

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

«FINANCIACIÓN BASADA EN EL RENDIMIENTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN: UNA AMBICIÓN RESPETABLE, PERO PERSISTÍAN LOS OBSTÁCULOS EN EL PERÍODO 2014-2020»

RESUMEN

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados I a V:

La orientación al rendimiento se ha ido convirtiendo en una característica cada vez más destacada de la política de cohesión a lo largo de los distintos períodos. La atención al rendimiento se mantendrá plenamente en el período de programación 2021-2027 a través de diferentes elementos de la política. Las condiciones favorecedoras, el nuevo marco de rendimiento con la revisión intermedia y los modelos de financiación basados en el rendimiento seguirán contribuyendo a mantener la posición de la política de cohesión como una de las políticas más avanzadas de la UE en lo que respecta a la orientación al rendimiento. En su propuesta de nuevo Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) 2021-2027, la Comisión se ha basado en las experiencias positivas adquiridas en el pasado con los instrumentos de rendimiento, introduciendo al mismo tiempo las adaptaciones necesarias.

VI. Por lo que se refiere, en particular, a las condiciones *ex ante*, la Comisión subraya que su objetivo principal era garantizar que el entorno estratégico, jurídico y administrativo en torno a las inversiones previstas financiadas por la Unión fuese propicio, fomentando la eficiencia y la eficacia.

VII. El rendimiento en el período 2014-2020 no solo depende de la ejecución real de los proyectos, sino también de las realizaciones que favorezcan logros concretos. Los resultados —recogidos en los indicadores de resultados definidos en el RDC— tardan más en materializarse, motivo por el que no se incluyeron en el marco de rendimiento ni podrían haber formado parte del examen del rendimiento. Además, las realizaciones, recogidas en los indicadores de realizaciones y en las etapas clave de ejecución, ofrecen una indicación adecuada de si una inversión va por buen camino para alcanzar sus objetivos y lograr los resultados esperados.

De acuerdo con la experiencia adquirida, la revisión intermedia de los programas 2021-2027 será radicalmente diferente del examen del rendimiento del período anterior e implicará una evaluación cualitativa y multidimensional basada en una amplia gama de factores que determinarán el rendimiento del programa a finales de 2024 y estarán orientados a la obtención de resultados. Las disposiciones del RDC 2021-2027 indican detalladamente todos los elementos que los Estados miembros deberán tener en cuenta durante la revisión intermedia (artículo 18 del RDC).

VIII. La «financiación no vinculada a los costes» se introdujo hacia el tramo final del período de programación 2014-2020, por lo que su adopción por parte de los Estados miembros en ese período fue limitada. La Comisión considera que existen complementariedades importantes entre los instrumentos de la política de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que forma parte del apoyo financiero de NextGenerationEU, programa creado para fomentar la recuperación frente a los efectos de la pandemia y relanzar la economía de la UE.

IX. La Comisión considera que el marco de rendimiento 2014-2020 para la política de cohesión, uno de los sistemas de gasto presupuestario orientados al rendimiento más avanzados de la UE, ha introducido un verdadero cambio en la cultura del rendimiento en la aplicación de la política de cohesión. Asimismo, considera que incluir el examen del rendimiento junto con las condiciones *ex ante* y los nuevos modelos de financiación no vinculada a los costes, incluidas las opciones de costes

simplificados, contribuyó a un nuevo enfoque de ejecución, incluso si existen y se necesitan mejoras adicionales para el período de programación 2021-2027.

Vincular la asignación de recursos al rendimiento no es una tarea fácil. Por este motivo, la Comisión se ha basado en la experiencia adquirida en el período anterior y ha decidido proponer que, para el período 2021-2027, se pase del sistema automático y mecánico del período de programación 2014-2020, que ha mostrado tener limitaciones, a un sistema más completo que reúna un conjunto de elementos cualitativos y cuantitativos. Estos elementos determinarán conjuntamente el rendimiento de los fondos sobre el terreno: la revisión intermedia conectará entre sí la asignación de recursos y la forma en que se gastan los fondos para alcanzar los objetivos de la UE de conformidad con el RDC.

X. La Comisión puede aceptar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y las aplicará tal como se explica más adelante en las respuestas a las observaciones y recomendaciones pertinentes.

XI. En la preparación y ejecución de los planes de recuperación y resiliencia por parte de los Estados miembros, la Comisión prestará especial atención a las lecciones aprendidas en la ejecución de los fondos de cohesión. En el marco del MRR, los Estados miembros tienen que cumplir hitos y metas para recibir los desembolsos; este será el núcleo de la ejecución del MRR en los próximos años.

OBSERVACIONES

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 21 y 22:

La Comisión subraya que las condiciones *ex ante* y sus criterios fueron definidos por los legisladores como resultado de las negociaciones interinstitucionales con el Consejo y el Parlamento Europeo.

En el período 2014-2020, la Comisión preparó orientaciones exhaustivas con información más detallada sobre los criterios.

La Comisión observa que, en virtud del artículo 19 del RDC, estaba obligada legalmente a abordar cada caso individualmente y, al mismo tiempo, a garantizar que casos similares se trataran de manera similar.

La Comisión evaluó estas situaciones y justificó por qué eran diferentes y requerían un enfoque diferente. Tratar estos casos de la misma manera no habría sido conforme con el Derecho de la UE, en particular con el principio general de proporcionalidad.

27. Resulta complicado cuantificar el impacto de los marcos políticos estratégicos en la eficacia del gasto. Sin embargo, la introducción de condiciones *ex ante* dio lugar al desarrollo de muchos marcos políticos estratégicos que de otro modo no habrían existido, y, por tanto, ha dado una orientación clara al gasto, mejorando su pertinencia y eficacia. Esta evolución del marco político ha sido confirmada, por ejemplo, por la evaluación temática 2014-2018 del FSE.

Recuadro 4. La Comisión subraya que la condición *ex ante* para las ayudas estatales se limitaba al contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 29 y 30:

La Comisión confirma que el mero incumplimiento de las condiciones *ex ante* no constituía motivo suficiente para suspender los pagos. De conformidad con el artículo 19, apartado 5, del RDC, la Comisión solo puede suspender el pago cuando sea necesario para evitar todo perjuicio grave a la eficacia y eficiencia de la consecución de los objetivos específicos de la prioridad de que se trate. Cabe señalar también que los Estados miembros acordaron diferentes formas de autosuspensiones; por ejemplo, en algunos casos acordaron no seleccionar ninguna operación en las zonas afectadas.

32. Si bien las disposiciones de la UE obligaban a los Estados miembros a informar sobre las condiciones *ex ante* únicamente en el informe anual de ejecución o en el informe estratégico de 2017, la Comisión no esperó a que se presentasen los informes anuales de ejecución en 2017, sino que supervisó regularmente el cumplimiento de los planes de acción desde la aprobación de los programas. En la práctica, la mayoría de los Estados miembros y regiones informaron periódicamente a la Comisión sobre los avances en la realización de los planes de acción a través de comunicaciones electrónicas, así como en el contexto de los comités de seguimiento y las reuniones anuales.

Además, la Comisión animó encarecidamente a los Estados miembros a que presentasen sus informes antes de 2017 a fin de evitar cuellos de botella en la evaluación del cumplimiento de las condiciones *ex ante* ese año. Por esta razón, la Comisión creó un módulo específico en el sistema electrónico de intercambio de datos (SFC) para que los Estados miembros y las regiones presentasen la información oficial relativa a la realización de los planes de acción. En este módulo hay 1485 intercambios formales entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros sobre la realización de los planes de acción entre 2014 y 2019.

37. La Comisión señala que los legisladores no introdujeron ninguna obligación general de informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el cumplimiento de las condiciones favorecedoras por parte de los Estados miembros, ni para el período 2014-2020 ni para el período 2021-2027.

38. El régimen general de condicionalidad y las condiciones favorecedoras son dos mecanismos distintos, que persiguen objetivos diferentes utilizando instrumentos diferentes. Según su artículo 1, el Reglamento 2020/2092 «establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros». Las condiciones favorecedoras establecidas por el RDC 2021-2027, de acuerdo con sus definiciones, son condiciones «para la aplicación eficaz y eficiente de los objetivos específicos». El texto del Reglamento 2020/2092 aclara que «las medidas contempladas en el presente Reglamento son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz».

La Comisión puede proponer medidas en virtud del Reglamento sobre el Estado de Derecho, salvo que otros procedimientos en virtud de la legislación de la Unión le permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. Este nuevo régimen general de condicionalidad complementa los instrumentos sectoriales, como las condiciones favorecedoras establecidas en el RDC 2021-2027, que establecen los requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de los fondos RDC horizontalmente para todos los programas y temáticamente en función de los objetivos específicos seleccionados. Los requisitos para que la Comisión proponga y el Consejo adopte las medidas en el marco del régimen general de condicionalidad se definen en su base jurídica. Además, la Comisión ha elaborado un proyecto de directrices sobre la aplicación del Reglamento.

41. El RDC permite modificar los programas, incluidos los hitos; en la práctica, la mayoría de los programas se modifican varias veces durante el período de programación. Al hacerlo, los legisladores reconocieron la complejidad del ciclo de programación de siete años de la política de cohesión, la dificultad de fijar hitos y metas al principio del ciclo y la posibilidad de que dichos hitos y metas pudieran cambiar en circunstancias específicas.

50. Los cambios introducidos en el Reglamento ofrecían a los Estados miembros la posibilidad de ajustar y aclarar los indicadores a fin de informar con mayor precisión sobre los valores alcanzados.

En el caso de los indicadores de realizaciones, la disposición legal inicial no permitía que las realizaciones logradas efectivamente se notificaran si formaban parte de una operación más amplia.

En cuanto al indicador financiero, las normas iniciales exigían que los importes se certificaran a la Comisión para que se tuvieran en cuenta en el examen del rendimiento. Dado que el proceso de

certificación puede durar varios meses, esto habría modificado la fecha límite real para la presentación de informes a unos meses antes del final de 2018.

Primer guion: La Comisión destaca que la modificación del Reglamento n.º 215/2014 se introdujo para corregir una incoherencia en la definición inicial del marco de rendimiento, que en algunos casos no permitía notificar las realizaciones efectivamente alcanzadas y plenamente logradas en el sentido del marco de rendimiento hasta la finalización de la operación global.

La disposición inicial contenía una incoherencia: no reconocía el hecho de que determinados tipos de operaciones pueden estar formados por varios proyectos capaces de lograr realizaciones progresivamente antes de que se complete toda la operación de la que forman parte. Por ejemplo, en el caso de un régimen de ayuda a las empresas, varias empresas pueden ser seleccionadas para percibir ayudas como parte de una única operación. Sin embargo, en la práctica es posible que la ayuda no se conceda al mismo tiempo a todas las empresas de esa operación. Con arreglo a la redacción inicial del artículo 5, apartado 3, las realizaciones ya logradas por los proyectos individuales finalizados no podrían haberse notificado hasta que se hubiera completado efectivamente toda la operación.

Aunque era posible para operaciones incompletas, la modificación no permitía a los Estados miembros notificar realizaciones en el caso de los proyectos incompletos.

Segundo guion: Al igual que en el caso de la notificación de operaciones incompletas, la modificación para incluir los gastos efectuados en 2018 pero certificados a la Comisión a más tardar el 30 de junio de 2019 a efectos del examen del rendimiento corrigió una deficiencia del texto inicial del Reglamento de Ejecución.

51. El indicador financiero para el examen del rendimiento se refiere a los gastos efectuados y pagados por los beneficiarios a más tardar el 31 de diciembre de 2018 y certificados a la Comisión.

La Comisión consideró que los hitos del indicador financiero fijados erróneamente sobre la base de la norma de liberación n+3 deben corregirse antes del examen del rendimiento.

De conformidad con el Reglamento, se permitió a los Estados miembros que habían fijado sus hitos financieros sobre la base de la norma de liberación n+3 ajustarlos de forma proporcional al error inicial, a fin de garantizar la equidad del proceso y la igualdad de trato de todos los ejes prioritarios y entre los Estados miembros.

52. La Comisión llama la atención sobre el hecho de que, como se ha indicado anteriormente, los cambios introducidos en el Reglamento corrigieron incoherencias en la legislación vigente que habrían penalizado determinados ejes prioritarios de forma injustificada. Estos cambios jurídicos permitieron a los Estados miembros comunicar el nivel de rendimiento de forma más precisa mediante la subsanación de las incoherencias y rigideces existentes. La Comisión también recuerda que el examen del rendimiento se llevó a cabo en pleno cumplimiento de todas las disposiciones aplicables.

Incluso antes de la modificación del Reglamento de Ejecución n.º 215/2014, era posible comunicar los valores alcanzados por operaciones para las que no se habían efectuado necesariamente todos los pagos correspondientes.

53. El RDC no definía de forma exhaustiva los casos debidamente justificados para una revisión (anexo II, apartado 5, del RDC). Sin la aclaración introducida por el Reglamento de Ejecución n.º 215/2014, la Comisión habría corrido el riesgo de aceptar hitos y metas calculados erróneamente como base para la liberación de la reserva de rendimiento. Esto habría viciado el ejercicio y lo habría privado de credibilidad.

De conformidad con el RDC, la reserva de rendimiento debía calcularse teniendo en cuenta los indicadores establecidos en la versión del programa vigente en el momento del examen del rendimiento.

62. El funcionamiento del sistema de seguimiento de los datos de rendimiento y su evaluación a través de auditorías de sistemas no está limitado por ninguna fecha límite, sino que se basa más bien en la evaluación acumulativa de los sistemas a lo largo de los años, en la que el control y las pruebas sustantivas se llevan a cabo a nivel de muestras de operaciones. Además, los informes anuales de control incluyen todas las auditorías de sistemas llevadas a cabo hasta la presentación del paquete de fiabilidad, incluso después del final del ejercicio contable.

Así pues, los informes anuales de control y las opiniones correspondientes al período 2017-2018, presentados en febrero/marzo de 2019, proporcionaron garantías sobre la fiabilidad de los datos de rendimiento para el examen del rendimiento.

65. Una gran mayoría de las autoridades de auditoría ya cubrían aspectos relativos a la fiabilidad de los datos de rendimiento en sus auditorías de operaciones antes de que esto se convirtiera formalmente en una obligación jurídica con el Reglamento Delegado (UE) 2019/886 de la Comisión, de 12 de febrero de 2019, sobre la base de las orientaciones de la Comisión. Sin embargo, dado que la muestra para las auditorías de operaciones se selecciona aleatoriamente a partir del gasto certificado, no siempre permite verificar todos los aspectos de fiabilidad de los datos (por ejemplo, es posible que la muestra no incluya operaciones que contribuyen a los indicadores del marco de rendimiento u operaciones para las que ya se han notificado a la Comisión los valores alcanzados). Por lo tanto, en la práctica, la fuente más importante de garantías sobre la fiabilidad de los datos de rendimiento son las auditorías de sistema del sistema de seguimiento (auditorías temáticas) y no las auditorías de operaciones. Por lo tanto, el cambio reglamentario tenía por objeto aumentar la base para la garantía, pero solo era una parte del proceso de garantía.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 68 a 70:

La Comisión supervisó atentamente todos los casos de deficiencias graves en la fiabilidad de los datos de rendimiento detectadas por las autoridades de auditoría o en el propio trabajo de auditoría de la Comisión. En todos los casos, se pidió a las autoridades del programa que adoptaran las medidas correctoras adecuadas. Por ejemplo, el examen del rendimiento no pudo llevarse a cabo para cuatro programas (en Bélgica, Lituania, Rumanía y Eslovenia, respectivamente), debido a las cartas de suspensión provisional emitidas por la Comisión en relación con las deficiencias detectadas en el requisito clave 6 (fiabilidad del sistema de seguimiento y datos).

El examen del rendimiento no se realizó hasta que se interrumpió el procedimiento de suspensión. Esto demuestra la seriedad del seguimiento llevado a cabo por la Comisión cuando se detectaron deficiencias.

74. El examen del rendimiento se realizó según lo exigido por la base reglamentaria, mediante la evaluación de los indicadores incluidos en el marco de rendimiento. El RDC preveía que cada prioridad debía tener un indicador financiero (véase el primer guion del apartado 42 del informe).

76. El marco jurídico establece explícitamente dos condiciones para que sea posible suspender los pagos intermedios en caso de incumplimiento grave de un hito.

Para que la Comisión pueda hacer uso de su prerrogativa de suspender los pagos, tendrían que cumplirse ambas condiciones. Además, el propio artículo 22, apartado 6, ofrece a los Estados miembros la opción de transferir las asignaciones financieras a otros programas o prioridades como posible medida correctora.

Habida cuenta del marco jurídico vigente, no existía ninguna justificación legal para suspender los pagos.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 79 y 80:

La Comisión observa que la evolución normal de los programas a menudo da lugar a aumentos y reducciones de la financiación por razones también señaladas por el TCE.

Al comparar el importe de las prioridades inmediatamente antes y después del examen de rendimiento, todas las prioridades con un rendimiento insuficiente analizadas en el contexto de la presente auditoría perdieron su reserva de rendimiento, y sus importes se redujeron en la modificación del programa realizada en el contexto del examen de rendimiento.

81. Para el período de programación 2021-2027, el examen del rendimiento fue sustituido por la revisión intermedia y la reserva de rendimiento fue sustituida por los importes de flexibilidad (artículo 18 del RDC 2021-2027).

Los importes de flexibilidad serán obligatorios y no se asignarán definitivamente hasta la decisión de la Comisión tras la revisión intermedia. Además, el importe de flexibilidad cubrirá, por término medio, una proporción mucho mayor de los recursos del programa que la reserva de rendimiento.

El RDC define todos los elementos necesarios para llevar a cabo la revisión intermedia en las disposiciones relativas a dicha revisión (artículo 18) y a las modificaciones de los programas (artículo 24). En la actualidad, la Comisión no ve motivos para aportar más detalles sobre la revisión intermedia.

83. Además de la política de cohesión, para ayudar a los Estados miembros a recuperarse de los efectos de la pandemia y relanzar la economía de la UE en el marco de las transiciones ecológica y digital, la Unión ha puesto en marcha un apoyo financiero sin precedentes a través de NextGenerationEU, que incluye el MRR. Existen importantes complementariedades entre el MRR y los instrumentos de la política de cohesión. La Comisión no considera que exista un riesgo significativo de competencia y solapamiento entre ambos instrumentos, especialmente teniendo en cuenta el calendario de ambos y la necesidad excepcional de apoyo en el contexto de la recuperación.

La Comisión considera que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la rápida adopción de ambos instrumentos; seguirá de cerca la situación y ayudará a los Estados miembros según sea necesario.

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 99 y al recuadro 9:

Las disposiciones para la auditoría del modelo financiación no vinculada a los costes están claras en el RDC 2014-2020. El artículo 67, apartado 1, párrafo tercero, del RDC indica que, en caso de financiación no vinculada a los costes, «en el caso de la forma de financiación a que se refiere la letra e) del párrafo primero, la auditoría tendrá por objeto únicamente verificar que se cumplen las condiciones para el reembolso».

Sin embargo, por lo que se refiere a las verificaciones de la gestión, mediante el considerando 6 y el punto 4 del anexo del Reglamento Delegado (UE) n.º 694/2019 se introdujeron aclaraciones que establecen que las verificaciones y auditorías de la gestión no deben realizarse a nivel de las inversiones individuales, y que los documentos justificativos relativos a los gastos subyacentes no deben ser objeto ni de auditorías ni de verificaciones de la gestión.

Para el período 2021-2027, la financiación no vinculada a los costes formará parte de los programas aprobados o modificados por la Comisión.

102. Con el fin de apoyar una recuperación rápida y sostenible tras la crisis de la COVID-19, los legisladores de la Unión han acordado recientemente establecer un nuevo tipo de instrumento de financiación basado en el rendimiento para garantizar que los Estados miembros apliquen de modo efectivo en los próximos años las reformas y las inversiones necesarias en el contexto de la

recuperación. Existen diferencias significativas entre el MRR y la política de cohesión en lo que respecta al uso del modelo de financiación no vinculada a los costes, dependiendo de las distintas disposiciones reglamentarias sectoriales.

104. La Comisión examinará con los Estados miembros en qué ámbitos de inversión y para qué tipos de actividades resultaría más útil desarrollar modelos estándar para la financiación no vinculada a los costes.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 105 y 106:

La Comisión está de acuerdo en que los Estados miembros tienen que ofrecer garantías relativas al cumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales. Sin embargo, las verificaciones de la gestión y las auditorías no pueden ir más allá del ámbito de aplicación establecido en el artículo 95, apartado 3, del RDC 2021/1060, que se limita a garantizar que se cumplen las condiciones para la financiación no vinculada a los costes. Por tanto, se proporciona seguridad jurídica a los Estados miembros a este respecto.

En este contexto, la Comisión seguirá supervisando el cumplimiento, por parte de los Estados miembros, de las normas para el funcionamiento eficaz del mercado interior de la UE, y perseguirá las supuestas infracciones de dichas normas en su papel de guardianas del Tratado.

La Comisión también está dispuesta a aclarar con los Estados miembros cómo se constituye la garantía al utilizar los regímenes de financiación basados en el rendimiento, y que el alcance limitado de las verificaciones y auditorías con arreglo al artículo 95 del RDC 2021/1060 se entiende sin perjuicio de la necesidad de llevar un seguimiento continuo de las condiciones favorecedoras pertinentes en materia de normas sobre contratación pública ayudas estatales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 107 y 108:

La Comisión está de acuerdo en que el marco de rendimiento 2014-2020 para la política de cohesión representó un importante avance para la introducción de un verdadero cambio en la cultura del rendimiento en la aplicación de la política. Además, se trató de una iniciativa pionera y sin precedentes a escala mundial para aumentar la orientación hacia el rendimiento de la financiación del presupuesto de la UE.

La introducción de condiciones *ex ante* dio lugar al desarrollo de muchos marcos políticos estratégicos que de otro modo no habrían existido, y, por lo tanto, ha dado una orientación clara al gasto, mejorando su pertinencia y eficacia.

La asignación de la reserva de rendimiento fue un primer paso para recompensar las prioridades de los programas que iban por buen camino para alcanzar los hitos de las metas fijadas en el marco de rendimiento que debía alcanzarse al cierre de los programas (2023). Los modelos de financiación basados en los resultados se introdujeron por primera vez en el período 2014-2020 y se seguirán fomentando durante las negociaciones de los programas 2021-2027, según sea posible, como modelo de aplicación eficaz.

La Comisión está de acuerdo en que vincular la asignación de recursos al rendimiento no es una tarea fácil. Por este motivo, la Comisión se ha basado en la experiencia adquirida en el período anterior y ha decidido proponer que, para el período 2021-2027, se pase del sistema automático y mecánico del período de programación 2014-2020 a un sistema más completo que reúna un conjunto de elementos cualitativos y cuantitativos. Estos elementos determinarán conjuntamente el rendimiento de los fondos sobre el terreno: la revisión intermedia conectará entre sí la asignación de recursos y la forma en que se gastan los fondos para alcanzar los objetivos de la UE de conformidad con el RDC.

111. La Comisión también considera que el marco de rendimiento, incluida la reserva de rendimiento, tal como se diseñó en el período 2014-2020, permitía, por primera vez, evaluar el rendimiento dentro de un marco acordado que comprendiera una serie de hitos para cada eje prioritario del programa. Esto constituyó, en sí mismo, un avance significativo, en comparación con períodos de programación anteriores, hacia una cultura del rendimiento en la aplicación de la política de cohesión.

La Comisión observa que el volumen de la reserva de rendimiento establecido por el legislador en el RDC (6 % de la asignación total) trataba de encontrar un equilibrio entre incentivar a los programas para alcanzar sus hitos y la consideración de las dificultades inherentes a la aplicación de instrumentos complejos. También tenía por objeto evitar grandes cambios en las asignaciones que pudiesen menoscabar tanto las prioridades más exitosas como las de menor éxito, que correrían el riesgo de enfrentarse a un gran aumento de la financiación sin tener necesariamente la posibilidad de absorberla.

114. Las condiciones *ex ante* se concibieron para «establecer unas condiciones adecuadas para un gasto eficaz desde el inicio de los programas».

Las amplias orientaciones que la Comisión elaboró en 2014 para los Estados miembros y sus servicios contribuyeron a reducir considerablemente el riesgo de interpretaciones divergentes.

En su evaluación de las condiciones *ex ante* en los Estados miembros, la Comisión tenía la obligación legal, en virtud del artículo 19 del RDC, de abordar cada caso individualmente pero, al mismo tiempo, de garantizar que casos similares se trataran de manera similar.

Los servicios de la Comisión supervisaron atentamente, junto con los Estados miembros afectados y las autoridades de los programas, las condiciones *ex ante* para las que aún no se habían completado los planes de acción. Como resultado de este estricto seguimiento, como indica el TCE, los Estados miembros completaron efectivamente el 98 % de los planes de acción antes de la fecha límite de presentación de informes (agosto de 2017). La Comisión aplicó las disposiciones reglamentarias (suspensión de pagos a los programas en cuestión) cuando se cumplieron las condiciones establecidas por los legisladores.

117. El régimen general de condicionalidad y las condiciones favorecedoras son dos mecanismos distintos, que persiguen objetivos diferentes utilizando instrumentos diferentes. De conformidad con su artículo 1, el Reglamento 2020/2092 «establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros». Las condiciones favorecedoras establecidas por el RDC 2021-2027 de acuerdo con sus definiciones, son condiciones «para la aplicación eficaz y eficiente de los objetivos específicos». El texto del Reglamento 2020/2092 aclara que «las medidas contempladas en el presente Reglamento son necesarias, en particular, en los casos en que otros procedimientos establecidos en la legislación de la Unión no permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz».

La Comisión puede proponer medidas en virtud del Reglamento sobre el Estado de Derecho, salvo que otros procedimientos en virtud de la legislación de la Unión le permitan proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz. Este nuevo régimen general de condicionalidad complementa los instrumentos sectoriales, como las condiciones favorecedoras establecidas en el RDC 2021-2027, que establecen los requisitos previos necesarios para el uso eficaz y eficiente de los fondos RDC horizontalmente para todos los programas y temáticamente en función de los objetivos específicos seleccionados. Los requisitos para que la Comisión proponga y el Consejo adopte las medidas en el marco del régimen general de condicionalidad se definen en su base jurídica. Además, la Comisión ha elaborado un proyecto de directrices sobre la aplicación del Reglamento.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 119 y 120:

Las modificaciones de la legislación de aplicación y las aclaraciones sobre los criterios se llevaron a cabo debido a la necesidad de adaptar las metas e hitos iniciales de los programas, basados en supuestos iniciales que, con el tiempo, podían haber resultado erróneos. Por tanto, resultaba necesario ajustar tales supuestos, metas e hitos, incluidas las aclaraciones realizadas a través del Reglamento de Ejecución n.º 215/2014, a fin de que el examen del rendimiento fuese justo y sólido (véanse más detalles en las respuestas de la Comisión a los apartados 51 a 53).

Todas las solicitudes de modificación de hitos fueron evaluadas por la Comisión sobre la base de las disposiciones aplicables. Esto dio lugar a la liberación legítima del 82 % de la reserva.

121. La Comisión considera que los datos de rendimiento utilizados para el examen del rendimiento eran suficientemente sólidos para que el examen fuese significativo. Sobre la base de todos los resultados de auditoría disponibles y de las verificaciones adicionales llevadas a cabo por los gestores de los programas, todos los programas afectados por deficiencias graves en la fiabilidad del sistema de seguimiento que aún no se habían abordado en el momento del examen del rendimiento quedaron excluidos de la asignación de la reserva de rendimiento hasta que se subsanasen las deficiencias (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 64 a 70).

El marco jurídico establece explícitamente dos condiciones para que sea posible suspender los pagos intermedios en caso de incumplimiento grave de un hito. Para que la Comisión pueda hacer uso de su prerrogativa de suspender los pagos, tendrían que cumplirse ambas condiciones.

122. El examen del rendimiento se realizó según lo exigido por la base reglamentaria, mediante la evaluación de los indicadores incluidos en el marco de rendimiento.

En efecto, el RDC 2014-2020 exige que el examen del rendimiento se lleve a cabo mediante la evaluación de las etapas de ejecución y los indicadores incluidos en el marco de rendimiento. La justificación lógica en que se basan las intervenciones de la política de cohesión garantiza una relación secuencial entre los indicadores financieros y de realizaciones y los resultados a lo largo del tiempo. En el momento del examen del rendimiento, habría sido demasiado pronto para obtener los resultados de las inversiones plurianuales financiadas en el marco de la política de cohesión y realizar una evaluación comparativa del progreso.

123. La Comisión señala que la evolución normal de los programas a menudo da lugar a aumentos y reducciones de la financiación a lo largo del período de programación.

Al comparar el importe de las prioridades antes y después del examen de rendimiento, todas las prioridades con un rendimiento insuficiente analizadas en el contexto de la presente auditoría perdieron su reserva de rendimiento, y sus importes se redujeron en la modificación del programa realizada en el contexto del examen de rendimiento.

124. Para el período de programación 2021-2027, el examen del rendimiento fue sustituido por la revisión intermedia y la reserva de rendimiento fue sustituida por los importes de flexibilidad. El RDC define todos los elementos necesarios para llevar a cabo la revisión intermedia en las disposiciones relativas a dicha revisión (artículo 18) y a las modificaciones de los programas (artículo 24 del RDC). En la actualidad, la Comisión no ve motivos para aportar más detalles sobre la revisión intermedia.

Además de la política de cohesión, para ayudar a los Estados miembros a recuperarse de los efectos de la pandemia y relanzar la economía de la UE en el marco de las transiciones ecológica y digital, la Unión ha puesto en marcha un apoyo financiero sin precedentes a través de NextGenerationEU, que incluye el MRR. Existen importantes complementariedades entre el MRR y los instrumentos de la política de cohesión. La Comisión no considera que exista un riesgo significativo de competencia y solapamiento entre ambos instrumentos, especialmente teniendo en cuenta el calendario de ambos y la necesidad excepcional de apoyo en el contexto de la recuperación.

La Comisión considera que los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la rápida adopción de ambos instrumentos; seguirá de cerca la situación y ayudará a los Estados miembros según sea necesario.

128. Las autoridades de gestión y auditoría tienen que ofrecer garantías con arreglo al artículo 69, apartado 2. No obstante, en lo que respecta a las contribuciones de la Unión basadas en financiación no vinculada a los costes, las verificaciones de la gestión y las auditorías no pueden ir más allá del ámbito de aplicación definido en el artículo 95, apartado 3.

Para el período 2021-2027, la financiación no vinculada a los costes formará parte de los programas aprobados o modificados por la Comisión.

Por otra parte, la Comisión está dispuesta a aclarar que el limitado alcance de las verificaciones y auditorías en virtud del artículo 95 del Reglamento (UE) 2021/1060 se entiende sin perjuicio de la necesidad de que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión realicen un seguimiento continuo de las condiciones favorecedoras pertinentes en materia de normas sobre contratación pública y ayudas estatales a nivel de programa.

Por último, la Comisión también examinará con los Estados miembros en qué ámbitos de inversión y para qué tipos de actividades resultaría más útil desarrollar modelos estándar para la financiación no vinculada a los costes.

Recomendación 1 – Aprovechar al máximo las condiciones favorecedoras en el período 2021-2027

La Comisión acepta la recomendación.

a) La Comisión actuará en consecuencia en los comités de seguimiento de los programas de los fondos del RDC.

b) La Comisión observa que no se ha introducido ninguna obligación de esta naturaleza en el RDC 2021/1060. No obstante, si estas dos instituciones lo solicitan, la Comisión presentará la información solicitada, aceptando así la recomendación.

Recomendación 2 – Preparar el terreno con antelación para una revisión intermedia eficaz para el período 2021-2027

La Comisión acepta la recomendación.

a) La Comisión informará a los Estados miembros a su debido tiempo, antes de la revisión intermedia, del enfoque que vaya a aplicarse, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 18 del nuevo RDC. Esto incluirá, entre otras cosas, orientaciones de inversión para los Estados miembros en el contexto del ejercicio del Semestre Europeo de 2024.

b) La Comisión subraya que los fondos de gestión compartida y el MRR se rigen por normas distintas y están sujetos a diferentes métodos de ejecución presupuestaria. El RDC establece en su artículo 18 la lista de elementos que se tendrán en cuenta en la revisión intermedia, y la evaluación del MRR no figura entre ellos. En particular, si determinadas conclusiones de la evaluación del MRR se ven reflejadas en las recomendaciones específicas por país que se adoptarán en 2024 [artículo 18, apartado 1, letra a) del RDC 2021/1060], la revisión intermedia las tendrá en cuenta.

Recomendación 3 – Aclarar las normas en las que se basa el modelo de «financiación no vinculada a los costes»

La Comisión acepta la recomendación.

a) La Comisión señala que, de conformidad con el artículo 95 del nuevo RDC 2021/1060, los Estados miembros deben proponer sus propios regímenes de financiación no vinculada a los costes para los tipos de operaciones que consideren adecuados y para los que solicitarán la aprobación de la Comisión.

b) La Comisión señala que las modificaciones de los programas deben estar en consonancia con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060 y seguir el procedimiento en él descrito. Sobre la base de esta disposición, los Estados miembros deben presentar una solicitud motivada de modificación y la Comisión evaluará la modificación y su conformidad con el RDC y con los reglamentos específicos de cada Fondo, incluidos los requisitos a escala nacional.

Recomendación 4 — Aclarar el enfoque para ofrecer garantías respecto a la financiación de la UE a través del modelo de «financiación no vinculada a los costes»

La Comisión acepta la recomendación.

a) La Comisión tiene previsto definir en su propia estrategia de auditoría cómo auditar sistemas de forma que se garantice la fiabilidad de los datos de rendimiento a efectos de informar sobre las condiciones que deben cumplirse o las realizaciones/resultados que deben alcanzarse, así como debatir con las autoridades de auditoría para que sus estrategias de auditoría también lo definan.

b) Dado que las verificaciones y auditorías de la gestión no pueden ir más allá del ámbito de aplicación establecido en el artículo 95, apartado 3, en el caso de los gastos realizados en el marco de regímenes de financiación no vinculada a los costes, la Comisión aclarará cómo deben ofrecer los Estados miembros garantías a la Comisión, en particular confirmando que las respectivas condiciones favorecedoras horizontales relativas a las normas sobre contratación pública y ayudas estatales se cumplen para el programa afectado a lo largo de todo el período.

El artículo 15, apartado 5, del RDC establece que la Comisión no reembolsará los gastos si no se cumplen las condiciones favorecedoras. Esto permite a la Comisión adoptar medidas adecuadas en caso de incumplimiento de los criterios aplicables a las condiciones favorecedoras, en particular en materia de normas sobre contratación pública y ayudas estatales.