG Asociaciones Internacionales, para prevenir, detectar y corregir dichos errores. En los casos en que estos controles anteriores se llevaron a cabo en virtud del *Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA)* entre la Comisión Europea y las Naciones Unidas, el contratista no siempre puede realizar

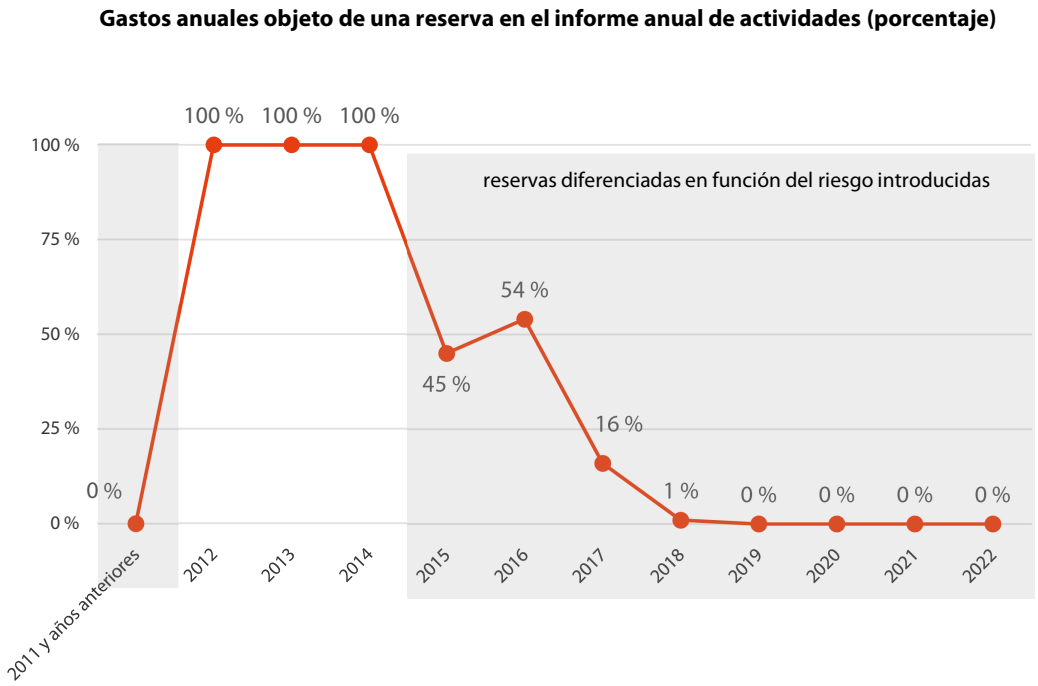
[8] Véanse nuestros informes anuales de 2017, 2018, 2019 y 2020 sobre los FED.

pruebas sustantivas adicionales, ya que el AMFA limita los derechos de verificación de la Comisión.

Revisión del Informe anual de actividades de 2022

36 La declaración de fiabilidad del director general en el informe anual de actividades de 2022 no contiene ninguna *reserva*. A partir de 2018, la DG Asociaciones Internacionales redujo significativamente el alcance de las reservas (esto es, el porcentaje de gasto cubierto por ellas), del 16 % al 1 % inicialmente para pasar después a cero. En la ***ilustración 6*** se muestra la evolución de las reservas presentadas en los informes anuales de actividades cada año de 2011 a 2022.

Ilustración 6 – Reservas en el informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales (2011-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información contenida en los informes anuales de actividades de la DG Asociaciones Internacionales en el período 2011-2022.

37 Consideramos injustificada la ausencia de reservas en el informe anual de actividades de 2022 y creemos que ello se debe en parte a las limitaciones del estudio del PER. Nuestras conclusiones sobre este estudio también se refieren a las estimaciones de los importes en situación de riesgo basadas en ellas. Debido a la extrapolación incorrecta de partidas de alto valor (véase el apartado ***34***), el porcentaje de error de los gastos en régimen de *gestión indirecta* con terceras organizaciones superó el *umbral de materialidad* del 2 %. Por lo tanto, la Comisión debería haber

formulado una reserva para esta categoría de gastos, que representa el 42,7 % de los gastos pertinentes de la DG Asociaciones Internacionales.

38 La DG Asociaciones Internacionales estima que el importe total en riesgo en el momento del pago asciende a 83,3 millones de euros (el 1,4 % de los gastos de 2022), y el importe total en riesgo al cierre asciende a 71,7 millones de euros[9]. La DG Asociaciones Internacionales estima que 11,6 millones de euros (el 19 %) del importe en riesgo en el momento del pago se corregirán en los controles de los años posteriores (este importe se conoce como «*capacidad correctora*»). Aplicando el porcentaje de error residual del 1,35 % resultante de nuestro cálculo, llegamos a un importe global en riesgo en el momento del pago de 95,5 millones de euros y un importe total en riesgo al cierre de 83,9 millones de euros. Como en años anteriores, la DG Asociaciones Internacionales llevó a cabo controles específicos de las órdenes de ingreso para corregir las discrepancias detectadas. Revisamos el cálculo de la capacidad correctora para 2022. Tras haber comprobado el 64,5 % (en valor) de la población total de recuperaciones, detectamos un caso en el que la Comisión había registrado incorrectamente una *orden de recuperación* en su sistema informático.

[9] Véase el informe anual de actividades de 2022 de la DG Asociaciones Internacionales, página 36.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

39 Nuestra auditoría muestra que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2022 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* de los FED y las normas contables adoptadas por el contable.

40 La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2022:

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 ***21*** a ***26***). Estimamos que el nivel de error basado en nuestra verificación de las operaciones es del 7,1 %.

Recomendaciones

41 En el ***anexo III*** figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019 sobre los FED. La Comisión había aplicado una de ellas en algunos aspectos, mientras que la otra no había sido objeto de acción alguna.

42 Examinamos también las tres recomendaciones de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020 sobre los FED (véase el ***anexo III***). La Comisión había aplicado plenamente una de estas recomendaciones, mientras que otra se había aplicado en algunos aspectos y la tercera no había sido objeto de acción alguna.

43 Consideramos que se ha aplicado la recomendación 3 de que la DG Asociaciones Internacionales establezca obligaciones para que el contratista del estudio del PER informe a la Comisión de cualquier sospecha de fraude que atente contra el presupuesto de la UE. La metodología del PER de la DG Asociaciones Internacionales contiene un nuevo procedimiento para que el contratista comunique sospechas de fraude y explotación sexual, abuso y acoso.

44 A partir de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2022, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 1 — Comprobar que los saldos contables de los FED cerrados se liquidan a su debido tiempo

Comprobar que todos los saldos contables de los FED cerrados se liquidan y que la información de las cuentas anuales se actualiza a su debido tiempo.

Fecha prevista de aplicación: Con la debida antelación para elaborar el informe anual de gestión y rendimiento de 2023

Recomendación 2 — Comprobar que la prefinanciación y las facturas se liquidan oportunamente en las cuentas anuales

Comprobar que la prefinanciación y las facturas se liquidan a su debido tiempo.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Recomendación 3 — Adoptar medidas para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE para la liquidación de la prefinanciación

Adoptar las medidas adecuadas para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE, de modo que se identifiquen los importes aún no gastados pero consignados como costes sufragados antes de efectuar los pagos o liquidar los gastos.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Recomendación 4 — Reiterar la obligación de cumplir las normas del IVA y llevar a cabo los controles adecuados

Reiterar a los beneficiarios de los proyectos de la UE que deben cumplir las condiciones contractuales relativas a la subvencionabilidad del IVA y llevar a cabo los controles necesarios para garantizar que el IVA deducible no se impute a los proyectos.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Recomendación 5 — Reforzar los controles *ex ante* antes de aceptar gastos

Tener en cuenta toda la información técnica y financiera disponible para prevenir o detectar y corregir errores antes de aceptar gastos.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Recomendación 6 — Mejorar la metodología del PER y verificar su correcta aplicación

Mejorar la metodología utilizada para el estudio del PER de manera que los elementos de valor elevado se extrapolen correctamente y verificar que el contratista la aplica correctamente.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024

Evaluación de los indicadores de rendimiento de los proyectos durante nuestras visitas de auditoría

45 Este año, en el marco de nuestras visitas de auditoría, evaluamos la consecución de los indicadores de *rendimiento* de los proyectos que se habían completado o que estaban a punto de completarse. Nuestro objetivo era formular observaciones sobre aspectos del rendimiento al margen de la regularidad de las operaciones. Nuestra evaluación incluyó, entre otras cuestiones, una revisión de los indicadores de *realizaciones* y efectos, así como de los resultados de los proyectos.

46 Nuestros controles pusieron de manifiesto diversos casos en los que se había utilizado eficazmente la financiación y que contribuyeron a la consecución de los objetivos del proyecto. También identificamos otros casos en los que los fondos de la UE se habían gastado de manera menos eficiente, ya que los bienes adquiridos no se utilizaban según lo previsto, y casos en los que los objetivos y las metas de rendimiento no se habían alcanzado (véase el ***recuadro 3***).

Recuadro 3

Ejemplos de observaciones sobre el rendimiento

a) Ejecución satisfactoria de un proyecto

La Comisión firmó un acuerdo de subvención por un importe de 2 millones de euros con una empresa para un proyecto destinado a contribuir a una gobernanza participativa y responsable en Zimbabue con vistas a mejorar la igualdad de género y los derechos del niño. Nuestra visita de auditoría confirmó que el proyecto había contribuido a mejorar significativamente la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, permitiéndoles participar en el diálogo político. Por ejemplo, esto dio lugar a que Zimbabue introdujera la prevención del matrimonio infantil en su programa nacional. La defensa continua de las organizaciones de la sociedad civil dio lugar a la aprobación de la Ley de matrimonio, que reglamenta la cuestión del matrimonio infantil.

b) Uso ineficaz del equipo adquirido

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional para un proyecto de apoyo a la formación profesional técnica en Costa de Marfil por valor de 17 millones de euros. Durante su visita de auditoría, constatamos que

una de las escuelas beneficiarias no utilizaba parte del equipo de laboratorio adquirido en virtud del acuerdo. Algunos artículos quedaron almacenados y sin abrirse, mientras que otros no pudieron ser localizados en el centro durante nuestra visita.

Esto indica que algunos equipos adquiridos en virtud del acuerdo eran innecesarios o no se empleaban para su finalidad prevista.

c) Incapacidad para alcanzar los resultados esperados del proyecto a causa de unos objetivos demasiado ambiciosos

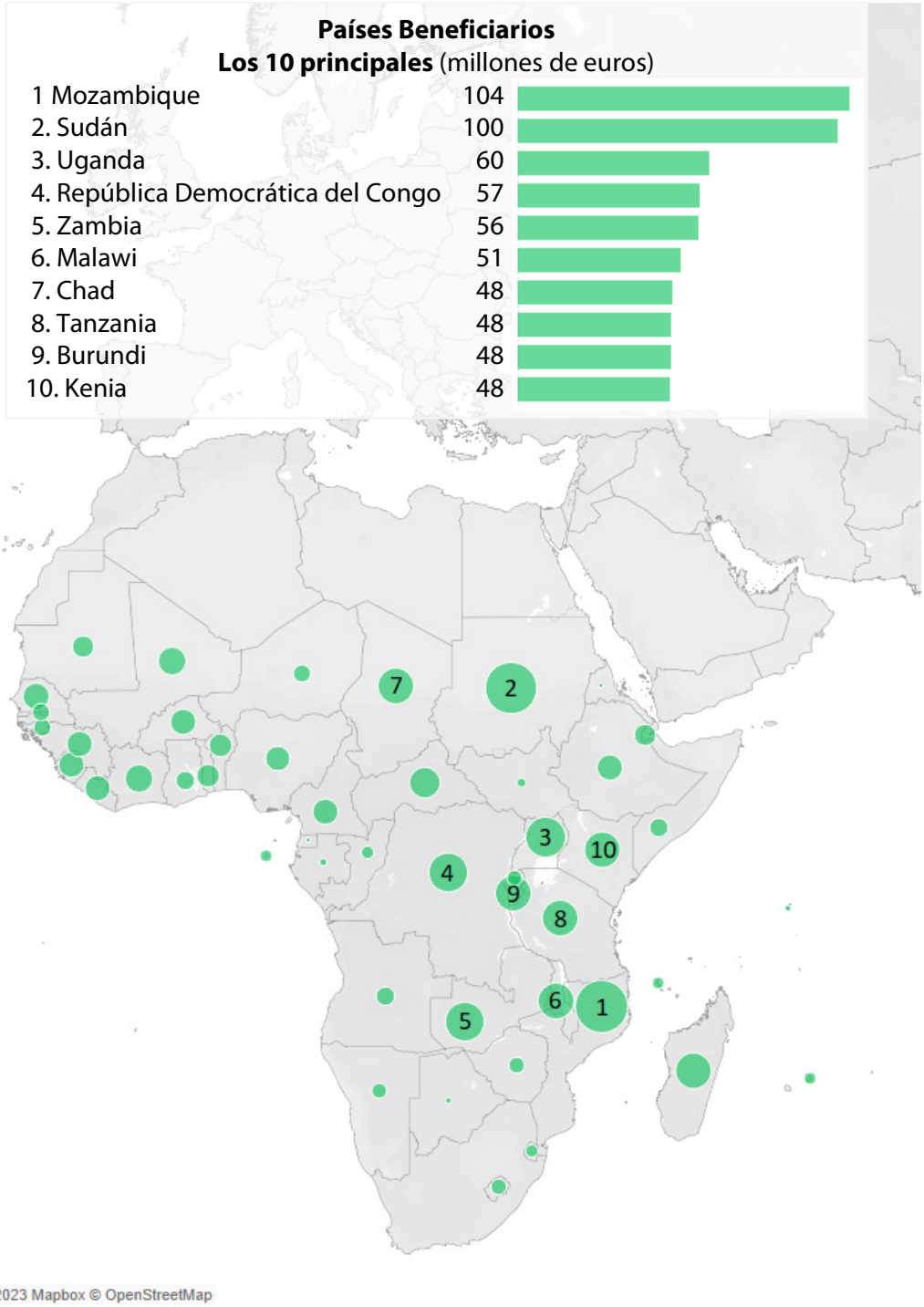
La Comisión firmó un contrato de programa por un valor estimado de 2,8 millones de euros con una consultora para un proyecto de fomento del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en Madagascar. Estos objetivos debían alcanzarse aumentando la competitividad de las empresas malgaches a nivel nacional e internacional.

Nuestra visita de control confirmó que el proyecto no había alcanzado algunas de sus realizaciones previstas, como los objetivos fijados respecto del número de empresas que debían certificarse o los nuevos mercados que desarrollarse. Un motivo para ello fue que los objetivos fijados eran demasiado ambiciosos habida cuenta de la duración y el presupuesto del proyecto; otra razón fueron los retrasos en la ejecución de algunas actividades.

Anexos

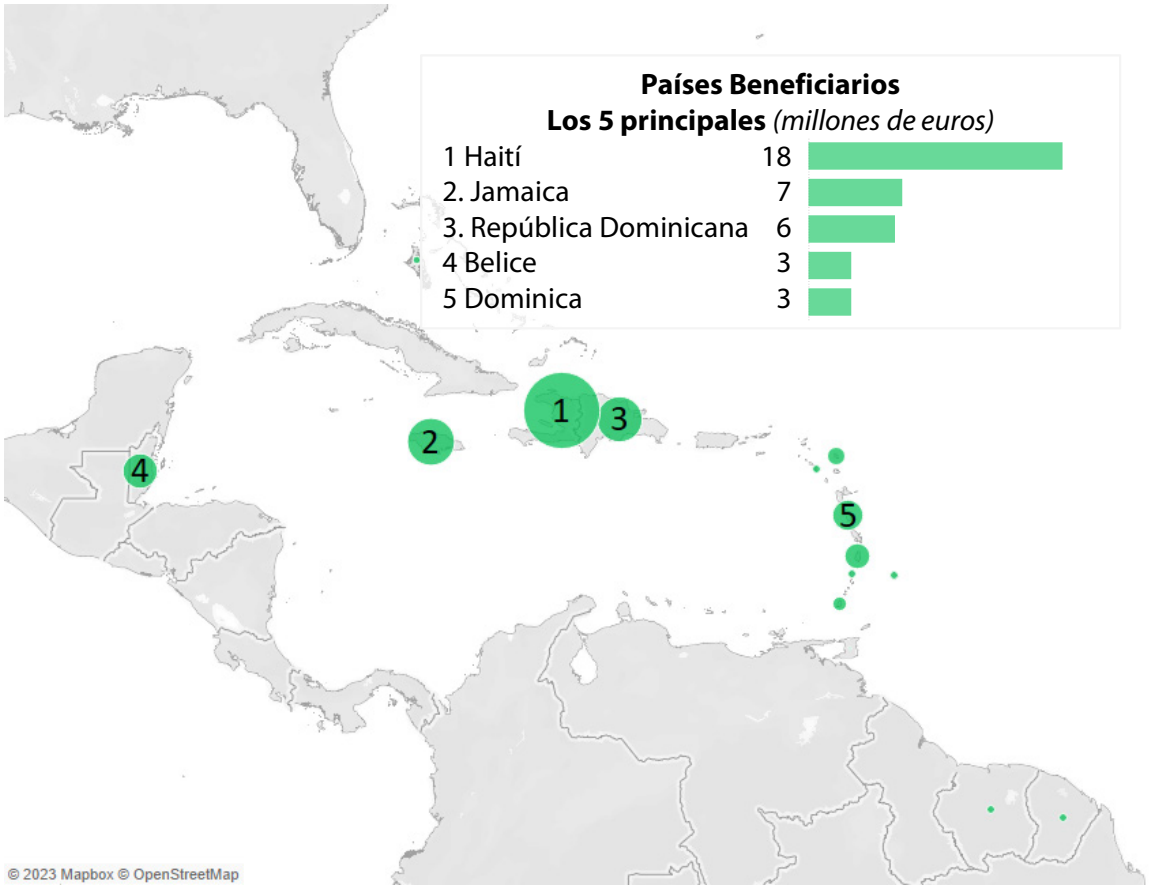
Anexo I – Pago de los FED en 2022 por región principal

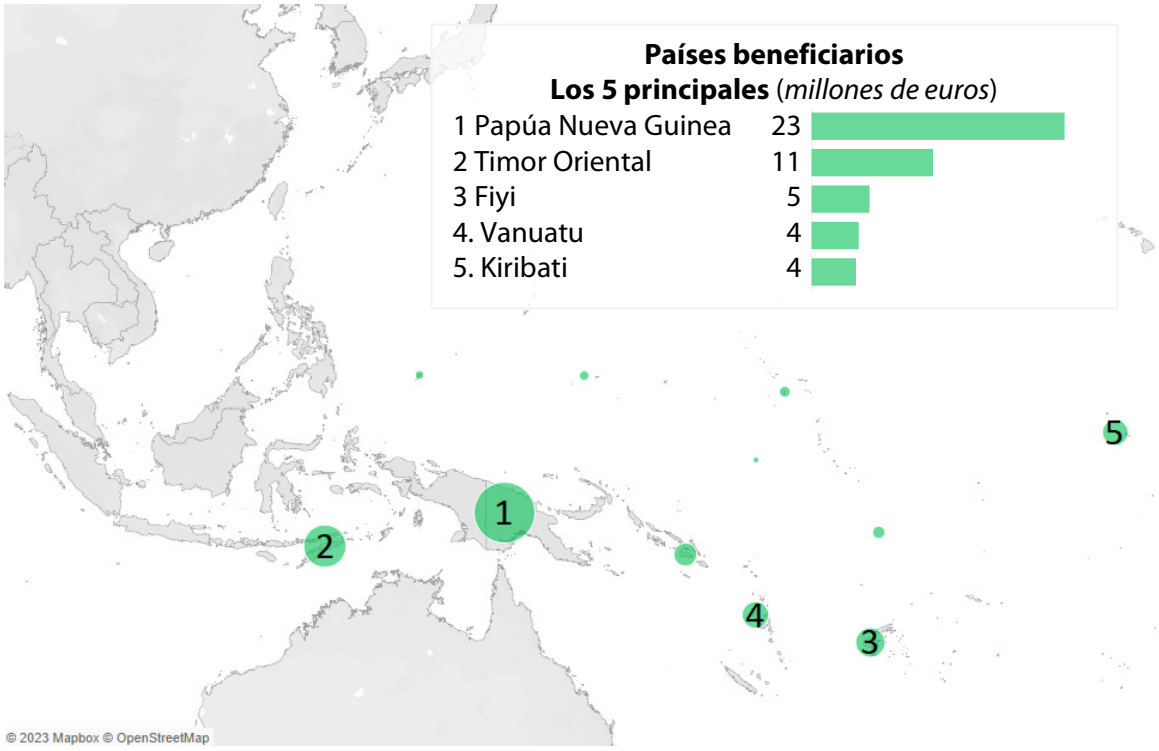
Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo – África



Fuente: Creado con el software Tableay por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo – Caribe y Pacífico





Fuente: Creado con el software Tableay por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Anexo II – Estado de ejecución de los planes de acción

Plan de acción de 2020			
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	●	En curso
A.2	Mantener la atención sobre los errores que se producen con frecuencia en la gestión financiera y documental en la ejecución de contratos de subvención.	●	Ejecutada
B.1	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	●	Ejecutada
C.1	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	●	En curso
C.2	Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER (nueva acción basada en el PA 2019/D4).	●	Ejecutada
C.3	Reducir las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones (nueva acción).	●	En curso
C.4	Llevar a cabo una evaluación sobre el uso de los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos (nueva acción).	●	Aplicada
Plan de acción de 2021			
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	●	En curso
B.1	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	●	Aplicada
B.2	Abordar las observaciones de alto riesgo derivadas de la auditoría del SAI sobre la evaluación de pilares de acciones exteriores (nueva acción).	●	Aplicada
C.1	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	●	En curso
C.2	Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER.	●	Aplicada
C.3	Abordar las vulnerabilidades relativas a las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones.	●	En curso
C.4	Llevar a cabo una evaluación sobre el uso del mandato para las verificaciones de gastos.	●	Ejecutada
C.5	Compartir información sobre errores frecuentes con las partes interesadas en materia de control pertinentes (nueva acción).	●	En curso

Plan de acción de 2022			
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	●	En curso
B.1	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	●	Aplicada
C.1	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	●	En curso
C.2	Abordar las vulnerabilidades relativas a las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones.	●	En curso
C.3	Reforzar los mandatos para las verificaciones de gastos (sobre la base del PA 2021/C4).	●	En curso
C.4	Compartir información sobre errores frecuentes con las partes interesadas en materia de control pertinentes (sobre la base del PA 2021/C5).	●	En curso
C.5	Mejorar el seguimiento de las conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo/PER (nueva acción).	●	En curso
C.6	Reforzar los controles en la elaboración del convenio de financiación para las operaciones de apoyo presupuestario (nueva acción).	●	En curso
C.7	Intensificar los controles de los fundamentos jurídicos antes de firmar contratos (nueva acción).	●	En curso
C.8	Recordar a los socios que cumplan su obligación de notificar a la Comisión cuando se determine que las contrapartes se encuentran en situaciones de exclusión (nueva acción).	●	En curso

Fuente: Planes de acción de la Comisión Europea para 2020, 2021 y 2022.

Anexo III – Seguimiento de las recomendaciones

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos de sus aspectos; no aplicada.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2019	**Recomendación 1:** Seguir mejorando la metodología y el manual utilizados para el estudio del PER a fin de abordar los problemas que hemos señalado en el presente informe, y aumentar así la fiabilidad del porcentaje de error notificado en el estudio. Plazo: Final de 2021.		La Comisión actualizó de forma continua las normas del PER, si bien persisten la mayoría de las observaciones de nuestras revisiones anteriores (por ejemplo, la revisión del estudio del PER de 2021).
	Recomendación 2: Emitir reservas en relación con todos los ámbitos en los que se haya constatado un elevado nivel de riesgo, independientemente de su proporción en el gasto total que representen y de su impacto financiero. Plazo: En la fecha de publicación del informe anual de actividades de 2020.		

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Nivel de aplicación	Observaciones
2020	**Recomendación 1:** Tomar medidas para que las organizaciones internacionales proporcionen al Tribunal de Cuentas Europeo un acceso completo, ilimitado y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo su tarea de conformidad con el TFUE, y no únicamente en formato de solo lectura. Plazo: Final de 2021.		La Comisión intensificó la comunicación con organizaciones internacionales sobre nuestro acceso a los documentos. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), siguen proporcionando acceso de solo lectura a la documentación justificativa.
	Recomendación 2: Emitir reservas en relación con todos los ámbitos en los que se haya constatado un elevado nivel de riesgo, independientemente de su proporción en el gasto total que representen y de su impacto financiero. Plazo: A más tardar, en la fecha de publicación del IAA 2021		
	Recomendación 3: Establecer obligaciones para que el contratista del estudio del PER informe a la Comisión de cualquier presunto fraude contra el presupuesto de la UE detectado durante su trabajo sobre el estudio del PER. Plazo: Final de 2022.		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2022

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DE LOS NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO RELATIVO AL EJERCICIO 2022 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión acoge con satisfacción el informe del Tribunal sobre los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). La Comisión desea subrayar que la ejecución de los FED tiene lugar en entornos arriesgados, complejos y en rápida evolución. Se caracteriza por su diversidad en cuanto a:

- la dispersión geográfica, ya que cubre muchas delegaciones diferentes de la UE en todo el mundo;
- las entidades de ejecución y los países socios, con sus distintas a capacidades de gestión y control, que van desde pequeñas ONG locales hasta organizaciones internacionales; y
- los métodos de prestación de asistencia, que incluyen proyectos tradicionales, apoyo presupuestario, programas de apoyo a políticas sectoriales, contribuciones a instrumentos mundiales, financiación mixta, garantías presupuestarias y otras modalidades de ejecución de la ayuda. Además, existen dificultades para desplegar personal en las delegaciones en países con dificultades y una escasez de perfiles especializados tanto en la delegación de la UE como en la sede central.

La Comisión considera que, en este difícil contexto, la ausencia total de errores es poco probable y no sería rentable. No obstante, la Comisión toma todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución plena y eficaz de los FDE de acuerdo con el marco jurídico y financiero vigente. La Comisión sigue adaptando y afinando sus procedimientos para reducir aún más el riesgo de errores, teniendo en cuenta, entre otros, los resultados del ejercicio de declaración de fiabilidad del TCE. El plan de acción que los servicios de la Comisión adoptan cada año incluye, entre otras cosas, medidas destinadas a la reducción de los errores a través de la simplificación de los procedimientos, orientación actualizada, formación y campañas de sensibilización para su personal y socios. En respuesta a las recomendaciones de 2022 del TCE sobre el FDE, la Comisión adoptará nuevas medidas para reforzar su sistema de control interno según se considere oportuno, teniendo también en cuenta la relación coste-eficacia.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Fiabilidad de las cuentas

La Comisión Europea confirma que todas las actividades del octavo FED se completaron en 2021. Sin embargo, en las cuentas del octavo FED siguen apareciendo algunos saldos. La Comisión liquidará las cuentas pertinentes a tiempo para la preparación de las cuentas de 2023.

En cuanto a la antigüedad de las facturas pendientes y las prefinanciaciones que han permanecido sin liquidar hasta doce años (apartado 19), la Comisión observa que la mayoría de estas prefinanciaciones antiguas están vinculadas a litigios.

Para reducir las prefinanciaciones antiguas abiertas y hacer frente a la antigüedad de las facturas, la Comisión ya ha establecido controles anuales. Además, la Comisión utiliza un panel de control de carteras que permite a su personal:

— supervisar el envejecimiento de las prefinanciaciones a través de un indicador específico[1];

— hacer un seguimiento de las facturas suspendidas durante más de un año. Todas las facturas vencidas desde hace tiempo se señalan en el panel de control para que el ordenador pueda identificarlas y, por tanto, tomar medidas.

La Comisión seguirá supervisando de cerca estas operaciones abiertas y emitirá nuevas instrucciones internas para reducirlas.

2. Regularidad de las operaciones

Gastos

Por lo que se refiere al desglose de errores (apartado 22), la Comisión observa que en 2022 aproximadamente el 50 % de los errores acumulados se deben a una **liquidación excesiva**, práctica en la que gastos que no se han realizado se incluyen en las cuentas como gastos efectuados. La Comisión considera que estos errores son temporales, ya que dejarán de existir tras las liquidaciones finales. La Comisión ha adoptado varias medidas, entre ellas solicitar a sus socios que revisen sus modelos de informe para facilitar la identificación de los gastos efectuados, y redoblará sus esfuerzos a este respecto. Espera obtener resultados positivos en los próximos años.

Los errores en los **procedimientos de contratación pública** representan aproximadamente el 15 % del error global. Estos pueden deberse a la ausencia de un documento importante o a algún error durante la evaluación. Sin embargo, este tipo de errores no implican necesariamente que los proyectos en cuestión no se hayan ejecutado satisfactoriamente o que existan motivos jurídicos para recuperar los fondos.

Otro tipo de error que la Comisión también ha impugnado en informes anuales anteriores y que se incluye en los gastos no subvencionables de la ilustración 4 se refiere al **7 % de los costes indirectos de los beneficiarios indirectos** que se notifican como costes directos para los socios ejecutantes. En opinión de la Comisión, esto está en consonancia con el Reglamento Financiero. La Comisión considera que tanto el socio ejecutante como los beneficiarios indirectos tienen derecho cada uno a un máximo del 7 % de los costes indirectos/remuneración.

Por último, la Comisión observa que una de las delegaciones de la UE representó aproximadamente el 30 % del error total. Actualmente se están tomando medidas correctoras para subsanar las deficiencias de control interno en esta delegación.

En lo que respecta a los informes de auditoría/verificación mencionados en el apartado 26, la Comisión subraya que actualiza periódicamente el mandato de las verificaciones de gastos para hacerlas más eficientes y adecuadas para su finalidad. Por ejemplo, los informes de auditoría/verificación deben ahora incluir la lista de operaciones sujetas a auditoría/verificación e identificar las que se incluyen en la muestra. Esta revisión tiene por objeto mejorar la exhaustividad y claridad de la información.

Respuesta al recuadro 2

1. Indicador I08 — Reducción de la prefinanciación antigua.

Gastos no efectuados: deficiencias en los sistemas de control de las delegaciones de la UE para la liquidación de la prefinanciación

La Comisión admite este error y ya se han decidido desde la sede central una serie de medidas correctoras para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE, incluidas la formación del personal y una misión de supervisión y se ha iniciado su aplicación.

Impuesto sobre el valor añadido (IVA) no subvencionable imputado al proyecto / falta de documentos justificativos esenciales

La Comisión está realizando un seguimiento con la organización internacional en cuestión y adoptará las medidas correctoras adecuadas.

Incumplimiento grave de las normativas de contratación pública: decisiones injustificadas del ordenador nacional

La Comisión considera que la evaluación del procedimiento de contratación pública podría haberse documentado mejor. La Comisión señala que el comité de evaluación utilizó su facultad discrecional para aplicar un método de cálculo necesario para verificar el cumplimiento del requisito técnico.

Informe anual de actividad y otros mecanismos de gobernanza

La Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG Asociaciones Internacionales) sigue tomando medidas para abordar todas las cuestiones de control según proceda. Si bien la DG Asociaciones Internacionales adopta cada año un nuevo plan de acción relacionado con el control interno, cada nuevo plan se basa en la evaluación del plan de acción anterior, las conclusiones del TCE y del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, así como en una evaluación de los riesgos subyacentes. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, los planes de acción también incluyen acciones relacionadas con ámbitos sujetos a reservas en anteriores informes anuales de actividad.

La aplicación del actual plan de acción 2022, que aborda las deficiencias de control detectadas y los riesgos elevados, va por buen camino. La fecha límite para la mayoría de las acciones (seis) es finales de 2023 o más tarde. La DG Asociaciones Internacionales evaluará la aplicación del plan de acción de 2022 en otoño de 2023, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las conclusiones del TCE en su informe anual de 2022 sobre el FED.

Estudio del PER

El estudio del porcentaje de error residual (PER) es un fundamento importante de la declaración de fiabilidad del director general, pero no se trata de la única fuente de fiabilidad. La DG Asociaciones Internacionales cuenta con un marco global de control interno y una estrategia de control que abarcan todo el ciclo de ejecución. Todos los elementos del marco de control son fundamentales para su fiabilidad, como se indica en su informe anual de actividades. Este último sirve de base para la información sobre regularidad incluida en el informe anual de gestión y rendimiento.

En cuanto al apartado 34, la Comisión considera que el contratista externo aplicó la extrapolación de partidas de alto valor en consonancia con la metodología de los estudios del PER. Por lo tanto, la Comisión considera que no se subestimó el PER (1,15 %).

En cuanto a la opinión de que depender de la labor de otros auditores es contrario al propósito del estudio del PER (apartado 35), la Comisión, a raíz de observaciones anteriores sobre una supuesta dependencia excesiva, modificó los documentos que rigen los estudios del PER. Ahora, la Comisión exige que los casos de utilización total y parcial de la labor de control previa sean objeto de seguimiento a la luz de las medias históricas, que no deben superarse significativamente sin un razonamiento detallado.

Revisión del informe anual de actividades de 2022

El TCE considera injustificada la falta de reservas en el informe anual de actividades de 2022 y considera que se debe en parte a las limitaciones del estudio del PER, pero también a la extrapolación incorrecta de errores. La Comisión, en consonancia con la explicación anterior en respuesta al apartado 34, considera justificada la ausencia de reservas. Se trata del resultado de la correcta aplicación de la metodología y las instrucciones del PER por parte de sus servicios centrales, por lo que debe emitirse una reserva, que no sea relativa a la reputación, cuando el porcentaje de error residual para el segmento de gasto correspondiente esté por encima del umbral de materialidad del 2 %.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

En cuanto a la recomendación n.º 1 del informe anual sobre el FED de 2019 del TCE relativa a la mejora de la metodología y el manual utilizado para el estudio del PER, la Comisión actualizó el manual del estudio del PER y la metodología en enero de 2022, atendiendo a las recomendaciones del TCE de forma pertinente, sin alterar la naturaleza del estudio. Por lo tanto, la Comisión considera que ha aplicado las recomendaciones del TCE en la medida de lo posible.

En lo que respecta a la recomendación n.º 2 de los informes anuales sobre el FED de 2019 y 2020 del TCE, relativa a la emisión de reservas para todos los ámbitos con un nivel de riesgo alto, la Comisión no aceptó estas recomendaciones por las razones expuestas en las respuestas publicadas con el informe del TCE. Desde el ejercicio 2019, se ha introducido una norma *de minimis* para la emisión de reservas en los informes anuales de actividades a nivel institucional, aplicable a todos los informes anuales de actividades en toda la Comisión. Su objetivo es centrar el número de reservas únicamente en las significativas, manteniendo al mismo tiempo la transparencia en los informes de gestión, ya que los casos a los que se aplica la norma *de minimis* se mencionan debidamente en el informe anual de actividades. Por consiguiente, se rechazaron las recomendaciones.

En cuanto a la recomendación n.º 1 del informe anual de 2020 del TCE sobre el FED de garantizar un acceso oportuno, ilimitado y completo a los documentos de las organizaciones internacionales, la Comisión intensificó la comunicación con las organizaciones internacionales sobre el acceso del TCE a los documentos. La Comisión está trabajando activamente con las organizaciones internacionales correspondientes cuyas operaciones contribuyeron al porcentaje de error, tanto a través de soluciones prácticas como de un diálogo de alto nivel. La Comisión también cuenta con un punto de contacto permanente que enlaza inmediatamente con las organizaciones internacionales pertinentes cuando el TCE pone en su conocimiento un problema, con el fin de acelerar la presentación de documentos.

La cuestión de facilitar el acceso del TCE a los documentos se ha debatido en las recientes reuniones del grupo de trabajo del acuerdo marco financiero y administrativo (AMFA) de la UE y las Naciones Unidas y en las reuniones bilaterales entre la Comisión y sus socios. También se incluye sistemáticamente en el diálogo periódico con las organizaciones de las Naciones Unidas. La Comisión también ha facilitado los debates técnicos entre las Naciones Unidas y el TCE con vistas a garantizar la comprensión mutua de las limitaciones de todas las partes y determinar medidas concretas y prácticas para garantizar un acceso fácil a los documentos. En 2023, se reanudaron las formaciones conjuntas con el personal de las Naciones Unidas, y la Comisión también acordó con las Naciones Unidas crear grupos técnicos conjuntos para debatir periódicamente cuestiones de auditoría y control. Sin embargo, en el caso de las organizaciones de las Naciones Unidas, facilitar un acceso más allá del «solo lectura» a sus documentos va en contra de sus normas internas. La Comisión seguirá tomando medidas para encontrar soluciones prácticas y a largo plazo a estas cuestiones.

Recomendación 1 — Comprobar que los saldos contables de los FED cerrados se liquidan a su debido tiempo

Comprobar que todos los saldos contables de los FED cerrados se liquidan y que la información de las cuentas anuales se actualiza a su debido tiempo.

(Fecha de aplicación prevista: a tiempo para la preparación de las cuentas de 2023)

La Comisión **acepta** esta recomendación y aplicará las medidas pertinentes.

Recomendación 2 — Comprobar que la prefinanciación y las facturas se liquidan oportunamente en las cuentas anuales

Comprobar que la prefinanciación y las facturas se liquidan a su debido tiempo.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y seguirá supervisando de cerca estas operaciones abiertas. Además de los controles existentes, la Comisión publicará nuevas instrucciones internas y recordará la necesidad de liquidar las prefinanciaciones y las facturas a su debido tiempo.

Recomendación 3 — Adoptar medidas para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE para la liquidación de la prefinanciación

Adoptar las medidas adecuadas para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE, de modo que se identifiquen los importes aún no gastados pero consignados como costes sufragados antes de efectuar los pagos o liquidar los gastos.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y considera que se ha aplicado parcialmente. Ya se han adoptado varias medidas, como una nueva lista de control, orientaciones adicionales y seminarios de formación para su personal con el fin de aumentar la sensibilización y evitar este error contable recurrente.

Recomendación 4 — Reiterar la obligación de cumplir las normas del IVA y llevar a cabo los controles adecuados

Reiterar a los beneficiarios de los proyectos de la UE que deben cumplir las condiciones contractuales relativas a la subvencionabilidad del IVA y llevar a cabo los controles necesarios para garantizar que el IVA deducible no se impute a los proyectos.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** la recomendación y reiterará esta obligación a los beneficiarios de los proyectos de la UE.

Recomendación 5 — Reforzar los controles *ex ante* antes de aceptar gastos

Tener en cuenta toda la información técnica y financiera disponible para prevenir o detectar y corregir errores antes de aceptar gastos.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **acepta** esta recomendación y seguirá sensibilizando a su personal para que aplique correctamente el marco contractual y los procedimientos pertinentes a la hora de considerar la información técnica y financiera disponible antes de aceptar los gastos. Al mismo tiempo, la Comisión reforzará el análisis de las conclusiones recurrentes con el fin de prevenir, detectar y corregir errores.

Recomendación 6 — Mejorar la metodología del PER y verificar su correcta aplicación

Mejorar la metodología utilizada para el estudio del PER de manera que las partidas de valor elevado se extrapolen correctamente y verificar que el contratista la aplica correctamente.

(Fecha de aplicación prevista: finales de 2024)

La Comisión **no acepta** esta recomendación. La Comisión considera que no es necesario modificar la metodología utilizada para el estudio del PER para la extrapolación de partidas de valor elevado.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

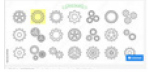
Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Capítulo 3:

- Ilustración 3.1:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Anexos 3.1, 3.2 y 3.3:
  Estos cuadros se han diseñado utilizando los iconos , , , de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Capítulo 6:

- Ilustración 6.2:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Ilustración 6.3:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando los iconos y de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

- Ilustración 6.5:
   La herramienta usada fue modificada por el Tribunal de Cuentas Europeo, © **By Ramziia** – stock.adobe.com

Capítulo 7:

- Recuadros 7.1 y 7.2:
  Tribunal de Cuentas Europeo, con permiso de AGEA, reservados todos los derechos.
- Recuadro 7.3:
  Fotografía de satélite propiedad de AGEA y modificada por ella – © CGR SpA (Compagnia Generale Ripreseaeree), reservados todos los derechos.

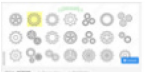
Capítulo 9:

- Anexo 9.1:
  Creado con el software «Tableau» por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Capítulo 11:

- Ilustración 11.1:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Ilustración 11.5:

  Estos cuadros se han diseñado utilizando los iconos , , de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Ilustración 11.5:

  La herramienta usada  fue modificada por el Tribunal, © **By Ramziia** – stock.adobe.com

FED:

Anexos I y II:

Creado con el software «Tableau» por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-9977-0	ISSN 2600-173X	doi:10.2865/511593	QJ-AL-23-001-ES-N

En nuestro informe anual presentamos nuestra opinión sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la UE y sobre la conformidad de las operaciones subyacentes a los ingresos y los gastos con la normativa y la reglamentación aplicables. También presentamos nuestro análisis de los aspectos relativos a la gestión presupuestaria y financiera y al rendimiento en la ejecución del presupuesto de la Unión.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea