

## III

*(Actos preparatorios)*

## TRIBUNAL DE CUENTAS

**DICTAMEN N.º 1/2021***(con arreglo al artículo 322 del TFUE)***sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit***[COM(2020) 854 final]**(2021/C 101/01)*

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
Introducción	1-7	2
Primera parte: Observaciones generales	8-14	4
Arquitectura de la Reserva de Adaptación al Brexit	8-12	4
Auditoría y rendición de cuentas	13-14	5
Segunda parte: Comentarios específicos	15-23	5
Período de admisibilidad	15-16	5
Cálculo de la prefinanciación	17	5
Admisibilidad de los gastos	18	6
Metodología de muestreo	19	6
Impuesto sobre el valor añadido	20	6
Declaración de fiabilidad	21	6
Evaluación y elaboración de informes	22-23	6

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular su artículo 322,

Vista la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la Reserva de Adaptación al Brexit, presentada por la Comisión el 25 de diciembre de 2020 («la propuesta»),

Vistas las solicitudes del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de enero de 2021, de elaboración de un dictamen sobre la mencionada propuesta,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 <sup>(1)</sup> («el Reglamento Financiero»)

Visto el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica <sup>(2)</sup> (el «Acuerdo de Retirada»),

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

### Introducción

1. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se retiró de la Unión Europea el 1 de febrero de 2020, cuando entró en vigor el Acuerdo de Retirada. Dicho Acuerdo establecía un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020 y garantizaba el mantenimiento de las condiciones existentes hasta ese momento para los ciudadanos, los consumidores y las empresas, tanto en la UE como en el Reino Unido.

2. Ambas partes celebraron un nuevo Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y el Reino Unido <sup>(3)</sup> el 24 de diciembre, lo que supone que, a partir del 1 de enero de 2021, la UE y el Reino Unido constituyen actualmente dos mercados independientes y dos espacios jurídicos y normativos distintos. Se han creado barreras al comercio de bienes y servicios y a la movilidad transfronteriza con consecuencias para la administración pública, las empresas, los ciudadanos y las partes interesadas de ambas partes.

3. En las conclusiones de esta reunión especial celebrada del 17 al 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo anunció el establecimiento de un nuevo instrumento especial, la Reserva de Adaptación al Brexit (la «Reserva»), con una dotación total de 5 000 millones de euros en precios de 2018. El Consejo Europeo instó a la Comisión a que presentara una propuesta de Reglamento.

4. La Comisión presentó su propuesta en diciembre de 2020. El objetivo de la Reserva es apoyar a los Estados miembros, regiones y sectores más afectados por la retirada del Reino Unido y mitigar así los efectos adversos en la cohesión económica, social y territorial. Todos los Estados miembros pueden optar al apoyo de la Reserva.

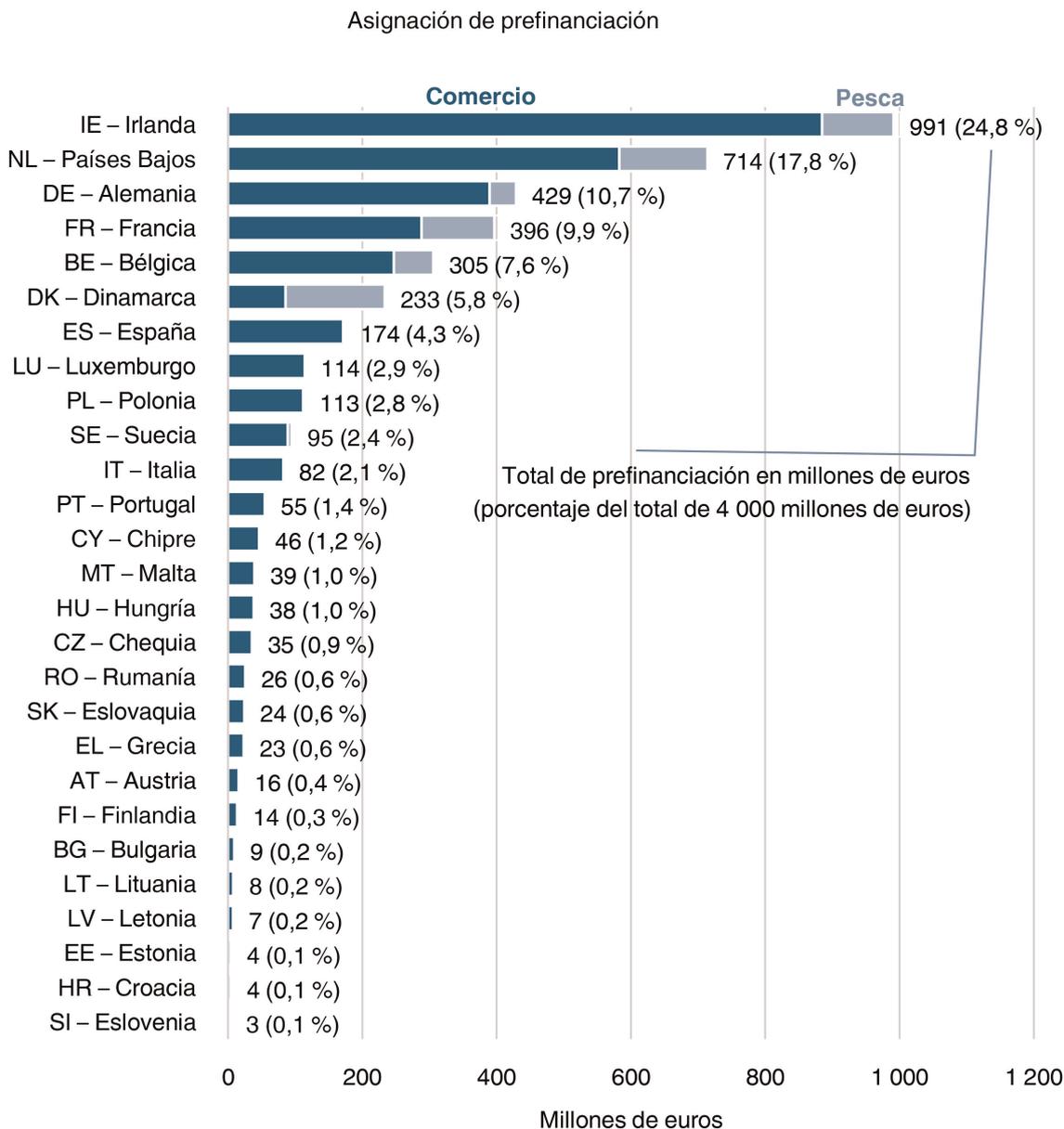
<sup>(1)</sup> DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

<sup>(2)</sup> DO C 384 I de 12.11.2019, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO L 444 de 31.12.2020, p. 14.

5. Está previsto que la Reserva se active en dos rondas de asignaciones: la primera en 2021 en forma de prefinanciación sustancial por valor de 4 000 millones de euros. La metodología para distribuir el porcentaje de prefinanciación de cada Estado miembro se basará en dos factores: el comercio con el Reino Unido y el pescado capturado en la zona económica exclusiva del Reino Unido <sup>(4)</sup>. En la **ilustración 1** se muestra cómo se repartirá la prefinanciación entre los Estados miembros utilizando esa metodología.

Ilustración 1  
Asignación de prefinanciación (criterios de comercio y pesca)



Fuente: Comisión Europea.

6. Los Estados miembros tendrán hasta el 30 de septiembre de 2023 para solicitar una contribución financiera de la Reserva. El importe restante de 1 000 millones de euros cubrirá cualquier gasto admisible que supere el importe abonado en concepto de prefinanciación, pero dentro de los límites de los recursos disponibles totales. Las contribuciones adicionales de la Reserva se abonarán principalmente en 2024.

<sup>(4)</sup> Anexo I de la propuesta.

7. Con arreglo a la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria <sup>(5)</sup>, y el Parlamento Europeo <sup>(6)</sup> y el Consejo <sup>(7)</sup> le han pedido que emita un Dictamen. El presente Dictamen es una respuesta a esa petición y su objetivo es contribuir al examen de los legisladores de la propuesta de la Comisión. Para ello, proporcionamos comentarios generales y específicos en los que, entre otras cosas, destacamos las principales cuestiones tratadas y los riesgos asociados.

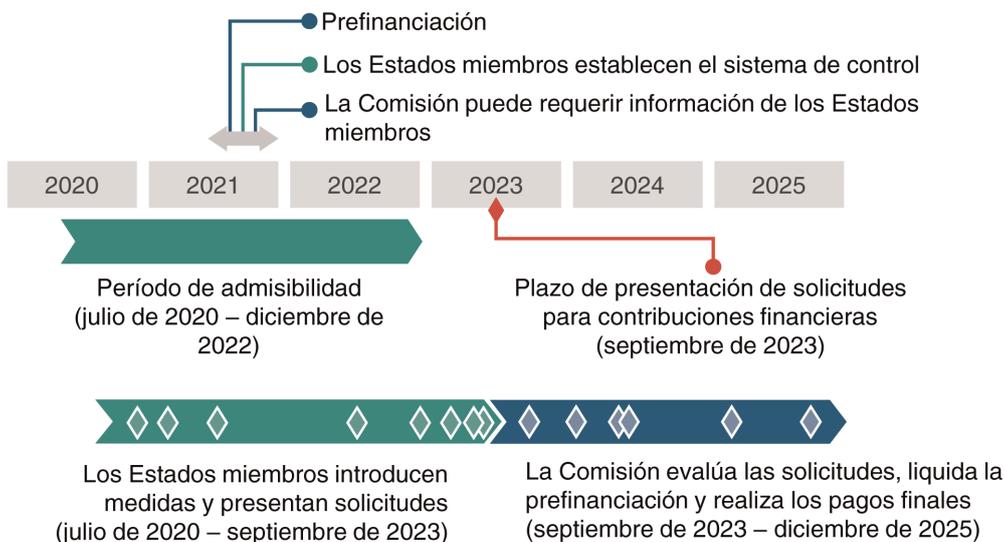
### Primera parte: Observaciones generales

#### Arquitectura de la Reserva de Adaptación al Brexit

8. La propuesta establece que el período de referencia (en lo sucesivo denominado «período de admisibilidad») para aplicar medidas para mitigar las consecuencias adversas de la retirada del Reino Unido estará comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 31 de diciembre de 2022. Los Estados miembros tendrían hasta el 30 de septiembre de 2023 para presentar las solicitudes de contribución financiera y deberán detallar el gasto público total realizado durante el período de admisibilidad <sup>(8)</sup>. Las solicitudes estarán acompañadas de un informe de ejecución que describa las medidas de mitigación adoptadas y cómo se ejecutaron, así como una declaración de fiabilidad y una opinión de auditoría independiente que cubra todo el período de admisibilidad. Basándose en esta información, solo entonces la Comisión evaluará la admisibilidad y adecuación de las medidas elegidas, lo cual constituye una excepción al enfoque anual aplicado a los fondos en régimen de gestión compartida <sup>(9)</sup>. En la **ilustración 2** se muestra este proceso con las fechas clave.

Ilustración 2

#### Calendario para la Reserva de Adaptación al Brexit



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

9. Los Estados miembros recibirán 4 000 millones de euros o el 80 % de los fondos de reserva mediante prefinanciación. Antes de recibir prefinanciación, los Estados miembros deben notificar a la Comisión qué organismos serán responsables de la gestión y control de la Reserva, y a qué organismo se debe abonar la prefinanciación. Aunque el nivel de prefinanciación fijado es inusualmente elevado, permite a los Estados miembros reaccionar rápidamente ante la situación excepcional y tiene en consideración el hecho de que los pagos del saldo final no se realizarán hasta el final de 2023 como pronto.

<sup>(5)</sup> Artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>(6)</sup> Parlamento Europeo – D300288 (20.1.2021).

<sup>(7)</sup> Consejo – SGS 21/000201 (20.1.2021).

<sup>(8)</sup> Artículo 9 de la propuesta.

<sup>(9)</sup> Artículo 7, apartado 4: «No obstante lo dispuesto en el artículo 63, apartados 5, 6 y 7, del Reglamento Financiero, los documentos a que se refieren dichas disposiciones se presentarán una vez, de conformidad con el artículo 10 del presente Reglamento».

10. La arquitectura de la propuesta cumplirá el objetivo de conceder flexibilidad a los Estados miembros. Poner a disposición de los Estados miembros importes significativos de la Reserva a través de la prefinanciación permitirá a estos reaccionar rápidamente ante las circunstancias cambiantes y contrarrestar los efectos negativos del Brexit con más eficacia. La propuesta establece ámbitos generales en los que se podrá utilizar la financiación sin aportar una definición de los mismos, pero los Estados miembros tendrían discrecionalidad en cuanto a los tipos de proyectos o medidas que deseen financiar <sup>(10)</sup>.

11. La flexibilidad aportada por la Reserva, en particular la ausencia de un requisito de que los Estados miembros informen oficialmente a la Comisión sobre las regiones, áreas y sectores que pueden resultar más afectados y definir qué medidas se financiarán antes de la asignación de prefinanciación, presenta una serie de riesgos asociados a la incertidumbre. La Reserva podría utilizarse para apoyar medidas que en realidad no sean admisibles, y, por consiguiente, la Comisión no reembolsaría posteriormente los costes a los Estados miembros. Además, es posible que las medidas elegidas no sean óptimas ni logren su objetivo previsto.

12. La propuesta exige que los Estados miembros confirmen que han elaborado descripciones de sus sistemas de gestión y control <sup>(11)</sup>. Los Estados miembros pueden recurrir a organismos designados y a sistemas creados existentes para la ejecución de los fondos de la UE con fines de gestionar la reserva. Cuando los Estados miembros deciden crear nuevos sistemas existe el riesgo de que estos no sean eficaces. La Comisión debería, en las primeras fases del período de admisibilidad, evaluar su adecuación para contribuir a la protección de los intereses financieros de la UE.

#### *Auditoría y rendición de cuentas*

13. La propuesta establece que un organismo de auditoría independiente en cada Estado miembro debe auditar el sistema de gestión y control y realizar auditorías de las medidas financiadas <sup>(12)</sup>. El organismo de auditoría sería así un actor fundamental para proporcionar garantías a la Comisión de que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros funcionan de forma eficaz y de que los gastos son legales y regulares. Sin embargo, la propuesta carece de detalles y definiciones claras sobre algunos elementos importantes, como la metodología de muestreo y la cuantificación y corrección de errores.

14. Esta falta de claridad tal vez no garantice un enfoque de auditoría coherente y comparable en todos los Estados miembros, lo que reduce las garantías que podría obtener la Comisión del trabajo y los dictámenes de auditoría de los mismos.

### **Segunda parte: Comentarios específicos**

#### *Período de admisibilidad*

15. En la propuesta se afirma que el período de admisibilidad para la aplicación de las medidas está comprendido entre julio de 2020 y diciembre de 2022 <sup>(13)</sup>. La Comisión tuvo en consideración que la propuesta forma parte de la preparación para el final del período transitorio y se basa en el trabajo realizado por la UE y los Estados miembros en el contexto de las medidas de preparación adoptadas durante las negociaciones del Brexit y lo complementa <sup>(14)</sup>.

16. El período de admisibilidad debería facilitar el objetivo de utilizar la Reserva para apoyar las medidas de preparación y ayudar a mitigar el impacto económico de la retirada del Reino Unido. Sin embargo, la propuesta no identifica con claridad la justificación del período de admisibilidad elegido ni examina su idoneidad con respecto a los objetivos planteados.

#### *Cálculo de la prefinanciación*

17. La metodología elegida y aplicada por la Comisión para calcular el porcentaje de prefinanciación de los Estados miembros se basa en dos factores: el comercio con el Reino Unido y el pescado capturado en las aguas del Reino Unido. Mediante esta metodología, la Comisión tiene previsto producir la mejor estimación del impacto del Brexit en los respectivos Estados miembros. No obstante, considerando las numerosas incertidumbres asociadas todavía al efecto de la retirada del Reino Unido, incluido el traslado de sectores económicos de actividad del Reino Unido a la UE, existe un riesgo de que el método de asignación elegido no refleje plenamente la exposición específica de la economía de un Estado miembro.

<sup>(10)</sup> Artículo 5 de la propuesta.

<sup>(11)</sup> Artículo 13, apartado 1, de la propuesta.

<sup>(12)</sup> Artículo 13, apartado 4, de la propuesta.

<sup>(13)</sup> Artículo 2, apartado 1, y artículo 5, apartado 2, de la propuesta.

<sup>(14)</sup> Considerando 7 de la propuesta.

### *Admisibilidad de los gastos*

18. La propuesta establece que los gastos serán admisibles si estos se realizan y abonan durante el período de admisibilidad<sup>(15)</sup>. Además, dispone que las contribuciones de la Reserva adoptarán la forma de reembolso de los costes admisibles efectivamente realizados y abonados por los Estados miembros al ejecutar las medidas<sup>(16)</sup>. En nuestra opinión, la propuesta permite distintas interpretaciones sobre la admisibilidad de los gastos. Por tanto, debería aclararse con mayor detalle que los costes deben ser realizados y abonados dentro del período de admisibilidad tanto por los organismos designados como por los receptores finales.

### *Metodología de muestreo*

19. La propuesta describe el proceso para auditar las medidas financieras y la correspondiente metodología de muestreo<sup>(17)</sup>. Cuando permite emplear un método de muestreo no estadístico, la propuesta establece que las unidades de muestreo deben cubrir una cierta proporción de la población para el ejercicio contable. Puesto que la auditoría de las medidas financiadas debería abarcar todo el período de admisibilidad, es decir, dos años y medio, la referencia al «ejercicio contable» no es coherente con la metodología general.

### *Impuesto sobre el valor añadido*

20. Con arreglo a la propuesta, la Reserva no financiará el impuesto sobre el valor añadido<sup>(18)</sup>. Acogemos con satisfacción el enfoque propuesto para la Reserva, que es conforme con la recomendación que formulamos por última vez en nuestro análisis rápido de casos de 2018 sobre el reembolso del IVA en el ámbito de cohesión. En dicho análisis recomendábamos que se excluyera el reembolso del IVA a los organismos públicos como forma de reducir el riesgo de errores en el gasto de cohesión y garantizar un mejor uso de los fondos de la UE desde la perspectiva de la buena gestión financiera<sup>(19)</sup>.

### *Declaración de fiabilidad*

21. La propuesta requería que los Estados miembros presentaran una declaración de fiabilidad, el dictamen de un organismo de auditoría independiente y un informe de ejecución (apartado 8) en el marco de sus solicitudes de contribución financiera de la Reserva<sup>(20)</sup>. Observamos que el modelo para la declaración de fiabilidad proporcionado en el anexo II de la propuesta no contiene una declaración de la persona encargada de gestionar la Reserva en la que confirme el correcto funcionamiento del sistema de control. El artículo 63, apartado 6, letra c), del Reglamento Financiero establece que esta declaración es obligatoria. La ausencia de dicha declaración limitaría la fiabilidad que podría proporcionar dicha declaración. También tendría repercusiones en la opinión de auditoría, que normalmente evalúa la exactitud de la declaración.

### *Evaluación y elaboración de informes*

22. Con arreglo a la propuesta, la Comisión llevará a cabo una evaluación de la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo de la Reserva<sup>(21)</sup>. Reconocemos que es importante encontrar el equilibrio correcto entre requisitos de seguimiento y exceso de carga administrativa en los Estados miembros, pero consideramos que las solicitudes de contribución financiera deben contener valores sobre indicadores de realización únicamente<sup>(22)</sup>. Aunque estos indicadores de realización son mensurables, como se señaló anteriormente, solo ofrecen información limitada sobre si una medida fue eficaz para abordar las consecuencias negativas de la retirada del Reino Unido<sup>(23)</sup>. Además, la propuesta no exige a los Estados miembros que establezcan metas para los indicadores mencionados anteriormente, por lo que será todavía más difícil realizar una evaluación significativa de la eficacia de la Reserva.

<sup>(15)</sup> Artículo 5, apartado 2, de la propuesta.

<sup>(16)</sup> Artículo 7, apartado 2, de la propuesta.

<sup>(17)</sup> Artículo 13, apartado 4, de la propuesta.

<sup>(18)</sup> Artículo 6, letra a), de la propuesta.

<sup>(19)</sup> Análisis rápido de casos: «Reembolso del IVA en el ámbito de cohesión: el uso de los fondos de la UE es proclive a error y no alcanza su nivel óptimo», noviembre de 2018.

<sup>(20)</sup> Artículo 10, apartados 1 y 2, de la propuesta.

<sup>(21)</sup> Artículo 16 de la propuesta.

<sup>(22)</sup> Anexo II de la propuesta.

<sup>(23)</sup> Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019, apartado 4.19: «Los indicadores de realizaciones están directamente asociados a las actividades financiadas por el presupuesto de la UE, pero ofrecen poca información sobre los avances en la consecución de los objetivos políticos».

23. De acuerdo con las directrices para la mejora de la legislación, solo se pueden proporcionar resultados sólidos y fiables mediante evaluaciones objetivas e independientes <sup>(24)</sup>. La propuesta establece que debe realizarse una evaluación completa de la Reserva, y que el informe resultante se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 30 de junio de 2027; no establece explícitamente que la evaluación sea independiente.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 25 de febrero de 2021.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

<sup>(24)</sup> SWD(2017) 350 final de 7 de mayo de 2017, p. 53.