

Informe Especial

Sistemas de la Comisión para recuperar los gastos irregulares de la UE

Se puede recuperar más con mayor rapidez



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VII
Introducción	01-18
Recuperación de gastos irregulares de los beneficiarios de fondos de la UE	01-06
Sistemas de registro de gastos irregulares e importes que deben recuperarse	07-09
Funciones y responsabilidades	10-14
Comisión, autoridades nacionales y socios ejecutantes	10-12
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)	13
Fiscalía Europea	14
Información publicada sobre gastos irregulares y recuperaciones	15-18
Alcance y enfoque de la auditoría	19-24
Observaciones	25-72
La Comisión registra los gastos irregulares en régimen de gestión directa e indirecta con precisión y rapidez, pero se producen grandes retrasos en el proceso de recuperación	25-49
La Comisión registra con exactitud y rapidez los gastos irregulares	25-28
La Comisión no examina los gastos irregulares potencialmente sistémicos relativos a acciones exteriores de la misma manera que los correspondientes a políticas internas.	29-31
Se producen grandes retrasos en la recuperación de los gastos irregulares en régimen de gestión directa e indirecta	32-46
Las renuncias al cobro resultan afectadas por los retrasos en el proceso de recuperación y la solvencia de los deudores	47-49

La Comisión supervisa los sistemas de los Estados miembros para registrar y recuperar los gastos irregulares en régimen de gestión compartida cuando dichos gastos afectan al presupuesto de la UE 50-63

La Comisión supervisa los sistemas de recuperación de fondos agrícolas de los Estados miembros, ya que las recuperaciones afectan al presupuesto de la UE 51-57

En el ámbito de cohesión, la Comisión no supervisa los sistemas de recuperación de los Estados miembros porque los gastos irregulares se retiran y no afectan al presupuesto de la UE 58-63

Los datos que publica la Comisión sobre gastos irregulares no siempre son completos y coherentes 64-72

Los datos publicados sobre gastos irregulares y medidas correctoras no siempre están completos 65-68

Los datos sobre recuperaciones no siempre son coherentes 69-72

Conclusiones y recomendaciones 73-79

Anexos

Anexo I – Sistemas de detección, registro y notificación de gastos irregulares, y medidas correctoras para determinados programas de la UE

Anexo II – Sistemas de la Comisión Europea para detectar gastos irregulares y aplicar medidas correctoras en régimen de gestión directa e indirecta

Anexo III – Sistemas de los Estados miembros para detectar gastos irregulares y aplicar medidas correctoras en régimen de gestión compartida

Anexo IV – Tasas de recuperación de gastos irregulares en determinadas direcciones generales de la Comisión

Anexo V – Recuperaciones correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía de los beneficiarios por los casos detectados desde 2007

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I La recuperación de los gastos irregulares de los beneficiarios de fondos de la UE constituye un elemento clave de los sistemas de control interno de la UE, ya que su función es proteger los intereses financieros de la UE y disuadir a los beneficiarios de realizar actividades irregulares en el futuro. La Comisión notificó 14 000 millones de euros de gastos irregulares en 2014-2022.

II El objetivo de esta auditoría era evaluar si los sistemas de la Comisión para gestionar y supervisar los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios de los fondos de la UE eran eficaces. Las responsabilidades de la Comisión en este ámbito varían en función del modo de gestión y del ámbito político del presupuesto de la UE. En el marco de la gestión compartida, la Comisión delega la responsabilidad del registro y la recuperación de los gastos irregulares en los Estados miembros, pero sigue siendo responsable en última instancia. Con esta auditoría, nuestro objetivo es contribuir a aumentar la protección de los intereses financieros de la UE y desarrollar sistemas eficaces para recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios de los fondos de la UE.

III Concluimos que los sistemas de la Comisión para gestionar y supervisar los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios de los fondos de la UE eran parcialmente eficaces.

IV En el marco de la gestión directa e indirecta, la Comisión garantiza el registro exacto y rápido de los gastos irregulares, pero emplea demasiado tiempo en recuperarlos. La Comisión no realiza un seguimiento de los gastos irregulares potencialmente sistémicos de la misma manera en acciones exteriores que en políticas internas. Las deudas que han sido admitidas en pérdida suelen corresponder a deudores que eran débiles desde el punto de vista financiero o que estaban situados en países en los que la Comisión no podía ejecutar deudas a través de los tribunales locales.

V En régimen de gestión compartida, los Estados miembros son los principales responsables del registro y la recuperación de los gastos irregulares, y la Comisión supervisa sus sistemas en el ámbito de agricultura. Observamos que las tasas de recuperación en los beneficiarios respecto al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) son generalmente inferiores a las correspondientes a gestión directa e indirecta, que no han mejorado desde 2006, y que existen diferencias significativas en las tasas de recuperación y de admisión en pérdida entre los Estados miembros. Además, el incentivo que la Comisión introdujo en 2006 para que los Estados miembros cobraran las deudas con mayor rapidez no se mantuvo en la PAC para el período 2023-2027. En estas circunstancias, el seguimiento de la Comisión podría no ser suficiente por sí solo para garantizar el funcionamiento eficaz de los sistemas de recuperación de los Estados miembros. En el ámbito de cohesión, el presupuesto de la UE está protegido por los Estados miembros, que retiran los importes irregulares de los gastos certificados. La Comisión no realiza un seguimiento para determinar en qué medida los Estados miembros recuperan de los beneficiarios los gastos irregulares retirados. La recuperación de importes irregulares es una herramienta clave para disuadir a los beneficiarios de cometer nuevas irregularidades y para minimizar los riesgos de reputación de la UE.

VI Además, la utilidad de la información facilitada por la Comisión sobre los gastos irregulares y las consiguientes medidas correctoras es limitada, ya que no siempre es completa ni se presenta de forma coherente.

VII Recomendamos a la Comisión:

- examinar el impacto financiero de los gastos irregulares sistémicos en el ámbito de acciones exteriores;
- mejorar la planificación del trabajo de auditoría en el ámbito de acciones exteriores a fin de reducir el tiempo necesario para constatar los gastos irregulares;
- evaluar la necesidad de introducir incentivos adicionales para que los Estados miembros mejoren las tasas de recuperación de gastos irregulares en agricultura;
- proporcionar información completa sobre los gastos irregulares constatados y las medidas correctoras adoptadas.

Introducción

Recuperación de gastos irregulares de los beneficiarios de fondos de la UE

01 De conformidad con el artículo 325, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la UE y los Estados miembros comparten la responsabilidad de proteger los intereses financieros de la Unión frente al fraude y toda irregularidad. Se entiende por irregularidad toda infracción de una disposición de un contrato o de un Reglamento de la UE derivada de una acción u omisión que cause o pueda causar un perjuicio al presupuesto de la UE¹. Cuando la irregularidad afecta al gasto registrado en el presupuesto de la UE, se denomina gasto irregular.

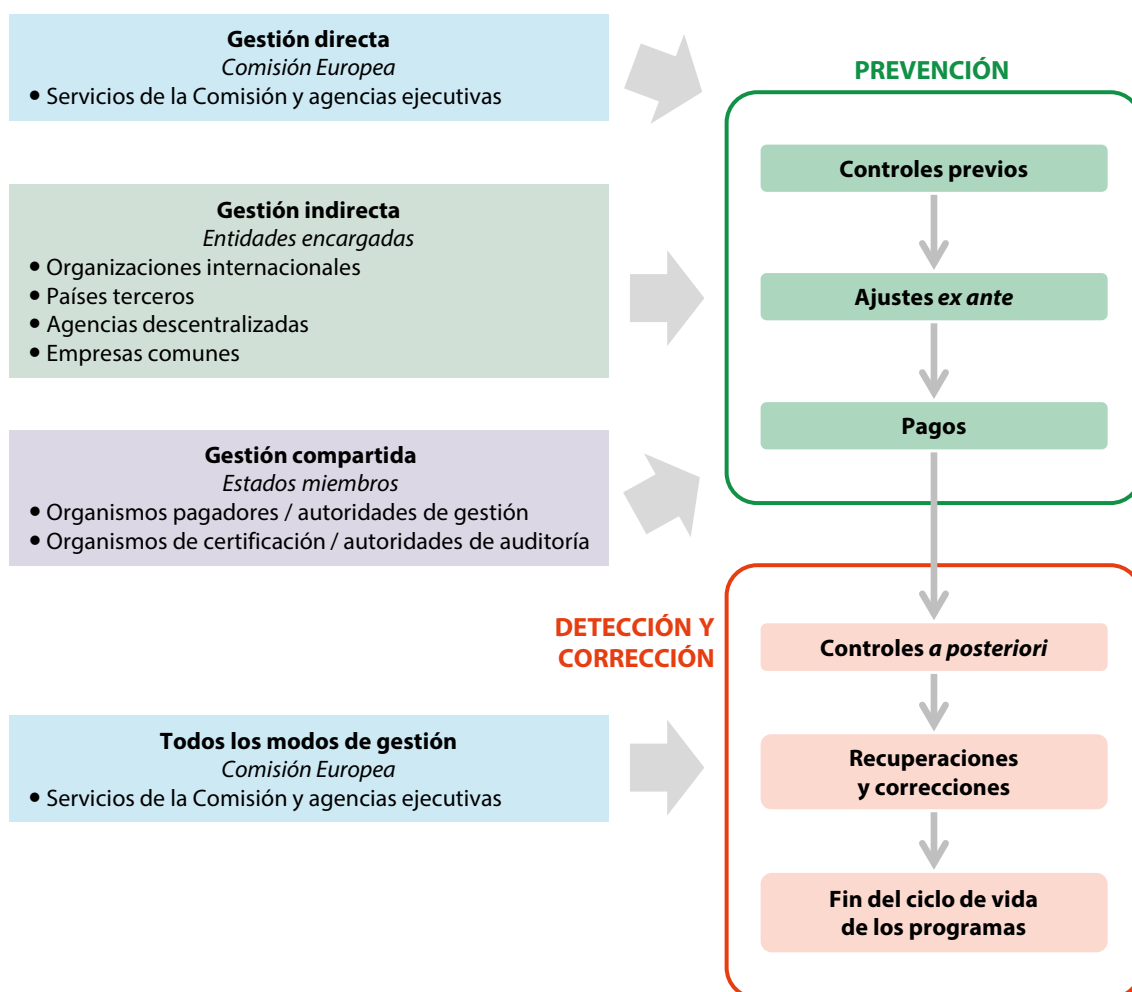
02 La Comisión y los Estados miembros deben establecer controles internos para proteger el presupuesto de la UE de los gastos irregulares². Llevarán a cabo controles previos antes de la autorización y el pago de las operaciones financieras para evitar la aceptación de gastos irregulares, y controles *a posteriori* después de que las operaciones hayan sido autorizadas y pagadas, con el fin de detectar y corregir gastos irregulares cuando falle la prevención³. En la *ilustración 1* se muestra el ciclo de control plurianual de la Comisión para prevenir, detectar y corregir el gasto irregular.

¹ Artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

² Artículos 36 y 63 del Reglamento Financiero.

³ *Ibid.*, artículos 63 y 202.

Ilustración 1 – Ciclo de control plurianual de la Comisión para prevenir, detectar y corregir el gasto irregular



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe anual de gestión y rendimiento de 2022 elaborado por la Comisión, volumen II, anexo 2, p. 51.

03 Cuando los controles *a posteriori* detectan gastos irregulares, existen dos medidas principales para proteger los intereses financieros de la UE:

- o recuperación directa del beneficiario que haya cometido la irregularidad⁴;
- o una corrección financiera impuesta al Estado miembro que financió los gastos irregulares para compensarlos⁵.

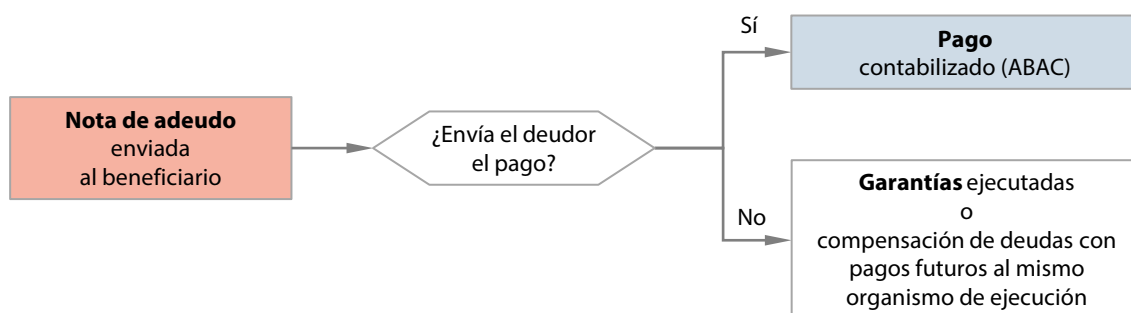
⁴ *Ibid.*, artículo 63, apartado 2, y artículo 202, apartado 2.

⁵ *Ibid.*, artículo 101, apartado 8.

04 A efectos de la presente auditoría, se entenderá por «recaudación» o «recuperación» una medida destinada a proteger los intereses financieros de la UE solicitando el reembolso total o parcial de los importes abonados a un organismo de ejecución o beneficiario de un proyecto o programa financiado por la UE que no haya cumplido los requisitos de financiación de la UE. Los organismos de ejecución son beneficiarios de fondos de la UE que suministran bienes o servicios a los perceptores finales y son responsables en caso de que no se cumplan las condiciones de sus contratos o acuerdos.

05 Los organismos responsables de gestionar el programa o proyecto financiado por la UE (la Comisión en régimen de gestión directa, las organizaciones asociadas u otras autoridades pertenecientes o no a la UE en régimen de gestión indirecta, y las autoridades nacionales en régimen de gestión compartida) pueden efectuar recuperaciones de los beneficiarios de dos maneras, como se muestra en la *ilustración 2*.

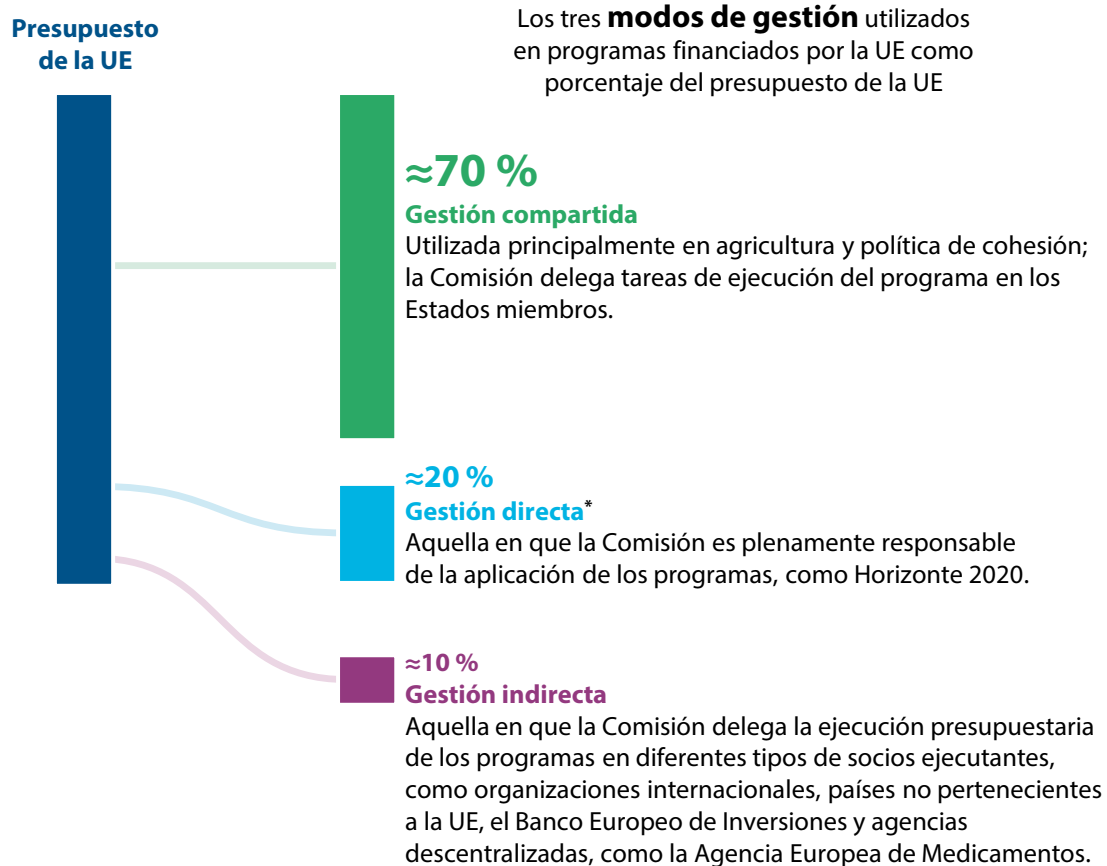
Ilustración 2 – Recuperación de importes adeudados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

06 Los procedimientos para recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios dependen del tipo de gestión y del ámbito político del presupuesto de la UE. Del *anexo I* al *anexo III* se ofrece una explicación más detallada de los procedimientos de control y recaudación en cada ámbito político principal. Los tres tipos de gestión utilizados para los programas financiados por la UE se muestran en la *ilustración 3*.

Ilustración 3 – Modos de gestión



* La gestión directa excluye la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 62 del [Reglamento Financiero](#) y https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_es.

Sistemas de registro de gastos irregulares e importes que deben recuperarse

07 La Comisión registra los gastos irregulares que detecta o que se le notifican respecto del régimen de gestión directa e indirecta en bases de datos locales de gestión de auditorías. Entre ellas figuran el módulo de auditoría para acciones exteriores y AUDEX para las Direcciones Generales (DG) de investigación en el ámbito de políticas interiores.

08 Una vez determinado el impacto de los gastos irregulares, la Comisión utiliza la función «contexto de recuperación» en su sistema contable ABAC para registrar todos los importes que deben recuperarse. El «contexto de recuperación» se aplica principalmente a los ámbitos de las políticas de gestión directa e indirecta, ya que, en el marco de la gestión compartida, corresponde a los Estados miembros realizar recuperaciones de los beneficiarios, registrarlas en los libros mayores de deudores nacionales y, en caso necesario, comunicar los datos a la Comisión de forma periódica.

09 La legislación de la UE exige a los Estados miembros y a los países candidatos a la adhesión a la UE que utilicen el sistema de gestión de irregularidades, gestionado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en nombre de la Comisión, para registrar los casos de gastos irregulares (incluidos los casos de fraude presunto y demostrado) que hayan detectado y que impliquen más de 10 000 euros de fondos de la UE⁶. Su propósito es el análisis de riesgos, y no el seguimiento de las recuperaciones.

⁶ Los actos jurídicos que establecen la notificación de gastos irregulares y el uso del sistema de gestión de irregularidades (IMS) se enumeran en la [página web de la OLAF](#).

Funciones y responsabilidades

Comisión, autoridades nacionales y socios ejecutantes

10 En el marco de la gestión directa, las DG de la Comisión que gestionan programas o subvenciones financiados por la UE son responsables de realizar controles y de recuperar los gastos irregulares detectados. La DG Presupuestos ofrece orientación y apoyo durante el proceso de recaudación.

11 En régimen de gestión indirecta, los socios ejecutantes deben garantizar un nivel de protección de los fondos de la UE equivalente al de la Comisión en el marco del régimen de gestión directa. Son responsables de la realización de los controles y de la recuperación de los gastos irregulares de los beneficiarios. Si en las verificaciones de los informes financieros presentados a la Comisión se detectan gastos irregulares, la Comisión pide a los socios ejecutantes que reembolsen los fondos de la UE. Si procede, los socios ejecutantes, a su vez, solicitan que los beneficiarios finales les reembolsen los fondos.

12 En el marco de la gestión compartida, la responsabilidad del registro y la recuperación de los gastos irregulares corresponde a los Estados miembros, mientras que la Comisión sigue siendo responsable en última instancia de garantizar el sistema establecido por los Estados miembros para la gestión de los fondos. Las autoridades de los Estados miembros son las principales responsables de la realización de los controles y de la recuperación de los gastos irregulares directamente de los beneficiarios. Cada año informan a la Comisión de los resultados de sus controles sobre el uso de los fondos de la UE. La Comisión lleva a cabo auditorías para evaluar la eficacia de los sistemas de los Estados miembros, y puede imponer correcciones financieras si detecta insuficiencias que puedan afectar al presupuesto de la UE.

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

13 La OLAF investiga presuntos casos de gastos irregulares fraudulentos y no fraudulentos y, a continuación, envía sus informes de investigación a las instituciones de la UE o a las autoridades de los Estados miembros afectados. También puede recomendar qué medidas disciplinarias, administrativas, financieras o jurídicas deben emprender. En sus recomendaciones financieras, la OLAF invita a las autoridades nacionales o de la UE pertinentes a recuperar los fondos de la UE afectados por gastos irregulares fraudulentos o no fraudulentos.

Fiscalía Europea

14 La Fiscalía Europea, creada en 2017, es un organismo de la UE independiente con competencias para investigar, ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio con respecto a delitos contra el presupuesto de la UE, entre otros, el fraude, la corrupción o los casos graves de fraude transfronterizo del IVA, según se definen en la Directiva PIF y en el [Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo](#). Comenzó a funcionar en junio de 2021. Con arreglo al [acuerdo de cooperación](#) firmado por la Comisión y la Fiscalía Europea, cuando la Fiscalía Europea inicie una investigación basada en la información presentada por la Comisión, informará a esta y le facilitará información suficiente para adoptar medidas correctoras, como la recuperación de importes pagados indebidamente.

Información publicada sobre gastos irregulares y recuperaciones

15 En la *ilustración 4* se muestran los documentos publicados por la Comisión que contienen información sobre gastos irregulares, medidas correctoras y recuperaciones de gastos irregulares.

Ilustración 4 – Documentos publicados por la Comisión sobre gastos irregulares y recuperaciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes anuales de actividades (IAA), los informes anuales de gestión y rendimiento y los informes PIF publicados por la Comisión.

16 La sección 5.4 del anexo 5 del informe anual de gestión y rendimiento de 2022 proporciona las cifras de las recuperaciones procedentes de los beneficiarios de gastos irregulares que fueron detectados y reembolsados, o que deben reembolsarse al presupuesto de la UE; véase el [cuadro 1](#).

Cuadro 1 – Notificaciones del informe anual de gestión y rendimiento relativas a las órdenes de ingreso emitidas por gastos irregulares en 2021 y 2022 (millones de euros)

Rúbrica del MFP	Recuperaciones de 2021	Recuperaciones de 2022
Mercado único, innovación y economía digital	19	27
Cohesión, resiliencia y valores	No es aplicable *	No es aplicable *
Recursos naturales y medio ambiente:	191 *, **	220 *, **
Migración y gestión de las fronteras	1 *	1 *
Seguridad y defensa	0	0
Vecindad y resto del mundo	21	16
Administración pública europea	0	1

* Con exclusión de las correcciones aplicadas por la Comisión a los Estados miembros. En cohesión, los gastos retirados directamente por los Estados miembros son notificados en el IAA y en el informe anual de gestión y rendimiento.

** Este importe fue reembolsado al presupuesto de la UE además de los 118 millones de euros (244 millones de euros en 2021) que fueron reutilizados por los Estados miembros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de medidas preventivas y correctoras en la sección 5.4 de los informes anuales de gestión y rendimiento de 2022 y 2021.

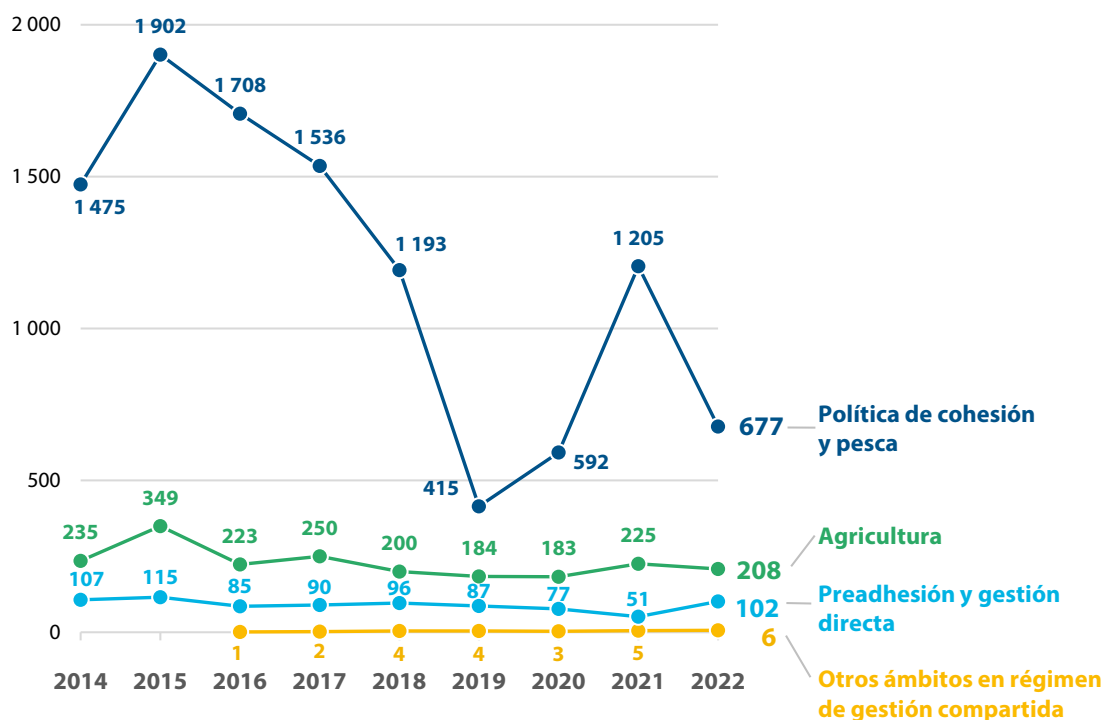
17 En el informe anual de gestión y rendimiento la Comisión también ofrece un resumen de los importes a cuya recuperación renunció cada DG⁷. En 2023, la Comisión informó de que en 2022 había renunciado al cobro de deudas por un total de 40 millones de euros⁸ (31 millones de euros en 2021). Las cifras corresponden a la renuncia al cobro de todo tipo de deudas, no solo de las recuperaciones de gastos irregulares.

⁷ De conformidad con el artículo 101, apartado 5, del [Reglamento Financiero](#).

⁸ [Informe anual de gestión y rendimiento de 2022](#), anexo 9.

18 El importe total del gasto irregular (fraudulento y no fraudulento) notificado en los informes PIF con respecto al presupuesto de la UE para el período 2014-2022 fue de 14 000 millones de euros, e incluía 10 700 millones de euros para los ámbitos de política de cohesión y pesca, en los que los Estados miembros deben retirar el gasto irregular tan pronto como se detecte, de modo que no afecte al presupuesto de la UE. El desglose por ámbito político y por año se muestra en la *ilustración 5*.

Ilustración 5 – Gastos irregulares notificados en el período 2014-2022 (millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la OLAF.

Alcance y enfoque de la auditoría

19 El objetivo de esta auditoría era evaluar la eficacia de los sistemas de la Comisión para gestionar la recuperación de los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios de los fondos de la UE. Abarcamos programas de la UE del período comprendido entre 2014 y 2021 que contaban con las recuperaciones más significativas en régimen de gestión directa, indirecta y compartida: políticas interiores, acciones exteriores, y política de cohesión y agricultura, respectivamente.

20 Evaluamos la eficacia de los sistemas de la Comisión con respecto a los modos de gestión directa e indirecta, en los cuales esta institución es responsable de identificar y registrar los gastos irregulares y, seguidamente, de recuperar los fondos. Este fue el objeto principal de la auditoría. En el ámbito de la gestión compartida, los Reglamentos confían a los Estados miembros la responsabilidad de recuperar los fondos gastados de forma irregular, pero la Comisión sigue siendo responsable en última instancia de la garantía; dado que el alcance de nuestra auditoría se centraba en la Comisión, evaluamos si el seguimiento que esta lleva a cabo en este ámbito garantiza la eficacia de los sistemas de los Estados miembros. Asimismo, respecto de todos los modos de gestión, evaluamos si la Comisión informa adecuadamente sobre gastos irregulares y recuperaciones en sus principales documentos de rendición de cuentas publicados.

21 En el trabajo de auditoría participaron, además de la DG Presupuestos, las DG más significativas en cuanto a los importes de recuperación notificados en sus IAA de 2021 (DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y DG Investigación e Innovación, para las políticas internas; y DG Asociaciones Internacionales y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, para acciones exteriores) y las principales DG de gestión compartida (DG Política Regional y Urbana, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, para la política de cohesión; y DG Agricultura y Desarrollo Rural, para la agricultura).

22 La auditoría no abarcó:

- o recuperaciones de fondos no utilizados, la gran mayoría de los cuales corresponden a prefinanciación (que no es gasto); en este caso, los fondos se recuperan porque no se utilizan (y no porque se trate de gastos irregulares);
- o las correcciones financieras que la Comisión aplica a los Estados miembros en los ámbitos de agricultura y cohesión, o las retiradas realizadas por las autoridades de los Estados miembros, ya que abordamos esta cuestión en anteriores informes especiales⁹;
- o los sistemas de los Estados miembros para recuperar el gasto irregular en los programas de cohesión y desarrollo rural, ya que nos centramos en los controles de la Comisión para supervisar la eficacia de los sistemas de recuperación de los Estados miembros;
- o el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), porque ya hemos publicado un informe especial sobre el diseño de los sistemas de la Comisión para proteger los intereses financieros de la UE¹⁰ y tenemos previsto publicar un informe especial sobre los sistemas de control del MRR de los Estados miembros en 2024.

⁹ Informe Especial 08/2011, Informe Especial 04/2017 e Informe Especial 14/2022.

¹⁰ Informe Especial 07/2023

23 La auditoría combinó pruebas procedentes de diversas fuentes, entre las que cabe citar:

- o una revisión de los sistemas utilizados para detectar, registrar y, a continuación, recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios;
- o un análisis de datos de ABAC de la Comisión sobre las recuperaciones efectuadas, pendientes y amortizadas entre 2014 y 2022 con el fin de comparar el rendimiento de la Comisión en diferentes ámbitos;
- o revisiones del seguimiento de una muestra de 144 informes de auditoría y verificaciones de informes financieros relativos a gastos financiados por la UE (basados en el volumen de los importes controlados y con diferentes tipos de controles); una muestra de 75 órdenes de ingreso de las 858 que estaban abiertas al final de 2021 (en función de la antigüedad y magnitud de los importes), y una muestra de 52 renuncias al cobro de órdenes de ingreso de las 113 emitidas durante 2021 (en función de la magnitud) en las cuatro DG seleccionadas con respecto a la gestión directa e indirecta; siempre que fue posible, se incluyeron en las muestras casos de la OLAF y del Tribunal de Cuentas Europeo;
- o un examen de la información publicada por la Comisión sobre gastos irregulares y recuperaciones en 2022 y 2023 (apartados **15** a **18**), incluidas las conciliaciones con las fuentes de datos utilizadas, con el fin de evaluar si era completa y coherente.

24 El objetivo de nuestra auditoría es contribuir a aumentar la protección de los intereses financieros de la UE y desarrollar sistemas eficaces para recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios de los fondos de la UE.

Observaciones

La Comisión registra los gastos irregulares en régimen de gestión directa e indirecta con precisión y rapidez, pero se producen grandes retrasos en el proceso de recuperación

La Comisión registra con exactitud y rapidez los gastos irregulares

25 Cabría esperar que los sistemas de gestión directa e indirecta de la Comisión garantizaran un registro correcto y oportuno de los gastos irregulares en las bases de datos de gestión pertinentes, de modo que puedan adoptarse medidas correctoras lo antes posible. Pese a que la gestión directa y la gestión indirecta establecen y persiguen objetivos diferentes, los procedimientos de registro y recuperación de los gastos irregulares son similares.

26 Las DG operativas de investigación e innovación en el ámbito presupuestario de políticas internas, entre las que se encuentran la DG Redes Comunicación, Contenido y Tecnologías, y la DG Investigación e Innovación, que seleccionamos para esta auditoría, han creado un Servicio Común de Auditoría para seleccionar los estados financieros de los proyectos gestionados directa o indirectamente que deben auditarse. El Servicio Común de Auditoría lleva a cabo las auditorías financieras *a posteriori* con su propio personal o contrata empresas privadas de auditoría mediante un contrato marco para llevar a cabo las auditorías financieras, que son supervisadas por un representante del Servicio Común de Auditoría. Este servicio y los auditores contratados debaten las principales conclusiones con los organismos de ejecución durante un procedimiento contradictorio, tras el cual los detalles de los gastos irregulares detectados, incluidos los gastos irregulares de carácter sistémico o recurrente, se transfieren de manera automática e inmediata de la base de datos de auditoría a la base de datos de gestión. Asimismo, el Servicio Común de Auditoría analiza otros estados financieros presentados por los mismos organismos de ejecución a los que también puede afectar el mismo gasto irregular sistémico. Las DG operativas afectadas pueden entonces llevar a cabo otro breve procedimiento contradictorio formal en el que se notifica a los organismos de ejecución los gastos que han sido rechazados.

27 Las DG operativas y las delegaciones de la UE en el ámbito presupuestario de acciones exteriores, entre las que se cuentan la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, que seleccionamos para esta auditoría, utilizan un contrato marco para contratar a empresas privadas de auditoría que realicen auditorías o verificaciones de los gastos de las operaciones gestionadas directa e indirectamente. Los gestores de las tareas de auditoría son responsables de supervisar su progreso y de mantener contactos entre los organismos de ejecución y los auditores contratados hasta que hayan presentado sus informes a la Comisión.

28 Nuestros controles de la muestra de 144 informes de auditorías y verificaciones de operaciones gestionadas directa e indirectamente pusieron de manifiesto que la Comisión registró correctamente los gastos irregulares en sus bases de datos de gestión en los días siguientes a la recepción de los informes de los auditores.

La Comisión no examina los gastos irregulares potencialmente sistémicos relativos a acciones exteriores de la misma manera que los correspondientes a políticas internas.

29 Sería de esperar que los importes registrados como irregulares reflejasen su impacto total. Los gastos irregulares de carácter sistémico requieren controles adicionales para determinar su impacto.

30 Observamos que, cuando se detectan gastos irregulares sistémicos en acciones exteriores, los auditores contratados no están obligados a ampliar las muestras de operaciones controladas. Además, la Comisión no lleva a cabo por sí misma ningún control adicional de los gastos auditados ni de otros gastos financiados por la UE en los que participen los mismos organismos de ejecución.

31 La Comisión y las Naciones Unidas han establecido un Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA) para trabajar juntas. El acuerdo común sobre el uso del mandato para las verificaciones de gastos limita el tamaño de las muestras que los verificadores pueden seleccionar para comprobar la subvencionabilidad de una operación que haya sido gestionada por una agencia de las Naciones Unidas con fondos de la UE¹¹. En el [recuadro 1](#) se muestra cómo el marco existente limita la detección de gastos irregulares sistémicos y su posterior recuperación.

¹¹ Informe Anual relativo al ejercicio 2020, p. 312, apartado 34.

Recuadro 1

Limitaciones en la detección del gasto irregular sistémico

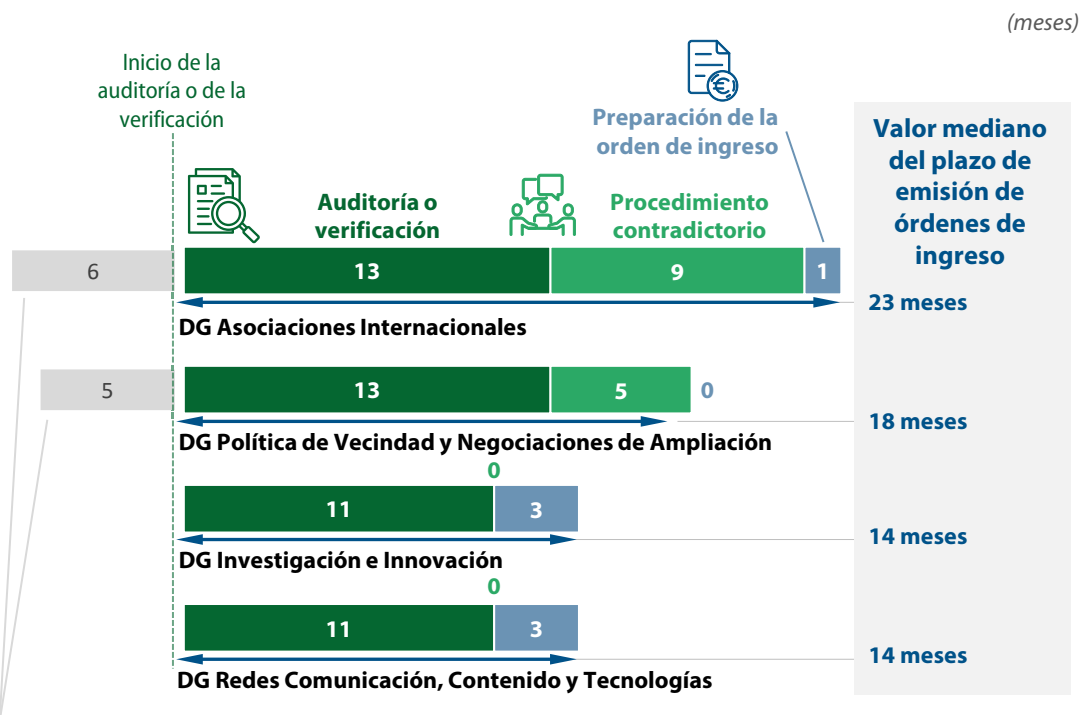
El auditor verificó los gastos declarados por una agencia de las Naciones Unidas respecto de un convenio de contribución con la UE. El auditor informó de que el 19,2 % de la muestra seleccionada con arreglo al Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA) no era subvencionable y llegó a la conclusión de que los errores eran generalizados. El auditor no pudo llevar a cabo controles adicionales para confirmar el carácter sistémico de los gastos irregulares y la Comisión solo recuperó los gastos irregulares que se habían detectado en la muestra limitada que se verificó.

Se producen grandes retrasos en la recuperación de los gastos irregulares en régimen de gestión directa e indirecta

32 La detección y recuperación de los gastos irregulares de los organismos de ejecución es un elemento clave de los sistemas de control interno, ya que sirve para disuadir a estos organismos de futuras actividades irregulares. Los gastos irregulares deberían ser detectados y corregidos lo antes posible para aumentar la probabilidad de recaudación antes de que los organismos de ejecución entren en liquidación o dejen de ser rastreables.

33 Nuestro examen de la muestra de auditorías y verificaciones efectuadas en los informes financieros presentados a las cuatro DG puso de manifiesto que estas habían completado sus medidas correctoras en 135 de los 144 casos. Para calcular el valor mediano del tiempo empleado por la Comisión en las principales etapas entre la finalización de las actividades auditadas y la emisión de las órdenes de ingreso recogidas en la *ilustración 6*, utilizamos los datos de los casos de nuestra muestra.

Ilustración 6 – Retrasos significativos en la emisión de órdenes de ingreso por parte de la Comisión (2020-2021)



Además, la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación necesitaban normalmente seis y cinco meses, respectivamente, para iniciar los procedimientos de contratación con auditores contratados. Esta información no está disponible para la DG Investigación e Innovación y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías.

Nota: AUDEX no contiene los datos necesarios para calcular los días transcurridos antes de que se solicitara una auditoría. Las cifras correspondientes al tiempo necesario para completar las auditorías se toman de toda la población, porque no es posible obtener datos específicos de la DG Redes Comunicación, Contenido y Tecnologías ni de la DG Investigación e Innovación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las bases de datos del módulo de auditoría y de AUDEX, así como de la documentación facilitada por la Comisión.

34 Si añadimos el tiempo necesario para solicitar y completar las auditorías, y después debatir los resultados antes de emitir las órdenes de ingreso, nuestro análisis muestra que se producen retrasos significativos antes de proceder a pedir a los organismos de ejecución que reembolsen los gastos irregulares detectados durante los controles de las declaraciones de gastos:

- o las dos DG de investigación, la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, y la DG Investigación e Innovación, tardaron normalmente catorce meses en emitir órdenes de ingreso desde el inicio de las auditorías, frente a veintitrés y dieciocho meses en el caso de la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación;
- o la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación también tardaron normalmente seis y cinco meses en iniciar el procedimiento de contratación de las empresas de auditoría privadas una vez finalizado el período cubierto por los informes financieros que tenían que ser auditados. No hemos podido obtener el tiempo que emplean la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Investigación e Innovación, ya que esta información no se introduce en AUDEX, el sistema de gestión de las auditorías de estas DG.

35 En acciones exteriores, aunque los auditores contratados debaten sus conclusiones con los organismos de ejecución antes de presentar sus informes a la Comisión, esta lleva a cabo un nuevo procedimiento contradictorio completo con dichos organismos (*anexo I*). Este procedimiento, como se muestra en la *ilustración 6*, requiere mucho más tiempo que el invertido en las DG de investigación en el ámbito de políticas internas, donde el Servicio Común de Auditoría participa en los procedimientos contradictorios entre los auditores y los organismos de ejecución, de modo que las DG operativas solo tienen que llevar a cabo un procedimiento contradictorio formal que suele durar menos de un mes (apartado **26**).

36 Estos largos retrasos pueden influir negativamente en la eficacia de las auditorías y en la recuperación de los gastos irregulares, especialmente en el caso de los beneficiarios más pequeños, que no siempre pueden garantizar la disponibilidad de las pruebas justificativas necesarias (véase el ejemplo del *recuadro 2*).

Recuadro 2

La documentación justificativa ya no estaba disponible y los beneficiarios no pudieron reembolsar los fondos recibidos

El auditor de un proyecto gestionado por una ONG local en África notificó gastos irregulares en gastos declarados debido a la falta de documentación justificativa. El organismo de ejecución declaró que la ONG y otras pequeñas ONG locales que habían completado las actividades del proyecto cuatro años antes ya no podían encontrar la documentación que faltaba, a pesar de que la legislación exigía que todos los beneficiarios conservaran la documentación durante un período de cinco años. Algunas de las ONG ya no existían y las otras no pudieron reembolsar el importe solicitado por la Comisión. En el momento de nuestra auditoría, la Comisión estaba considerando la posibilidad de renunciar al cobro de la deuda porque, según su evaluación, las actividades se habían llevado a cabo en su totalidad y era probable que el coste de los procedimientos judiciales superase el importe que podía recuperarse.

Nota: La conservación de la documentación justificativa está regulada en los contratos que transponen lo dispuesto en el artículo 132 del [Reglamento Financiero](#).

37 Como se explica en el apartado **35**, las medidas correctoras de la Comisión en el ámbito de acciones exteriores se basan en el impacto financiero de los gastos irregulares retenidos tras los procedimientos contradictorios entre la Comisión y los organismos de ejecución llevados a cabo después de la publicación de los informes de los auditores contratados. A partir de los datos de nuestra muestra, calculamos que la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación redujeron el gasto irregular comunicado en los informes finales de auditoría en una media del 35 % y el 38 %, respectivamente, durante sus debates con los organismos de ejecución. Estas reducciones obedecían a muchas causas, como, por ejemplo, que los organismos de ejecución proporcionaran documentación justificativa que no había entregado a los auditores o que estos no habían aceptado por no considerarla suficiente (véase el ejemplo en el [recuadro 3](#)). El procedimiento contradictorio de la Comisión sería más eficiente si se llevara a cabo conjuntamente con los auditores contratados, pues así se eliminaría la necesidad de debatir y revisar en una fase posterior los gastos irregulares notificados.

Recuadro 3

La Comisión aceptó la mayoría de los gastos irregulares notificados por los auditores tras su propio procedimiento contradictorio

La empresa de auditoría externa que verificó los gastos de un programa financiado por la UE informó de varios casos de gastos irregulares. El importe más elevado correspondía a costes de personal que no pudieron justificarse porque no se conservaron fichas horarias como prueba del tiempo imputado al programa. La organización internacional que gestionaba el programa protestó enérgicamente, denunciando que había transcurrido un tiempo considerable desde el período auditado y que el auditor no les había brindado la oportunidad de aportar todas las pruebas. La Comisión aceptó algunos de los documentos justificativos que el organismo de ejecución facilitó posteriormente y convino en que el personal que había trabajado a tiempo completo en el programa no necesitaba fichas horarias. En consecuencia, la Comisión redujo el importe que debía recuperarse en un 63 % con respecto a su posición inicial.

38 El Reglamento Financiero establece que, cuando un ordenador de la Comisión emite una orden de ingreso, debe enviar inmediatamente al deudor notas de adeudo en las que se indiquen el importe adeudado, el origen del crédito, la fecha de vencimiento del pago y el número de cuenta bancaria para el pago. Si el deudor no paga en las fechas de vencimiento, se cobran intereses de demora¹². A continuación, el contable de la Comisión envía al deudor al menos un recordatorio, seguido de una carta de apremio, antes de iniciar el cobro por vía ejecutiva. Una vez vencido el plazo, el contable también podrá ejecutar cualquier garantía constituida por adelantado por el deudor, o compensar la deuda con cualquier importe pendiente de pago al deudor¹³.

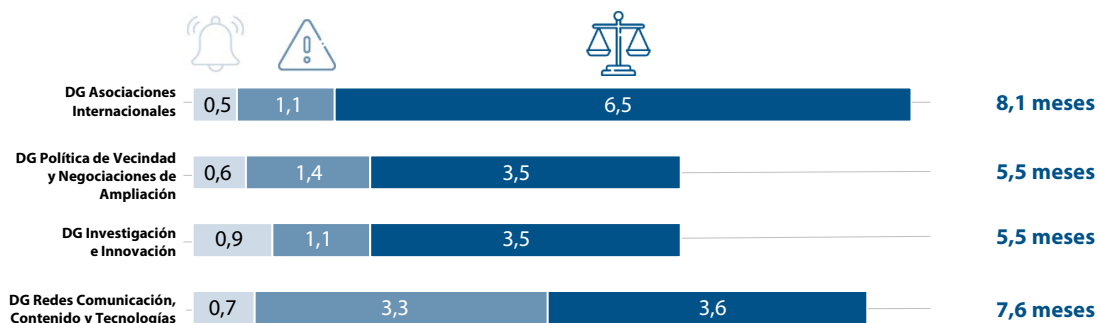
39 También revisamos una muestra basada en el riesgo de 75 órdenes de ingreso abiertas (no pagadas) al final de 2021 e incluidas en los informes anuales de actividades (IAA) de las cuatro DG que seleccionamos para la gestión directa e indirecta, con el objetivo de evaluar la eficacia del procedimiento de cobro de deudas de la Comisión. En la *ilustración 7* se muestran los valores medianos del tiempo empleado en las siguientes fases del procedimiento de cobro de deudas.

¹² Artículo 98 del [Reglamento Financiero](#).

¹³ *Ibid.*, artículo 102.

Ilustración 7 – Retrasos en los procedimientos de recuperación respecto de una muestra de órdenes de ingreso abiertas a 31 de diciembre de 2021

(meses)



Plazo de envío del recordatorio: tiempo que empleó la Comisión en enviar un recordatorio al deudor una vez expirado el plazo fijado para el pago.



Plazo de envío de la carta de apremio: tiempo que empleó la Comisión en enviar una carta de apremio para advertir al deudor del procedimiento judicial una vez remitido el recordatorio.



Plazo de inicio de la ejecución: tiempo que tardó el ordenador en solicitar formalmente al Servicio Jurídico de la Comisión que iniciara el proceso de ejecución tras el envío de la carta de apremio.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del almacén de datos de ABAC.

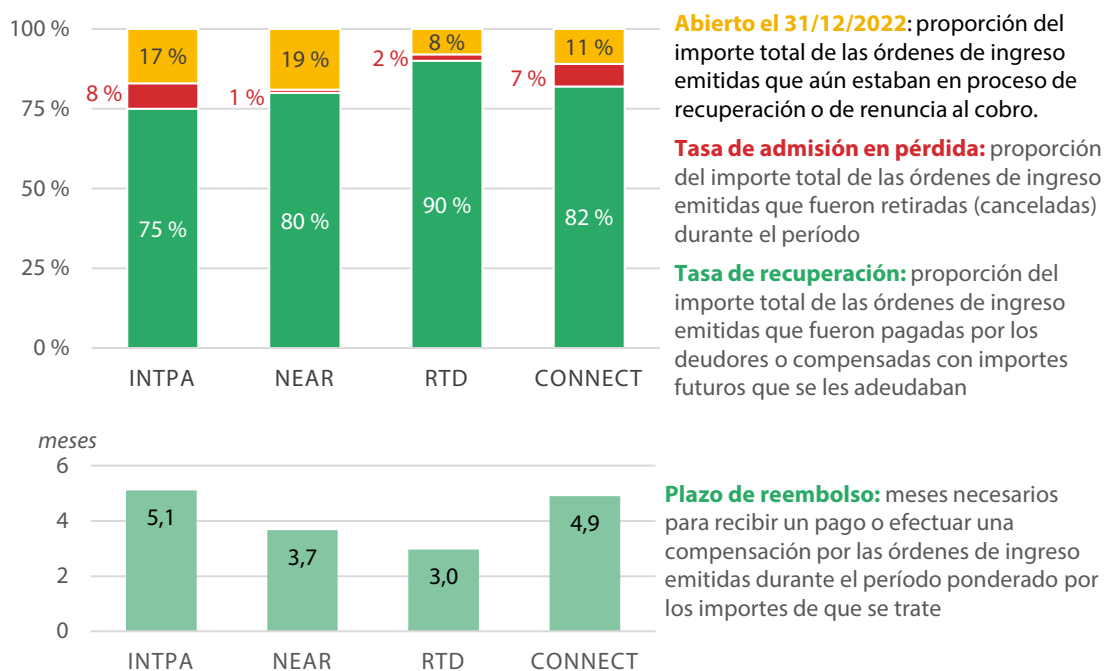
40 Una decisión de la Comisión de 2018 sobre procedimientos internos establece que la Comisión debe enviar recordatorios a los deudores en un plazo de 21 días a partir de la expiración del plazo para la recepción del pago íntegro, y que la carta de apremio debe enviarse transcurridos otros 21 días. Por lo general, las DG seleccionadas no cumplían estos plazos. No se ha establecido ningún plazo para solicitar al Servicio Jurídico de la Comisión que inicie procedimientos de ejecución. Nuestro análisis revela que los retrasos más largos se producen al solicitar al Servicio Jurídico que inicie procedimientos de ejecución contra los deudores después de que la Comisión les haya enviado recordatorios y cartas de apremio.

41 En su propuesta de modificación de las normas de recuperación del Reglamento Financiero¹⁴, la Comisión reconoció que sus actuales procedimientos de recuperación son más largos y caros cuando:

- o los deudores cambian de domicilio sin informar a la Comisión o al registro oficial;
- o la Comisión tiene que pagar a los abogados y agentes de ejecución locales para que hagan un seguimiento de un asunto con diferentes fases procesales en los tribunales nacionales;
- o los deudores son insolventes y la Comisión debe recabar información para renunciar a un crédito.

42 Analizamos los datos sobre las órdenes de ingreso emitidas para gastos irregulares por las mismas cuatro DG entre 2014 y 2022. Los principales indicadores de rendimiento del cobro de deudas se muestran en la *ilustración 8*.

Ilustración 8 – Se liquidó al menos el 75 % del importe total de las órdenes de ingreso emitidas, pero tras largos retrasos (2014-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del almacén de datos de ABAC.

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida) COM(2022) 223 final, artículo 104.

43 Los datos muestran que la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación tienen más dificultades para cobrar las deudas, ya que las tasas de recaudación son más bajas y las deudas pendientes al final de 2022 son superiores a las de las DG de investigación (DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y DG Investigación e Innovación). Esto puede reflejar los diferentes entornos en los que operan acciones exteriores y políticas internas. La tarea de cobro de deudas de la DG Asociaciones Internacionales es especialmente difícil, ya que en sus operaciones gestionadas directamente participan organismos de ejecución situados en 130 países.

44 En 2022, la DG Presupuestos proporcionó orientaciones¹⁵ a los servicios de la Comisión sobre el seguimiento de las recuperaciones relacionadas con las investigaciones llevadas a cabo por la OLAF y la Fiscalía Europea, con el objetivo de que estos recuperen más en menos tiempo. El documento hacía referencia al seguimiento de las recomendaciones financieras que la OLAF había emitido entre 2012 y 2020, y señalaba que, aunque las DG intentaron recuperar alrededor del 50 % de su valor total, en realidad solo recuperaron el 27 %.

45 Las mismas orientaciones instaban a los ordenadores a devengar títulos de crédito y emitir órdenes de ingreso sin demora, siempre que ello no interfiriera con las investigaciones en curso de la OLAF y la Fiscalía Europea. También recomendaba mejorar la supervisión y la información respecto de las recuperaciones relacionadas con tales investigaciones.

¹⁵ «Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments», febrero de 2022.

46 En 2024, una vez completado nuestro trabajo de campo, la DG Presupuestos propuso una nueva iniciativa para reducir los importantes retrasos en el proceso de recaudación en toda la Comisión¹⁶. El documento indicaba que el proceso de recaudación no siempre recibe una atención adecuada por parte de la gestión y que requiere recursos desproporcionadamente elevados debido a la complejidad de algunos procedimientos. La DG Presupuestos observó que, en octubre de 2023, habían vencido deudas por un importe total de 450 millones de euros. Las nuevas medidas propuestas para la gestión directa e indirecta son las siguientes:

- normas relativas a la eficacia en la recuperación para cuantificar los requisitos del Reglamento Financiero;
- supervisión y notificación del cumplimiento para comparar el rendimiento;
- refuerzo de la rendición de cuentas, con mecanismos de remisión a instancias superiores;
- centralización parcial para lograr sinergias y eficiencias combinando las decisiones de renuncia al cobro de órdenes de ingreso que impliquen a los mismos deudores pero que sean gestionadas por diferentes servicios de la Comisión.

Las renuncias al cobro resultan afectadas por los retrasos en el proceso de recuperación y la solvencia de los deudores

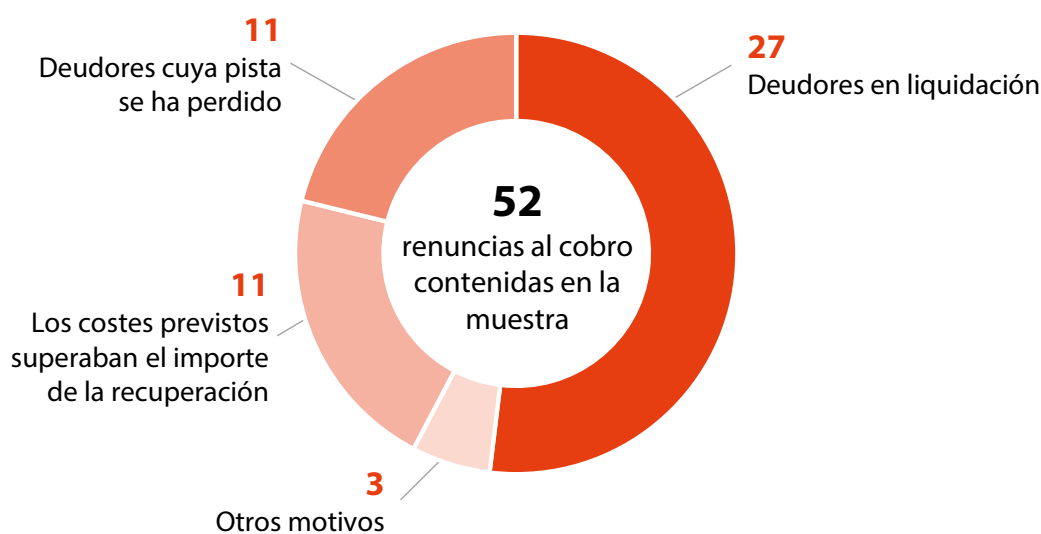
47 El Reglamento Financiero permite a la Comisión admitir en pérdida una deuda renunciando total o parcialmente a la orden de ingreso correspondiente¹⁷. Esto solo es posible en determinadas situaciones, como cuando los costes de recuperación previstos superan el importe que se está recuperando, o cuando la deuda no puede cobrarse debido a su antigüedad o a la insolvencia del deudor.

¹⁶ Comunicación a la Comisión: «An enhanced corporate strategy for the management of the Commission's debtors», de febrero de 2024.

¹⁷ Artículo 101, apartado 2, del [Reglamento Financiero](#).

48 Los IAA de 2021 de las cuatro DG muestran que la Comisión renunció a 10 millones de euros durante el año (en 2020, 8 millones de euros). Examinamos una muestra de 52 de las 113 renuncias al cobro que las cuatro DG de la Comisión emitieron en 2021 con el fin de evaluar si habían cumplido los procedimientos de recuperación de la Comisión y si las razones para admitir las deudas en pérdida estaban justificadas. Los motivos de las renuncias al cobro se presentan en la *ilustración 9*.

Ilustración 9 – Motivos de las renuncias al cobro (2021)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del almacén de datos de ABAC.

49 Basándonos en nuestro examen de la documentación aportada por la Comisión, hemos constatado que esta tenía justificación suficiente para renunciar al cobro de las deudas, y que había intentado previamente su recuperación. Sin embargo, los largos retrasos en el inicio de los procedimientos de ejecución redujeron la probabilidad de cobro de las deudas. Además, observamos que los deudores eran débiles desde el punto de vista financiero o no estaban dispuestos a aceptar las consecuencias del incumplimiento de los requisitos de la financiación de la UE. La Comisión no disponía de medios suficientes para proteger los intereses financieros de la UE en estas circunstancias, ya que no tenía garantías que pudieran ejecutarse ni pagos para compensar las deudas (*recuadro 4*).

Recuadro 4

Admisión de deudas en pérdida por problemas de ejecución fuera de la UE

La Comisión pidió a tres ONG no pertenecientes a la UE situadas en la región de Asia y el Pacífico que reembolsaran la prefinanciación que habían recibido después de que se negaran a cumplir los requisitos de sus contratos de subvención. Las ONG se negaron a reembolsar los fondos recibidos y el abogado local contratado por el Servicio Jurídico de la Comisión no solo estimó que los gastos jurídicos serían elevados, sino también que era poco probable que cualquier acción judicial prosperara. El hecho era que el país en el que se encontraban las ONG no reconocía las sentencias en materia de cumplimiento emitidas por los tribunales europeos, y las ONG tenían pocos activos. Las tres deudas tuvieron que ser admitidas en pérdida.

La Comisión supervisa los sistemas de los Estados miembros para registrar y recuperar los gastos irregulares en régimen de gestión compartida cuando dichos gastos afectan al presupuesto de la UE

50 Cuando se detectan gastos irregulares en los ámbitos de agricultura y cohesión, tanto la legislación nacional como la de la UE exigen a los Estados miembros que recuperen los pagos indebidos (incluidas sanciones e intereses, si procede) de los beneficiarios. Examinamos si la Comisión supervisa eficazmente si los Estados miembros garantizan que los gastos irregulares se registren y recuperen correctamente sin retrasos innecesarios.

La Comisión supervisa los sistemas de recuperación de fondos agrícolas de los Estados miembros, ya que las recuperaciones afectan al presupuesto de la UE

51 Los fondos agrícolas se gastan a través de pagos directos a los agricultores de la UE y de medidas de mercado, o bien a través de programas de desarrollo rural ejecutados por los Estados miembros. La base jurídica de la política agrícola común (PAC) establece la obligación general de que las autoridades nacionales registren los gastos irregulares e inscriban los importes adeudados en su libro mayor de deudores en un plazo de 18 meses a partir de su constatación¹⁸.

52 En el caso de los pagos directos y las medidas de mercado (Fondo Europeo Agrícola de Garantía, FEAGA), los Estados miembros deben reembolsar cualquier recuperación al presupuesto de la UE una vez deducidos los gastos administrativos. El reembolso consiste en deducir la recuperación de los gastos declarados a la Comisión en la siguiente declaración mensual de gastos. En desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Feader), los Estados miembros pueden reutilizar todos los importes recuperados de los beneficiarios, pero solo dentro del mismo programa afectado. La DG Agricultura y de Desarrollo Rural exige a los organismos pagadores que realicen un seguimiento del cobro de una deuda en el plazo de un año a partir del último acontecimiento o acción pertinente con arreglo al procedimiento nacional aplicable. Si un organismo pagador admite en pérdida una deuda cuando ha tomado todas las medidas posibles para recuperar los gastos irregulares¹⁹, puede imputar el importe al presupuesto de la UE. De lo contrario, el presupuesto nacional debe soportar la pérdida.

¹⁸ Artículo 54 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

¹⁹ Artículo 54, apartado 3 del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

53 En nuestros informes anteriores, ya hemos evaluado la recuperación de pagos irregulares en el marco de la PAC en 2004 y 2011²⁰:

- o En 2004, constatamos una tasa muy baja de recuperación de pagos irregulares al final de 2002 (una tasa de recuperación acumulada de solo el 17 % desde 1971) y un gran volumen de deudas antiguas que no habían sido cobradas ni admitidas en pérdida. También constatamos que no existían criterios claros para decidir si los pagos irregulares irrecuperables debían imputarse a los Estados miembros o al presupuesto de la UE, y recomendamos a la Comisión que abordara este problema.
- o En 2006, como consecuencia de nuestra recomendación, se introdujo la norma del 50/50, que ofrecía a los Estados miembros un incentivo para recuperar las deudas con mayor rapidez. Cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha de emisión de la orden de ingreso, o de ocho años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales, las repercusiones financieras se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto de la Unión, sin perjuicio de la obligación del Estado miembro en cuestión de iniciar los procedimientos de recuperación²¹. La fecha de admisión de la deuda es por tanto importante para la aplicación de la norma.
- o En nuestra auditoría de 2011 llegamos a la conclusión de que los sistemas de recuperación de los gastos irregulares de los Estados miembros habían mejorado desde 2004, y la tasa de recuperación se situaba alrededor del 50 % con respecto a las deudas recaudadas contraídas a partir de 2006, también debido a la norma del 50/50. No obstante, destacábamos que la norma también había introducido el riesgo de que los Estados miembros «gestionaran» el proceso de notificación y admisión en pérdida en su beneficio, en particular retrasando la fecha de reconocimiento de la deuda para evitar o aplazar su aplicación (y la carga resultante para el presupuesto nacional).

²⁰ Informe Especial 03/2004 sobre la recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común e Informe Especial 08/2011 sobre la recuperación de los pagos indebidos en el marco de la Política Agrícola Común.

²¹ Artículo 32, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005.

54 Hemos analizado los datos sobre las tasas de recuperación del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader):

- En el caso del FEAGA, el importe global de los gastos irregulares detectados durante el período 2007-2022 ascendió a 2 400 millones de euros. El 52 % se había recuperado al final de 2022, mientras que el 48 % restante se había admitido en pérdida (9 %) o seguía pendiente (39 %)²². Observamos diferencias significativas en la tasa de recuperación y en la tasa de admisión en pérdida entre los Estados miembros, como se muestra en el [anexo V](#). Las tasas de recuperación oscilaron entre el 17 % y el 92 %, mientras que el porcentaje de renuncias al cobro osciló entre el 0 % y el 48 %.
- En el caso del Feader, la DG Agricultura y Desarrollo Rural no presenta tasas de recuperación en su IAA. Basándonos en las cifras que hemos recibido de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, hemos determinado que la tasa media de recuperación en el período 2015-2021 (en los casos en que se disponía de datos) fue del 78 %.
- Al comparar las tasas de recuperación del FEAGA y del Feader en períodos similares (2015-2021), observamos que la tasa de recuperación del Feader, con respecto al cual los Estados miembros pueden reutilizar los fondos recuperados y el dinero nacional interviene a través de la cofinanciación, es significativamente superior (78 %) que en el FEAGA (49 %).
- Las tasas de recuperación en los beneficiarios respecto al FEAGA son generalmente inferiores a las de los programas que examinamos con respecto a la gestión directa e indirecta ([anexo IV](#)).

55 También examinamos los resultados del seguimiento realizado por la DG Agricultura y Desarrollo Rural de los sistemas de recuperación de los Estados miembros en el ejercicio financiero de 2021. La DG Agricultura y Desarrollo Rural y los organismos de certificación detectaron insuficiencias en el registro y en la recuperación de gastos irregulares en 18 de los 76 organismos pagadores. Las insuficiencias se referían a los largos retrasos (más de 18 meses) con los que los organismos pagadores registraron gastos irregulares que habían detectado, o insuficiencias notificadas por los organismos de certificación, como el incumplimiento de la obligación de solicitar la recuperación a los beneficiarios o el seguimiento de las deudas impagadas.

²² Cuadro: Anexo 7, parte 5, 4-2, página 239 del [Informe Anual de Actividades de 2022 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural - anexos](#).

56 Cuando los Estados miembros no subsanan las insuficiencias detectadas por los organismos de certificación en los sistemas de recaudación, la DG Agricultura y Desarrollo Rural puede aplicar correcciones financieras en el marco de la liquidación de cuentas o a través de los procedimientos de liquidación de conformidad, y aplicaron correcciones financieras por un total de 513 millones de euros durante el período 2010-2023. En la mayoría de los organismos pagadores con insuficiencias en las recuperaciones notificadas con respecto al ejercicio 2021, el seguimiento de la DG Agricultura y Desarrollo Rural aún estaba en curso en el momento de la auditoría. En el [recuadro 5](#) figura un ejemplo de acción de seguimiento.

Recuadro 5

Corrección financiera aplicada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural por insuficiencias en el sistema de recuperación del organismo pagador croata

El organismo de certificación de Croacia identificó casos en los que el organismo pagador no inició la recuperación hasta que hubo transcurrido el plazo de 18 meses establecido en el Reglamento. En el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, la DG Agricultura y Desarrollo Rural pidió a Croacia un análisis exhaustivo de todos los casos de deuda. Por consiguiente, las autoridades croatas confirmaron un total de 411 casos afectados por insuficiencias en su sistema de recuperación (FEAGA y Feader) por un importe total en situación de riesgo de 0,8 millones de euros. La DG Agricultura y Desarrollo Rural aplicó una corrección financiera del importe correspondiente.

57 La norma del 50/50 no se consideró parte de los requisitos de gestión de la recuperación introducidos para la nueva PAC para el período 2023-2027, y no se proporcionaron incentivos alternativos. Consideramos que, sin la regla del 50/50, que dio lugar a que se reembolsaron al presupuesto de la UE 234 millones de euros durante el período 2015-2022, y sin un incentivo alternativo, como los introducidos para desarrollo rural (apartado [54](#), tercer inciso) o cohesión (apartados [58-63](#)), existe el riesgo de que se deteriore la tasa de recuperación de la UE en agricultura.

En el ámbito de cohesión, la Comisión no supervisa los sistemas de recuperación de los Estados miembros porque los gastos irregulares se retiran y no afectan al presupuesto de la UE

58 Para el período de programación 2014-2020 se modificó el marco de control y fiabilidad del gasto de cohesión al exigir a los Estados miembros que presentaran paquetes anuales de fiabilidad a la Comisión, incluidas las cuentas certificadas, que la Comisión debe aceptar cada año. Esta modificación supuso cambios en la forma en que los Estados miembros supervisan y corrigen los gastos irregulares.

59 Las autoridades de gestión de los Estados miembros deben llevar a cabo controles antes y después de que se hayan presentado a la Comisión los gastos certificados. Si detectan irregularidades en los gastos reembolsados por la UE, pero aún no presentados a la Comisión en las cuentas anuales, deben registrar los gastos irregulares y retirarlos directamente de las cuentas. Si se detectaban irregularidades en los gastos ya presentados a la Comisión, los Estados miembros tenían la opción de retirar el gasto inmediatamente en la siguiente solicitud de pago, o de registrarlo como pendiente de recuperación en las cuentas y, a continuación, retirar el importe del gasto de la UE una vez recuperado. En el período de programación 2021-2027, esta última opción ya no está disponible, y los Estados miembros deben retirar los gastos irregulares²³.

60 Antes de que las autoridades nacionales de auditoría presenten cuentas certificadas a la Comisión, comprueban las solicitudes de los beneficiarios mediante la selección de muestras de los gastos previamente presentados a la Comisión durante el ejercicio contable. Su trabajo de auditoría se resume en el informe de control anual. Todo gasto irregular detectado debe registrarse en el sistema del Estado miembro.

²³ Artículo 98, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021.

61 La base jurídica del ámbito de cohesión exige a los Estados miembros que corrijan los gastos irregulares y recuperen los importes pagados indebidamente a los beneficiarios, junto con los intereses²⁴. Los Estados miembros deben adoptar medidas correctoras en un plazo de 12 meses a partir de la detección de gastos irregulares, e iniciar el procedimiento de recuperación en los 12 meses siguientes²⁵. La Comisión ha publicado orientaciones para ayudar a las autoridades nacionales a recuperar los gastos irregulares de los beneficiarios en las que afirma que la recuperación de los gastos irregulares que se han retirado es una cuestión nacional²⁶.

62 Las autoridades de certificación de los Estados miembros son responsables de certificar las cuentas. Las autoridades de certificación también deben informar anualmente a la Comisión sobre los importes que han sido retirados, recuperados, que aún deben recuperarse (recuperaciones pendientes) o que no pueden recuperarse.

63 La Comisión supervisa la aplicación de las retiradas como parte de su control documental de los paquetes anuales de fiabilidad. Aunque, por lo general, el presupuesto de la UE en el ámbito de cohesión queda protegido en cuanto los Estados miembros retiran los importes irregulares, la Comisión no hace un seguimiento para saber si los Estados miembros recuperan de los beneficiarios los gastos irregulares retirados. La recuperación de importes irregulares es una herramienta clave para disuadir a los beneficiarios de cometer nuevas irregularidades y para minimizar los riesgos para la reputación de la UE si los beneficiarios de proyectos financiados por esta consideran que las medidas correctoras son ineficaces.

²⁴ Artículo 122, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013](#).

²⁵ Artículo 2, letras e) y f), del [Reglamento Delegado de la Comisión \(UE\) 2016/568 de 29 de enero de 2016](#).

²⁶ [Orientaciones para los Estados miembros sobre los importes retirados, recuperados, por recuperar e irrecuperables – Revisión de 2018, página 7](#).

Los datos que publica la Comisión sobre gastos irregulares no siempre son completos y coherentes

64 La Comisión publica varios informes que contienen datos relativos a los gastos irregulares y a las acciones ulteriores para recuperar dichos importes (apartados **15** a **18**). Cabría esperar que los informes proporcionasen a las partes interesadas datos completos y coherentes sobre los gastos irregulares detectados en el gasto de la UE, y que indicasen cómo se ha realizado su seguimiento y corrección en favor de una supervisión transparente y sólida.

Los datos publicados sobre gastos irregulares y medidas correctoras no siempre están completos

65 Los datos publicados relativos a la gestión directa e indirecta se limitan a las medidas preventivas (gastos no subvencionables excluidos de las declaraciones de gastos) y a las medidas correctoras (órdenes de ingreso emitidas) que la Comisión aplicó durante el año. Los documentos que publica la Comisión no proporcionan datos sobre los gastos irregulares que detecta durante el año y que registra en sus bases de datos de auditorías locales. Los datos de la Comisión sobre medidas preventivas y correctoras se basan en el año de aplicación, no en el momento en que se detectó el gasto irregular. Como se muestra en la **ilustración 6**, estas diferencias temporales pueden variar, dependiendo de la DG, hasta en tres meses. Por lo tanto, no es posible obtener cifras de los gastos irregulares detectados durante el año ni determinar cómo los ha tratado la Comisión.

66 En cuanto a la gestión compartida, ni el IAA ni el informe anual de gestión y rendimiento de la DG Agricultura y Desarrollo Rural proporcionan una cifra global del gasto irregular detectado mediante controles y auditorías durante el año con respecto a la PAC o a las medidas correctoras aplicadas a raíz de estos controles. La Comisión no proporciona una cifra global de gastos irregulares registrados durante el ejercicio contable en el ámbito de cohesión. A su juicio, puesto que los Estados miembros retiran gastos irregulares de sus cuentas certificadas, tales gastos se excluyen de las cuentas de la UE y no tienen que notificarse.

67 Los IAA de las DG de cohesión proporcionan datos comunicados por los Estados miembros en relación con las correcciones financieras que se aplicaron durante el año a raíz de los controles, auditorías e investigaciones. En abril de 2022, el importe correspondiente al ejercicio contable 2020/2021 de la DG Política Regional y Urbana ascendía a 557,6 millones de euros, y el de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, a 67,9 millones euros²⁷. En total, se detectaron 625,5 millones de euros, y se retiraron de los gastos presentados a la Comisión para ser cofinanciados por la UE. La Comisión no informa sobre la proporción de estos importes que se ha recuperado de los beneficiarios, ya que no tienen ningún impacto en las cuentas de la UE.

68 El único documento que proporciona datos sobre gastos irregulares en régimen de gestión compartida es el informe PIF. El informe PIF de 2021²⁸ indicaba que los Estados miembros habían notificado un total de 30 millones de euros en gastos irregulares fraudulentos y 204 millones de euros en gastos irregulares no fraudulentos en el ámbito de agricultura a través del sistema de gestión de irregularidades. Los importes correspondientes en cohesión ascendían a 1 624 millones de euros y a 812,9 millones de euros, respectivamente. Cabe señalar que el informe PIF solo notifica importes individuales superiores a 10 000 euros; en nuestros informes anteriores, constatamos que la Comisión no había llevado a cabo controles sistemáticos de la fiabilidad de los importes notificados por los Estados miembros²⁹.

Los datos sobre recuperaciones no siempre son coherentes

69 Analizamos las cifras facilitadas en diferentes publicaciones sobre las órdenes de ingreso emitidas en 2021 en relación con los gastos irregulares de las cuatro DG que examinamos durante la presente auditoría con respecto a la gestión directa e indirecta. El *cuadro 2* ofrece una visión general de la información publicada.

²⁷ Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Política Regional y Urbana, anexo 7, p. 140, e Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, anexo 7, p. 115.

²⁸ 33rd Annual Report on the Protection of the EU's financial interests and the Fight against fraud, cuadro 4, p. 36.

²⁹ Informe Especial 06/2019, apartado 48, e Informe Especial 01/2019, apartados 21 a 32.

Cuadro 2 – Información contenida en los documentos publicados sobre órdenes de ingreso emitidas en 2021

Cifras extraídas de los documentos publicados sobre la emisión de órdenes de ingreso en 2021 (millones de euros)								
Documento	DG Asociaciones Internacionales	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	Vecindad y resto del mundo *	Acciones exteriores y ayuda a la preadhesión	DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías	DG Investigación e Innovación	Mercado único, innovación y economía digital **	Investigación e innovación
Informes anuales de actividades	8,4	15,4			3	3,5		
Informe anual de gestión y rendimiento			21				19	
Informe PIF				5,39				5,81

* Incluye datos relativos a la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior, la DG Asociaciones Internacionales, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, y la DG Comercio.

** Incluye principalmente datos de la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías y la DG Investigación e Innovación, así como de las agencias ejecutivas ERCEA, INEA y REA.

Fuente: Los informes anuales de actividades de 2021 de las DG, el informe anual de gestión y rendimiento y el informe PIF, que se publicaron en 2022.

70 Constatamos las siguientes incoherencias:

- o los 23,8 millones de euros de los IAA de dos de las DG de acción exterior, es decir la DG Asociaciones Internacionales y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (8,4 millones de euros y 15,4 millones de euros, respectivamente)³⁰, superan la cifra global que figura en el informe anual de gestión y rendimiento con respecto a Vecindad y resto del mundo, en la que también se incluyen la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, el Servicio de Instrumentos de Política Exterior y la DG Comercio; La Comisión nos explicó que la información presentada en el informe anual de gestión y rendimiento incluía ajustes de consolidación que eran necesarios debido a algunas limitaciones de actual sistema contable y que en 2021 no quedaron reflejados en los IAA. La Comisión ha abordado esta cuestión introduciendo manualmente los ajustes en los IAA y armonizando la presentación de los documentos publicados para el ejercicio contable de 2022;
- o las cifras registradas en el informe PIF³¹ relativas a las recuperaciones totales de los ámbitos relacionados con las cuatro DG son inferiores a las cifras del informe anual de gestión y rendimiento y los IAA; las diferencias no quedan explicadas por la información facilitada en el informe PIF.

³⁰ Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Asociaciones Internacionales, anexo 3, cuadro 8, e Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, anexo 3, cuadro 8.

³¹ Statistical evaluation of irregularities reported for 2021, sección 6.3.1, p. 159, cuadro DM4, en el que se combinan las cifras de acciones exteriores y de ayuda a la preadhesión.

71 Analizamos las cifras presentadas en el informe anual de gestión y rendimiento de 2021 respecto de agricultura (recursos naturales y medio ambiente) y constatamos que las medidas preventivas y correctoras aplicadas por los Estados miembros en 2021 ascendieron a 794 millones euros. Se incluían medidas correctoras por valor de 528 millones de euros antes del pago a los beneficiarios durante el año, lo que es coherente con el IAA de la DG Agricultura y Desarrollo Rural³². Sin embargo, también constatamos que algunas cifras publicadas en el informe anual de gestión y rendimiento no pueden conciliarse con las del IAA debido a las diferencias temporales en los datos utilizados³³:

- o en el informe anual de gestión y rendimiento de 2021 se notificaba que 244 millones de euros de gastos irregulares fueron reutilizados por los Estados miembros a raíz de los controles realizados a los beneficiarios en 2021 y años anteriores; Esta cifra no concuerda con la información facilitada en el IAA de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.
- o entre las medidas correctoras aplicadas por la Comisión se cuentan 191 millones euros de correcciones impuestas a los beneficiarios por los Estados miembros tras el pago y reembolsadas al presupuesto de la UE³⁴; aunque este importe se reembolsó al presupuesto de la UE en 2021, se llevaron a cabo los controles y se emitieron solicitudes de devolución en 2021 y en años anteriores; la Comisión nos explicó que la cifra se compone principalmente de 112,7 millones de euros correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía, lo que se confirma en el IAA de la DG³⁵, y de 68,6 millones euros correspondientes a proyectos de desarrollo rural, que se incluyeron en las cuentas financieras de la Comisión y no figuran en el IAA.

³² Informe anual de gestión y rendimiento de 2021 – Volumen III, p. 32, e Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, cuadro 2.1.1.3.1-6, p. 70.

³³ El IAA se elabora con los datos de los paquetes anuales de fiabilidad de los Estados miembros, mientras que el informe anual de gestión y rendimiento utiliza datos del sistema contable de la Comisión.

³⁴ Informe anual de gestión y rendimiento de 2021 – Volumen III, p. 32.

³⁵ Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural – anexos, anexo 7, p. 264, cuadro 5.2-2.

72 Respecto de cohesión, el informe anual de gestión y rendimiento revela que los Estados miembros aplicaron 3 763 millones de euros de medidas preventivas y correctoras en 2021³⁶, cifra que incluye las correcciones financieras mencionadas en el apartado 67. Se trata de la proporción de la UE en las retiradas y deducciones efectuadas por los Estados miembros sobre los gastos declarados a la Comisión. Esta cifra no corresponde a los 3 204 millones de euros y a los 838 millones de euros reflejados en los IAA de 2021 de las DG de cohesión (DG Política Regional y Urbana, y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión), ya que incluye la cofinanciación nacional³⁷. Esta imprecisión se rectificó en los IAA de 2022, en el que figura la tasa de la UE.

³⁶ Informe anual de gestión y rendimiento de 2021 – Volumen III, sección: «Cohesion, resilience and values», p. 32.

³⁷ Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Política Regional y Urbana – anexos, cuadro de la p. 140, e Informe Anual de Actividades de 2021 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión – anexos, cuadro de las pp. 115-116.

Conclusiones y recomendaciones

73 Concluimos que los sistemas de la Comisión para gestionar y supervisar los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios de los fondos de la UE son parcialmente eficaces. Si bien la Comisión garantiza el registro exacto y rápido de los gastos irregulares, tarda demasiado en recuperarlos tanto en el régimen de gestión directa como en el de gestión indirecta. En cuanto a la gestión compartida, la considerable proporción de irregularidades no recuperadas en agricultura, y el hecho de que las tasas de recuperación no hayan mejorado desde 2006 indican que el seguimiento de la Comisión podría no ser suficiente por sí solo para garantizar el funcionamiento eficaz de los sistemas de recuperación de los Estados miembros. En el ámbito de cohesión, cuando se retiran de las solicitudes de pago los gastos irregulares, el presupuesto de la UE está protegido, y la Comisión no hace un seguimiento para determinar si estos importes se recuperan ulteriormente de los beneficiarios. Además, la utilidad de la información facilitada por la Comisión sobre los gastos irregulares y las consiguientes medidas correctoras es limitada, ya que no siempre es completa y coherente.

74 Nuestros controles de una muestra de auditorías y verificaciones de operaciones gestionadas directa e indirectamente pusieron de manifiesto que la Comisión registraba los gastos irregulares de manera correcta y oportuna (apartados **26** a **28**). Sin embargo, observamos que, en el caso de acciones exteriores, el impacto financiero total del gasto irregular sistémico no se registra en los sistemas de gestión de la Comisión. Esto se debe a que los auditores no están obligados contractualmente a realizar controles adicionales de los gastos irregulares que pueden ser de carácter sistémico, y la Comisión no garantiza que los gastos irregulares sistémicos no afecten a otras subvenciones que hayan recibido los mismos organismos de ejecución (apartado **30**). El riesgo de gastos irregulares sistémicos no notificados es especialmente elevado en el caso de las agencias de las Naciones Unidas, debido a las limitaciones en el alcance de las verificaciones (apartado **31**).

Recomendación 1 – Examinar el impacto financiero de los gastos irregulares sistémicos en el ámbito de acciones exteriores

La Comisión debe velar por que se determine, registre y corrija, en caso necesario, el impacto financiero total de los gastos irregulares que puedan ser de carácter sistémico mediante la realización de controles adicionales de las operaciones financiadas por la UE de que se trate.

Fecha de aplicación prevista: Junio de 2026

75 Constatamos que, por lo general, transcurrían entre 14 y 23 meses desde el momento en que los organismos de ejecución llevaban a cabo actividades financiadas por la UE y el momento en que la Comisión emitía órdenes de ingreso. El tiempo dedicado a los procedimientos contradictorios en el ámbito de acción exterior suele ser entre cinco y nueve meses más largo que el empleado para ello en políticas internas. Aunque se reconocen las diferencias inherentes entre los dos tipos de gestión, consideramos que el nivel de seguimiento y supervisión proporcionado por el Servicio Común de Auditoría en el ámbito de investigación contribuye a reducir el tiempo necesario para detectar y corregir gastos irregulares (apartados **33** a **37**).

76 También constatamos que, con respecto a las órdenes de ingreso impagadas, los servicios de la Comisión suelen tardar entre 5 y 8 meses adicionales en iniciar el proceso de ejecución para recuperar fondos (apartados **38** a **43**). Los retrasos en la recuperación de gastos irregulares reducen las posibilidades de la Comisión de recuperar los importes totales adeudados, especialmente cuando los organismos de ejecución no pueden o no quieren reembolsar sus deudas (apartados **48** y **49**). La DG Presupuestos ha intentado recientemente remediar los retrasos en el proceso de recuperación de la Comisión (apartados **44** a **46**). Cuando se aplique plenamente, esta iniciativa puede servir para remediar los retrasos de los procedimientos de ejecución en los casos en que los deudores no reembolsen los fondos de la UE después de que la Comisión haya enviado una carta de apremio.

Recomendación 2 – Mejorar la planificación del trabajo de auditoría en el ámbito de acciones exteriores a fin de reducir el tiempo necesario para constatar los gastos irregulares

En el ámbito de acciones exteriores, la Comisión debería reducir el tiempo transcurrido entre la finalización de las actividades financiadas por la UE y la constatación de los gastos irregulares que deben corregirse mediante:

- a) la revisión de su metodología de planificación de auditorías para que los controles *a posteriori* se lleven a cabo tan pronto como reciba informes financieros conformes;
- b) el uso de procedimientos e instrumentos de control que permitan un seguimiento más estrecho del proceso de auditoría con el fin de reducir la duración de los procedimientos contradictorios.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2025

77 En gestión compartida, los Estados miembros son los principales responsables del registro y la recuperación de los gastos irregulares. En el ámbito de agricultura, donde la Comisión supervisa los sistemas de los Estados miembros, el 48 % de las recuperaciones de 2 400 millones de euros correspondientes a pagos directos y medidas de mercado que los organismos pagadores habían emitido y no cancelado desde 2007 eran irrecuperables o seguían pendientes al final de 2022. Además, las tasas de recuperación en los beneficiarios respecto al FEAGA son generalmente inferiores a las relativas a gestión directa e indirecta. La norma del 50/50, destinada a fomentar que los organismos pagadores cobren las deudas a su debido tiempo, ya no se aplica en la política agrícola común para el período 2023-2027. Si no hay incentivos para llevar a cabo las recuperaciones, existe el riesgo de que se deteriore la tasa de recuperación en agricultura (apartados [51](#) a [57](#)).

Recomendación 3 – Evaluar la necesidad de introducir incentivos adicionales para que los Estados miembros mejoren las tasas de recuperación de los gastos irregulares en agricultura

Con el fin de garantizar que los Estados miembros recuperen los gastos irregulares en el marco de la PAC de manera más oportuna, y que mejoren la tasa de recuperación, la Comisión debería evaluar la necesidad de incluir incentivos adicionales en el próximo período de programación.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2025

78 En el ámbito de cohesión, los Estados miembros corrigen los gastos irregulares retirándolos de los gastos certificados inmediatamente después de su detección. Esto significa que el presupuesto de la UE está protegido tan pronto como se hayan detectado y retirado gastos irregulares. La Comisión no supervisa si los Estados miembros recuperan de los beneficiarios los gastos irregulares retirados. La recuperación de importes irregulares es una herramienta clave para disuadir a los beneficiarios de cometer nuevas irregularidades y minimizar los riesgos para la reputación de la UE (apartados [59](#) a [63](#)).

79 Constatamos que la información que publica la Comisión sobre gastos irregulares, y recuperaciones y otras medidas correctoras no siempre es completa y coherente. Ninguno de los documentos publicados por la Comisión facilita información exhaustiva sobre los gastos irregulares constatados ni un enlace a las medidas correctoras adoptadas (apartados [65](#) a [72](#)).

Recomendación 4 – Proporcionar información completa sobre los gastos irregulares constatados y las medidas correctoras adoptadas

En sus informes anuales de actividad, la Comisión debe facilitar datos sobre:

- a) los gastos irregulares constatados durante el año y las medidas correctoras adoptadas;
- b) los gastos irregulares constatados durante el año o años anteriores, pero con respecto a los cuales no se habían finalizado las medidas correctoras al final del año anterior, y las medidas correctoras adoptadas en el año de referencia en curso.

Fecha de aplicación prevista: Junio de 2026

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 22 de marzo de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sistemas de detección, registro y notificación de gastos irregulares, y medidas correctoras para determinados programas de la UE

Recursos naturales (agricultura)

Los organismos pagadores llevan a cabo controles administrativos de todos los beneficiarios, así como controles sobre el terreno, y envían estadísticas a la DG Agricultura y Desarrollo Rural a más tardar el 15 de julio de cada año. El porcentaje de cobertura de los controles sobre el terreno suele ser del 5 %, pero varía en función de las medidas.

Los organismos de certificación comprueban y certifican las cuentas anuales de los organismos pagadores, sus procedimientos de control interno, los sistemas de recuperación y la legalidad y regularidad de los gastos que la UE reembolsa. También vuelven a obtener muestras de los controles sobre el terreno realizados por cada organismo pagador. Los organismos pagadores presentan sus cuentas anuales y sus informes de certificación a la DG Agricultura y Desarrollo Rural a más tardar el 15 de febrero de cada año para su liquidación.

En caso de producirse cualquier pago indebido a raíz de irregularidades o negligencias, los Estados miembros deben solicitar al beneficiario la devolución del importe en cuestión (incluidas las sanciones, si procede) en el plazo de 18 meses tras la aprobación o la recepción de un informe de control³⁸. Cuando se presente la solicitud de recuperación, los organismos pagadores deben registrar los importes adeudados en su libro mayor de deudores y hacer un seguimiento de la recuperación de la deuda en el plazo de un año a partir del último acontecimiento o acción pertinente, sobre la base del procedimiento nacional³⁹.

³⁸ Artículo 54, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

³⁹ Orientación de la DG Agricultura y Desarrollo Rural: «Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015», sección II.

Los Estados miembros pueden reutilizar todos los importes recuperados para los programas de desarrollo rural, pero deben reembolsar al presupuesto de la UE cualquier recuperación de pagos directos y medidas de mercado como ingresos afectados tras deducir una tasa de administración del 20 % (25 % para la condicionalidad). El reembolso consiste en deducir la recuperación (incluidos las sanciones y los intereses) de la siguiente declaración mensual de gastos.

Los organismos pagadores pueden compensar las recuperaciones de pagos directos con pagos futuros al mismo beneficiario. Sin embargo, no pueden hacerlo en el caso de recuperaciones de fondos de la UE para medidas de mercado (en el marco del FEAGA) y de actividades de desarrollo rural completadas sin más pagos pendientes.

Si un organismo pagador admite en pérdida una deuda tras un esfuerzo exhaustivo de recuperación, puede imputarla al presupuesto de la UE en la siguiente declaración de gastos; de otro modo, el presupuesto nacional debe asumir la pérdida. Hasta 2022, los organismos pagadores aplicaban la disposición del 50/50 si no podían recuperar una deuda en un plazo de cuatro años (ocho años si se trataba de procedimientos judiciales), lo que significaba que el coste se repartía a partes iguales entre los presupuestos nacionales y de la UE. Tras aplicar este mecanismo, los organismos pagadores tenían que seguir aplicando sus procedimientos de recuperación; de lo contrario, tenían que asumir la pérdida total ellos mismos y registrar los resultados en sus cuentas anuales siguientes.

La DG Agricultura y Desarrollo Rural lleva a cabo controles sobre el terreno limitados para su liquidación financiera anual de cuentas y visitas plurianuales de auditoría de conformidad. La liquidación financiera abarca la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas de los organismos pagadores, mientras que las auditorías de conformidad (realizó 92 de estas últimas en 2022) están concebidas para excluir gastos que no se han efectuado de conformidad con las normas. Si la Comisión detecta gastos irregulares, los organismos pagadores deben solicitar el reembolso a los beneficiarios finales y, a continuación, devolver los importes recuperados al presupuesto de la UE⁴⁰.

⁴⁰ Artículo 43 del Reglamento (UE) n.º 1306 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013.

Cohesión

Las autoridades de gestión realizan controles administrativos de todas las solicitudes de pago, y verificaciones sobre el terreno de las muestras de solicitudes de pago recibidas de los beneficiarios. Los importes no subvencionables que detecten se deducen de los importes que se les deben reembolsar, o solicitan recuperaciones si los importes que deben abonarse a los beneficiarios son insuficientes. La Comisión no exige a las autoridades de gestión que comuniquen datos sobre importes no subvencionables.

Si las autoridades de gestión detectan gastos irregulares que ya han sido declarados a la Comisión, deducen el importe irregular, ya que no puede acogerse a la cofinanciación y no debe incluirse en el gasto declarado a la Comisión. Las autoridades de gestión disponen de dos opciones para ajustar los gastos subvencionables notificados a la Comisión:

- o pueden indicar estos importes como retiradas de gastos subvencionables; en este caso, pueden reutilizar la financiación de la UE para el mismo programa operativo del que se retiró;
- o pueden dejar gastos irregulares en los programas operativos hasta que los recuperen del beneficiario; esta opción tiene una ventaja de tesorería, pero deja a las autoridades de gestión menos tiempo para reutilizar los fondos una vez recuperados; solo cinco Estados miembros utilizaron esta opción durante el período de programación 2014-2020, y ya no existe en el período actual.

Las autoridades de certificación son responsables de certificar las cuentas definitivas presentadas a la Comisión. Consolidan las cifras «corregidas» facilitadas por las autoridades de gestión y aplican cualquier otra corrección que deba efectuarse en las cuentas a raíz de los controles efectuados por las autoridades de auditoría, la Comisión o el Tribunal de Cuentas Europeo. Además, las autoridades de certificación realizan sus propios controles, lo que puede dar lugar a que los gastos se consideren de alto riesgo y se clasifiquen como sujetos a «evaluación continua». Aunque forme parte de las cuentas, este tipo de gasto debe notificarse por separado y no se considera cofinanciación de la Comisión. Una vez realizados nuevos controles, estos importes pueden reintroducirse total o parcialmente en solicitudes de pago posteriores.

Antes de que las autoridades de gestión presenten las cuentas anuales a la Comisión, las autoridades de auditoría también comprueban las solicitudes de los beneficiarios mediante la selección de muestras de los gastos contenidos en las solicitudes de pago presentadas a la Comisión por las autoridades de gestión durante el ejercicio contable. Su trabajo de auditoría se resume en el informe de control anual. Los gastos irregulares detectados en las auditorías de operaciones se corrigen en las cuentas. Si su trabajo da lugar a un porcentaje de error total (PET) superior al 2 %, están obligados a realizar correcciones financieras extrapoladas adicionales para situar el riesgo residual por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

El paquete anual de fiabilidad que los Estados miembros presentan a la Comisión contiene las cuentas de los programas operativos aprobados para el período de programación, los informes anuales de control de las autoridades de auditoría, sus opiniones de auditoría, los resúmenes anuales y las declaraciones de las autoridades de gestión. La Comisión lleva a cabo revisiones de estos documentos.

La Comisión también lleva a cabo auditorías de las autoridades nacionales seleccionadas mediante análisis de riesgos. Estas auditorías tienen objetivos diferentes, pues se trataba de auditorías de cumplimiento, de investigación, temáticas, de sistemas y de fiabilidad de los indicadores de rendimiento, y pueden implicar la repetición de los controles llevados a cabo por las autoridades de auditoría de los Estados miembros. Estas auditorías tienen como resultado principalmente correcciones financieras que suelen dar lugar a que las autoridades nacionales reutilicen los importes de sus programas. Los Estados miembros son responsables de adoptar medidas correctoras con respecto a los beneficiarios en relación con cualquier gasto irregular que se haya detectado.

Políticas internas y externas

Por lo general, la Comisión contrata a empresas privadas de auditoría para comprobar la subvencionabilidad de los gastos notificados por los organismos de ejecución relativos a contratos o acuerdos que la Comisión gestiona directa o indirectamente. Estos controles pueden llevarse a cabo en el marco de los planes anuales de auditoría con proyectos seleccionados mediante análisis de riesgos, o en el marco de la medición del porcentaje de error residual de proyectos seleccionados aleatoriamente. Algunos contratos o acuerdos pueden obligar a los organismos de ejecución a contratar a empresas privadas de auditoría para auditar las cuentas financieras que presenten a la Comisión.

Las DG de investigación han creado un Servicio Común de Auditoría para contratar empresas privadas de auditoría sobre la base de un contrato marco o llevar a cabo auditorías con su propio personal. Cuando las empresas de auditoría privadas llevan a cabo auditorías, un representante del Servicio Común de Auditoría las supervisa de cerca. El Servicio Común de Auditoría y los auditores contratados debaten las conclusiones con las entidades auditadas durante un procedimiento contradictorio antes de que los auditores contratados emitan sus informes finales de auditoría. El Servicio Común de Auditoría registra el impacto total de los gastos irregulares en la base de datos de gestión de la auditoría AUDEX, que transfiere automáticamente los datos al sistema de gestión de subvenciones SyGMA, de modo que los ordenadores puedan llevar a cabo otro procedimiento contradictorio breve, y enviar los informes de auditoría a los organismos de ejecución antes de adoptar medidas correctoras en relación con los gastos irregulares notificados.

Las DG de acciones exteriores también han establecido un acuerdo marco de contratación para las empresas privadas de auditoría. Los gestores de las tareas de auditoría trabajan con los ordenadores para contratar a los auditores y coordinar su trabajo, y aprueban los proyectos de informes de auditoría antes de que se presenten como definitivos. A continuación, los ordenadores envían los informes finales de auditoría a los organismos de ejecución, que podrán formular observaciones sobre cualquier gasto irregular detectado y aportar documentación justificativa adicional. Al término de este procedimiento contradictorio, los ordenadores deciden qué medidas correctoras deben adoptarse respecto de los gastos irregulares que hayan confirmado.

En el ámbito de acciones exteriores, la Comisión gestiona algunos gastos indirectamente con socios ejecutantes, como organizaciones internacionales y organismos de Derecho público garantizados financieramente por los Estados miembros. La Comisión se basa en sus sistemas de gestión para detectar y recuperar los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios. La Comisión ha establecido una metodología de evaluación por pilares⁴¹ para garantizar que sus socios ejecutantes ofrezcan un nivel de protección de los intereses financieros de la UE equivalente al que la Comisión prevé para la gestión directa.

⁴¹ El pilar 1, relativo al control interno, abarca también la prevención, detección y corrección de errores, fraudes e irregularidades.

La Comisión y la Organización de las Naciones Unidas han establecido un Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA) para trabajar juntas. El acuerdo común sobre el uso del mandato para las verificaciones de gastos limita las muestras que los verificadores pueden seleccionar para comprobar la subvencionabilidad de una operación que una agencia de las Naciones Unidas haya gestionado con fondos de la UE⁴². Las muestras no pueden superar las 40 operaciones de la lista de operaciones principales de un organismo ni el 20 % de los gastos notificados. Si en la lista figuran operaciones con socios ejecutantes que requieren un subnivel de muestreo, podrá seleccionarse un máximo de veinte elementos adicionales para un máximo de cinco de las operaciones incluidas en la muestra. Por último, los verificadores de gastos no están autorizados a conservar copias de los justificantes que hayan comprobado.

Los ordenadores de la Comisión corrigen los gastos irregulares mediante recuperaciones o pagos posteriores inferiores. La Comisión trata los fondos recuperados como ingresos afectados.

Los ordenadores son responsables de la elaboración de las previsiones de títulos de crédito, de la constatación de los derechos por cobrar, de su registro en ABAC y de la emisión de órdenes de ingreso y notas de adeudo. Antes de completar el proceso de aprobación en ABAC, el contable de la Comisión examina las órdenes de ingreso para asegurarse de que se cumplen todos los requisitos necesarios y de que se han adoptado las medidas necesarias para garantizar la eficacia del procedimiento de recuperación.

Si un deudor no ha pagado en el plazo estipulado en la nota de adeudo, la orden de ingreso se asigna en el equipo de cobro (reclamación) de deudas de la DG Presupuestos. Si el deudor sigue sin pagar la deuda después de haber recibido un recordatorio y una carta de apremio, y no existe posibilidad de compensación o liquidación mediante garantía bancaria, el contable invita al ordenador a proceder al cobro forzoso. Para ello, el ordenador envía al Servicio Jurídico de la Comisión una solicitud acompañada de la documentación justificativa. Podrá ejecutarse sobre los activos del deudor: ya sea mediante la adopción de una Decisión de la Comisión (artículo 299 del TFUE) o mediante procedimientos judiciales.

⁴² Common Understanding on the use of Terms of Reference for Expenditure Verification for Operations implemented by UN Organisations that are among the Signatory Parties of the EU-UN-FAFA of March 2020.

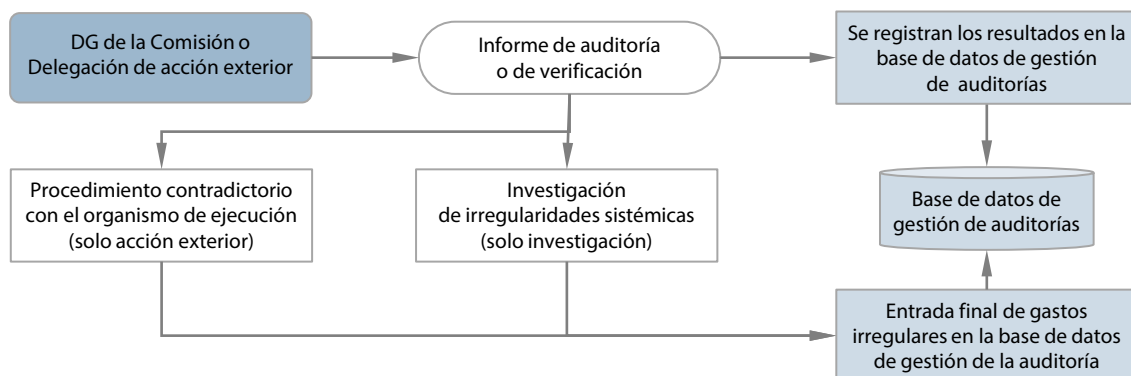
Los ordenadores podrán renunciar a las deudas en los siguientes casos⁴³:

- a) si el coste previsible de la recaudación supera el importe de los títulos de crédito por cobrar, siempre y cuando tal renuncia no perjudique la imagen de la Unión;
- b) si los títulos de crédito devengados no se pueden cobrar debido a su antigüedad, al retraso en el envío de la nota de adeudo, o a la insolvencia del deudor;
- c) si la recaudación vulnera el principio de proporcionalidad.

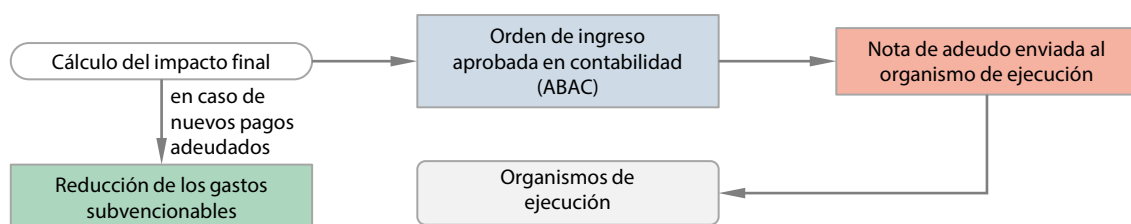
⁴³ Artículo 101, apartado 2, del [Reglamento Financiero](#).

Anexo II – Sistemas de la Comisión Europea para detectar gastos irregulares y aplicar medidas correctoras en régimen de gestión directa e indirecta

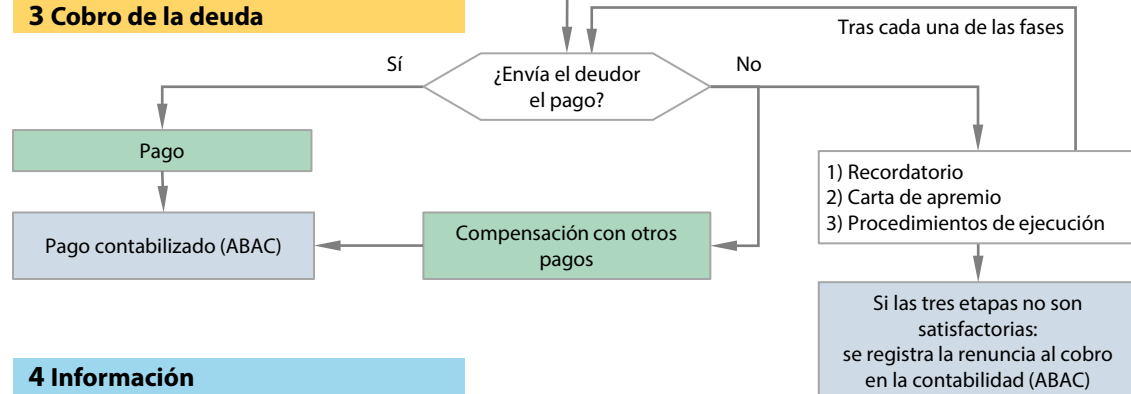
1 Determinación de los gastos irregulares



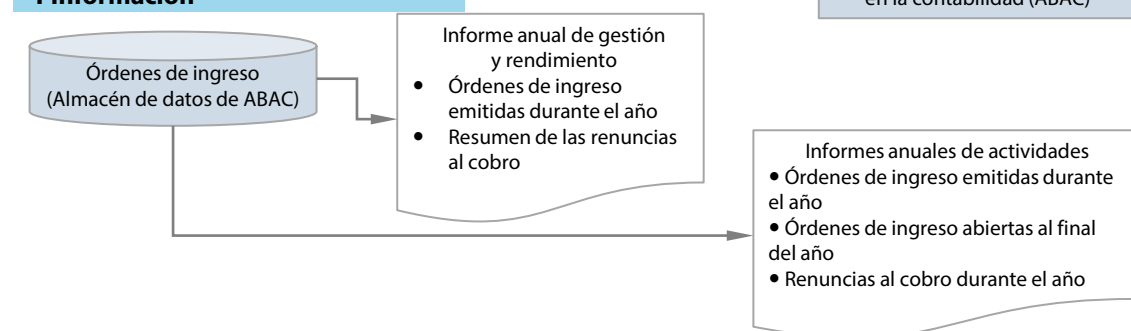
2 Corrección de los gastos irregulares



3 Cobro de la deuda



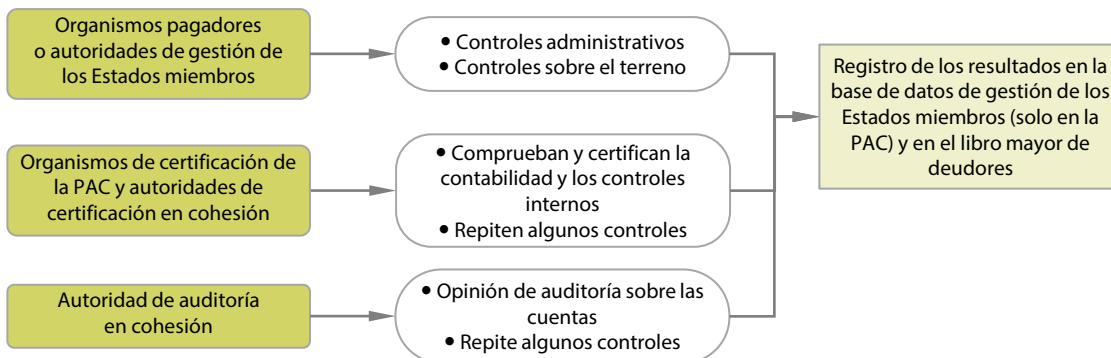
4 Información



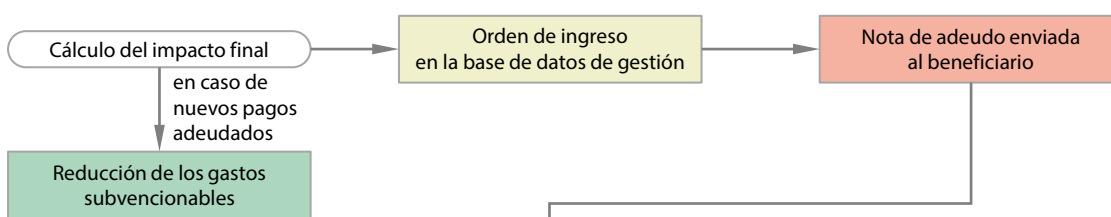
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo III – Sistemas de los Estados miembros para detectar gastos irregulares y aplicar medidas correctoras en régimen de gestión compartida

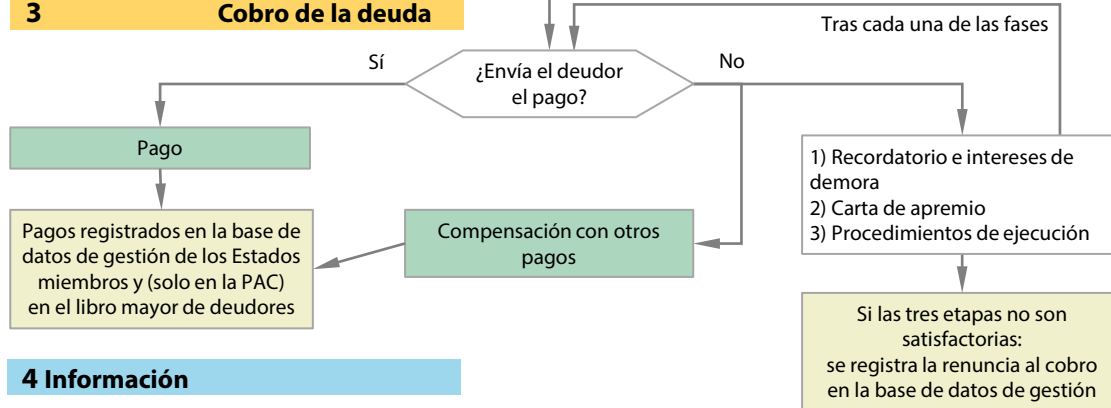
1 Detección de gastos irregulares



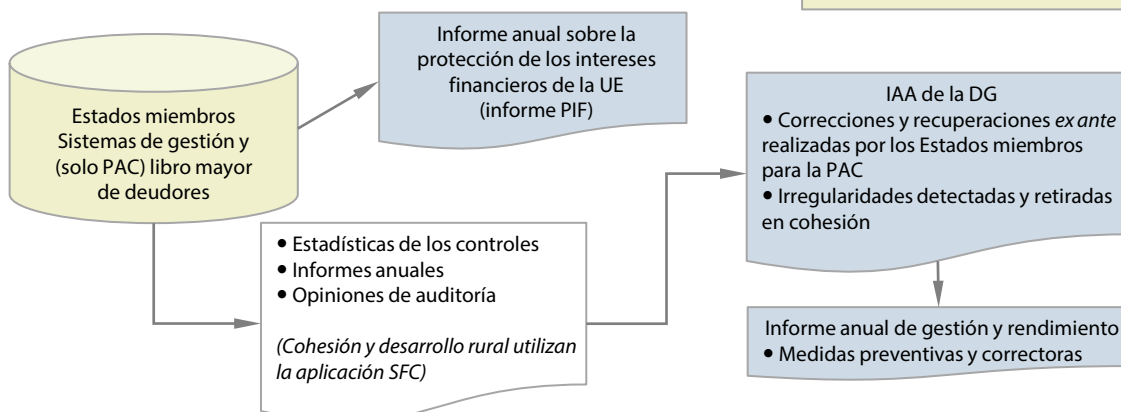
2 Corrección de los gastos irregulares



3 Cobro de la deuda

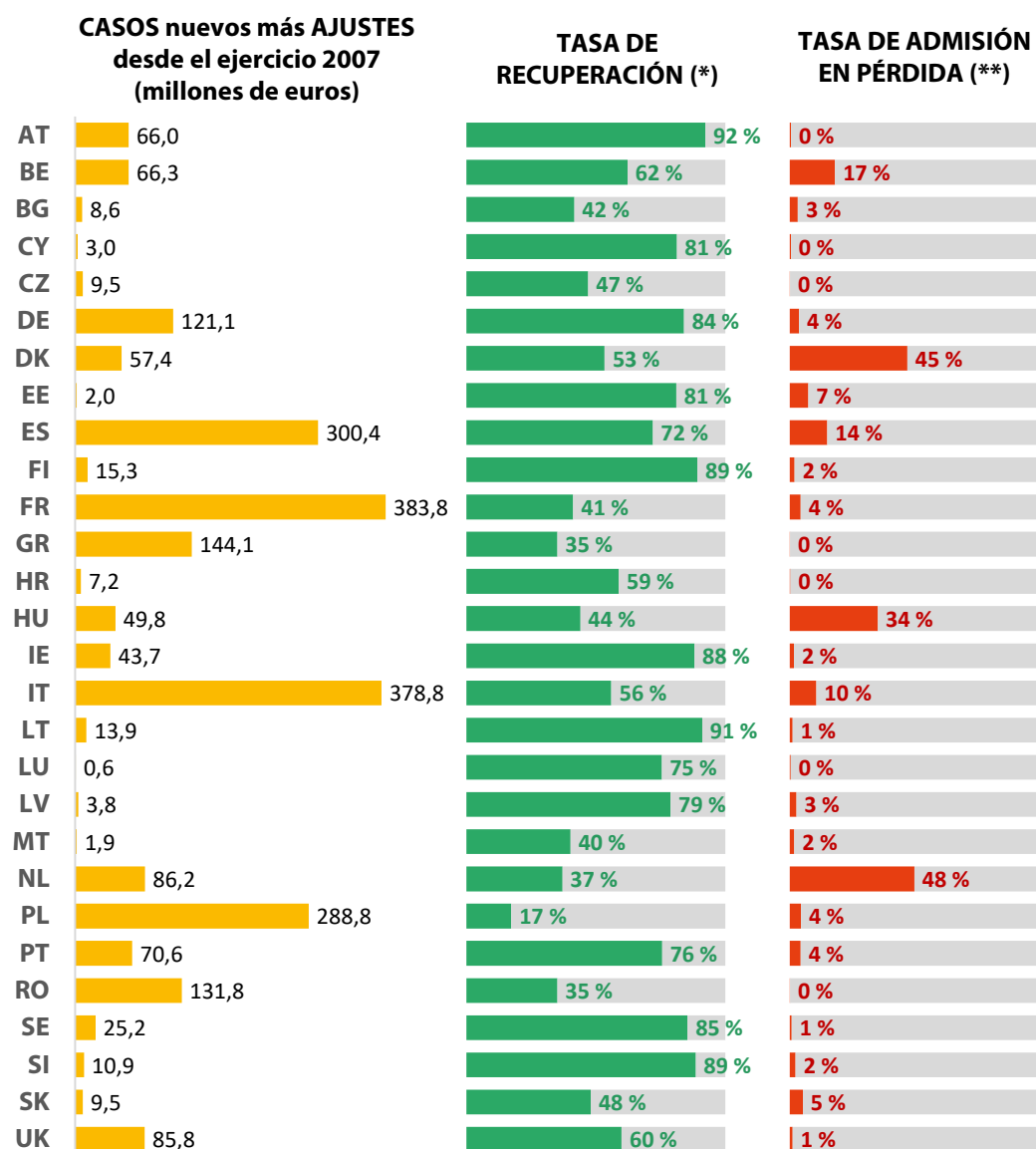


4 Información



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo V – Recuperaciones correspondientes al Fondo Europeo Agrícola de Garantía de los beneficiarios por los casos detectados desde 2007



(*) Tasa de recuperación = RECUPERACIONES / (CASOS + AJUSTES)

(**) TASA DE ADMISIÓN EN PÉRDIDA = ADMISIONES EN PÉRDIDA / (CASOS + AJUSTES)

Fuente: Cuadro: Anexo 7, parte 5, 4-1 respecto al FEAGA en las páginas 238 a 239 del Informe Anual de Actividades de 2022 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural – anexos.

Siglas y acrónimos

AMFA: Acuerdo marco financiero y administrativo

IAA: Informe anual de actividades

IMS: Sistema de gestión de irregularidades

OLAF: Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

PAC: Política agrícola común

Glosario

ABAC: Sistema electrónico de la Comisión para gestionar sus operaciones presupuestarias y contables.

Acuerdo Marco Financiero y Administrativo: Acuerdo entre la Comisión y la Organización de las Naciones Unidas por el que se rige la cooperación entre ellos sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Cohesión: Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros promocionando la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

Gestión compartida: Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en los Estados miembros, conservando a la vez la responsabilidad última.

Gestión directa: Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida o gestión indirecta.

Gestión indirecta: Método de ejecución del presupuesto de la UE por el que la Comisión encomienda las tareas de ejecución a otras entidades (como países no perteneciente a la UE y organizaciones internacionales).

Informe anual de actividades: Informe redactado por cada dirección general de la Comisión, cada institución y cada organismo de la UE, en el que se exponen los resultados obtenidos en relación con sus objetivos y su utilización de los recursos humanos y financieros.

Informe anual de gestión y rendimiento: Informe anual elaborado por la Comisión sobre su gestión del presupuesto de la UE y los resultados obtenidos, en el que se resume la información contenida en los informes anuales de actividades de sus direcciones generales y agencias ejecutivas.

Procedimiento contradictorio: Procedimiento en el que el auditor o la Comisión debaten los resultados de sus controles con el auditado, a fin de asegurarse de que están bien fundamentados.

Sistema de gestión de irregularidades: Aplicación que utilizan los Estados miembros para notificar a la OLAF las irregularidades, incluido el presunto fraude.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-07>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-07>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala V (Financiación y administración de la UE), presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo.

La auditoría fue dirigida por Jorg Kristijan Petrovič, Miembro del Tribunal, asistido por Martin Puc, jefe de Gabinete, y Mirko Iaconisi, agregado de Gabinete; Judit Oroszki, gerente principal; Anthony Balbi, jefe de tarea, y los auditores Bruno Scheckenbach and Ilias Nikolakopoulou. Jesús Nieto Muñoz se encargó del diseño gráfico, y Valérie Tempez prestó asistencia administrativa.



De izquierda a derecha: Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi y Martin Puc.

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024

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.

Ilustraciones 4, 6 y 7 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2026-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/30466	QJ-AB-24-007-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2056-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/588474	QJ-AB-24-007-ES-N

Evaluamos si los sistemas de la Comisión para gestionar y recuperar los gastos irregulares efectuados por los beneficiarios de los fondos de la UE protegían eficazmente el presupuesto de la UE disuadiendo a los beneficiarios de realizar actividades irregulares en el futuro. En el marco de la gestión directa e indirecta, la Comisión garantiza el registro exacto y rápido de los gastos irregulares, pero emplea demasiado tiempo en recuperarlos. En régimen de gestión compartida, en el que los Estados miembros son los principales responsables del registro y la recuperación de los gastos irregulares, las tasas de recuperación son por lo general bajas, pero con diferencias significativas entre Estados miembros.

Recomendamos que se examinen las irregularidades sistémicas y que se mejore la planificación de las auditorías en acciones exteriores. En agricultura, la Comisión debería evaluar la necesidad de introducir incentivos para que los Estados miembros mejoren las tasas de recuperación. Por último, la Comisión debería facilitar información exhaustiva sobre los gastos irregulares constatados y su corrección.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors