

Equipo auditor

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

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II (presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, especializada en los ámbitos de gasto de inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión. La fiscalización fue dirigida por Oskar Herics, Miembro del Tribunal, y fue asistido por Margit Spindelegger, jefa de gabinete, Emmanuel Rauch, gerente principal, y Rafal Gorajski, jefe de tarea. El equipo auditor estuvo formado por Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu and Maciej Szymura. Eleonore von Bardeleben proporcionó asesoría jurídica. Richard Moore prestó apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger y Maciej Szymura.

ÍNDICE

	Apartado
Glosario	
Resumen	I - IX
Introducción	1 - 20
¿Qué es Jaspers?	1 - 5
¿Qué hace Jaspers?	6 - 14
Alcance y enfoque de la fiscalización	15 - 20
Observaciones	21 - 116
La insuficiente definición de los objetivos principales de Jaspers causó deficiencias en su funcionamiento	21 - 53
Los principales objetivos de Jaspers eran imprecisos y en parte contradictorios	22 - 27
Las funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas no estaban suficientemente claras	28 - 36
En muchos casos, Jaspers no orientó su asistencia con suficiente precisión	37 - 43
Se observaron insuficiencias considerables en la configuración de la nueva función de RCI para el período de programación 2014-2020	44 - 53
Jaspers tuvo repercusión en la calidad de los proyectos, pero no pudo incidir en la absorción	54 - 78
La asistencia generalmente integral de Jaspers contribuyó a la mejora de la documentación de los proyectos y a una aprobación más rápida de estos últimos	55 - 66
En general, Jaspers tuvo un impacto en la calidad de los grandes proyectos que auditó el Tribunal	67 - 74
Jaspers no pudo influir en la absorción de fondos de la UE en los proyectos auditados	75 - 78

El impacto de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros todavía no había dado lugar a una mayor independencia respecto de la asistencia de la iniciativa	79 - 85
Desde 2012, Jaspers ha prestado mayor atención al desarrollo de la capacidad administrativa de los Estados miembros	80 - 82
Los Estados miembros siguen deseosos de recibir apoyo de Jaspers para su capacidad administrativa	83 - 85
Las deficiencias considerables en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades de Jaspers ponen en riesgo el éxito del funcionamiento de la iniciativa	86 - 116
El Tribunal detectó deficiencias considerables en la planificación de las actividades de Jaspers	87 - 90
El Tribunal detectó deficiencias considerables en el seguimiento de las actividades de Jaspers	91 - 95
Las evaluaciones de Jaspers sugieren continuar, pero señalaron insuficiencias que había que subsanar	96 - 98
Solo se ha realizado un seguimiento limitado de cómo se utilizó realmente el asesoramiento de Jaspers	99 - 106
El Tribunal halló deficiencias en el seguimiento y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de Jaspers	107 - 111
El Tribunal detectó deficiencias en la eficiencia de Jaspers	112 - 116
Conclusiones y recomendaciones	117 - 138
Anexo I - Número de encargos de Jaspers durante los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, desglosados por tipo y estado del encargo	
Anexo II - Sinopsis de los encargos auditados	
Respuestas de la Comisión	

GLOSARIO

Análisis coste-beneficio (ACB): Técnica para comparar los costes previstos y los beneficios esperados asociados a la propuesta, que ayuda a los responsables políticos a tomar una decisión con conocimiento de causa sobre si ejecutarla o no.

Autoridad de gestión: Entidad pública nacional o territorial u otro organismo público o privado designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Se encarga de seleccionar los proyectos que deben financiarse, de supervisar su ejecución y de informar a la Comisión acerca de los aspectos financieros y de los resultados obtenidos.

Eficiencia: El principio de eficiencia se refiere a la óptima relación entre los medios empleados y las realizaciones obtenidas.

Entidad Fiscalizadora Superior (EFS): Organismo independiente encargado de examinar los ingresos y los gastos públicos. Existe una EFS en cada uno de los Estados miembros de la UE, y el Tribunal de Cuentas Europeo es la EFS de la UE.

Evaluación posterior a la presentación (EPP): Evaluación realizada por Jaspers, a petición de la Comisión, de la solicitud de gran proyecto presentada por un Estado miembro que no ha estado sujeta a un análisis cualitativo independiente de Jaspers.

Fondo de cohesión (FC): El Fondo de Cohesión tiene por objeto mejorar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la financiación de proyectos de medio ambiente y transportes en Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER): Fondo destinado a reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE): Grupo de cinco fondos diferenciados cuyo fin es reducir los desequilibrios regionales en la Unión Europea con marcos estratégicos establecidos para el período presupuestario del marco financiero plurianual (MFP) de siete años. Estos fondos son: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP).

Grandes proyectos escalonados: Grandes proyectos incompletos del anterior período de programación cuya parte pendiente, que debe ser identificable desde el punto de vista financiero y físico, se ha transferido al período de programación 2014 2020.

Grandes proyectos: Proyectos de infraestructuras a gran escala en los sectores de transporte, medio ambiente y otros como la cultura, la educación, la energía o las TIC, que a menudo revisten una importancia estratégica para la UE y, por lo tanto, están sujetos a un procedimiento específico de aprobación por parte de la Comisión. Comprenden una serie de obras, actividades o servicios económicamente indivisibles que cumplen una función técnica precisa y tienen objetivos claramente definidos. El Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) establece que los grandes proyectos son aquellos cuyo coste admisible total (coste total durante el período de programación 2007-2013) evaluado al determinar la contribución de los fondos supera los 50 millones de euros. Durante el período de programación 2014-2020, el umbral se elevó a 75 millones de euros en el caso de los proyectos que promuevan el transporte sostenible y eliminen cuellos de botella en las infraestructuras de red fundamentales.

Impacto: Consecuencias socioeconómicas a más largo plazo que pueden observarse transcurrido cierto tiempo tras la finalización de una intervención, y que pueden afectar a beneficiarios directos de esta o a beneficiarios indirectos (por ejemplo, disminución de los niveles de desempleo, mejoras en la calidad del agua, etc.).

Indicador: Variable sustitutiva mensurable, por ejemplo para un objetivo que proporciona información útil para evaluar el grado de consecución de dicho objetivo.

Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) Medio a través del cual la UE apoya reformas en los «países de la ampliación» con ayuda financiera y técnica. Los fondos del IAP van desarrollando las capacidades de los países a lo largo de todo el proceso de adhesión, permitiendo efectuar cambios graduales y positivos en la región.

Nota de finalización de la acción: Documento normalizado elaborado por Jaspers que resume el trabajo realizado en un proyecto y formula, en caso necesario, recomendaciones a las autoridades nacionales.

Plan de acción: Los planes de acción se elaboran para cada Estado miembro en colaboración con el Estado beneficiario en cuestión y la Comisión Europea para especificar el trabajo que Jaspers tiene previsto realizar. Desde el 1 de enero de 2014, todos los nuevos planes de acción se han convertido en planes progresivos, que comienzan con la firma de este documento una única vez para el período de programación 2014-2020. Seguirán siendo válidos durante todo el período 2014-2020 y serán objeto de modificaciones periódicas (adición o eliminación de proyectos) previo acuerdo entre las partes mediante un intercambio de cartas.

Política de cohesión: La política de cohesión constituye uno de los mayores ámbitos políticos en los que se gasta el presupuesto de la UE. Tiene por objetivo reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurar las zonas industriales en declive y diversificar las zonas rurales, y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Está financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

Programa Operativo (PO): Programa que establece las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro, además del modo de utilizar la financiación (cofinanciación pública y privada de la UE y nacional) durante un período determinado (generalmente de siete años) para financiar los proyectos. Estos proyectos deben ayudar a la consecución de una serie de objetivos fijados en el eje prioritario del programa operativo. El Estado miembro elabora un PO que ha de ser aprobado por la Comisión antes de que tengan lugar los pagos con cargo al

presupuesto de la UE. Solo pueden modificarse durante el período correspondiente si ambas partes están de acuerdo.

Realización: Lo que se produce o consigue con los recursos asignados a una intervención (por ejemplo, cursos de formación para jóvenes desempleados, número de depuradoras de aguas residuales o kilómetros de carreteras construidos, etc.).

Resultado: Un resultado es una consecuencia medible que se deriva, directa o indirectamente, de una relación de causa y efecto.

Revisión de calidad independiente (RCI): Evaluación de la solicitud de un gran proyecto realizada por un órgano independiente antes de que un Estado miembro la presente a la Comisión para su aprobación. Jaspers ejerce de revisor de calidad independiente para todos los países que solicitan su asistencia. La Comisión solo puede denegar la aprobación de la ayuda financiera cuando determina que existen insuficiencias significativas en el informe RCI.

RESUMEN

Sobre Jaspers

I. En 2005, la Comisión Europea decidió emprender una nueva iniciativa junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), conocida como «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas» (Jaspers), para ofrecer asesoramiento gratuito independiente a los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 o años posteriores con el fin de ayudarles a preparar propuestas de alta calidad de grandes proyectos de inversión para su financiación a través del Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la UE.

¿Cómo llevó a cabo la fiscalización el Tribunal?

II. El Tribunal evaluó si Jaspers había contribuido positivamente al desarrollo y la calidad general de los proyectos cofinanciados por la UE en los Estados miembros que apoyó, y si mejoró la capacidad administrativa de estos últimos.

III. La fiscalización del Tribunal abarcó cuatro Estados miembros: Croacia, Malta, Polonia y Rumanía. La fiscalización del Tribunal abarcó la ejecución de los tres programas de desmantelamiento desde 2006 hasta el final de 2016. En Croacia y Polonia, el Tribunal trabajó en colaboración con sus entidades fiscalizadoras superiores (EFS), que estaban auditando el impacto de Jaspers a escala nacional al mismo tiempo¹.

¿Qué constató el Tribunal?

IV. Había deficiencias en la definición de los objetivos principales y las funciones y responsabilidades de Jaspers, por lo cual, la iniciativa no orientó su asistencia con la

¹ Informe de la Oficina Fiscalizadora Superior de Polonia sobre el funcionamiento de la iniciativa Jaspers en Polonia, de octubre de 2016, e informe de la Oficina Fiscalizadora Estatal de Croacia sobre el impacto de la iniciativa programática Jaspers en las propuestas de proyectos presentadas por la República de Croacia para cofinanciación con fondos europeos, de mayo de 2017.

suficiente precisión. Aunque Jaspers se concibió como una iniciativa para el período de programación 2007-2013, pasó a ser una iniciativa a más largo plazo al ampliarse al período de programación 2014-2020. Jaspers no cuenta con unos objetivos cuantificables que indiquen que su finalidad se ha cumplido. Al inicio del período de programación 2014-2020, Jaspers también comenzó a apoyar proyectos escalonados y alentó a los Estados miembros a utilizar más su asistencia gratuita durante la fase de ejecución de proyectos; nada de ello era una prioridad.

V. Se observaron insuficiencias significativas en la configuración de la nueva función de revisión de calidad independiente (RCI) para el período de programación 2014-2020. La independencia funcional del servicio de RCI de Jaspers se vio menoscabada porque la misma persona se encargaba de la aprobación del trabajo de las divisiones de RCI y de asesoramiento. Además, en octubre de 2017, no se habían adoptado procedimientos que definieran los procesos de RCI en Jaspers. El Tribunal observó un elevado riesgo de falta de imparcialidad en relación con la función de asesoramiento de Jaspers. Por otra parte, aunque las RCI constituían una parte fundamental del proceso de aprobación de grandes proyectos por la Comisión, esta no participaba directamente en el modo en que los RCI se llevaban a cabo en la práctica, exponiéndose así al riesgo de que no se realizaran de la manera prevista.

VI. Jaspers contribuyó a una aprobación más rápida de los proyectos, y tuvo un impacto limitado en la calidad de estos últimos. Por otra parte, incidió favorablemente en la calidad de la documentación subyacente de los proyectos. El Tribunal constató además que la asistencia prestada por Jaspers era relativamente completa. En el período de programación 2007-2013, la Comisión necesitó en conjunto menos tiempo para aprobar grandes proyectos si habían recibido asistencia de Jaspers. Sin embargo, el Tribunal observó que Jaspers en general no pudo influir en la absorción de fondos europeos. En el período de programación 2014-2020, el Tribunal constató que había podido reducirse considerablemente la duración total del proceso necesario para aprobar grandes proyectos. Por último, el Tribunal observó que los grandes proyectos asistidos por Jaspers se habían visto afectados con menos

frecuencia por errores de legalidad y regularidad durante sus auditorías de cumplimiento de 2014 y 2015.

VII. El impacto de Jaspers en la capacidad administrativa todavía no se tradujo en un mayor grado de independencia con respecto a su asistencia. En general, las autoridades nacionales y los beneficiarios de los proyectos afirmaron que Jaspers había tenido un impacto positivo en su capacidad administrativa, aunque algunos de ellos declararon que seguían dependiendo mucho de su asistencia. El Tribunal no encontró pruebas que confirmasen si se había materializado realmente esta mejora de la capacidad administrativa y constató que Jaspers había ido prestando con el tiempo mayor atención al refuerzo de capacidades administrativas de los Estados miembros.

VIII. Las circunstancias expuestas, combinadas con deficiencias considerables en el seguimiento de las actividades de Jaspers, comprometen el buen funcionamiento de la iniciativa, especialmente en términos de eficiencia y eficacia. El BEI no se mostraba dispuesto a facilitar información sobre los costes reales de Jaspers y la Comisión solo pudo demostrar parcialmente la plausibilidad de los costes estándar de Jaspers utilizados hasta 2014 para el personal facilitado por el BEI.

Recomendaciones del Tribunal

IX. La Comisión debería:

- a) asumir un mayor control de la planificación estratégica de Jaspers, incluidos todos sus tipos de actividades, teniendo en cuenta que Jaspers se concibió inicialmente como iniciativa temporal y, por lo tanto, posibilitando su eliminación progresiva si se han cumplido sus objetivos principales;
 - b) tomar medidas inmediatas para reducir el elevado riesgo de falta de imparcialidad cuando Jaspers lleva a cabo RCI para evaluar proyectos a los que ha prestado apoyo consultivo;
-

- c) obtener pleno acceso a la documentación pertinente para verificar la calidad de los procedimientos de RCI de Jaspers;
 - d) orientar la asistencia de Jaspers en función de la fase de desarrollo del proyecto y seguir centrando la atención en la prestación de servicios de asesoramiento para grandes proyectos;
 - e) integrar las actividades de Jaspers en su propia estrategia de asistencia técnica, con el objetivo de mejorar la coordinación con Jaspers a la hora de llevar a cabo actividades permanentes (frente a actividades puntuales) para desarrollar la capacidad administrativa de los Estados miembros; ajustar el papel, la naturaleza y la intensidad de las actividades de refuerzo de capacidades de Jaspers en los Estados miembros con el tiempo, a fin de incentivarles a alcanzar un nivel suficiente y sostenible de capacidad administrativa;
 - f) implantar un sistema integral de seguimiento del grado en que se han cumplido los objetivos a corto y largo plazo de Jaspers y velar por que sus futuras evaluaciones sean suficientemente completas y extraer conclusiones sobre la consecución de sus principales objetivos; tomar medidas para optimizar la eficiencia y la eficacia de Jaspers y velar por que sus costes sean razonables y reflejen los verdaderos costes en los que se ha incurrido.
-

INTRODUCCIÓN

¿Qué es Jaspers?

1. Los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 o años posteriores pudieron beneficiarse de grandes importes de financiación a través del Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional². Rumanía, Bulgaria y Croacia también recibieron ayuda financiera de la UE a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) hasta su adhesión a la UE.

Al mismo tiempo, las administraciones de estos países disponían tan solo de una capacidad limitada para gestionar los fondos europeos y preparar y ejecutar proyectos de acuerdo con los requisitos de la UE.

2. Para responder a insuficiencia, la Comisión Europea decidió emprender, junto con el BEI, una nueva iniciativa destinada a ofrecer asesoramiento técnico a los Estados miembros citados. En 2006 se acordó un memorando de entendimiento entre la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), y posteriormente el KfW, para establecer la iniciativa, conocida como «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas» (Jaspers), cuyo objetivo era ofrecer asesoramiento gratuito e independiente para ayudar a los Estados miembros a preparar «grandes proyectos» de alta calidad y necesitados de inversiones considerables para que recibieran cofinanciación de la UE. Este asesoramiento consistía, por ejemplo, en estudios de viabilidad, análisis costes-beneficios y cuestiones medioambientales (véase el **apartado 57**).

3. Inicialmente se previó que Jaspers funcionase solo en el período de programación 2007-2013 y estuviese abierto únicamente a los Estados miembros que se adhirieron a la UE

² En el período de programación 2014- 2020 se crearon los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos que incluyen, entre otros, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

en 2004 y años posteriores³. Sin embargo, con arreglo a un acuerdo marco de asociación firmado en 2014⁴, sus actividades se prorrogaron para abarcar asimismo el período de programación 2014-2020 (incluido un nuevo mandato para el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)⁵. También se abrió a todos los Estados miembros y países candidatos, siempre que estuviesen disponibles los recursos necesarios.

4. La iniciativa de asistencia técnica Jaspers está gestionada por un departamento específico, el departamento Jaspers, perteneciente al BEI, que cuenta con una plantilla de aproximadamente 124 personas⁶. Su sede se encuentra radicada en Luxemburgo en las dependencias del BEI, a la que se suman tres centros regionales en Varsovia, Viena y Bucarest y una oficina en Bruselas. Jaspers está financiado conjuntamente por el BEI, la Comisión a través del presupuesto de la UE, y el BERD⁷. Los tres socios votan unánimemente para tomar decisiones estratégicas sobre la dirección y la supervisión de la iniciativa en el Comité Directivo de Jaspers, bajo la presidencia de la Comisión.

5. El coste real de Jaspers, desde que comenzó a funcionar en 2006 hasta finales de 2016, ascendió a 284,2 millones de euros. Alrededor del 79 % del coste total de Jaspers (en torno a 223,5 millones de euros) se financió con cargo al presupuesto de la UE. Véase el **cuadro 1** para mayor información. La contribución restante fue aportada por los demás socios en forma de efectivos asignados a Jaspers.

³ Grecia recibió asistencia de Jaspers desde 2013 como excepción.

⁴ Acuerdo marco de asociación para la gestión del mecanismo de asistencia técnica de Jaspers 2014-2020, acordado entre la Comisión Europea y el BEI en noviembre de 2014.

⁵ También hubo un mandato para el IPA II.

⁶ Cifra válida a 31 de diciembre de 2016.

⁷ El Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) era el cuarto miembro fundador inicialmente, pero no prorrogó su participación al período de programación 2014-2020. El BERD ha decidido retirarse de la iniciativa con efecto a partir de julio de 2017.

Cuadro 1 - Coste real (basado en gran medida en costes unitarios) y plantilla (final de año) de Jaspers hasta 2016

Año	Coste real de Jaspers ¹	Contribución de la Comisión ¹	Porcentaje de cofinanciación de la Comisión	Plantilla [ETC]
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	-	15
2007	17,8	13,2	74%	56
2008	21,2	16,0	75%	61
2009	23,5	17,1	72%	77
2010	30,2	23,4	77%	88
2011	32,0	26,5	83%	89
2012	30,4	24,2	80%	91
2013	31,6	23,1	73%	87
2014	28,9	21,8	75%	96
2015	32,4	25,7	79%	116
2016	36,0	28,8	80%	124
Total	284,2	223,5	79%	-

¹ Millones de euros.

Nota: Según los informes anuales de Jaspers, en 2006 no se soportaron costes reales Sin embargo, la Comisión efectuó pagos a Jaspers durante 2006. Las cifras no incluyen las los mandatos de Jaspers para el IPA y el MCE.

Fuente: Análisis de los informes anuales de Jaspers realizado por el TCE y respuestas de la Comisión.

¿Qué hace Jaspers?

6. Cada tarea individual de Jaspers se conoce como «encargo». Los encargos adoptan las siguientes formas principales:

- apoyo individual a grandes proyectos y proyectos de menor tamaño (véase el **apartado 7**), incluido el apoyo temporal a grandes proyectos escalonados (véase el **apartado 40**);
- apoyo transversal (véase el **apartado 8**);
- medidas de refuerzo de capacidades (véase el **apartado 9**);
- funciones de revisión (véase el **apartado 10**):
 - análisis cualitativos independientes (RCI);
 - evaluaciones posteriores a la presentación (EPP).

7. El principal objetivo estratégico de Jaspers es prestar apoyo individual en la fase más temprana posible del desarrollo de un proyecto, ayudando a los Estados miembros beneficiarios a prepararlo para su financiación mediante subvenciones con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión⁸. En la práctica, Jaspers puede prestar apoyo en cualquier fase de la vida de un proyecto, desde la concepción hasta la aprobación y, excepcionalmente, después en la fase de ejecución. La mayoría de los encargos están relacionados con grandes proyectos: proyectos cuyo coste supera un umbral definido⁹, que requieren la aprobación de la Comisión. Jaspers también puede apoyar proyectos de menor tamaño aprobados por los Estados miembros, especialmente si presentan un valor estratégico específico.

8. El apoyo transversal puede adoptar la forma de asesoramiento a grupos de proyectos distintos pero relacionados entre sí y ejecutados en uno o más Estados miembros, o también la forma de asesoramiento estratégico a autoridades de los Estados miembros.

9. En 2011, Jaspers creó una plataforma de contactos dedicada a medidas de refuerzo de capacidades, que organiza cursos de formación y encuentros profesionales con el objetivo de mejorar la capacidad de las autoridades de los Estados miembros para elaborar proyectos conformes a la normativa de la UE, y difundir buenas prácticas.

⁸ Memorando de entendimiento de 2006.

⁹ En el período de programación 2007-2013, de conformidad con el artículo 39 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25), cuando el coste total del proyecto supere los 50 millones de euros.

En el período de programación 2014-2020, de conformidad con el artículo 100 del Reglamento n.º 1303/2013 sobre disposiciones comunes, cuando el coste total admisible supere los 50 millones de euros, y 75 millones de euros en el caso de operaciones que contribuyan a promover el transporte sostenible y eliminar cuellos de botella en infraestructuras de red fundamentales.

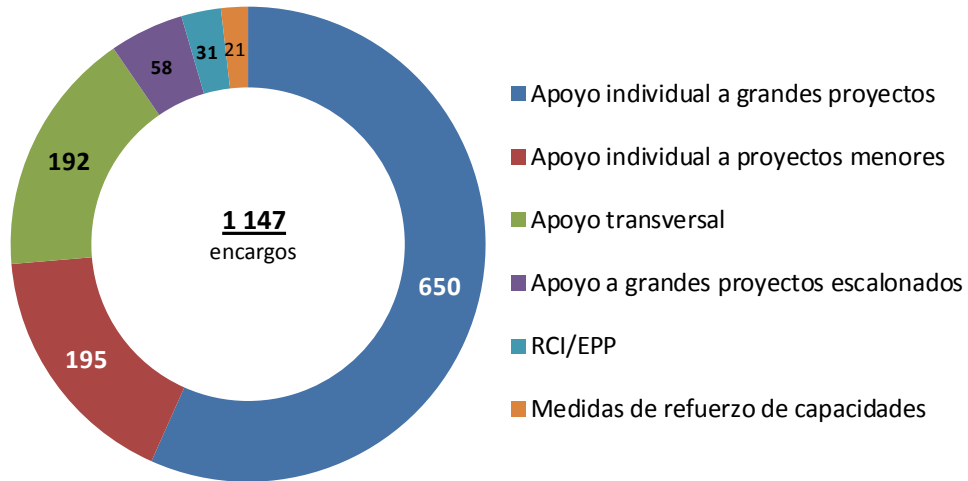
10. En 2015, Jaspers también comenzó a revisar solicitudes de grandes proyectos en el marco del procedimiento de la Comisión para la aprobación de este tipo de proyectos. Las revisiones pueden adoptar la forma de RCI (véanse los **apartados 44 a 52**), que corren a cargo de una división con sede en Bruselas que las realiza a petición de los Estados miembros, según se establece en el Reglamento sobre disposiciones comunes¹⁰. Desde 2015, Jaspers también puede facilitar revisiones en forma de EPP a petición de la Comisión, no de un Estado miembro. El alcance de las EPP es más limitado que el de los RCI. También pueden realizarse RCI y EPP de grandes proyectos que ya han recibido asesoramiento de Jaspers antes de presentar la solicitud.

11. Entre el inicio de sus actividades en 2006 y finales de 2016, Jaspers completó 1 147 encargos. Alrededor de dos tercios de ellos correspondían a grandes proyectos.

La **ilustración 1** detalla el número de encargos finalizados, desglosados por categoría.

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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 la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

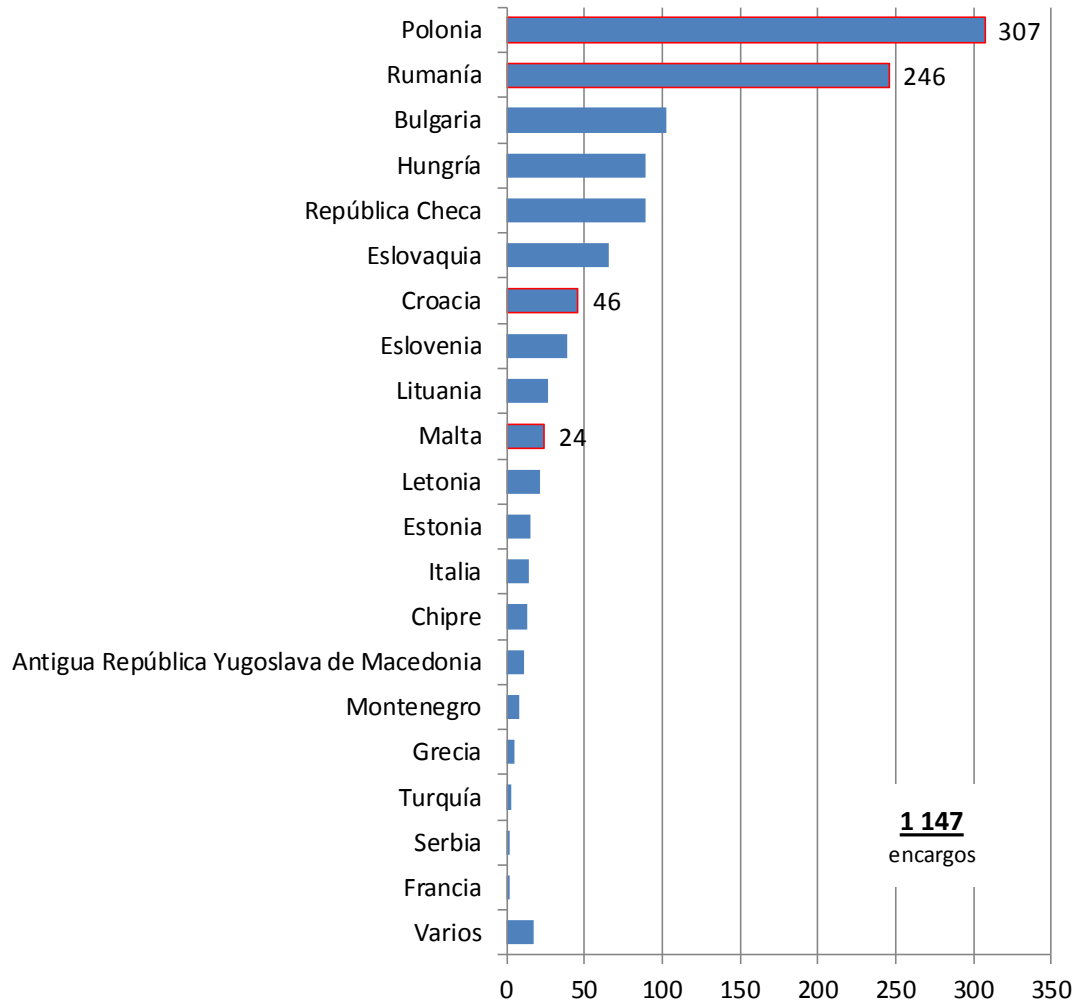
Ilustración 1 - Encargos finalizados de Jaspers por categoría (2006 2016)



Fuente: TCE, a partir de los datos facilitados por Jaspers (a 31 de diciembre de 2016).

12. Casi el 50 % de los encargos finalizados de Jaspers se trataban de actividades en Polonia (307) y Rumanía (246). La **ilustración 2** muestra el número de encargos de Jaspers en cada Estado miembro.

Ilustración 2 - Encargos finalizados de Jaspers por Estado miembro



Fuente: TCE, a partir de los datos facilitados por Jaspers (a 31 de diciembre de 2016).

13. Entre 2006 y diciembre de 2016, la Comisión aprobó 963 grandes proyectos correspondientes al período de programación 2007-2013¹¹. De ellos, 511 (alrededor del 53 %) fueron apoyados por Jaspers. El importe total invertido en estos proyectos se situó en torno a los 77 600 millones de euros y la contribución de la UE ascendió a 46 200 millones de euros.

¹¹ Según la Comisión, en 2017 había adoptado decisiones positivas sobre 970 grandes proyectos del período de programación 2007-2013.

14. El número de encargos de Jaspers durante los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, desglosados por categoría y estado del encargo, se presenta en el **anexo I**.

Alcance y enfoque de la fiscalización

15. El objetivo de la fiscalización era evaluar si Jaspers había contribuido positivamente a los proyectos cofinanciados por la UE en los Estados miembros.

Para ello, el Tribunal se centró en tres aspectos diferentes. En primer lugar, examinó el marco institucional de Jaspers, cómo se administraba y el alcance de sus actividades. A este respecto, no auditó las propias actividades de préstamo del BEI relacionadas con los proyectos asistidos por Jaspers¹². En segundo lugar, comprobó el impacto real de las actividades de Jaspers en los proyectos seleccionados y en la capacidad administrativa de los Estados miembros. Por último, analizó los sistemas implantados a distintos niveles para el seguimiento y la evaluación del trabajo y la eficiencia y eficacia de Jaspers.

16. La fiscalización abarcó el período desde que Jaspers comenzó a funcionar en 2006 hasta finales de 2016 y, por tanto, incluye encargos de los dos períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020. Cuando era procedente, el Tribunal también tuvo en cuenta información relativa al período transcurrido hasta agosto de 2017 proporcionada por la Comisión y el BEI.

17. El Tribunal llevó a cabo su trabajo de auditoría en la Comisión, en el departamento de Jaspers del BEI y el Comité Directivo de Jaspers, y en cuatro Estados miembros seleccionados: Croacia, Malta, Polonia y Rumanía. El Tribunal seleccionó a estos Estados miembros basándose en la asistencia de Jaspers que habían recibido, su distribución geográfica y su nivel de experiencia en la utilización de fondos de la UE.

18. La fiscalización del Tribunal se basó, en particular, en las siguientes fuentes de evidencia:

¹² Con arreglo al artículo 287, apartado 3, del TFUE, las atribuciones de fiscalización del Tribunal con respecto a las actividades del BEI se limitan a su gestión de los gastos y los ingresos del presupuesto de la UE.

- entrevistas con funcionarios y beneficiarios a nivel nacional y europeo;
- un análisis de la documentación y los datos facilitados por organismos nacionales, el departamento Jaspers del BEI y la Comisión;
- un examen de una muestra de 28 encargos individuales de proyectos (que comprenden 25 correspondientes a grandes proyectos y 3 a proyectos de menor envergadura) y 9 encargos transversales de Jaspers (*anexo II*); la selección de la muestra se centró en encargos finalizados¹³;
- un examen de 343 notas de finalización de la acción correspondientes a encargos en los cuatro Estados miembros visitados;
- un análisis de los resultados del propio ejercicio de auditoría de cumplimiento del Tribunal efectuado en 2014 y 2015 y relativo a grandes proyectos.

19. Además, el Tribunal examinó el informe final de auditoría de grandes proyectos en la DG Política Regional y Urbana, publicado en octubre de 2017 por el servicio de auditoría interna de la Comisión, que incluía un examen de los procesos y controles establecidos por dicha Dirección General para aprobar y supervisar grandes proyectos en el período de programación 2014-2020 y abarcaba, entre otras, la función de RCI de Jaspers.

20. Durante las partes de la fiscalización correspondientes a Croacia y Polonia, el Tribunal cooperó con las entidades fiscalizadores superiores (EFS) de estos dos países, que estaban auditando al mismo tiempo el impacto de Jaspers a escala nacional¹⁴. La cooperación incluyó

¹³ De los encargos de la muestra, 29 pertenecían al período de programación 2007-2013 y ocho al período 2014-2020 (véase el anexo II y para la totalidad de la población, el anexo I).

¹⁴ Informe de la Oficina Fiscalizadora Superior de Polonia sobre el funcionamiento de la iniciativa Jaspers en Polonia, de octubre de 2016, e informe de la Oficina Fiscalizadora Estatal de Croacia sobre el impacto de la iniciativa programática Jaspers en las propuestas de proyectos presentadas por la República de Croacia para cofinanciación con fondos europeos, de mayo de 2017.

intercambios de puntos de vista sobre el enfoque y la metodología de auditoría y debates sobre los resultados principales del trabajo de auditoría realizado en cada país.

OBSERVACIONES

La insuficiente definición de los objetivos principales de Jaspers causó deficiencias en su funcionamiento

21. El Tribunal considera que unos objetivos estratégicos de máximo nivel definidos adecuadamente e inequívocos constituyen una base sólida para orientar los recursos de Jaspers a los ámbitos más importantes. También son importantes para las posteriores actividades de seguimiento y evaluación de Jaspers y para determinar los ámbitos donde es necesario apoyo adicional. El Tribunal considera asimismo esencial definir claramente las funciones y responsabilidades para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, evitar solapamientos y garantizar la imparcialidad cuando sea relevante. Para ello, evaluó el marco institucional de Jaspers cuando se creó en 2006 y cuando se prorrogó en 2014.

Los principales objetivos de Jaspers eran imprecisos y en parte contradictorios

22. Jaspers se concibió inicialmente como una iniciativa para el período de programación 2007-2013. La idea detrás de Jaspers se describió por primera vez en un documento de reflexión publicado en 2005¹⁵, en el que se indicaba que se daría prioridad para recibir apoyo de Jaspers a los grandes proyectos de los Estados miembros que se habían adherido a la Unión Europea en 2004 y años posteriores, así como de Grecia, España y Portugal¹⁶.

¹⁵ Versión final de 6 de septiembre de 2005.

¹⁶ Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia y los países en vías de adhesión Bulgaria, Croacia y Rumanía. Grecia, España y Portugal se mencionaban en el documento de reflexión de 2005, pero no se incluyeron en el memorando de entendimiento de 2006. La asistencia a Grecia comenzó en 2013 (sin modificaciones en el memorando de entendimiento de 2006).

23. El documento de reflexión señalaba igualmente que la Comisión y el BEI revisarían el funcionamiento de Jaspers después de los dos primeros años para decidir su futura orientación estratégica, puesto que no era posible prever con precisión la futura demanda cuando Jaspers comenzó a funcionar. Aunque el enfoque general contemplado en el documento de reflexión se trasladó al memorando de entendimiento de 2006 (véanse los **apartados 2 y 3**), algunos aspectos fueron prácticamente pospuestos. Uno de ellos fue la atención prestada al refuerzo de capacidades administrativas de los Estados miembros. Otro fue el compromiso de realizar una revisión después de dos años de funcionamiento.

24. El objetivo estratégico general de Jaspers descrito en el memorando de entendimiento de 2006 era ayudar a los Estados miembros beneficiarios a preparar y presentar proyectos de alta calidad para recibir financiación mediante subvenciones con cargo a los Fondos Estructurales y de Cohesión. Asimismo la iniciativa tenía la finalidad de acelerar la absorción de los fondos disponibles de la UE. Ambos objetivos, la mejora de la calidad y la absorción, se mantuvieron para el siguiente período de programación 2014-2020. Aunque el documento de reflexión incluía una estimación aproximada de las presentaciones de grandes proyectos por año, no se efectuó una evaluación de necesidades propiamente dicha antes de poner en marcha la iniciativa Jaspers para el período de programación 2007-2013. En cambio, para el período de programación 2014-2020, la Comisión trabajó con Jaspers para realizar una evaluación formalizada de las necesidades antes de prorrogar el mandato de la iniciativa y abrirlo a todos los Estados miembros (véase el **apartado 3**). Sin embargo, el Tribunal constató que esta evaluación de las necesidades era demasiado optimista (véanse los **apartados 52 y 87 a 90**).

25. El objetivo último de Jaspers, ayudar a los Estados miembros a aprovechar al máximo la ayuda disponible en los Fondos Estructurales y de Cohesión, es claro. Los dos principales objetivos establecidos para Jaspers no fueron lo suficientemente claros o específicos en ninguno de los dos períodos de programación. El objetivo de mejora de la calidad de los proyectos que se pretendía alcanzar con la iniciativa no estaba definido de manera

específica, y el objetivo de mejora de la absorción de fondos europeos¹⁷ era vago. Además, estos dos objetivos se contradecían parcialmente; por ejemplo, mejorar un proyecto puede provocar mayores retrasos, perjudicando así la absorción (véase asimismo el apartado 96). Todo ello supuso una base insatisfactoria para evaluar la eficacia de la iniciativa.

26. La Comisión no especificó sobre qué base juzgaría si se habían cumplido los principales objetivos de Jaspers y por qué medio. Por ejemplo, el aumento de la capacidad administrativa —que debería contribuir a mejorar la calidad de los proyectos y la absorción— se fijó como objetivo en el documento de reflexión, pero no se trasladó al memorando de entendimiento para el período de programación 2007-2013. Solo se incorporó al acuerdo marco de asociación que abarcaba el período de programación 2014-2020, sin referencia a objetivos específicos. Como consecuencia, no había objetivos específicos asociados al mismo en ninguno de los dos períodos, en cambio, el aumento de la capacidad administrativa se estableció como impacto a largo plazo. Esto provocó los problemas que se describen a continuación.

27. El aumento de la capacidad administrativa es, por naturaleza, un objetivo que necesita revisarse con el tiempo: una vez que la capacidad administrativa de un Estado miembro ha aumentado, en un aspecto determinado, hasta el nivel deseado, disminuye la necesidad de nuevas medidas de refuerzo de capacidades. En tal caso, el Tribunal esperaba que se hubieran establecido objetivos temáticos que, una vez logrados, indicaran claramente que ya no eran necesarias determinadas medidas de refuerzo de capacidades. Sin embargo, en este caso ni la Comisión ni Jaspers establecieron objetivos específicos relativos a dicho refuerzo.

¹⁷ Una mejor absorción supone que los fondos europeos se gasten antes y más rápido.

Las funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas no estaban suficientemente claras

28. El trabajo de Jaspers lo paga principalmente la Comisión y lo lleva a cabo el BEI a petición de los Estados miembros. Las funciones y responsabilidades de Jaspers y sus principales interlocutores¹⁸ no se definieron claramente en ninguno de los dos períodos de programación, ni siquiera en acuerdos formales firmados entre la Comisión y el BEI, como los acuerdos anuales de contribución.

29. La única prueba de acuerdos formalizados de trabajo que observó el Tribunal eran los acuerdos entre Jaspers y los Estados miembros¹⁹, que eran de carácter general y se limitaban a encargos relacionados con grandes proyectos.

Aparte de acuerdos a nivel de encargos individuales (denominados fichas de proyecto), cuando existían, el Tribunal no halló prueba alguna de la existencia de acuerdos formalizados institucionales para proporcionar asesoramiento transversal o estratégico, o actividades de refuerzo de capacidades. Tampoco encontró pruebas de que se hubiese exigido a los Estados miembros que demostrasen si se había hecho un buen uso del asesoramiento de Jaspers (incluida la asistencia a grandes proyectos).

30. Además, los acuerdos de trabajo para los proyectos no eran suficientemente completos, lo que dio lugar al despliegue de prácticas que no siempre estaban en consonancia con los objetivos de Jaspers. En Polonia, por ejemplo, las autoridades nacionales decidieron sistemáticamente involucrar a Jaspers solo después de que ya se hubiesen aprobado los grandes proyectos a escala nacional, una decisión que iba en contra de las prioridades de Jaspers, que se propone intervenir lo antes posible en el procedimiento de planificación del proyecto

¹⁸ Los Estados miembros beneficiarios, la Comisión, el BEI y el BERD; este último no se incluyó en la fiscalización debido a su contribución relativamente limitada.

¹⁹ Suscritos para Croacia en 2012; Malta en 2006; Polonia en 2006; y Rumanía en 2008.

31. Jaspers tampoco tenía acuerdos de trabajo formalizados con la Comisión. En concreto, no se adoptaron disposiciones para informar sobre los resultados de los encargos de Jaspers hasta 2008, dos años después de que comenzase la iniciativa. Estas disposiciones revestían la forma de una nota de finalización de la acción, un resumen estandarizado del trabajo que había realizado Jaspers en un proyecto, junto con recomendaciones a las autoridades nacionales en su caso. Desde 2008, cuando terminaba un encargo, Jaspers elaboraba una nota de finalización de la acción. Los Estados miembros estaban obligados a adjuntarla cuando presentaban un formulario de solicitud de gran proyecto a la Comisión para que esta la pudiese utilizar para su propio trabajo de evaluación.

32. Unas expectativas poco claras y la falta de coordinación de las comunicaciones, asociadas a la falta de claridad en la forma de trabajar con Jaspers, desataron críticas de las autoridades nacionales en dos de los cuatro Estados miembros visitados²⁰. El Tribunal considera que en la práctica la Comisión es un cliente que se beneficia de Jaspers. Jaspers y la Comisión consideran a los Estados miembros como los únicos clientes de Jaspers, ya que - excepto las evaluaciones posteriores a la evaluación, que se introdujeron en 2015 (véase el **apartado 35**)- Jaspers lleva a cabo su trabajo puramente en función de sus solicitudes.

33. El BEI puede considerarse igualmente un cliente indirecto de Jaspers. En 2006, el BEI definió sus propios objetivos institucionales adicionales para Jaspers: entre ellos, el aumento de las oportunidades de préstamo y el estrechamiento de las relaciones con las autoridades nacionales²¹. Para el período de programación 2014-2020, el BEI esperaba una vez más beneficiarse de las mayores posibilidades de crédito derivadas de Jaspers prestando 10 000 millones de euros a proyectos apoyados por este último, es decir, el mismo importe que en el período de programación 2007-2013²². Debido a la falta de atribuciones de

²⁰ Polonia y Croacia.

²¹ Plan operativo empresarial del BEI 2006-2008 de enero de 2006, aprobado por el Consejo de Administración del BEI.

²² Según un memorando interno de Jaspers para el Consejo de Administración del BEI de 22 de abril de 2014.

fiscalización (véase el **apartado 15**), el Tribunal no evaluó si los beneficios derivados del préstamo hacían que la contribución del BEI a Jaspers mereciese la pena, ni tampoco verificó si se mitigaba adecuadamente el riesgo de imparcialidad insuficiente entre la labor consultiva de Jaspers y las actividades de préstamo del BEI.

34. Jaspers en general se ceñía a su propia función designada, que no incluye elaborar documentación para proyectos, como análisis coste-beneficio y documentos de licitación. Sin embargo, en un limitado número casos (3 de 20 grandes proyectos auditados), el Tribunal comprobó que los Estados miembros habían pedido a Jaspers que lo hiciese de todas formas, y Jaspers había accedido. En efecto, al hacerlo, proporcionaba a los Estados miembros un trabajo de asesoramiento gratuito al contratar y pagar a consultores externos.

35. En 2015, cuando la Comisión introdujo las evaluaciones posteriores a la presentación (véase asimismo el **apartado 53**) dejó de exigir que se presentasen notas de finalización de la acción junto con las solicitudes de grandes proyectos. Sin embargo, Jaspers no incorporó este cambio a sus acuerdos de trabajo con los Estados miembros y siguió exigiéndoles que presentasen una nota de finalización de la acción con cada solicitud de gran proyecto. En opinión del Tribunal, seguir exigiendo la nota es buena práctica por parte de Jaspers dado que tiene un alcance más amplio que la evaluación posterior a la presentación. Durante la fiscalización, la Comisión volvió a utilizar notas de finalización de la acción.

36. Jaspers debería haber aportado mayores ventajas a la Comisión reduciendo la necesidad de consultores externos que realizasen un trabajo de apoyo a sus procedimientos de evaluación. Sin embargo, el Tribunal comprobó que la Comisión a veces no había aprovechado esta oportunidad y que, en alrededor del 7 % de los grandes proyectos aprobados en el período de programación 2007-2013 que habían recibido asistencia de Jaspers, la Comisión había utilizado empresas de consultoría externas para realizar un trabajo que en cierta medida se solapaba con el ya realizado por Jaspers.

En muchos casos, Jaspers no orientó su asistencia con suficiente precisión

37. Las prioridades de asistencia de Jaspers se basaban en los deseos de los Estados miembros, que debían ser acordes con la política de cohesión de la UE. El propio Jaspers no estableció ningún ámbito prioritario particular para su asistencia a los Estados miembros. Tanto el documento de reflexión de 2005 como el manual de calidad interna de Jaspers, que no se introdujo hasta 2010, indicaban que debe consultarse a la Comisión sobre la selección de todos los encargos individuales o transversales antes de que el Comité Directivo pueda aprobar los planes de acción nacionales de Jaspers. Estos planes de acción tenían una importancia estratégica: definían el alcance y los límites de las actividades que podía llevar a cabo Jaspers en los Estados miembros. Sin embargo, en el período de programación 2007-2013 no siempre se consultó a la Comisión sobre los proyectos de menor envergadura o los encargos transversales.

38. La introducción de planes de acción progresivos plurianuales en Jaspers en el período de programación 2014-2020 dio lugar a una planificación menos precisa y a consultas aún menos frecuentes con la Comisión, por lo su valor estratégico se redujo. En realidad, Jaspers aceptó casi todas (98 %) las solicitudes de encargo individual o transversal presentadas por los Estados miembros a lo largo de ambos períodos de programación. Para más detalles, véase el **cuadro 2**.

Cuadro 2 - Encargos rechazados por Jaspers en los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020

Tipo de encargo	2007-2013			2014-2020			Global		
	Todos	rechazados	%	Todos	rechazados	%	Todos	rechazados	%
Grandes proyectos	916	31	3%	367	0	0%	1283	31	2%
Proyectos menores	231	4	2%	71	0	0%	302	4	1%
Apoyo transversal	221	1	0%	144	1	1%	365	2	1%
	1368	36	3%	582	1	0%	1950	37	2%

Nota: En principio, los encargos de refuerzo de capacidades, EPP y RCI no están sujetos a denegación. Rechazado: una solicitud de encargo oficial denegada por Jaspers.

Fuente: TCE, a partir de un extracto de la base de datos de Jaspers (diciembre de 2016).

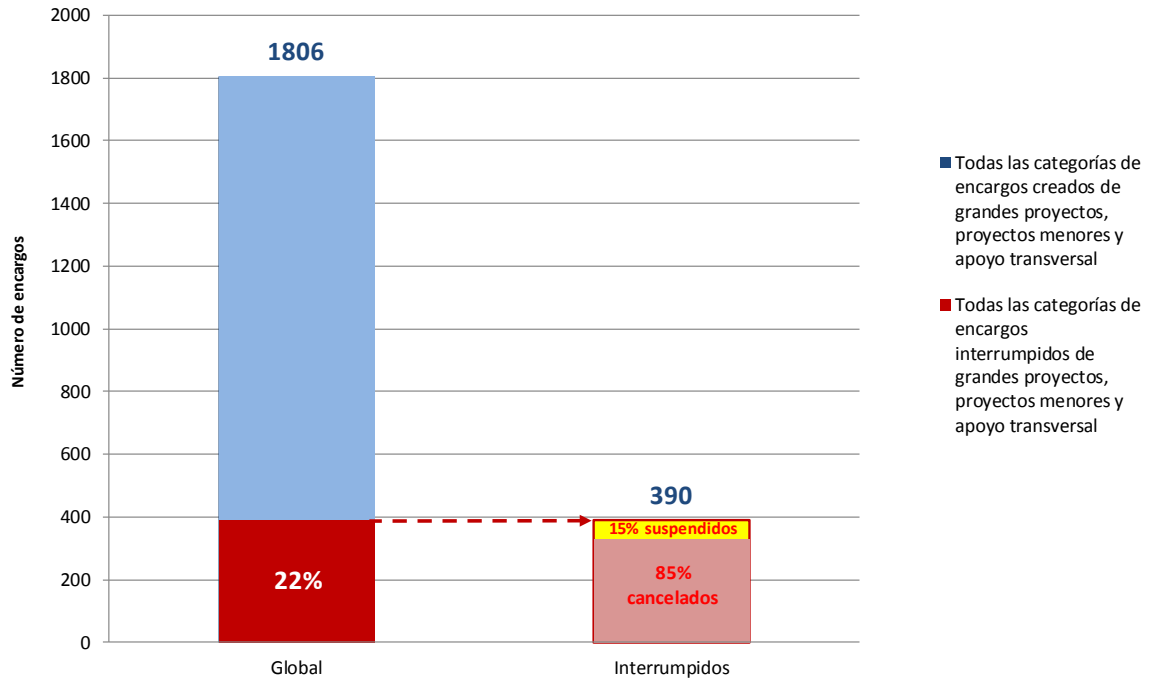
39. Entre 2006 y finales de 2015²³ se interrumpieron alrededor del 22 % de los encargos individuales (grandes proyectos y proyectos de menor envergadura) y transversales. De ellos, el 85 % se canceló y el 15 % restante se suspendió²⁴. Para más detalles, véase la ***ilustración 3***. El trabajo realizado en estos encargos interrumpidos representó alrededor del 8 % del tiempo total trabajado por el personal de Jaspers en el período²⁵. Las razones de la cancelación pueden ser numerosas, con casos en que los proyectos se reducen y dejan de ser grandes proyectos o incluso se abandonan. Sin embargo, en opinión del Tribunal, este elevado porcentaje de encargos interrumpidos indica una mala orientación.

²³ Jaspers no facilitó la información sobre el tiempo total trabajado por su personal en 2016.

²⁴ Las cancelaciones o suspensiones a menudo se produjeron porque ya no se solicitaba cofinanciación de la UE para los proyectos correspondientes. También se registraron casos de proyectos descartados porque se habían dividido en proyectos más pequeños.

²⁵ Tomando como base el coste real de Jaspers 2006-2015 (véase el ***cuadro 1***), que consiste principalmente en gastos relacionados con el personal, el Tribunal calculó que el valor del tiempo de trabajo relacionado con los encargos interrumpidos asciende hasta 20 millones de euros.

Ilustración 3 - Encargos cancelados y suspendidos (grandes proyectos, proyectos de menor envergadura y apoyo transversal) entre 2006 y finales de 2015



Nota: Encargos interrumpidos: encargos suspendidos y cancelados:
Suspendido: encargo suspendido por un Estado miembro o Jaspers
Cancelado: encargo cancelado por un Estado miembro.

Fuente: TCE, a partir de un extracto de la base de datos de Jaspers (diciembre de 2016).

40. El Tribunal constató que la Comisión finalmente no aprobó el 14 % de los grandes proyectos presentados por los Estados miembros en el período de programación 2007-2013 para recibir cofinanciación de la UE. El Tribunal valoró positivamente que, sobre la base de la información que figura en la base de datos de la Comisión, la mayoría de los grandes proyectos no aprobados (95 %) no habían recibido asistencia de Jaspers. Las razones fueron numerosas: se había reducido su tamaño o se habían dividido o, por retrasos, se habían suspendido para posibilitar su ejecución en el siguiente período de admisibilidad. Con menor frecuencia, la Comisión los rechazó o los Estados miembros los cancelaron.

41. Además, el Tribunal constató que Jaspers empezó a prestar apoyo a grandes proyectos retrasados que tuvieron que transferirse desde el anterior período de programación

(proyectos escalonados). A finales de 2015 había abierto 59 encargos de este tipo²⁶. Esta actuación iba en contra de la prioridad principal de Jaspers de desarrollar nuevos grandes proyectos proporcionando asistencia consultiva convencional.

42. El Tribunal también observó que Jaspers instaba además a los Estados miembros a prorrogar el uso de su asistencia para encargos horizontales y proyectos durante la fase de ejecución.

43. La evaluación intermedia de Jaspers, llevada a cabo en nombre de la Comisión en diciembre de 2012, entre otras cosas recomendaba que Jaspers mejorara su enfoque estratégico y la formalización de sus acuerdos de trabajo con la Comisión. El Tribunal observó que las cuestiones subyacentes seguían causando problemas en el período de programación 2014-2020.

Se observaron insuficiencias considerables en la configuración de la nueva función de RCI para el período de programación 2014-2020

44. En noviembre de 2013, la Comisión nombró experto independiente a Jaspers dentro del marco de su estrategia de asistencia técnica para el período de programación 2014-2020²⁷. Lo hizo sin un proceso de evaluación previa formal. Para ejercer esta función, Jaspers comenzó el 2014 a llevar a cabo RCI mediante acuerdo con el BEI (y completó su primer informe RCI en 2016). La Comisión y Jaspers recomiendan especialmente utilizar las RCI para grandes proyectos que ya han recibido asistencia consultiva de Jaspers, aunque también pueden utilizarse para grandes proyectos que no hayan recibido anteriormente dicha asistencia.

²⁶ Para finales de 2016 se completaron 58 de estos encargos.

²⁷ Estrategia de asistencia técnica para el período de programación 2014-2020 adoptada por la DG Política Regional y Urbana el 11 noviembre de 2013.

45. El informe RCI es una nueva función muy importante de Jaspers, que la Comisión quería que utilizaran los Estados miembros para la evaluación de los grandes proyectos. Por este motivo el Tribunal esperaba que se hubieran adoptado formalmente unos procedimientos internos de calidad. Sin embargo, a octubre de 2017, no se habían adoptado procedimientos que definieran los procesos de RCI en Jaspers. El único documento disponible era un proyecto de manual de procedimiento de RCI. Hasta octubre de 2017, Jaspers había emitido ocho informes de RCI, que daban lugar a la aprobación tácita de los grandes proyectos subyacentes por la Comisión.

46. Para garantizar que las RCI sean imparciales, la Comisión exige que se lleven a cabo con plena independencia funcional de los servicios consultivos de Jaspers. Estaba previsto lograrlo mediante la separación física de las divisiones de asesoramiento y RCI. El proyecto de manual de procedimientos de RCI era el principal documento presentado al Tribunal relativo a dichos procedimientos. Contenía una serie de disposiciones que podían comprometer potencialmente la independencia funcional del RCI.

47. El servicio de auditoría interna de la Comisión informa de que los controles de calidad de la DG Política Regional y Urbana no han abordado de manera adecuada cuestiones sobre conflictos de intereses potenciales entre las divisiones de asesoría y de RCI de Jaspers. El servicio de auditoría interna recomienda a la DG Política Regional y Urbana que analice los conflictos de intereses reales y percibidos entre las dos divisiones de Jaspers y desarrollen medidas atenuantes cuando sea necesario.

48. El Tribunal también observó que el mismo director era responsable de aprobar el trabajo de las dos divisiones de asesoría y RCI, lo que menoscababa aún más la independencia de esta última división.

49. Las revisiones de calidad independientes son una parte crucial del proceso de aprobación de grandes proyectos de la Comisión. Los requisitos sobre lo que debe contener una RCI se establecen en Derecho derivado. Sin embargo, la Comisión no contribuía directamente al manual de procedimientos que rige la forma de realizar dichas revisiones. Jaspers tampoco había firmado acuerdos de trabajo sobre los informes RCI con la Comisión.

50. El procedimiento RCI difiere del procedimiento de asesoramiento en que supone para la Comisión la responsabilidad de demostrar una insuficiencia significativa en un informe RCI con el que esté en desacuerdo. En opinión del Tribunal, es difícil que la Comisión lo haga, puesto que ya no tiene acceso a la documentación subyacente. Salvo que lo haga, la RCI se acepta automáticamente pasados tres meses. En tal supuesto, las decisiones de la Comisión de aprobar grandes proyectos son en la práctica adoptadas por Jaspers, que es quien lleva a cabo la RCI.

51. En el momento de la auditoría, Jaspers había elaborado acuerdos de trabajo normalizados sobre las RCI para todos los Estados miembros, pero no todos los Estados miembros los habían firmado. A finales de 2016, nueve Estados miembros habían firmado los acuerdos, pero entre ellos no estaban Rumanía²⁸, la República Checa o Italia, que eran algunos de los Estados miembros que se esperaba que presentasen la mayor cantidad de grandes proyectos.

52. Como se menciona en los apartados 87 y 90, el número de grandes proyectos para el período de programación 2014-2020 y su calendario de presentación fueron excesivamente optimistas. Del mismo modo, el Tribunal constató que se sobrestimó el uso de RCI por los Estados miembros. En diciembre de 2013, la Comisión esperaba que la mayoría de los principales beneficiarios de la política de cohesión utilizaran revisiones de calidad independientes. En julio de 2015, Jaspers calculó que aproximadamente el 50 % de los grandes proyectos se someterían a un procedimiento de RCI. En concreto, calculó que serían 20 en 2015, 70 en 2016 y 66 en 2017. En realidad, a finales de 2016, Jaspers solo había emitido tres informes RCI para grandes proyectos, todos los cuales ya habían recibido asistencia consultiva de Jaspers (incluida la emisión de una nota de finalización de la acción).

²⁸ Los acuerdos de trabajo con Rumanía se firmaron el 27 de abril de 2017.

53. La Comisión tenía intención desde el principio de que se le presentasen directamente todos los grandes proyectos que no utilizaron el procedimiento de RCI y después se sometiesen al procedimiento de EPP²⁹.

No firmó ningún acuerdo con Jaspers sobre modalidades o métodos de trabajo que tuvieran que utilizarse para la EPP. Jaspers pudo comprometerse a respetar un plazo máximo para el procedimiento de EPP, en concreto 20 días laborales. Hasta finales de 2016, Jaspers completó 28 encargos de EPP (incluidos 24 para Polonia), frente a su propio cálculo previo de 90 encargos.

Jaspers tuvo repercusión en la calidad de los proyectos, pero no pudo incidir en la absorción

54. El Tribunal trató de determinar si Jaspers había cumplido su objetivo general de aumentar la calidad de los proyectos y acelerar su aprobación por parte de la Comisión o las autoridades nacionales. La consecución de estos objetivos debería dar lugar al aumento de la cohesión económica y social y de la absorción de fondos de la UE.

La asistencia generalmente integral de Jaspers contribuyó a la mejora de la documentación de los proyectos y a una aprobación más rápida de estos últimos

55. En general, cuando antes interviene Jaspers, mayor es el impacto. El Tribunal examinó las notas de finalización de la acción que se habían emitido para los 343 encargos de grandes proyectos finalizados en los cuatro Estados miembros que visitó el Tribunal. A efectos de este examen, se aplicaron distintas fases de la primera intervención de Jaspers (véase el **recuadro 1**).

²⁹ En el procedimiento de EPP, Jaspers lleva a cabo el trabajo de evaluación de grandes proyectos en nombre de la Comisión para que esta pueda tomar su decisión.

Recuadro 1 - Distintas fases de la intervención de Jaspers

1. Fase conceptual: se determinan y priorizan las necesidades.
2. Fase de estudio previo de viabilidad: se proponen posibles soluciones a las necesidades determinadas en la fase anterior.
3. Fase de estudio de viabilidad: se selecciona una solución para atender las necesidades determinadas. El beneficiario define una serie de opciones de inversión para cubrir estas necesidades y comprueba las características principales y los costes probables de cada opción. En opinión del Tribunal, esta es la última fase en la que Jaspers puede lograr un impacto relativamente elevado en el proyecto mediante su intervención.
4. Fase de solicitud: se concretan los detalles del proyecto sobre la base del estudio de viabilidad. El beneficiario prepara una solicitud de proyecto completa y pide a Jaspers que la evalúe o revise antes de presentarla a la autoridad de gestión o la Comisión.
5. Fase de ejecución: incluye la ejecución física del proyecto. Normalmente se produce después de que la autoridad de gestión o la Comisión hayan aprobado el proyecto.

56. El Tribunal constató que Jaspers había intervenido principalmente en las fases de estudio previo de viabilidad (15 %) y estudio de viabilidad (52 %) de los proyectos. Durante la auditoría, las autoridades nacionales y los beneficiarios de los encargos de Jaspers auditados —excepto los examinados en Malta— afirmaron que Jaspers en general había intervenido lo suficientemente pronto durante el proceso de desarrollo de proyectos.

57. En su análisis de las actividades de Jaspers, el Tribunal identificó trece ámbitos en los que Jaspers ofrece asistencia³⁰. Cuando examinó las notas de finalización de la acción de los 343 encargos de grandes proyectos terminados en los cuatro Estados miembros visitados, constató que Jaspers había prestado asistencia con mayor frecuencia en los siguientes cinco

³⁰ Los trece ámbitos de asistencia son: análisis coste-beneficio, competencia y ayudas estatales, contratación, estimación de coste de proyectos, análisis de riesgos y sensibilidad, ejecución y estructuras de proyectos, estudio de viabilidad, cuestiones medioambientales, cuestiones de financiación, y formulario de solicitud de proyecto.

ámbitos (clasificados por frecuencia en orden descendiente): estudio de viabilidad, formulario de solicitud de proyecto, análisis coste-beneficio, cuestiones medioambientales y cuestiones de financiación. El Tribunal observó que, según su propio manual interno de procedimientos, Jaspers solo puede ofrecer asesoramiento limitado en determinados ámbitos (como la contratación). También constató que los Estados miembros aplicaban restricciones a lo que Jaspers podía hacer en el ámbito de las ayudas estatales: Malta, por ejemplo, cuenta con un organismo específico que se ocupa de las ayudas estatales, por lo que Jaspers prácticamente nunca abordó este ámbito en el país.

58. En la muestra de veinte grandes proyectos que auditó el Tribunal (véase el **anexo II**), los ámbitos en los que Jaspers prestó apoyo con mayor frecuencia fueron la revisión de los formularios de solicitud; el escrutinio de las propuestas generales y los estudios de viabilidad; los análisis coste-beneficio; y las cuestiones medioambientales. El Tribunal constató que la asistencia de Jaspers en general era completa y contribuyó a la calidad de la documentación de los proyectos, lo que reflejaba la política de Jaspers de proporcionar asistencia en varios ámbitos, independientemente del momento de intervención. Esta observación fue confirmada por los beneficiarios de los encargos y por las EFS tanto de Croacia como de Polonia durante las auditorías coordinadas. Además, el Tribunal observó que la mayoría de los beneficiarios de los encargos que auditó habían utilizado el apoyo de empresas de consultoría externas, también en los ámbitos donde Jaspers proporcionaba asesoramiento con frecuencia.

59. En general, el Tribunal determinó que los encargos de Jaspers en su muestra de auditoría de veinte grandes proyectos (véase el **anexo II**) tendían a durar más cuando Jaspers intervenía en una fase inicial del proyecto. El sector de carreteras era una excepción: en este caso, los encargos donde Jaspers había intervenido más tarde, en la fase de solicitud de proyecto (en promedio, 1 688 días), duraban más que los encargos donde había intervenido antes, en la fase de estudio de viabilidad (834 días).

60. Cabe esperar que los encargos duren más en los casos en que Jaspers intervenga antes. Sin embargo, esto debería dar lugar a una reducción del tiempo necesario para la aprobación del proyecto por la Comisión. El Tribunal constató que los proyectos de su muestra en los

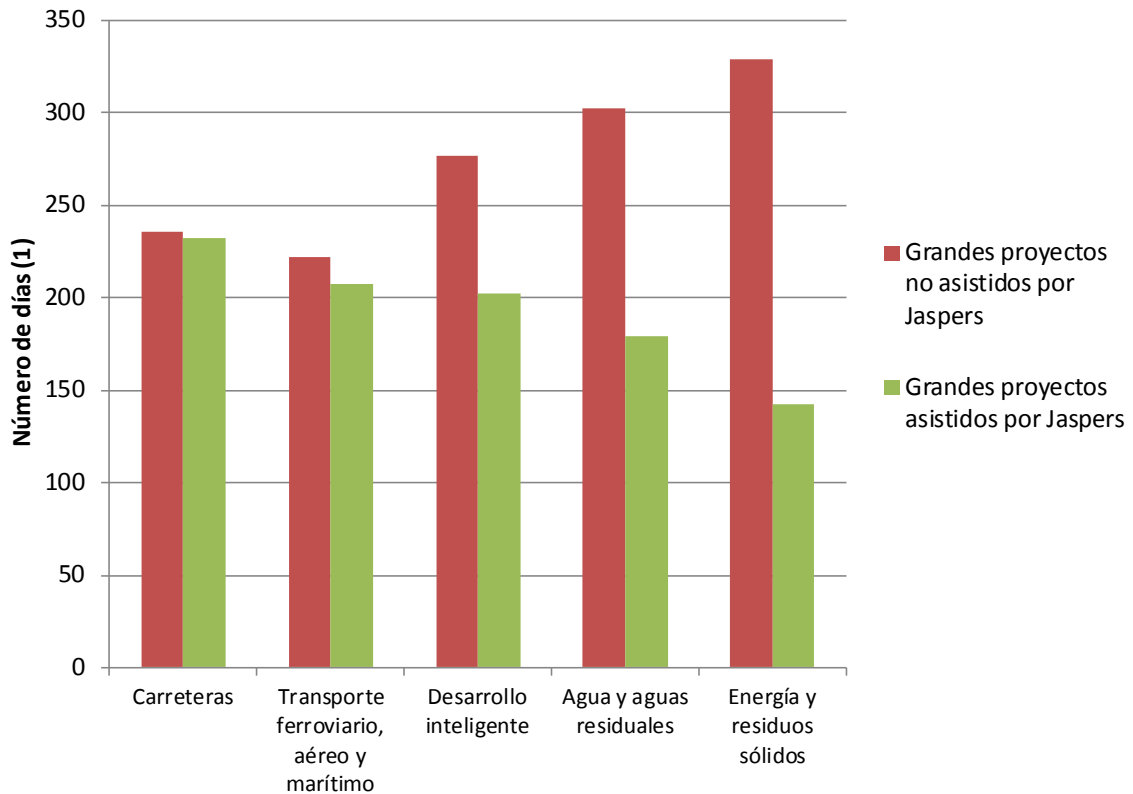
que Jaspers había intervenido en la fase de solicitud tardaron 207 días en ser aprobados por la Comisión, mientras que el tiempo de aprobación de proyectos donde Jaspers había intervenido antes, en la fase de estudio de viabilidad, eran 205 días: prácticamente no suponía ninguna reducción del tiempo de aprobación. Cuando Jaspers había intervenido en la fase de estudio previo de viabilidad, el tiempo de aprobación se redujo más sustancialmente a 183 días.

61. Entre los cuatro Estados miembros visitados, los grandes proyectos asistidos por Jaspers en Malta fueron los que más rápido obtuvieron decisiones de la Comisión (en promedio, 126 días). Todos los grandes proyectos auditados por el Tribunal en Malta habían recibido asistencia de Jaspers y, a diferencia de los otros tres Estados miembros visitados, algunos de ellos habían sido revisados informalmente por la Comisión antes de que se presentasen oficialmente las solicitudes. De los grandes proyectos asistidos incluidos en la muestra, los de Croacia eran los que más habían tardado en recibir una decisión de la Comisión (281 días).

62. Partiendo de la información que figura en las bases de datos de la Comisión y Jaspers sobre todos los grandes proyectos aprobados durante el período de programación 2007-2013, el Tribunal evaluó si los grandes proyectos que habían recibido asistencia de Jaspers habían sido aprobados por la Comisión con mayor rapidez. Constató que, en promedio, las decisiones sobre grandes proyectos que habían recibido asistencia de Jaspers se habían emitido un 22 % más rápido que las decisiones sobre proyectos que no habían recibido dicha asistencia³¹. Esta observación fue confirmada por las EFS tanto de Croacia como de Polonia durante la auditoría coordinada. El efecto era más visible en los sectores de energía y residuos sólidos (véase la ***ilustración 4***).

³¹ Los grandes proyectos que recibieron asistencia de Jaspers necesitaron en promedio 198 días (restado el tiempo de interrupción), mientras que en el caso de los grandes proyectos sin asistencia fueron 255 días.

Gráfico 4 - Tiempo que necesitó la Comisión para adoptar decisiones sobre grandes proyectos durante el período de programación 2007-2013 (por sector)

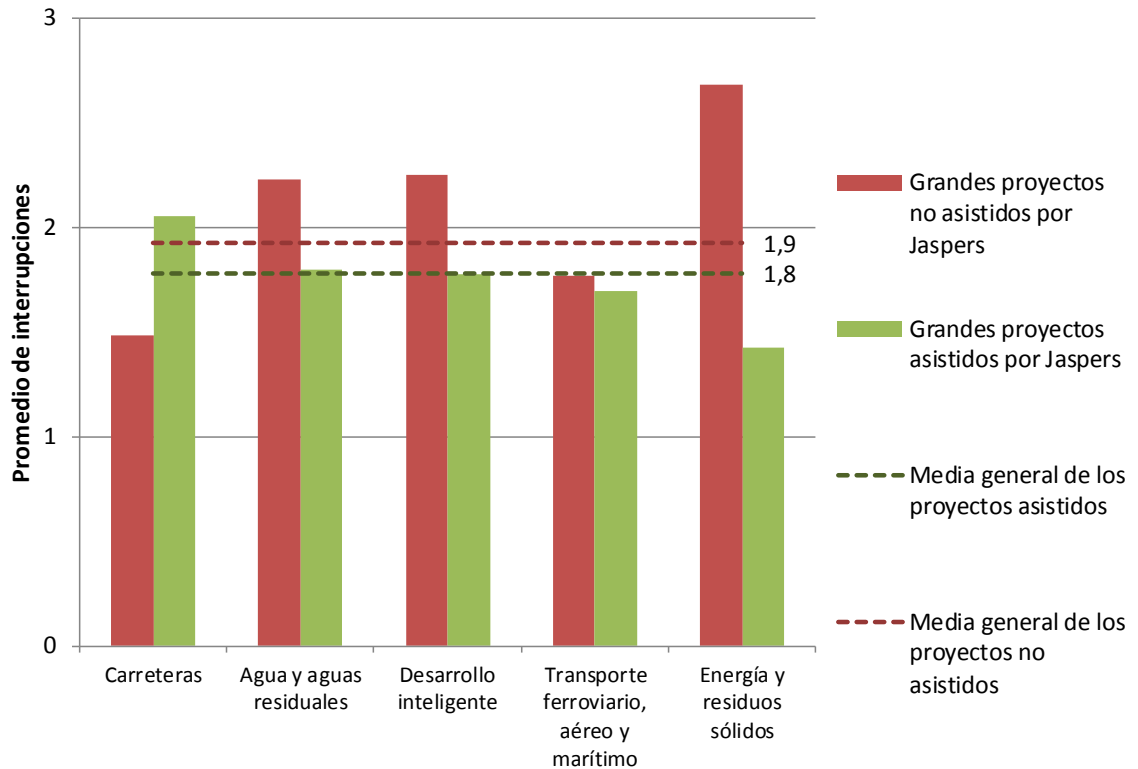


¹ Días transcurridos con el tiempo de interrupción restado.

Fuente: Análisis realizado por el TCE de la base de datos SFC de la Comisión (a 6 de abril de 2017).

63. El Tribunal habría esperado que la asistencia de Jaspers contribuyese a la calidad de las solicitudes de proyectos, reduciendo así la necesidad de que la Comisión los interrumpa durante el procedimiento de aprobación. Durante el período de programación 2007-2013, este fue efectivamente el caso en todos los sectores excepto el de carreteras, donde el panorama era tan negativo que elevó el número medio de interrupciones de proyectos asistidos y no asistidos en todos los sectores a un nivel similar. La **ilustración 5** contiene detalles.

Ilustración 5 - Número medio de interrupciones durante el período de programación 2007-2013



Fuente: Análisis realizado por el TCE de la base de datos SFC de la Comisión (a 6 de abril de 2017).

64. En el período de programación 2007-2013, aunque el procedimiento de aprobación de proyectos asistidos fue en general más rápido que en el caso de los proyectos no asistidos, la Comisión solo consiguió aprobar alrededor del 15 % de los grandes proyectos asistidos (76 de 513) y el 7 % de los grandes proyectos no asistidos (31 de 463) en el plazo de 90 días tras la recepción de la solicitud de proyecto³². Con respecto a los grandes proyectos asistidos, la Comisión superó su plazo de 90 días con una media de 198 días. Teniendo en cuenta las

³² Para el período de programación 2007-2013: Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo. Para el período de programación 2014-2020: Artículo 102, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

interrupciones, la Comisión emitió su decisión, en promedio, casi un año (342 días) después de la fecha en la que se presentó un gran proyecto.

65. Otra ventaja prevista de las notas de finalización de la acción era que ayudarían a racionalizar el proceso de solicitud de grandes proyectos: si Jaspers no planteaba cuestiones importantes en su nota de finalización de la acción, la Comisión podría utilizarla en el marco de un procedimiento de aprobación «de vía rápida». En general, solo se utilizó para el 29 % de los proyectos de gran envergadura que habían recibido asistencia de Jaspers durante el período de programación 2007-2013 (véase el **recuadro 2**).

Recuadro 2 - Efecto de racionalización del procedimiento de vía rápida en el proceso de solicitud de proyectos de gran envergadura

El Tribunal analizó el efecto que tenía el procedimiento de vía rápida que utilizaba notas de finalización de la acción en el tiempo que tardaba la Comisión en tomar una decisión sobre proyectos de gran envergadura asistidos por Jaspers. Constató que, en promedio, las decisiones que utilizaban el procedimiento de vía rápida eran alrededor de un 35 % más rápidas que las decisiones que no lo habían utilizado.

66. Para el período de programación 2014-2020, a finales de 2016, la Comisión había adoptado 17 decisiones sobre nuevos proyectos de gran envergadura sujetos al procedimiento de EPP (véase el **apartado 53**), con un tiempo medio de 111 días para la aprobación³³. Esto supone una mejora significativa con respecto a la situación en el periodo de programación 2007-2013.

En general, Jaspers tuvo un impacto en la calidad de los grandes proyectos que auditó el Tribunal

67. El Tribunal analizó el impacto de los servicios de asesoramiento de Jaspers en la calidad de los proyectos de gran envergadura. Lo hizo evaluando el efecto de los servicios de asesoramiento en el alcance o las realizaciones previstas de los proyectos; sus resultados o

³³ Con las interrupciones restadas.

impacto; su coste; y su plazo de finalización. En más de la mitad de los proyectos auditados por el Tribunal, Jaspers aceptó las solicitudes de los Estados miembros de participar en la fase de solicitud para revisar la documentación de la solicitud de los proyectos (véase el **apartado 55**). El **cuadro 3** contiene conclusiones cuantificadas de todos los proyectos de gran envergadura auditados.

Cuadro 3. Impacto de los servicios de asesoramiento de Jaspers en determinados parámetros relacionados con la calidad de los proyectos de gran envergadura

Aspecto	Impacto durante la planificación			Muestra de proyectos ¹
	no significativo		impacto significativo	
	sin impacto	Impacto limitado		
1 Alcance/realizaciones del proyecto	58%	26%	16%	19
2 Coste del proyecto	35%	45%	20%	20
3 Resultados/impacto del proyecto	63%	32%	5%	19
4 Calendario de ejecución del proyecto	95%	5%	-	19

¹ Número de proyectos de gran envergadura (de los veinte en total) que habían avanzado lo suficiente en el momento de la auditoría para que el Tribunal pudiese extraer conclusiones.

Nota:

Sin impacto: no hay pruebas de cambios resultantes del impacto de Jaspers en los aspectos analizados.

Impacto moderado: hay pruebas de pequeños cambios resultantes del impacto de Jaspers en los aspectos analizados.

Impacto significativo: hay pruebas claras de cambios sustanciales (tangibles) resultantes del impacto de Jaspers en los aspectos analizados.

Fuente: Análisis del TCE, a partir de un examen de la muestra de auditoría de encargos individuales de grandes proyectos.

68. En general, en la mayor parte de los casos, Jaspers tuvo incidencia como mínimo en uno de los cuatro parámetros relativos a la calidad de los grandes proyectos auditados por el Tribunal. Con respecto al alcance o a las realizaciones previstas de los grandes proyectos fiscalizados, el Tribunal constató que Jaspers en la mayoría de los casos tenía poco o ningún impacto. No obstante, también se observaron ejemplos en que se logró un gran impacto. También constató que la asistencia de Jaspers tuvo un impacto en el coste previsto de alrededor de dos tercios de los proyectos de gran envergadura auditados. Principalmente, constató que Jaspers tuvo un impacto escaso o nulo en los resultados o el impacto previstos

de los proyectos de gran envergadura auditados. En el **recuadro 3** se exponen algunos ejemplos.

Recuadro 3. Ejemplos de impacto significativo y moderado de Jaspers en el alcance, las realizaciones, el coste o los resultados previstos de dos proyectos de gran envergadura en Malta y Polonia

En un proyecto del Fondo de Cohesión en Malta para la construcción de una infraestructura nacional de gestión de tormentas, el Tribunal constató que la asistencia de Jaspers había dado lugar a una revisión considerable del diseño y el alcance del proyecto, con una reducción de la reutilización del agua pluvial, cuya justificación económica era insuficiente. En cambio, Jaspers aconsejó a los planificadores del proyecto que se centrasen en la infraestructura de socorro frente a inundaciones en las zonas de mayor riesgo, lo que generó un incremento de cerca del 11 % del valor objetivo de la realización prevista del proyecto (aumento de la capacidad de captación de aguas de crecida). En consecuencia, el valor objetivo del resultado del proyecto, a saber, el número de habitantes protegidos frente a inundaciones, aumentó alrededor de un 226 %. La revisión considerable del diseño y el alcance del proyecto dieron lugar a una reducción de su coste previsto, hasta los 62,5 millones de euros. El coste inicial previsto indicado por las autoridades maltesas se elevaba a hasta 70 millones de euros.

En un proyecto del Fondo de Cohesión en Polonia para la construcción de una planta de tratamiento de aguas residuales, el Tribunal constató que la asistencia de Jaspers tuvo un impacto moderado, que dio lugar a la ampliación del alcance previsto del proyecto para incluir obras de modernización a fin de mejorar la calidad del agua potable. Esta ampliación aumentó las realizaciones y los resultados previstos del proyecto. Además, Jaspers tuvo un impacto moderado en el coste previsto del proyecto. Su asesoramiento dio lugar a una reducción de cerca del 7,5 % de la financiación de la UE. Jaspers también ofreció asesoramiento sobre la forma de optimizar la supervisión de las obras de construcción en el proyecto.

69. Principalmente, el Tribunal constató que Jaspers no tuvo impacto en el calendario de ejecución previsto de los grandes proyectos auditados (véase el **cuadro 3**).

70. También analizó en qué medida se alcanzaron realmente los parámetros de calidad previstos de los proyectos. Respecto a los grandes proyectos que habían avanzado lo suficiente para extraer conclusiones, el Tribunal observó que los valores objetivo de la

mayoría de indicadores de realizaciones se habían cumplido total o parcialmente. Solo el 40 % de los proyectos habían alcanzado plenamente sus resultados. Más de la mitad de los proyectos habían sufrido sobrecostos. Todos los grandes proyectos que auditó el Tribunal se habían retrasado una media de veintidós meses con respecto a la fecha original de finalización especificada en el acuerdo de subvención. En el **cuadro 4** se dan detalles. El Tribunal no encontró pruebas de dichos retrasos o sobrecostos relativos a la intervención de Jaspers.

Cuadro 4. Consecución real de los valores objetivo de los indicadores de proyectos asociados a parámetros de calidad

Aspecto	¿Se han alcanzado los valores objetivo de los indicadores del proyecto?			Muestra de proyectos ¹
	no	parcialmente	plenamente	
1 Alcance/realizaciones del proyecto	-	20%	80%	10
2 Coste del proyecto	54%	-	46%	11
3 Resultados/impacto del proyecto	20%	40%	40%	5
4 Calendario de ejecución del proyecto	100%	-	-	19

¹ Número de grandes proyectos (de los veinte en total) que habían avanzado lo suficiente en el momento de la auditoría para que el Tribunal pudiese extraer conclusiones.

Fuente: Análisis del TCE, a partir de un examen de la muestra de auditoría de encargos individuales de grandes proyectos.

71. Además de la muestra de grandes proyectos auditados, el Tribunal auditó detalladamente tres encargos individuales relacionados con tres proyectos de pequeña envergadura. No observó que Jaspers tuviese un impacto significativo en el alcance, las realizaciones, el impacto, el coste o el plazo de finalización de los proyectos en ningún caso excepto en un proyecto en Croacia. En este caso, la asistencia de Jaspers contribuyó al uso eficiente del nuevo equipo (y, por lo tanto, la eficiencia prevista del proyecto).

72. En los tres encargos, los beneficiarios y las autoridades nacionales siguieron en general los consejos de Jaspers. Sin embargo, el Tribunal observó que no existían disposiciones adecuadas para que los beneficiarios, las autoridades nacionales, Jaspers y la Comisión intercambiasen información debidamente sobre la mejor forma de utilizar el asesoramiento de Jaspers para proyectos de pequeña envergadura. En los tres proyectos analizados, la

solicitud de proyecto presentada a la autoridad nacional competente no llevaba adjunta una nota de finalización de la acción, aunque fue emitida por Jaspers.

73. Por último, el Tribunal evaluó si los grandes proyectos asistidos por Jaspers eran menos proclives a errores que los proyectos que no habían recibido asistencia. Para ello, volvió a los resultados de su ejercicio de auditoría de cumplimiento que realizó en 2014 y 2015. En este ejercicio, el Tribunal llevó a cabo auditorías de cumplimiento de 68 grandes proyectos en todos los Estados miembros, de los cuales 34 habían recibido asistencia de Jaspers y los otros 34 no. En general, los proyectos asistidos por Jaspers se veían afectados por errores con menor frecuencia que los proyectos sin asistencia: el 44 % de los proyectos asistidos y el 56 % de los proyectos no asistidos contenían errores.

74. En el momento de los ejercicios de auditoría de cumplimiento, 12 de estos 20 grandes proyectos habían avanzado lo suficiente como para que el Tribunal pudiese analizar si se habían alcanzado realmente los valores objetivo de sus indicadores de realizaciones y resultados. El Tribunal constató que se había alcanzado el 50 % de los valores objetivo de los indicadores en los proyectos asistidos por Jaspers, pero solo el 25 % en los proyectos sin asistencia.

Jaspers no pudo influir en la absorción de fondos de la UE en los proyectos auditados

75. El Tribunal esperaba que, especialmente al agilizar la decisión de la Comisión, Jaspers hubiese aumentado la absorción. En el momento de la auditoría, 19 de los 20 grandes proyectos habían avanzado lo suficiente como para que el Tribunal pudiese analizar si Jaspers había tenido un efecto significativo en la absorción de fondos de la UE. Sin embargo, en los casos auditados, el Tribunal no encontró pruebas de que Jaspers tuviese este efecto,

76. lo que se debió principalmente a los retrasos ocurridos a nivel de proyectos (en promedio hubo un retraso de 22 meses en los grandes proyectos auditados). Más de un tercio de los proyectos tuvieron que transferirse parcialmente al período de programación posterior (véase el **apartado 41**).

77. Otra razón de la ausencia de efectos en la absorción fue el marco de declaración de gastos para grandes proyectos. Los costes que son admisibles para reembolso con cargo a los fondos de la UE se declaran («certifican») a la Comisión, que posteriormente los reembolsa al Estado miembro. Entre el inicio del período de programación 2007-2013 y 2009, los Estados miembros podían declarar los gastos de los grandes proyectos solo después de que la Comisión hubiese aprobado el proyecto. Sin embargo, desde 2009³⁴, la legislación permitía a los Estados miembros declarar los gastos después de que se hubiese aprobado el proyecto a nivel nacional, pero antes de que la propia Comisión emitiese una decisión. En este contexto, la contribución de Jaspers no tiene efectos en la absorción, puesto que el dinero se gastaría independientemente de la asistencia de Jaspers a estos proyectos, salvo que la Comisión rechace la solicitud de proyecto.

78. Muchos de los grandes proyectos que auditó el Tribunal se habían beneficiado de esta modalidad: en el 53 % de los proyectos auditados, los gastos admisibles se habían presentado a la Comisión antes de que emitiese su decisión. En estos casos, el lapso de tiempo medio entre la primera declaración de gastos y la decisión de la Comisión fueron veintitrés meses.

El impacto de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros todavía no había dado lugar a una mayor independencia respecto de la asistencia de la iniciativa

79. El Tribunal trató de determinar si Jaspers había cumplido otro de sus objetivos: aumentar la capacidad administrativa de los Estados miembros para preparar, aprobar y ejecutar proyectos. Si se hubiese cumplido este objetivo, debería haber dado lugar a una situación en la que los Estados miembros utilizaran la experiencia adquirida en posteriores proyectos y

³⁴ Reglamento (CE) n.º 284/2009 del Consejo, de 7 de abril de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera (DO L 94, 8.4.2009, p. 10).

ejercicios de programación, siendo menos dependientes de la asistencia técnica proporcionada por la Comisión (incluido Jaspers).

Desde 2012, Jaspers ha prestado mayor atención al desarrollo de la capacidad administrativa de los Estados miembros

80. El documento de reflexión publicado por la Comisión en 2005 preveía que Jaspers se revisaría después de dos años. Así pues, esta lo consideraba un instrumento transitorio que ayudase a desarrollar la capacidad administrativa de los Estados miembros para gestionar fondos de la UE y preparar y ejecutar proyectos de acuerdo con los requisitos de la Unión. Asimismo, el documento de reflexión también preveía que Jaspers, en algunos casos recomendará a los Estados miembros interesados modos de mejorar la capacidad administrativa, por ejemplo, creando servicios de ejecución de la gestión de los proyectos. Hasta 2012 no hubo ningún otro documento que especificase con mayor detalle qué medidas se esperaba que adoptase Jaspers para desarrollar la capacidad administrativa de los Estados miembros.

81. No fue hasta después de que la Comisión emitiese su informe de evaluación en 2012 cuando Jaspers creó una Plataforma de Contactos para complementar sus actividades consultivas sobre proyectos e incrementar su apoyo a los Estados miembros para mejorar su capacidad administrativa. Pretendía hacerlo realizando actividades de intercambio de conocimientos y desarrollo de la capacidad específicas, así como fomentando la difusión de buenas prácticas y el intercambio de experiencias entre Estados miembros.

82. Para el período de programación 2014-2020, la Comisión y el BEI decidieron ampliar y mejorar las actividades de desarrollo de la capacidad de la Plataforma de Contactos de Jaspers. En consecuencia, en 2014, Jaspers creó el Centro de Redes y Competencias, una división cuyo objetivo principal era aumentar aún más las actividades de desarrollo de la capacidad dirigidas a autoridades nacionales y beneficiarios de proyectos.

Los Estados miembros siguen deseosos de recibir apoyo de Jaspers para su capacidad administrativa

83. En todos los encargos individuales de proyectos auditados, tanto las autoridades nacionales como los beneficiarios afirmaron que Jaspers tuvo un impacto positivo en su capacidad administrativa, aunque algunos de ellos declararon que seguían dependiendo mucho de su asistencia. También lo observaron las EFS de Polonia y Croacia durante la auditoría coordinada. No obstante, las autoridades nacionales y los beneficiarios no pudieron aportar al Tribunal pruebas justificativas que demostrasen que este impacto se produjo realmente.

84. El Tribunal también auditó nueve encargos horizontales con potencial estratégico puestos en marcha entre 2008 y 2014. Pudo confirmar que el 33 % de ellos (3 de 9 encargos) en efecto habían tenido un impacto estratégico significativo, y que el otro 22 % había tenido un impacto más limitado (2 de 9 encargos). En cuanto al 45 % restante (4 de 9 encargos), el Tribunal no determinó impacto estratégico. No obstante, no halló pruebas de Jaspers hubiera tenido impacto en la capacidad administrativa en seis de ellos. En los otros tres casos, el impacto de Jaspers había sido limitado (principalmente en autoridades nacionales y beneficiarios) (véase el **recuadro 4**).

Recuadro 4 - Ejemplo de impacto limitado de Jaspers en la capacidad administrativa de Malta debido a la rotación del personal

Uno de los encargos horizontales estratégicos que auditó el Tribunal en Malta tenía por objeto aumentar la capacidad de una autoridad de gestión para analizar y dar seguimiento a determinados aspectos de proyectos generadores de ingresos (por ejemplo, análisis coste-beneficio). El Tribunal observó que la asistencia de Jaspers había contribuido a la transferencia de conocimientos a las autoridades maltesas, los beneficiarios y un consultor privado. Sin embargo, también observó que el aumento de capacidad no se sostuvo durante el período de programación 2014-2020, porque todo el personal de la autoridad de gestión responsable del análisis coste-beneficio en el período de programación 2007-2013 se había trasladado a otras instituciones. En consecuencia, a finales de 2016, Jaspers aprobó una solicitud de las autoridades maltesas y puso en marcha un encargo similar

para el nuevo período de programación llamado «Desarrollo de la capacidad y apoyo a la actualización de los documentos orientativos de análisis coste-beneficio».

85. Las medidas de desarrollo de la capacidad de Jaspers deberían haber encajado en el marco de las medidas de desarrollo de la capacidad aplicadas por la Comisión. Sin embargo, en el período de programación 2007-2013, las propias medidas de desarrollo de la capacidad de la Comisión consistían principalmente en medidas de reacción. Sin embargo, en el período de programación 2014-2020, el Tribunal observó que la Comisión había adoptado un enfoque más proactivo y coordinado. Había elaborado una estrategia de asistencia técnica en noviembre de 2013 y establecido una unidad específica de desarrollo de la capacidad. Sin embargo, en la estrategia de asistencia técnica, el Tribunal no encontró referencias a la coordinación entre las actividades específicas de desarrollo de la capacidad facilitadas directamente por la Comisión y las facilitadas por Jaspers.

Las deficiencias considerables en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades de Jaspers ponen en riesgo el éxito del funcionamiento de la iniciativa

86. El Tribunal trató de determinar si el sistema de planificación, seguimiento y evaluación de la iniciativa Jaspers se había definido de manera exhaustiva y se había aplicado en consecuencia. Si el sistema se hubiese establecido adecuadamente, el Comité Directivo, y en particular la Comisión, deberían disponer de información suficiente sobre el rendimiento de Jaspers para poder realizar modificaciones en sus actividades y establecer su dirección futura. El sistema debería permitir controlar si se han cumplido de manera oportuna los objetivos operativos de Jaspers y evaluar cuál ha sido el impacto general. También debería permitir examinar si la gestión financiera de la iniciativa ha sido buena.

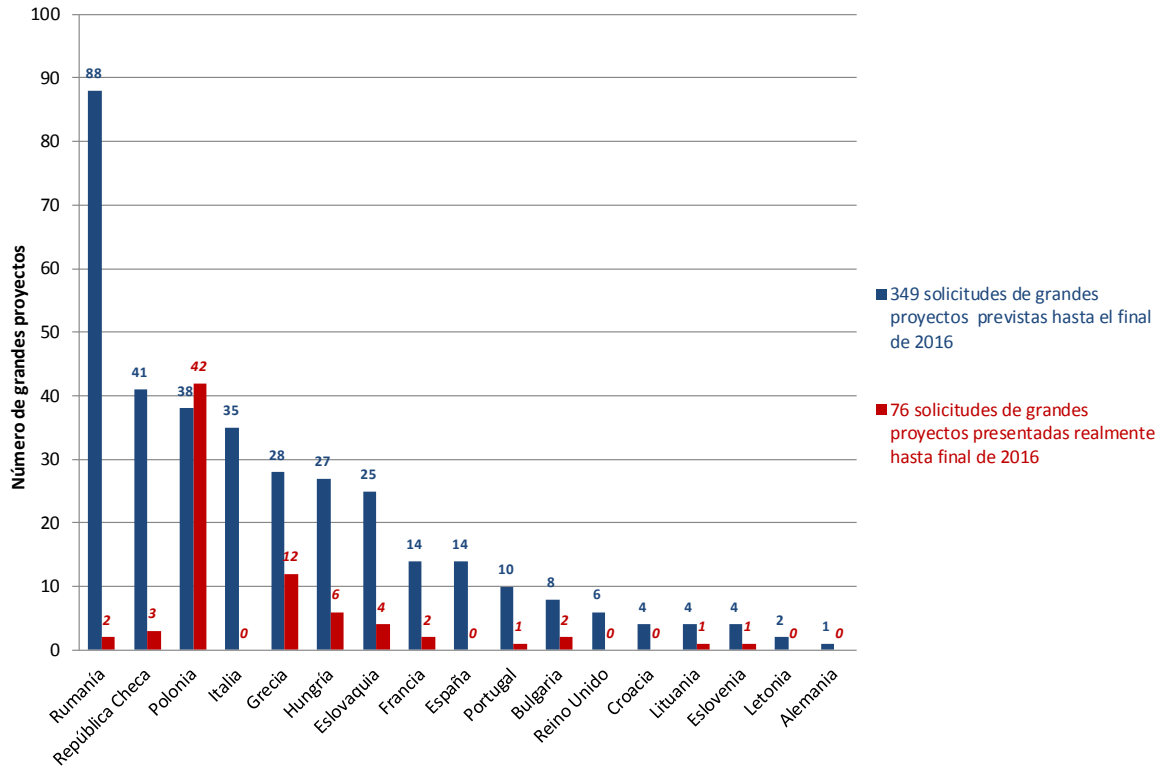
El Tribunal detectó deficiencias considerables en la planificación de las actividades de Jaspers

87. Entre 2007-2009 y 2014-2016, el número medio de funcionarios de Jaspers aumentó un 73 % para hacer frente a la carga de trabajo prevista (véanse más detalles sobre el personal de Jaspers en el **cuadro 1**). El número total de encargos de Jaspers creados (y no rechazados,

suspendidos o cancelados) descendió en torno al 32 % entre ambos períodos. En opinión del Tribunal, ello se debió a que las estimaciones de la Comisión sobre la cantidad y el calendario de los grandes proyectos que se presentarían en el período de programación 2014-2020 eran excesivamente optimistas (véase asimismo el **apartado 52** relativo a la RCI).

88. Las estimaciones de la Comisión son un elemento fundamental para planificar las necesidades de plantilla de Jaspers. La Comisión calcula el número previsto de grandes proyectos sobre la base de la información proporcionada por los Estados miembros, que incluye los grandes proyectos nuevos y retrasados que tienen que transferirse desde el anterior período de programación (proyectos divididos en fases). Excepto Polonia, ningún Estado miembro presentó un número de solicitudes que se acercase ni remotamente a la cantidad que había previsto. Véase un desglose por Estado miembro de 2014 a 2016 en el **gráfico 6**.

Gráfico 6. Solicitudes de proyectos previstas y reales desde 2014 hasta finales de 2016 por Estado miembro

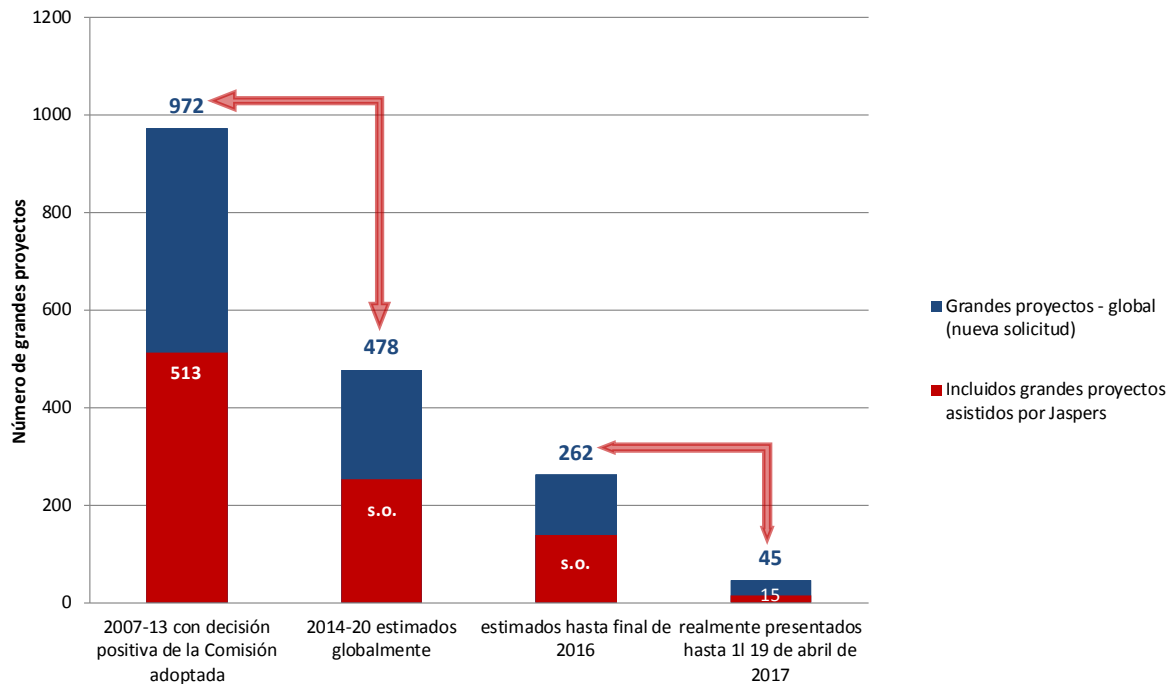


Fuente: Cifras de la Comisión Europea.

89. En enero de 2015, la Comisión calculó que durante todo el período de programación 2014-2020 se presentarían 582 solicitudes de grandes proyectos, entre ellas 478 de nuevos proyectos. De las 582 solicitudes de grandes proyectos (478 nuevas), se preveía que 349 (262 nuevas) se presentasen antes de finales de 2016³⁵. Sin embargo, el 19 de abril de 2017 solo se habían presentado efectivamente 76 (45 nuevas). De estas 45 (nuevas) solicitudes presentadas, solo un tercio había recibido asesoramiento de Jaspers (véase la *ilustración 7*).

³⁵ A efectos de comparación, la Comisión había adoptado decisiones positivas respecto a 972 grandes proyectos en el período de programación 2007-2013.

Gráfico 7. Previsiones demasiado optimistas del volumen de solicitudes de nuevos grandes proyectos



Fuente: Análisis del TCE, a partir de la información facilitada por la Comisión.

90. Si bien la Comisión sabía por propia experiencia que las previsiones de los Estados miembros habían sido bastante optimistas, el Tribunal observó que no las ajustó adecuadamente a la planificación de la plantilla de Jaspers. Entre 2006 y 2013, el total de funcionarios³⁶ en general era proporcional al número de encargos de asesoramiento de grandes proyectos finalizados. Desde 2014, pese a un nuevo aumento de la plantilla, el número de encargos de asesoramiento de grandes proyectos finalizados al año se redujo sustancialmente (véase la *ilustración 8*).

³⁶ Expresado en equivalente a tiempo completo (ETC).

Ilustración 8 - Evolución de los encargos de grandes proyectos finalizados de Jaspers y el número de puestos de trabajo equivalente a tiempo completo (ETC) de Jaspers durante 2006-2016



Fuente: Análisis del TCE, a partir de datos de Jaspers (diciembre de 2016).

El Tribunal detectó deficiencias considerables en el seguimiento de las actividades de Jaspers

91. El memorando de entendimiento de 2006 mencionaba objetivos de Jaspers, pero no establecía indicadores y metas cuantificados correspondientes. Hasta octubre de 2008, el Comité Directivo de Jaspers no aprobó una propuesta sustantiva relativa a la naturaleza y la frecuencia de los indicadores de rendimiento y la presentación de informes. Constaba de 10

indicadores de rendimiento y 10 estadísticas temáticas³⁷; sin embargo, solo se informó efectivamente sobre 4 indicadores de rendimiento (3 de realización y 1 de resultados) al Comité Directivo.

92. En los cuatro Estados miembros visitados, el seguimiento que realizaban las autoridades nacionales se limitaba a los avances de los planes de acción de Jaspers y los proyectos asistidos, pero aun así, el Tribunal constató que varios encargos se omitían en los planes de acción de Jaspers o se crearon de una forma que obstaculizaba el seguimiento (véase el **recuadro 5**). No se evaluaba el impacto de Jaspers en la capacidad administrativa.

Recuadro 5. Uso de encargos no específicos que obstaculizaban el seguimiento de Jaspers en Croacia

El Tribunal detectó varios casos en los que Jaspers creó encargos horizontales comodín no específicos, sin una definición clara del alcance y el calendario, para dar cabida a actividades misceláneas y *ad hoc* cuyo alcance no se había definido adecuadamente de antemano. La EFS de Croacia informó sobre los efectos negativos de esta práctica en el seguimiento de las actividades de Jaspers sobre los proyectos y resultados a nivel nacional.

93. Jaspers se centró el seguimiento de sus realizaciones en el número de encargos finalizados: Este era el caso de todos los tipos de encargos excepto las RCI y las EPP; sin embargo, el Tribunal observó que los valores objetivo, que el Comité Directivo de Jaspers no estableció hasta 2010, no se habían definido claramente o se omitían totalmente. El

³⁷ Los 10 indicadores de rendimiento se dividían en 5 indicadores clave de rendimiento y 5 indicadores adicionales de rendimiento. Los cinco indicadores clave de rendimiento eran: «número de acciones de Jaspers finalizadas», «número de solicitudes de proyectos respaldados por Jaspers presentadas a la DG Política Regional y Urbana», «avances de las acciones de Jaspers durante todo el ciclo de proyecto», «Jaspers opinión de los beneficiarios» y «opinión de la unidad de la DG Política Regional y Urbana». Los cinco indicadores adicionales de rendimiento eran: tiempo transcurrido entre el inicio y la finalización del encargo, tiempo para la aprobación de proyectos respaldados y no respaldados por Jaspers, acciones ejecutadas por experto, coste por acción hasta la finalización y opinión de la autoridad de gestión. Las diez estadísticas temáticas incluían estadísticas sobre la eficiencia de Jaspers, como coste de los recursos absorbidos por país y subsector, número de acciones respaldadas por Jaspers y tiempo transcurrido desde la finalización de la acción de Jaspers hasta la presentación de la solicitud de subvención.

indicador principal utilizado realmente por Jaspers para hacer un seguimiento de los resultados e informar al Comité Directivo es el tiempo que tardan en aprobarse los grandes proyectos, algo que hace la Comisión. Jaspers utilizó este indicador para un ejercicio de evaluación comparativa anual con grandes proyectos no asistidos, aunque sin análisis sectoriales. Además, el Tribunal observó que este indicador no se utilizó para proyectos de pequeña envergadura, que son aprobados por las autoridades nacionales, aunque así lo preveía el Comité Directivo. Tampoco halló un seguimiento de los resultados relacionados con encargos individuales de proyectos pequeña envergadura de Jaspers o encargos horizontales/de asesoramiento estratégico, RCI o EPP.

94. Además del indicador de resultados comunicado al Comité Directivo, el Tribunal encontró otros tres indicadores orientados a resultados relacionados con grandes proyectos. Estos tres indicadores solo se habían comunicado al Comité Directivo una vez, en junio de 2016, abarcando todo el período desde 2008. Estos indicadores se midieron utilizando «formularios de opinión» que debían cumplimentar los beneficiarios de asesoramiento de Jaspers. La tasa de respuesta fue baja y los resultados en todos los tipos de encargos de Jaspers fueron abrumadoramente positivos, por lo que el ejercicio se interrumpió.

95. El Tribunal no encontró indicadores de rendimiento y estadísticas relacionados con el seguimiento del impacto de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros. Además, este aspecto no se incluía en ninguno de los informes de seguimiento.

Las evaluaciones de Jaspers sugieren continuar, pero señalaron insuficiencias que había que subsanar

96. En 2010, el BEI llevó a cabo una evaluación de su papel en la iniciativa Jaspers. Este informe se puso a disposición del Comité Directivo y la Comisión. En 2012 se realizó otra evaluación de Jaspers en nombre de la Comisión, que consideró que esta evaluación era equivalente a la evaluación intermedia del período de programación 2007-2013 planificada pero retrasada (véase el **apartado 23**). Ambas evaluaciones abarcaban las realizaciones, los resultados y el impacto global de Jaspers. La evaluación del BEI de 2010 informó sobre elementos contradictorios en los resultados de Jaspers. Por ejemplo, afirmaba que la

mayoría de encargos de Jaspers no tenían influencia en la forma física de un proyecto y, por lo tanto, tampoco en su calidad subyacente. Sin embargo, cuando la calidad de los proyectos en efecto mejoró, esto provocó por lo general mayores retrasos, lo que tuvo un efecto negativo en la absorción de fondos de la UE. Además, al trasladar la atención de la iniciativa hacia la producción de proyectos maduros listos para la puesta en marcha, un cambio que tenía por objeto fomentar la absorción, la iniciativa se distanció de la orientación al desarrollo de la capacidad. La conclusión general de la evaluación del BEI se presenta en el **recuadro 6**.

Recuadro 6 - Conclusión general de la evaluación del BEI

Las prioridades de la iniciativa deberían revisarse a la luz de una evaluación formal de necesidades y el Banco debería hacer balance de su participación basándose en la experiencia operativa adquirida hasta la fecha, a fin de decidir si continuar su participación de manera que salvaguarde su propia reputación y aproveche al máximo de sus escasos y valiosos recursos, y de qué forma hacerlo. Lo que está claro de las pruebas obtenidas es que la iniciativa está plenamente justificada y potencialmente todavía tiene mucho que hacer.

97. Ninguna de las dos evaluaciones abarcó el rendimiento de Jaspers con respecto a sus encargos individuales de proyectos menores. La evaluación más reciente, llevada a cabo por la Comisión en 2012, contenía información sobre el principal objetivo de Jaspers en relación con el impacto en la calidad de los proyectos. Según AECOM, la iniciativa Jaspers ha resultado de un valor significativo para los Estados miembros en el desarrollo de proyectos y de solicitudes de financiación. Asimismo, recomendaba que Jaspers continúe funcionando, puesto que sigue existiendo una fuerte demanda de sus servicios entre los e4stados miembros³⁸. La puesta en marcha de la revisión intermedia del período de programación 2014-2020, prevista para 2017, fue aplazada por la Comisión hasta el primer trimestre de 2018.

³⁸ Evaluación de Jaspers, Informe final de 13 de diciembre de 2012, AECOM.

98. En general, el Tribunal no encontró procedimientos formales en los cuatro Estados miembros visitados relacionados con la evaluación de las realizaciones, los resultados y el impacto general de la asistencia de Jaspers. Solo halló pruebas de evaluaciones que se habían llevado a cabo efectivamente en Polonia: el órgano de coordinación había realizado una encuesta en 2007 y también se había realizado una evaluación en nombre del Ministerio de Desarrollo en 2010. La EFS de Polonia informó en la auditoría coordinada de una falta de evaluaciones sistémicas de la iniciativa Jaspers a nivel nacional, aunque existían planes para ello desde 2012.

Solo se ha realizado un seguimiento limitado de cómo se utilizó realmente el asesoramiento de Jaspers

99. El Tribunal observó que Jaspers solo había realizado un seguimiento limitado de la aplicación de sus conclusiones y recomendaciones (sus realizaciones) durante el proceso de aprobación de grandes proyectos. La información necesaria para hacer un seguimiento de este tipo proviene de cuatro fuentes principales.

100. Hasta que Jaspers comenzó sus funciones de revisión (RCI y EPP), su papel en el procedimiento de aprobación de grandes proyectos finalizaba cuando Jaspers emitía una nota de finalización de la acción. Sin embargo, si la Comisión interrumpía el proceso de aprobación, Jaspers podía recabar comentarios y observaciones para ver cuál era el problema (si el Estado miembro estaba de acuerdo). Entre los encargos individuales de grandes proyectos auditados, el Tribunal constató que Jaspers solo había obtenido esta información en el 47 % de los casos.

101. Otra fuente de información, solo respecto a los grandes proyectos, es el mecanismo de comunicación de opinión de la DG Política Regional y Urbana para Jaspers. Sin embargo, según Jaspers, la tasa de respuesta a estos formularios fue baja.

102. La tercera fuente de información es el acceso a la base de datos de la Comisión. Aunque Jaspers puede acceder a esta base de datos, el Tribunal constató que no era posible

identificar grandes proyectos individuales en cerca del 24 % de los casos, aunque los encargos habían finalizado.

103. La cuarta fuente de información, la única que abarcaba también proyectos de pequeña envergadura, eran los cuestionarios anuales de opinión enviados por Jaspers a las autoridades nacionales de gestión involucradas en la aprobación de proyectos subyacentes. Jaspers solo recopiló esta información en uno de los Estados miembros visitados (Rumanía) y solo para un programa operativo.

104. El Tribunal no encontró pruebas de que Jaspers hubiese realizado un seguimiento sistemático de la forma en que se había utilizado su asesoramiento en la ejecución de grandes proyectos o de pequeña envergadura asistidos. También observó que el sistema de seguimiento no contenía información sobre la ejecución real de los proyectos asistidos, incluidos los retrasos, los sobrecostos y los problemas de contratación. Tampoco halló pruebas de que la Comisión hubiese dado su opinión a Jaspers sobre la ejecución de los proyectos sobre la base de información incluida en los informes anuales de ejecución de los Estados miembros presentados a la Comisión.

105. La muestra de auditoría contenía cuatro encargos, con seis grandes proyectos subyacentes, para los que Jaspers había emitido una opinión negativa general. En todos los casos excepto uno, los beneficiarios y las autoridades nacionales habían seguido los consejos de Jaspers, y no se presentaron los proyectos a la Comisión. En un caso, el Estado miembro decidió posteriormente modificar el alcance del proyecto, reduciéndolo y manteniendo el proyecto como proyecto de pequeña envergadura sin abordar todas las cuestiones planteadas por Jaspers.

106. El Tribunal solo encontró una fuente de información sobre el uso real del asesoramiento horizontal/estratégico de Jaspers: un formulario de opinión enviado por Jaspers que debían cumplimentar las autoridades nacionales que se beneficiaron de dicho asesoramiento. La tasa de respuesta a este ejercicio también fue baja (alrededor del 32 % en todos los Estados miembros).

El Tribunal halló deficiencias en el seguimiento y la evaluación de la eficiencia y la eficacia de Jaspers

107. Para evaluar la eficiencia, el Tribunal comparó las realizaciones de la iniciativa con su base. La información necesaria para ello se proporciona en forma de indicadores. En 2008, el Comité Directivo aprobó tres indicadores de realización³⁹ (véase asimismo el **apartado 91**) y tres indicadores de base⁴⁰. Sin embargo, el Tribunal constató que solo se habían evaluado sistemáticamente los indicadores de realización, e incluso en ese caso, detectó algunas deficiencias (véanse los **apartados 92 a 94**).

108. Dos de los indicadores de base no se habían evaluado en absoluto. Respecto al tercero, «Tiempo transcurrido desde el inicio hasta la finalización del encargo», había algunos datos disponibles, pero nunca se utilizaron para fundamentar un análisis de la eficiencia. Los datos también están incompletos: no se había registrado información sobre los encargos que se habían suspendido, rechazado o cancelado. Estos encargos conformaban alrededor del 21 % de los encargos creados hasta enero de 2017, el 8 % de la carga de trabajo de Jaspers.

109. Jaspers contaba con un sistema para registrar el tiempo invertido en cada encargo. Debería haber podido utilizarlo como base para calcular uno de los indicadores de base, «Coste por acción hasta la finalización». Sin embargo, Jaspers comunicó al Tribunal que los datos registrados en el sistema no eran suficientemente fiables para poder utilizarlos en este análisis. Hasta finales de 2016, el personal de Jaspers no comenzó a utilizar otro sistema de registro.

110. El BEI había llevado a cabo su propia evaluación de la eficiencia de Jaspers en 2010 y había llegado a la conclusión de que podía decirse que la iniciativa estaba económicamente

³⁹ «Número de acciones de Jaspers finalizadas», «número de solicitudes de proyectos respaldados por Jaspers presentadas a la DG Política Regional y Urbana», «avances de las acciones de Jaspers durante todo el ciclo de proyecto».

⁴⁰ «Tiempo transcurrido desde el inicio hasta la finalización del encargo», «acciones ejecutadas por experto» y «coste por acción hasta la finalización».

justificada, pero no a un nivel óptimo. Por consiguiente, la evaluación calificó el rendimiento general de la iniciativa como parcialmente insatisfactorio en cuanto a eficacia y eficiencia por dos motivos. El primero era que el papel y las prioridades de Jaspers no estaban claros: como consecuencia, según el informe del BEI, se invirtieron un tiempo y recursos considerables en prestar asesoramiento que resultó contrario a los requisitos de la Comisión. El segundo era que la prestación de servicios sin coste había dado lugar a una reducción de la eficiencia en la gestión de encargos de Jaspers⁴¹.

111. Para medir la eficacia, el Tribunal examinó los indicadores de resultados disponibles, e identificó cuatro, aunque observó ciertas deficiencias que les afectaban (véanse los **apartados 92 a 94**).

El Tribunal detectó deficiencias en la eficiencia de Jaspers

112. Jaspers no contaba con indicadores de recursos adecuados para evaluar su eficiencia. El Tribunal investigó si el aumento del presupuesto y la plantilla de Jaspers para el período de programación 2014-2020 había venido acompañado de un aumento correspondiente en las realizaciones de Jaspers en términos de número de encargos finalizados. Observó que el número de encargos finalizados por cada funcionario de Jaspers se había reducido al menos en un 10 % entre 2007-2009 y 2014-2016.

113. El memorando de entendimiento de 2006 había fijado la aportación indicativa de la Comisión a Jaspers en el período de programación 2007-2013 en 106,5 millones de euros. En realidad, la Comisión aportó alrededor de un 38 % más (147,3 millones de euros pagados durante el período 2006-2013). En opinión del Tribunal, el presupuesto global de Jaspers era generoso. El acuerdo marco de asociación de 2014 estableció que la aportación indicativa de la Comisión a Jaspers en el período de programación 2014-2020 se incrementaría a

⁴¹ Véase el Informe de síntesis - Evaluación del papel del BEI en la iniciativa Jaspers, diciembre de 2010.

250 millones de euros⁴². Este importe se calculó sobre la base de las propias estimaciones de Jaspers del número de encargos previstos, estimaciones basadas en datos de los Estados miembros y que, en opinión del Tribunal, fueron excesivamente optimistas (véanse también los **apartados 24, 52 y 89**). Asimismo, en el informe de evaluación de 2012, contratado por la Comisión, AECOM comparó los gastos de personal diarios de Jaspers con los de otras cuatro instituciones y constató que eran considerablemente mayores (hasta un 116 %) que los demás⁴³.

114. En su presupuestación anual, la Comisión y el BEI acordaron calcular los gastos de personal utilizando costes unitarios estándar. Hasta 2014, el coste de un funcionario dependía de si su puesto estaba financiado por la Comisión o el BEI. En promedio, los costes unitarios mensuales del personal financiado por el BEI eran un 40 % superiores a los costes aplicados al personal financiado por la Comisión. El Tribunal examinó la documentación subyacente que se le facilitó, pero no encontró razones convincentes para ello.

115. Desde 2014, la Comisión y el BEI acordaron utilizar un método distinto para calcular los gastos de personal. Con este nuevo método, los costes estándar se armonizaron y se basaron en la experiencia del personal: ya no variaban en función de si financiaba el puesto la Comisión o el BEI. En 2015, la Comisión firmó el convenio de subvención específico, que incluía un presupuesto estimado utilizando el antiguo método para el personal del BEI y los tipos del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo (AMFA) para el personal de la Comisión. Este fue posteriormente sustituido por otro, los nuevos tipos del AMFA, tanto para el personal de la Comisión como el del BEI. Con el anterior método «mixto», el coste total estimado de la iniciativa ascendía a 40,3 millones de euros. Con el nuevo «método

⁴² 260 millones de euros, incluido el Mecanismo «Conectar Europa».

⁴³ Las instituciones comparadas fueron el BEI, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM), la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESAs) y Eurofound. Los gastos de personal de Jaspers eran un 44 % superiores a los del BEI, un 79 % superiores a los de la AESM, un 99 % superiores a los Eurofound y un 116 % superiores a los de la AESA.

único AMFA», a 37,3 millones de euros, un 7,4 % inferior. Pese al coste total recalculado para Jaspers de ese ejercicio, la contribución de la Comisión permaneció inalterada.

116. El Tribunal no halló pruebas de que los gastos de personal estándar de Jaspers correspondiesen al coste real de emplear a funcionarios. Pidió a Jaspers información sobre sus gastos reales (efectivamente incurridos), pero este se negó a facilitarla. El Tribunal también pidió a la Comisión que le explicase cómo se demostraba que los gastos de personal estándar eran plausibles, en particular con el método antiguo utilizado hasta 2014 para el personal aportado por el BEI. La Comisión solo respondió parcialmente a las preguntas del Tribunal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

117. En general, el Tribunal concluyó que había deficiencias en la definición de los principales objetivos y las funciones y responsabilidades de Jaspers y por consiguiente la asistencia de Jaspers no se orientaba suficientemente a las actividades que aportaban más valor añadido. Además, el Tribunal concluyó que existían insuficiencias significativas en la configuración de la nueva función RCI de Jaspers para el período de programación 2014-2020, que dieron lugar a un elevado riesgo de falta de imparcialidad en relación con la función de asesoramiento de Jaspers. Constató que Jaspers había tenido un impacto en la calidad de los grandes proyectos. El impacto de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros todavía no ha dado lugar a una mayor independencia respecto de la asistencia de Jaspers. Lo anterior, combinado con deficiencias en el seguimiento y la evaluación de las actividades de Jaspers, pone en riesgo el éxito del funcionamiento de la iniciativa, especialmente en términos de eficiencia y eficacia.

La insuficiente definición de los objetivos principales de Jaspers dio lugar a deficiencias en su funcionamiento

118. El Tribunal constató que los principales objetivos de Jaspers eran imprecisos y en parte contradictorios. El acuerdo firmado por la Comisión y las principales partes interesadas de Jaspers no especificaba cómo o cuándo juzgaría la Comisión si se había cumplido los

principales objetivos de la iniciativa. No se definió claramente el impacto previsto de Jaspers en la mejora de la calidad de los proyectos, la absorción de los fondos de la UE y la capacidad administrativa. Aunque Jaspers se concibió inicialmente como una iniciativa para el período de programación 2007-2013, ha pasado a ser una iniciativa a largo plazo al ampliarse al período de programación 2014-2020. Jaspers no cuenta con unos objetivos cuantificables que muestren que su finalidad se ha cumplido.

119. Además, el Tribunal observó que las funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas no estaban suficientemente claros, lo que ponía en riesgo la rendición de cuentas. Jaspers solo había firmado acuerdos de trabajo con los Estados miembros, pero no con la Comisión. Estos acuerdos todavía no eran lo suficientemente completos, puesto que se limitaban a la prestación de asistencia a proyectos y no abarcaban otros tipos de actividades de Jaspers. El Tribunal considera que la Comisión y el BEI son clientes (indirectos) que se benefician de Jaspers, mientras que este y la Comisión consideran a que los únicos clientes de Jaspers son los Estados miembros (salvo por la EEP) Jaspers también había proporcionado a los Estados miembros un trabajo de asesoramiento gratuito al contratar y pagar a consultores externos.

120. En muchos casos, el Tribunal también constató que la asistencia de Jaspers no fue suficientemente selectiva, lo que contribuyó a un elevado nivel de encargos cancelados o suspendidos. El propio Jaspers no estableció ámbitos prioritarios particulares para los Estados miembros a los que prestaba asistencia, respondiendo en cambio a la demanda expresada por estos Estados miembros. En general, Jaspers realizó un seguimiento de casi todas las solicitudes de encargos presentadas por los Estados miembros sin consultar siempre a la Comisión, que financiaba la mayoría de los costes de Jaspers.

121. Al inicio del período de programación 2014-2020, Jaspers también comenzó a apoyar proyectos escalonados y alentó a los Estados miembros a utilizar más su asistencia gratuita durante la fase de ejecución de proyectos; nada de ello era una prioridad.

122. La evaluación intermedia de Jaspers, realizada en nombre de la Comisión en 2012, puso de relieve deficiencias en el enfoque estratégico de Jaspers y en los acuerdos de trabajo, y

recomendaba medidas para subsanarlas. Estas deficiencias ya deberían haberse corregido para cuando Jaspers se prorrogó al período de programación 2014-2020, pero, en el momento de la auditoría, las medidas correctoras adoptadas dieron lugar a una planificación menos precisa, reduciendo así su valor estratégico.

Recomendación 1

La Comisión debería asumir un mayor control sobre la planificación estratégica de Jaspers, incluidos todos los tipos de actividades, teniendo presente que Jaspers se concibió inicialmente como iniciativa temporal. En particular, debería adoptar las siguientes medidas.

- a) Ajustar la planificación estratégica general de Jaspers sobre la base de las necesidades particulares de los Estados miembros y en consonancia con la política de cohesión. Las operaciones Jaspers deberían centrarse en las actividades que más valor añaden.
- b) Definir hitos y criterios claros que permitan eliminar progresivamente la iniciativa Jaspers cuando se hayan cumplido sus objetivos principales.
- c) Incorporar su estrategia general en la planificación anual de las actividades de Jaspers en los Estados miembros. Esta planificación debería establecer prioridades específicas para cada Estado miembro y sector, de conformidad con la legislación y las políticas de la UE.
- d) Precisar más las funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas.
- e) Velar por que Jaspers establezca acuerdos de trabajo completos, prácticos y claros para todos sus servicios con todas las DG correspondientes de la Comisión, el BEI y los Estados miembros.

Fecha prevista de aplicación: finales de 2018.

123. El Tribunal detectó insuficiencias significativas en la configuración de la nueva función de RCI para el período de programación 2014-2020 y El Tribunal observó un elevado riesgo de falta de imparcialidad en relación con la función de asesoramiento de Jaspers. Por otra

parte, aunque las RCI constituían una parte fundamental del proceso de aprobación de grandes proyectos por la Comisión, esta no participaba directamente en el modo en que los RCI se llevaban a cabo en la práctica, exponiéndose así al riesgo de que no se realizaran de la manera prevista. Las decisiones de la Comisión de aprobar grandes proyectos son en la práctica adoptadas por Jaspers, que es quien lleva a cabo las RCI.

124. El objetivo de las RCI era simplificar el proceso de aprobación de grandes proyectos por la Comisión. Sin embargo, a finales de 2016, Jaspers no había conseguido firmar acuerdos de trabajo con varios Estados miembros que se esperaba que presentasen el mayor número de grandes proyectos. Además, la Comisión decidió utilizar otra función de evaluación ofrecida por la misma división de Jaspers, la EPP, en la mayoría de grandes proyectos. El procedimiento de EPP contribuyó a un acortamiento considerable del tiempo necesario para la aprobación de grandes proyectos por la Comisión.

Recomendación 2:

a) La Comisión debería tomar medidas inmediatas para mitigar el elevado riesgo de falta de imparcialidad cuando Jaspers lleva a cabo RCI para evaluar proyectos que han recibido apoyo consultivo de Jaspers. En el período posterior a 2020, la Comisión debería dejar de utilizar las RCI facilitadas por Jaspers para grandes proyectos que previamente han recibido su asesoramiento.

b) La Comisión debería obtener pleno acceso a la documentación pertinente para verificar la calidad de los procedimientos de IQR de Jaspers;

Fecha máxima de aplicación: Inmediatamente.

Jaspers tuvo repercusión en la calidad de los proyectos, pero no pudo incidir en la absorción

125. En general, el Tribunal constató que Jaspers tuvo un impacto positivo en la calidad de la documentación de los proyectos. También constató que la asistencia que prestó fue relativamente completa, independientemente del momento preciso en el que intervino. Esto

fue confirmado por las EFS de Polonia y Croacia durante la auditoría coordinada. En el período de programación 2007-2013, la Comisión necesitó en general menos tiempo para aprobar proyectos de gran envergadura si habían recibido asistencia de Jaspers. El Tribunal observa que en general el tiempo medio necesario para aprobar grandes proyectos se redujo en el período de programación 2014-2020.

126. En general, en la mayor parte de los casos, Jaspers tuvo incidencia como mínimo en uno de los cuatro parámetros relativos a la calidad de los grandes proyectos auditados por el Tribunal. No obstante, solo en algunos casos reconoció mejoras significativas en el alcance, las realizaciones, los resultados o el impacto previstos de los grandes proyectos asistidos por Jaspers visitados (por ejemplo, reducción de los elementos económicamente injustificados en la infraestructura de proyectos).

127. El Tribunal determinó que Jaspers no tuvo un impacto en el calendario de ejecución de los grandes proyectos. Aunque Jaspers había ofrecido asesoramiento en este ámbito, todos los proyectos visitados sufrían retraso. Más de un tercio de ellos tuvieron que transferirse parcialmente al período de programación 2014-2020 (dividirse en fases).

128. El Tribunal observó que los grandes proyectos que recibieron el asesoramiento de Jaspers se habían visto menos frecuentemente afectados por errores de legalidad y regularidad durante sus ejercicios de auditoría de cumplimiento de 2014 y 2015.

129. No observó que Jaspers tuviera ningún efecto en el alcance, las realizaciones, los resultados, el impacto, el coste o el calendario de ejecución previstos de ninguno de los proyectos de pequeña envergadura de la muestra de auditoría salvo en un caso. El Tribunal también observó que no existían acuerdos adecuados para garantizar un intercambio adecuado de información entre beneficiarios, autoridades nacionales, Jaspers y la Comisión sobre la mejor forma de utilizar el asesoramiento de Jaspers para proyectos de pequeña envergadura.

130. Durante el período de programación 2007-2013, el Tribunal observó que Jaspers en general no pudo influir en la absorción de fondos de la UE, lo que se debió principalmente a las modificaciones en la legislación realizadas en 2009 que permitieron desembolsar fondos

de la UE antes de que la Comisión hubiese emitido su aprobación formal de un proyecto. En más del 50 % de los proyectos auditados, las reclamaciones de gastos se presentaron efectivamente a la Comisión antes de que hubiese emitido dicha decisión, lo que hacía menos pertinente el beneficio previsto del apoyo consultivo de Jaspers. En el resto de casos, los retrasos en la ejecución provocaron el aplazamiento de la presentación de las primeras reclamaciones de gastos, aunque la decisión de la Comisión ya se había emitido.

Recomendación 3:

a) La Comisión debería orientar la asistencia de Jaspers en función de la fase de desarrollo de un proyecto. En particular, Jaspers debería concentrarse en el fondo de los proyectos, más que en su documentación. Jaspers debería dejar de asesorar a los proyectos que ya han sido aprobados por las autoridades nacionales.

b) La Comisión debería seguir centrándose en prestar servicios de asesoramiento de Jaspers a grandes proyectos. La asistencia de Jaspers debería estar a disposición de proyectos de pequeña envergadura y encargos horizontales de naturaleza estratégica relacionados con proyectos en casos excepcionales. En estos casos, debería facilitarse en consulta con la Comisión.

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2018.

El impacto de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros todavía no había dado lugar a una mayor independencia respecto de la asistencia de la iniciativa

131. En general, las autoridades nacionales y los beneficiarios de los proyectos afirmaron que Jaspers había tenido un impacto positivo en su capacidad administrativa, aunque algunos de ellos declararon que seguían dependiendo mucho de su asistencia. Las EFS de Polonia y Croacia realizaron constataciones similares durante la auditoría coordinada. El Tribunal no encontró pruebas que confirmasen si se había materializado realmente esta mejora de la capacidad administrativa. En alrededor de dos tercios (67 %) de los encargos horizontales auditados, el Tribunal no observó este impacto.

132. y constató que Jaspers había ido prestando con el tiempo mayor atención al refuerzo de capacidades administrativas de los Estados miembros. También observó que, en el período de programación 2014-2020, la Comisión había adoptado un enfoque más proactivo y coordinado con respecto a las medidas destinadas a desarrollar la capacidad administrativa de los Estados miembros. Sin embargo, el Tribunal no encontró referencias en la estrategia de asistencia técnica de la Comisión a la coordinación entre las actividades específicas de desarrollo de la capacidad facilitadas directamente por la Comisión y las facilitadas por Jaspers.

133. El Tribunal constató que el uso de la asistencia de Jaspers para encargos con un impacto estratégico potencial había aumentado y que Jaspers tuvo un impacto significativo (33 %) o limitado (22 %) en más de la mitad de los encargos horizontales con potencial estratégico auditados.

Recomendación 4

- a) La Comisión debería integrar las actividades de Jaspers en su propia estrategia de asistencia técnica, con el objetivo de mejorar la coordinación con Jaspers a la hora de realizar actividades permanentes (frente a actividades *ad hoc*) para desarrollar la capacidad administrativa de los Estados miembros. Las actividades de Jaspers en este sentido deberían complementar a las de la Comisión, centrándose en sectores, ámbitos y Estados miembros en los que la capacidad administrativa sea insuficiente.
- b) La Comisión debería ajustar el papel, la naturaleza y la intensidad de las actividades de desarrollo de la capacidad de Jaspers en los Estados miembros con el tiempo, a fin de incentivarles a alcanzar un nivel suficiente y sostenible de capacidad administrativa.

Fecha prevista de aplicación: finales de 2018.

Las deficiencias considerables en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las actividades de Jaspers ponen en riesgo el éxito del funcionamiento de la iniciativa

134. El Tribunal detectó deficiencias considerables en la planificación y el seguimiento de las actividades de Jaspers. Determinó que Jaspers y la Comisión habían centrado su seguimiento en las realizaciones. Cuando se establecieron valores objetivo para este seguimiento, no estaban claramente definidos o no se aplicaron coherentemente. Los resultados objeto de seguimiento que se comunicaron periódicamente fueron tan solo los resultados del asesoramiento de Jaspers a grandes proyectos en términos de velocidad con la que había adoptado la Comisión las decisiones de aprobación. Como se explica en el apartado 130, esto fue en gran medida irrelevante como indicador de la absorción desde 2009 en adelante. El Tribunal no halló pruebas de que Jaspers o la Comisión hubiesen realizado un seguimiento del impacto de las actividades de Jaspers en la capacidad administrativa de los Estados miembros. Tampoco encontró pruebas de procedimientos bien definidos relacionados con el seguimiento y la evaluación de los resultados y el impacto general de la asistencia de Jaspers en ninguno de los cuatro Estados miembros auditados.

135. Se llevaron a cabo dos evaluaciones de Jaspers, una realizada por el BEI y otra en nombre de la Comisión. Estas evaluaciones no abarcaron el rendimiento de Jaspers con respecto a sus encargos individuales de proyectos de pequeña envergadura. Además, las evaluaciones informaron de insuficiencias considerables; como se concluye en el apartado 122, solo se subsanaron en cierta medida.

136. El Tribunal observó que solo se había realizado un seguimiento limitado de la forma en que se utilizó realmente el asesoramiento de Jaspers. También observó que Jaspers raras veces hizo un seguimiento para comprobar si se habían aplicado sus conclusiones y recomendaciones durante el proceso de aprobación de grandes proyectos. Asimismo, constató que el sistema de seguimiento de Jaspers no contenía información sobre la ejecución real de los proyectos asistidos, incluidos los retrasos, los sobrecostes y los problemas de contratación. El Tribunal tampoco encontró pruebas de que la Comisión transmitiese a Jaspers su opinión sobre la ejecución de los proyectos.

137. El Tribunal concluyó que había insuficiencias en el seguimiento de la eficiencia y la eficacia de Jaspers. Los datos sobre la base registrados en el sistema de Jaspers no eran suficientemente fiables para poder utilizarlos para realizar un análisis significativo de recursos. Mientras que los indicadores de realizaciones se utilizaron de manera sistemática, no fue así con los indicadores de resultados. Además, ambos tipos de indicadores presentaban insuficiencias. Las dos evaluaciones de Jaspers, llevadas a cabo en 2010 y 2012, sugerían continuar la iniciativa e indicaban insuficiencias por subsanar.

138. La Comisión había comenzado a aplicar costes estándar armonizados, que redujeron el coste total de Jaspers. Pese al coste total recalculado para Jaspers de ese ejercicio, la contribución de la Comisión permaneció inalterada. El Tribunal no halló pruebas de que los costes estándar de Jaspers facilitados por el BEI antes de la armonización correspondieran razonablemente a los costes de personal realmente efectuados. El BEI no se mostraba dispuesto a facilitar información sobre los costes reales (efectivamente incurridos) de Jaspers y la Comisión solo respondió parcialmente a las preguntas del Tribunal sobre la plausibilidad de los costes estándar utilizados hasta 2014 para el personal facilitado por el BEI.

Recomendación 5:

- c) La Comisión debería implantar un sistema integral de seguimiento del grado en que se cumplen los objetivos a corto y largo plazo de Jaspers, para todos los servicios que presta.
 - d) La Comisión debería velar por que las futuras evaluaciones de Jaspers sean suficientemente exhaustivas y extraer conclusiones sobre si Jaspers ha cumplido sus objetivos principales.
 - e) La Comisión debería adoptar medidas para optimizar la eficiencia y la eficacia de Jaspers, en particular velando por que el coste real de la asistencia que presta a cada encargo sea objeto de un seguimiento fiable y se compare con sus propias realizaciones y resultados.
-

f) La Comisión debería velar por que los gastos de Jaspers sean razonables y reflejen los gastos reales incurridos.

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2018.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal, en Luxemburgo en su reunión del día miércoles, 29 de noviembre de 2017.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Klaus-Heiner Lehne

Presidente

Número de encargos de Jaspers durante los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, desglosados por tipo y estado del encargo

Tipo de encargo	2007 - 2013							2014 - 2020							Gran Total
	ACEPTADOS	EN CURSO	COMPLETADOS	SUSPENDIDOS	CANCELADOS	RECHAZADOS	SUBTOTAL	ACEPTADOS	EN CURSO	COMPLETADOS	SUSPENDIDOS	CANCELADOS	RECHAZADOS	SUBTOTAL	
Grandes proyectos	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Proyectos menores	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Apoyo transversal	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Refuerzo de la capacidad	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
EPP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
RCI	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
Gran Total	10	56	972	33	275	36	1382	44	352	175	29	58	1	659	2041

Aceptado: encargo que fue aceptado oficialmente por Jaspers, pero respecto al cual todavía no ha comenzado el asesoramiento.

En curso: encargo que está recibiendo asesoramiento de Jaspers.

Finalizado: encargo que ha terminado y respecto al cual Jaspers ha emitido una nota de finalización de la acción.

Suspendido: encargo suspendido por un Estado miembro o Jaspers

Cancelado: encargo cancelado por un Estado miembro.

Rechazado: una solicitud de encargo oficial denegada por Jaspers.

Fuente: TCE, a partir de los datos facilitados por Jaspers (a 31 de diciembre de 2016).

Sinopsis de los encargos auditados¹

#	Número de encargo	Título del encargo	Período de programación	Estado Miembro	Examinado sobre el terreno
Encargos individuales de grandes proyectos					
1	2011 085 HR WAT WAT	Suministro de agua y tratamiento de aguas residuales de Vukovar	2007-2013	Croacia	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Suministro de agua y tratamiento de aguas residuales de Osijek	2007-2013	Croacia	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Conexión por carretera con Dalmacia del Sur	2014-2020	Croacia	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Puente de Peljesac	2014-2020	Croacia	
5	2012 095 HR AMT RAL	Mejora y construcción de la segunda vía en el tramo de la línea ferroviaria Dugo Selo - Križevci	2007-2013	Croacia	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Elaboración de documentación para la rehabilitación del lugar muy contaminado por una fosa de residuos «Sovjak»	2014-2020	Croacia	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Gestión de agua pluvial	2007-2013	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta - Programa Nacional de Mitigación de Inundaciones	2007-2013	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Tratamiento de aguas residuales en el sur de Malta	2007-2013	Malta	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Centro Oncológico Hospitalario Mater Dei	2007-2013	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Análisis preliminar de aspectos fundamentales para la definición de una opción de conexión por túnel de carretera entre Malta y Gozo	2014-2020	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Mejora de la red vial RTE-T	2007-2013	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Compra de material rodante para PKP Intercity	2007-2013	Polonia	9
14	2009 272 PL KE R&D	Centro de Materiales y Tecnologías Avanzadas (CEZAMAT)	2007-2013	Polonia	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III - Centro de Ciencias Biológicas y Químicas de la Universidad de Varsovia	2007-2013	Polonia	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Tratamiento de aguas residuales de Żywiec – fase II	2007-2013	Polonia	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Gestión de aguas y aguas residuales de Myślenice	2007-2013	Polonia	13
18	2008 027 PL TRA ROD	S-69 Bielsko-Biała - Żywiec, odc. Wilkowice/Łodygowice-Żywiec	2007-2013	Polonia	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Presa de Włocławek en el río Vístula	2007-2013	Polonia	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Física nuclear en Extreme Light Infrastructure	2007-2013	Rumanía	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Modernización del tramo ferroviario Coşlariu - Sighișoara	2007-2013	Rumanía	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Ampliación y modernización de la infraestructura de aguas residuales de Bucarest	2007-2013	Rumanía	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Construcción de autovía en el tramo RTE-T 7 Cernavodă-Constanța	2007-2013	Rumanía	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Rehabilitación de los puentes ferroviarios sobre el Danubio	2007-2013	Rumanía	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Rehabilitación y modernización de los sistemas de agua y alcantarillado del condado de Prahova	2007-2013	Rumanía	20
Encargos individuales de proyectos menores					
1	2013 189 HR KEE RDI	Infraestructura de investigación del campus de la Universidad de Rijeka	2007-2013	Croacia	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Finalización de la vía rápida en Ploče Gateway y construcción de una carretera de enlace al puerto y la ciudad de Ploče	2007-2013	Croacia	2
3	2007 121 MT TRA POR	Rehabilitación y mejora de espigones y otras infraestructuras marinas	2007-2013	Malta	3
Encargos transversales					
1	2012 008 HR WAT WAT	Desarrollo de directrices de análisis coste-beneficio	2007-2013	Croacia	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Apoyo a la preparación del PO 2014-2020 Competitividad y cohesión	2014-2020	Croacia	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Desarrollo del Plan Maestro Nacional de Transporte	2014-2020	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Asistencia en la investigación de análisis coste-beneficio y estudios de viabilidad financiera	2007-2013	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Examen de proyectos de aguas y aguas residuales del eje prioritario I	2007-2013	Polonia	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Estrategia de gestión de fangos de depuración para Polonia	2007-2013	Polonia	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Apoyo a la preparación del PO 2014-2020 Competitividad	2014-2020	Rumanía	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Apoyo a la preparación del proyecto de tubería para 2014-2020 en el sector hídrico	2014-2020	Rumanía	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Estrategia nacional de gestión de inundaciones	2007-2013	Rumanía	9

¹ De los 25 encargos de grandes proyectos auditados, se examinaron *in situ* 22 encargos con 20 grandes proyectos subyacentes. Los tres encargos de grandes proyectos restantes se sometieron a examen documental. Los tres proyectos menores y los nueve encargos horizontales también se examinaron *in situ*.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«ASISTENCIA CONJUNTA A LOS PROYECTOS EN LAS REGIONES EUROPEAS (JASPERS) – ES HORA DE ORIENTARLA MEJOR»

RESUMEN

I. JASPERS se creó oficialmente como una asociación entre la Comisión (DG REGIO), el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) (que incluye al Kreditanstalt für Wiederaufbau para parte del periodo auditado). Desde 2013, la DG MOVE y la DG NEAR han dado a JASPERS mandatos y financiación adicionales para apoyar la preparación de proyectos en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP).

IV. JASPERS está vinculado a los periodos de programación financiera. La función principal de JASPERS era asistir a los Estados miembros de la Europa de los Doce en la preparación de grandes proyectos. Tras la evaluación intermedia de JASPERS, finalizada en 2012, y el interés expresado por los Estados miembros, se decidió ampliar sus funciones también a ámbitos políticos y medidas de refuerzo de capacidades.

En 2014 y 2015 se negociaron nuevos programas operativos, más centrados en un punto de vista estratégico. La asistencia a proyectos de menor tamaño correspondía a una necesidad real expresada por los Estados miembros. La participación de JASPERS en esos casos estaba justificada por la gran prioridad y naturaleza compleja de un proyecto concreto. Teniendo en cuenta que la participación de JASPERS en proyectos de menor tamaño suponía, sin duda, una ampliación de su alcance original, dichos encargos estaban sujetos a la verificación de su valor añadido o posibilidad de ser reproducidos en otros proyectos similares.

V. La Comisión consideró los riesgos pertinentes en el momento de establecer la revisión de calidad independiente (RCI). La solución aplicada se consideró proporcionada teniendo en cuenta el estatus del BEI como institución de la UE. Distintos equipos de JASPERS preparan la RCI así como los informes consultivos y los documentos finales reciben una firma adicional a nivel del Director. El Comité Directivo de JASPERS adoptará oficialmente un nuevo manual de procedimientos de RCI en diciembre de 2017. Dicho manual describirá cómo la función de RCI se realiza de manera autónoma con respecto a cualquier función de asesoramiento.

VII. En algunos casos la labor de JASPERS ha estimulado un verdadero progreso en la capacidad de los Estados miembros para gestionar la preparación de los proyectos y estos han sido de buena calidad, tal y como confirma su rápida aprobación por la Comisión [y los informes de evaluación posterior a la presentación (EPP)] en el periodo 2014-2020.

VIII. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) recibe los estados financieros anuales auditados de JASPERS desde 2006. Según la metodología acordada en los Acuerdos anuales de contribución y posteriormente en un acuerdo global (Acuerdo marco financiero y administrativo - AMAF) firmado entre la Comisión y el BEI que abarca todas las iniciativas conjuntas, los costes de personal de JASPERS se establecen sobre la base de un precio estándar que la Comisión acordó pagar por los servicios prestados por el BEI.

En conjunto, los tipos del AMAF han contribuido a una mayor armonización y a la simplificación de los acuerdos contractuales para iniciativas específicas de asistencia técnica entre la Comisión y el BEI.

La Comisión considera que el AMAF cumple con el Reglamento Financiero. El artículo 124 del Reglamento Financiero permite el uso de tipos fijos y cantidades fijas únicas y es aplicable al acuerdo AMAF.

IX.

a) La Comisión acepta la recomendación.

b) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

c) La Comisión acepta parcialmente la recomendación, ya que JASPERS debería seguir ofreciéndose también para proyectos tras la aprobación nacional y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

d) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

e) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

La Comisión recuerda al mismo tiempo que los «costes» de JASPERS se determinan a través del AMAF.

INTRODUCCIÓN

7. Las prioridades originales para el periodo 2007-2013 se establecieron en el memorando de entendimiento (ME) de 2006. No obstante, las prioridades han evolucionado con el tiempo para reflejar experiencias y decisiones estratégicas del Comité Directivo. Estos objetivos se reflejaron en los acuerdos anuales de subvención específicos entre la Comisión y el BEI. Las prioridades para el periodo 2014-20 se definen en el acuerdo marco de asociación.

Podrían respaldarse proyectos de menor tamaño en los Estados miembros más pequeños que tuvieran pocos proyectos grandes. Esto se explicó en el documento de reflexión de 2005 y en todos los documentos políticos y jurídicos posteriores.

OBSERVACIONES

23. La dirección estratégica de JASPERS ha evolucionado con el tiempo para adaptarse a los cambios en su entorno. JASPERS comenzó a funcionar a finales de 2006 (en ese año se completaron tres encargos) por eso, a mediados de 2007 era demasiado pronto para evaluar los resultados. La creciente crisis económica y financiera que se inició en otoño de 2008 provocó ciertas decisiones que afectarían a las actividades de JASPERS. JASPERS respondió con flexibilidad y pragmatismo a las circunstancias cambiantes.

El principal reto para JASPERS fue garantizar que los Estados miembros prepararan un número suficiente de grandes proyectos de calidad que pudieran ser aprobados y ejecutados. Por este motivo, otros aspectos interesantes de la labor de JASPERS quedaron en suspenso para iniciarlos en una fase posterior, cuando los Estados miembros mejoraran sus capacidades técnicas para preparar grandes proyectos y se diera más importancia a la cuestión de cómo garantizar la estabilidad y los efectos colaterales.

JASPERS comenzó a mejorar la capacidad técnica de los Estados miembros desde el principio por el efecto del aprendizaje a través de la práctica, con las autoridades nacionales aunando esfuerzos con JASPERS a medida que avanzaban los encargos.

24. La Comisión y el BEI desean señalar que los planes de acción son *de facto* una evaluación de las necesidades en la que los Estados miembros tienen la oportunidad de expresar sus necesidades de asistencia técnica.

Las fechas de presentación de los grandes proyectos se incluyen en los programas operativos para 2014-2020 basándose en las propuestas de los Estados miembros. Es prerrogativa y responsabilidad del Estado miembro proponer los grandes proyectos y verificar el estado de preparación de cada proyecto.

La evaluación de las necesidades para 2014-2020 se basó en la información proporcionada por los Estados miembros, que es válida en lo que al número de proyectos se refiere pero ambiciosa en cuanto a su calendario de presentación.

25. La absorción de fondos de la UE no es un objetivo en sí mismo. Si se desarrollan proyectos oportunos y de gran calidad es más probable que se alcance una elevada tasa de absorción. Los objetivos que la Comisión estableció para JASPERS eran claros, aunque en ocasiones exigentes. En términos jurídicos, los requisitos de calidad para grandes proyectos se definieron por primera vez en la política de cohesión en el Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión. Asimismo, también por primera vez, los requisitos básicos del análisis coste-beneficio se incluyeron en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 207/2015 y, junto con la guía de análisis coste-beneficio de 2014, constituyen una orientación completa y detallada sobre la calidad de las inversiones públicas.

26. La asistencia de JASPERS incluía el aprendizaje a través de la práctica y, por tanto, el refuerzo de capacidades en las administraciones nacionales. Esta es una de las razones por las que una gran parte del personal de JASPERS se situó desde el principio en oficinas regionales, de forma que pudieran estar cerca de los beneficiarios. La mejora de la capacidad técnica no debe etiquetarse como una actividad separada para producir un impacto.

La capacidad técnica es un aspecto intangible que puede observarse indirectamente, p. ej., a través de proyectos mejor preparados a medida que pasa el tiempo, lo que ha sido claramente el caso, como muestra, por ejemplo, el reducido porcentaje de proyectos interrumpidos.

27. En la práctica, la rapidez de la mejora en la capacidad de los Estados miembros para preparar proyectos de gran calidad y ejecutarlos es muy variable. Al mismo tiempo, las autoridades públicas de los países beneficiarios han desarrollado su capacidad nacional para utilizar fondos de la UE de manera efectiva y por tanto realizan muchas menos solicitudes de asistencia de JASPERS. En la práctica, JASPERS está limitado en el tiempo por la duración del periodo de programación. Corresponde a la Comisión y al BEI la decisión de ampliar JASPERS a un nuevo periodo de programación, basándose en su evaluación de la necesidad de apoyo continuado y en la demanda que manifiestan los Estados miembros.

28. Las funciones de la Comisión y del BEI están claramente definidas en los acuerdos anuales de contribución durante el periodo 2007-2013, y en el acuerdo marco de asociación y en los acuerdos anuales de subvención específicos en el periodo 2014-2020. Los destinatarios del asesoramiento de JASPERS son los Estados miembros, que también participan en la reunión anual de las partes interesadas de JASPERS.

En el periodo 2014-2020, los clientes de JASPERS para asesoramiento y RCI son los Estados miembros, para la EPP el cliente es la Comisión. Esto está claro para todas las partes implicadas.

29. Véase la respuesta de la Comisión y el BEI al apartado 28. Los acuerdos formales entre los servicios de la Comisión y el BEI que se indican en la respuesta al mencionado apartado se firman anualmente.

Los acuerdos de trabajo establecen también los principios que regulan la interacción entre JASPERS y el beneficiario. Hay fichas de proyecto que detallan claramente qué ofrecerá JASPERS en cada encargo.

La supervisión de los resultados en el caso de proyectos de menor tamaño es una cuestión independiente de los acuerdos de trabajo y de la metodología utilizada. En ausencia de una solicitud de financiación y de un proceso de aprobación a nivel de la Comisión, la supervisión del avance de los proyectos de menor tamaño es claramente más difícil y debe abordarse de una manera menos formal.

En la política de cohesión, la aprobación de los proyectos de menor tamaño es responsabilidad clara de los Estados miembros.

30. Los acuerdos de trabajo se concibieron expresamente para ser comunes a todos los Estados miembros y las principales consideraciones eran la coherencia y la rapidez. En los casos en los que los Estados miembros manifestaron serias objeciones se negociaron algunos pequeños cambios, pero la intención era mantenerse lo más cerca posible de un procedimiento operativo normalizado. Cuanto más largo y detallado el documento, más posibilidad de desacuerdo y de solicitudes de acuerdos especiales.

Los acuerdos de trabajo no son un requisito legal sino una herramienta para facilitar el diálogo con los Estados miembros, en particular, en un contexto de interlocutores cambiantes. El propósito principal es esbozar los derechos y obligaciones de ambas partes.

Puede que algunas prácticas hayan evolucionado, pero todas de conformidad con el acuerdo de trabajo y el mandato de JASPERS, con el fin de adaptarse al contexto específico del país. Como ya se ha mencionado, la iniciativa para involucrar a JASPERS recae en los Estados miembros (y JASPERS puede decidir aceptar el encargo o no, tras consultar a la DG REGIO).

31. No había motivo para que JASPERS formalizara acuerdos relativos a cuestiones operativas con la Comisión en el periodo 2007-2013, ya que trabajaba principalmente para los Estados miembros, pero, para el periodo 2014-2020, las partes formalizarán los aspectos de las EPP en el primer trimestre de 2018.

JASPERS desarrolló una especie de informe de sus resultados en 2006 aunque no acuñara el término «nota de finalización de la acción» hasta más tarde. La nota de finalización de la acción se basa claramente en el formulario de solicitud de grandes proyectos, como demostrará la comparación de ambos documentos.

En las primeras fases algunos Estados miembros se mostraron reticentes a facilitar el informe de finalización a la Comisión. JASPERS les animó a hacerlo, con el fin de que la Comisión tuviera conocimiento del asesoramiento de JASPERS y su aportación ayudara a la Comisión a llegar a una conclusión mejor informada. Con el tiempo, todos los Estados miembros acordaron que esta debería ser la práctica habitual, lo que, en nuestra opinión, dio lugar a una relación de confianza entre JASPERS y las autoridades nacionales tras su experiencia de la asistencia de JASPERS.

La nota de finalización es una herramienta para cerrar oficialmente el encargo con el beneficiario. Cada cierto tiempo, JASPERS adapta su formato a la luz de la experiencia, con el fin de maximizar su utilidad.

32. La Comisión y el BEI son partes interesadas y asociados de JASPERS, pero en la nota de finalización de la acción no son sus clientes.

33. El asesoramiento de JASPERS se proporciona independientemente del préstamo del BEI (el documento de reflexión de 2005 indica que el BEI y el BERD no están obligados a prestar a los Estados miembros y estos no están obligados a pedir préstamos al BEI o al BERD).

Asimismo, puede considerarse que el BEI, el BERD y otros posibles prestamistas se benefician indirectamente de los resultados de JASPERS.

34. Los Estados miembros llevan a cabo la mayor parte de la labor de preparación de los proyectos utilizando asesores, p. ej., la preparación de los documentos básicos del proyecto, como el estudio de viabilidad o la evaluación de impacto medioambiental. El papel de JASPERS es dirigir la elaboración de dichos documentos o formular observaciones al respecto. JASPERS no compite con asesores externos en la realización de este trabajo. JASPERS y los asesores tienen funciones diferenciadas pero complementarias.

De los 830 encargos de proyectos completados por JASPERS hasta 2015, menos del 1 % supuso la contratación de asesores que contribuyeran directamente con partes de los documentos finales del proyecto.

36. El recurso a otros asesores tuvo que ver con casos específicos y limitados en los que la nota de finalización de JASPERS no pudo utilizarse para adoptar decisiones y los ordenadores de pagos consideraron necesaria una segunda opinión sobre el proyecto (solo ha sucedido en el periodo de programación 2007-2013).

Para el periodo 2014-2020 la Comisión ha decidido utilizar exclusivamente JASPERS para la evaluación de todos los grandes proyectos [excepto los proyectos organizados en fases en virtud del artículo 103 del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)], también gracias a la creación de la División de RCI de JASPERS que proporciona una comprobación adicional de calidad.

37. Las prioridades de los Estados miembros derivan de las políticas (por ejemplo, las redes transeuropeas), la legislación (p. ej., la legislación medioambiental, como la Directiva de aguas residuales) o las prioridades (p. ej., el porcentaje máximo de financiación de algunos sectores) y se aplican mediante normas y procedimientos acordados. JASPERS responde a las necesidades de asistencia técnica dentro del marco político vigente.

38. La introducción de planes de acción progresivos no cambió las estrategias.

El concepto de planes de acción progresivos se introdujo para responder a las solicitudes de los Estados miembros que tendían a llegar de manera no coordinada, especialmente al final del periodo de programación 2007-2013. Los planes de acción de JASPERS son el resultado de amplios debates con el Estado miembro antes de aceptar encargos, y por consiguiente, cuando se presentan oficialmente las solicitudes, el nivel de aceptación es de alrededor del 98 %.

Los planes de acción se comunican a la Comisión.

39. Pueden existir numerosas razones para que un encargo se cancele: puede que JASPERS considere que los proyectos sean una mala inversión y por eso se abandonan; puede que se haya reducido el tamaño de los proyectos y estos se han convertido en proyectos de menor tamaño; los tipos de cambio pueden haber transformado proyectos grandes en proyectos de menor tamaño o, por motivos internos, los Estados miembros pueden haber retirado proyectos.

Los casos de cancelación de encargos no deben percibirse únicamente de manera negativa. De hecho, en algunos casos, el abandono de proyectos puede representar el valor añadido de JASPERS, en cuanto a la reducción del tamaño de las inversiones o el abandono de los proyectos que no vayan a suponer el mejor uso de unos recursos públicos escasos.

41. El trabajo en fases por su propia naturaleza está limitado en el tiempo y vinculado al ciclo del periodo de programación.

42. Los encargos transversales han estado presentes en JASPERS desde el principio, como demuestran los planes de acción de 2007. La proporción de encargos transversales se ha mantenido estable a lo largo de los años.

43. Todos los socios de JASPERS han considerado sumamente importantes los resultados de la evaluación intermedia de JASPERS y hay pocas evaluaciones con un porcentaje similar de seguimiento en sus recomendaciones.

El estudio AECOM¹ es en general positivo en lo que respecta al impacto de JASPERS.

44. En marzo de 2014, la Comisión (DG REGIO) explicó los motivos para el uso de JASPERS como organismo de evaluación en la carta del Director General de la DG REGIO a todos los Estados miembros (con grandes proyectos).

La función de RCI se definió en el RDC basándose en la experiencia de los Estados miembros con JASPERS, y, por tanto, se consideró redundante examinar JASPERS de conformidad con los criterios establecidos en Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, en base a las competencias y características de JASPERS.

Respuesta conjunta a los apartados 45, 46 y 47:

Las RCI se elaboran también para proyectos en los que no participan los servicios de asesoramiento de JASPERS.

El proyecto de manual de procedimientos de RCI de principios de 2014 no llegó a aprobarse y actualmente no tiene validez. La separación de funciones entre la RCI de JASPERS y las divisiones del sector de consultoría es real puesto que los equipos están en lugares diferentes y responden ante superiores inmediatos distintos. En cuanto a la eficiencia en el uso de los recursos, los expertos de JASPERS que no han trabajado como asesores en un proyecto grande, podrían trabajar en evaluaciones para la división de RCI. JASPERS ha desarrollado un enfoque de gestión de la calidad que se plasma en un manual de calidad, mapas de procesos y una clara división de funciones entre las actividades de asesoramiento y evaluación. El manual de calidad ha sido elaborado en el marco de un enfoque de calidad avalado por el Comité Directivo y será validado externamente por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad.

El Comité Directivo adoptará un nuevo manual de calidad de JASPERS en diciembre de 2017. El Servicio de Auditoría Interna (IAS) ha facilitado borradores de los mapas de procesos para las actividades de RCI y EPP que son la base para los correspondientes procedimientos en este nuevo manual de calidad.

47. La DG REGIO ha aceptado las recomendaciones del IAS y ha puesto en marcha un plan de acción para abordarlas.

48. Distintos equipos de JASPERS preparan la revisión de calidad independiente y los informes consultivos y los documentos finales reciben la firma adicional a nivel del Director. Es práctica habitual tanto en el sector público como en el privado que las unidades operativas y el control de calidad y las unidades de auditoría informen al mismo responsable de la organización (p. ej., el marco acordado en una serie de Estados miembros en relación con las autoridades de certificación y gestión ubicadas en el mismo ministerio). No hay razón alguna para que ello vaya en detrimento de la independencia de las funciones de auditoría o control de calidad.

¹ Informe de evaluación de JASPERS, diciembre de 2012

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)

Hasta ahora nada parece indicar que haya habido avenencias en las opiniones expresadas por el equipo de RCI. No obstante, la Comisión y el BEI reflexionarán sobre la adopción de medidas adicionales que mejoren la percepción de riesgos para la independencia.

49. El Consejo y el Parlamento Europeo establecieron la RCI como legisladores, con el objetivo explícito de proporcionar una alternativa a la evaluación de grandes proyectos por la Comisión. El Comité Directivo adoptará un nuevo manual de calidad de JASPERS en diciembre de 2017.

50. La Comisión sigue las disposiciones legales establecidas en el RDC que estipulan la función de RCI. Los legisladores no han definido la noción de «insuficiencias significativas». Con el fin de aplicar dicha noción de manera uniforme, la DG REGIO definió en los procedimientos internos aprobados por su dirección cuatro casos principales en los que puede declararse una insuficiencia significativa y proponerse una decisión negativa de la Comisión.

51. El uso de la RCI es decisión de los Estados miembros. En este momento (octubre de 2017) se han firmado acuerdos de trabajo sobre RCI con catorce Estados miembros, entre ellos, Italia, la República Checa y Rumanía. La firma de acuerdos de trabajo es un requisito de JASPERS antes de emprender la RCI de un proyecto.

52. Las previsiones de JASPERS se basaron en la información de los Estados miembros sobre las fechas de presentación previstas para grandes proyectos que aparecen recogidas en los programas operativos.

La Comisión considera que las cifras de grandes proyectos no son optimistas, el calendario de presentación era, sin duda, demasiado optimista. En septiembre de 2017, la DG REGIO publicó los datos sobre grandes proyectos en la Plataforma de datos abiertos, con el fin de concienciar a los Estados miembros con respecto a la calidad de la información sobre grandes proyectos.

El uso de la función de RCI se ve obstaculizado por distintas normas sobre certificación de los gastos. Esto se va a tratar en la modificación del RDC que se está debatiendo actualmente con el Consejo y el Parlamento Europeo. Ello debería aumentar el interés de los Estados miembros por utilizar la RCI.

El papel de la división de RCI de JASPERS es entregar no solo la RCI sino también informes de EPP.

53. El proceso de EPP tenía como fin garantizar la utilización de una metodología de evaluación lo más cercana posible a la RCI en solicitudes presentadas directamente a la Comisión, dirigidas por la división de RCI de Bruselas. Esto garantizaba condiciones de igualdad en la evaluación de las solicitudes.

Los acuerdos de trabajo para EPP, incluso hasta los plazos que deben usarse, se describen en el documento sobre procedimientos relacionados con grandes proyectos facilitado a la junta de la DG REGIO el 22 de junio de 2015.

No obstante, la Comisión y el BEI formalizarán aspectos clave de la cooperación con JASPERS en EPP tal y como solicita el Tribunal.

58. Normalmente los proyectos son elaborados por asesores contratados por las autoridades de gestión. JASPERS no los sustituye, sino que contribuye con asesoramiento metodológico y ayuda a las autoridades de gestión en su supervisión.

59. JASPERS revisa la documentación que el beneficiario elabora por sí mismo o con ayuda de asesores externos. Por tanto, la programación de los servicios de asesoramiento de JASPERS depende, en muchos casos, de la capacidad administrativa de los beneficiarios y de los asesores locales.

60. La duración de los encargos en los que la participación se produce en una fase posterior es incierta: breve si los documentos del proyecto tienen la calidad necesaria, pero considerablemente más larga de no ser así, ya que algunos aspectos pueden tener que cuestionarse desde el principio (por ejemplo, el análisis de las opciones). En lo que al tiempo de aprobación se refiere, no debería haber mucha diferencia ya que, tras el apoyo de JASPERS, los proyectos se presentan con estándares de calidad similares.

Otra característica de la asistencia de JASPERS era centrarse en proyectos complejos en los que los Estados miembros tenían dificultades para preparar la documentación adecuada, pero JASPERS no podía reducir fácilmente la complejidad de los proyectos y quedan por abordar algunos riesgos residuales.

63. En muchos casos, las razones para la interrupción surgían ya en el informe de la nota de finalización de la acción.

Un ámbito en el que la eliminación de las deficiencias en la documentación resultó muy difícil para JASPERS fueron los procedimientos o la documentación relacionados con la evaluación de impacto medioambiental, especialmente en el sector vial.

64. La situación mejoró de manera significativa en el periodo 2014-2020 en el que, hasta la fecha, el tiempo medio de aprobación de los proyectos recibidos en 2017 se redujo a 84 días naturales. Esto se ha debido a diversos factores, entre otros, la reorientación estratégica de JASPERS, un mejor marco jurídico y la reorganización del sistema de evaluación de la Comisión.

68. La asistencia de JASPERS tuvo repercusiones en los costes previstos de alrededor de dos tercios de los grandes proyectos auditados por el TCE (la Comisión estima el ahorro en 175 millones EUR). Esta muestra abarca el 3 % del número de encargos realizados por JASPERS.

69. Con frecuencia, JASPERS se enfrenta a plazos cortos para la ejecución de un proyecto, que son poco realistas. Hay muy pocas posibilidades de acelerar los plazos de ejecución de un proyecto.

72. En la política de cohesión, la aprobación de proyectos de menor tamaño es responsabilidad clara de los Estados miembros.

75. En el periodo 2007-2013, tras el comienzo de la crisis económica y financiera en 2008, la Comisión decidió permitir que los Estados miembros certificaran los gastos y solicitarán el reembolso sin presentar solicitudes de grandes proyectos, rompiendo, así, el vínculo entre los procesos de aprobación y certificación.

76. Puede haber retrasos por motivos que no tengan nada que ver con la aportación de JASPERS, p. ej., con mucha frecuencia, debidos a cuestiones de contratación pública.

77. Las normas de certificación para grandes proyectos con arreglo al periodo 2014-2020 permitirán que JASPERS tenga una repercusión en el ritmo de absorción, ya que el gasto de los proyectos solo puede certificarse tras la presentación de las solicitudes de grandes proyectos a la Comisión.

79. Hay ejemplos claros de mejoras de las capacidades administrativas de los Estados miembros y sus instituciones, como es el caso de las carreteras nacionales de Polonia, donde la Agencia nacional de carreteras es totalmente capaz de preparar proyectos maduros y de calidad.

Invertir en la capacidad administrativa es un proceso a largo plazo que requiere inversiones en estructuras, recursos humanos y sistemas y herramientas y en el que la gobernanza del país es un importante factor contextual.

JASPERS es un elemento importante en el apoyo a los Estados miembros para que mejoren su capacidad administrativa para proyectos (grandes), pero no es el único factor determinante en este proceso.

80. La asistencia de JASPERS venía en primer lugar determinada por la demanda sobre la base de las necesidades de cada Estado miembro y las acciones relativas a la capacidad administrativa se desarrollaban en consecuencia. Además, JASPERS no era la única fuente de asistencia, sino que se alentaba a los Estados miembros a que utilizaran la asistencia técnica incorporada en sus programas, de manera proactiva y específica, p. ej., para formar a su personal y contratar expertos externos.

81. El refuerzo de las capacidades tenía lugar desde el inicio de las operaciones, mediante el aprendizaje a través de la práctica y de los documentos transversales. Por ejemplo, el trabajo en red y el intercambio de conocimientos ya tenían lugar en la reunión de partes interesadas.

84. JASPERS es solo uno de los factores determinantes en este proceso y no debe considerarse el único responsable si no se ha producido un efecto estratégico (directo). Pueden intervenir muchos otros factores, muchos de ellos a escala de los Estados miembros.

85. La estrategia de asistencia técnica es, ante todo, el documento en el que se determinan las asignaciones presupuestarias para cada acción (teniendo en cuenta las sinergias y evitando solapamientos). No es el documento que debería describir además todos los mecanismos de coordinación (formales e informales) establecidos entre diferentes iniciativas.

Aunque no hay ninguna referencia a la coordinación entre las actividades específicas de refuerzo de las capacidades ofrecidas directamente por la Comisión y las proporcionadas por JASPERS, la coordinación ha tenido lugar de manera periódica y se ha evitado cualquier solapamiento.

87. JASPERS apoyó unos quinientos proyectos grandes durante el periodo de programación 2007-2013. Para el periodo de programación 2014-2020, se calcula que el número de proyectos grandes respaldados o revisados por JASPERS supera los seiscientos, a lo que hay que añadir el aumento acordado de asistencia a proyectos de menor tamaño y refuerzo de capacidades y la participación temprana en los proyectos cuando sea posible. Esta estimación se utilizó como base para aumentar el personal y la contratación se produjo de manera gradual con el fin de ajustar el número de empleados al volumen de trabajo. Cuando se examinan los periodos 2007-2009 y 2014-2016 en comparación con la asignación de equivalentes a tiempo completo al mandato JASPERS-UE, el número medio de todos los encargos en curso y finalizados por efectivo sigue siendo prácticamente el mismo.

88. Las fechas de presentación de grandes proyectos se incluyen en los programas operativos para 2014-2020 basándose en las propuestas de los Estados miembros.

Es prerrogativa y responsabilidad del Estado miembro proponer grandes proyectos y verificar el estado de preparación de cada proyecto.

89. En octubre de 2017, había 624 grandes proyectos incluidos en los programas operativos para 2014-2020.

90. Dado que JASPERS debe participar en la preparación del proyecto en la fase más temprana posible con el fin de maximizar su valor añadido, la información sobre las fechas de presentación es irrelevante a la hora de estimar la dotación de personal suficiente de JASPERS. Actualmente JASPERS trabaja en más de 350 grandes proyectos planificados que se presentarán en los próximos años.

La relación entre todos los encargos finalizados (asesoramiento, RCI, EPP y transversal) y el equivalente a tiempo completo entre 2014-2016 es comparable a la misma relación en el anterior periodo de programación (2007-2009) y aumentó hasta noviembre de 2017.

92. Las autoridades nacionales deberían redoblar sus esfuerzos en el seguimiento del impacto de JASPERS en los proyectos y las instituciones con respecto a la capacidad administrativa. La Comisión incluirá este aspecto en la evaluación intermedia de JASPERS.

93. El tiempo empleado por la Comisión para aprobar proyectos es una medida representativa de la calidad del proyecto, ya que se da por supuesto que cuanto mejor preparados y presentados están los proyectos, antes se aprueban.

Los resultados de la RCI y EPP de los proyectos son objeto de seguimiento y están a disposición del público en el sitio web de JASPERS, en el informe estadístico y el panel de control, desde septiembre de 2016. Esta información se actualiza trimestralmente.

96. Todas las recomendaciones pertinentes procedentes de las evaluaciones se han seguido dentro de los límites del contexto administrativo y jurídico.

La Comisión iniciará una evaluación intermedia de JASPERS en el primer trimestre de 2018, que incluirá una revisión general del rendimiento de JASPERS y una perspectiva para después de 2020.

98. Las autoridades nacionales deberían redoblar sus esfuerzos a la hora de evaluar el impacto de JASPERS dado que la Comisión siempre ha alentado y promovido una cultura de evaluación exhaustiva en la política de cohesión.

101. Hubo otros canales de comunicación de las observaciones de los funcionarios responsables sobre JASPERS: a saber, el grupo de funcionarios responsables de los grandes proyectos trabaja desde 2008 y las cuestiones relacionadas con JASPERS, con frecuencia se debatían y posteriormente se comunicaban a JASPERS durante la reunión de su Comité Directivo y otras reuniones.

104. La Comisión no requería de JASPERS un seguimiento del uso de su asesoramiento en la ejecución de los grandes proyectos o de los proyectos de menor tamaño que habían recibido asistencia, y su mandato no incluye la supervisión de la ejecución real de los proyectos asistidos.

El control de la ejecución y cierre de los programas operativos es prerrogativa de los servicios de la Comisión. JASPERS conocía de cuestiones de ejecución cuando se consideraba necesario, especialmente a través de solicitudes de asistencia de los Estados miembros en el escalonamiento de proyectos entre periodos de programación.

105. La observación mencionada en este apartado del informe se refería a que JASPERS había impedido que malas inversiones siguieran adelante, el valor de las cuales puede establecerse como costes de oportunidad (o ahorro).

108. El hecho de que los encargos se cancelaran puede tomarse como prueba del valor añadido de JASPERS a la hora de examinar proyectos mal preparados cuya calidad no podía mejorarse.

109. Existe un sistema separado, distinto del sistema al que se refiere el TCE, para registrar el tiempo invertido en diferentes mandatos con fines de facturación, que se utiliza en el BEI. En dicho sistema, las tasas de finalización se comprueban al final de cada mes.

A finales de 2016, el personal de JASPERS comenzó a registrar en este sistema, no solo el tiempo asignado a cada mandato sino también los encargos específicos.

Esta es la base para la auditoría externa del gasto de JASPERS cuando el mandato de la auditoría es comprobar que solo se ha declarado el gasto admisible. Este es el sistema utilizado para declarar gastos a la Comisión. Los auditores no han informado de deficiencias en este ámbito.

Las relaciones contractuales entre la Comisión y el BEI se basan en acuerdos de subvención y los costes de personal admisibles se basan en la cantidad y tipo de expertos empleados, cuyos costes vienen determinados por los tipos del AMAF acordados en 2014.

110. La Comisión y el BEI señalan que el documento al que se refiere el TCE no era una evaluación de la eficiencia de JASPERS sino una evaluación del «papel del BEI en la iniciativa JASPERS». La muestra de encargos del informe se extrajo en gran parte de la fase más temprana de las actividades

de JASPERS y tiene poca relevancia para JASPERS en el periodo 2014-2020. No obstante, la conclusión general del informe fue que JASPERS tenía un impacto positivo y que el BEI debía continuar apoyándola.

En cuanto a su eficiencia, el informe señala que «[...]los casos en los que JASPERS pudo influir en la forma de los proyectos subyacentes esto se tradujo en beneficios económicos que es probable que superen con creces el coste de la propia iniciativa».

112. El Comité Directivo supervisa la eficiencia de JASPERS en cuanto a los encargos finalizados y la aprobación de proyectos asistidos por JASPERS.

La naturaleza de los encargos ha cambiado a medida que la cartera de servicios de JASPERS se ha ampliado, p. ej., JASPERS asesoró sobre una serie de condiciones *ex ante* (como planes maestros de transporte en siete Estados miembros) en las que el volumen de trabajo de JASPERS era considerablemente superior a la evaluación de un único proyecto de planta de tratamiento de aguas residuales.

113. El gasto de JASPERS ha sido considerablemente inferior a las posibles cantidades que se podrían haber gastado durante muchos años. Ahora hay plazos para la provisión de informes de evaluación que no existían en el último periodo de programación, por ello, debe abordarse la cuestión de una provisión por adelantado de la capacidad para satisfacer futuras necesidades de demanda.

Las conclusiones del estudio AECOM en relación a los costes de JASPERS fueron las siguientes:

JASPERS emplea un equipo de profesionales altamente cualificados [...]. En comparación con otros organismos y agencias, los costes de JASPERS parecen razonables dada la naturaleza de la labor que realiza y el personal necesario para llevar a cabo dicha labor.

114. La contribución del BEI a JASPERS fue una contribución en especie en forma de personal adscrito a JASPERS principalmente en puestos de dirección y altos cargos. A efectos de los acuerdos de subvención, a estas contribuciones en especie se les dio un valor monetario. No hubo transacción en metálico correspondiente a estas aportaciones en especie. Los pagos que la Comisión realizó eran para el personal para el que había acordado prestar apoyo. El coste estimado del personal aportado por el BEI es irrelevante con respecto a esta cantidad.

115. La Comisión y el BEI acordaron en el AMAF establecer costes unitarios estándar para el personal y costes de misión para los servicios prestados por el BEI a la Comisión. JASPERS comenzó a utilizar este sistema de cofinanciación basado en los costes unitarios acordados vigentes en el sistema de financiación paralelo utilizado hasta 2013. El nuevo método y el método antiguo se basan en diferentes conceptos contables. Los tipos para el personal se calculan de diferente manera, pero como consecuencia, los índices de ayuda se ajustaron también para que ambas partes aportaran, en líneas generales, las mismas cantidades que antes. De acuerdo con el nuevo sistema los tipos teóricos para estimar costes se cambiaron teniendo en cuenta el acuerdo global (AMAF) firmado entre la Comisión y el BEI que cubría todas las iniciativas conjuntas.

116. El TCE ha recibido el estado financiero anual auditado de JASPERS desde 2006. Según la metodología acordada en los acuerdos de contribución y en el AMAF, en estos estados financieros los costes de personal de JASPERS representan un precio estándar que la Comisión acordó pagar en el AMAF por los servicios prestados por el BEI.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

118. Había objetivos claros relacionados tanto con los plazos –preparación de los proyectos para una decisión favorable con el fin de facilitar fondos de inversión de la UE con más celeridad de la que se habría producido en caso contrario– como con la mejora de la calidad.

Los avances en JASPERS deben entenderse en su contexto más amplio. JASPERS comenzó a funcionar a finales de 2006. La creciente crisis económica y financiera que se inició en otoño de 2008 condujo a algunas decisiones que afectarían a las actividades de JASPERS, incluida la ampliación del personal de JASPERS, cambios en las normas de certificación, etc. JASPERS respondió con flexibilidad y pragmatismo a las circunstancias cambiantes.

Las insuficiencias iniciales se abordaron posteriormente mediante acuerdos del Comité Directivo, según la respuesta recibida por los Estados miembros y la correspondiente evaluación de la demanda. De hecho, JASPERS fue concebida inicialmente como una iniciativa para el periodo de programación 2007-2013, pero a la luz de los acontecimientos de dicho periodo y sobre la base de la evaluación de las necesidades, su mandato se amplió para el periodo de programación 2014-2020.

119. Se han establecido acuerdos formalizados de trabajo con los Estados miembros en relación a proyectos grandes y de menor tamaño, en los que ellos son el cliente (asesoramiento y RCI). JASPERS tiene un acuerdo contractual global con la Comisión que está vigente. Todos los encargos de JASPERS en un país (proyecto grande, proyecto de menor tamaño y encargos transversales o estratégicos) se incluyen en planes de acción anuales o progresivos y se acuerdan con el beneficiario.

En circunstancias muy especiales, JASPERS ha prestado asistencia a labores de consultoría (acciones piloto que podrían reproducirse, falta de capacidad de las autoridades nacionales o en JASPERS para emprender el trabajo necesario, etc.).

120. Las prioridades se basan en prioridades de la política de cohesión de la UE acordada entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión y se les da contenido operativo en los programas operativos acordados. JASPERS no establece prioridades de manera independiente.

121. El escalonamiento de proyectos es un uso pragmático a corto plazo de los recursos de JASPERS para garantizar un uso pleno de los fondos de la UE al final de un periodo de programación y al comienzo de otro. El trabajo en fases por su propia naturaleza está limitado en el tiempo y vinculado al ciclo del periodo de programación.

Los encargos de JASPERS para ejecución de proyectos están en torno al 2 %.

122. La introducción de planes de acción progresivos no cambió las estrategias.

Recomendación 1

JASPERS es una asociación entre la Comisión y el BEI a la que ambos contribuyen y que gobiernan a través del Comité Directivo.

a) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

b) La Comisión acepta la recomendación.

c) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

d) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

e) La Comisión acepta parcialmente la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

Existen acuerdos de trabajo apropiados cuando se necesitan, pero se acepta que un acuerdo más formalizado podría ser necesario, por ejemplo, en relación a EPP.

123. El Consejo y el Parlamento Europeo establecieron la RCI con el objetivo de proporcionar una alternativa a la evaluación de grandes proyectos por la Comisión. El Estado miembro solicita la RCI y esta está dirigida a dicho Estado miembro, tal y como requiere la legislación.

Se ha elaborado un manual de calidad en el contexto de un enfoque global de gestión de la calidad, avalado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad en noviembre de 2017, que aborda explícitamente cuestiones de independencia y coherencia desde una perspectiva de la gestión de calidad. El comité directivo de JASPERS adoptará oficialmente el nuevo manual de calidad en diciembre de 2017.

124. El uso de la RCI es decisión de los Estados miembros. La firma de acuerdos de trabajo es un requisito de JASPERS antes de emprender la RCI de un proyecto.

Recomendación 2

a) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

Para el periodo actual, se adoptarán medidas destinadas a mitigar el riesgo de falta de imparcialidad cuando JASPERS lleve a cabo RCI para evaluar proyectos que han recibido el asesoramiento de JASPERS.

Aunque la Comisión no puede establecer ningún compromiso específico en este momento en relación a propuestas legislativas para el periodo posterior a 2020, acepta en esencia la recomendación y considerará el futuro de la función de RCI.

b) La Comisión acepta parcialmente la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

La Comisión aclarará los derechos de acceso a la RCI de JASPERS en el marco de los acuerdos contractuales entre la Comisión, el BEI y los Estados miembros.

126. JASPERS no podría haber tenido el mismo alcance e intensidad de impacto en todos los proyectos ya que ello dependía de la fase del ciclo de proyecto en la que se invitaba a JASPERS a prestar asistencia y de la calidad del proyecto en el momento en el que comenzaba a participar en él. No obstante, en los proyectos de la muestra del TCE se observó un impacto moderado (45 %) o significativo (20 %) del asesoramiento de JASPERS en al menos una dimensión de la calidad. Los proyectos tomados como muestra en cuatro países aportan pruebas de reducciones significativas en los costes como resultado de la aportación de JASPERS. Los proyectos retirados siguiendo el consejo de JASPERS deben considerarse también beneficios, ya que evitaron el uso ineficaz de importantes recursos. Para cuatro de los veinte grandes proyectos de la muestra con un ahorro de costes significativo, la Comisión estimó un ahorro de costes total de 175 millones EUR.

127. Gran parte del tiempo empleado en el ciclo de proyecto no puede atribuirse a JASPERS, en especial en la fase de ejecución; no fue esta la función otorgada a JASPERS por el Comité Directivo ni solicitada por los Estados miembros (1 % de los encargos), y muestra que JASPERS podría desempeñar una función durante la ejecución.

129. Aunque podría hacerse más para dar seguimiento al impacto de su asesoramiento en proyectos de menor tamaño, ello requiere la cooperación de los Estados miembros ya que no hay un proceso de aprobación comparable al de los grandes proyectos.

130. Las normas de certificación para grandes proyectos con arreglo al periodo 2014-2020 permitirán a JASPERS tener repercusión en el ritmo de absorción.

Recomendación 3

a) La Comisión acepta parcialmente la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

Orientar la asistencia de JASPERS de acuerdo con la fase de desarrollo de un proyecto es ya una prioridad, pero la fase en la que JASPERS comienza a participar depende del momento en el que el Estado miembro solicita asistencia.

La necesidad de trabajar en las fases más tempranas posibles del ciclo de proyecto está clara y el impacto de este enfoque puede observarse, por ejemplo, en las estrategias sectoriales para el transporte que ha elaborado para algunos Estados miembros. No obstante, esto no siempre es posible en otros Estados miembros.

La segunda parte de la recomendación no se acepta. La aprobación nacional puede llegar en una fase temprana del ciclo de desarrollo del proyecto y los proyectos pueden modificarse incluso después de dicha aprobación nacional.

b) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

132. Ha habido coordinación permanente de las actividades entre la DG REGIO y JASPERS. La Comisión mantiene encuentros informales periódicos con JASPERS/CNC sobre sus respectivas actividades y, en caso de riesgo de solapamiento o posibilidad de sinergias, trabajan conjuntamente. Un ejemplo de ello es la participación de JASPERS en los seminarios temáticos sobre ayuda estatal organizados por la Comisión en Bruselas en 2016 (JASPERS envió ponentes expertos), así como la participación de JASPERS en los seminarios por país sobre ayuda estatal, celebrados en 2015.

133. Con el tiempo, JASPERS ha intervenido en fases cada vez más tempranas y ha colaborado con estrategias y el proceso temprano de selección de los proyectos (en la medida en que las autoridades nacionales lo permiten). Se espera que JASPERS continúe trabajando de la misma manera.

Recomendación 4

a) La Comisión acepta esta recomendación y considera que ya se ha aplicado.

La nueva estrategia de asistencia técnica adoptada en septiembre de 2017 por la Comisión (DG Política Regional y Urbana) integra acciones de JASPERS en las nuevas actividades emprendidas por la Comisión.

b) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

134. Un seguimiento más intenso de las actividades de JASPERS mejoraría en gran medida el éxito del funcionamiento de la iniciativa, en particular, en lo que a su eficiencia y eficacia se refiere.

Las normas de certificación para grandes proyectos con arreglo al periodo 2014-2020 permitirán que JASPERS tenga efecto sobre el ritmo de absorción.

136. JASPERS proporciona asesoramiento técnico a los Estados miembros y otras funciones como EPP y RCI. No se creó como sistema integral de control para todos los aspectos de los proyectos.

El control de la ejecución y cierre de los programas operativos es prerrogativa de los servicios de la Comisión. JASPERS tenía en cuenta cuestiones de ejecución cuando se consideraba necesario, especialmente a través de solicitudes de asistencia de los Estados miembros en el escalonamiento de proyectos entre periodos de programación.

138. La Comisión y el BEI acordaron establecer costes unitarios estándar para el personal y costes de misión para los servicios prestados por el BEI a la Comisión. JASPERS comenzó a utilizar este

sistema de cofinanciación basado en los costes unitarios acordados vigentes en el sistema de financiación paralelo utilizado hasta 2013. El nuevo método y el método antiguo se basan en diferentes conceptos contables. Los tipos para personal se calculan de diferente manera, pero como consecuencia, los índices de ayuda se ajustaron también para que ambas partes aportaran, en líneas generales, las mismas cantidades que antes. De acuerdo con el nuevo sistema los tipos teóricos para estimar costes se cambiaron teniendo en cuenta el acuerdo global (AMAF) firmado entre la Comisión y el BEI que cubría todas las iniciativas conjuntas.

El TCE recibe los estados financieros anuales auditados de JASPERS desde 2006. Según la metodología acordada en los acuerdos de contribución y en FAFA, en estos estados financieros los costes de personal de JASPERS se establecen según un precio estándar que la Comisión acordó pagar por los servicios prestados por el BEI.

En conjunto, los tipos del AMAF han contribuido a una mayor armonización y simplificación de los acuerdos contractuales para iniciativas específicas de asistencia técnica entre la Comisión y el BEI.

La Comisión considera que el AMAF cumple con el Reglamento Financiero. El artículo 124 del Reglamento Financiero permite el uso de tipos fijos y cantidades fijas únicas y es aplicable al acuerdo AMAF.

Recomendación 5

a) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

Las cuestiones que se plantean sobre la estrategia y objetivos futuros formarán parte de la próxima evaluación intermedia.

b) La Comisión acepta la recomendación.

c) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

d) La Comisión acepta la recomendación y subraya que el BEI, siendo el otro asociado en JASPERS, debe implicarse para lograr su aplicación eficaz.

La Comisión recuerda al mismo tiempo que los «costes» de JASPERS se determinan a través del acuerdo AMAF.

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	16.3.2016
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	5.10.2017
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	29.11.2017
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	8.1.2018