

ES



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

**Análisis  
panorámico**

**Hacia un uso óptimo de los  
fondos de la UE: análisis  
panorámico de los riesgos  
para la gestión financiera  
del presupuesto de la UE**

**2014**

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-1116-3  
doi:10.2865/73275

© Unión Europea, 2014  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

**Análisis  
panorámico**

**Hacia un uso óptimo de los  
fondos de la UE: análisis  
panorámico de los riesgos  
para la gestión financiera  
del presupuesto de la UE**

## Página

### Parte I

3 – 6 **Resumen**

**Parte II — Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE**

7 **Contenido**

8 – 19 **Introducción**

20 – 21 **¿Cuáles son los riesgos para la buena gestión financiera?**

22 – 32 **¿Qué es lo que no funciona y por qué?**

33 – 35 **¿Cuáles son las oportunidades y cómo proceder?**

36 – 42 **Anexo I — Riesgos potenciales para el gasto del presupuesto de la UE**

**Parte III — Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE. Fichas individuales**

44 – 46 **Contenido**

47 – 50 **Ingresos**

51 – 65 **MFP 1 — Crecimiento inteligente e integrador**

66 – 75 **MFP 2 — Recursos naturales**

76 – 78 **MFP 3 — Seguridad y ciudadanía**

79 – 90 **MFP 4 — Una Europa global**

91 – 97 **MFP 5 — Administración**

98 – 102 **Contratación pública**

## I

Los análisis panorámicos constituyen un nuevo producto del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal), que trata en ellos una serie de temas generales a partir de su producción y de la experiencia y conocimientos acumulados. Estos análisis sirven de base para la consulta y el diálogo con las partes interesadas del Tribunal y le permiten formular observaciones sobre cuestiones importantes que por lo general no serían objeto de fiscalización. El primer análisis panorámico aborda los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización pública de la UE, mientras que el segundo examina los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE.

## II

Para que el gasto público se utilice de forma adecuada el dinero de los contribuyentes debe destinarse a prioridades que la sociedad (a través de sus representantes electos) considere valiosas y convenientes; además, debe permitir alcanzar los objetivos fijados de forma eficiente, eficaz y económica, y los frenos y contrapesos tienen que garantizar una adecuada rendición de cuentas democrática y una gobernanza eficaz.

## III

Durante mucho tiempo se ha hecho principalmente hincapié en la utilización del presupuesto de la UE conforme a normas específicas, sin prestar suficiente atención a la optimización de sus recursos y a sus resultados para el valor añadido europeo, ni a si permite obtener unas ventajas claras y visibles para la UE y sus ciudadanos que no se habrían conseguido mediante un gasto efectuado a escala nacional, regional o local únicamente.

## IV

El presente análisis es una síntesis de un informe en el que se analizan las cuestiones planteadas con mayor profundidad. Ambos documentos se basan en una serie de fichas que proporcionan información más detallada sobre las fuentes de ingresos de la UE, sobre las diferentes categorías de gastos presupuestarios (conocidas como las rúbricas del marco financiero plurianual) y sobre el procedimiento de contratación pública.

## V

Los riesgos para la buena gestión financiera consisten en que el presupuesto de la UE:

- a) no se gaste con arreglo a lo previsto, con la finalidad y según las normas definidas por la autoridad presupuestaria (legalidad y regularidad del gasto);
- b) no se contabilice correctamente en las cuentas financieras anuales (fiabilidad de las cuentas)<sup>1</sup>;
- c) no se gaste con prudencia, de acuerdo con los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia);
- d) además, el gasto de la UE puede no aportar un valor añadido y los beneficios previstos podrían no materializarse (valor añadido europeo).

## VI

La adecuada gestión de estos riesgos debería traducirse en gastos de buena calidad, es decir, eficaces y económicos realizados de forma eficiente y conforme a la normativa. No obstante, el Tribunal ha identificado una serie de aspectos clave que requieren atención específica y que se abordan en los apartados siguientes.

## Normas de subvencionabilidad y otros requisitos para recibir ayuda de la UE

## VII

La mayoría de los fondos europeos están destinados a empresas o ciudadanos que solicitan ayudas y subvenciones. La legislación establece normas para el pago de los fondos procedentes del presupuesto de la UE y las condiciones requeridas para beneficiarse de estos, que a menudo se completan con otros criterios y condiciones de subvencionabilidad fijados por los responsables de la gestión de los fondos de la UE en los Estados miembros. Esos requisitos adicionales pueden resultar innecesarios y representar una carga administrativa; además, los sistemas de control a distintos niveles pueden no bastar para verificar el cumplimiento de todas las condiciones.

<sup>1</sup> Dado que el Tribunal emitió una opinión favorable sobre la fiabilidad de las cuentas desde 2007, el análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera no se refiere a este tema.

## VIII

Las complejas normas de subvencionabilidad y otros requisitos pueden conducir a una deficiente adaptación de los fondos europeos y a un uso no óptimo del presupuesto de la UE, lo cual puede disuadir a los beneficiarios potenciales de solicitar el apoyo de dicho presupuesto. La complejidad de las normas hace más difícil y costoso para los administradores asegurarse no solo de la corrección de las solicitudes y los pagos, sino también del cumplimiento de todas las condiciones para la recepción de la ayuda.

## IX

Aunque la Comisión ha tomado medidas para reducir y simplificar la legislación, las autoridades de los Estados miembros y otros beneficiarios siguen topando con dificultades. En algunos ámbitos presupuestarios existen demasiados estratos de normas, lo cual puede dar lugar a interpretaciones divergentes y, por lo tanto, a una aplicación incoherente de dichas normas.

### **Aplicación de las normas y procedimientos de contratación pública**

## X

Por contratación pública se entiende la adquisición de bienes, servicios y obras por parte de los organismos públicos. Las Directivas europeas sobre contratación pública pretenden promover la integración de la economía de la UE («mercado interior») al facilitar la contratación y la adquisición transfronterizas, y al lograr que estos procesos sean transparentes. Por lo general, las administraciones públicas que reciben apoyo del presupuesto de la UE tienen que respetar las normas y procedimientos de contratación pública, además de aplicar las normas generales de transparencia (apertura) e igualdad de trato de los proveedores potenciales en sus compras. El incumplimiento de estas normas y procedimientos puede traducirse en mayores costes para el erario público, escasa competencia, el rechazo de licitadores legítimos, o costes y retrasos adicionales debido a la cancelación de los contratos.

## XI

Los resultados del trabajo de auditoría del Tribunal muestran que muchos de los errores detectados por este se refieren a una deficiente aplicación de las normas y procedimientos de contratación pública, lo cual puede producirse de forma deliberada, con el fin de

favorecer a algunos proveedores con respecto a otros, o involuntaria, debido a una incorrecta comprensión de las normas.

### **Capacidad de las autoridades de los Estados miembros para gestionar y gastar los fondos de la UE**

## XII

Las autoridades de los Estados miembros tienen la responsabilidad de velar por que las subvenciones y ayudas se abonen a los beneficiarios admisibles, y por que los pagos indebidos se recuperen adecuadamente. Los gastos de creación de los organismos y los sistemas que gestionan los fondos de la UE están repartidos entre los Estados miembros y la UE, y los primeros cuentan con cierto margen de discreción sobre su organización.

## XIII

El gasto de los fondos de la UE se realiza a través de veintiocho administraciones nacionales y de gran número de autoridades locales y regionales con desigual capacidad administrativa (competencias y recursos). Esto aumenta el riesgo de que se produzcan errores, así como el riesgo de insuficiente calidad del gasto, y también puede retrasar la ejecución de las actividades y proyectos financiados por la UE, afectar a la calidad de las actividades reglamentarias y obstaculizar el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros.

### **Coordinación entre los presupuestos nacionales y de la UE, con presión para gastar los fondos de la UE**

## XIV

El carácter anual del presupuesto de la UE puede ocasionar problemas para la financiación de las acciones que se llevan a cabo a lo largo de varios años, puesto que se precisa tiempo para plasmar las decisiones de financiación en prioridades y acciones concretas. Por otra parte, los procedimientos presupuestarios a escala nacional y de la UE están separados, ya que participan en ellos distintos intervinientes con distintas prioridades, y siguen ciclos diferentes, lo que puede dar lugar a redundancias, lagunas o contradicciones entre los presupuestos europeos y nacionales.

**XV**

Muchas actividades y proyectos se financian con cargo a los presupuestos europeos y nacionales («gastos cofinanciados»), a condición de poder recurrir tanto al presupuesto de la UE como a los presupuestos nacionales. Las medidas de austeridad en los Estados miembros pueden ocasionar una reducción significativa de los fondos nacionales o su falta de disponibilidad para la realización de acciones. Por otra parte, puede resultar difícil garantizar la sostenibilidad de las acciones financiadas por la UE cuando ya se han agotado los fondos europeos.

**XVI**

Debido a la importancia concedida al hecho de que se gaste el presupuesto de la UE («enfoque orientado a los recursos»), los responsables de la gestión de los proyectos y actividades a menudo se centran en el cumplimiento de las condiciones para la obtención y la utilización de los fondos, con independencia de los resultados obtenidos.

### **Impacto de los presupuestos anuales de la UE en las actividades y la gestión de los flujos de tesorería**

**XVII**

Las autoridades de los Estados miembros, otros intermediarios y los beneficiarios pueden recibir anticipos de efectivo («prefinanciación») para iniciar sus actividades. Unos períodos de prefinanciación innecesariamente prolongados pueden aumentar la posibilidad de error y pérdidas, y hacer que sea especialmente difícil reorientar las actividades para alcanzar los objetivos. Dado que los plazos de presentación de las declaraciones de gastos son prolongados, los problemas solo aparecen en años posteriores, cuando puede ser demasiado tarde para corregirlos.

**XVIII**

Se exigirá a los Estados miembros que en el futuro contribuyan con 1,234 billones de euros para cubrir los desembolsos de compromisos. Este importe es la suma de 908 000 millones de euros acordados para el marco financiero plurianual de 2014-2020 (pagos), y una cantidad adicional de 326 000 millones de euros que corresponde a los desembolsos para compromisos en anteriores marcos financieros plurianuales que puede afectar a la capacidad de la Comisión de

satisfacer todas las solicitudes de pagos en el año en que se efectuaron estas.

### **Beneficios del gasto con cargo al presupuesto de la UE — «Valor añadido europeo»**

**XIX**

El gasto efectuado con cargo al presupuesto europeo dentro de la UE tendría que ofrecer unos beneficios claros y visibles tanto para la Unión como para sus ciudadanos, que no podrían conseguirse mediante gastos a nivel nacional, regional o local únicamente.

**XX**

No obstante, en algunos casos quizá el presupuesto de la UE solo permita aumentar el total de fondos disponibles, sin añadir una dimensión particular a escala europea; los fondos de la UE pueden utilizarse para actividades que habrían sido llevadas a cabo de todas formas por los Estados miembros y otros beneficiarios («efecto de peso muerto»); o estos fondos pueden no bastar para lograr los efectos previstos.

### **Calidad de los datos y la información**

**XXI**

La Comisión se encarga de la coordinación de muchos intervinientes en el gasto del presupuesto, y no siempre puede imponer procesos y sistemas de gestión normalizados. La dificultad consiste en asegurar que se recaban de los intermediarios datos correctos en el momento oportuno y que estos puedan comprobarse de manera eficaz.

**XXII**

Además, las tareas de supervisión y de gestión financiera y del rendimiento que desempeña la Comisión a menudo se basan en información limitada, incompleta o falta de fiabilidad.

## Gastos no imputables al presupuesto de la UE, y auditorías

### XXIII

Los gastos que no sean imputables al presupuesto de la UE deberían, por lo general, ser devueltos por los beneficiarios («recuperaciones») de los beneficiarios. La Comisión también puede aplicar «correcciones» a los gastos declarados con cargo al presupuesto de la UE por los Estados miembros, al rechazar este gasto como imputable al presupuesto de la UE, de manera que tenga que correr a cargo del presupuesto nacional. Sin embargo, dichas correcciones son difíciles de administrar y no incentivan realmente a los Estados miembros a corregir las insuficiencias de sus sistemas. En algunas categorías de gasto, en particular de la política de cohesión, los Estados miembros pueden sustituir los gastos rechazados por gastos subvencionables.

### XXIV

La Comisión no puede comprobar de manera directa y sistemática todas las partes del presupuesto de la UE abonadas por los Estados miembros, otros países, organizaciones internacionales, ni los gastos declarados por los beneficiarios. Y, para certificar el gasto en cuestión, se basa en el trabajo de una serie de auditores independientes, así como en los limitados controles e inspecciones realizados por sus propios auditores y agentes operativos.

### XXV

No obstante, la certificación de los gastos por auditores independientes puede verse afectada por la calidad y la puntualidad de su trabajo, o su independencia, y los propios controles de la Comisión pueden sufrir el impacto de las insuficiencias de su estrategia de control.

## ¿Cuáles son las oportunidades y cómo proceder?

### XXVI

Tanto la Comisión como los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar la utilización correcta y prudente de los fondos de la UE, y, en los últimos años, ambos han adoptado con éxito numerosas medidas para garantizar este resultado.

### XXVII

Sin embargo, tanto el inicio del nuevo marco financiero en 2014, como la introducción de las correspondientes normas de desarrollo y el nuevo Reglamento Financiero, junto con el compromiso de la Comisión de garantizar una mayor orientación del presupuesto a la obtención de resultados, ofrecen oportunidades para simplificar y mejorar la gestión financiera del presupuesto de la UE.

### XXVIII

Con el fin de beneficiarse de las oportunidades mencionadas anteriormente, todos los implicados en el presupuesto de la UE en sus respectivos ámbitos deberían centrarse en:

- los resultados y el valor añadido europeo;
- la gestión del rendimiento;
- la gestión presupuestaria;
- los dispositivos de control y el trabajo de terceros;
- la revisión intermedia del MFP.



## Página

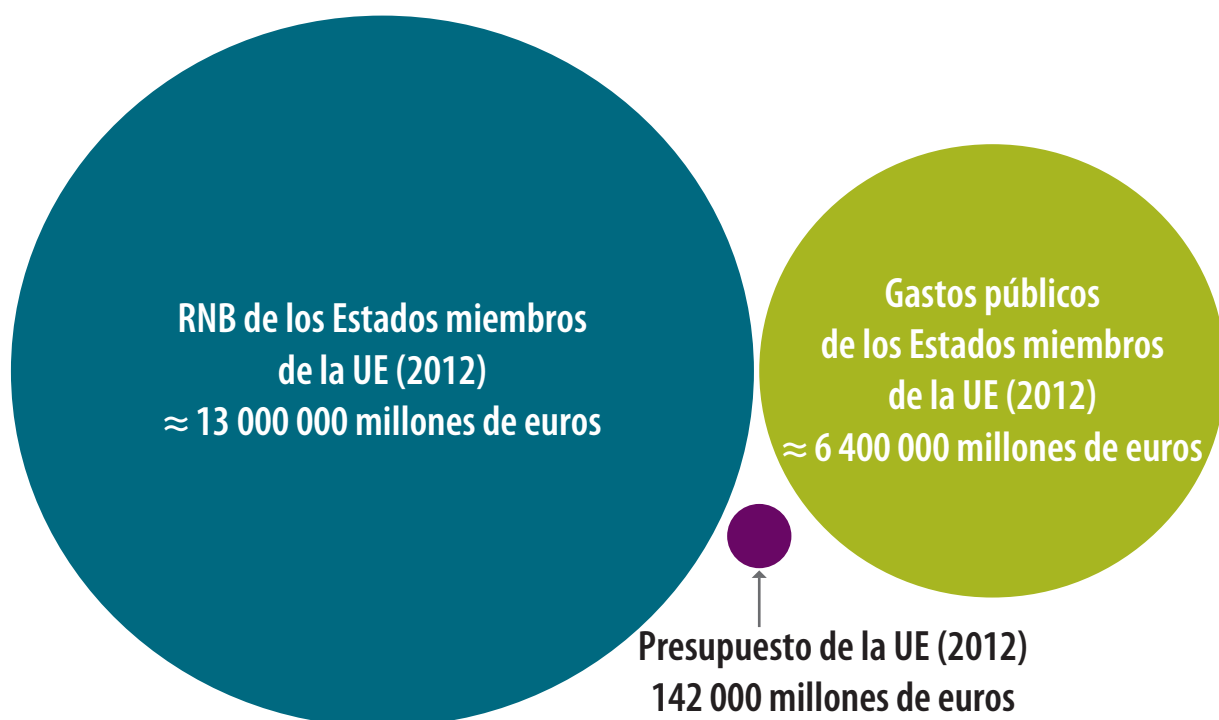
- 8 – 19 **Introducción**
- 11 – 19 **¿En qué consisten las finanzas de la UE y cómo se administran?**
- 11 – 14 **Presupuesto de la UE**
- 14 – 15 **Acciones específicas en respuesta a la crisis financiera y de la deuda soberana**
- 15 – 19 **El complejo sistema presupuestario de la UE**
  
- 20 – 21 **¿Cuáles son los riesgos para la buena gestión financiera?**
  
- 20 – 32 **¿Qué es lo que no funciona y por qué?**
- 22 **Legalidad y regularidad del gasto de la UE: utilización de los fondos conforme a las normas**
- 23 – 24 **Buena gestión financiera: obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE**
- 25 – 32 **Algunos factores de riesgo específicos**
  
- 33 – 35 **¿Cuáles son las oportunidades y cómo proceder?**
- 33 **Énfasis en los resultados y el valor añadido europeo**
- 33-34 **Énfasis en la gestión del rendimiento**
- 34 – 35 **Énfasis en la gestión presupuestaria**
- 35 **Dispositivos de control y trabajo de terceros**
- 35 **Revisión intermedia**
  
- Anexo I — Riesgos potenciales para el gasto del presupuesto de la UE**

## 01

Las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto general de la UE (presupuesto de la UE) se agrupan y utilizan para promover programas y acciones que apoyen e impulsen los objetivos políticos de la Unión. El presupuesto complementa las medidas legislativas adoptadas por la Comisión Europea (la Comisión) y otras instituciones europeas destinadas a aplicar el Tratado y promover los objetivos de la UE. El presupuesto anual de la UE resulta reducido en comparación con el total de ingresos y gastos públicos de los Estados miembros: es ligeramente superior al 1 % de su renta nacional bruta (RNB) combinada y constituye aproximadamente el 2 % de su gasto público total (véase el **gráfico 1**). También supone una fracción de la ayuda proporcionada con motivo de la crisis financiera y de la deuda soberana.

Gráfico 1

**El presupuesto de la UE representa una pequeña parte de los recursos y del gasto público de los Estados miembros (2012)**



Fuente: Eurostat.

## 02

La crisis financiera y la crisis de la deuda soberana han planteado preguntas difíciles acerca de la función y la evolución de la UE, y de lo que significa formar parte de ella. El largo debate antes de la aprobación del marco financiero plurianual 2014-2020 (MFP) (véase el **recuadro 1**)<sup>1</sup> y la reticencia de los Estados miembros a aumentar el presupuesto para pagos<sup>2</sup> han puesto de manifiesto el escaso interés por la financiación de la UE, que se percibe como promotora del «proyecto europeo» frente a las necesidades nacionales.

## 03

Los Gobiernos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo esperan un alto grado de transparencia del presupuesto de la UE. Una opinión desfavorable en la declaración de fiabilidad (DAS) del Tribunal de Cuentas Europeo (Tribunal) (véase el **recuadro 2**) sobre el gasto de la UE para cada uno de los últimos diecinueve últimos años plantea un problema para la UE, y en concreto puede favorecer involuntariamente la percepción de que los errores señalados denotan que el gasto del presupuesto de la UE está gravemente afectado por el fraude y la corrupción, lo cual repercute de forma negativa en la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la UE<sup>3</sup>.

## 04

Los Gobiernos y los contribuyentes de los Estados miembros esperan una optimización de los recursos con los que contribuyen al presupuesto de la UE: quieren que se gasten y gestionen correctamente, que se utilicen para los fines aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo, y que permitan obtener los efectos deseados.

## 05

Sobre la base de treinta y cinco años de experiencia en auditoría de los gastos e ingresos de la UE, este análisis panorámico de los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE presenta una visión general de los flujos financieros de la Unión, y sintetiza las cuestiones que deben abordarse para que, entre otras cosas, los contribuyentes europeos obtengan mayor provecho del presupuesto de la UE. El análisis consta de tres partes:

- a) un resumen que presenta una visión general de las principales cuestiones;
- b) el presente informe detallado que describe el contexto y ofrece información sobre el presupuesto de la UE, los intervinientes en el proceso de gasto de los fondos de la UE y otros flujos financieros;
- c) fichas individuales de cada una de las principales rúbricas del MFP, de fuentes de ingresos de la UE y de la contratación pública que exponen de forma concisa las principales características y dificultades.

- 1 El acuerdo del MFP 2014-2020 se demoró dos años y medio; fue aprobado por el Parlamento Europeo el 19 de noviembre de 2013 y adoptado por el Consejo el 2 de diciembre de 2013.
- 2 Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.51 a 1.53 (DO C 331 de 14.11.2013).
- 3 Véase el Dictamen nº 1/2010 «Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: riesgos y desafíos» (<http://eca.europa.eu>); y la respuesta del Tribunal a la Comunicación de la Comisión «Reformar el presupuesto, cambiar Europa».

## Recuadro 1

**El marco financiero plurianual**

El marco financiero plurianual (MFP) plasma las prioridades políticas de la Unión en términos financieros durante al menos cinco años (artículo 312 del Tratado de Lisboa), y establece los importes máximos anuales (umbrales) de los gastos de la UE en su conjunto y para las principales categorías de gasto (rúbricas), pero no es tan detallado como un presupuesto anual. Al establecer los límites de gasto por categoría, el MFP impone una disciplina presupuestaria y garantiza que los gastos de la UE se ajusten a los límites de los recursos propios de su presupuesto, y a sus objetivos políticos. Además, este sistema garantiza un flujo de recursos fiable para las prioridades a largo plazo de la Unión y confiere mayor seguridad a los beneficiarios de los fondos de la UE. El marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 fija los compromisos presupuestarios máximos para el período en 960 000 millones de euros y los pagos en 908 000 millones de euros (a precios de 2011).

## Recuadro 2

**Declaración de fiabilidad (DAS)**

La DAS es una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas financieras de la UE, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. El artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone que el Tribunal debe examinar si se han percibido todos los ingresos y si se han efectuado todos los gastos de forma regular y si ha habido una buena gestión financiera.

La opinión de auditoría formulada en la DAS sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes es poco común. Escasos son los países donde se exige a los auditores nacionales que emitan una opinión de esta índole, y con toda probabilidad, los propios auditores de los Estados miembros no estarían en condiciones de emitir una opinión como la DAS favorable sobre el presupuesto de su propio Gobierno. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido puede formular una opinión de auditoría con reservas sobre la fiabilidad del conjunto de las cuentas financieras de las administraciones públicas, pero no emite una opinión sobre la legalidad y regularidad. Del mismo modo, la Oficina de Rendición de cuentas del Gobierno de los EE. UU. declara que no está en condiciones de emitir una opinión sobre los estados financieros del Gobierno de su país.

## ¿En qué consisten las finanzas de la UE y cómo se administran?

### Presupuesto de la UE

#### 06

Los presupuestos anuales de la UE se basan en el MFP, que fija las prioridades de gasto de la UE en cinco amplias categorías de políticas («rúbricas») para un determinado período (véanse el **cuadro 1** y el **gráfico 2**):

- En cada ejercicio del período de que se trate, el MFP establece el importe máximo anual para cada rúbrica y fija un límite máximo anual global para los importes que la Comisión puede comprometer y pagar (los créditos de compromiso y de pago). El presupuesto de pagos establece *de facto* el importe máximo que la Comisión puede solicitar a los Estados miembros a fin de cubrir los desembolsos en efectivo.
- Según lo acordado en las negociaciones del MFP, el presupuesto anual de la UE reserva dotaciones nacionales para cada Estado miembro en los ámbitos de gastos de desarrollo rural, pesca y política de cohesión («preasignaciones»). Del mismo modo, los límites máximos del presupuesto de la UE para los gastos agrícolas reservan las subvenciones anuales totales que pueden pagarse para cada Estado miembro. De esta manera, el 80 % del MFP disponible para los Estados miembros y el presupuesto anual de la UE ya están preasignados a los Estados miembros.

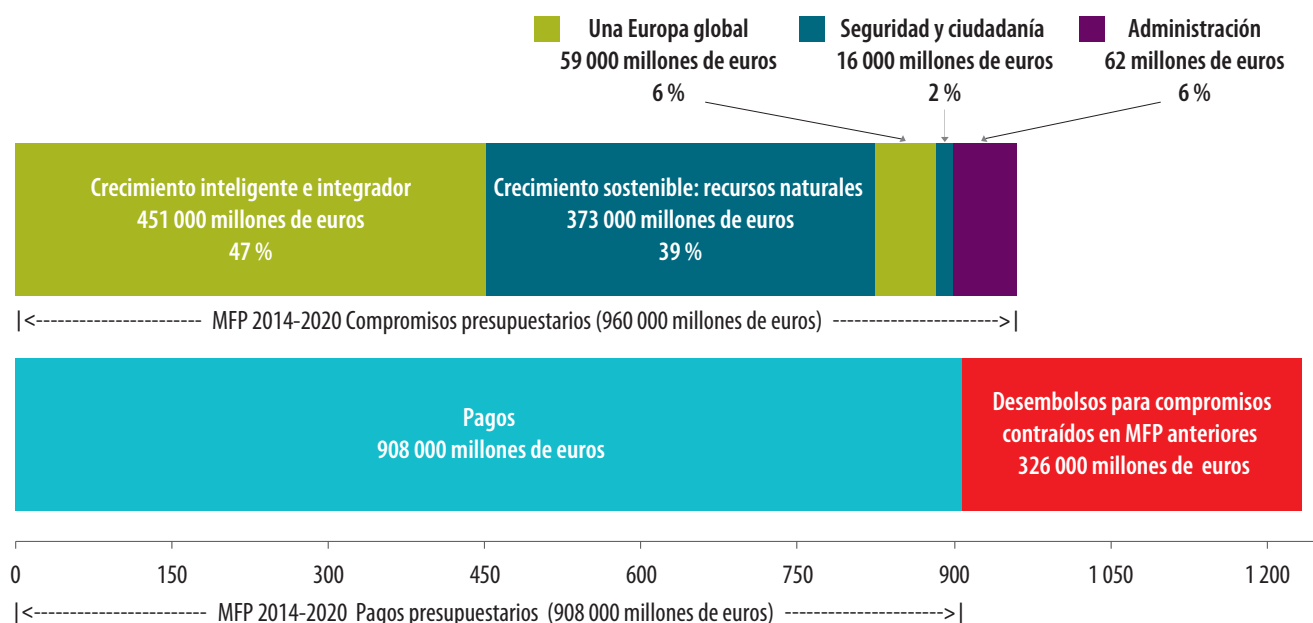
**Cuadro 1** MFP 2014-2020

(miles de millones de euros)

Rúbrica MFP	Compromisos	Preasignaciones y umbrales nacionales	%
1. Crecimiento inteligente e integrador	450,8	322,3	71
2. Crecimiento sostenible: recursos naturales	373,2	353,2	95
3. Seguridad y ciudadanía	15,7		
4. Una Europa global	58,7		
5. Administración	61,6		
<b>Total MFP</b>	<b>960,0</b>	<b>675,5</b>	<b>70</b>
<b>De los cuales disponibles para los Estados miembros</b>	<b>839,7</b>	<b>675,5</b>	<b>80</b>
Reservas	10,0		
FED	30,5		
<b>Total fuera MFP</b>	<b>40,5</b>		
<b>Total MFP y fuera</b>	<b>1 000,5</b>	<b>675,5</b>	<b>68</b>

Gráfico 2

**El presupuesto plurianual (MFP) para 2014-2020**



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

**07**

Según los acuerdos suscritos, en el contexto de la crisis financiera y el marco financiero plurianual 2014-2020, el presupuesto de la UE debe ajustarse a las prioridades políticas de la Unión para impulsar el crecimiento y crear puestos de trabajo<sup>4</sup>. La Estrategia Europa 2020 define cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar antes de ese año, mediante la utilización de fondos tanto de su propio presupuesto como de los presupuestos nacionales. Se trata de:

- a) aumentar el empleo: el 75 % de la población entre veinte y sesenta y cuatro años debería tener un puesto de trabajo;
- b) elevar los niveles educativos: reducir las tasas de abandono escolar prematuro a menos del 10 % y potenciar la enseñanza postsecundaria, de tal modo que al menos el 40 % de las personas entre treinta y treinta y cuatro años finalicen la educación superior;
- c) mejorar las condiciones para la investigación y la innovación: el 3 % del Producto Interior Bruto (PIB) debe invertirse en I+D;

4 Estrategia de la UE para el crecimiento económico, aprobada por el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

- d) fomentar la inclusión social mediante la reducción de la pobreza: reducir como mínimo en 20 millones el número de personas en situación de pobreza y de exclusión social, o con riesgo de caer en ellas;
- e) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (clima/energía): las emisiones de gases de efecto invernadero deberían ser inferiores en un 20 % (o incluso en un 30 % si las condiciones son favorables) con respecto a 1990, y debería lograrse que un 20 % de la energía provenga de energías renovables y que se incremente en un 20 % la eficiencia energética.

## 08

Además del presupuesto general anual de la UE, la Comisión gestiona:

- a) Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) (aproximadamente 3 000 millones de euros en 2013, 27 000 millones de euros en 2014-2020). Aunque las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de los FED se acuerdan en negociaciones intergubernamentales fuera del procedimiento del presupuesto general de la UE, es posible que los FED se incorporen al presupuesto de la UE en el próximo marco financiero plurianual (véase la ficha sobre una Europa global). La Comisión gestiona las operaciones financiadas por los FED mediante recursos asignados en forma de ayudas no reembolsables. El Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>5</sup> gestiona el mecanismo de inversión y las bonificaciones de intereses.
- b) Las operaciones de préstamo y empréstito de cerca de 57 200 millones de euros al final de 2013<sup>6</sup>. En determinadas circunstancias y con la debida autorización, la UE (representada por la Comisión) puede tomar prestados fondos para prestarlos a su vez a países con el fin de cumplir su mandato conforme al Tratado:
  - i) Los fondos tomados en préstamo están garantizados por los veintiocho Estados miembros. Se trata de un préstamo de respaldo mutuo («*back to back*») al país beneficiario, con exactamente las mismas condiciones según las cuales se contrajeron los préstamos, de forma que la Comisión no corre ningún riesgo de tipo de interés o de cambio.
  - ii) Existen tres instrumentos principales: el mecanismo de la balanza de pagos (que proporciona asistencia financiera a países no pertenecientes a la zona del euro, con préstamos de 11 600 millones de euros a 31 de diciembre de 2013 a Hungría, Letonia y Rumanía); el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF), que aporta ayuda financiera a todos los Estados miembros, con préstamos de 44 500 millones de euros a 31 de diciembre de 2013 a Irlanda y Portugal [actualmente no realiza ningún nuevo préstamo, ya que sus actividades de apoyo se sustituyen por la ayuda del FEEF y posteriormente del MEDE (véase el apartado 10)]; y el instrumento de asistencia macrofinanciera (AMF), que apoya a países socios no pertenecientes a Europa, aunque geográficamente vecinos, con préstamos de 600 millones de euros a 31 de diciembre de 2013.
  - iii) Además, existen también préstamos Euratom a Estados miembros y a terceros países para financiar proyectos relacionados con las instalaciones energéticas (400 millones de euros a 31 de diciembre de 2013) y pagarés de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de 200 millones de euros a 31 de diciembre de 2013.

- 5 El BEI es propiedad de los Estados miembros y financia proyectos de capital que promueven los objetivos de la UE. Aproximadamente el 90 % de sus préstamos se conceden a los Estados miembros y el 10 % restante a otros ciento cincuenta países. Los préstamos del BEI pueden combinarse con subvenciones con cargo al presupuesto general y a los FED. El Fondo Europeo de Inversiones forma parte de la familia del BEI, y proporciona capital riesgo y garantías a las pyme.
- 6 Véanse las cuentas anuales consolidadas provisionales de la Unión Europea correspondientes al ejercicio 2013, nota 7.1 — Mecanismos de apoyo financiero, actividades de empréstito y de préstamo gestionadas por la Comisión.

- c) Los pasivos a largo plazo, la mayoría relacionados con las pensiones y los beneficios de los empleados (45 700 millones de euros al final de 2013). Aunque un tercio del coste previsto de estas prestaciones procede de los salarios del personal, los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de estas, y se les pedirá que las financien en el futuro.
- d) El Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores, que se destina a cubrir los impagos en los préstamos concedidos a países no pertenecientes a la UE por el BEI.
- e) Instrumentos especiales no incluidos en el presupuesto, para su uso en casos de emergencia y en circunstancias excepcionales, de hasta 1 400 millones de euros al año (Reserva para Ayudas de Emergencia, Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, Instrumento de Flexibilidad y Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización).

- 7 En el marco del FEEF se ceden 152 800 millones de euros a tres países: Irlanda, Portugal y Grecia. El FEEF dejó de conceder nuevos préstamos a partir del 1 de julio de 2013. Los países de la zona del euro que precisen asistencia podrán pedir préstamos del MEDE, que tiene una capacidad de préstamo de 500 000 millones de euros.
- 8 El MEDE ha sido creado por los países de la zona del euro, a los que pertenece. Todo país de la zona del euro que necesite ayuda podrá pedir préstamos del MEDE, que tiene una capacidad de préstamo de 500 000 millones de euros.
- 9 Además, la Comisión gestiona el conjunto de préstamos bilaterales de países de la zona del euro para Grecia, que no tienen incidencia en el presupuesto de la UE, ni se incluyen o mencionan en sus estados financieros.

## Acciones específicas en respuesta a la crisis financiera y de la deuda soberana

### 09

Los Estados miembros han aumentado la coordinación de sus políticas económicas en el marco del Semestre Europeo (véase el **recuadro 3**) y deben plasmar las orientaciones y normas de la UE en sus decisiones políticas y presupuestarias anuales.

### 10

A raíz de la crisis de la deuda soberana, los países de la zona del euro crean mecanismos de estabilidad financiera intergubernamentales [el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)<sup>7</sup> y su sucesor, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)<sup>8</sup>]. La Comisión se encarga de negociar y supervisar el cumplimiento de las condiciones políticas establecidas para la ayuda financiera en el marco de estos mecanismos. No obstante, los préstamos no son garantizados por el presupuesto de la UE y no figuran en las cuentas de la UE<sup>9</sup>.

## El Semestre Europeo

Todos los Estados miembros deben reflejar su compromiso con la realización de los objetivos de Europa 2020 en objetivos y políticas nacionales para potenciar el crecimiento. El Semestre Europeo es un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas que busca garantizar que los esfuerzos individuales de los Estados miembros estén bien coordinados y orientados a fin de que tengan el efecto deseado en el crecimiento. Cada año, la Comisión analiza pormenorizadamente los programas de reformas económicas y estructurales de los países y les ofrece sus recomendaciones para los 12 a 18 meses siguientes. El Consejo debate y adopta oficialmente estas recomendaciones, que son ratificadas por el Consejo Europeo. De este modo los Estados miembros disponen de orientaciones políticas antes de finalizar sus presupuestos nacionales para el año siguiente. En caso de que no den curso a las recomendaciones en el plazo establecido pueden recibir advertencias.



## Introducción

### 11

El Banco Central Europeo (BCE) está al margen del presupuesto de la UE:

- a) El BCE es propiedad de todos bancos centrales nacionales (BCN) de los Estados miembros, y sus participaciones respectivas se basan en los datos proporcionados por la Comisión<sup>10</sup>.
- b) En 2014, el BCE asumirá la responsabilidad del mecanismo único de supervisión y tendrá la capacidad de supervisar cualquier entidad de crédito en los Estados miembros participantes (los dieciocho países que pertenecen a la zona del euro y los no pertenecientes a ella pero con derecho a incorporarse), así como de intervenir en estas. En la práctica, el BCE supervisará directamente los aproximadamente ciento treinta bancos de mayor tamaño de la zona del euro, mientras que otros seguirán siendo competencia de las autoridades nacionales.

### El complejo sistema presupuestario de la UE

### 12

El presupuesto de la UE se gasta en un entorno complejo (véase el **gráfico 4**):

- a) Existen más de treinta ámbitos políticos, una amplia gama de objetivos y numerosas actividades. Miles de proyectos reciben financiación de una serie de instrumentos diversos (ayudas, subvenciones, préstamos, garantías, apoyo presupuestario directo a países no pertenecientes a la UE, e instrumentos financieros innovadores y otros mecanismos para potenciar los fondos de la UE). Los beneficiarios finales son particulares, empresas, universidades, asociaciones público-privadas, y organizaciones gubernamentales.
- b) Participan intervinientes no solo de los Estados miembros (a escala nacional, regional y local), sino también de países no pertenecientes a la UE y organizaciones internacionales, así como distintos servicios de la Comisión (conocidos como «direcciones generales»), agencias y otros organismos de la UE (otras instituciones de la UE, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Inversiones [FEI]), y las organizaciones en las que participa la UE (por ejemplo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo [BERD]<sup>11</sup> y las empresas conjuntas).
- c) Los Estados miembros son responsables de aproximadamente el 80 % del gasto del presupuesto de la UE conforme a sistemas de gestión compartida. La mayor parte de este 80 % se reserva para cada país en forma de preasignaciones nacionales [véanse el apartado 6, letra b), y el **cuadro 1**]. Salvo en el caso de los gastos agrícolas, los Estados miembros deben financiar ellos mismos parte de los costes de actividades de gestión compartida (cofinanciación).
- d) El régimen de gestión<sup>12</sup> y el hecho de que sea o no la única proveedora de fondos para las acciones llevadas a cabo, no solo influyen en la medida en que la Comisión puede configurar las actividades realizadas, sino que también determina los dispositivos de control, auditoría y rendición de cuentas establecidos, así como la información a la que pueda acceder.

10 Las participaciones de los BCN en el capital del BCE se calculan utilizando una clave que refleja la cuota respectiva del país en la población total y en el producto interior bruto de la UE. Estos dos factores determinantes tienen el mismo valor. El BCE procede a un ajuste de las participaciones cada cinco años y cuando un nuevo país pasa a formar parte de la UE. El ajuste se realizó sobre la base de datos facilitados por la Comisión.

11 El BERD fue creado en 1991 con el fin de fomentar el espíritu empresarial y de fomentar la transición hacia economías de mercado abiertas y democráticas. Interviene en treinta y cuatro países en Europa central, Asia central y los países del sur y el este del Mediterráneo, y tiene como accionistas a sesenta y cuatro países, la Unión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. Los Estados miembros de la UE, el BEI y la Comisión poseen aproximadamente el 63 % de las participaciones del BERD.

12 Reglamento Financiero (aplicable a partir del 1 de enero de 2013), capítulo 2, métodos de ejecución (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1). Existen tres regímenes de gestión (antes de 2013 eran cinco). En régimen de gestión directa, los servicios de la Comisión, las agencias ejecutivas y los jefes de las delegaciones de la UE supervisan la utilización de los fondos; la ejecución indirecta se refiere, sobre todo, a las agencias, a los países no pertenecientes a la UE y a las organizaciones internacionales; en el marco de la gestión compartida, los fondos se gestionan a través de las agencias de ejecución nacionales, que son auditadas de forma separada por los organismos de certificación. El Reglamento Financiero establece los mecanismos de control y de auditoría para cada uno de estos regímenes de ejecución.

- e) Existen muchos programas, proyectos y acciones específicos al servicio de objetivos similares o complementarios, a los que se aplican diferentes normas de gestión y control. Múltiples fuentes de financiación coexisten en diversos ámbitos políticos (por ejemplo, los proyectos de investigación e innovación pueden ser financiados a partir de tres fuentes distintas de financiación de la UE, cada uno con diferentes normas de gestión y admisibilidad; para las acciones exteriores, algunas acciones pueden financiarse con cargo tanto al presupuesto de la UE como al del Fondo Europeo de Desarrollo [FED]). Esta financiación múltiple también tiene lugar en distintos ámbitos políticos<sup>13</sup>. Por consiguiente, cuando los programas, proyectos y acciones se benefician de diferentes fuentes de financiación (de la UE y de los presupuestos nacionales, el BEI y otros), los costes totales pueden no estar claros. Por otra parte, cada una de las fuentes de financiación tendrá sus propios dispositivos de gobernanza y de presentación de informes<sup>14</sup>. Esto tiene importantes implicaciones en materia de gestión financiera para los Estados miembros que proporcionan fondos a través de diversos canales.
- f) El presupuesto de la UE se fija anualmente, pero muchas de las actividades financiadas se llevan a cabo a lo largo de varios años. Por consiguiente:
- i) se abonan anticipos de efectivo («prefinanciación») a los Estados miembros, a otros intermediarios y a los beneficiarios al inicio de la ejecución de los programas financiados por la UE. A finales de 2013, el importe de la prefinanciación desembolsado ascendía a 79 400 millones de euros, en su mayor parte para las actividades de gestión compartida por los Estados miembros (véase el apartado 40);
  - ii) existe un importante desfase entre los presupuestos para compromisos y para pagos, que se ha acumulado a largo plazo, y que afecta a la capacidad de la Comisión para satisfacer todas las peticiones de pagos en el ejercicio en que se efectúan estas<sup>15</sup>. Los compromisos legales de financiación que no se desembolsan hasta más tarde (llamados «*reste à liquider*», RAL) representaban 222 400 millones de euros a finales de 2013, y eran en su mayor parte compromisos para el gasto de la política de cohesión en el período 2010-2014 (véase el **gráfico 3**). Junto con otros pasivos (principalmente para adquisiciones y pensiones del personal) de 103 400 millones de euros, con exclusión de los empréstitos, esto requerirá futuros desembolsos con cargo al presupuesto de la UE de aproximadamente 326 000 millones de euros, además de las cantidades acordadas para el MFP 2014-2020 (al final de 2013) (véase el **gráfico 2**).
- g) Al gastar el presupuesto, los Estados miembros deben cumplir con las normas y los reglamentos adoptados para su uso a escala de la UE, lo cual significa que deben existir mecanismos eficaces para que esas normas sean conocidas o integradas en las administraciones nacionales, regionales y locales.
- h) En el caso de los gastos indirectos a través de países no pertenecientes a la UE, las organizaciones internacionales o el BEI, los acuerdos regulan el modo en que se desarrolla el gasto del presupuesto de la UE, la presentación de informes y los derechos de verificación.

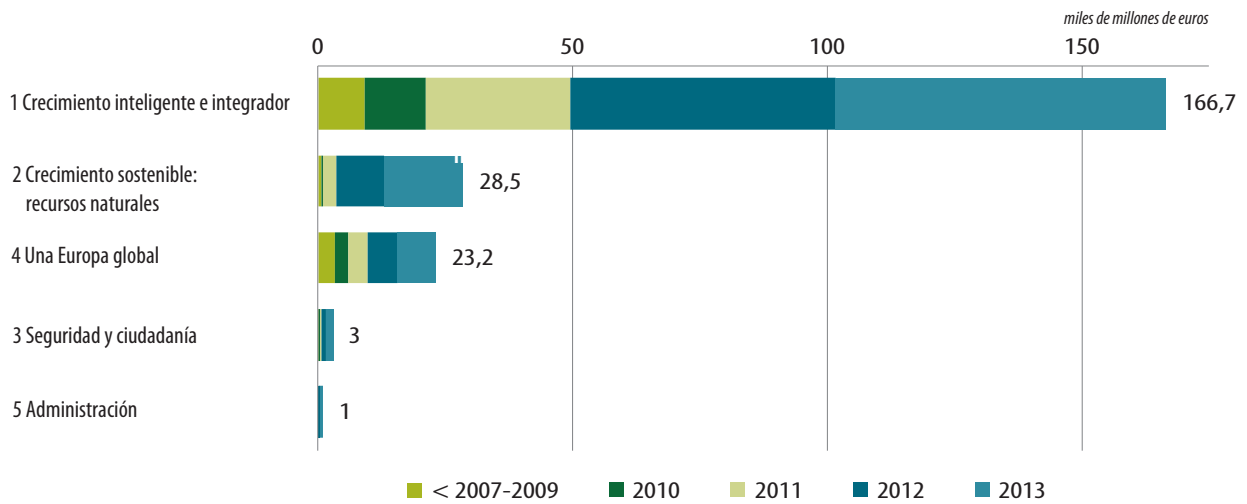
13 Documento de trabajo de la Comisión, «Un presupuesto para Europa 2020: el sistema de financiación actual, retos a los que nos enfrentamos, resultados de la consulta a los actores y diferentes opciones sobre los principales elementos horizontales y sectoriales», p. 9 y p. 17, en el apartado «Un presupuesto más simple y más transparente» [SEC(2011) 868 final de 29.6.11].

14 «The implication of EIB and EBRD co-financing from the EU budget» (La incidencia de la cofinanciación del BEI y del BERD con cargo al presupuesto de la UE), estudio de seguimiento de 2013, conclusiones 3.3, 3.4 y 5 (informe de la Dirección General de Políticas Interiores, Departamento Temático, Asuntos Presupuestarios D).

15 Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.51 a 1.53, 1.58 y 1.59 (DO C 331 de 14.11.2013).

Gráfico 3

**Importe de los compromisos que deben ser desembolsados (en lo sucesivo, «RAL») por rúbrica del MFP y por año**



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

**13**

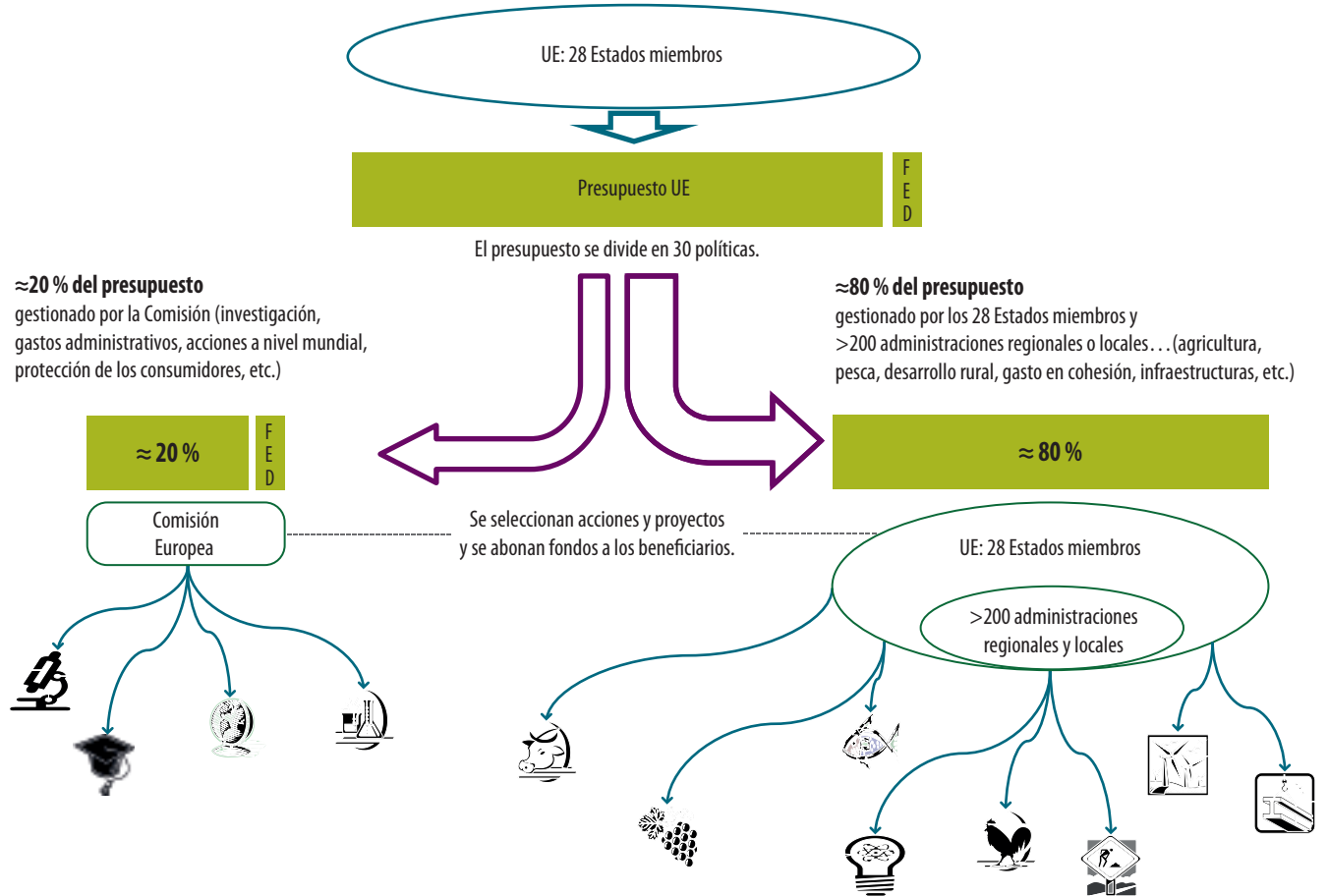
La Comisión es responsable en última instancia de la supervisión y la ejecución del presupuesto de la UE y está facultada para recuperar fondos de los Estados miembros y otros intervinientes cuando no se destinen a los fines acordados o no se gasten de forma adecuada.

**14**

La coexistencia de todos estos elementos requiere una definición clara de funciones y responsabilidades, la existencia de una buena coordinación y una comunicación fluida entre los diferentes intervinientes, y mecanismos sólidos de control y de rendición de cuentas para garantizar que el presupuesto se gasta adecuadamente y resulta eficaz.

### Gasto del presupuesto de la UE

Los 28 Estados miembros de la UE aportan sus contribuciones al presupuesto anual de conformidad con el acuerdo del MFP (2014: 143 000 millones de euros). Este se dedica a prioridades propuestas por la Comisión y acordadas por el Consejo y el Parlamento Europeo.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

15

El **gráfico 5** muestra el modelo de rendición de cuentas para el gasto del presupuesto de la UE:

- a) El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a las disposiciones del Tratado<sup>16</sup>.
- b) El Tratado de la UE confiere competencias a la Comisión para el gasto de dicho presupuesto<sup>17</sup>. Aunque este corre a cargo en su mayor parte de los Estados miembros, la Comisión es responsable en última instancia de la ejecución presupuestaria, y debe informar al Parlamento y al Consejo sobre la manera en que se ha gastado el presupuesto.
- c) El Tribunal emite una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas («DAS») y presenta los resultados de las auditorías de gestión al Parlamento Europeo y al Consejo<sup>18</sup>, lo cual constituye la base para las decisiones de aprobación de la gestión de la Comisión relativas a la recaudación y ejecución del presupuesto<sup>19</sup>.
- d) Un procedimiento similar se utiliza para conceder la aprobación de la gestión a otras instituciones y agencias de la UE en la ejecución de sus presupuestos.

16 Artículo 314 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «[...] el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán el presupuesto anual de la Unión con arreglo a un procedimiento legislativo especial, atendiendo a las disposiciones siguientes»; así como el artículo 314, apartado 2: «[...] la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta [...]» y los artículos 314, apartado 3, y 314, apartado 10, que establecen el procedimiento de adopción.

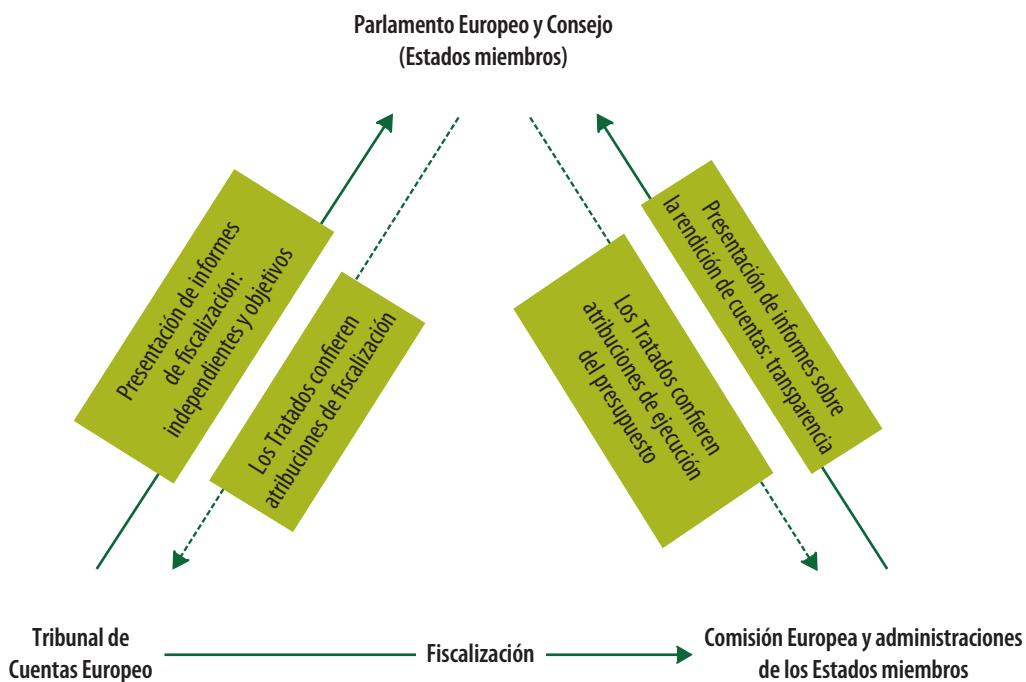
17 Artículo 17 del Tratado de la Unión Europea y artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «[...] la Comisión ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros [...]».

18 Artículos 285 y 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

19 Artículo 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «[...] El Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto [...]».

Gráfico 5

**Modelo de rendición de cuentas para la ejecución del presupuesto de la UE**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

# ¿Cuáles son los riesgos para la buena gestión financiera?

20

## 16

Los fondos de la UE aportan una contribución valiosa y esencial a la consecución de los objetivos del Tratado, refuerzan la legislación que promueve las libertades reconocidas por el Tratado, el mercado interior y la salud y la protección de los consumidores, y confieren mayor visibilidad a la Unión Europea en el escenario mundial. Los ciudadanos y contribuyentes, los Gobiernos de los Estados miembros y la autoridad presupuestaria de la UE desean legítimamente que los fondos de esta se gasten de forma adecuada y prudente, y que aporten un valor añadido europeo. No obstante, los logros de la UE no se limitan a la financiación: en las dos últimas décadas ha afrontado los desafíos de integrar a dieciséis nuevos países, de introducir el euro y de aportar una respuesta concertada a la crisis financiera mundial y a la crisis de la deuda soberana en Europa. Aunque quedan esfuerzos por hacer para profundizar el mercado interior, este se ha establecido con poco gasto presupuestario. Los fondos de la UE también han contribuido a crear y consolidar redes y estructuras que sirven para aproximar ciudadanos y organizaciones de la UE, tanto física como culturalmente, lo cual fomenta la integración europea. **17**

Los riesgos para la buena gestión financiera residen en que el presupuesto:

- a) no se ejecute con arreglo a lo previsto, para los fines establecidos por la autoridad presupuestaria y según las normas dictadas por esta (legalidad y regularidad del gasto);
- b) no se contabilice correctamente en las cuentas financieras anuales (fiabilidad de las cuentas)<sup>20</sup>;
- c) no se gaste con sensatez, de acuerdo con los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia);
- d) además, el gasto de la UE puede no aportar un valor añadido y los beneficios previstos podrían no materializarse (valor añadido europeo).

20 Dado que el Tribunal emitió una opinión favorable sobre la fiabilidad de las cuentas desde 2007, el análisis panorámico sobre los riesgos de gestión financiera no se referirá a este tema.

### 18

La adecuada gestión de estos riesgos debería traducirse en gastos de buena calidad, es decir, eficaces y económicos realizados de forma eficiente y conforme a la normativa. En el **anexo I** se facilita una lista detallada de los tipos de riesgos externos, financieros y de actividad que pueden producirse en el gasto del presupuesto de la UE. Si se materializaran, pueden dar lugar a las situaciones siguientes:

- a) incapacidad de ejecutar las políticas o de lograr el efecto esperado debido al recurso a procesos incorrectos o inadecuados para obtener los resultados y el impacto deseados;
- b) incapacidad de aportar valor añadido, especialmente a escala europea. Los fondos de la UE pueden ser de utilidad a los ciudadanos de la Unión u a otros beneficiarios, pero su gasto carece de una dimensión europea clara, o bien los resultados se habrían podido lograr con otros fondos o con menos fondos de la UE;
- c) acción u omisión perjudiciales para la reputación de la UE o de la Comisión;
- d) falta de utilización de los métodos operativos y de gestión adecuados para alcanzar los objetivos políticos, es decir, podría haberse mejorado la obtención de resultados u obtenido mejores resultados recurriendo a otros métodos;
- e) falta de aplicación de sistemas de control interno apropiados para alcanzar los objetivos (teniendo en cuenta los riesgos relacionados con la gestión, las operaciones, la legalidad y regularidad del gasto, la financiación, la contratación pública, el fraude y otras irregularidades, el empleo de tecnologías de información, recursos humanos, activos, la salud y la seguridad, etc.), o para implantar sistemas de gestión del rendimiento que permitan supervisar los avances.

### 19

El presente análisis panorámico no comprende los aspectos siguientes dado su carácter excepcional:

- a) el fraude y la corrupción que a menudo suponen la existencia de connivencia y acuerdos complejos entre defraudadores atraídos por los elevados flujos financieros. El Tribunal considera el riesgo de fraude a la hora de planificar y llevar a cabo sus auditorías, pero no persigue la finalidad de detectarlo de manera sistemática y activa ya que ello es competencia de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>21</sup>;
- b) acción u omisión perjudiciales para la reputación de la UE o la Comisión;
- c) acciones específicas en respuesta a la crisis financiera y de la deuda soberana, ya que algunas iniciativas intergubernamentales novedosas de los Estados miembros (véanse los apartados 9 a 11) plantean interrogantes sobre los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización, que son objeto de otro análisis panorámico del Tribunal<sup>22</sup>.

21 Carta del Presidente al Presidente del Parlamento Europeo, «Opinión del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción» (<http://eca.europa.eu>).

22 Véase el informe del Tribunal de Cuentas «Lagunas, redundancias y desafíos: análisis panorámico de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE» (<http://eca.europa.eu>).

# ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

## Legalidad y regularidad del gasto de la UE: utilización de los fondos conforme a las normas

### 20

La presente sección aborda principalmente los gastos presupuestarios, mientras que los ingresos, que deben guiarse por los objetivos generales de sencillez, transparencia y equidad definidos en el Consejo Europeo de febrero de 2013, se tratan detalladamente en una ficha específica. Las principales cuestiones relativas a los ingresos son la manera en que el presupuesto debería financiarse (fuentes) y el importe con el que cada Estado miembro contribuye al presupuesto de la UE.

### 21

El Tribunal emite una opinión desfavorable sobre la regularidad del gasto presupuestario (operaciones), ya que los errores que detecta en todos los ámbitos salvo los de ingresos y gastos administrativos son materiales, es decir, el nivel de error supera un umbral aceptable<sup>23</sup>.

### 22

Los errores se producen cuando los pagos no son legales ni regulares, por ejemplo en caso de solicitudes de beneficiarios no admisibles por gastos que no hubiesen debido ser financiados por la UE, o en caso de incumplimiento de los requisitos de concesión de la ayuda. Estos problemas (considerados errores) se producen porque:

- a) los beneficiarios presentan declaraciones incorrectas;
- b) los beneficiarios no cumplen las condiciones para la obtención y la utilización de las ayudas de la UE. Unas condiciones amplias y complejas pueden dificultar tanto su cumplimiento por los beneficiarios como la verificación de ese cumplimiento por los gestores. Unas condiciones confusas pueden dejar margen para la interpretación y dar lugar a que el gasto se acepte en virtud de una cultura del gasto (es decir, cuando existe presión para agotar el presupuesto disponible sin tener en cuenta si responde a necesidades reales);
- c) las comprobaciones y los controles de la Comisión, los órganos de gestión de los Estados miembros y otros auditores que certifican los gastos no consiguen prevenir, detectar y corregir las declaraciones de gastos erróneas;
- d) los Estados miembros y otras entidades encargadas de gastar el presupuesto se centran más en utilizarlo (absorción de los gastos) en el plazo fijado a fin de no perderlo, que en utilizarlo de manera adecuada o eficaz. Las dotaciones anuales asignadas a cada Estado miembro [véase el apartado 6, letra b)] refuerzan una cultura centrada en los saldos netos y la redistribución del presupuesto de la UE, en lugar de estar orientada a invertir y utilizar del mejor modo posible los recursos comunes de la UE para el bien común.

23 La materialidad se determina aplicando un juicio profesional. Los errores superiores al 2 % de la categoría de gastos se consideran materiales, al igual que los hechos y acontecimientos que pueden modificar la percepción del lector de las cuentas en caso de revelarse. Durante el período 2009-2012, se estima que el porcentaje de error más probable que afecta al presupuesto de la UE ha oscilado entre el 3,3 y el 4,8 % de los gastos totales.



### Buena gestión financiera: obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

#### 23

Un buen rendimiento puede entenderse como «hacer lo que se debe hacer (eficacia) como es debido (eficiencia)». Una gestión eficaz y eficiente requiere que las actividades financiadas por la UE sean diseñadas convenientemente para satisfacer las necesidades reales, y que se lleven a cabo mediante métodos adecuados. Estas actividades deben orientarse a objetivos bien definidos, y su ejecución debe controlarse correctamente para permitir a la Comisión y a otros órganos de gestión calibrar el logro de dichos objetivos.

#### 24

Las auditorías de gestión del Tribunal<sup>24</sup> informan sobre la manera en que se han gastado los fondos de la UE, y si han sido eficaces.

#### 25

La presión por gastar sin tomar suficientemente en consideración la consecución de los resultados esperados puede dar lugar a una deficiente optimización de recursos con cargo a los fondos de la UE. El **gráfico 6** muestra los problemas señalados más habitualmente en nuestros informes especiales. Una optimización de recursos deficiente puede ser el resultado de insuficiencias en la elaboración, ejecución y supervisión de las acciones financiadas cuando:

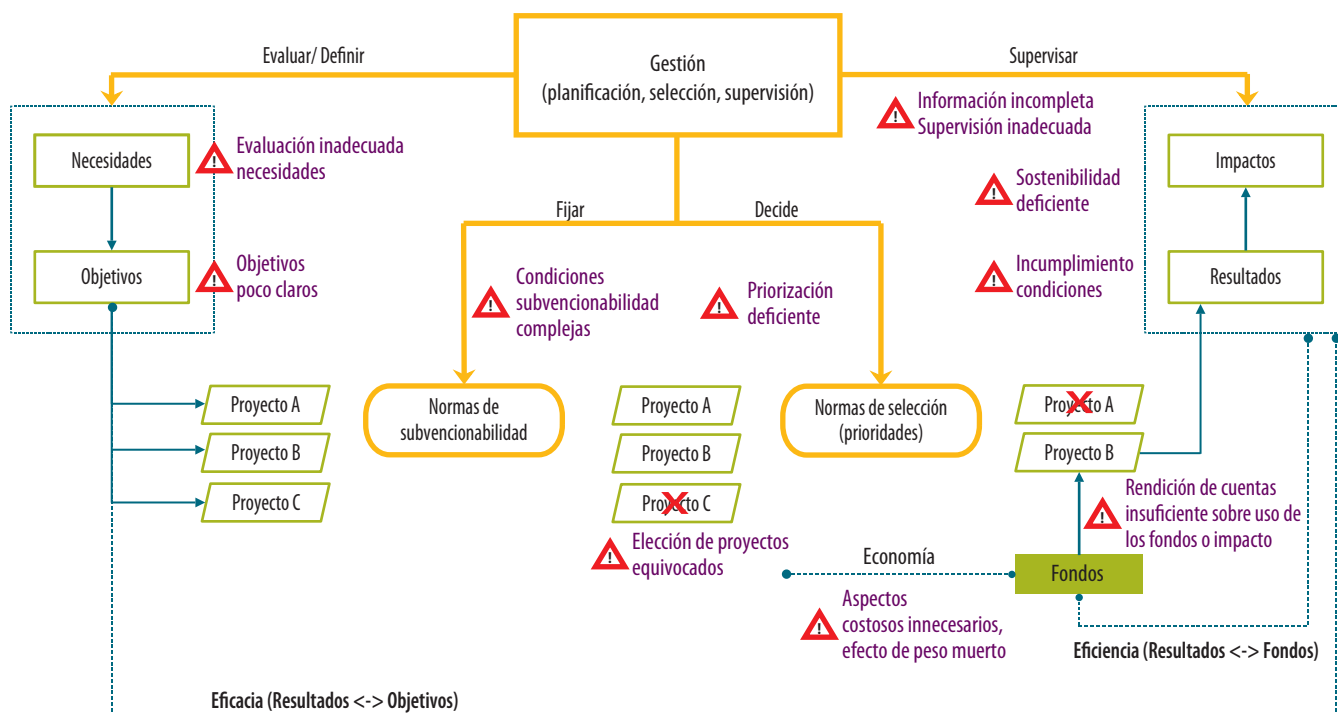
- a) la finalidad de la financiación no está clara, o no existe una evaluación preliminar (*ex ante*), ni una estimación de la financiación realmente necesaria;
- b) los objetivos son demasiado numerosos, o bien son poco claros y pueden interpretarse de diferentes maneras, lo cual dificulta el establecimiento de prioridades;
- c) las necesidades de los beneficiarios potenciales no se evalúan adecuadamente, o el posible impacto de la financiación de la UE no se toma debidamente en consideración;
- d) la ayuda no está dirigida a los beneficiarios, los ámbitos y los proyectos que más lo precisan, o los criterios de selección de los distintos proyectos son insuficientes;
- e) los criterios de subvencionabilidad son poco claros o no son aplicados de forma coherente por los organismos que aprueban la ayuda de la UE (subvenciones, préstamos, etc.);
- f) los fondos de la UE aportan beneficios a los beneficiarios, pero no existe una dimensión especial europea para las acciones que aporte algo más que la financiación ya proporcionada por los Estados miembros a escala nacional, regional y local. El valor añadido europeo puede ser por lo tanto cuestionable;
- g) se carece de una evaluación de la moderación de los costes que se imputan a las acciones de la UE;

24 El artículo 30 del capítulo 7 del Reglamento Financiero exige que el presupuesto de la UE se utilice de acuerdo con los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia). Los resultados de las auditorías de gestión del Tribunal se publican en informes especiales, y se resumen en el capítulo 10 del Informe Anual titulado «La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE».

## ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

- h) los fondos de la UE se utilizan para adquirir bienes y servicios de una calidad innecesariamente elevada;
- i) no se aplican las normas de contratación pública en la adquisición de bienes y servicios;
- j) la ejecución de las acciones se prolonga demasiado;
- k) el presupuesto de la UE se utiliza para financiar acciones y proyectos que no son autosuficientes o que no se mantienen una vez que los fondos de la UE dejan de estar disponibles. Por tanto, el valor aportado por los fondos gastados originariamente puede ser escaso;
- l) falta información sobre qué se logra realmente y los beneficios que ello aporta. En ocasiones se dispone de información parcial, por ejemplo, cuando los distintos países informan sobre actividades en sus territorios (objetivos de rendimiento, evaluaciones, etc.), pero ello no permite obtener una visión de conjunto del rendimiento en la UE, como tampoco realizar una comparación válida en toda la Unión. Como consecuencia de ello, los únicos datos coherentes y comparables disponibles para el conjunto del presupuesto de la UE son los relativos a los niveles de financiación, que pueden reforzar la cultura de gasto.

**Gráfico 6** Los problemas señalados más frecuentemente en los informes especiales del Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Algunos factores de riesgo específicos

#### 26

Los apartados 12 a 15 del presente documento proporcionan información detallada acerca de la complejidad inherente al gasto del presupuesto de la UE. La complejidad y multiplicidad de las estructuras de los programas (sujetas a procedimientos diferentes) obstaculizan el impacto del gasto de la UE, y ocasionan una carga administrativa para los solicitantes. Unas normas sobre el gasto o unos requisitos de control excesivamente complicados pueden retrasar su ejecución y contribuir a una imagen negativa de la UE. Una serie de asuntos importantes que se desarrollan en la presente sección merece especial atención.

### Normas de subvencionabilidad y otras condiciones para recibir ayuda de la UE

#### 27

La complejidad de las normas de subvencionabilidad y otras condiciones relativas al modo de utilización de los fondos puede conducir a una inadecuada orientación de estos y a un uso deficiente del presupuesto de la UE.

#### 28

La Comisión está tomando medidas para reducir y simplificar la legislación. Sin embargo, el número de normas existente y su complejidad siguen creando dificultades para las autoridades de gestión de los Estados miembros, otros intermediarios y beneficiarios:

- a) en algunos ámbitos presupuestarios existen hasta siete estratos de normas, con condiciones dispersas entre gran número de textos jurídicos, lo que puede dar lugar a interpretaciones divergentes y, por tanto, a una aplicación incoherente;
- b) las normas y la complejidad percibida por los participantes puede disuadirles de solicitar la ayuda de la UE, y hacer que les resulte difícil respetarlas;
- c) es posible que no todos los intervinientes en la recaudación de los ingresos y los gastos de los fondos de la UE tengan conocimiento de las normas, especialmente cuando los gastos son cofinanciados por los presupuestos nacionales de los Estados miembros;
- d) las autoridades de los Estados miembros pueden no estar en condiciones de tomar las medidas oportunas para garantizar en su territorio la difusión y aplicación de los cambios en las normas de la UE;
- e) los Estados miembros pueden también acrecentar la complejidad si añaden condiciones suplementarias en sus normas nacionales (por ejemplo, en materia de contratación pública) u otras orientaciones, o bien si fijan sus propios criterios de admisibilidad (por ejemplo, en los gastos de la política de cohesión). Esos requisitos adicionales pueden resultar innecesarios, e imponer una carga y una complejidad administrativas innecesarias a los gastos presupuestarios de la UE;
- f) los sistemas de control en los distintos niveles pueden no ser suficientes para comprobar el cumplimiento del conjunto de condiciones.

### Aplicación de normas y procedimientos de contratación pública

#### 29

Las adquisiciones que se realizan con fondos públicos presentan dificultades específicas para los responsables del gasto: estos fondos deben utilizarse de forma transparente, imparcial y correcta, y también con atención a la optimización de recursos. Las directivas de la UE sobre contratación pública pretenden ampliar el mercado interior al facilitar la contratación y las adquisiciones transfronterizas, así como ofrecer un marco jurídico para adquisiciones abiertas y transparentes. El incumplimiento de estas normas puede dar lugar a mayores costes para el erario público (por ejemplo, obras públicas excesivamente caras), escasa competencia, rechazo de licitadores legítimos, o costes adicionales y retrasos debido a la cancelación de los contratos.

#### 30

Muchos de los errores de legalidad y regularidad detectados por el Tribunal están relacionados con una deficiente aplicación de las normas y procedimientos de contratación pública (véase la ficha al respecto), que pueden producirse de forma deliberada (a fin de favorecer a algunos proveedores con respecto a otros) o por involuntaria (dada la complejidad de las normas y su difícil comprensión).

### Capacidad de las autoridades de los Estados miembros para gestionar y utilizar fondos de la UE

#### 31

Las autoridades competentes de los Estados miembros y sus auditores tienen la responsabilidad principal de velar por que las subvenciones y ayudas se abonen a beneficiarios admisibles que cumplen los requisitos exigidos, y por que los importes indebidamente pagados se recuperen adecuadamente<sup>25</sup>. Los gastos de creación de los organismos y sistemas que gestionan fondos de la UE se reparten entre los Estados miembros y la Unión, y los primeros cuentan con cierto margen de discreción para organizar sus sistemas y controles a escala nacional, regional y local.

25 El nuevo Reglamento Financiero [Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1)] potencia la titularidad y la responsabilidad de los Estados miembros en la gestión del presupuesto de la UE.

## ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

### 32

Por su propia naturaleza, el hecho de que el gasto de los fondos se realice a través de veintiocho administraciones nacionales, y de muchas autoridades regionales y locales con desigual capacidad administrativa, aumenta el riesgo de que se produzcan errores de legalidad y regularidad, así como el riesgo de insuficiente calidad del gasto. Las insuficiencias en las capacidades administrativas de las autoridades de los Estados miembros pueden repercutir en la falta de armonización de los sistemas y controles para la aplicación de los criterios de subvencionabilidad, la evaluación de la moderación de los costes, el cumplimiento de las normas de adquisiciones públicas, la aplicación de sanciones y las recuperaciones de fondos indebidamente recibidos, las inspecciones sobre el terreno de ayudas y subvenciones, los controles de la aplicación de la legislación para la protección del medio ambiente, la salud y la seguridad alimentaria, la aplicación de las normas sobre ayudas públicas, así como la expedición de licencias de importación o los controles de las importaciones.

### 33

Una absorción y capacidad administrativa desiguales también pueden retrasar la ejecución de las acciones, las actividades reguladoras y el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros.

### 34

Los Estados miembros pueden asimismo experimentar dificultades para resolver de manera eficaz y a su debido tiempo las insuficiencias detectadas por el Tribunal y la Comisión.

### Coordinación entre los presupuestos nacionales europeos, y presión para gastar los fondos de la UE

### 35

El carácter anual del presupuesto de la UE puede causar problemas para la financiación de acciones llevadas a cabo a lo largo de varios años. Se necesita tiempo para plasmar las decisiones de financiación en prioridades y acciones concretas en el plano nacional, regional y local. Puede existir una diferencia considerable entre el compromiso político y los recursos asignados, y también entre las medidas previstas y ejecutadas. Por otra parte, los procesos presupuestarios a escala nacional y europea están separados: en ellos participan distintos intervinientes con distintas prioridades, y siguen ciclos diferentes.

### 36

Es posible, por tanto, que se produzcan redundancias, lagunas o contradicciones entre el presupuesto de la UE y el gasto nacional, lo cual da lugar a ineficiencia y despilfarro de recursos. La mayor coordinación de las políticas económicas en el marco del Semestre Europeo (véase el **recuadro 3**) puede contribuir positivamente a solucionar estos problemas.

## ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

### 37

Esto cobra especial importancia en la actualidad debido a la situación de las finanzas públicas en los Estados miembros, en particular en los que los fondos a cargo del presupuesto de la UE suponen una importante diferencia para la hacienda pública. En el caso de los gastos cofinanciados, las medidas de austeridad en los Estados miembros pueden llevar a que los fondos nacionales se reduzcan significativamente o a que no estén disponibles para la ejecución de las acciones. Los recortes en los gastos administrativos y la reducción de los recursos de personal afectan también a su capacidad de gastar el presupuesto de la UE de forma adecuada; además, puede resultar difícil garantizar la sostenibilidad de las acciones financiadas de la UE cuando se agoten los fondos europeos.

### 38

Sin embargo, la orientación a los recursos empleados seguida en el gasto presupuestario de la UE significa que las autoridades de gestión y control hacen hincapié en la conformidad, con independencia de los resultados obtenidos. La gestión financiera puede estar centrada en gran medida en gastar el presupuesto disponible. Por ejemplo, muchas de las medidas destinadas a simplificar la ejecución de los programas y a acelerar los pagos tenían por objeto gastar las asignaciones de los programas del período 2007-2013 [reprogramación, anticipos (consignación anticipada), ampliación del presupuesto disponible (fechas de cierre), extensión del alcance de los gastos subvencionables, simplificación del reembolso al recurrir en mayor medida a los pagos a tanto alzado o de un importe global en lugar de proceder al reembolso de los costes reales].

### 39

Los Estados miembros también pueden sentirse presionados a utilizar el presupuesto de la UE sin aplicar controles rigurosos y quizá no se dediquen los esfuerzos necesarios a garantizar que los fondos se asignarán desde el principio a los programas y proyectos adecuados. La existencia de dotaciones nacionales asignadas puede hacer que la Comisión no quiera detener las propuestas formuladas por los Estados miembros. Por ejemplo, al comienzo de un nuevo período de programación, la Comisión no podrá utilizar todas sus prerrogativas para garantizar que las propuestas de los Estados miembros son coherentes con los objetivos de la UE, y que la acción propuesta atiende suficientemente las necesidades específicas identificadas por los Estados miembros.

### Impacto de los presupuestos anuales europeos en las actividades y la gestión de la tesorería

#### 40

Dado que muchas de las actividades financiadas con cargo al presupuesto anual de la UE se llevan a cabo a lo largo de varios años, los Estados miembros, otros intermediarios y los beneficiarios pueden recibir anticipos (prefinanciación) para emprender sus actividades<sup>26</sup>. El uso al que se destinan estos anticipos no se conoce hasta mucho más tarde, cuando se presentan y controlan los gastos («declaraciones de gastos»). Las cuentas presupuestarias reflejarán un mejor porcentaje de gasto en los primeros años, porque los importes desembolsados en prefinanciación se consignan como gastos. Sin embargo, unos períodos de prefinanciación innecesariamente prolongados pueden aumentar la posibilidad de error y pérdida, y dificultar especialmente la reorientación de las actividades para alcanzar los objetivos. Dados los amplios plazos de presentación de las declaraciones de gastos, los problemas solo aparecen en los últimos años cuando puede ser demasiado tarde para subsanarlos, y seguir la pista de la documentación e información subyacentes quizá resulte problemático. Por consiguiente, los porcentajes de error son más elevados en los años posteriores cuando se han liquidado las declaraciones de gastos<sup>27</sup>.

#### 41

Los compromisos que no se desembolsen hasta más tarde («*reste à liquider*», RAL) pueden ocultar importes presupuestarios que no lleguen a abonarse (véase el **gráfico 3**).

#### 42

Como se indica en el apartado 12, letra f), inciso ii), y en el anterior **gráfico 2**, se instará a los Estados miembros a aportar 1,234 billones de euros en el futuro para cubrir los desembolsos de compromisos.

### Beneficios del gasto con cargo al presupuesto de la UE — «Valor añadido europeo»

#### 43

Por valor añadido europeo se entiende el gasto realizado por la UE que aporta ventajas adicionales a las que pueden lograrse con los programas nacionales. Se ha dado mayor importancia a este concepto desde que en las negociaciones sobre el MFP se plantearon interrogantes sobre los costes y beneficios de la adhesión a la UE, y las implicaciones políticas y económicas de la integración europea. El concepto constituye un punto de referencia útil para contribuir a garantizar que la UE intervenga cuando no puedan hacerlo los Estados miembros, o cuando tenga la posibilidad de obtener mejores resultados, y también puede contribuir a centrar el debate en cómo invertir mejor los recursos comunes para fines compartidos, en vez de cómo repartir el presupuesto de la UE entre los Estados miembros.

26 Los anticipos se sitúan, por lo general, entre un 4 y un 12 % de los costes previstos de la actividad. A finales de 2013, el importe de prefinanciación desembolsado ascendía a 79 400 millones de euros y se destinaba en su mayor parte a las actividades en régimen de gestión compartida por los Estados miembros.

27 Por este motivo, el Tribunal excluye los anticipos de prefinanciación de los gastos que controla desde el punto de vista de la legalidad y regularidad.

## ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

### 44

El presupuesto aporta valor añadido europeo cuando el gasto está justificado y supone una contribución eficaz a la consecución de los objetivos de la política de la UE de manera eficiente, además de contribuir a reforzar la creación de capacidades y la prosperidad en los Estados miembros. El presupuesto de la UE no solo proporciona financiación en los ámbitos en los que la Unión cuenta con competencia exclusiva, sino que también puede aportar valor añadido mediante la creación de redes (tanto físicas como profesionales) que aproximen los Estados miembros de la UE a sus ciudadanos. Asimismo, financia acciones innovadoras, y la disponibilidad de los fondos europeos puede inducir a los Gobiernos a emprender acciones que de otro modo quizá no se plantearían.

### 45

Sin embargo, existen incertidumbres: la UE puede limitarse a aportar fondos adicionales y a incrementar los fondos totales disponibles, pero sin una dimensión específica europea del gasto presupuestario; los fondos de la UE pueden utilizarse para actividades que habrían sido llevadas a cabo de todas formas por los Estados miembros y otros beneficiarios («efecto de peso muerto»); o los fondos pueden ser insuficientes, y sin la masa crítica necesaria para obtener los resultados previstos. Por otra parte, la fragmentación y la multiplicidad de los programas de gasto (con procedimientos diferentes) va en detrimento del valor añadido europeo, y puede contribuir a una percepción la UE como generadora de prodigalidad, despilfarro y burocracia.

### 46

El grado de participación de la Comisión en el gasto del presupuesto de la UE varía en función del modo de gestión (directa, indirecta o compartida, véase la nota 12). Estos tres modos afectan, a su vez, a su capacidad de determinar la información sobre la gestión y el rendimiento en el momento oportuno, y de acceder a ella, de supervisar directamente los sistemas y controles implantados para lograr los objetivos, de subsanar las insuficiencias rápidamente, y de armonizar los dispositivos de auditoría y control.

### Calidad de los datos y la información

### 47

La Comisión coordina a múltiples intervinientes en el gasto del presupuesto, y no puede imponer procesos ni sistemas de gestión homogéneos. La dificultad reside en garantizar que se recopilan los datos correctos de los intermediarios a su debido tiempo y que pueden comprobarse de manera eficaz.



## ¿Qué es lo que no funciona y por qué?

### 48

Por otro lado, su gestión de la supervisión, de las finanzas y del rendimiento se basa, a menudo, en información limitada, incompleta o falta de fiabilidad. Por ejemplo:

- a) la información subyacente y los documentos de apoyo están a menudo dispersos desde el punto de vista geográfico y en distintos sistemas;
- b) los sistemas de información de gestión no proporcionan datos suficientes sobre la utilización de los fondos, su impacto y su valor añadido;
- c) los sistemas de presentación de informes y de rendición de cuentas no están diseñados para medir los efectos, ni para supervisar el rendimiento con respecto a lo planificado;
- d) los programas plurianuales carecen de resultados intermedios que permitan a la Comisión hacer un seguimiento de los avances y la orientación de las acciones para garantizar el logro de las metas;
- e) pueden faltar indicadores para medir la consecución de una buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia), o los indicadores resultan inadecuados y fomentan comportamientos erróneos;
- f) las evaluaciones son inexistentes o insuficientes.

### Gastos que no corren a cargo del presupuesto de la UE, y auditorías

### 49

En los gastos en gestión compartida, se recurre a «procedimientos de liquidación»<sup>28</sup> para decidir el importe que debe imputarse al presupuesto de la UE. Si bien los costes de las correcciones financieras para los gastos agrícolas corren a cargo del presupuesto del Estado miembro de que se trate, en el caso de los Fondos Estructurales, si el Estado miembro está de acuerdo con la corrección, puede ajustar su declaración de gastos, y los importes están disponibles para su reasignación dentro del mismo país. En caso de que el Estado miembro no esté de acuerdo con la corrección, la Comisión puede adoptar una decisión oficial para que se ejecute, lo que se traduce en una reducción de la financiación europea a disposición del país de que se trate. Por consiguiente, no existen incentivos para que los Estados miembros en cuestión solventen las insuficiencias en sus sistemas.

28 Por «liquidación» se entiende que las cuentas de los gastos presentados a la Comisión para su financiación son correctas y que los gastos registrados en ellas se utilizan con arreglo a las normas.

### 50

La Comisión no puede comprobar de forma directa y sistemática las partes del presupuesto de la UE gastadas por los intermediarios (Estados miembros, otros países, organizaciones internacionales, etc.), ni los gastos presentados para reembolso (declarados) por los beneficiarios, y se basa en auditores independientes para certificar el gasto en cuestión y en los limitados controles e inspecciones realizados por su propio personal operativo y auditores. Esta situación plantea algunas dificultades:

- a) la certificación de gastos por auditores independientes puede originar problemas debido a cuestiones referentes a la calidad y la puntualidad de su trabajo<sup>29</sup>, o a su independencia;
- b) los propios controles de la Comisión pueden verse afectados por insuficiencias en su estrategia de control;
- c) dado que la Comisión no dispone de los medios para realizar extensas auditorías a gran escala, ello puede ocasionar retrasos en el procedimiento de cierre, y la aceptación de la conformidad del gasto únicamente mediante importantes correcciones financieras que requieren mucho tiempo.

<sup>29</sup> El Tribunal ha constatado que la calidad del trabajo de estos auditores no siempre es suficientemente fiable.

# ¿Cuáles son las oportunidades y cómo proceder?

## 51

Tanto la Comisión como los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar la utilización correcta y prudente de los fondos de la UE, y, en los últimos años, ambos han adoptado con éxito numerosas medidas para garantizar este resultado. Sin embargo, tanto el inicio del nuevo marco financiero plurianual en 2014, como la introducción de las correspondientes normas de desarrollo y el nuevo Reglamento Financiero, junto con el compromiso de la Comisión de garantizar una mayor orientación del presupuesto a la obtención de resultados, ofrecen oportunidades para simplificar y mejorar la gestión financiera del presupuesto de la UE.

### Énfasis en los resultados y el valor añadido europeo

## 52

Los cambios propuestos en relación con el modo de gestión compartida en el MFP 2014-2020 siguen fundamentalmente centrados en el gasto y no en los resultados obtenidos. Además, su éxito dependerá de cómo lleven a cabo su aplicación tanto la Comisión como los Estados miembros.

## 53

La Comisión, con el apoyo del Parlamento Europeo y del Consejo, debe priorizar el gasto en actividades en las que existe un valor añadido europeo, tales como los ámbitos en los que la Comisión tiene competencia exclusiva, las acciones transfronterizas, los proyectos que promueven el interés común y las redes europeas. Los ámbitos presupuestarios que se caracterizan por la multiplicidad y la fragmentación del gasto, o en los que los compromisos y las asignaciones nacionales se utilizan con lentitud o son infrautilizados, deben ser objeto de un examen complementario, con miras a una posible anulación de la financiación.

### Énfasis en la gestión del rendimiento

## 54

Con el fin de promover la gestión del rendimiento, los objetivos del presupuesto de la UE deben formularse de manera clara, con indicadores y resultados intermedios sólidos, y modalidades de supervisión y evaluación sistemáticas, de tal modo que los avances hacia estos objetivos puedan medirse. Ello exige:

- a) una justificación clara del motivo por el cual la medida es conveniente y necesaria a escala de la UE (evaluación de impacto);
- b) una visión clara de lo que la política, las medidas reglamentarias y el presupuesto de la UE se proponen alcanzar, una descripción precisa de la lógica de los programas (razones y fundamentos), y el procedimiento para evaluar sus resultados e impactos. También es necesaria una clarificación explícita de las funciones y responsabilidades de todos los intervinientes en la ejecución del presupuesto;

- c) el establecimiento de un sistema de gestión y de información sólido, con indicadores de rendimiento claramente definidos que sean aplicados en todos los casos por la Comisión, los Estados miembros, las regiones y otros intervinientes, para así permitir comparaciones y agregaciones en toda la UE. Han de supervisarse periódicamente los avances conseguidos con respecto a una situación de partida específica, y los indicadores deben centrarse en las realizaciones, los efectos y el impacto. Los recientes esfuerzos de la Comisión por desarrollar un sistema de gestión e información sobre el rendimiento deben seguir siendo una prioridad;
- d) evaluaciones tempestivas para determinar si se han alcanzado los objetivos de manera eficiente y eficaz.

### Énfasis en la gestión presupuestaria

#### 55

A efectos de gestión presupuestaria, la Comisión debe mejorar y publicar sus previsiones de flujos de tesorería a largo plazo, con el fin de prever con más exactitud los fondos exigidos de los Estados miembros y de garantizar que los pagos necesarios puedan efectuarse con los presupuestos anuales aprobados (pago). Este análisis debe tener en cuenta en qué medida la UE necesitará efectuar anticipos de prefinanciación, así como las necesidades de desembolsos derivadas de un pasivo ya registrado en el balance de la Unión.

#### 56

La Comisión debería adoptar una posición más activa en la detección de casos de sobrerregulación<sup>30</sup>, y habría que llevar a cabo esfuerzos sostenidos para simplificar la legislación, establecer condiciones de subvencionabilidad claras y realistas (sobre todo a escala nacional), y recurrir en mayor medida al pago de cantidades globales o de porcentajes a tanto alzado basados en resultados en vez de en los costes de los recursos empleados.

#### 57

Dentro de sus propios servicios, la Comisión debería determinar cuáles son las mejores prácticas y las actividades principales que aportan valor añadido, así como los ámbitos presupuestarios en los que diferentes servicios gestionen programas y actividades similares y los intermediarios potenciales sean los mismos, y adoptar medidas para garantizar la coherencia de sus procedimientos y exigencias de información.

#### 58

La Comisión debería también realizar evaluaciones comparativas de los costes unitarios de las actividades y programas que cofinancia en todos los Estados miembros, de modo que los organismos públicos puedan comparar y supervisar mejor la optimización de recursos en sus programas de gasto.

30 Véase el estudio del Parlamento Europeo «*Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?*» (La sobrerregulación en el caso del Feader: ¿en qué medida las normas nacionales añaden una complejidad innecesaria y, como consecuencia, aumentan el riesgo de errores) (febrero de 2014).

### 59

La Comisión es también la más indicada para determinar cuáles son las mejores prácticas en los Estados miembros, y para promover estas mejores prácticas y las enseñanzas extraídas más allá de las fronteras nacionales y entre los Estados miembros mediante el apoyo a redes transfronterizas. La Comisión puede reforzar la capacidad institucional de las administraciones y otros intermediarios al ofrecer mejores orientaciones, información explicativa y listas de comprobación para el gasto del presupuesto de la UE y la aplicación de la legislación correspondiente (por ejemplo, sobre las mejores prácticas en materia de contratación pública, las declaraciones de gestión, la certificación de los gastos por auditores independientes, y la metodología de inspección).

### Dispositivos de control y trabajo de terceros

### 60

La Comisión y los Estados miembros deberían asegurarse de la correcta aplicación y eficacia de los mecanismos de control:

- a) La acreditación por los Estados miembros de los organismos nacionales de gestión y control debe garantizar que todos los organismos participantes en el gasto y control de los fondos europeos tengan la capacidad administrativa y los recursos necesarios, y que lleven a cabo sus funciones de forma eficaz.
- b) La Comisión debería poder obtener garantías de las declaraciones nacionales de gestión sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes y el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera, al mismo tiempo que se asegura del fundamento de estas declaraciones.

### Revisión intermedia

### 61

La revisión intermedia del MFP 2014-2020 puede brindar la ocasión de reflexionar sobre las prioridades de gasto del presupuesto de la UE, y el diseño de instrumentos para lograrlo. En primer lugar, de qué forma desarrollar las posibilidades que se presentan en el artículo 311, apartado 3, del TFUE que permite crear nuevas categorías de recursos de la UE, y de qué forma garantizar que la parte del presupuesto de la UE financiada por los Estados miembros se realiza de forma equitativa, transparente, eficiente en relación con los costes y simple, basándose en la capacidad contributiva de cada Estado miembro. En segundo lugar, mientras el sistema actual se funde en las asignaciones nacionales concedidas en lugar de en los resultados que deben alcanzarse, la eficacia del gasto de la UE no podrá garantizarse. Sobre la base de los resultados de la revisión intermedia, la Comisión debería tener en cuenta estos dos aspectos cruciales en el contexto de futuros marcos plurianuales, lo que requerirá el acuerdo político de todas las partes interesadas.

## Riesgos potenciales para el gasto del presupuesto de la UE<sup>1</sup>

### Riesgos externos

#### Políticos

- Decisiones políticas y prioridades fijadas por los Estados miembros fuera del contexto de la UE
- Prioridades divergentes de los Estados miembros
- Los objetivos de la Comisión se resienten del escaso apoyo político en los Estados miembros
- Imposición de responsabilidades no deseadas a organizaciones, administraciones o beneficiarios
- Países socios fuera de la UE — Problemas de gobernanza/otros factores políticos

#### Legales y reglamentarios

- Base jurídica incierta/fragmentada/complicada o sujeta a cambios significativos

### Riesgos financieros

#### Presupuestarios

- Fondos/recursos insuficientes para llevar a cabo acciones deseables/tesorería no disponible para realizar pagos
- Imposibilidad de cofinanciar para un Estado miembro debido a sus propias restricciones presupuestarias
- Pagos afectados por errores (legalidad y regularidad/errores de la DAS, gasto no conforme a la normativa)
- Problemas de gestión presupuestaria (porcentaje elevado de compromisos y pagos efectuados a finales del ejercicio, compromisos contraídos pero no utilizados [RAL] y mayor recurso a la prefinanciación)
- Actividades financiadas por otras fuentes, otros instrumentos de la UE o cofinanciación (programas que se solapan)
- Pago de costes no subvencionables

<sup>1</sup> Inspirado en el marco para la identificación de riesgos del apoyo a la mejora de la gobernabilidad y de la gestión (SIGMA, iniciativa conjunta de la OCDE y de la UE).

### Fraude, irregularidades y corrupción

- Baja prioridad concedida a la prevención, detección y corrección del fraude
- Falta de recursos para blindar el presupuesto contra el fraude
- Las actividades incluyen grandes cantidades de fondos en efectivo o de bienes de valor elevado
- Pérdida de activos
- Dificultad para identificar a los beneficiarios finales

### Contratación pública

- Normas contractuales o de contratación pública complejas
- Falta de seguimiento de los procedimientos de contratación pública de la UE (división a fin de evitar los umbrales para las exigencias de competencia, publicidad, criterios de adjudicación, cláusulas contractuales y firma, etc.)
- Utilización de procedimientos de licitación inadecuados (contratos a menudo adjudicados sin competencia, contratos para obras adicionales, etc.)

### Riesgos de la actividad

#### Políticos

- Grado de cambio significativo en el entorno político
- Gestión incoherente en los servicios de la Comisión — Diferencias entre objetivos políticos (y la ejecución de los programas y las medidas de rendimiento resultantes)

### Elaboración de programas/operaciones

- Complejidad del método de ejecución de los programas/actividades
- Mecanismo de ejecución inadecuado
- Nuevas iniciativas puestas en marcha con precipitación/operaciones urgentes
- Rápida ejecución del programa tras la adopción de la decisión sobre el fundamento jurídico
- Actividades en las que el organismo auditado tiene poca o ninguna experiencia (en el caso, por ejemplo, de nuevos instrumentos para hacer frente a la crisis financiera y de la deuda soberana)
- Lenta ejecución de los programas
- Operaciones con gran número de transacciones
- Procedimientos operativos complicados

### Estructura organizativa

- Organización compleja (por ejemplo, operaciones transfronterizas, con dificultades lingüísticas, políticas o geográficas, varios niveles administrativos, etc.)
- Organización dispersa desde el punto de vista geográfico

### Responsabilidades de la organización

- Imposición de responsabilidades y costes no deseados a las organizaciones, administraciones o beneficiarios
- Falta de claridad en el reparto de responsabilidades entre la Comisión y los Estados miembros
- Deficiente coordinación de actividades, en particular en régimen descentralizado o de gestión compartida
- Falta de claridad en el reparto de responsabilidades y solapamiento de estas en las instituciones y órganos de la UE



### Recursos de la organización

- Ausencia de estructura administrativa de apoyo común
- Material informático obsoleto, altamente complejo con muchos sistemas informáticos diferentes o incompatibles

### Fijación de objetivos operativos

- Evaluación de necesidades inadecuada
- Los objetivos de economía, eficiencia y eficacia están ausentes, o bien son poco claros, o inadecuados o no han sido cuantificados
- Los objetivos no incluyen la legalidad, regularidad, exactitud y fiabilidad de las cuentas, salvaguardia de los activos
- Objetivos contradictorios o incompatibles, ya sea en las políticas o los programas de la UE, o entre las prioridades nacionales y la UE
- Prioridades poco claras, o falta de priorización de los objetivos
- Procedimientos inadecuados para establecer prioridades y seleccionar los programas y los proyectos a fin de garantizar el máximo impacto de los fondos europeos

### Materialización de los objetivos en la práctica

- Inexistencia de vínculos claros entre los objetivos y las actividades
- Criterios de admisibilidad y selección confusos o demasiado incoherentes con los objetivos (demasiado ampliados, restrictivos o no pertinentes)
- Los factores críticos que pueden poner en peligro la consecución de los objetivos no se evalúan periódicamente

**Sistemas de control**

- Falta de sistemas de control interno para supervisar las tres «E» (economía, eficacia y eficiencia)
- Insuficiencias en el diseño o aplicación de los sistemas de control, sistemas de control y supervisión inexistentes o inadecuados
- Sistemas de control complejos (ineficaces o costosos)
- Diferencias en los sistemas de control entre beneficiarios/Estados miembros
- Operaciones no sujetas plenamente a los controles habituales
- Las inspecciones sobre el terreno o las atribuciones de supervisión no se aplican o bien se utilizan raramente

**Sistemas de control financiero**

- Los sistemas contables de los beneficiarios son incompatibles con los sistemas de la Unión
- Costes excesivos en el programa, o superiores a las previsiones, o bien falta de consecución de las metas presupuestarias en una medida importante
- Dificultad para determinar los costes de los recursos empleados
- Falta de sistema contable/pista de auditoría deficiente

**Auditoría y evaluación**

- Sistema de auditoría inadecuado (cobertura, calidad, presentación de informes, seguimiento)
- Los resultados de auditorías anteriores no son tomados en consideración
- Evaluaciones deficientes/falta de seguimiento de los resultados de evaluación

**Información**

- Falta de sistema de información de gestión, o sistema deficiente
- Información financiera y de gestión deficiente, utilizada incorrecta o indebidamente

### Medición del rendimiento

- Sistemas de presentación de informes y de rendición de cuentas que no están diseñados para medir los efectos, o inexistencia de un sistema que permita supervisar el rendimiento efectivo con respecto a lo planificado
- Falta de indicadores para medir la consecución de la economía, la eficiencia y la eficacia
- Los indicadores utilizados son inadecuados o fomentan un comportamiento erróneo
- La Comisión y los Estados miembros utilizan diferentes medidas de rendimiento clave

### Rendimiento

- Resultados/impacto no alcanzado
- Retrasos en la ejecución a raíz de un rendimiento deficiente de los intermediarios/contratistas
- Pruebas de la existencia de rendimiento insuficiente (grado elevado de reclamaciones, bajo nivel de satisfacción de los usuarios, disparidades en el rendimiento comparado con organizaciones similares, rendimiento insatisfactorio de los servicios contratados)

### Valor añadido

- Falta de valor añadido europeo: los programas sustituyen al gasto público nacional, o no existe ningún valor añadido (adicionalidad y subsidiariedad)
- Escasa sostenibilidad: falta de apropiación de la gestión de los proyectos; elaboración de proyectos sin un diálogo apropiado con los beneficiarios; el beneficiario depende en gran medida de la UE; el proyecto no continúa/no se mantiene una vez finalizada la ayuda de la UE;
- Efecto de peso muerto (la acción se habría llevado a cabo independientemente de la ayuda de la UE)
- Sobrerregulación (la ayuda de la UE se utiliza para ejecutar acciones y proyectos costosos que superan las necesidades)

### Reputación

- Acciones/omisiones perjudiciales para la reputación de la UE/de la Comisión

**Gestión**

- Escasa implantación de valores éticos/integridad (tolerancia de irregularidades, inexistencia de un código de conducta)
- Fuerte presión en los gestores para que alcancen objetivos poco realistas o para que cumplan plazos que no corresponden a la realidad (es decir, elevados porcentajes de compromiso)
- Presión política y de otro tipo para actuar de un modo determinado
- Pruebas de la existencia de una actuación gestora deficiente (por ejemplo, mala gestión en el pasado en ámbitos/países, costes importantes e incumplimiento de plazos, planificación inadecuada, falta de supervisión y control)

**Personal**

- Personal insuficiente, sin la debida formación, sin experiencia o la debida motivación, o procedimientos de selección del personal inadecuados
- Gran número de subcontratistas
- Falta de descripciones de puestos de trabajo
- Ninguna política sobre rotación del personal

**Hacia un uso óptimo de los  
fondos de la UE: análisis  
panorámico de los riesgos  
para la gestión financiera  
del presupuesto de la UE**

**Fichas individuales**

## Página

### 47 – 50 **Ingresos**

47 – 48 **¿Qué abarcan?**

48 – 49 **¿Qué hemos constatado?**

49 **¿Son correctos y completos los ingresos de 2012 recibidos y han sido bien gestionados?**

49 **Factores de alto riesgo**

49 **Mirando hacia adelante**

50 **Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas**

50 **Más información**

### 51 – 65 **MFP 1 — Crecimiento inteligente e integrador**

53 – 56 **¿Qué abarca?**

56 – 57 **¿Qué hemos constatado?**

56 **¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)**

57 **¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)**

58 – 60 **Factores de alto riesgo**

60 – 61 **Mirando hacia adelante**

62 – 65 **Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas**

65 **Más información**

### 66 – 75 **MFP 2 — Recursos naturales**

66 – 68 **¿Qué abarcan?**

69 **¿Qué hemos constatado?**

69 **¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)**

69 **¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)**

70 – 71	<b>Factores de alto riesgo</b>
72	<b>Mirando hacia adelante</b>
73 – 75	<b>Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas</b>
75	<b>Más información</b>
76 – 78	<b>MFP 3 — Seguridad y ciudadanía</b>
76 – 77	<b>¿Qué abarca?</b>
77	<b>¿Qué hemos constatado?</b>
77	<b>¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)</b>
77	<b>¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)</b>
77 – 78	<b>Factores de alto riesgo</b>
78	<b>Mirando hacia adelante</b>
78	<b>Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas</b>
78	<b>Más información</b>
79 – 90	<b>MFF 4 — Una Europa global</b>
80 – 81	<b>¿Qué abarca?</b>
82 – 83	<b>¿Qué hemos constatado?</b>
82	<b>¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)</b>
82 – 83	<b>¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)</b>
84 – 87	<b>Factores de alto riesgo</b>
84	<b>Riesgos específicos por zonas geográficas</b>
88	<b>Mirando hacia adelante</b>
88	<b>La Comisión</b>
89 – 90	<b>Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas</b>
90	<b>Más información</b>

## 91 – 97 **MFF 5 — Administración**

92 **¿Qué abarca?**

93 **¿Qué hemos constatado?**

93 **¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)**

93 **¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)**

93 – 96 **Factores de alto riesgo**

97 **Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas**

97 **Más información**

## 98 – 102 **Contratación pública**

98 – 99 **¿Qué abarca?**

99 – 101 **¿Qué hemos constatado?**

101 **¿Qué procedimiento debe seguirse y cuáles han sido las anteriores recomendaciones del Tribunal?**

102 **Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas**

102 **Más información**



## 01

El presupuesto general de la UE (presupuesto de la UE) es un presupuesto equilibrado. La Comisión Europea («la Comisión») no puede contraer préstamos para financiar el gasto de la UE y los gastos deben corresponder a sus ingresos. De acuerdo con el Consejo Europeo de febrero de 2013, los ingresos deben examinarse de acuerdo con los objetivos de simplicidad, transparencia y equidad.

## 02

La Comisión propone simplificar las contribuciones de los Estados miembros<sup>1</sup> mediante la supresión del actual recurso basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA), la introducción de nuevos recursos propios (un impuesto sobre las transacciones financieras y un nuevo recurso IVA simplificado) y la sustitución del actual mecanismo de corrección por correcciones a tanto alzado. La propuesta tendría como impacto global una modificación de la composición de los recursos y de la aportación de cada Estado miembro al presupuesto de la UE. Hasta su unánime aprobación por los Estados miembros, seguirá vigente el sistema actual. Los Estados miembros podrán asimismo decidir aplicar el nuevo sistema con carácter retroactivo.

## ¿Qué abarcan?

## 03

Los ingresos se componen principalmente de recursos propios (aproximadamente el 92 %), cuyo importe total no puede superar el 1,23 % de la renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros de la UE. Otros ingresos consisten en multas, recuperaciones de gastos, intereses por retrasos en los pagos y multas, ingresos procedentes de operaciones administrativas (contribuciones al régimen de pensiones del personal e impuestos sobre la renta) y ajustes presupuestarios.

## 04

Los recursos propios consisten en:

- a) Los recursos propios tradicionales (aproximadamente el 12 %), que comprenden los derechos de aduana basados en el arancel aduanero común y las cotizaciones en el sector del azúcar abonadas por los productores de azúcar. Los Estados miembros retienen el 25 % de los recursos propios tradicionales recaudados como contribución a sus gastos de recaudación.
- b) Los recursos basados en el IVA (aproximadamente el 10 %), con arreglo a los cuales se recauda una tasa sobre las bases armonizadas del IVA de los Estados miembros. La base armonizada del IVA está limitada al 50 % de la RNB de cada Estado miembro. Todos los Estados miembros<sup>2</sup> pagan un porcentaje uniforme del 0,3 % de la base armonizada del IVA.

1 COM(2011) 739 final de 9 de noviembre de 2011 — Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la UE.

2 Excepto Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia, que pagan un tipo reducido.

- c) Los recursos basados en la RNB (aproximadamente el 70 %), que son los recursos de equilibrio, y se basan en la elaboración de los datos RNB de los Estados miembros.
  - i) El Reino Unido se beneficia de un descuento por su contribución a la RNB, sobre la base del mecanismo de corrección de los desequilibrios presupuestarios. Los demás Estados miembros financian esta corrección y cuatro de ellos (Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia) pagan una contribución limitada al 25 % de su cuota.
  - ii) Hasta 2013, dos Estados miembros (los Países Bajos y Suecia) se beneficiaron de una reducción bruta de 150 millones de euros<sup>3</sup> cada uno para su contribución anual basada en la RNB.
  - iii) Es posible proceder a saldos y ajustes a las bases del IVA y de la RNB (y, por lo tanto, a las contribuciones) durante un período comprendido entre uno y cuatro años, al término de los cuales estos prescriben a menos que la Comisión proceda a una reserva.

<sup>3</sup> Cálculos efectuados a precios de 2004, y ajustados a los precios actuales cuando se hayan calculado las contribuciones anuales.

## ¿Qué hemos constatado?

### 05

El actual sistema de financiación presupuestaria es complejo y adolece de falta de transparencia:

- a) La recaudación de ingresos de los recursos propios tradicionales es compleja y se trata de un ámbito proclive a que se cometan irregularidades (normas cambiantes, millones de importadores con un valor variable de las operaciones, riesgo de evasión fiscal y de importaciones no declaradas) y en el que repercuten la variedad de capacidades y sistemas de los Estados miembros (con cambios frecuentes en la organización de la recaudación, sistemas informáticos obsoletos o inexistentes, problemas en la aplicación de procedimientos clave y una complicada gestión transfronteriza con distintas capacidades administrativas). Los controles de la Comisión en los Estados miembros se consideran parcialmente eficaces.
- b) Tres direcciones generales de la Comisión (Presupuestos, Fiscalidad y Unión Aduanera y Eurostat) participan en la comprobación de la base del IVA, lo que implica la verificación de agregados estadísticos complejos, así como la evaluación de los sistemas de recaudación tributaria de los Estados miembros. La evasión del IVA es un problema grave en la UE, que ocasiona pérdidas estimadas en hasta un 20 % de los ingresos procedentes del IVA. Las autoridades de auditoría de los Estados miembros también comprueban este ámbito debido a que incide en sus ingresos fiscales nacionales.
- c) Las contribuciones basadas en la RNB se calculan a partir de los datos RNB elaborados por los Estados miembros, que son comprobados por Eurostat. La verificación de la RNB por la Comisión se ve afectada por insuficiencias, y solo es parcialmente eficaz. Los datos RNB son complejos y adolecen de cierto grado de inexactitud al estar basados en estimaciones. La Comisión no evalúa el sistema de control y supervisión para la elaboración de la RNB en los Estados miembros, aunque las entidades fiscalizadoras superiores tendrán que pronunciarse sobre esta cuestión en el futuro.

d) El cheque británico es una cuestión delicada desde el punto de vista político y su cálculo es complejo. Se detectaron errores materiales en los cálculos de 2009 y 2010<sup>4</sup>.

## ¿Son correctos y completos los ingresos de 2012 recibidos y han sido bien gestionados?

○ ¿Afectados por errores materiales? —————> NO

## Factores de alto riesgo

### 06

La recaudación incorrecta de los recursos propios tradicionales y las insuficiencias en los sistemas de IVA de los Estados miembros reducen los ingresos disponibles procedentes de estos recursos y dan lugar a que sea necesario un mayor ajuste de las contribuciones de la RNB.

### 07

Cualquier sobrestimación (o subestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular no afecta a los recursos propios basados en la RNB global, pero se traduce en una reducción (o incremento) de las contribuciones de los demás Estados miembros.

## Mirando hacia adelante

### 08

La Comisión debería llevar a cabo un análisis más estructurado y formal de los datos de la RNB, e informar de manera más completa, transparente y coherente sobre los datos de la RNB de los Estados miembros y sobre la gestión de los recursos basados en la RNB; además, debería abreviar su ciclo de verificación.

### 09

Los Estados miembros deberían reforzar su supervisión aduanera a fin de maximizar los recursos propios tradicionales recaudados. Del mismo modo, los sistemas de recaudación y de declaración del IVA tendrían que garantizar que los ingresos del IVA se comuniquen correctamente y que la evasión se reduzca al mínimo.

### 10

Las autoridades de auditoría de los Estados miembros desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la correcta aplicación de los sistemas y controles en los tres ámbitos de recursos propios.

4 En el cálculo de 2009 la Comisión detectó un error demasiado tarde para corregirlo en el ejercicio financiero de que se trataba. En el cálculo de 2010 el Tribunal constató un error en el marco de su declaración de fiabilidad.

## Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

- o Dictamen nº 2/2012 del Tribunal de Cuentas:

sobre una propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea — COM(2011) 739;

sobre una propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea — COM(2011) 740;

sobre una propuesta modificada de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y del recurso propio basado en la RNB y las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería — COM(2011) 742;

sobre una propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición del recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido — COM(2011) 737;

sobre una propuesta de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento para la puesta a disposición del recurso propio basado en el impuesto sobre las transacciones financieras — COM(2011) 738.

### Cuestiones de legalidad y regularidad

- o Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2012, capítulo 2 (Ingresos)

### Auditorías de gestión

- o Informe Especial nº 11/2013 «Corrigiendo los datos sobre la renta nacional bruta (RNB): un enfoque más estructurado y preciso mejoraría la eficacia de la verificación de la Comisión»
- o Informe Especial nº 13/2011 «¿Sirve el control del régimen aduanero 42 para evitar y detectar la evasión del IVA?»
- o Informe Especial nº 1/2010 «¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?»

### Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# MFP 1 — Crecimiento inteligente e integrador

(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>
<b>MFP 1 — Crecimiento inteligente e integrador</b>	<b>508 921</b>
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	142 130
1b. Cohesión económica, social y territorial	366 791
Porcentaje (%) del total de la rúbrica que corresponde a preasignaciones a los Estados miembros	72

*Nota:* Estos gastos pueden desglosarse en 13 temas principales (transporte, investigación e innovación, medio ambiente, capital humano, mercado laboral, PYME y apoyo empresarial, infraestructuras sociales, servicios informáticos, refuerzo de las capacidades institucionales, energía, inclusión social, dimensión urbana y territorial, y cultura, patrimonio y turismo).

La DG Política Regional y Urbana es el principal servicio de la Comisión responsable del gasto de la política de cohesión. Gestiona además el Instrumento de ayuda de Preadhesión (IPA) incluido en la rúbrica 4 — Una Europa global del MFP. El IPA asiste a los países candidatos en el desarrollo de las redes de transporte y la mejora de las infraestructuras medioambientales. Pueden recurrir a él los países candidatos (Turquía y la antigua República Yugoslava de Macedonia) y los países candidatos potenciales de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo).

<sup>1</sup> El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011 [Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884)]. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>	Presupuesto 2014 (final)
<b>TOTAL</b>	508 921	63 973
<b>Rúbrica 1a — Competitividad para el crecimiento y el empleo</b>	<b>142 130</b>	<b>16 560</b>
Grandes proyectos de infraestructuras	14 350	2 629
Sistemas europeos de radionavegación por satélite EGNOS y Galileo	7 072	1 338
Reactor termonuclear experimental internacional ITER	2 986	728
Programa de observación de la tierra Copernicus	4 292	363
Seguridad nuclear y desmantelamiento (Bulgaria, Lituania y Eslovaquia)	1 643	157
Marco estratégico común (MEC) Investigación e innovación	79 402	9 326
Horizonte 2020	79 402	9 326
<i>p.m. Euratom investigación y formación</i>		
Competitividad de las Empresas y las PYME (COSME)	2 298	276
Educación, Formación, Juventud y Deporte (Erasmus para todos)	14 775	1 556
Cambio e Innovación Sociales (PSCI)	920	119
Aduanas, Fiscalis y Lucha contra el Fraude	908	118
Mecanismo «Conectar Europa» (CEF)	21 937	1 966
<i>p.m. incluida la contribución del Fondo de Cohesión al transporte</i>	<i>11 306</i>	
Energía	5 850	410
Transporte	14 945	1 482
ICT	1 142	74
Otros programas	2 003	264
Programa estadístico europeo (ESP)		
Normas para la información financiera y la auditoría		
Interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (EPA)		
Organismos descentralizados	2 293	243
Margen	2 078	106
<b>Rúbrica 1b — Cohesión económica, social y territorial</b>	<b>366 791</b>	<b>47 413</b>
Inversión para el crecimiento y el empleo	278 418	35 609
Convergencia regional (regiones menos desarrolladas)	185 374	23 635
Regiones en transición	35 701	4 802
Competitividad (regiones más desarrolladas)	55 780	7 503
Regiones ultraperiféricas y escasamente pobladas	1 563	210
<i>p.m. incluida la ayuda europea para los más necesitados (FEAD)</i>	<i>3 500</i>	
Fondo de Cohesión (FC)	74 929	8 950
<i>p.m. incluida la contribución del FC al Mecanismo «Conectar Europa» — Transporte</i>	<i>11 306</i>	<i>983</i>
Cooperación Europea Territorial	10 229	507
Iniciativa sobre empleo juvenil	3 211	1 804
Margen	4	1

1 El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

## ¿Qué abarca?

### Rúbrica 1a — Competitividad para el crecimiento y el empleo

#### 01

La rúbrica 1a del MFP abarca principalmente el gasto para los ámbitos políticos que abordan los principales retos a los que se enfrenta la sociedad europea en el futuro próximo, y financia acciones que garantizan que Europa siga siendo competitiva en la escena mundial, mediante la inversión en educación, investigación e innovación, así como la promoción de medidas que fomenten el empleo y el desarrollo de redes europeas para la investigación y la innovación, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico, en última instancia.

#### 02

Cerca del 15 % de la dotación de la rúbrica 1 del MFP, de 80 000 millones de euros, se reserva a las actividades de investigación e innovación, en el marco del instrumento Horizonte 2020. Siete direcciones general de la Comisión y dos agencias ejecutivas gestionan las actividades y el gasto<sup>1</sup>, y son estas últimas las encargadas de una parte significativa de las operaciones corrientes.

#### 03

La mayor parte del gasto consiste en subvenciones a los beneficiarios. Los dos riesgos principales en este ámbito se refieren a la selección de los beneficiarios que pueden optar a las subvenciones y a la justificación de los gastos presentados por estos beneficiarios para el reembolso con cargo al presupuesto de la UE. Aunque la Comisión ha tomado medidas para simplificar las normas y procedimientos, y reducir la carga administrativa de los beneficiarios, las normas de subvencionabilidad de los programas en curso siguen siendo complejas. En función del importe de la subvención, se requiere que auditores independientes certifiquen la veracidad de las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios. Además, la Comisión recurre a sus propios auditores y a auditores externos para llevar a cabo auditorías *ex post* de una muestra de subvenciones.

### Rúbrica 1b — Cohesión económica, social y territorial

#### 04

La UE se caracteriza por un desarrollo económico y social diverso. Los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establecen la política de cohesión económica, social y territorial de la UE («política de cohesión»), que contribuye a la gestión económica global de la UE mediante la reducción de las disparidades entre las regiones y países que la componen.

1 En la Comisión, las direcciones generales de Investigación e Innovación; Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías; el Centro Común de Investigación; las direcciones generales de Educación y Cultura; Empresa e Industria; Movilidad y Transportes; y Energía. Además, las agencias: Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI) y Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (AECEI).

### 05

**Aproximadamente el 72 % del total de la dotación de la rúbrica 1 del MFP (322 300 millones de euros de 450 760 millones de euros) está reservado («preasignaciones») para los Estados miembros sobre la base de los criterios del PIB y la RNB, y ha sido negociada en el contexto del acuerdo sobre el MFP:**

- a) Estos importes se asignan con independencia de la capacidad administrativa de los Estados miembros de absorber los fondos, es decir, de elaborar programas y proyectos, planificar y seleccionar, ejecutar correctamente, supervisar con eficacia las normas de contratación pública y subvencionabilidad, etc. Esto puede llevar a que un volumen significativo de fondos se asignen a las regiones que no disponen de capacidades para gestionarlos de forma adecuada. Por otra parte, la utilización y evolución de estas preasignaciones no es transparente.
- b) La mayor parte del presupuesto se ejecuta a lo largo de varios años («programas plurianuales»). Los Estados miembros pueden recibir una prefinanciación (anticipos) para poner en marcha los programas, pero pierden el derecho a emplear el presupuesto si este no se ejecuta dentro de un período determinado («norma n+3»).
- c) El gasto presupuestario se caracteriza por una elevada proporción de anticipos («prefinanciación») y compromisos jurídicos contraídos que están pendientes de liquidación («*reste à liquider*» o RAL). Esto se explica, en parte, porque muchas de las actividades que deben financiarse se desarrollan a largo plazo. El MFP 2007-2013 abarca 455 programas.

### 06

El gasto presupuestario destinado a la política de cohesión se ejecuta a través de tres fondos principales con programas que se desarrollan durante el ciclo presupuestario de siete años del MFP.

- a) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) opera en todos los Estados miembros, en las regiones con menor PIB per cápita, con el objetivo de reducir los desequilibrios regionales. El Fondo cofinancia las inversiones nacionales en las empresas (en particular, las pyme); las infraestructuras relacionadas con la investigación y la innovación, las telecomunicaciones, el medio ambiente, la energía y los transportes; los instrumentos financieros (fondos de capital riesgo, fondos de desarrollo local, etc.) destinados a fomentar el desarrollo regional y local y a favorecer la cooperación entre ciudades y regiones; y la asistencia técnica.
- b) El Fondo de Cohesión (FC) cofinancia el gasto nacional en los proyectos de transporte y medio ambiente en los Estados miembros donde la RNB per cápita es inferior al 90 % de la media de la Unión, con el objetivo de reducir sus disparidades económicas y sociales, además de estabilizar su economía, y atañe a quince Estados miembros<sup>2</sup>. La asistencia financiera del Fondo de Cohesión se podrá suspender mediante decisión del Consejo (adoptada por mayoría cualificada) si un Estado miembro presenta un déficit público excesivo y si no ha resuelto la situación o no ha tomado medidas apropiadas con este fin. El Fondo de Cohesión financia las redes transeuropeas de transporte, incluidos los proyectos relacionados con la energía o el transporte: eficiencia energética, uso de energías renovables, desarrollo del transporte ferroviario, fomento de la intermodalidad (mediante la integración de distintos modos de transporte), desarrollo del transporte público, etc.

<sup>2</sup> Los Estados miembros cubiertos por el Fondo de Cohesión son los nuevos Estados miembros de la Europa de los Doce, a los que se suman Croacia, Grecia y Portugal.



- c) El Fondo Social Europeo (FSE) tiene por objetivo mejorar las oportunidades de empleo y de trabajo en la UE, y para ello cofinancia el gasto nacional destinado a la adaptación de los trabajadores y de las empresas (programas de aprendizaje permanente, creación y difusión de organizaciones profesionales innovadoras), la mejora del acceso al empleo para los solicitantes de empleo, los desempleados, las mujeres y los inmigrantes, la integración social de las personas desfavorecidas y la lucha contra la discriminación en el mercado laboral; el refuerzo del capital humano mediante la reforma de los sistemas educativos y la creación de una red de centros de enseñanza.
- d) A partir de 2014, se fijaron normas comunes para el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), que figuran en la rúbrica 2 del MFP.
- e) Para que la política de cohesión sea más eficaz y sostenible, la Comisión ha elaborado cuatro iniciativas conjuntamente con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras. Dos se refieren a la promoción de instrumentos de ingeniería financiera (Jeremie y Jessica) y otros dos atañen a instrumentos de asistencia técnica (Jaspers y Jasmine).

## 07

Aproximadamente un 72 % de la dotación de la rúbrica 1 del MFP (rúbrica 1.b principalmente) se gasta en el marco del modo de gestión compartida con los Estados miembros. En el MFP 2014-2020, los acuerdos de asociación entre la Comisión y cada Estado miembro presentarán la manera en que el Estado miembro tiene la intención de utilizar los fondos de la UE disponibles para el período a fin de alcanzar sus objetivos, con información más detallada en los programas. El presupuesto de la UE cubrirá entre el 50 % y el 85 % de los costes (cofinanciación) de los programas de gasto (programas operativos) aprobados por la Comisión. Esta ha definido un marco de gestión y de control con el fin de garantizar que solo se abone con cargo al presupuesto de la UE el gasto que sea conforme a las normas. Asimismo, ha vuelto a introducir una reserva de rendimiento del 6 % de los importes que prevé financiar<sup>3</sup>.

- a) Muchos organismos nacionales, regionales y locales diferentes son responsables de la gestión de todos los fondos de la política de cohesión. Los Estados miembros corren a cargo de la mayor parte de los costes de la organización y los sistemas establecidos para ejecutar el presupuesto de la UE, y deberán garantizar que las subvenciones y las ayudas sean abonadas a los beneficiarios admisibles que cumplen los requisitos para recibirlas.
- b) Los Estados miembros pueden recibir anticipos para los costes de lanzamiento. Por lo general, los costes de los programas correrán a cargo de los Estados miembros interesados, y serán posteriormente reembolsados por la Comisión a partir de las declaraciones de gastos (declaraciones de gastos) certificadas por sus autoridades.
- c) Las autoridades de auditoría de los Estados miembros informan a la Comisión a través de informes de control anuales (ICA) del funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control, y de la regularidad de los gastos certificados por cada programa operativo (PO).

3 Existía una reserva de rendimiento en el MFP 2000-2006, pero el Tribunal ha llegado a la conclusión de que se utilizaba primordialmente para maximizar el gasto en lugar de concentrarlo en aquellos ámbitos que resultaban especialmente eficaces. En el MFP 2014-2020, la Comisión y los Estados miembros acordarán, al inicio del período de programación, las prioridades que constituyen la base de la reserva de rendimiento correspondiente al 6 %. En 2019, sobre la base de los informes de ejecución presentados por los Estados miembros, la Comisión procederá a la liberación de la reserva de rendimiento si los Estados miembros han logrado los hitos del programa para las prioridades elegidas. Esta reserva del 6 % se mantendrá como parte de la dotación nacional, y podrá ser reasignada a otras prioridades si la Comisión no la libera para las prioridades inicialmente acordadas [Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320)].

- d) La Comisión podrá interrumpir o suspender los pagos cuando constate que un Estado miembro no ha corregido gastos irregulares, o cuando existan deficiencias graves en los sistemas de gestión y control, y podrá asimismo suspender pagos en caso de incumplimiento de las condiciones macroeconómicas establecidas en el marco del Semestre Europeo.
- e) La Comisión podrá aplicar correcciones financieras si el Estado miembro no retira el gasto no subvencionable, o no solventa las deficiencias graves en los sistemas. Si el Estado miembro de que se trata acepta las correcciones financieras, puede retirar los gastos irregulares y sustituirlos por gastos subvencionables de otros proyectos (es decir, los importes volverán a estar disponibles para su uso). En caso de que no acepte estas correcciones, los importes correrán a cargo del presupuesto nacional del Estado miembro. El sistema de corrección no sirve, por tanto, como mecanismo disuasorio que haga que todos los implicados en el gasto del presupuesto actúen correctamente desde el principio.

## ¿Qué hemos constatado?

### ¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)

- ¿Afectado por errores materiales? —————▶ Sí
- Porcentaje estimado de error más probable:
  - Política regional, energía y transportes: —————▶ 6,8 %
  - Empleo y asuntos sociales: —————▶ 3,2 %
  - Investigación e innovación: —————▶ 3,9 %

## 08

Las causas de los errores fueron: beneficiarios no admisibles, incumplimiento de las normas de contratación pública, declaración de gastos no subvencionables, incumplimiento de las normas en materia de ayudas estatales y cálculos erróneos de los costes imputables al presupuesto.

## 09

Los sistemas de gestión y control, especialmente en los Estados miembros, son parcialmente eficaces para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades.

## 10

Los Estados miembros añaden una complicación innecesaria a las normas nacionales de subvencionabilidad requeridas en virtud de los reglamentos de aplicación.

### ¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)

#### 11

Existen pruebas de la insuficiente ejecución de los programas auditados por el Tribunal: la eficacia del gasto de la UE se redujo debido a una inadecuada evaluación de las necesidades, a objetivos poco claros, a objetivos y prioridades contradictorios o incompatibles y a procedimientos de selección inadecuados para dar prioridad a los proyectos que maximizan el impacto.

#### 12

En el caso de los gastos en gestión compartida:

- a) Es posible que exista conflicto entre los objetivos de la UE y de los distintos Estados miembros. En algunos ámbitos temáticos de la política de cohesión (por ejemplo, energía), las metas y requisitos de la UE son muy exigentes, pero los Estados miembros pueden no contar con competencias técnicas, financieras y reguladoras, o no disponer de los medios financieros necesarios. Así, puede existir una gran disparidad entre el acuerdo político y las medidas adoptadas o previstas, y los recursos asignados.
- b) La Comisión no dispone de información completa sobre el impacto y los resultados del gasto presupuestario de la UE. Los sistemas de presentación de informes no están diseñados para medir los efectos ni para supervisar el rendimiento, y se carece de indicadores para medir los resultados. Cuando se dispone de información, esta es fragmentada y no permite realizar comparaciones entre Estados miembros.
- c) No siempre se consiguen los resultados y el impacto previstos. Algunos retrasos pueden ser debidos a que proyectos elaborados con restricciones medioambientales o requisitos tecnológicos complejos precisan tiempo.

#### 13

En el caso de la investigación en el marco del VII PM, las normas de subvencionabilidad de los gastos imputables al presupuesto de la UE son complejas. La certificación por auditores independientes del gasto con cargo al presupuesto de la UE plantea problemas, y el Tribunal constató niveles significativos de error en las declaraciones de gastos certificadas como totalmente subvencionables por los auditores independientes.

### Factores de alto riesgo

#### 14

Los retrasos en el acuerdo sobre el MFP 2014-2020 y la adopción de los reglamentos correspondientes probablemente ocasionarán demoras en el gasto del presupuesto de la UE. Por su complejidad los proyectos técnicos o de infraestructuras exigen cierto tiempo de elaboración. Por otra parte, la existencia de múltiples fuentes de financiación hace que el coste total de estos proyectos no sea transparente.

#### 15

En la ejecución del presupuesto participan numerosos intervinientes, como las direcciones generales de la Comisión de Política Regional y Urbana; Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; Movilidad y Transportes; Energía para la política de cohesión; otras siete direcciones generales para la investigación e innovación; las agencias ejecutivas y las empresas comunes; las autoridades de gestión de los Estados miembros; los organismos nacionales, regionales y locales; y los intermediarios financieros.

#### 16

En el presupuesto de la UE los gastos se caracterizan por su multiplicidad y fragmentación. Los diferentes procedimientos de solicitud, notificación y control de los pagos no son eficientes, y podrían abocar a una imagen negativa de la burocracia europea y de la UE en general.

#### 17

Los programas, proyectos y acciones pueden beneficiarse de varias fuentes de financiación (los presupuestos nacionales y de la UE, el BEI, el BERD, etc.), con lo cual es posible que no se disponga de una visión completa clara de los costes totales; además, cada fuente de financiación tendrá sus propios dispositivos de gobernanza y de presentación de informes.

#### 18

El recurso a la prefinanciación (anticipos) durante largos períodos de tiempo aumenta el riesgo de que los problemas no sean detectados a tiempo para adoptar medidas correctoras en lo que respecta a la consecución de los objetivos de la inversión. Si bien la recuperación de fondos puede disuadir de emprender algunas actividades, deja sin resolver los problemas ligados a la falta de consecución de los resultados previstos.

#### 19

En cuanto a la contratación externa, no todos los beneficiarios de fondos de la UE cumplen las normas de adjudicación de contratos públicos (contratación pública).

### 20

La capacidad administrativa de los Estados miembros repercute en su capacidad de gastar el presupuesto de la UE de forma correcta y adecuada, de implantar los sistemas de gestión y de control de forma eficaz, y de absorber a tiempo los fondos disponibles de la UE.

### 21

Por lo que se refiere al gasto, los Estados miembros pueden verse alentados a gastar el presupuesto de la UE a fin de no perder los fondos reservados para ellos en las dotaciones nacionales de la política regional, con independencia del rendimiento, especialmente cuando el porcentaje de cofinanciación de la Comisión es elevado. Se concede atención primordial a que las asignaciones se absorban en su totalidad (el principio de que «*se usan o se pierden*»), a que el gasto se ajuste a las normas, y solo en último término a las consideraciones de eficacia. Con la introducción de la reserva de rendimiento no se abordan cuestiones fundamentales relacionadas con la asignaciones nacionales (véase la nota 3).

### 22

Sin embargo, los compromisos jurídicos pendientes de desembolso (RAL) podrían encubrir las cantidades que no pueden ser utilizadas. No se publica la información sobre los RAL por Estado miembro.

### 23

Puede existir disparidad entre los objetivos de la UE y de los distintos Estados miembros. En algunos ámbitos temáticos de la política de cohesión (por ejemplo, energía), las metas y requisitos de la UE son muy exigentes, y los Estados miembros pueden no disponer de competencias técnicas, financieras y reguladoras, ni de los medios financieros necesarios. Es posible por tanto que exista una gran diferencia entre el acuerdo político y las medidas adoptadas o previstas, y los recursos asignados.

### 24

Esta complejidad puede aún aumentar cuando los Estados miembros establecen normas de subvencionabilidad que, a veces, son más restrictivas que los requisitos de la UE<sup>4</sup>. Además, intervinientes nacionales dispares han de atenerse a normas organizativas y jurídicas europeas de amplio alcance para garantizar la gestión y control diarios de los proyectos financiados.

### 25

Los fondos de la UE pueden utilizarse para actividades que habrían sido financiadas de todos modos por los Estados miembros (efecto de peso muerto), o cuando los proyectos se sustituyen en el contexto de procedimientos de corrección.

4 Véase el estudio del Parlamento Europeo «*Gold-plating in the EAFRD: to what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors?*» (La sobre-regulación en el caso del Feader: ¿en qué medida las normas nacionales añaden una complejidad innecesaria y, como consecuencia, aumentan el riesgo de errores) (febrero de 2014).

### 26

Una evaluación inadecuada de las necesidades puede dar lugar a que se financien programas y proyectos costosos, que incluyen elementos que no son realmente necesarios.

### 27

La función supervisora de la Comisión se resiente de:

- a) La falta de información de gestión oportuna, fiable y comparable, y una cultura del rendimiento deficiente, especialmente en el caso de los gastos cofinanciados. Las decisiones de comprometer y desembolsar fondos se basan en información limitada, a menudo incompleta y poco fiable, facilitada por los Estados miembros<sup>5</sup>. La información subyacente y la documentación justificativa se encuentra dispersa en los Estados miembros.
- b) La calidad y puntualidad de las auditorías por otros auditores (autoridades de auditoría) que certifican los gastos puede no bastar para garantizar que los gastos presupuestarios se utilizan de forma legal y regular.
- c) Las insuficiencias en la evaluación del riesgo y la estrategia de control de la Comisión, junto con la presión en los recursos, pueden significar que los ámbitos de gasto presupuestario que presentan mayor riesgo no se comprueben sistemáticamente, y que los problemas se detecten demasiado tarde.

### 28

El sistema de corrección permite a los Estados miembros sustituir el gasto subvencionable por cualquier gasto no subvencionable detectado y, en caso de que acepten las correcciones propuestas por la Comisión, el presupuesto podrá destinarse a otros proyectos subvencionables. Por tanto, se carece de un verdadero incentivo para lograr un funcionamiento eficaz.

## Mirando hacia adelante

### 29

La Comisión:

- a) Toma medidas para introducir una cultura del rendimiento en el gasto del presupuesto de la UE, y para fomentarla, así como para justificar el valor añadido europeo de las actividades financiadas.
- b) Actúa con más anticipación para reforzar las capacidades de los Estados miembros, constituyendo redes de entidades administrativas (Estado miembro) encargadas de gastar el presupuesto en este ámbito, con el fin de que puedan aprender unos de otros y de fomentar las buenas prácticas. La Comisión también puede ofrecer mejores orientaciones a los organismos de los Estados miembros.

<sup>5</sup> Los elevados porcentajes de error constatados por el Tribunal de Cuentas son un indicador de la falta de fiabilidad de la información procedente de los Estados miembros. Muchos de los errores podrían haber sido detectados por las autoridades de gestión y por otros organismos intermedios de los Estados miembros. Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 5.27 y 5.28, y 6.12.

- c) Recurre en mayor medida a pagos de cantidades fijas y a tanto alzado, y considera la posibilidad de efectuar sus pagos en función de los resultados y no de los costes de los recursos empleados. Debería recabar información comparativa sobre los costes reales en los Estados miembros para permitirles proceder a una evaluación comparativa de sus costes y supervisar el valor de los fondos para sus programas de gasto.
- d) Proporciona información por Estado miembro sobre la utilización de las preasignaciones, la prefinanciación y los RAL («*reste à liquider*»), con el objetivo de mejorar la gestión presupuestaria y la planificación del flujo de tesorería. También debería tomar más medidas disuasorias sobre las correcciones.

### 30

Los Estados miembros:

- a) Formulan propuestas para la financiación de los programas que son realistas, responden a necesidades reales y se centran en el logro del máximo rendimiento de la financiación de la UE.
- b) Garantizan que los responsables de la gestión y gasto del presupuesto de la UE tengan las capacidades y los recursos disponibles para ello, y tomen en consideración las normas que rigen la utilización de los fondos, así como otras exigencias legislativas; además, los Estados miembros deben fomentar una mayor cooperación y coordinación entre los intervinientes nacionales y regionales.
- c) Garantizan la aplicación del modelo lógico de los programas: que los resultados y efectos de los programas son claros y viables; que se ha llevado a cabo un análisis adecuado de las necesidades; que los proyectos se han seleccionado para su financiación aplicando criterios realistas y pertinentes, y que las normas nacionales no representan una sobre-regulación.
- d) Garantizan la aplicación de procedimientos de adjudicación pública adecuados.
- e) Garantizan la correcta aplicación de los dispositivos de control y su eficacia, y toman las medidas adecuadas y oportunas para subsanar las insuficiencias detectadas por la Comisión y por el Tribunal en sus fiscalizaciones.

## Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

### Generalidades

- Dictamen nº 7/2011 sobre ciertas propuestas de reglamento por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el marco estratégico común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.
- Sitios web de las direcciones generales de Política Regional y Urbana, y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión.
- Metaestudio sobre las lecciones extraídas de las evaluaciones existentes como contribución al examen del gasto de la UE durante el período 2000-2006 (*Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending for the period 2000-2006*), enero de 2008.
- Estudio sobre el gasto de la UE encargado por la Comisión Europea, Dirección General de Presupuestos (contrato nº 30-CE-0121821/00-57) por ECORYS Nederland BV.

### Cuestiones de legalidad y regularidad

- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 5 (Política regional, transportes y energía).
- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 6 (Empleo y asuntos sociales).

### Temas transversales

- Informe Especial nº 16/2013 «Evaluación de la «auditoría única» y del grado en que la Comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión»
- Informe Especial nº 3/2012 «Fondos Estructurales: ¿Abordó la Comisión adecuadamente las deficiencias constatadas en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros?»
- Informe Especial nº 3/2010 «Evaluaciones del impacto en las instituciones europeas: ¿sirven de apoyo a la adopción de decisiones?»



### Eficiencia energética

- Informe Especial nº 21/2012 «Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la Política de Cohesión»

### Iniciativa empresarial

- Informe Especial nº 2/2012 «Instrumentos financieros en beneficio de las pyme cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional»
- Informe Especial nº 9/2011 «¿Han sido eficaces los proyectos de administración electrónica financiados por el FEDER?»
- Informe Especial nº 4/2011 «Fiscalización del régimen de garantías a las pyme»

### Medio ambiente

- Informe Especial nº 20/2012 «¿Contribuye eficazmente la financiación mediante medidas estructurales de proyectos de infraestructuras de gestión de residuos municipales al logro por los Estados miembros de los objetivos de la política de residuos de la UE?»
- Informe Especial nº 9/2010 «¿Se ha utilizado de manera óptima el gasto de las medidas estructurales de la UE en abastecimiento de agua para uso doméstico?»
- Informe Especial nº 3/2009 «La eficacia del gasto en medidas estructurales en el ámbito del tratamiento de aguas residuales para los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006»

### Capital humano

- Informe Especial nº 7/2013 «¿Ha aportado el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización valor añadido europeo a la reinserción de los trabajadores despedidos?»
- Informe Especial nº 25/2012 «¿Se han establecido instrumentos para controlar la eficacia del gasto del Fondo Social Europeo en los trabajadores de edad avanzada?»
- Informe Especial nº 4/2010 «¿Pueden generar buenos resultados la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci?»
- Informe Especial nº 17/2009 sobre acciones de formación profesional a favor de la mujer cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

### Desmantelamiento de las instalaciones nucleares

- Informe Especial nº 16/2011 «Ayuda financiera de la UE para el desmantelamiento de centrales nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia: objetivos alcanzados y retos futuros»

### Investigación e innovación

- Informe Especial nº 2/2013 «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?»
- Informe Especial nº 2/2010 «La eficacia de los regímenes de apoyo «Estudios preliminares» y «Construcción de nuevas infraestructura» pertenecientes al Sexto Programa Marco de investigación»
- Informe Especial nº 8/2009 «Redes de excelencia y proyectos integrados en la política de investigación comunitaria: ¿consiguieron sus objetivos?»
- Informe Especial nº 7/2009 «La gestión de la fase de desarrollo y validación del programa Galileo».

### Infraestructura social

- Informe Especial nº 2/2009 «El programa de salud pública de la Unión Europea (2003-2007): ¿constituye este programa un medio eficaz para mejorar la salud?»

### Fondos de solidaridad

- Informe Especial nº 24/2012 «La respuesta del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea al terremoto de Abruzzo de 2009: pertinencia y coste de las operaciones»

### Turismo y cultura

- Informe Especial nº 6/2011 «¿Resultaron eficaces los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER?»

### Transporte

- Informe Especial nº 5/2013 «¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a las carreteras?»
- Informe Especial nº 3/2013 «¿Han sido eficaces los programas Marco Polo para desviar el tráfico de las carreteras?»
- Informe Especial nº 4/2012 «¿Resulta una inversión eficaz la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión para cofinanciar las infraestructuras de transportes en puertos marítimos?»
- Informe Especial nº 8/2010 «Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?»

### Regeneración urbana y rural

- Informe Especial nº 23/2012 «¿Han contribuido de forma satisfactoria las medidas estructurales de la UE a la regeneración de antiguas zonas industriales y militares?»

### Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>	Presupuesto (final) 2014
<b>MFP 2 — Recursos naturales</b>	<b>420 034</b>	<b>59 303</b>
Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) — Gasto relacionado con el mercado y pagos directos (RPU y RPU disociados, subvenciones vinculadas a la producción)	312 735	44 130
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	95 577	13 652
Marítimo y de la Pesca	7 405	1 017
Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)		866
Organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP) y Acuerdos de Pesca Sostenible (APS)		151
Medio ambiente y clima	3 457	405
Organismos descentralizados	388	52
Margen	473	47

Nota: Sanidad y protección de los consumidores se inscribe en el MFP 3 Seguridad y Ciudadanía

1 El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011 [Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo]. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

## ¿Qué abarcan?

### 01

Los artículos 38 a 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea definen los objetivos de la política agrícola común (PAC) y de la política pesquera común (PPC), que permiten que dejen de ser necesarias veintiocho políticas nacionales diferentes. La PAC aspira a incrementar la productividad agrícola, a garantizar un nivel de vida equitativo para la comunidad agrícola, a estabilizar los mercados, a garantizar la disponibilidad de los suministros y a asegurar que los consumidores pueden disfrutar de estos a precios razonables. La PPC presenta objetivos similares en el ámbito de la pesca, y una de sus finalidades es además la gestión de las flotas pesqueras y la conservación de las poblaciones de peces. La política de desarrollo rural tiene en cuenta la comunidad rural en su conjunto y debería ser complementaria de los Fondos Estructurales.

### 02

La UE es el segundo exportador mundial de productos agrícolas después de los EE. UU., además del principal importador de productos agrícolas y alimenticios. La Comisión negocia en la Organización Mundial del Comercio en nombre de los Estados miembros de la Europa de los Veintiocho y también, por separado, los acuerdos pesqueros internacionales bilaterales entre la UE y otros países.

### 03

Existe una notable diversidad en el paisaje agrícola y rural de la UE. El MFP de 2014-2020 concede a los Estados miembros más posibilidades para elegir opciones que se ajusten a sus características específicas.

### 04

El número de agricultores en la UE se eleva a doce millones. Se trata de una población envejecida en su mayoría (casi un tercio supera los sesenta y cinco años de edad), ya que el cultivo y la agricultura no atraen a los jóvenes (solo el 6 % de los agricultores son menores de treinta y cinco años).

### 05

La estructura y el tamaño de las explotaciones agrícolas varían enormemente en la UE, lo cual repercute en el apoyo que reciben de esta. Las reformas de la PAC de 2013 permitirán que los Estados miembros tengan más en cuenta sus características agrícolas nacionales para el pago de las ayudas.

### 06

Menos del 2 % de los productores de la UE reciben el 31 % de los pagos directos. En virtud de las reformas de 2013, se excluirán de las ayudas a los que no tengan la agricultura como actividad, habrá una reducción del 5 % de los pagos superiores a 150 000 euros y los Estados miembros podrán optar por limitar las subvenciones de la PAC a los grandes productores.

### 07

El presupuesto de la UE se fundamenta en una extensa legislación estrechamente vinculada a la agricultura y la producción de alimentos. Estas normas tienen por objeto la protección de la salud humana, animal y vegetal, y además contribuyen al funcionamiento del mercado interior y dan confianza a los consumidores de productos de la UE. Los Estados miembros deben velar por el cumplimiento de esta legislación en su territorio y son responsables de verificarlo. El fraude en la cadena de producción de alimentos puede afectar negativamente a la demanda de productos alimenticios de la UE (por ejemplo, el escándalo de la carne de caballo de principios de 2013 redujo la demanda de este tipo de carne y su consumo sigue siendo reducido).

### 08

El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) financia por completo la ayuda directa a los agricultores y las medidas de mercado<sup>1</sup>, sin necesidad de financiación nacional:

- a) Proporciona ayuda directa a la renta de los agricultores. La mayor parte de esta ayuda no está relacionada con qué y cómo se produce, es decir, está «disociada». La ayuda se calcula sobre la base del tamaño (superficie) de las explotaciones y los derechos de pago que posean los agricultores. Se reduce si los agricultores no respetan los requisitos de condicionalidad para la salud medioambiental, animal, vegetal y humana y la seguridad alimentaria, y no mantienen sus tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales (BCAM). Los límites máximos nacionales correspondientes a las subvenciones que pueden abonarse en cada país limitan el presupuesto disponible para este país, al reservar de hecho el presupuesto con este fin.
- b) Las medidas de mercado (incluidos los gastos de almacenamiento de intervención y las restituciones por exportación abonadas a los exportadores cuando los precios de la UE para determinados productos superan los precios mundiales) están siendo eliminadas, y las diferentes organizaciones comunes de mercado (OCM) serán sustituidas por una OCM única.

<sup>1</sup> Excepto en el caso de determinadas medidas por un importe total inferior a 100 millones de euros para las medidas de promoción y los regímenes de fomento del consumo de fruta en las escuelas, que son objeto de cofinanciación.

### 09

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) corre a cargo de parte del coste de la estrategia de desarrollo rural de cada país, es decir, «cofinancia» medidas elegidas por el Estado miembro en su estrategia para satisfacer las necesidades de las zonas rurales en consonancia con las prioridades de la UE. El importe asignado a cada país («dotaciones nacionales») se decide en las negociaciones sobre el MFP:

- a) Los agricultores pueden solicitar ayudas basadas en sus tierras (superficie) con fines agroambientales, así como ayudas para modernizar y diversificar sus explotaciones. El Feader también concede pagos suplementarios a los agricultores en zonas con dificultades naturales.
- b) Otros intervinientes en la economía rural reciben apoyo a través de medidas destinadas a la mejora de la economía y la calidad de vida en las zonas rurales, mediante la creación de servicios básicos y la diversificación de las actividades.

### 10

La mayor parte del presupuesto del MFP 2 es ejecutado por los Estados miembros conforme al modo de gestión compartida:

- a) Los Estados miembros corren a cargo de la mayor parte de los costes de organización y de los sistemas establecidos para gastar el presupuesto de la UE. Asimismo, implantan organismos pagadores específicos (había ochenta y uno a principios de 2014) que se encargan de garantizar que las subvenciones y las ayudas se abonan a los beneficiarios admisibles que cumplen los requisitos para recibir la ayuda. Los Estados miembros también designan a auditores independientes («organismos de certificación») para examinar las cuentas y los registros de pago de los organismos pagadores.
- b) La Comisión reembolsa a los Estados miembros por los gastos que declaran, acepta el gasto imputable al presupuesto de la UE a través de su procedimiento de liquidación de cuentas y se apoya no solo en sus propias auditorías sobre el terreno sino también, en parte, en auditores independientes («organismos de certificación») que comprueban determinadas cuestiones decididas por la Comisión y presentan informes al respecto.
- c) La Comisión realiza «correcciones» financieras para recuperar gastos que no se ajusten a las normas y reglamentos de la UE. Los gastos que no son aceptados corren a cargo de los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

## ¿Qué hemos constatado?

### ¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)

- ¿Afectado por errores materiales? —————> Sí
- Porcentaje estimado de error más probable:
  - Agricultura: ayudas directas y de apoyo al mercado: —————> 3,8 %
  - Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud: —————> 7,9 %

## 11

El gasto en desarrollo rural cofinanciado por los presupuestos nacionales de los Estados miembros presenta más problemas debido a la complejidad de la legislación y a la capacidad administrativa de los Estados miembros. Los pagos directos íntegramente financiados por la PAC cuentan con mejores sistemas de gestión y de control (SIGC — Sistema Integrado de Gestión y Control), aunque no resulten perfectos.

### ¿Está bien gestionado el gasto y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)

## 12

Es posible que la ayuda directa (régimen de pago único por superficie y régimen de pago único, que suman un total aproximado de 41 000 millones de euros para el período 2014-2020) a los agricultores no sea recibida por los beneficiarios previstos. Algunos datos indican que es absorbida por el aumento de los arrendamientos y precios de las tierras.

## 13

Existen pruebas de una gestión deficiente en los programas y regímenes fiscalizados por el Tribunal:

- a) El gasto en los Estados miembros no siempre está adecuadamente destinado a aquellas personas o ámbitos que necesitan apoyo, lo cual reduce la eficacia del gasto de la UE.
- b) La Comisión no dispone de información completa sobre el impacto y las realizaciones del gasto del presupuesto de la UE. Los sistemas de notificación no están diseñados para medir los efectos o para supervisar los resultados, y se carece de indicadores para medir el rendimiento. Cuando se dispone de información, esta es desigual y no permite realizar comparaciones entre Estados miembros.

### Factores de alto riesgo

#### 14

Los retrasos en la aprobación de las reformas de la PAC de 2013, el MFP de 2014-2020 y los reglamentos conexos demorarán a su vez el gasto del presupuesto de la UE, en especial en el caso del desarrollo rural en el que los Estados miembros deben elaborar sus planes de gasto, y en la aplicación de los sistemas de control diseñados para comprobar el cumplimiento de las nuevas condiciones.

#### 15

Las nuevas condiciones y la adaptación de los sistemas de control a los requisitos de la reforma de la PAC de 2013 pueden potenciar el riesgo de que se produzcan errores en los primeros años del actual MFP, en particular:

- a) al vincular los pagos a nuevas condiciones medioambientales más rigurosas;
- b) al tener que actualizarse los sistemas integrados de gestión y control (SIGC), que solo son parcialmente eficaces, para reflejar las condiciones medioambientales y tener en cuenta la introducción de las solicitudes de ayuda geoespaciales.

#### 16

Por lo que se refiere a los pagos directos, el número de pequeños beneficiarios es elevado, y la mayoría de ellos recibe pagos de escasa cuantía. El sistema de control del SIGC se ha diseñado para llevar a cabo controles automatizados de las solicitudes, pero solo es parcialmente eficaz.

#### 17

En cuanto a los gastos cofinanciados, no puede disponerse con facilidad de información de gestión puntual, fiable y comparable que permita a la Comisión desempeñar su cometido de forma eficaz.

#### 18

En los complejos mecanismos de prestación de ayuda, los intervinientes son numerosos: la Dirección General de Agrícola y Desarrollo Rural, principalmente, pero también las direcciones generales de Asuntos Marítimos y Pesca, Acción por el Clima, Medio Ambiente, Salud y Consumidores, así como las autoridades de gestión de los Estados miembros y ochenta y un organismos pagadores. Los gastos se caracterizan por su multiplicidad y fragmentación, y existe el riesgo de cierto solapamiento con los propios programas de los Estados miembros, en particular en el ámbito del desarrollo rural. Ello hace que el valor añadido europeo de algunos regímenes sea, por lo tanto, dudoso.



### 19

La legislación sobre subvencionabilidad y otras condiciones es compleja y subsisten hasta siete estratos de normas sobre el gasto del presupuesto. Las numerosas exigencias reglamentarias referentes a la condicionalidad están dispersas en diversos textos, y los propios Estados miembros no han definido las buenas condiciones agrarias y medioambientales de forma suficientemente clara para que tengan un impacto medioambiental. Las reformas de la PAC de 2013 para su «ecologización» introdujeron una mayor condicionalidad para el cumplimiento de requisitos medioambientales.

### 20

Por lo que respecta a la contratación pública, los beneficiarios de los fondos de la UE pueden no cumplir las normas sobre contratos públicos (contratación pública).

### 21

La capacidad técnica y administrativa de los Estados miembros influye en sus posibilidades de gastar el presupuesto de la UE de forma correcta y adecuada, de aplicar sistemas de gestión y de control eficaces, y de absorber en el tiempo requerido los fondos de la UE a su disposición.

### 22

En cuanto a la cultura del gasto, los Estados miembros pueden verse alentados a gastar el presupuesto de la UE a fin de no perder los fondos que les han sido reservados en las dotaciones nacionales de pesca y desarrollo rural.

### 23

La función supervisora de la Comisión resiente de:

- a) La falta de información de gestión puntual y fiable. Los gastos de esta rúbrica del MFP siguen estando esencialmente basados en los recursos empleados, es decir, se hace mayor hincapié en la conformidad que en el rendimiento.
- b) La calidad y puntualidad de las auditorías realizadas por otros auditores que certifican el gasto, que pueden no ser suficientes para garantizar una utilización legal y regular del presupuesto.
- c) Las posibles insuficiencias en su estrategia de evaluación y control del riesgo, junto con la presión sobre los recursos, pueden llevar a que los ámbitos de gasto presupuestario que entrañan mayor riesgo no sean controlados sistemáticamente. Los problemas pueden no ser detectados a tiempo para tomar medidas correctoras.

### Mirando hacia adelante

#### 24

La Comisión:

- a) toma medidas para fomentar e introducir una cultura del rendimiento en el gasto del presupuesto de la UE, y justificar el valor añadido europeo en todas las actividades financiadas;
- b) adopta un enfoque más sistemático de cara a la racionalización y la simplificación de los requisitos previstos por la legislación;
- c) resuelve las insuficiencias en su estrategia de control y evaluación del riesgo, y reduce el problema persistente de los retrasos en sus auditorías de cumplimiento;
- d) actúa con más anticipación constituyendo redes de entidades administrativas de los Estados miembros encargadas de gastar el presupuesto en este ámbito, con el fin de que puedan aprender unos de otros y de fomentar las buenas prácticas.

#### 25

Los Estados miembros (autoridades de gestión, organismos pagadores):

- a) garantizan que los responsables de la gestión y gasto del presupuesto de la UE conocen las normas con arreglo a las cuales deben gastarse los fondos, así como otras exigencias legislativas;
- b) toman las medidas adecuadas y oportunas para subsanar las insuficiencias detectadas por la Comisión y por las fiscalizaciones del Tribunal;
- c) aumentan y aceleran sus esfuerzos para garantizar que las bases de datos del SIGC son fiables y están actualizadas;
- d) mejoran la calidad de las inspecciones sobre el terreno;
- e) definen mejor las condiciones medioambientales vinculadas al pago de subvenciones con el fin de obtener un mayor impacto medioambiental.

## Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

### Generalidades

- Dictamen nº 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020
- Sitio web de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión.
- Metaestudio sobre las lecciones extraídas de las evaluaciones existentes como contribución al examen del gasto de la UE (*Meta-study on lessons from existing evaluations as an input to the review of EU spending*) (durante el período 2000-2006), enero de 2008.

### Cuestiones de legalidad y regularidad

- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 3 (Agricultura: Medidas de mercado y ayudas directas)
- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 4 (Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud)
- Informe Especial nº 7/2010 «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas»
- Informe Especial nº 8/2011 «Recuperación de los pagos indebidos en el marco de la política agrícola común»

### Ayudas directas

- Informe Especial nº 10/2013 «Política agrícola común: ¿está bien concebida y ejecutada la ayuda específica en virtud del artículo 68 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo?»
- Informe de la Comisión sobre la distribución de las ayudas directas a los productores agrícolas (*Commission Report on the distribution of direct aids to agricultural producers*) (ejercicio 2011), publicado en diciembre de 2012.
- Informe Especial nº 16/2012 «Eficacia del Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS) como régimen de transición para las ayudas a los agricultores de los nuevos Estados miembros»
- Informe Especial nº 11/2012 «Ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras en virtud de la aplicación parcial del RPU»
- Informe Especial nº 7/2012 «Reforma de la organización común del mercado vitivinícola: avances logrados»

- Informe Especial nº 10/2011 «¿Son eficaces los programas «Leche para los escolares» y «Fruta en las escuelas?»»
- Informe Especial nº 5/2011 «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera»
- Informe Especial nº 10/2010 «Medidas específicas en favor de la agricultura de las regiones ultraperiféricas y de las islas menores del mar Egeo»
- Informe Especial nº 6/2010 «¿Ha logrado sus objetivos principales la reforma del mercado del azúcar?»
- Informe Especial nº 14/2009 «¿Han logrado sus principales objetivos los instrumentos de gestión aplicados al mercado de la leche y de los productos lácteos?»
- Informe Especial nº 6/2009 «Ayuda alimentaria comunitaria a las personas necesitadas: evaluación de los objetivos, los medios y los métodos empleados»

### Desarrollo rural

- Informe Especial nº 12/2013 «¿Pueden demostrar la Comisión y los Estados miembros que se ha gastado bien el presupuesto de la UE asignado a la política de desarrollo rural?»
- Informe Especial nº 8/2013 «Ayudas al aumento del valor económico de los bosques a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural»
- Informe Especial nº 6/2013 «¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión optimizar el uso de recursos en las medidas de diversificación de la economía rural?»
- Informe Especial nº 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas»
- Informe Especial nº 5/2010 «Aplicación del enfoque Leader al desarrollo rural»

### Medidas en materia de medio ambiente y clima

- Informe Especial nº 15/2013 «¿Ha sido eficaz el componente medio ambiente del programa LIFE?»
- Informe Especial nº 7/2011 «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?»
- Informe Especial nº 11/2009 «Sostenibilidad de los proyectos LIFE-Naturaleza y su gestión por la Comisión»

### Pesca

- Informe Especial nº 12/2011 «¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes?»

### Seguridad alimentaria, producción y etiquetado

- Informe Especial nº 1/2013 «¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?»
- Informe Especial nº 14/2012 «Aplicación de la legislación de la UE en materia de higiene en mataderos de países que se adhirieron a la UE a partir de 2004»
- Informe Especial nº 9/2012 «Fiscalización del sistema de control que rige la producción, transformación, distribución e importación de productos ecológicos»
- Informe Especial nº 11/2011 «¿Contribuyen la concepción y la gestión del sistema de indicaciones geográficas a que este sea eficaz?»
- Informe Especial nº 14/2010 «La gestión por la Comisión del sistema de controles veterinarios a las importaciones de carne a raíz de las reformas de 2004 en la normativa sobre higiene»
- Informe Especial nº 10/2009 «Acciones de información y de promoción de los productos agrícolas»

### Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

# MFP 3 — Seguridad y ciudadanía

76

(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>	Presupuesto (final) 2014
<b>MFP 3 — Seguridad y ciudadanía</b>	<b>17 725</b>	<b>2 179</b>
Fondo de Asilo y Migración (FAM)	3 137	403
Fondo de Seguridad Interior (FSI)	3 764	403
Sistemas informáticos (Sistema de Información de Schengen [SIS] y Sistema de Información de Visados [VIS])	139	19
Programa Justicia	378	47
Programa Derechos y Ciudadanía	440	55
Mecanismo de Protección Civil de la Unión — Estados miembros	224	28
Alimentos y piensos	1 892	253
Programa de Salud para el Crecimiento	449	59
Programa de consumidores	189	24
Programa «Europa Creativa»	1 463	179
Programa «Europa con los ciudadanos»	186	23
Agencias	4 003	535
Otros	679	86
Margen	783	65

<sup>1</sup> El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011 [Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo]. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

## ¿Qué abarca?

### 01

El MFP 3 abarca una serie de programas de interés público, como por ejemplo: el desarrollo de la educación y la formación, la protección de los consumidores, las políticas en materia de alimentación y salud, la justicia, la cooperación judicial, los derechos y la ciudadanía, así como la protección de las fronteras exteriores de la UE.

### 02

En general, la gestión del gasto en este ámbito se delega a agencias o es compartida con los Estados miembros. Las actividades se llevan a cabo habitualmente en forma de programas plurianuales gestionados por agencias ejecutivas europeas, agencias nacionales o estructuras de gestión similares en los Estados miembros, que conceden ayudas y contratos a proyectos o medidas ejecutados por beneficiarios públicos o privados<sup>1</sup>.

### 03

El apoyo reviste la forma de programas que permiten financiar varios ámbitos temáticos (políticas) y tipos de actividades de los proyectos recurriendo a ayudas para las iniciativas ciudadanas o para la movilidad en los sectores de la educación y la formación. Las organizaciones de enseñanza superior y de formación, las organizaciones sin ánimo de lucro, las empresas privadas y las administraciones públicas llevan a cabo los proyectos, y los beneficiarios finales son particulares, en su mayor parte ciudadanos europeos.

<sup>1</sup> La Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) y la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación (Chafea).

### 04

No obstante, la gestión de algunos programas, como el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo para la Integración, el Fondo para el Retorno y el Fondo Europeo para los Refugiados, se realiza principalmente de forma compartida con los Estados miembros.

### ¿Qué hemos constatado?

#### ¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)

- ¿Afectado por errores materiales? —————> Sí
- Porcentaje estimado de error más probable: —————> 2,3 %

(información publicada extraoficialmente basándose en la DAS de 2009, desde entonces no se ha publicado ningún capítulo referente al MFP 3)

### 05

En la DAS de 2009 se auditó específicamente el gasto del MFP 3 por última vez, y el porcentaje de error era ligeramente superior al 2 %. No se detectaron problemas importantes, y la rúbrica solo representa alrededor del 1,6 % del conjunto del MFP de 2014-2020.

#### ¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)

### 06

Aunque la gestión no se consideró plenamente satisfactoria, las fiscalizaciones del Tribunal no pusieron de manifiesto problemas importantes.

### Factores de riesgo

### 07

En su mayor parte, la financiación se compone de anticipos de efectivo («prefinanciación») a las agencias europeas y nacionales, con vistas a financiar sus actividades, además de contribuciones trimestrales a sus costes de funcionamiento. Los pagos a las agencias nacionales se efectúan en el momento de la firma del contrato o de la aprobación de un programa de trabajo, o bien cuando la Comisión acepta las declaraciones de gastos en las que se demuestre que el 70 % de los fondos de prefinanciación se han abonado a los beneficiarios. Existe el riesgo de que el organismo de gestión o la Comisión no detecten los costes no subvencionables, sobrevalorados o infundados que figuran en las declaraciones de gastos de los beneficiarios. Sin embargo, el Tribunal no constató problemas importantes.

### 08

Las agencias nacionales celebran convenios de subvención con las organizaciones participantes y recurren a la prefinanciación para concederles anticipos de entre el 80 % y el 100 % de los costes estimados. Estos proyectos por lo general se completan y cierran en un plazo de tres años a partir de la presentación de los informes finales de los beneficiarios a la agencia nacional, la cual presenta a su vez un informe anual a la Comisión sobre los convenios. Una vez aprobado el informe, y calculado y liquidado el saldo final, la Comisión cierra el convenio con la agencia. Quizá este elevado nivel de anticipos de efectivo (prefinanciación) no sea necesario para iniciar las actividades; además, puede contribuir a errores de legalidad y regularidad en la medida en que las organizaciones pueden querer justificar el gasto de los fondos recibidos. El tiempo prolongado que transcurre entre la concesión de los anticipos y el cierre de los proyectos puede dar lugar a problemas para recuperar los fondos no utilizados.

### Mirando hacia adelante

### 09

La Comisión debe garantizar que el gasto en este ámbito aporta valor añadido europeo, y puede asimismo desempeñar un papel significativo en el fomento del intercambio de conocimientos y de las mejores prácticas entre los Estados miembros, a fin de aportar una verdadera dimensión europea a muchas cuestiones políticas abordadas en esta rúbrica.

### Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

#### Generalidades

- Informe Especial nº 22/2012 «¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?»
- Informe Especial nº 4/2010 «¿Pueden generar buenos resultados la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci?»
- Informe especial nº 2/2009 «El programa de salud pública de la Unión Europea (2003-2007): ¿constituye este programa un medio eficaz para mejorar la salud?»

### Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)



(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020
<b>MFP 4 — Una Europa global (presupuesto general de la UE)<sup>1</sup></b>	<b>66 262</b>
Fondo Europeo de Desarrollo (fuera del presupuesto general de la UE) <sup>2</sup>	30 506
<b>TOTAL (presupuesto general + fuera del presupuesto)</b>	<b>96 768</b>

1 El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011 [Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo]. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

2 Acuerdo interno entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunión con el Consejo sobre la financiación de la ayuda de la Unión Europea conforme al MFP para el período 2014-2020, de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-UE y sobre la asignación de la ayuda financiera para los países y territorios de ultramar en el que se aplica la parte IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 210 de 6.8.2013, p. 1).

(millones de euros)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>	Presupuesto (final) 2014
<b>MFP 4 — Presupuesto general</b>	<b>66 262</b>	<b>8 335</b>
Instrumento de ayuda de Preadhesión (IPA) (La DG Política Regional y Urbana, responsable del gasto de la política de cohesión, gestiona el IPA)	11 699	1 574
Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)	15 433	2 113
Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)	19 662	2 310
Instrumento de asociación con terceros países (PI)	955	113
Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)	1 333	179
Instrumento de Estabilidad (IE)	2 339	315
Ayuda humanitaria	6 622	905
Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)	2 339	315
Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear (ICSN)	225	31
Ayuda macrofinanciera (AMF)	565	76
Garantías de la UE para operaciones de préstamo	1 193	59
Mecanismo de Protección Civil (MPC) y Centro Europeo de Reacción Urgente (ERC)	145	20
Contribución del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (CVEAH) — EU Aid Volunteers	148	13
Otras acciones y programas	1 167	151
Organismos descentralizados	154	21
Margen	2 286	143

1 El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011 [Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo]. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

### ¿Qué abarca?

#### 01

Las instituciones de la UE constituyen por sí solas el segundo mayor donante de ayuda al desarrollo<sup>1</sup>. Junto con los Estados miembros, la Unión es el mayor donante oficial y contribuye en más de la mitad a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total<sup>2</sup>. Sin embargo, existen marcadas diferencias entre la utilización de la AOD de la UE con respecto al total de la AOD de la OCDE, lo cual refleja las diferentes prioridades de la Unión. Mientras que el 54 % de la AOD de la OCDE se utiliza para intervenciones consistentes en proyectos, la UE gasta el 17 % en este tipo de actividad. Los países de la OCDE contribuyen conjuntamente con un 8 % de su AOD a la financiación multilateral (a través de las agencias de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales), mientras que la UE emplea el 25 % de su AOD para este tipo de financiación multilateral. Los países de la OCDE utilizan conjuntamente el 3 % de la AOD para proporcionar apoyo presupuestario directo a los presupuestos públicos de los países socios, mientras que la UE destina el 22 % de la AOD a dicho apoyo.

#### 02

El Tratado de Lisboa introdujo tres modificaciones clave en la política de ayuda exterior de la UE:

- a) previó explícitamente que el objetivo principal de la cooperación para el desarrollo de la UE será la erradicación de la pobreza<sup>3</sup>;
- b) creó el cargo de Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad;
- c) estableció el principio de las sinergias reforzadas en las acciones exteriores de la UE, a través de la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión.

#### 03

El artículo 209 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sitúa al Parlamento Europeo y al Consejo en un plano de igualdad para la ejecución de la política de cooperación para el desarrollo («con arreglo al procedimiento legislativo ordinario»).

#### 04

La ayuda exterior de la UE es una competencia compartida entre la Comisión y los Estados miembros y se organiza fundamentalmente en torno a tres entes:

- a) la Comisión;
- b) el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE);
- c) el Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

- 1 Datos de la OCDE sobre la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).
- 2 Datos de la OCDE: las instituciones de la UE, junto con los quince Estados miembros que constituyen el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE), se sitúan muy por encima del 55 % de la AOD total.
- 3 Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea consolidado.

### 05

La Comisión y el SEAE elaboran conjuntamente la programación y los objetivos estratégicos de la política de ayuda exterior de la UE. Las actividades se financian con cargo tanto al presupuesto general de la UE como al presupuesto del FED.

### 06

**La Comisión asume la responsabilidad exclusiva de la ejecución de los programas de ayuda para el desarrollo y de gasto de los fondos.**

- a) **EuropeAid** es la principal dirección general responsable de la programación y la ejecución de la ayuda exterior de la UE. Otras cuatro direcciones generales se encargan de ámbitos específicos de las acciones exteriores<sup>4</sup>.
- b) El **SEAE** se creó con arreglo a una Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010<sup>5</sup>, a propuesta del Alto Representante<sup>6</sup>, y entró en funcionamiento en enero de 2011. Es una institución independiente de la UE con la responsabilidad jurídica de garantizar que sus políticas son conformes a las demás políticas de la Unión.
- c) Creado por el Tratado de Roma para conceder ayuda a los países de África, el Caribe y el Pacífico históricamente asociados, el **FED** es financiado específicamente por los Estados miembros con cargo al presupuesto general de la UE. El Parlamento Europeo desempeña únicamente una función consultiva en la financiación del FED, que se negocia a escala intergubernamental entre el Consejo y la Comisión. El Parlamento Europeo, sin embargo, ha obtenido el derecho de plantear preguntas a la Comisión cuando considera que las propuestas promueven causas distintas del desarrollo (por ejemplo, el comercio, la lucha contra el terrorismo, etc.) o si estima que la Comisión se está extralimitando en su mandato legal.

### 07

**La Comisión gestiona el presupuesto general de la UE y el presupuesto del FED.** Desde el 10º FED, existen ligeras diferencias en los reglamentos financieros aplicables a ambas fuentes de financiación. Se espera que se adopte una decisión sobre la posibilidad de fusionar el presupuesto del FED con el presupuesto general antes de que finalice el actual FED en 2020, para que coincida con el inicio del próximo período del MFP<sup>7</sup>. Antes de la crisis financiera, muchos Estados miembros se opusieron a la fusión.

### 08

**Un presupuesto del FED diferenciado presenta ventajas:** En virtud del Acuerdo de Cotonú, la UE y los países ACP establecieron un modelo de responsabilidad en la gestión de proyectos y de rendición de cuentas conjuntas. Fuera del ámbito de competencias del Parlamento Europeo, el FED otorga a los Estados miembros una mayor libertad para actuar por iniciativa propia, en consonancia con la Declaración de París<sup>8</sup>, y el 90 % de sus fondos se destinan a los países de renta baja, frente al 40 % procedente del presupuesto general. Con su presupuesto de siete años, la financiación del FED es más previsible que el presupuesto anual de la UE. Salvo indicación en contrario, el presente documento aborda ambos presupuestos conjuntamente.

- 4 La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO); la Dirección General de Ampliación; el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (política exterior y de seguridad común [PESC]) y el Instrumento de Estabilidad (IE) (respuesta a las crisis y consolidación de la paz); el Instrumento de los Países Industrializados (IPI); las Misiones de Observación Electoral (MOE) y la Prensa y Diplomacia Pública (PDP); y la Dirección General de Comercio (relaciones comerciales y de inversión de la UE con países no pertenecientes a la UE a través de la política comercial y de inversión de la UE).
- 5 Decisión 2010/427/UE del Consejo, de 26 de julio de 2010, por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior (DO L 201 de 3.8.2010, p. 30).
- 6 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st08/st08029.en10.pdf>
- 7 El 11º FED abarcará siete años, de 2014 a 2020, y finalizará al mismo tiempo que el Acuerdo de Asociación de Cotonú.
- 8 Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda de 2005: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>

## ¿Qué hemos constatado?

### ¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)

- ¿Afectado por errores materiales? —————> Sí
- Porcentaje estimado de error más probable:
  - Relaciones exteriores, ayuda y ampliación: —————> 3,3 %
  - Fondo Europeo de Desarrollo (presupuesto diferenciado): —> 3,0 %

## 09

En la mayoría de los casos, los errores cuantificables correspondían a costes no subvencionables tales como gastos efectuados fuera del período subvencionable, financiación de actividades no previstas en el contrato e incumplimiento de los procedimientos de contratación pública.

### ¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)

## 10

Existen pruebas de la insuficiente ejecución de los programas y regímenes fiscalizados por el Tribunal.

## 11

Las acciones de ayuda exterior se llevan a cabo en un entorno complejo, en muchas regiones de grandes dimensiones con diferentes niveles de desarrollo o de gobernanza. Asimismo, en los últimos años ha crecido el interés internacional por tener mayor influencia en las regiones ACP, lo que provoca cierta competencia entre donantes en un entorno ya de por sí complejo. Como en todos los programas de la UE, los instrumentos financieros y los modos de gestión entrañan riesgos específicos:

- a) globalmente, dificultan la gestión del gasto en regiones de grandes dimensiones y el cumplimiento de objetivos generales;
- b) el establecimiento de asociaciones con los países socios, y el fomento de la apropiación por estos de la gestión de los proyectos puede ocasionar problemas;
- c) el logro de resultados sostenibles en los países socios a menudo depende de la acción y financiación continuadas de donantes externos.

### 12

En este entorno complejo, en la eficacia (rendimiento) del gasto de la UE repercuten principalmente una concepción de los programas compleja, objetivos poco claros, una inadecuada evaluación de las necesidades y la deficiente sostenibilidad de los proyectos debido a la falta de apropiación en la gestión de estos, así como:

- a) un mecanismo de ejecución lento o inadecuado debido a la concepción de los programas y la organización de los proyectos;
- b) procedimientos inadecuados para el establecimiento de prioridades y la selección de los programas y proyectos;
- c) cuestiones de gobernanza y otros factores políticos;
- d) una gestión incoherente entre los servicios de la Comisión con diferentes objetivos políticos;
- e) una coordinación deficiente de las actividades, en particular en la gestión descentralizada o compartida;
- f) prioridades poco claras o falta de priorización en los objetivos;
- g) vínculos poco claros entre objetivos y actividades;
- h) falta de indicadores que permitan medir el logro de la economía, la eficiencia y la eficacia.

### 13

La falta de cumplimiento de los objetivos, o unos resultados decepcionantes con respecto a los fondos facilitados pueden menoscabar la credibilidad y reputación de la UE y, no menos importante, pueden poner en peligro su capacidad para ofrecer una optimización de recursos en proyectos futuros.

## Factores de alto riesgo

## 14

Las actividades de ayuda exterior cubren más de ciento cincuenta países y se llevan a cabo en un complejo entorno geopolítico. Muchos países socios adolecen de capacidades institucionales, administrativas y financieras insuficientes, y varios riesgos específicos afectan a las zonas geográficas donde se ejecutan las acciones:

## Riesgos específicos por zonas geográficas

	Asia, Asia Central y África	El Mediterráneo, Oriente Medio, los países del Golfo, Irán, Irak y Yemen	Países candidatos y candidatos potenciales
Baja RNB per cápita <sup>1</sup>	En general un problema	s. o. (en general)	s. o. (en general)
Bajo índice de desarrollo humano <sup>2</sup>	En general un problema	s. o. (en general)	s. o. (en general)
Inestabilidad política <sup>3</sup> (y deficiencias en el ámbito político, económico y social)	En general un problema (sobre todo en África y Asia Central)	En general un problema (en la zona donde el riesgo es más destacado)	Las deficiencias sistémicas pueden tener repercusiones en los Estados miembros
Legado de conflictos armados y conflictos históricos <sup>4</sup> (crímenes de guerra, tensiones interétnicas, etc.)	En Asia y África persisten bolsas de graves conflictos armados. La zona registra en general un nivel moderado de conflictos	La zona donde el riesgo es más destacado con varios conflictos armados (exacerbados por la Primavera Árabe)	Conflicto histórico, que compromete la estabilidad regional y explica el escaso compromiso político en favor de la cooperación regional
Elevada exposición a la corrupción <sup>5-6</sup>	En general un problema	En general un problema	Niveles más altos que la mayoría de los Estados miembros, con el riesgo de repercusiones en los Estados miembros y escasos resultados en la lucha contra la delincuencia organizada
Escaso compromiso en favor del refuerzo de instituciones, insuficientes capacidades administrativas y financieras	En general un problema	En general un problema	En general un problema
Apoyo público titubeante al proceso de ampliación, debido a una falta de transparencia, coherencia y credibilidad de este	s. o.	s. o.	Riesgo importante, especialmente en un contexto caracterizado por la corrupción y deficiencias generalizadas en la sociedad que no se consideran suficientemente combatidas
Problemas de absorción de la ayuda	s. o.	s. o.	Escasa absorción de las ayudas acumuladas en la ejecución de la ayuda de preadhesión, en el marco de la gestión descentralizada, y deficiencias en la cofinanciación de los países beneficiarios

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?display=map>

2 <http://hdr.undp.org/en/countries>

3 [http://viewswire.eiu.com/site\\_info.asp?info\\_name=instability\\_map&page=noads](http://viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=instability_map&page=noads)

4 <http://www.nobelprize.org/educational/peace/conflictmap/index.html>

5 <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

6 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf)

### 15

En lo que se refiere a las adquisiciones, los beneficiarios son numerosos, están dispersos geográficamente y reciben financiación a través de diferentes instrumentos. Aunque todos los beneficiarios recurrirán probablemente a la contratación pública, puede que estén menos familiarizados con las normas de gasto de la UE que con sus propias normas nacionales de adquisiciones. Por ello, la supervisión del cumplimiento de la normativa de la UE puede ser insuficiente teniendo en cuenta el número y la dispersión de los controles que deben aplicarse.

### 16

El gasto referente a los acuerdos de subvención debe ser certificado por auditores locales externos, cuya independencia es más incierta que si se tratara de auditores de la UE.

### 17

La creación del SEAE ha añadido complejidad, ya que requiere una estrecha coordinación y cooperación con la Comisión:

- a) El SEAE y la Comisión colaboran en la preparación de distintas fases del ciclo de programación:
  - i) el SEAE es el encargado de programar la financiación del FED y del presupuesto de la Unión Europea, bajo la responsabilidad de la Comisión;
  - ii) las delegaciones de la UE establecen sus previsiones presupuestarias y diferentes grupos interservicios (el SEAE, servicios de la Comisión) evalúan las propuestas;
  - iii) la Comisión y el SEAE presentan conjuntamente los programas finales al Comité del Consejo de la UE;
  - iv) compete al Parlamento el control presupuestario de las propuestas aprobadas (excepto en el caso del FED, que no se inscribe en el presupuesto general).
- b) El SEAE también ha de afrontar problemas de asunción de personal, debido en parte a su mandato:
  - i) a fin de fomentar sinergias entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, el 33 % del personal de las delegaciones debería estar constituido de nacionales de los Estados miembros en comisión de servicio;
  - ii) en general, los recursos de ayuda exterior de la UE suelen ser limitados, y las delegaciones de la UE se enfrentan a dificultades a la hora de asumir y retener a personal contractual cualificado;
  - iii) se tiende a asumir funcionarios diplomáticos nacionales de los Estados miembros en grados (administrativos) superiores a los de los funcionarios contratados con arreglo al Estatuto de los funcionarios de la UE. Las diferencias estructurales de retribución y perspectivas de carrera pueden amenazar la capacidad del servicio de llevar a cabo su cometido.

## 18

Los mecanismos financieros exclusivos de la ayuda exterior de la UE constituyen un ejemplo de los riesgos específicos de este tipo de ayuda, como la dificultad de encontrar el justo equilibrio entre acciones suficientemente específicas para dar respuesta a las necesidades locales, y que tengan un alcance suficientemente regional para estimular un progreso sostenible y generalizado.

- a) **El apoyo presupuestario** se gestiona con arreglo a un modo de gestión centralizada directa y la autorización de pago de la Comisión depende de si el país socio ha cumplido las condiciones previas acordadas, que como mínimo requieren que exista una estrategia política bien definida, un marco macroeconómico estable y un compromiso creíble para mejorar la gestión financiera pública. Una vez abonados, los fondos se fusionan en el presupuesto del país socio y se considera que contribuyen a la consecución de los objetivos fijados.
- b) **Los acuerdos de contribución con las organizaciones internacionales** se inscriben en un modo de gestión conjunta. La financiación depende de si los procedimientos financieros y la administración de la organización cumplen las normas internacionalmente aceptadas, lo cual es evaluado por un auditor independiente en nombre de la Comisión, sobre una base documental. Seguidamente, los fondos se ponen a disposición de la organización internacional.
- c) **Las estimaciones de los programas** siguen un modo de gestión descentralizada. Los fondos son gestionados por una estructura administrativa independiente, la Unidad de Gestión del Programa (UGP), que es designada por el organismo representante del país socio y presenta a la Comisión las actividades de las estimaciones de los programas para su aprobación previa en régimen de gestión descentralizada.
- d) En los tres mecanismos financieros, la cuestión principal para el presupuesto de la UE es si los fondos llegan a sus fines previstos, y si cumplen los requisitos de eficiencia, eficacia y economía de la UE.
  - i) En el apoyo presupuestario, el principal factor de riesgo es una combinación de dos factores: los fondos son por su naturaleza fungibles y los países socios a menudo se caracterizan por sistemas de gestión financiera pública insuficientes. Las condiciones de admisibilidad vinculadas a la financiación son demasiado generales y dejan margen para distintas interpretaciones. No obstante, una vez abonados, las posibilidades de comprobar si los fondos se utilizan adecuadamente son limitadas. Uno de los objetivos principales de la UE respecto del apoyo presupuestario consiste en que sea un «vector de cambio», pero un responsable financiero, que en principio no tiene en cuenta la eficacia, minimiza su capacidad de alcanzar este objetivo.



- ii) La cuestión de la fungibilidad de los fondos de la UE aportados también debe tenerse en cuenta en los acuerdos de contribución con organizaciones internacionales. Estos fondos se reúnen generalmente en fondos de donantes múltiples, pero las contribuciones no están asignadas. Las organizaciones internacionales tienen una ventaja con respecto a las instituciones de la UE en términos de reputación y, como coordinadores de la ayuda, tienen más posibilidades de dar una impresión positiva a los beneficiarios. Las contribuciones aportadas por la UE (instituciones y Estados miembros conjuntamente) no están coordinadas, lo que resta influencia a la UE a la hora de negociar las condiciones contractuales con las organizaciones. Por ejemplo, tanto la presentación de informes por las organizaciones de las Naciones Unidas como el acceso de las instituciones de la UE a los datos financieros son por lo general limitados. La información disponible sobre las acciones es insuficiente para evaluar la eficacia de la ejecución y el logro de los objetivos; la naturaleza de los gastos administrativos, indirectos y de apoyo sigue siendo imprecisa. Del mismo modo, aunque las contribuciones de la UE suelen ser significativas, pueden no obtener un reconocimiento y visibilidad comparables a otros grandes donantes como los Estados Unidos.
- iii) Si bien son menos utilizadas en la actualidad, las estimaciones de los programas proporcionan fondos para actividades con una orientación más local, lo cual entraña el riesgo de que no cumplan una finalidad apropiada y pertinente. La financiación se asigna y se controla de forma rigurosa: cada partida de gastos se comprueba y autoriza a tres niveles<sup>9</sup>, y se exige el informe de un auditor externo. Aunque el riesgo asociado a la utilización de los fondos sea limitado, los programas financiados pueden no ser eficaces si no están bien diseñados o no satisfacen las necesidades.
- e) Por último, los tres mecanismos financieros muestran diferencias en sus porcentajes de gasto: considerando que el apoyo presupuestario y el acuerdo de contribución normalmente cumplen todas sus metas de absorción presupuestaria (presupuesto y calendario), por lo general no se utiliza el presupuesto total disponible para las estimaciones de programas. Cuando los fondos se reúnen en presupuestos fungibles, el control y la supervisión dejan de estar centrados en la asignación contractual para focalizarse en el ritmo de ejecución presupuestaria.

9 La UGP, la autoridad beneficiaria y la Comisión (o su delegación), que reciben copia de todos los documentos administrativos y cuya aprobación previa se requiere en caso de gastos significativos.

### Mirando hacia adelante

#### La Comisión

##### 19

Habría que prestar más atención a asegurarse de que las condiciones vinculadas al apoyo presupuestario son suficientes para garantizar que los fondos cumplen su finalidad prevista.

##### 20

La organización entre el SEAE y los servicios de la Comisión debería racionalizarse más para facilitar la coordinación y evitar solapamientos.

##### 21

La adecuada definición de las necesidades y objetivos es un paso fundamental, como también lo es la promoción de la apropiación de la gestión de los proyectos en los países socios a fin de garantizar el desarrollo sostenible. Para la distribución de la ayuda, el Tribunal ha recomendado reiteradamente que se refuerce el recurso a condiciones precisas y al diálogo político. La distribución de la ayuda también puede beneficiarse de una combinación equilibrada de financiación orientada a proyectos y de financiación de políticas mundiales. Si se cuenta con suficientes requisitos de presentación de informes, la coordinación y supervisión de los fondos debería mejorar, además de reforzarse la transferencia de competencias administrativas y gestoras, y contribuir a que los países socios puedan apropiarse de sus proyectos y lograr las reformas necesarias.

### Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

#### Generalidades

- Informe Especial nº 11/2010 «La gestión por la Comisión del ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia»
- Informe Especial nº 15/2009 «Ayuda comunitaria suministrada a través de organizaciones de Naciones Unidas: toma de decisiones y seguimiento» e Informe Especial nº 3/2011 «La eficiencia y la eficacia de las contribuciones de la UE canalizadas a través de las organizaciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos»
- Informe Especial nº 12/2010 «La ayuda de la UE al desarrollo de la educación básica en el África subsahariana y Asia meridional».
- Informe Especial nº 4/2009 «La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo»

#### Cuestiones de legalidad y regularidad

- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 7 (Relaciones exteriores, ayuda y ampliación)
- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012 sobre las actividades financiadas por el 8º, 9º y 10º Fondos Europeos de Desarrollo (FED)

#### Auditorías de gestión

- Informe Especial nº 17/2013 sobre la financiación europea de la lucha contra el cambio climático en el contexto de la ayuda exterior
- Informe Especial nº 14/2013 sobre la ayuda financiera directa de la Unión Europea a la Autoridad Palestina
- Informe Especial nº 9/2013 sobre la ayuda de la Unión Europea a la gobernanza en la República Democrática del Congo
- Informe Especial nº 4/2013 sobre la cooperación entre la UE y Egipto en materia de gobernanza
- Informe especial nº 18/2012 «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho»
- Informe Especial nº 17/2012 «Contribución del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al logro de una red viaria sostenible en el África subsahariana»
- Informe Especial nº 13/2012 «Ayuda de la Unión Europea al desarrollo para el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico en países del África subsahariana»

- Informe Especial nº 6/2012 «La ayuda de la Unión Europea a la Comunidad Turcochipriota»
- Informe Especial nº 5/2012 «El Sistema Común de Información RELEX (CRIS)»
- Informe Especial nº 1/2012 «Eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea para la seguridad alimentaria en el África subsahariana»
- Informe Especial nº 14/2011 «¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?»
- Informe Especial nº 3/2011 «La eficiencia y la eficacia de las contribuciones de la UE canalizadas a través de las organizaciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos»
- Informe Especial nº 1/2011 «¿Supone una mejora en la prestación de la ayuda la desconcentración de las competencias de la Comisión en gestión de la ayuda exterior para transferirlas de los servicios centrales a las delegaciones?»
- Informe Especial nº 13/2010 «¿Se ha iniciado con éxito el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación en el Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y está obteniendo resultados?»
- Informe Especial nº 12/2010 «La ayuda de la UE al desarrollo de la educación básica en el África subsahariana y Asia meridional»
- Informe Especial nº 11/2010 «La gestión por la Comisión de la ayuda presupuestaria general en los países ACP, de América Latina y de Asia»
- Informe Especial nº 18/2009 titulado «Eficacia de la contribución del FED a la integración económica regional en el África oriental y occidental»
- Informe Especial nº 16/2009 «La gestión por la Comisión de la ayuda de preadhesión destinada a Turquía»
- Informe Especial nº 15/2009 «La ayuda comunitaria suministrada a través de organizaciones de Naciones Unidas: toma de decisiones y seguimiento»
- Informe Especial nº 12/2009 «La eficacia de los proyectos de la Comisión en el ámbito de justicia y asuntos de interior de los Balcanes occidentales»
- Informe Especial nº 4/2009 «La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo»

### Más información

Para obtenerla ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

(millones de euros) (compromisos)

	MFP 2014-2020 <sup>1</sup>	Presupuesto (final) 2014
<b>MFP 5 — Desglose según el proyecto de presupuesto de la Comisión</b>	<b>69 584</b>	<b>9 854</b>
Gastos administrativos de las instituciones		8 226
Parlamento Europeo		1 756
Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea		534
Comisión Europea		4 694
Tribunal de Justicia de la Unión Europea		355
Tribunal de Cuentas		133
Servicio Europeo de Acción Exterior		519
Comité Económico y Social Europeo		129
Comité de las Regiones de la Unión Europea		88
Defensor del Pueblo Europeo		10
Supervisor Europeo de Protección de Datos		8
Pensiones		1 450
Escuela Europea		178
<b>Costes de los organismos descentralizados incluidos en otras rúbricas del MFP<sup>1</sup></b>	<b>6 838</b>	<b>851</b>
Rúbrica 1a — Crecimiento inteligente e integrador	2 293	243
Rúbrica 2 — Recursos naturales	388	52
Rúbrica 3 — Políticas internas	4 003	535
Rúbrica 4 — Una Europa global	154	21
<b>Total de gastos administrativos<sup>1</sup></b>	<b>76 422</b>	<b>10 705</b>

<sup>1</sup> El MFP 2014-2020 se acordó con precios de 2011. Las cifras que se presentan corresponden a precios actualizados (procedentes del sitio web de la DG Presupuestos).

## ¿Qué abarca?

### 01

Esta rúbrica abarca los gastos administrativos de las instituciones de la UE: los costes de personal (salarios, indemnizaciones y pensiones), edificios, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información.

### 02

Además, la UE ha creado una serie de agencias a lo largo de los años a fin de abordar temas específicos<sup>1</sup>:

- a) Existen seis agencias ejecutivas<sup>2</sup>, ubicadas en la sede de la Comisión Europea en Bruselas o Luxemburgo, que han sido creadas para un período de tiempo determinado y que tienen encomendadas las tareas de gestión para la ejecución de los programas de la UE.
- b) Los organismos y agencias descentralizados son entidades jurídicamente independientes que se rigen por el Derecho público europeo, y que tienen un carácter diferenciado de las instituciones de la UE. Desde 2012, operan en un nuevo marco común que tiene por objeto mejorar su coherencia, eficacia y rendición de cuentas (enfoque común). Están situadas en distintos Estados miembros y desempeñan un papel en la aplicación de las políticas de la UE, sobre todo en tareas de carácter técnico, científico, operativo y/o regulador. Existen treinta y siete agencias descentralizadas, de las que treinta y cuatro<sup>3</sup> son fiscalizadas por el Tribunal. Todas excepto cinco se financian por completo con cargo al presupuesto de la UE<sup>4</sup>.
- c) Las agencias y organismos de Euratom apoyan los objetivos del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y para ello coordinan los programas de investigación de los Estados miembros para el uso pacífico de la energía nuclear, facilitan conocimientos, infraestructuras y la financiación de este tipo de energía, y además garantizan la suficiencia y seguridad de abastecimiento de este tipo de energía.
- d) Las empresas comunes son organismos de la UE (artículo 208 del Reglamento Financiero) y fueron creadas en asociación con otros países y organizaciones. La Comisión participa actualmente en nueve empresas comunes, cinco de las cuales se crearon con arreglo al Séptimo Programa Marco de Investigación como Iniciativas Tecnológicas Conjuntas.

- 1 Una lista de las agencias puede consultarse en <http://europa.eu/about-eu/agencies/>.
- 2 Conforme al Reglamento (CE) nº 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11 de 16.1.2003, p. 1), las seis agencias ejecutivas son: Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA); Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (CEI); Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (EACI), cuya sucesora es la Agencia Ejecutiva de Pequeñas y Medianas Empresas (EASME); Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo (EAHC), cuya sucesora es la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud y Alimentación (Chafea); Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI); y Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (AE RTE-T), cuya sucesora es la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes.
- 3 De las treinta y siete agencias descentralizadas, tres están relacionadas con la política común de seguridad y defensa, y son auditadas por una junta de auditores nombrada por los Estados miembros.
- 4 Dos agencias utilizan los ingresos generados por sus actividades (la OCVV en Angers, la OAMI en Alicante) y las otras tres se financian en parte con cargo al presupuesto de la UE (la AESA en Colonia, la EMA en Londres y el CDT en Luxemburgo).

### ¿Qué hemos constatado?

#### ¿Se gasta el presupuesto de 2012 con arreglo a las normas? (legalidad y regularidad del gasto)

- ¿Afectado por errores materiales? —————> NO
- Porcentaje estimado de error más probable: —————> 0 %

### 03

Estos gastos se consideran, en general, un ámbito de bajo riesgo. Los principales riesgos se refieren a la aplicación incorrecta de procedimientos para todas las actividades de la organización, especialmente los relacionados con la adquisición de bienes, servicios y obras; así como la contratación de personal y la gestión de los recursos humanos.

#### ¿Está el gasto bien gestionado y tiene algún impacto? (buena gestión financiera)

### 04

En nuestras auditorías (tanto la DAS como las auditorías de gestión) no se han detectado problemas importantes.

### Factores de alto riesgo

### 05

Aunque los informes del Tribunal no hayan señalado problemas significativos en la gestión del presupuesto administrativo de la UE, algunos problemas son inherentes a la naturaleza de las actividades. El presupuesto se destina principalmente a los recursos humanos, las adquisiciones (contratación pública) y los gastos vinculados a los edificios. Los riesgos pueden consistir en un gasto excesivo o cuestionable, con posibles consecuencias para la reputación de las instituciones de la UE.

## 06

**Recursos humanos:**

Es fundamental que las políticas de recursos humanos de las instituciones de la UE garanticen que pueden contratar y retener a personal con capacidades a la altura de una función pública independiente, cualificada y motivada. El Estatuto de los funcionarios de la UE, que rige sus condiciones de empleo, adolece de rigidez en algunos aspectos:

- a) Los funcionarios (agentes permanentes) solo podrán ser seleccionados mediante oposiciones extremadamente selectivas (por término medio aproximadamente el 10 % de los candidatos superan las pruebas para llegar a ser funcionarios europeos). La organización de estas oposiciones es compleja, y supone a menudo un procedimiento dilatado dado que abarcan a todos los Estados miembros y atraen a miles de candidatos. Debido a la duración y complejidad del procedimiento de selección, así como a dificultades de previsión de las necesidades de personal, a menudo no se cumplen los objetivos de contratación. Durante el período 2003-2006, solo se cubrieron dos tercios de las necesidades en materia de contratación, lo cual aumentó la dependencia respecto de los agentes temporales y contractuales. El aumento de personal temporal entraña el riesgo de que las instituciones de la UE pierdan experiencia y competencias por falta de continuidad. Si bien en la auditoría de las agencias de 2012 no se halló ningún caso de contratación irregular, se formularon observaciones sobre la transparencia de los procedimientos de selección y la igualdad de trato de los solicitantes de empleo en diecisiete de las cuarenta agencias auditadas.
- b) Frecuentemente el empleo en el sector público solo es atractivo en épocas económicas difíciles, pero las actuales escalas retributivas y las condiciones de nivel de entrada que ofrecen las instituciones pueden menoscabar las posibilidades de atraer a nuevo personal. En particular, los actuales niveles de entrada (AD 5 o AST1/AST3) no ofrecen retribuciones competitivas ni perspectivas profesionales atractivas para muchos de los ciudadanos de los Estados miembros de la Europa de los Quince, con el riesgo de que se produzca un desequilibrio geográfico en el futuro. Además, las agencias, el Consejo y las delegaciones de la UE pueden contratar a agentes temporales en los grados administrativos acordes con su experiencia profesional; este no es el caso de las demás instituciones, que actualmente solo pueden contratar personal en el grado más bajo, independientemente de su experiencia, a la edad de treinta y cuatro años como media.
- c) Raramente se toman medidas en caso de personal con un rendimiento deficiente.

## 07

Con respecto a los vínculos entre el sector público y el privado y, en particular, a la contratación de antiguos altos funcionarios por empresas que tengan un interés en los asuntos de la UE, si bien la nueva normativa indica algunos avances<sup>5</sup> hacia la política de «puertas giratorias» de la Comisión, permite distintas interpretaciones. Por ejemplo, el período de reflexión de doce meses se aplica específicamente a funcionarios de alto nivel, mientras que en el sector privado la práctica habitual es un período de reflexión de dos años. Este período solo es aplicable a las actividades del personal permanente durante los tres años anteriores, por lo que la situación del personal temporal sigue sin estar definida.

5 Si bien el nuevo Reglamento de 2013 por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios mantiene el mismo período de notificación de dos años durante el cual un funcionario tiene la obligación de informar de nuevas actividades que podrían guardar relación con el trabajo realizado anteriormente, prevé para los altos funcionarios un período de reflexión de doce meses. Todas las instituciones están obligadas a publicar anualmente información sobre la aplicación de esta norma, incluida una lista de los casos evaluados.



## 08

**Adquisiciones (contratación pública):**

- a) Las adquisiciones de la UE deben realizarse de acuerdo con las normas aplicables en materia de contratación pública. Si bien hasta la fecha no se han detectado problemas en las fiscalizaciones del Tribunal sobre gastos administrativos, los riesgos principales estriban en una planificación inadecuada, en la elusión de las normas de contratación pública o en la falta de aplicación de procedimientos correctos en la materia. Además, puede ser difícil definir criterios de selección y adjudicación adecuados (por ejemplo, en algunos proyectos de construcción o informáticos no es inhabitual que, al tener que satisfacerse necesidades imprevistas, la estimación del precio inicial resulte demasiado baja).
- b) Dada la dificultad de determinar el correcto procedimiento de contratación pública y los criterios de selección más apropiados, quizá no siempre se logre la mejor optimización de recursos. Del mismo modo, si bien la UE pretende que el mayor número de proveedores pueda acceder a los procedimientos de contratación pública, la envergadura de las adquisiciones de las instituciones (grandes necesidades, amplia cobertura geográfica) puede impedir la participación de las pyme.
- c) El Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión ha puesto de relieve la necesidad de llevar a cabo mejoras en las adquisiciones efectuadas por las instituciones con el fin de subsanar las insuficiencias en los procedimientos de planificación y control, el incumplimiento de las disposiciones del Reglamento Financiero, los problemas en la evaluación de las ofertas y la falta de uniformidad de los procedimientos.

## 09

**Política inmobiliaria:** Los costes vinculados a los edificios son uno de los principales componentes del presupuesto administrativo de la UE. Desde 1996, las instituciones han concedido prioridad a la adquisición de edificios frente a los alquileres a largo plazo, ya que su experiencia demuestra que la compra de espacio de oficina es entre un 40 % y un 50 % más económica que el alquiler<sup>6</sup>. Dado que la UE no pudo contraer préstamos para financiar proyectos inmobiliarios hasta 2013, fueron necesarias soluciones de financiación innovadoras. El recurso a entidades con fines especiales (SPV) y otras estructuras de financiación complejas puede haber tenido un impacto en los costes globales de los proyectos y, por lo tanto, la optimización de recursos. Las inversiones inmobiliarias son proyectos a largo plazo que requieren una planificación y previsiones de personal realistas, lo cual es, en el mejor de los casos, complejo en un contexto presupuestario anual. Por otra parte, la concentración de las instituciones de la UE en el «barrio europeo» de Bruselas y en Kirchberg en Luxemburgo encarecieron los costes de alquiler de oficinas y repercutieron negativamente en la capacidad de las instituciones de negociar una buena optimización de recursos para los edificios de dichas zonas.

6 Véase el Informe Especial nº 2/2007 sobre los gastos inmobiliarios de las instituciones (DO C 148 de 2.7.2007, p. 1).

## 10

**Procedimientos en las agencias:** Las agencias descentralizadas autónomas pueden complicar el ejercicio por la Comisión de sus funciones de coordinación y supervisión:

- a) Las insuficiencias en la gestión de las ayudas concedidas por las agencias pueden dar lugar a la aceptación de gastos irregulares. Las verificaciones *ex ante* y *ex post* relacionadas con la gestión de las ayudas son con frecuencia inadecuadas. Las agencias no siempre controlan los documentos justificativos que permiten confirmar la exactitud y admisibilidad de los gastos declarados por los beneficiarios, y se basan en certificados de auditores o de las autoridades nacionales. Las adquisiciones (contratación pública) pueden asimismo ocasionar problemas en algunas agencias.
- b) La Comisión ejecuta el presupuesto de forma indirecta a través de agencias<sup>7</sup>. Con arreglo a los nuevos requisitos del Reglamento Financiero de 2013, auditores externos independientes verificarán las cuentas anuales de las agencias descentralizadas, y el Tribunal deberá tener en cuenta los resultados de las auditorías de dichos auditores al elaborar sus informes anuales específicos sobre las agencias. El trabajo de estos auditores externos puede no tener calidad suficiente para obtener la confianza del Tribunal.

## 11

**Escuelas Europeas:** Permiten escolarizar a los hijos del personal de las instituciones y los órganos europeos. Se trata de organismos intergubernamentales, de cuya gobernanza se encarga un Consejo de Administración compuesto por representantes de cada uno de los ministerios de educación de los Estados miembros, la Comisión (Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad) y la Secretaría General de las Escuelas Europeas. Su propósito es ofrecer una educación eficaz pese a la demanda desmesurada de escolarización en la sección de habla inglesa, a condiciones de empleo que dificultan la contratación de personal docente, a una estructura administrativa y organizativa que no han sido actualizadas para ajustarse a la evolución de las necesidades y a la obsolescencia de los sistemas financieros y de control interno. Según el Servicio de Auditoría Interna (SAI), veinte de los treinta y cinco procesos evaluados tienen gran impacto y presentan un elevado riesgo residual.

## 12

**Gastos administrativos — Pagos en efectivo a grupos de visitantes al Parlamento Europeo:** Como se indicó por primera vez en 2010<sup>8</sup>, continúa la práctica de efectuar pagos en efectivo y no exigir comprobantes para el reembolso de los gastos de los visitantes, lo cual se traduce en un elevado riesgo de reputación para la institución.

7 Artículo 58, apartado 1, letra c), inciso iv), y artículo 208 del Reglamento Financiero.

8 Véanse los apartados 7.13 y 7.14 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010.

### Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

#### Cuestiones de legalidad y regularidad

- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulo 9 (Gastos administrativos).
- Informes anuales específicos del Tribunal de Cuentas Europeo relativos al ejercicio 2012 sobre las agencias de la UE.

#### Auditorías de gestión

- Informe Especial nº 15/2012 «Gestión de los conflictos de intereses en varias agencias de la UE seleccionadas»
- Informe Especial nº 12/2012 «¿Consiguieron la Comisión y Eurostat mejorar el proceso de elaboración de estadísticas europeas fiables y creíbles?»
- Informe Especial nº 10/2012 «La eficacia del desarrollo del personal en la Comisión Europea»
- Informe Especial nº 2/2011 «Seguimiento del Informe Especial nº 1/2005 sobre la gestión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude»
- Informe Especial nº 13/2009 «La delegación de las tareas de ejecución a las agencias ejecutivas ¿ha sido una elección acertada?»
- Informe Especial nº 9/2009 «La eficiencia y eficacia de las actividades de selección de personal llevadas a cabo por la Oficina Europea de Selección de Personal»
- Informe Especial nº 5/2009 «La gestión de tesorería de la Comisión»

### Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

## ¿Qué abarca?

### 01

La contratación pública de la UE es un instrumento político clave para la creación del mercado único. Las normas que la regulan tienen por objeto, entre otras cosas, garantizar el cumplimiento de los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el respeto de las libertades fundamentales en la adjudicación de contratos públicos<sup>1</sup>.

### 02

En 2011, el gasto público en obras, bienes y servicios en la Europa de los Veintisiete representó el 19,7 % de su PNB (2,406 billones de euros)<sup>2</sup>. Aproximadamente el 20 % del gasto público total está sujeto a las normas de contratación pública de la UE. En el mismo año, 42 000 millones de euros se asignaron a los Fondos Estructurales de la UE (el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE), de los cuales una gran parte se ejecuta mediante la adjudicación de contratos públicos<sup>3</sup>. En el período 2006-2009, la contratación pública transfronteriza representó alrededor del 15 % del valor de los contratos adjudicados en la UE<sup>4</sup>.

### 03

En la UE, más de 250 000 órganos de contratación organizan más de dos millones de procedimientos al año para la adjudicación de contratos públicos. Los órganos de contratación pueden ser entidades públicas o, previo cumplimiento de determinadas condiciones, también empresas privadas.

### 04

La UE respalda asimismo la apertura de la contratación pública a la competencia internacional: es signataria del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial del Comercio<sup>5</sup> y ha establecido disposiciones sobre contratación pública en terceros países a través de acuerdos de libre comercio.

### 05

La legislación de la UE pretende garantizar que las empresas de todos los Estados miembros tengan la oportunidad de competir por los contratos públicos que superen determinados umbrales, de eliminar las barreras legales y administrativas que dificultan la participación en licitaciones transfronterizas, de asegurar la igualdad de trato y de no dejar margen para las adquisiciones discriminatorias al promover la transparencia:

- a) dos directivas de la UE en materia de contratos públicos de obras, de suministro y de servicios<sup>6</sup>, y de servicios (agua, energía, transportes y servicios postales)<sup>7</sup> regulan los contratos públicos que superan un determinado umbral en la UE y el Espacio Económico Europeo (EEE). Estas serán sustituidas por las directivas revisadas y por una nueva Directiva sobre la adjudicación de concesiones<sup>8</sup>, aprobada el 15 de enero de 2014. Los contratos de defensa<sup>9</sup> y los servicios de interés general<sup>10</sup> se rigen por otra normativa;

- 1 Libre circulación de mercancías (artículo 28 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y servicios (artículo 56), libertad de establecimiento (artículo 49) y libre prestación de servicios, no discriminación e igualdad de trato, proporcionalidad, transparencia y reconocimiento mutuo (artículos 18 y 53).
- 2 Documento de trabajo de la Dirección General de la Comisión de Mercado Interior y Servicios: Resumen de la evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre contratación pública, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/executive-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf)
- 3 Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual relativo al ejercicio 2011, p. 120 y 152 (DO C 344 de 12.11.2012, p. 1). El importe exacto asignado a través de la contratación pública no está disponible.
- 4 La contratación pública transfronteriza directa representa solo el 1,6 % de los contratos adjudicados y alrededor del 3,5 % del valor de los contratos en el período 2006-2009. La contratación pública transfronteriza indirecta, a través de empresas asociadas o filiales extranjeras, representa el 11,4 % de las adjudicaciones y el 13,4 % en valor en el mismo período.
- 5 El ACP es un acuerdo plurilateral abierto a la competencia internacional que confiere derechos y obligaciones a sus signatarios.
- 6 La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134 de 30.4.2004, p. 114).
- 7 La Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO L 134 de 30.4.2004, p. 1).
- 8 El Parlamento Europeo aprobó nuevas normas sobre contratación pública el 15 de enero de 2014. Los Estados miembros disponen hasta abril de 2016 para transponer las disposiciones de las nuevas normas al Derecho nacional. La nueva legislación incorpora una revisión de las normas actuales de contratación pública de la UE y, por primera vez, establece normas europeas

- b) las directivas de la UE imponen normas para garantizar la transparencia, regulan los procedimientos a fin de dar a todos los licitadores interesados una oportunidad justa y establecer especificaciones técnicas no discriminatorias. Las directivas de la UE han sido transpuestas a la legislación nacional en materia de contratación pública, lo cual garantiza un marco jurídico armonizado en toda la Unión;
- c) la legislación europea intenta garantizar a los licitadores un recurso legal contra los órganos de contratación que no respetan estas normas<sup>11</sup> y existe una considerable jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la interpretación y a la aplicación de las directivas de la UE, así como a los principios generales de igualdad de trato y transparencia;
- d) en el caso de adquisiciones inferiores al importe umbral, los Estados miembros podrán optar por aplicar las normas europeas. Sin embargo, la libertad de los Estados miembros para elaborar sus propias normas nacionales sobre contratación pública queda limitada por la obligación de tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en cuanto a los principios generales de igualdad de trato y de transparencia.

## 06

El gasto del presupuesto de la UE gestionado por las instituciones y agencias europeas también está sujeto a las normas de contratación pública de la UE, conforme a lo previsto en el Reglamento Financiero.

## 07

Según la OCDE, la contratación pública es la actividad pública más susceptible de ser objeto de derroche, fraude y corrupción debido a su complejidad, la envergadura de los flujos financieros que genera y la estrecha interacción entre los sectores público y privado<sup>12</sup>.

## 08

No obstante, una política de contratación pública abierta y transparente puede convertirse en un importante instrumento de lucha contra la corrupción. La Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Política Regional y Urbana, y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude han elaborado amplias orientaciones destinadas a los gestores encargados de la ejecución y control de la contratación pública, con el fin de garantizar el correcto seguimiento de las normas de contratación pública por lo que respecta tanto a los gastos administrativos como de operaciones.

## ¿Qué hemos constatado?

## 09

La contratación pública es un ámbito que entraña una serie de riesgos y en el que comportamientos y prácticas ilícitos (como conflictos de intereses, favoritismo, fraude y corrupción) pueden producirse en todas las fases, distorsionar la competencia leal y disuadir a los licitadores.

comunes para los contratos de concesión con el fin de impulsar la competencia leal y de garantizar una optimización de recursos mediante la introducción de nuevos criterios de adjudicación centrados en consideraciones ambientales, aspectos sociales e innovación. Los Estados miembros adoptarán e incorporarán las nuevas directivas en sus legislaciones nacionales con distinta progresión, lo cual significará que la legislación en materia de contratación será especialmente complicada durante el período hasta enero de 2016, ya que se aplicarán diferentes normas. Las nuevas normas tienen por objeto simplificar las adquisiciones e incrementar la flexibilidad, lo cual permite un mayor recurso a la negociación con publicación previa. Esto puede incrementar el riesgo de no aplicación de los procedimientos referentes a la transparencia y a la igualdad de trato.

- 9 Directiva 2009/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO L 216 de 20.8.2009, p. 76).
- 10 En cuanto a los contratos de servicios de interés general (energía, telecomunicaciones, transporte, radio y televisión, servicios postales, escuelas, sanidad y servicios sociales), la UE cuenta con normas comunes para mejorar la competitividad sin perjuicio de la diversidad de los sistemas nacionales.
- 11 La Directiva sobre procedimientos de recurso: Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos (DO L 335 de 20.12.2007, p. 31).
- 12 OCDE, Lucha contra la corrupción en el sector público: integridad de la contratación pública (*Fighting corruption in the public sector: integrity in procurement*) ([www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm)).

### 10

Su adecuada gestión permitirá un ahorro para las arcas públicas y una buena gobernanza en la utilización de estos fondos, al instaurar una disciplina que fomente una mejor utilización de los recursos y una mayor eficiencia, y que reduzca el riesgo de favoritismo o corrupción en las adquisiciones públicas.

### 11

En las propias adquisiciones de la Comisión, el recurso a contratos marco podrá suponer una restricción del acceso al mercado para las pyme, con lo cual solo las grandes organizaciones podrán prestar los servicios requeridos.

### 12

También existe el riesgo de que puedan efectuarse adquisiciones sucesivas por importes levemente inferiores a los límites de las normas de contratación pública que deben aplicarse.

### 13

En los Estados miembros, el enorme número de órganos de contratación, que gestionan presupuestos de diferentes tamaños y con capacidades administrativas muy diversas, y que ejecutan la contratación pública en un entorno jurídico complejo con requisitos europeos, nacionales y a veces regionales, entraña el riesgo de que puedan producirse errores. Por otra parte, el marco jurídico puede añadir cierta rigidez a procedimientos de contratación complejos e implicar mayores costes administrativos para las adquisiciones.

### 14

Las auditorías de cumplimiento del Tribunal han puesto de manifiesto en repetidas ocasiones elevados niveles de error por lo que se refiere al cumplimiento de la contratación pública en el ámbito de cohesión. El Tribunal ha señalado que los diversos errores que afectan a la gestión de estos contratos representan una parte significativa del porcentaje de error estimado en el ámbito de cohesión. En 2012, por ejemplo, los errores cuantificables relacionados con el incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o europeas representaban el 52 % del porcentaje de error estimado de la política regional (el porcentaje de error más probable era del 6,8 %), y el 26 % del porcentaje de error estimado del ámbito de empleo y asuntos sociales (el porcentaje de error más probable era del 3,2 %) <sup>13</sup>.

### 15

La experiencia del Tribunal muestra que las infracciones más frecuentes de los procedimientos de contratación pública son, entre otros:

- a) adjudicación directa injustificada, incluida la adjudicación directa de obras o servicios complementarios que rebasen los límites establecidos por la normativa europea y nacional;
- b) subdivisión de los contratos con el propósito de eludir la normativa en materia de contratación pública;

13 Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 5.26, 5.33, 6.10 y 6.15.

- c) publicidad insuficiente o falta de publicidad de las licitaciones, o de las decisiones de adjudicación;
- d) utilización inapropiada de especificaciones técnicas y criterios de selección que limitan la competencia;
- e) uso de métodos irregulares para evaluar las ofertas;
- f) incumplimiento del principio de igualdad de trato de los licitadores durante el procedimiento de adjudicación;
- g) cambios sustanciales en las condiciones contractuales una vez adjudicada la licitación;
- h) insuficiencias en la documentación (documentos de licitación, procedimientos de evaluación).

## ¿Qué procedimiento debe seguirse y cuáles han sido las anteriores recomendaciones del Tribunal?

### 16

La experiencia del Tribunal en el control de procedimientos de contratación pública indica que los problemas recurrentes de incumplimiento, que dan lugar a errores significativos que afectan a la legalidad y regularidad de las operaciones, están relacionados con la deficiente aplicación de la normativa vigente y que todavía existe un margen de mejora considerable en su aplicación.

### 17

Las sucesivas evaluaciones llevadas a cabo en nombre de la Comisión reflejan la necesidad de simplificar las normas de contratación pública de la UE. Sin embargo, las nuevas directivas (que deberán aplicarse en los próximos veinticuatro meses)<sup>14</sup> introducen requisitos de que los órganos de contratación examinen las cuestiones sociales y medioambientales en su política de adquisición. La nueva legislación simplifica los procedimientos para los órganos de contratación, pero puede ser más difícil de implantar si se aplican los principios de igualdad de trato y de transparencia, e introducirá además cierta subjetividad y una mayor complejidad en la aplicación de la normativa sobre cuestiones sociales y medioambientales que dependerá de su interpretación.

### 18

La Comisión podría desempeñar un papel en la recopilación y la difusión de buenas prácticas tanto dentro como fuera de la UE, con el fin de que los responsables políticos de los Estados miembros puedan aprender unos de otros y podría facilitar la creación de redes y la coordinación entre los Estados miembros sobre este tema.

14 Las propuestas de diciembre de 2011 fueron acordadas por el Consejo en junio de 2013 y aprobadas por el Parlamento Europeo el 15 de enero de 2014 [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 65); Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO L 94 de 28.3.2014, p. 1); Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO L 94 de 28.3.2014, p. 243)].

## Lecturas recomendadas/Informes y dictámenes del Tribunal de Cuentas

- Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, sección IV, contratación pública [COM(2014) 38 final de 3 de febrero de 2014].
- Dictamen nº 4/2011 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE.
- Resumen de la evaluación del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre contratación pública ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/executive-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf))
- Sitio web de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios
- Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2012, capítulos 1, 5 y 6
- Oficina Europea de Lucha contra el Fraude: banderas rojas en el procedimiento de contratación pública/sistemas de fraude

## Más información

Para obtenerla puede ponerse en contacto con el encargado de prensa del Tribunal:  
E-mail: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu)

El presente análisis panorámico ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 25 de julio de 2014.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas:**

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### **Publicaciones de pago:**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago:**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

