

## IV

(Información)

# INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

## TRIBUNAL DE CUENTAS

### Síntesis de los resultados de las auditorías anuales de las empresas comunes europeas de investigación llevadas a cabo por el TCE en 2016

(2017/C 426/01)

#### ÍNDICE

	Apartado	Página
INTRODUCCIÓN .....	1-6	2
Información general .....	1-2	2
Empresas comunes de investigación-asociaciones público-privadas de la UE con la industria y los Estados miembros .....	3-4	2
Presupuestos de la UE para las empresas comunes de investigación .....	5-6	2
ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN .....	7-10	3
El mecanismo de auditoría actual funciona, pero no es eficiente .....	7-10	3
RESULTADOS DE AUDITORÍA .....	11-34	3
Opiniones de auditoría sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas de todas las agencias .....	11	3
Opiniones de auditoría sin reservas sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de siete de las ocho empresas comunes .....	12-13	3
Advertencia sobre los riesgos relativos a la contribución de la UE a los costes del proyecto ITER .....	14-19	3
Comentarios formulados en los informes específicos del TCE .....	20-33	4
Gestión presupuestaria y financiera .....	21	4
En la fase de cierre del séptimo programa marco se observó una acumulación de contribuciones de los socios de la industria y la investigación .....	22-24	4
La fase inicial del programa Horizonte 2020 registró un elevado nivel de contribuciones de los socios de la industria para actividades adicionales .....	25-26	4
Los controles internos fueron en general eficaces y mantuvieron los porcentajes de error por debajo del 2 % .....	27-33	5
Seguimiento de los comentarios de ejercicios anteriores .....	34	5
CONCLUSIONES .....	35-38	5
ANEXO – ACTIVIDADES, PRESUPUESTO Y PLANTILLA DE PERSONAL DE LAS EMPRESAS COMUNES .....		7

## INTRODUCCIÓN

### *Información general*

1. El TCE fiscalizó ocho empresas comunes de investigación europeas y emitió opiniones sobre la fiabilidad de sus cuentas y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2016:

- F4E (ITER) — Desarrollo de la energía de fusión;
- BBI — Bioindustrias;
- Clean Sky — Tecnologías limpias de transporte aéreo;
- IMI — Iniciativa sobre medicamentos innovadores;
- FCH — Pilas de combustible e hidrógeno;
- SESAR — Investigación sobre gestión de tránsito aéreo en el contexto del cielo único europeo;
- ECSEL — Componentes y sistemas electrónicos;
- S2R — Shift2Rail, soluciones innovadoras de productos ferroviarios.

2. Este informe de síntesis ofrece una visión de conjunto de los resultados de auditoría (opiniones y comentarios) publicados en los informes anuales específicos del TCE sobre las empresas comunes en 2016, y no constituye un informe ni una opinión de auditoría.

### *Empresas comunes de investigación-asociaciones público-privadas de la UE con la industria y los Estados miembros*

3. Las empresas comunes son asociaciones público-privadas que desempeñan un papel importante en la aplicación de aspectos específicos de la política de investigación de la Unión Europea (UE). Además de la UE, representada por la Comisión, entre los miembros de las empresas comunes figuran varios socios públicos y privados de agrupaciones industriales y de investigación. La mayoría de las empresas comunes siguen un modelo bipartito, con la participación de la Comisión Europea y de representantes de la industria o la investigación, o un modelo tripartito también con participación de los Estados miembros (empresa común ECSEL).

4. Los miembros aportan contribuciones a la financiación de las actividades de las empresas comunes. La financiación de la UE es facilitada por el presupuesto de investigación de la UE a través del Séptimo Programa Marco (7PM) y el programa Horizonte 2020 (H2020) <sup>(1)</sup>. Los socios de la industria y la investigación aportan contribuciones en especie y en efectivo. En cuatro empresas comunes (Clean Sky, FCH, BBI y S2R), los socios privados también aportan una cantidad mínima de contribuciones en especie para «actividades adicionales» que no forman parte de los programas de trabajo de las empresas comunes, pero que se inscriben en el ámbito de los objetivos de estas.

### *Presupuestos de la UE para las empresas comunes de investigación*

5. El presupuesto total de las empresas comunes en 2016 ascendió a 1 800 millones de euros (2015: 1 400 millones de euros) o el 1,3 % (2015: 1 %) del presupuesto general de la UE. El total de las contribuciones en efectivo y en especie de los socios de la industria y la investigación tenía que ascender a una cuantía similar. Las empresas comunes contaban con 633 empleados al final de 2016 (2015: 562).

6. En el *anexo* se facilita información sobre las actividades, el presupuesto y la plantilla de personal de las empresas comunes.

---

<sup>(1)</sup> Las empresas comunes SESAR y S2R también reciben financiación del programa de redes transeuropeas de transporte (RTE-T).

## ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

### *El mecanismo de auditoría actual funciona, pero no es eficiente*

7. De conformidad con los artículos 208, apartado 4, y 209, apartado 2, del Reglamento Financiero de la UE, la auditoría de la fiabilidad de las cuentas de todas las empresas comunes se ha subcontratado a empresas de auditoría externas independientes. Dichas empresas verifican la fiabilidad de las cuentas anuales de las empresas comunes F4E y SESAR desde 2014, y la de las restantes (Clean Sky, BBI, FCH, IMI, ECSEL y S2R), desde 2016.

8. El Tribunal revisó el trabajo de las empresas de auditoría de conformidad con las normas internacionales de auditoría y obtuvo garantías suficientes de que podía apoyarse en dicho trabajo para emitir sus opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de las empresas comunes correspondientes a 2016.

9. Al igual que en años anteriores, el TCE sigue teniendo competencia exclusiva para auditar la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El enfoque de auditoría del TCE consistió en pruebas de confirmación de muestras representativas de operaciones de pagos e ingresos y una evaluación de los controles clave de los sistemas de control y supervisión internos de cada empresa común. El TCE también examinó la calidad de las auditorías *ex post* de gastos declarados de beneficiarios de subvenciones del 7PM, contratadas a empresas de auditoría externa independientes, y obtuvo garantías suficientes para apoyarse en el trabajo de dichas empresas como base complementaria de sus opiniones de auditoría sobre la legalidad y la regularidad de los pagos.

10. No obstante, la auditoría de 2016 mostró que la externalización de la parte de la auditoría de la fiabilidad de las cuentas aumentó considerablemente la carga administrativa y causó solapamientos de los trabajos de auditoría.

## RESULTADOS DE AUDITORÍA

### *Opiniones de auditoría sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas de todas las agencias*

11. Las cuentas definitivas de las ocho empresas comunes presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2016, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, con arreglo a las disposiciones de sus reglamentos financieros y a las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

### *Opiniones de auditoría sin reservas sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de siete de las ocho empresas comunes*

12. Las operaciones subyacentes a las cuentas anuales correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016 eran, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares en siete empresas comunes (F4E, BBI, Clean Sky, IMI, FCH, SESAR y S2R).

13. Al igual que en 2015, el TCE emitió una opinión con reservas sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la empresa común ECSEL. Los mecanismos existentes en dicha empresa para las auditorías *ex post* de los beneficiarios de las subvenciones del 7PM no permiten calcular un porcentaje de error ponderado fiable ni un porcentaje de error residual de sus pagos del 7PM, por lo que el TCE no pudo determinar si las auditorías *ex post* proporcionan garantías suficientes de la legalidad y la regularidad de los pagos intermedios y finales subyacentes de los proyectos del 7PM gestionados por la empresa común. Esta cuestión se deriva del sistema de control que la empresa común ECSEL heredó de sus predecesoras (las empresas comunes ENIAC y ARTEMIS) y ya no será aplicable a la ejecución de los proyectos de Horizonte 2020.

### *Advertencia sobre los riesgos relativos a la contribución de la UE a los costes del proyecto ITER*

14. Las opiniones de auditoría del TCE sobre las cuentas anuales de la empresa común F4E incluyen un párrafo de énfasis<sup>(2)</sup> acerca de la contribución de la UE a los costes del proyecto ITER.

<sup>(2)</sup> El párrafo de énfasis tiene por objeto llamar la atención sobre aquellos aspectos que, aunque no representen una inexactitud significativa en las cuentas, resultan fundamentales para la comprensión de las mismas.

15. En noviembre de 2016, el Consejo ITER aprobó un nuevo calendario y una nueva estimación de costes para el proyecto ITER, en el que determinaba que diciembre de 2025 sería la fecha límite para la consecución del primer hito estratégico de la fase de construcción («primer plasma») y diciembre de 2035 sería la fecha estimada para la finalización toda la fase de construcción, lo que supone un retraso de 15 años con respecto a la planificación inicial.

16. Sobre la nueva base de referencia del proyecto, la empresa común F4E volvió a calcular el coste al término para la fase de construcción del proyecto ITER. Los resultados se presentaron ante el Consejo de Administración en diciembre de 2016, y se estimó que la financiación adicional de la UE necesaria para la fase de construcción después de 2020 ascendería a 5 400 millones de euros aproximadamente (un incremento del 82 % con respecto al presupuesto anterior aprobado de 6 600 millones de euros).

17. Además, la empresa común F4E también debe contribuir a la fase operativa de ITER después de 2035 y a las subsiguientes fases de desactivación y clausura. Estos costes todavía no se han calculado.

18. En junio de 2017, la Comisión emitió una comunicación sobre la contribución de la UE al proyecto ITER, en la que solicitaba el apoyo del Parlamento Europeo y obtener un mandato del Consejo de la UE de aprobar la nueva línea de base. La Comisión sugiere que sería adecuada una contingencia de hasta 24 meses en términos de tiempo y del 10 al 20 % en términos de presupuesto. El importe de 6 600 millones de euros aprobado por el Consejo de la UE en 2010 constituye ahora el límite de gastos de la Empresa Común hasta 2020.

19. El TCE considera que, si bien se han dado pasos en la buena dirección para mejorar la gestión y el control de la fase de construcción de ITER, persisten los riesgos de que aumenten los costes y los retrasos en la ejecución del proyecto.

#### ***Comentarios formulados en los informes específicos del TCE***

20. Sin cuestionar las opiniones expresadas, el TCE formuló varios comentarios en sus informes anuales específicos sobre las empresas comunes para destacar cuestiones importantes e indicar ámbitos susceptibles de mejora.

#### **Gestión presupuestaria y financiera**

21. En cuatro casos (Clean Sky, IMI, FCH y SESAR) el **porcentaje de ejecución de los créditos de pago en 2016** fue significativamente inferior a lo previsto debido a retrasos en la conclusión de acuerdos de subvención (Clean Sky e IMI), a un número de acuerdos de subvención menor de lo previsto tras la evaluación de las convocatorias de propuestas (FCH), o a retrasos de los beneficiarios en la ejecución de los proyectos o en la presentación de sus declaraciones de costes (SESAR). En el caso de IMI, el bajo índice de ejecución presupuestaria también estaba ligado a una reducción significativa del gasto del programa de emergencia Ebola+ cuando retrocedió la epidemia.

#### **En la fase de cierre del séptimo programa marco se observó una acumulación de contribuciones de los socios de la industria y la investigación**

22. El TCE informó de la ejecución presupuestaria plurianual de las empresas comunes del 7PM, y los programas RTE-T y Horizonte 2020.

23. En el **7PM**, al final de 2016 estaba previsto que el total de las contribuciones (en especie y en efectivo) de los socios de la industria y la investigación fuera de una cuantía similar al de las contribuciones en efectivo de la UE. Sin embargo, en todas las empresas comunes, las contribuciones de los socios privados fueron ligeramente inferiores a las de la UE, mientras que, en la empresa común IMI, la acumulación de contribuciones de la industria ascendió a unos 220 millones de euros (equivalente al 30 % de la contribución en efectivo de la UE).

24. **Horizonte 2020** se hallaba aún en su fase preliminar en 2016 y la contribución en efectivo de la UE se utilizó para prefinanciar la primera tanda de acuerdos de subvención con los socios de la industria y otros beneficiarios, lo que explica el bajo nivel de contribuciones en especie declaradas por los socios de la industria al final de 2016.

#### **La fase inicial del programa Horizonte 2020 registró un elevado nivel de contribuciones de los socios de la industria para actividades adicionales**

25. En algunos casos, los socios de la industria y la investigación también pueden declarar **contribuciones en especie para actividades adicionales** no incluidas en los programas de trabajo de las empresas comunes (Clean Sky, BBI, S2R y FCH). Al final de 2016, los socios ya habían declarado una parte significativa de importes mínimos definidos en los

reglamentos de base de las respectivas empresas comunes para todo el período de Horizonte 2020 (BBI: 17 %; Clean Sky: 36 %; S2R: 43 %; FCH: 66 %). Las empresas comunes no están obligadas a publicar las contribuciones en especie para actividades adicionales en sus cuentas anuales, y el TCE no tiene el mandato de auditar los importes declarados.

26. Los informes anuales de actividad de las empresas comunes contienen información adicional sobre la ejecución presupuestaria plurianual.

#### **Los controles internos fueron en general eficaces y mantuvieron los porcentajes de error por debajo del 2 %**

27. Las empresas comunes han establecido procedimientos de control ex ante basados en comprobaciones documentales financieras y operativas, y han contratado a empresas de auditoría externas independientes para efectuar auditorías ex post a los beneficiarios. Estos controles constituyen instrumentos clave para evaluar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los pagos, incluidas las contribuciones en especie y en efectivo de miembros de la industria y la investigación.

28. Basándose en los resultados de las auditorías *ex post* de los pagos de subvenciones del 7PM, al final de 2016, todas las empresas comunes (excepto ECSEL) calcularon y notificaron porcentajes de error residual por debajo del 2 %, confirmados posteriormente por los exámenes del TCE del trabajo de las empresas de auditoría externa.

29. Por lo que se refiere a los pagos de subvenciones de Horizonte 2020, a finales de 2016 no se había finalizado ninguna auditoría *ex post*. Así pues, la opinión del TCE sobre la legalidad y la regularidad de los pagos de Horizonte 2020 se basó únicamente en los resultados de las pruebas de confirmación y los análisis de los sistemas de control interno de las empresas comunes realizados por este. El porcentaje de error de todas las empresas comunes se situó por debajo del umbral de materialidad del 2 % del presupuesto definitivo.

30. A finales de 2016, dos empresas comunes (Clean Sky e IMI) solo habían completado parcialmente la integración de sus sistemas de control de Horizonte 2020 con las herramientas comunes de gestión de las subvenciones y de seguimiento de la Comisión para Horizonte 2020.

31. Durante 2016, dos empresas comunes (SESAR y S2R) concedieron subvenciones a consorcios de proyectos a pesar de que la Agencia Ejecutiva de Investigación, tras llevar a cabo comprobaciones sobre la viabilidad financiera de los beneficiarios, constató que los miembros de la industria que conforman el consorcio tenían una escasa capacidad financiera.

32. El sistema implantado en la empresa común Clean Sky para el seguimiento y la liquidación de la prefinanciación de Horizonte 2020 permitió una acumulación de alrededor de 176 millones de euros de prefinanciación pendiente, con el consiguiente incremento de la exposición de la empresa común al riesgo financiero.

33. Por lo que respecta a sus procedimientos de contratación pública de servicios, dos empresas comunes (SESAR y S2R) fijaron unos presupuestos máximos para los contratos. Sin embargo, estos límites no estaban basados en un proceso sistemático de estimación de costes ni en un sistema de referencia de precios de mercado razonables. La práctica muestra que la mayoría de las ofertas recibidas se aproximan al presupuesto máximo, lo que no garantiza una adecuada relación coste-eficacia de sus contratos de servicios plurianuales.

#### **Seguimiento de los comentarios de ejercicios anteriores**

34. En la mayoría de los casos, las empresas comunes emprendieron medidas correctoras para dar seguimiento a comentarios de ejercicios anteriores formulados en informes anuales específicos previos del TCE. En los anexos a dichos informes se ofrecen datos más pormenorizados.

#### **CONCLUSIONES**

35. El TCE emitió opiniones sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016 en relación con todas las empresas comunes.

36. El TCE emitió opiniones sin reservas sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2016 en relación con siete de las ocho empresas comunes, y una opinión con reservas sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a la empresa común ECSEL, ya que no pudieron obtenerse garantías razonables de la fiabilidad de sus controles internos de los pagos del 7PM.

37. El TCE formuló comentarios sobre cuestiones relativas a la ejecución y a la gestión presupuestarias, a los sistemas de control interno y a los procedimientos de contratación pública que, sin embargo, no afectan a sus opiniones.

38. Con relación a la empresa conjunta F4E, el TCE considera que, si bien se han dado pasos en la buena dirección para mejorar la gestión y el control de la fase de construcción de ITER, persisten los riesgos de que aumenten los costes y los retrasos en la ejecución del proyecto.

---

## ANEXO

## Actividades, presupuesto y plantilla de personal de las empresas comunes

EMPRESA COMÚN	DG matriz	Ámbito político	Ámbito de actividad	Presupuesto definitivo (millones de euros)		Número total de efectivos	
				2015	2016	A 31.12.2015	A 31.12.2016
BBi	DG RTD	Investigación	Bioproductos y biocarburantes	21,1	66	13	20
CLEAN SKY	DG RTD	Investigación	Tecnologías aeronáuticas	245,9	287,8	36	41
ECSEL	DG CONNECT	Investigación	Componentes y sistemas electrónicos	161,5	244,1	28	29
F4E — FUSIÓN PARA LA ENERGÍA	DG ENER	Investigación	Fusión nuclear	586	720	383	415
FCH — PILAS DE COMBUSTIBLE E HIDRÓGENO	DG RTD	Investigación	Tecnologías de pilas de combustible e hidrógeno	95,1	98,3	26	26
IMI — INICIATIVA SOBRE MEDICAMENTOS INNOVADORES	DG RTD	Investigación	Desarrollo de medicamentos innovadores y acceso a los mismos	195,4	209,3	35	41
SESAR	DG MOVE	Investigación	Gestión del tráfico aéreo	136,9	157,1	41	44
S2R/SHIFT2RAIL	DG MOVE	Investigación	Sector ferroviario	—	51,4	—	17
Total				1 441,9	1 834	562	633