



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

2018

Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020

Documento informativo

Marzo 2018



ÍNDICE

	Apartado
Resumen	I - IV
Programa de investigación e innovación de la UE Horizonte 2020	1 - 3
Dilemas inherentes a la simplificación	4 - 10
Estabilidad y cambio	4
Rendición de cuentas y apropiación	5
Seguridad jurídica y discreción	6 - 7
Interés de los beneficiarios e interés de la UE	8
Distribución regional y excelencia	9
Los dilemas en perspectiva	10
Horizonte 2020: un sistema complejo	11 - 22
Diseño de Horizonte 2020	11 - 16
Modelo de acuerdo de subvención	13 - 14
Programa de trabajo	15
Portal para participantes	16
Gestión de Horizonte 2020	17 - 19
La Comisión	17
El papel único del Centro Común de Apoyo (CSC)	18 - 19
Proceso de toma de decisiones	20 - 22
Modelo de financiación	23 - 30
Transición del 6PM al 7PM y Horizonte 2020	23
Financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado	24 - 26
Aceptación de las prácticas contables de los beneficiarios	27 - 28
Evolución de la tasa de error	29 - 30

Participación y excelencia	31 - 37
Tasa de solicitudes, tasa de éxito y tasa de participación	31 - 35
Discrepancias geográficas	32 - 34
Discrepancias entre grupos de beneficiarios	35
Medidas de ampliación y sello de excelencia	36 - 37
Contribución a la simplificación de la investigación después de Horizonte 2020	38 - 42
¿Dónde podemos buscar la simplificación?	38 - 41
Propuestas de simplificación después de Horizonte 2020	42

Anexo I - Trabajo del TCE sobre los programas marco de investigación e innovación de la UE

Anexo II - Lista de talleres y conferencias a los que asistió el TCE

Anexo III - Sinopsis de las simplificaciones significativas introducidas desde el 5PM

Anexo IV - Legislación básica y directrices para los programas marco

RESUMEN

I. El Parlamento Europeo (PE) y el Consejo pidieron aportaciones al Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) para el debate legislativo preliminar sobre el sucesor de Horizonte 2020 («Noveno programa marco» (9PM)). Este documento informativo responde a estas solicitudes y se centra en la cuestión de la simplificación de los programas marco de investigación de la Unión Europea (UE). El análisis del Tribunal muestra que la simplificación es complicada e indica varias propuestas para centrar el debate sobre el 9PM que se está celebrando actualmente.

II. El Tribunal describe varios dilemas¹ que han afectado a los esfuerzos de la Comisión para simplificar la aplicación de los programas de investigación e innovación de la UE. Utilizó información obtenida de la Comisión² y los beneficiarios³, así como de su propia experiencia de auditoría⁴ (**anexo I** y **anexo II**) para relacionar estos dilemas con el diseño del marco regulador, el modelo de financiación y el régimen de participación.

III. El Tribunal desearía llamar la atención sobre las siguientes propuestas que han de tomarse en consideración a fin de centrar más el actual debate sobre el 9PM: 1) un período de tiempo razonable entre la aprobación y la aplicación de actos jurídicos; 2) la utilización de cantidades a tanto alzado y premios; 3) el uso de directrices como normas no vinculantes; 4) la aceptación de las prácticas contables de los beneficiarios y 5) el reconocimiento de buenas

¹ El Tribunal define los dilemas como prioridades contrapuestas entre las cuales la Comisión y la autoridad presupuestaria tienen que encontrar un equilibrio adecuado.

² Por ejemplo, la Comisión Europea facilita una recopilación no exhaustiva de información valiosa en su página web sobre documentos de evaluación y seguimiento de los programas marco. Esta página web contiene más de 400 documentos de examen.
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=archive>.

³ Por ejemplo: Asociación Europea de Universidades (AEU), Asociación Europea de Organizaciones de Investigación y Tecnología (EARTO), Liga de Universidades Europeas de Investigación (LERU), Grupo Informal de Oficinas de Enlace de IDT (IGLO), IDEA-league (alianza estratégica entre cinco destacadas universidades europeas de tecnología), Asociación Europea de Directores y Administradores de Investigación (EARMA), Asociación Helmholtz de Centros de Investigación Alemanes, BusinessEurope, Asociación Europea de Proveedores de la Industria Automovilística (CLEPA), etc.

⁴ <https://www.eca.europa.eu>.

propuestas de proyectos en el marco de Horizonte 2020 en otros programas mediante un enfoque de ventanilla única.

IV. El presente documento informativo no es un informe de auditoría. El Tribunal está realizando una auditoría de gestión sobre la «simplificación de Horizonte 2020» con un informe especial cuya publicación está prevista para finales de 2018. Dicho informe proporcionará una evaluación de auditoría sobre la eficacia de las medidas de simplificación adoptadas por la Comisión para apoyar el debate sobre la aplicación del 9PM que comenzará a finales de 2018.

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN DE LA UE HORIZONTE 2020

1. Horizonte 2020 es un programa de investigación e innovación de la UE, con una dotación financiera de cerca de 80 000 millones de euros puestos a disposición en un período de siete años (2014 a 2020). Es uno de los mayores programas de financiación pública de investigación e innovación del mundo y representa alrededor del 8 % del presupuesto de la UE⁵. Puede agruparse a los participantes de la manera siguiente: universidades, instituciones de investigación, pequeñas y medianas empresas (pymes), grandes empresas y organismos públicos. Hasta la fecha se han presentado más de 130 000 solicitudes y casi 20 000 proyectos han recibido financiación⁶.

2. Horizonte 2020 es complejo debido a la totalidad de reglamentos, normas, directrices, procedimientos y procesos de aplicación (incluido el control y la auditoría) y la multitud de instrumentos de financiación⁷. La complejidad innecesaria implica los siguientes riesgos: irregularidad (si las normas son complejas o poco claras, la probabilidad de incumplimiento es alta), ineficiencia (podría gastarse demasiado en administración o en proyectos financiados) e ineficacia (podrían incumplirse objetivos de resultados).

⁵ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.

⁶ Cifras facilitadas por la Comisión.

⁷ Informe del Parlamento Europeo sobre la evaluación de la ejecución de Horizonte 2020 con miras a su evaluación intermedia y a la propuesta del Noveno Programa Marco. (...) simplificar el panorama de financiación de la UE. (RR\1127422EN.docx).

3. Con respecto a Horizonte 2020, el Consejo (2011) pidió «un nuevo equilibrio entre confianza y control» y el Parlamento Europeo (2010) un enfoque que «debe basarse más en la confianza y ser más tolerante al riesgo en sus relaciones con los participantes»⁸. Ha habido numerosas iniciativas de simplificación del programa de investigación e innovación de la UE en particular (*anexo III*). Aunque la simplificación es deseable, es necesaria cierta complejidad para garantizar que puedan cumplirse los objetivos políticos y asignarse adecuadamente los fondos de la UE.

DILEMAS INHERENTES A LA SIMPLIFICACIÓN⁹

Estabilidad y cambio

4. La estabilidad consiste en utilizar el mismo conjunto de normas para sucesivos programas de investigación e innovación, mientras que el cambio exige esfuerzos adicionales de los participantes para ajustarse a nuevas normas. Los cambios brindan un espacio para la mejora, pero podrían hacer que los participantes tengan que adaptarse a distintos conjuntos de normas en distintos programas de investigación (puesto que muchas subvenciones de Horizonte 2020 seguirán en vigor durante varios años después del inicio del 9PM)^{10 11} (*recuadro 1*).

⁸ Reglamento (UE) n.º 1291/2013 por el que se establece Horizonte 2020 (DO L de 20.12.2013, p. 109).

⁹ El Tribunal analizó cinco dilemas, pero hay más, como intereses nacionales y europeos, industria grande y pequeña, gasto público y privado en investigación e innovación y cuestiones relativas a las ayudas estatales (informe Lamy, p. 17-18).

¹⁰ OCDE 2010, Strategy and policies for better regulation, United Kingdom p. 38 OCDE 2010, Strategy and policies for better regulation, p. 38.

¹¹ Comisión Europea, COM(2010) 187, 29 de abril de 2010, p. 12.

Recuadro 1. Los beneficiarios valoran la estabilidad¹²

La Liga de Universidades Europeas de Investigación (LERU) representa a veintitrés universidades. En junio de 2010 publicó un documento de asesoramiento: «Towards an effective 8th framework programme for research». Este documento era en parte una respuesta a la Comunicación de la Comisión titulada «Simplificar la ejecución de los programas marco de investigación». El documento afirmaba (apartado 27) que la optimización es muy deseable en los peores casos, pero que la estabilidad de las normas es una medida de simplificación en sí misma y es preferible al cambio hacia normas solo ligeramente más sencillas. Asimismo señalaba que deben evitarse demasiados cambios consecutivos.

Rendición de cuentas y apropiación

5. La rendición de cuentas implica imponer al beneficiario la carga de la prueba respecto del uso de los fondos de la UE. La apropiación implica confiar en la autogestión y la autorregulación de los beneficiarios. Sería más fácil desembolsar las subvenciones para investigación sin pedir cuentas a los beneficiarios por el dinero público recibido, pero la rendición de cuentas es esencial para la confianza pública. Sin embargo, la búsqueda de la rendición de cuentas podría dar lugar a una cautela excesiva en los esfuerzos por simplificar las complejas normativas de investigación y crear un obstáculo para el trabajo de investigación (**recuadro 2**).

¹² Documento de asesoramiento de LERU «Towards an effective 8th framework programme for research» n.º 2, mayo de 2010, p. 10, apartado 27.

Recuadro 2. Los investigadores exigen un equilibrio entre una rendición de cuentas adecuada y una carga administrativa razonable

En el marco de la rendición de cuentas, además de la necesidad de demostrar una buena gestión financiera del gasto, la Comisión exige, a efectos de seguimiento y evaluación, información y datos sobre el impacto económico y social de la financiación europea de investigación e innovación. El objetivo del próximo programa marco es adaptar los requisitos de información y seguimiento, limitar cuando sea posible el número de indicadores clave de resultados, basarse en indicadores existentes y centrarse en indicadores de impacto¹³.

Seguridad jurídica y discreción

6. La seguridad jurídica es importante porque los beneficiarios asumen el riesgo financiero de interpretar mal las disposiciones. Seguridad jurídica significa que solo debe prevalecer una única interpretación de una determinada norma; «(...) todo acto de las Instituciones que produzca efectos jurídicos sea claro y preciso y sea notificado al interesado de forma que éste pueda conocer con certeza el momento a partir del cual el citado acto existe y comienza a surtir efectos jurídicos (...)»¹⁴.

7. La discreción implica distintas interpretaciones posibles y razonables de la norma por las autoridades competentes. Los distintos actores que intervienen en diferentes momentos del ciclo de vida del proyecto (agentes responsables y auditores de proyectos en la Comisión, organismos nacionales¹⁵, auditores del TCE) pueden tener su propia percepción y diferentes interpretaciones de los requisitos, lo que supone el riesgo de que los beneficiarios se vean expuestos a consecuencias financieras inciertas (***recuadro 3***). Además, cuando se utilizan

¹³ Seminario con las partes interesadas sobre ideas para una mayor simplificación de la aplicación de los programas marco de investigación e innovación, Bruselas, 20 de octubre de 2017, p. 12.

¹⁴ Véase el asunto T-115/94, Opel Austria, apartado 124, relativo a: asunto 169/80, Administration des Douanes/Gondrand Frères y Garancini [1981] Rec. 1931, apartado 17; asunto 70/83, Kloppenburg/Finanzamt Leer [1984] Rec. 1075, apartado 11; asunto 325/85, Irlanda/Comisión [1987] Rec. 5041, apartado 18; asuntos acumulados T-18/89 y T-24/89, Tagaras/Tribunal de Justicia [1991] Rec. II-53, apartado 40.

¹⁵ Por ejemplo, ministerios nacionales, financiadores nacionales, entidades fiscalizadoras superiores (EFS), así como empresas de auditoría privadas.

directrices y ejemplos para ilustrar el margen de discreción, dichas directrices y ejemplos no deben interpretarse de forma que se limite el margen de posible discreción.

Recuadro 3 - A los beneficiarios les preocupa enfrentarse a una inseguridad jurídica¹⁶

El Tribunal organizó seminarios con expertos jurídicos, auditores y beneficiarios finales sobre experiencias de auditoría en programas de investigación e innovación de la UE. Las principales preocupaciones que expusieron los beneficiarios son las siguientes:

- cuando las directrices se definen de manera demasiado amplia, algunos auditores podrían considerar el uso de ejemplos de la Comisión como única práctica aceptable;
- al evaluar la conformidad, los auditores de múltiples niveles de la cadena de control tienen que interpretar el contexto y la finalidad de las mismas normas, lo que podría estar influido por la disponibilidad de información;
- cuando los beneficiarios utilizan opciones de costes simplificadas como cantidades a tanto alzado y porcentajes fijos, esperan que los auditores también se ajusten a su planteamiento;
- la Comisión Europea ha modificado algunas cláusulas de los acuerdos de subvención de Horizonte 2020 con aplicación retrospectiva a proyectos anteriores¹⁷;
- varios reglamentos (relativos a Horizonte 2020 y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)) no siempre utilizan las mismas definiciones y principios.

Interés de los beneficiarios e interés de la UE

8. A los beneficiarios les interesa que se les reembolsen los costes, mientras que la UE se centra en la totalidad de la financiación y la eficiencia en la asignación de fondos a los

¹⁶ Seminario del TCE, Bruselas, 9 de febrero de 2015 y 11 de marzo de 2016.

¹⁷ Pueden encontrarse ejemplos en:
http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/mga/h2020-mga-art-updatehistory_en.pdf.

distintos beneficiarios. En el caso de beneficiarios como las universidades, los posibles efectos adversos de la simplificación en sus ingresos podrían causar temor y resistencia a ella, aunque dichos efectos resulten ser positivos (**recuadro 4**).

Recuadro 4. Los beneficiarios temen un impacto financiero adverso¹⁸

El uso de opciones de costes simplificadas como porcentajes fijos, costes unitarios, cantidades a tanto alzado y premios podría hacer que algunos beneficiarios reciban más o menos financiación en comparación con el *status quo*, aunque en promedio se pague la misma cantidad. Algunos participantes han declarado que prefieren su actual sistema (complejo) de reembolso de costes reales por temor a una reducción de su financiación, aunque las formas simplificadas de declaración de gastos supongan una menor carga administrativa.

Distribución regional y excelencia¹⁹

9. La excelencia supone apoyar los mejores proyectos de investigación a nivel europeo, mientras que la distribución regional tiene por objeto reducir las discrepancias entre regiones geográficas. En la práctica, algunas regiones geográficas logran con mayor éxito que otras trabajar con programas de investigación e innovación de la UE y demostrar su potencial de excelencia en la investigación (**recuadro 5**).

¹⁸ Seminario de seguimiento sobre simplificación organizado por la Comisión en 2017, p. 4. http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/other/events/2017-10-20/final-report_en.pdf.

¹⁹ PE/EPRS, EU framework programmes for research and innovation: evolution and key data from FP1 to Horizon 2020 in view of FP9 (septiembre de 2017 – PE 608.697), p. 32.

Recuadro 5. La «ampliación» sigue siendo un problema que debe superarse

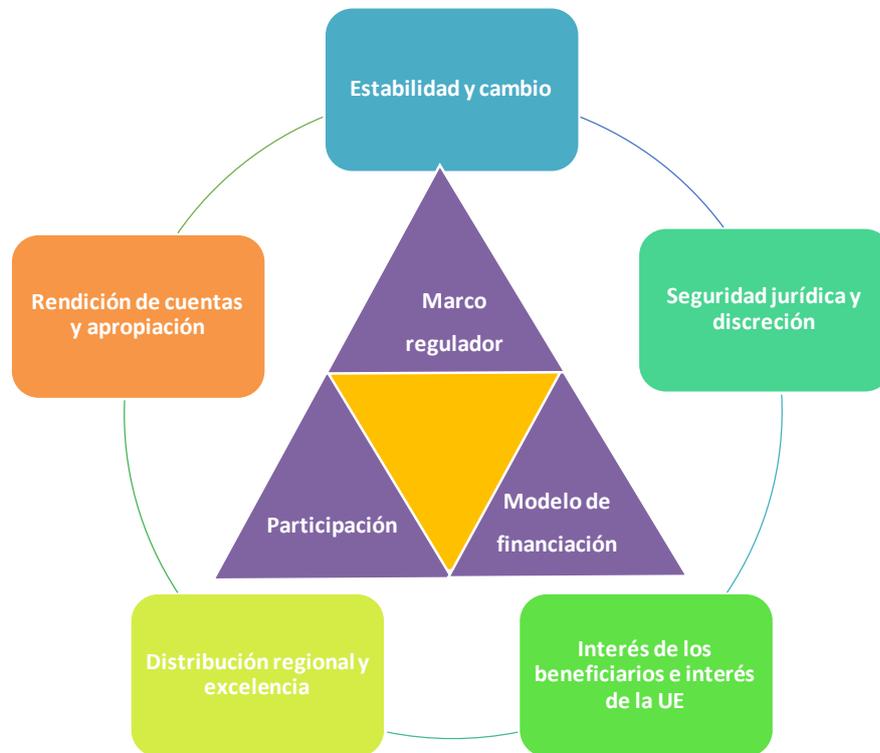
El Tribunal constató que las comunidades de conocimiento e innovación («socios CCI») y la financiación del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) se concentran en un número limitado de Estados miembros. El EIT ha creado planes regionales de innovación, un mecanismo de extensión para promover mejor la innovación en determinadas regiones, con el fin de repartir su ayuda de manera más amplia²⁰.

Los dilemas en perspectiva

10. La ***ilustración 1*** resume los dilemas presentados anteriormente. En las siguientes secciones, el Tribunal intenta analizar cómo han influido estos dilemas en el diseño del marco regulador, el modelo de financiación y el régimen de participación.

²⁰ TCE, Informe Especial n.º 4/2016, apartados 86 y 102.

Ilustración 1. Dilemas que afectan a la simplificación de los programas de investigación de la UE



Fuente: TCE, a partir del marco legislativo de Horizonte 2020.

HORIZONTE 2020: UN SISTEMA COMPLEJO

Diseño de Horizonte 2020

11. El Tribunal ha señalado la complejidad excesiva del marco jurídico de anteriores programas marco podría entorpecer la aplicación eficiente de los programas²¹. En el caso de Horizonte 2020, hay dos formas de eliminar la complejidad innecesaria en el diseño de los programas: reescribir las normas jurídicas básicas («Derecho imperativo») guiándose por los

²¹ Informe Especial n.º 2/2013 del TCE. ¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación? resumen V, apartados 3, 89, 103 y anexo II.

principios de buena administración²² o crear una interfaz más simple para adaptar un sistema complejo a la vida real de los investigadores. Ambos son métodos válidos para mantener el equilibrio adecuado entre la burocracia necesaria y la vida real de los investigadores. No obstante, una cosa es cierta: la simplificación es complicada²³.

12. En comparación con el 7PM, la estructura del conjunto de reglamentos básicos^{24 25 26} se mantuvo sin grandes cambios en Horizonte 2020 (*anexo IV*), aparte del hecho de que el número de programas específicos se redujo de cuatro a uno. Sin embargo, la Comisión ha introducido varias interfaces con el objetivo de facilitar a los beneficiarios la aplicación de los reglamentos básicos (*ilustración 2*):

- el modelo de acuerdo de subvención;

²² Principios generales que están relacionados con el derecho a la buena administración establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y con el principio de una administración europea abierta, eficiente e independiente enunciado en el artículo 298 del TFUE: por ejemplo proporcionalidad, equidad e igualdad de trato, seguridad jurídica, búsqueda de la mejora continua.

²³ Convención Europea, Informe final del Grupo IX «Simplificación», p. 1, 29.11.2002 http://european-convention.europa.eu/ES/doc_register/doc_register0c27.html?lang=ES&Content=WGIX y conclusiones finales y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Simplificación para después de 2020, p. 1.

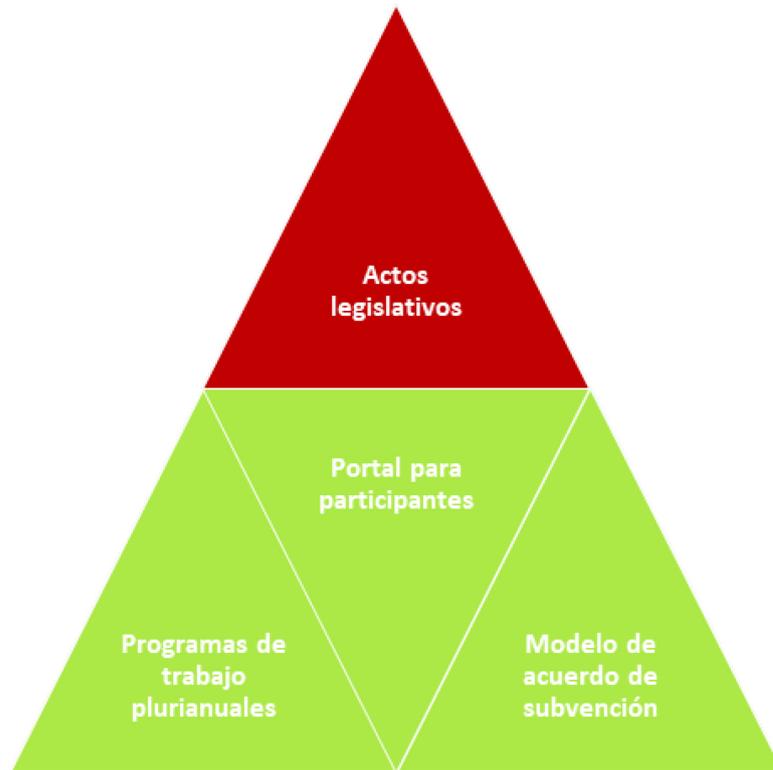
²⁴ Reglamento 1291/2013 L 347/104, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/fp/h2020-eu-establact_es.pdf.

²⁵ El Reglamento 1291/2013 L 347/104 venía acompañado por la Decisión L 347/965 del Consejo, de 3 de diciembre de 2013, por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020 – Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/sp/h2020-sp_es.pdf.

²⁶ Las normas de participación se establecen en el Reglamento n.º 1290/2013 L 347/81, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/legal_basis/rules_participation/h2020-rules-participation_es.pdf.

- programas de trabajo (plurianuales en lugar de programas de trabajo anuales) que traducen los objetivos del Programa Específico en medidas detalladas;
- un portal digital para participantes²⁷.

Ilustración 2. Interfaces entre legisladores, servicios de la Comisión y beneficiarios



Fuente: TCE, a partir del marco legislativo de Horizonte 2020.

Modelo de acuerdo de subvención

13. Los derechos y las obligaciones de los beneficiarios se establecen en el acuerdo de subvención. La Comisión ha elaborado un modelo de acuerdo de subvención y un modelo anotado de acuerdo de subvención como guía electrónica para solicitantes. En su Informe Anual de 2016, el Tribunal criticó la longitud de las orientaciones (un documento de 750

²⁷ <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/home.html> Este portal (un punto de entrada para la administración electrónica de proyectos de investigación e innovación financiados por la UE) no solo facilita información de manera estructurada, sino que también constituye una interfaz digital para los intervinientes en Horizonte 2020.

páginas)²⁸. La Comisión señaló que, durante el 7PM, el mismo contenido se distribuyó en varios documentos de más de 1 000 páginas²⁹.

14. El amplio uso de ejemplos en las orientaciones resulta útil para los beneficiarios cuando aplican las normas. Sin embargo, existe el riesgo de que la percepción de los ejemplos como única solución posible para todos los beneficiarios limite el margen de discreción para que adopten sus propias prácticas.

Programa de trabajo

15. Los programas de trabajo tienen como objetivo traducir los objetivos de alto nivel de la Comisión Europea en medidas específicas. De acuerdo con el Informe Anual de 2015 del Tribunal³⁰, las medidas auditadas en general están en consonancia con los objetivos de alto nivel, pero ello puede deberse a la definición más bien amplia de dichos objetivos. Los programas de trabajo son la base para que los expertos evalúen la aplicación de Horizonte 2020 y limiten la selección de proyectos de acuerdo con los objetivos³¹.

Portal para participantes

16. La Comisión ofrece un portal en línea para participantes como plataforma única para la gestión electrónica de las solicitudes y subvenciones. El objetivo de este portal es ayudar a los solicitantes (por ejemplo, a través del servicio de ayuda) a encontrar información detallada sobre todos los procesos, entender las partes del marco jurídico de Horizonte 2020 aplicables a su situación concreta y ofrecer seguridad jurídica a sus acciones³².

²⁸ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, capítulo 5, apartado 5.18.

²⁹ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, capítulo 5, apartado 5.18 con respuesta de la Comisión.

³⁰ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2015 apartados 3.36 y 3.37.

³¹ Seminario organizado en Bruselas por el TCE con beneficiarios finales de los programas marco europeos, 9 de febrero de 2015.

³² Comisión Europea, evaluación intermedia de Horizonte 2020, pp. 27 y 59.

Gestión de Horizonte 2020

La Comisión

17. Horizonte 2020 está gestionado directamente por varias entidades de la UE, incluidas ocho direcciones generales de la Comisión, cuatro agencias ejecutivas y siete empresas comunes (**cuadro 1**)³³. Según la Comisión, los participantes en los programas marco de la UE antes de Horizonte 2020 se quejaban del tratamiento incoherente de las mismas cuestiones por parte de distintas direcciones generales u otros organismos de ejecución³⁴.

Cuadro 1. Numerosas direcciones generales y otros servicios participan en la gestión de Horizonte 2020

	Período de programación		
	2002 – 2006	2007 – 2013	2014 – 2020
Programa marco de investigación e innovación			
Número de DG responsables	5	6	8
Número de comisarios responsables	4	6	8
Otras entidades responsables de la ejecución			
Agencias ejecutivas	0	2 (ERCEA, REA)	4 (EASME, ERCEA, INEA, REA)
Iniciativas del art. 187	0	5 ITC (Artemis, ENIAC, FCH, CS, IMI) + SESAR	7 EC (BBI, CS, ECSEL, IMI, FCH, S2R, SESSAR) 10 APP contractuales
Iniciativas públicas	1 art. 185	4 iniciativas del art. 185	6 iniciativas del art. 185 10 ITC
Otros		2 (BEI, EIT)	3 (BEI, EIT y las iniciativas emblemáticas FET)

Fuente: TCE, a partir de datos facilitados por la Comisión actualizados en febrero de 2018.

³³ La familia de investigación e innovación está compuesta actualmente por ocho direcciones generales (Agricultura y Desarrollo Rural, Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, Educación, Juventud, Deporte y Cultura, Energía, Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, Migración y Asuntos de Interior, Movilidad y Transporte e Investigación e Innovación), cuatro agencias ejecutivas (EACEA, EASME, ERCEA, REA), una agencia descentralizada (GSA) y 7 empresas comunes (BBI, Clean Sky, ECSEL, FCH, IMI, SESAR, Shift2Rail).

³⁴ Comisión Europea, informe de evaluación *ex post* del 7PM, p. 64.
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=fp7>.

El papel único del Centro Común de Apoyo (CSC)

18. El Tribunal³⁵, así como los beneficiarios³⁶, han pedido una aplicación congruente y uniforme de las normas y una gestión coherente de los programas marco³⁷. El Tribunal recomendó nuevas mejoras, que dieron lugar a la creación del Centro Común de Apoyo (CSC)^{38 39}. La evaluación intermedia del 7PM (2011) se hizo eco de ello y destacó la necesidad de crear un «Comité de Clarificación para la Investigación» para abordar la inseguridad jurídica y el tratamiento diferente de las mismas cuestiones por parte de distintas entidades de la UE que gestionan las subvenciones a la investigación⁴⁰.

19. El Tribunal constató que la Comisión había mejorado sus sistemas de control, especialmente en los últimos años mediante el refuerzo de la función de auditoría *ex post* a través del Servicio Común de Auditoría (SCA), que forma parte del CSC⁴¹. Asimismo, el Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión ha identificado algunas buenas prácticas de coordinación con el CSC en el caso de Horizonte 2020 (**recuadro 6**). Además, la creación del CSC tenía como objetivo corregir algunas de las incoherencias e ineficiencias en las auditorías *ex post*. Puesto que las auditorías *ex post* en el 7PM eran realizadas por unidades de auditoría individuales de distintos servicios de ejecución, existe el riesgo de que los

³⁵ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.15.

³⁶ #Industry4Europa, octubre de 2017, p. 11. LERU, KISS-Horizon 2020 -Keep it simple and straightforward (23 de octubre de 2015). Conclusiones del Consejo («Competitividad»), 11-12 de octubre de 2010, p. 2.

³⁷ TCE, Informe Especial n.º 2/2013: ¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?, p. 27, apartado 36.

³⁸ Commission Decision C(2013)8751 on the operating rules for the Common Support Centre for Horizon 2020, the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020).

³⁹ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.15 y anexo 3.2.

⁴⁰ Comunicación de la Comisión relativa a la respuesta al informe del Grupo de Expertos sobre la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco para acciones de investigación, COM (2011) 52 Final, sección 2.5.

⁴¹ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, anexo 3.2, p. 131.

beneficiarios estuviesen sujetos un enfoque incoherente o que el mismo beneficiario se enfrentase a varias auditorías solapadas⁴².

Recuadro 6 - El Servicio de Auditoría Interna evaluó positivamente las actividades de coordinación de la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno con el Centro Común de Apoyo

En una auditoría finalizada en diciembre de 2017, el SAI constató que la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno había establecido procesos de gobernanza, gestión de riesgos y control interno adecuados que apoyaban de manera eficaz y eficiente sus actividades de coordinación con el CSC y la aplicación de los servicios y herramientas del CSC.

Proceso de toma de decisiones

20. La toma de decisiones sobre el grado de simplificación es compleja y requiere aportaciones no solo de la Comisión, sino también de los colegisladores: el Parlamento Europeo y el Consejo. Anteriormente, el Parlamento, por ejemplo, expresó preocupaciones sobre el tipo de reembolso único y el tipo fijo obligatorio para los costes indirectos propuestos⁴³, en contra de la opinión del Tribunal⁴⁵.

21. Del mismo modo, el Consejo⁴⁶ propuso el concepto de remuneración adicional (pagos de bonificaciones) para los investigadores y restableció los comités del programa para la

⁴² Servicio de Auditoría Interna (2017).

⁴³ Comisión Europea, COM(2013) 98 final de 26 de febrero de 2013, pp. 27 y 6-7.

⁴⁴ Informe Especial n° 1/2004 sobre la gestión de las acciones indirectas de IDT del quinto programa marco (V PM) en materia de investigación y desarrollo tecnológico (1998-2002) acompañado de las respuestas de la Comisión, resumen IV. (2004/C99/01).

⁴⁵ Dictamen n.º 6/2012 del Tribunal de 19 de julio de 2012, apartado 16.

⁴⁶ Comisión Europea, COM(2013) 98 final de 26 de febrero de 2013, pp. 7-8.

selección de proyectos individuales, dando lugar a plazos posiblemente más largos de concesión de subvenciones.

22. Además, el Tribunal considera demasiado limitado el período de tiempo real entre la aprobación de los actos jurídicos de base de un programa marco y su inicio real⁴⁷, incluso cuando las propuestas de la Comisión se presentaron a los legisladores dos años antes en el caso de Horizonte 2020. Esto dificulta la preparación exhaustiva de la ejecución del programa.

MODELO DE FINANCIACIÓN

Transición del 6PM al 7PM y Horizonte 2020

23. En su dictamen sobre Horizonte 2020 (2012), el Tribunal observó que el nuevo modelo de financiación de costes se había «simplificado de manera radical»⁴⁸. Sin embargo, una parte considerable de Horizonte 2020 sigue basándose en el reembolso de los costes incurridos. En Horizonte 2020 se utilizan opciones de costes simplificadas, como financiación mediante tipo fijo y escalas estándar de costes unitarios, para una parte considerable del presupuesto, mientras que los sistemas basados en los derechos como premios y financiación de proyectos con cantidades a tanto alzado solo cubren una pequeña parte. El **cuadro 2** ilustra el uso de premios y la **ilustración 3** presenta la evolución de los modelos de costes en distintos programas marco. El Tribunal observó en su Informe Anual de 2016⁴⁹ que los sistemas basados en derechos son menos proclives a error que los reembolsos de costes (como es el caso de los costes de personal⁵⁰) para el presupuesto general. En los gastos

⁴⁷ Por ejemplo, para el período de programación 2014-2020, la fecha de aprobación del MFP fue el 2 de diciembre de 2013, la fecha de aprobación de las propuestas de actos legislativos de la Comisión fue el 30 de noviembre de 2011 y la fecha de aprobación de los actos legislativos fue diciembre de 2013.

⁴⁸ TCE, Dictamen n.º 6/2012, apartados 16 a 19.

⁴⁹ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, recuadro 1.4, apartados 1.10 y 1.38.

⁵⁰ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.9.

basados en derechos, los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones.

Cuadro 2 - Los programas de investigación e innovación de la UE han hecho un uso limitado de los premios

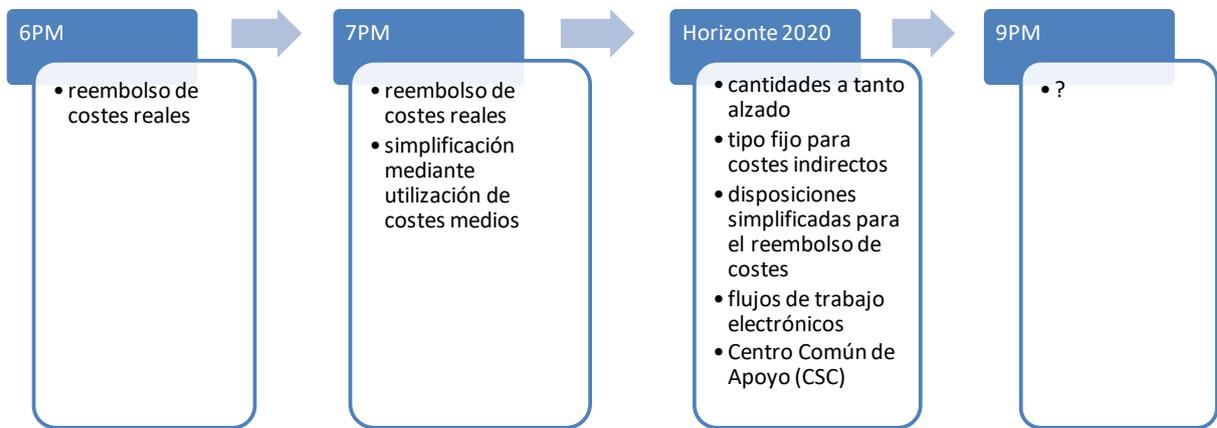
	Período de programación		
	2000 – 2006 ⁽¹⁾	2007 – 2013 ⁽²⁾	2014 – 2020
Premios	Ninguno	por debajo del 0,1 %	0,11 % del presupuesto total

⁽¹⁾ En el 6PM no hubo premios.

⁽²⁾ En el 7PM se financió un número muy reducido de premios de reconocimiento (por ejemplo, Premios Descartes) y una acción piloto limitada relativa a premios de incentivación en el Programa de Salud, así como el «Premio a la Mujer Innovadora» al término del programa marco.

Fuente: TCE, a partir de datos facilitados por la Comisión actualizados en enero de 2018.

Ilustración 3. Evolución de los modelos de costes en los programas marco



Fuente: TCE.

Financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado

24. La financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado implica que se pagará una cantidad fija cuando se completen las actividades o las realizaciones predefinidas. Este tipo de financiación elimina obligaciones de declaración de gastos y las auditorías financieras *ex post* para los beneficiarios que reciben los fondos de la UE y puede simplificar el reembolso de costes. La Comisión está probando dos sistemas piloto en Horizonte 2020. En primer lugar, la cantidad a tanto alzado puede concederse para un proyecto en su conjunto,

con la cantidad fijada en la convocatoria de propuestas. En segundo lugar, la cantidad a tanto alzado puede calcularse sobre la base de una estimación de costes facilitada por el beneficiario en la propuesta de proyecto. Con estos sistemas, los beneficiarios recibirán cantidades a tanto alzado si hay suficientes garantías de que han ejecutado las actividades descritas en el plan previsto.

25. Sobre la base de su trabajo de fiscalización relativo a la declaración de fiabilidad, el Tribunal ha analizado la implantación del sistema de financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado en el ámbito de la investigación y considera que el sistema:

- podría servir como un modelo de financiación idóneo, cuya simplicidad relativa podría alentar la participación de jóvenes investigadores, pymes y nuevos participantes, en particular en Horizonte 2020.
- pero podría resultar más difícil de aplicar, porque requiere un cambio de mentalidad en la comunidad de investigadores que, durante décadas, estaba acostumbrada a trabajar con sistemas de reembolso de costes. Además, exige un cambio en el planteamiento de selección, valoración, seguimiento y evaluación de proyectos de la Comisión.

26. La Comisión está estudiando la posibilidad de reforzar el uso de opciones de costes simplificadas como la financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado. Hasta ahora ha resultado difícil debido a la falta de información y criterios adecuados de rendimiento, puesto que los resultados y el impacto de la investigación son por naturaleza difíciles de prever y evaluar. A menudo no siguen una trayectoria lineal⁵¹ y pueden producirse mucho tiempo después del momento de la financiación⁵². Sin embargo, el uso de información y criterios de rendimiento es importante para garantizar el valor añadido europeo en los proyectos de investigación financiados y cumplir objetivos políticos como la «excelencia», la difusión de los resultados y la cooperación con la industria.

⁵¹ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 3.24.

⁵² TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 3.31.

Aceptación de las prácticas contables de los beneficiarios⁵³

27. Los beneficiarios pueden tener sus propios sistemas y prácticas contables establecidos de conformidad con la legislación nacional y las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC). Estas legislaciones y normas pueden dejar un cierto margen de discreción a los métodos de contabilización costes de los beneficiarios. Como consecuencia, existe el riesgo de que los métodos de los beneficiarios para calcular y clasificar los costes no satisfagan los criterios de subvencionabilidad de costes establecidos en el Reglamento financiero de la UE y las normas de participación en el programa de investigación e innovación, aunque estos métodos estén reconocidos por financiadores nacionales, por ejemplo. Esto ha hecho que algunos participantes tengan que invertir en herramientas contables específicas al justificar determinados costes para la financiación de Horizonte 2020, mientras que no tienen que hacerlo para otros fondos nacionales.

28. La utilización de las prácticas contables habituales de los beneficiarios a efectos de auditoría reduce los costes para estos últimos. Con esta perspectiva, Horizonte 2020 permite en cierta medida la práctica contable habitual de los beneficiarios⁵⁴. Sin embargo, la Comisión se muestra prudente a la hora de aceptar plenamente las prácticas contables de los beneficiarios, porque ello menoscabaría la aplicación de normas uniformes para los beneficiarios de todos los Estados miembros. Además, los sistemas nacionales de control y auditoría, por norma, no comprueban los costes incurridos en los proyectos de la UE bajo gestión directa, lo que supone un obstáculo para que la Comisión confíe en las auditorías nacionales.

⁵³ Parlamento Europeo, Conferencia de Presidentes de Comisión, carta de 21 de marzo de 2017 sobre el programa de trabajo del TCE para 2018, p. 4. La Comisión ITRE propuso evaluar el uso de sistemas contables nacionales a efectos de simplificación.

⁵⁴ Decisión de la Comisión, de 24 de enero de 2011, relativa a tres medidas para simplificar la aplicación de la Decisión n.º 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de la Decisión 2006/970/Euratom del Consejo y de las Decisiones de modificación C(2007) 1509 y C(2007) 1625.

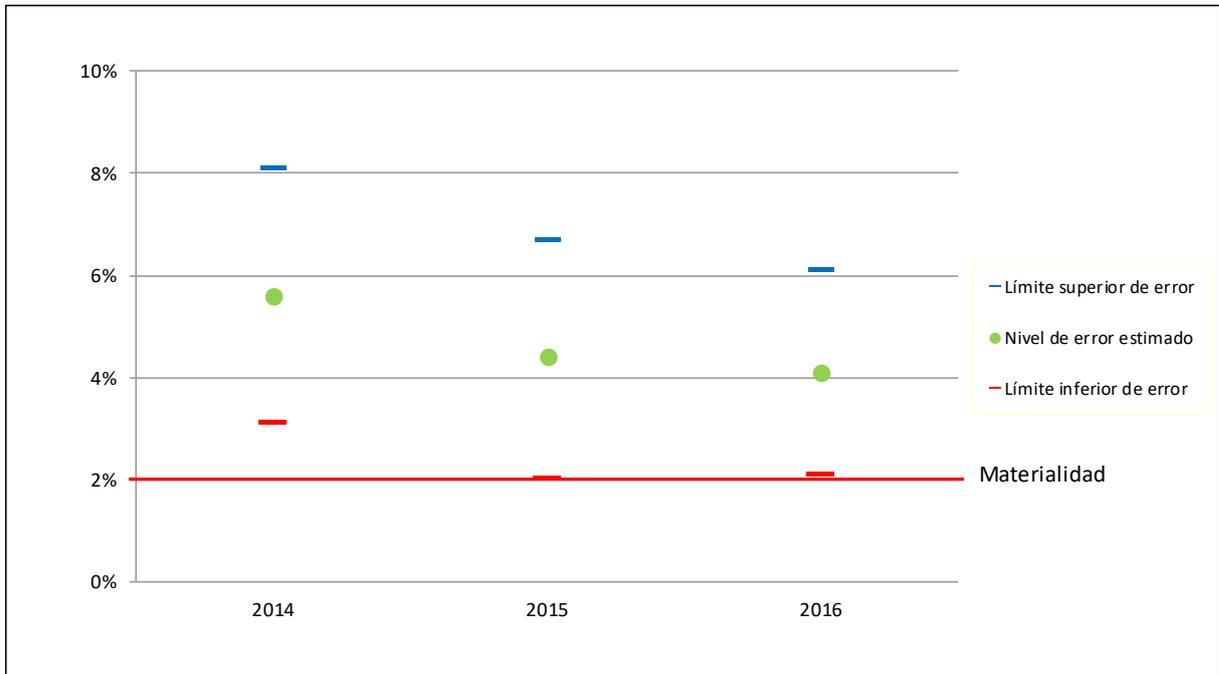
Evolución de la tasa de error

29. El Tribunal señaló una reducción de las tasas de error en el capítulo «Competitividad para el crecimiento y el empleo» de su Informe Anual de 2016 (del 5,6 % en 2014 al 4,4 % en 2015 y al 4,1 % en 2016) (***ilustración 4***). Sin embargo, esta reducción solo da información limitada sobre la transición del 7PM a Horizonte 2020, puesto que:

- el gasto en investigación e innovación solo representa el 59 % del total en el capítulo «Competitividad para el crecimiento y el empleo»⁵⁵;
- de las 92 operaciones que auditó el Tribunal en el ámbito de la investigación y la innovación en 2016, 79 correspondían al 7PM y solo 13 a Horizonte 2020. En 2015 solo se seleccionó una operación de Horizonte 2020 en la muestra del Tribunal;
- aunque el Tribunal presenta sus resultados sobre la regularidad con carácter anual, los programas de investigación pueden tardar varios años en finalizar, y los beneficiarios y la Comisión pueden realizar ajustes durante todo el período y en el pago final;
- la tasa de error se basa en los errores que el Tribunal ha podido cuantificar. Puede haber otras observaciones, como deficiencias del sistema o incumplimiento de los requisitos de documentación, que no afectan directamente a la regularidad de las operaciones examinadas por el Tribunal. Estas observaciones se tienen en cuenta en la opinión expresada en la declaración de fiabilidad del Tribunal, pero por su naturaleza no se incluyen en el cálculo de la tasa de error.

⁵⁵ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, recuadro 5.1.

**Ilustración 4. Nivel estimado de error (%) «Competitividad para el crecimiento y el empleo»
(2014-2016)**



Fuente: TCE.

30. El Tribunal determinó que la mayoría de los errores en el 7PM se derivaban de una aplicación incorrecta de las normas de subvencionabilidad, lo que convierte la simplificación en un posible instrumento para la reducción de errores⁵⁶. Aunque la información del Tribunal sobre la aplicación de Horizonte 2020 es limitada⁵⁷, puesto que ha comprobado un reducido número de operaciones, hay indicios de que sigue existiendo riesgo de irregularidades en las declaraciones de gastos de los beneficiarios, en particular en relación con los costes de personal. En 2016, cuatro de trece operaciones de Horizonte 2020 auditadas presentaban errores. Tres consistían en la declaración incorrecta de costes de personal, pese a la introducción de opciones de costes simplificadas y los requisitos menos

⁵⁶ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 1.10. Para consultar ejemplos concretos, véase el anexo 5.2: sinopsis de errores con un impacto de al menos un 20 % en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» (TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016).

⁵⁷ El Tribunal espera que más de la mitad de su muestra de investigación para su Informe Anual de 2018 se refiera a operaciones de Horizonte 2020.

estrictos relativos a las hojas de presencia (**cuadro 3**). Además, el Tribunal detectó el riesgo de que los beneficiarios puedan malinterpretar las normas, especialmente aquellos que están menos familiarizados con ellas, como las pymes y los nuevos participantes⁵⁸.

Cuadro 3 - Experiencias del 7PM/Horizonte 2020 que figuran en el Informe Anual de 2016

Desglose de la muestra de investigación del Informe Anual de 2016						
	7PM		Horizonte 2020		Total	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Operaciones examinadas	79	100 %	13	100 %	92	100 %
De las cuales, afectadas por errores cuantificables debidos a costes no subvencionables	33	41 %	4	30 %	37	40 %
De las cuales, debido a costes de personal no subvencionables	18	23 %	3	23 %	21	23 %

Fuente: TCE.

PARTICIPACIÓN Y EXCELENCIA

Tasa de solicitudes, tasa de éxito y tasa de participación

31. La tasa de solicitudes mide el número de solicitudes presentadas por Estado miembro o por tipo de grupo de beneficiarios. La tasa de éxito mide el número de solicitudes financiadas en relación con el número total de solicitudes presentadas por Estado miembro o por tipo de grupo de beneficiario. La tasa de participación mide la financiación real recibida por Estado miembro o por tipo de grupo de beneficiarios. La excelencia es el principio general de Horizonte 2020 y significa que, sobre la base de las convocatorias competitivas, solo se seleccionan los mejores proyectos.

Discrepancias geográficas

32. Con respecto a la tasa de solicitudes, los datos de la Comisión muestran que los Estados miembros de la Europa de los Quince, excepto Luxemburgo, registraron un mayor número de solicitudes de Horizonte 2020 durante los primeros tres años del programa (2014-2016)

⁵⁸ TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.5.

que los Estados miembros de la Europa de los Trece⁵⁹. Sin embargo, en algunos Estados miembros de la Europa de los Trece, la tasa de solicitudes fue mayor que en los Estados miembros de la Europa de los Quince si se compara con el número de personal investigador en dichos Estados miembros⁶⁰.

33. Con respecto a la tasa de éxito, los datos de la Comisión muestran que oscila entre el 9 % y el 18 % de las solicitudes de Horizonte 2020, dependiendo de los Estados miembros⁶¹. Diez de los Estados miembros de la Europa de los Quince presentan las tasas de éxito de solicitudes más elevadas, por encima de la media del 14,8 %, durante los tres primeros años de Horizonte 2020. Como se muestra en el **cuadro 4**, aunque las tasas medias de éxito por Estado miembro se han reducido en los últimos programas marco, persiste la diferencia entre los Estados miembros de la Europa de los Quince y la Europa de los Trece.

Cuadro 4 - Los Estados miembros de la Europa de los Trece registran menores tasas de éxito^(a) que los Estados miembros de la Europa de los Quince⁶²

	Grupo de países	
	Europa de los Quince	Europa de los Trece
<i>Sexto PM</i>	25 %	20 %
<i>Séptimo PM</i>	22 %	18 %
<i>Horizonte 2020</i>	15 %	11,9 %

^(a)En relación con el número de solicitudes.

Fuente: TCE, a partir de datos facilitados por la Comisión actualizados en febrero de 2018.

⁵⁹ Comisión Europea. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016, p. 12.

⁶⁰ Ídem, p. 13.

⁶¹ Ídem, p. 20.

⁶² La Europa de los Trece se refiere a los países que se adhieron a la UE en 2004: Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa y Rumanía. La Europa de los Quince se refiere a Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

34. La tasa de participación es el resultado de la tasa de solicitudes y la tasa de éxito. Los datos de la Comisión muestran que los Estados miembros de Europa de los Quince recibieron alrededor del 87,8 % de la financiación total de Horizonte 2020 durante los tres primeros años del programa (2014-2016), siendo Luxemburgo y Portugal los que menos recibieron (0,3 % y 1,6 % respectivamente), frente a alrededor del 4,9 % en el caso de los Estados miembros de la Europa de los Trece⁶³. El porcentaje restante de la financiación va a parar a países no pertenecientes a la Europa de los Veintiocho⁶⁴. Sin embargo, en algunos Estados miembros de la Europa de los Trece, la tasa de participación es mayor que en los Estados miembros de la Europa de los Quince si se compara con el número de personal investigador en dichos Estados⁶⁵. La evaluación intermedia del 7PM⁶⁶ muestra que la financiación de los Estados miembros no es proporcional a la población o el PIB.

Discrepancias entre grupos de beneficiarios

35. En cuanto a los grupos de beneficiarios, los organismos públicos representan alrededor del 60 % del total de solicitudes de Horizonte 2020, mientras que las empresas presentaron alrededor del 36 % solicitudes⁶⁷. Con respecto a la tasa de éxito, las empresas registran una tasa similar en Horizonte 2020 a la de los establecimientos educativos (13,5 %), que es inferior a la tasa media de éxito de todos los grupos de beneficiarios (14,8 %)⁶⁸. En general, las empresas recibieron el 27 % de la financiación de Horizonte 2020 durante los tres primeros años del programa, mientras que los organismos públicos recibieron alrededor del

⁶³ Comisión Europea. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016, p. 28.

⁶⁴ Ídem, p. 26.

⁶⁵ Ídem, p. 29.

⁶⁶ Evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco, informe final del grupo de expertos, 12 de noviembre de 2010, sección 5.3.

⁶⁷ Comisión Europea. Horizon 2020 in full swing – Three years on – Key facts and figures 2014 - 2016, p. 11.

⁶⁸ Ídem, p. 19.

69 %⁶⁹. El porcentaje restante de la financiación va a parar a otras entidades (ni organismos públicos ni empresas)⁷⁰.

Medidas de ampliación y sello de excelencia

36. Un determinado grupo de Estados miembros (los Estados miembros de la Europa de los Trece, Luxemburgo y Portugal) y países vecinos asociados pueden optar a las medidas de ampliación de la Comisión. Estas medidas tienen por objeto atajar las causas de la baja participación de estos Estados miembros en Horizonte 2020 ofreciendo apoyo adicional al diseño de políticas, el desarrollo de la capacidad y las instituciones, la mejora de la comunicación y la creación de redes, y la facilitación de las reformas estructurales necesarias. Hasta ahora, las medidas de ampliación están diseñadas para abarcar principalmente a los organismos públicos de investigación y educación en los países seleccionados, mientras que las empresas privadas, incluidas y las pymes y los nuevos participantes, no se incluyen directamente en el ámbito de estas medidas.

37. El sello de excelencia es una etiqueta de alta calidad otorgada a propuestas de proyectos que cumplen los criterios de selección, pero a los que no se concede financiación por limitaciones presupuestarias. Para financiar todas las propuestas consideradas «excelentes» hasta la fecha habrían sido necesarios alrededor de 66 300 millones de euros de financiación adicional⁷¹. El instrumento dedicado a las pymes en Horizonte 2020 fue seleccionado como primer candidato para ejecutar la iniciativa del sello de excelencia, cuyo objetivo es facilitar el acceso de las buenas propuestas no financiadas presentadas por pymes a financiación de fuentes alternativas, como los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) gestionados por las autoridades nacionales. Según las cifras de la Comisión, se han concedido 8 781 certificados del sello de excelencia a propuestas de proyectos en el instrumento dedicado a las pymes que no podían financiarse en el marco de Horizonte 2020.

⁶⁹ Ídem, p. 24.

⁷⁰ Ídem, p. 24.

⁷¹ Comisión Europea, Seguimiento de los programas marco
<https://ec.europa.eu/research/evaluations/index.cfm?pg=monitoring>.

CONTRIBUCIÓN A LA SIMPLIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DESPUÉS DE HORIZONTE 2020

¿Dónde podemos buscar la simplificación?

38. En comparación con programas de investigación anteriores, los profesionales consideran que Horizonte 2020 es el mejor programa de investigación e innovación de la UE hasta la fecha⁷². Varios actores reconocen los esfuerzos considerables de simplificación realizados por la Comisión y abogan por una mayor simplificación^{73 74 75 76 77}.

39. El análisis del Tribunal ha encontrado los siguientes ámbitos con esfuerzos visibles de simplificación:

- la accesibilidad mejorada de las normativas jurídicas de base gracias a la creación de interfaces como el modelo de acuerdo de subvención, el programa de trabajo y el portal para participantes (***apartados 12 a 16***);

⁷² Segunda conferencia sobre Horizonte 2020: rendimiento y mayor simplificación, 28 de febrero de 2017 <http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=events&eventcode=21CCBCEC-AF19-3ABA-EA2990E929F25BAC>.

⁷³ Comisión Europea, Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, COM(2017) 358, 28 de junio de 2017, apartado 4.2.3.

⁷⁴ Por ejemplo: EUA, From Vision to Action: What EUA proposes for the Next Framework Programme for Research and Innovation (FP9). Y Comisión Europea, Report on the Horizon 2020 simplification survey, p. 28.

⁷⁵ Parlamento Europeo, Resolución sobre la aprobación de la gestión 2015 (43). P8_TA(2017/0143), 27 de abril de 2017, pp. 23, 24, 41 y 50, apartados 34, 43, 161 y 214. Y Parlamento Europeo, Comisión de Industria, Investigación y Energía, Informe sobre la evaluación de la ejecución de Horizonte 2020 con miras a su evaluación intermedia y a la propuesta del Noveno Programa Marco (2016/2147(INI)), pp. 7, 19 y 30, apartado 49 y sugerencia D1. Y Parlamento Europeo, EPRS, Horizon 2020 EU framework programme for research and innovation, European Implementation Assessment, febrero de 2017 (PE 598.599).

⁷⁶ Proyecto de Conclusiones del Consejo 5940/18 ADD1 (p. 12) sobre la aprobación de la gestión correspondiente al ejercicio 2016, capítulo 5 «Competitividad para el crecimiento y el empleo», p. 12.

⁷⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) sobre la evaluación intermedia de Horizonte 2020, secciones 5.1 y 5.4 (INT/792), apartados 5.1 y 5.4.

- la creación del Centro Común de Apoyo (CSC) y su papel en la simplificación que ha llevado a la Comisión a dar al CSC un papel rector en la implantación de un sistema electrónico único de gestión de subvenciones en toda la Comisión⁷⁸ (**apartados 18 y 19**);
- el uso de opciones de costes simplificadas como la financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado (**apartados 24 a 26**);
- mayor flexibilidad en la declaración de gastos, como la aceptación parcial de las prácticas contables habituales de los beneficiarios (**apartados 27 y 28**).

40. Sin embargo, en el contexto de los dilemas inherentes descritos en este documento informativo, la simplificación sigue resultando difícil en los siguientes ámbitos:

- los reglamentos de base siguen siendo difíciles de comprender para los participantes, especialmente aquellos que están menos familiarizados con las normas, como las pymes (**apartados 11 a 16 y 30**);
- la aplicación de opciones de financiación más simples sigue siendo difícil para los beneficiarios (por ejemplo, necesidad de adaptar sus prácticas contables), así como su control por parte de los auditores (por ejemplo, falta de pruebas de auditoría); además, todavía no existen pruebas sólidas que demuestren un vínculo entre los esfuerzos de simplificación y la tasa de errores cuantificables (**apartados 27 a 30 y cuadros 3 y 4**);
- la tasa de éxito de las solicitudes ha disminuido en los sucesivos programas de investigación; los Estados miembros de la Europa de los Trece se están quedando atrás con respecto a los Estados miembros de la Europa de los Quince (**apartado 33 y cuadro 4**).

⁷⁸ Conclusiones operativas de la reunión del Consejo de Administración de la Comisión de 26 de octubre de 2016.

41. Según el Grupo de Alto Nivel sobre programas de investigación⁷⁹, Horizonte 2020 ha logrado una simplificación notable y se recomienda simplificar más⁸⁰. La experiencia de fiscalización del Tribunal con respecto a la simplificación demuestra la necesidad de seguir la línea de reducir la carga para los beneficiarios, armonizar las normas con sus prácticas habituales reconocidas por los financiadores nacionales, optimizar los procesos de gestión de la Comisión y adoptar un enfoque más basado en riesgos en las actividades de control, cuando esté justificado⁸¹. Además, el Tribunal recomienda tener más en cuenta las opciones de costes simplificadas, como la financiación mediante costes unitarios, cantidades a tanto alzado, porcentajes fijos y premios, para reducir la inseguridad jurídica.⁸²

Propuestas de simplificación después de Horizonte 2020

42. El análisis del Tribunal muestra que es necesario prestar atención a los siguientes ámbitos, teniendo en cuenta sus informes especiales y dictámenes anteriores:

Propuesta 1 (estabilidad y cambio) – la necesidad de ofrecer un plazo razonable entre la aprobación y la aplicación de actos jurídicos^{83 84}

- los actores pertinentes como la Comisión y los beneficiarios necesitan suficiente tiempo para adaptarse al nuevo marco jurídico, sobre la base de los principios de buena administración (***apartados 4, 11 y 20 a 22***).

⁷⁹ El Grupo de Alto Nivel independiente sobre la maximización del impacto de los programas de investigación e innovación de la UE publicó su informe LAP-FAB-APP (julio de 2017).

⁸⁰ LAB – FAB – APP – Investing in the European future we want, Comisión Europea, DG RTD, julio de 2017, p. 18 y p. 6 (recomendación 7).

⁸¹ TCE, Informe Especial n.º 2/2013.

⁸² TCE, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.31.

⁸³ Informe Especial n.º 2/2017: Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020, resumen, apartado X, ilustración 3, apartados 36 a 37, apartados 138 a 139, recomendación 1.

⁸⁴ Informe Especial n.º 1/2004 sobre la gestión de las acciones indirectas de IDT del quinto programa marco (V PM) en materia de investigación y desarrollo tecnológico (1998-2002) acompañado de las respuestas de la Comisión (2004/C 99/01), resumen, apartado IV.

Propuesta 2 (rendición de cuentas y apropiación) – la necesidad de evaluar un mayor uso de las opciones de costes simplificadas como la financiación de proyectos mediante cantidades a tanto alzado y premios^{85 86 87}

- debería evaluarse un mayor uso de opciones de costes simplificadas para alentar una participación más amplia de todos los tipos de grupos de beneficiarios (como pymes y nuevos participantes), sobre la base de criterios de rendimiento más adecuados (**apartados 5 y 24 a 26**).

Propuesta 3 (seguridad jurídica y discreción) – la necesidad de explicar el uso de directrices como normas no vinculantes⁸⁸

- la aplicación de interfaces, por ejemplo, directrices, como complemento a las normativas jurídicas no debe impedir la discreción respecto a prácticas individuales (**apartados 6 a 7 y 11 a 16**).

Propuesta 4 (interés de los beneficiarios e interés de la UE) – la necesidad de armonizar más las disposiciones del programa con las prácticas contables de los beneficiarios⁸⁹

- la aceptación de las prácticas contables de los beneficiarios debe armonizarse más con el nuevo Reglamento financiero y, cuando esté justificado, basarse en el trabajo de otros, como la certificación por las autoridades nacionales competentes (**apartados 8 y 27 a 28**).

⁸⁵ Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 5.31, recomendación 1.

⁸⁶ Informe Especial n.º 2/2013, «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?», recomendación 5.

⁸⁷ Dictamen n.º 6/2012 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), resumen, apartado XI, premios, apartado 36.

⁸⁸ Informe Especial n.º 2/2013 «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?», resumen III, apartados 26, 31 y 34.

⁸⁹ Informe Especial n.º 2/2013 «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?», resumen VI, letra a), apartados 21 a 22, recomendación 1.

Propuesta 5 (Distribución regional y excelencia) – la necesidad de reconocer en otros programas europeos y nacionales las buenas propuestas de investigación validadas en Horizonte 2020 siguiendo un mecanismo de coordinación adecuado^{90 91 92}

- la evaluación y la selección de buenas propuestas de investigación para Horizonte 2020 deben reconocerse en otras políticas de la UE, como la política de cohesión, para evitar una duplicación innecesaria del trabajo entre servicios de la Comisión conforme al enfoque de ventanilla única y garantizar la eficiencia general del proceso en la asignación de fondos de la UE (**apartados 9, 33, 35 y 37**).

⁹⁰ Informe Especial n.º 2/2013 «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?», resumen, apartado VI, letras b) y c), ilustración 5, apartados 31 a 34, y recomendaciones 2, 3 y 4.

⁹¹ Informe Especial n.º 2/2010 «La eficacia de los regímenes de apoyo «Estudios preliminares» y «Construcción de nuevas infraestructuras» pertenecientes al Sexto Programa Marco de investigación», recomendación 2.

⁹² Dictamen n.º 6/2012 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), introducción, apartado 2, resumen II, apartado II, y apartado 9.

ANEXO I**El trabajo del TCE sobre los programas marco de investigación e innovación de la UE**

- Informes anuales y específicos del TCE relativos a los ejercicios 2015 y 2016¹.
- Informes Especiales del TCE:
 - Informe Especial n.º 4/2016: El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología debe modificar sus mecanismos de aplicación y algunos elementos de su concepción para lograr el impacto esperado.
 - Informe Especial n.º 2/2013: ¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?
 - Informe Especial n.º 2/2010: La eficacia de los regímenes de apoyo «Estudios preliminares» y «Construcción de nuevas infraestructuras» pertenecientes al Sexto Programa Marco de investigación.
 - Informe Especial n.º 8/2009: «Redes de excelencia» y «proyectos integrados» en la política de investigación comunitaria: ¿consiguieron sus objetivos?
 - Informe Especial n.º 1/2004: la gestión de las acciones indirectas de IDT del quinto programa marco (V PM) en materia de investigación y desarrollo tecnológico (1998-2002).
- Dictámenes del TCE:
 - Dictamen n.º 6/2012 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020).
 - Dictamen n.º 1/2006 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del séptimo

¹ <https://www.eca.europa.eu>.

programa marco, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013).

ANEXO II**Lista de seminarios y conferencias a los que asistió el personal del TCE**

1. Seminario «Experiencias adquiridas de la práctica con beneficiarios finales de los programas marco europeos de investigación e innovación, el Séptimo PM/Horizonte 2020», 9 de febrero de 2015, Bruselas.
2. Simposio «Auditar es escuchar». *Principios y normas de auditoría: sus orígenes, conexiones y consecuencias*, 2 de julio de 2015, TCE, Luxemburgo.
3. Aprobación de la gestión del comisario de Investigación, Ciencia e Innovación, Carlos Moedas, en presencia del Sr. Brenninkmeijer, Informe Anual relativo al ejercicio 2014, 3 de diciembre de 2015, Bruselas.
4. Taller del TCE, Marco teórico sobre inseguridad jurídica para los beneficiarios finales de subvenciones de la UE, 11 de marzo de 2016, Bruselas.
5. Presentación del Informe Especial del TCE sobre el EIT, Bruselas, 21 de abril de 2016, PE, Bruselas.
6. Comisión ITRE - Intercambio de puntos de vista sobre el Informe Anual del TCE relativo al ejercicio 2015, 10 de noviembre de 2016, Bruselas.
7. Grupo de Trabajo de la Comisión ITRE sobre Horizonte 2020: «Simplificación y sistema contable: tipo fijo frente a costes totales/cooperación con el Tribunal de Cuentas Europeo», 8 de diciembre de 2016, Bruselas.
8. Comisión CONT del PE, Intercambio de puntos de vista con el comisario Carlos Moedas, responsable de Investigación, Ciencia e Innovación, en presencia del Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo responsable, Alex Brenninkmeijer, Bruselas, Informe Anual relativo al ejercicio 2015, 24 de enero de 2017, Bruselas.
9. Diálogo oficioso entre IDEA-League, la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo, 28 de marzo de 2017, Bruselas.
10. Debate con IGLO, «Financiación de la investigación e Informe Anual del TCE relativo al ejercicio 2016», 7 de junio de 2017, Bruselas.
11. Audiencia de la Comisión CONT del PE «Del Séptimo Programa Marco a Horizonte 2020», 21 de junio de 2017, Bruselas.
12. Reunión oficiosa de partes interesadas sobre la simplificación del futuro Programa Marco (Noveno PM), Asociación Europea de Universidades (EUA), 11 de octubre de 2017, Bruselas.
13. Acto en materia de políticas de EARTO, «Hacia el Noveno PM: maximizar el impacto de la investigación y la innovación para asegurar la posición de Europa como actor mundial», 11 de octubre de 2017, Bruselas.
14. Comisión CONT del PE, Intercambio de puntos de vista con el comisario Carlos Moedas, responsable de Investigación, Ciencia e Innovación, en presencia del Miembro del Tribunal de

Cuentas Europeo responsable, Alex Brenninkmeijer, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, 19 de octubre de 2017, Bruselas.

15. Seminario de partes interesadas sobre una mayor simplificación de la aplicación de los programas marco de investigación e innovación, 20 de octubre de 2017, Bruselas.

16. Visita del director del Centro Común de Apoyo (DG RTD) al TCE, 15 de noviembre de 2017, Luxemburgo.

Sinopsis de las simplificaciones significativas introducidas desde el 5PM¹

5PM-6PM

- Introducción del Servicio de Presentación Electrónica de Propuestas (SPEP) para la presentación de propuestas y el desarrollo de herramientas electrónicas.
- Introducción de certificados de auditoría.
- Introducción de la responsabilidad financiera colectiva de los socios de los proyectos.
- Adopción de un plan de acción sobre la racionalización y la aceleración cuyas principales medidas eran: reducción del tiempo de contratación, aclaración de las normas, mejora de la información, mejora de la gestión interna.

6PM-7PM

- Aclaración del marco jurídico con la adopción de un acuerdo de subvención general en lugar de un contrato general.
- Reducción de la carga de información mediante el aumento de la duración estándar de los períodos de presentación de información sobre los proyectos (18 en lugar de 12 meses).
- Ampliación de la presentación en dos fases de las propuestas de proyectos.

Modelo de financiación

- Supresión del modelo de «costes adicionales» (que no permitía a las universidades imputar gastos de personal para el personal permanente).
- Adopción de un «método simplificado» para el cálculo de costes indirectos de beneficiarios que no tienen un sistema contable de costes totales.
- Cantidades a tanto alzado para países asociados a la cooperación internacional.

Auditorías y controles

- Introducción de una certificación *ex ante* de la metodología de cálculo de costes para los costes medios de personal.

¹ TCE, a partir de datos de la Comisión (febrero de 2018).

- Mejoras en el sistema de certificados de auditorías (procedimientos acordados para los auditores de certificación e introducción del «certificado de los estados contables»).
- Reducción sustancial del número de certificados de los estados contables mediante la introducción de un umbral mínimo (375 000 euros) para el certificado.
- Adopción de directrices para comprobar la viabilidad financiera de los solicitantes, que ofrece igualdad de trato y mayor seguridad jurídica. Creación de un sistema de registro único (URF) para que los participantes puedan presentar su información jurídica, administrativa y financiera básica solo una vez. Esta tarea se ha delegado a la Agencia Ejecutiva de Investigación.
- Creación de un Fondo de Garantía, que permite reformar el sistema de controles *ex ante* y suprimir las garantías financieras bancarias.
- Adopción de tres medidas para simplificar la gestión de las subvenciones a la investigación del 7PM de la UE (costes medios de personal, tipo fijo para propietarios de pymes, creación del Comité de Clarificación para la Investigación) (C(2011) 174 final 24/01/2011 (publicado en el portal para participantes)
- Simplificación del proceso de recuperación, aclaración de la subvencionabilidad de impuestos y cargas vinculados a la remuneración. (C(1720) 12/12/2009 (publicado en el portal para participantes).
- Decisión de la Comisión sobre el uso de tipos fijos para cubrir los gastos de estancia incurridos por los beneficiarios durante el viaje realizado en el marco de las subvenciones para acciones indirectas, concluidas dentro del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea (2007-2013) y el Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) (2007-2011).

7PM-Horizonte 2020

Modelo de financiación

- Modelo de financiación simplificado de manera radical:
 - un tipo de financiación único por proyecto, que sustituye a la compleja matriz de tipos de financiación por categorías de organización y tipo de actividad en el 7PM.
- Un único tipo fijo (25 %) que cubre los costes indirectos, que sustituye las cuatro opciones de costes indirectos del 7PM.

Auditorías y controles

- Reducción del número de comprobaciones *ex ante* de la capacidad financiera: solo se comprueba a los coordinadores privados (ninguno de los demás socios, cuyos riesgos están cubiertos por el fondo de garantía).

- Nueva reducción considerable del número de certificados de los estados contables (solo uno por beneficiario y por proyecto al final, y solo si la contribución basada en costes reales y costes unitarios calculados de acuerdo con las prácticas contables habituales del beneficiario en materia de costes asciende como mínimo a 325 000 euros).
- Supresión de la obligación de registrar el tiempo de trabajo del personal que trabaja al 100 % en el proyecto, registro de tiempo simplificado para el personal que trabaja parcialmente en el proyecto.
- Un único servicio central de auditoría de la UE para el gasto en investigación e innovación con una única estrategia de auditoría para todos los organismos de ejecución, reducción del período de auditoría después del cierre del proyecto de cinco a dos años.

Derechos de propiedad intelectual (DPI)

- Facilitación de la transferencia de DPI con menor intervención de la Comisión (Normas de participación de Horizonte 2020, artículo 44).

Comunicación/TI

- Portal para participantes: punto de acceso único para todos los intercambios entre beneficiarios y organismos de ejecución que gestionan las subvenciones de Horizonte 2020 y para expertos.
- Gestión electrónica: gestión íntegramente sin papeles de las subvenciones y los contratos de expertos; almacenamiento y archivo automático de documentos sin papeles.

Plazo de concesión de subvenciones (ocho meses)

- Enfoque de no negociación.
- Aceleración de los procesos administrativos.

ANEXO IV**Legislación básica y directrices para los programas marco**

Tipo de documento (número, páginas)	Período de programación		
	2002 – 2006	2007 – 2013	2014 - 2020
Base jurídica - Reglamento(s) - Normas de participación - Programas específicos	(1513/2002/CE, 33) (2321/2002, 12) 3 programas específicos (total: 73 páginas) 2002/834/CE 2002/835/CE 2002/836/CE	(1982/2006/CE, 41) (1906/2006, 18) 4 programas específicos (total 284 páginas) 2006/971/CE 2006/972/CE 2006/973/CE 2006/974/CE	(1291/2013, 70) (1290/2013, 23) 1 programa específico (2013/743/UE, 77 páginas)
Documentos jurídicos para la ejecución - Programas de trabajo - Modelo(s) de acuerdo de subvención ⁽¹⁾	(18 doc., 994 páginas)	(7 doc., 9 048 páginas) (21 doc., 1 554 páginas)	(3 doc., 5 487 páginas) (26 doc., 2 897 páginas)
Documentos de orientación Sobre los acuerdos de subvención ⁽²⁾		(29 doc., 800 páginas)	(1 doc., 750 páginas)
Otros Iniciativas del art. 185: - EDCTP - Eurostars - EMRP (2009)/EMPIR (2014) - AAL - BONUS - PRIMA Empresas comunes: - BBI JU - IMI2 - CS2 - ECSEL - FCH2 - SESAR - S2R		- (743/2008, 10 páginas) (912/2009, 14 páginas) (742/2008, 9 páginas) (862/2010, 14 páginas) (560/2014, 22 páginas) (557/2014, 23 páginas) (558/2014, 31 páginas) (561/2014, 27 páginas) (559/2014, 22 páginas) (219/2007, 11 páginas - modificado por 1361/2008, 6 páginas y 721/2014, 8 páginas) (642/ 2014, 25 páginas)	(556/2014, 16 páginas) (553/2014, 13 páginas) (555/2014, 11 páginas) (554/2014, 13 páginas) (2017/1324, 15 páginas)

Fuente: TCE, a partir de datos de la Comisión (febrero de 2018).



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

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