

ES



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013

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

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014

ISBN 978-92-872-1208-5
doi:10.2865/88862

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

Printed in Luxembourg

**Agricultura y cohesión:
panorama del gasto de la
UE en 2007-2013**

Páginas

- 05 **Resumen**
- 07 **Introducción**
- 08 **Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013**
- 08 **El marco financiero plurianual para 2007-2013 fue el mayor que jamás se haya acordado para el gasto de la UE**
- 09 **Cohesión y agricultura fueron los principales ámbitos de gasto**
- 10 **Al final de 2013 todavía no se habían efectuado los pagos correspondientes a más de un tercio de los compromisos para 2007-2013**
- 13 **Presión para gastar los fondos**
- 16 **Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013**
- 16 **Porcentajes de error estimados en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013**
- 17 **Agricultura: Predominio de parcelas y agricultores no subvencionables en el cuadro de errores del ámbito de la agricultura**
- 19 **Cohesión: el incumplimiento de las normas de contratación pública fue la mayor causa de error**
- 20 **La Comisión facilita dos tipos de información sobre la distribución geográfica de los problemas que detecta**
- 22 **El trabajo de auditoría del Tribunal refleja el volumen de los gastos de la UE en gestión compartida en los Estados miembros**
- 23 **Se dispone de mejor información de los once Estados miembros que representan más del 80 % del gasto en gestión compartida**
- 24 **El hecho de que el Tribunal detecte errores con tanta frecuencia ilustra la complejidad de las normas de subvencionabilidad y los sistemas de gestión de los programas de gastos de la UE**

- 26 **Evaluación de la función de supervisión de la Comisión**
- 26 **La complejidad del marco de control de los gastos de la UE en gestión compartida**
- 27 **El papel de las «correcciones financieras»**
- 28 **El nivel de error en 2013 notificado por el Tribunal habría sido un 1,6 % más alto de no haberse tomado medidas correctoras**
- 29 **La evaluación de la Comisión se basa inicialmente en datos de los Estados miembros**
- 32 **Supervisión de la Comisión del gasto de agricultura**
- 32 **El trabajo de la Comisión ha mejorado en los últimos tres años**
- 33 **Los Estados miembros llevan a cabo los principales controles e inspecciones**
- 34 **Supervisión por la Comisión de los gastos del ámbito de cohesión**
- 35 **La Comisión ha mejorado progresivamente su enfoque**
- 36 **Existe el riesgo de que la Comisión subestime el porcentaje de error residual en el gasto de cohesión**
- 37 **Resumen de los riesgos e insuficiencias clave identificados**
- 37 **Los riesgos en el ámbito de la agricultura se encuentran en las tierras, en los animales y en los agricultores**
- 37 **El ámbito del desarrollo rural es particularmente proclive al error**
- 38 **Entre los riesgos en el ámbito de cohesión, prevalecen las insuficiencias en la contratación pública**
- 39 **Perspectivas de futuro: El gasto de la UE en agricultura y cohesión en el período 2014-2020**
- 39 **Reconfiguración significativa de las subvenciones agrícolas**
- 40 **Cohesión: simplificación de la ejecución de la política, pero menos cambios en las normas de subvencionabilidad**
- 40 **¿Ofrecen una mejor información sobre los niveles de irregularidad a las partes interesadas los respectivos cambios en las funciones, responsabilidades y obligaciones de comunicación de la Comisión y las autoridades nacionales?**
- 41 **Base para ofrecer mejor información sobre la legalidad y la regularidad en el ámbito de la agricultura**
- 41 **Un marco anual más sólido para los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito de cohesión**
- 42 **Repercusiones de la evolución de la obligación de rendir cuentas y función del Tribunal: el desafío de auditar la fiabilidad de la información de control proporcionada por la Comisión y las autoridades nacionales**

43	Conclusiones principales
44	Anexos
44	Anexo 1: Compromisos y pagos de las rúbricas 1.b (cohesión) y 2 (agricultura) por Estado miembro
45	Anexo 2: Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para los ámbitos de agricultura y cohesión de 2009 a 2013
46	Anexo 3: Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para el ámbito de agricultura de 2009 a 2013
47	Anexo 4: Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para el ámbito de cohesión de 2009 a 2013
48	Anexo 5: Supervisión de la Comisión: agricultura y cohesión 2007-2013
50	Abreviaciones
51	Notas

I

Este documento presenta una visión general del gasto de la UE en los ámbitos de gestión compartida de agricultura¹ y cohesión² en el marco financiero plurianual 2007-2013. Tiene por objeto destacar cuestiones de gestión financiera y control de la UE en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período, resumir los resultados de la auditoría del Tribunal, ofrecer una visión general de la gestión financiera de la UE, y estudiar los desafíos planteados para la auditoría en el marco financiero plurianual 2014-2020. También tiene la finalidad de responder a la petición del Parlamento, expresada en la resolución de aprobación de la gestión de 2012, de ofrecer información específica por países sobre la gestión compartida.

II

La información sobre la distribución geográfica del riesgo se obtiene de diversas fuentes que difieren en su carácter y naturaleza, entre las que se encuentran las siguientes:

- o las constataciones de auditoría del Tribunal;
- o la distribución de importes de riesgo por Estado miembro basada en los informes anuales de actividad de la Comisión de 2013;
- o las correcciones financieras de conformidad con la nota 6 de las cuentas consolidadas de la UE de 2013.

III

El Tribunal no ha tratado de recabar nuevas pruebas para la preparación del presente documento.

IV

Las conclusiones principales son las siguientes:

- o El gasto en el período 2007-2013 siguió el modelo de períodos anteriores: aunque sufrió retrasos, el volumen global de los pagos efectuados se acercó a las previsiones y es probable que apenas se recurra a las liberaciones automáticas de fondos. Salvo en el caso de las ayudas directas y de las medidas de apoyo de mercado para agricultores, la presión para gastar fondos constituye un componente clave de riesgo en los gastos de gestión compartida.
- o Los principales riesgos para la regularidad del gasto agrícola son, por una parte, el carácter no subvencionable de las tierras, los animales o los costes en los que se basan los pagos de subvenciones, o de los beneficiarios que las reciben, y por otra parte, el cálculo incorrecto de dichas subvenciones (pese a que estos riesgos quedan mitigados en cierta medida por la aplicación del sistema integrado de gestión y control). Los incumplimientos de los requisitos agroambientales, de los requisitos específicos para los proyectos de inversiones y de las normas de contratación pública constituyen factores importantes que incrementan el riesgo de los gastos de desarrollo rural.
- o El principal riesgo en el ámbito de cohesión estriba en la inobservancia de las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública, seguido del riesgo de que los gastos (o los proyectos) no reúnan las condiciones para acceder a las subvenciones de la UE.

- Aunque existe un margen considerable para mejorar los sistemas de control, el desafío principal es adoptar medidas para simplificar la gestión de los programas. Todos los Estados miembros sobre los cuales puede extraerse alguna conclusión están afectados por niveles significativos de error con un grado de fluctuación en torno a la media del nivel del presupuesto de la UE en su conjunto. El Tribunal detecta errores en todos los Estados miembros de la UE. En el período abarcado por el presente análisis, el Tribunal ha examinado numerosos sistemas de control en los Estados miembros y la Comisión y ha llegado a la conclusión global de que son «parcialmente eficaces». El hecho de que, pese a esta clasificación de los sistemas, el Tribunal detecte errores en prácticamente la mitad de las operaciones que examina ilustra, entre otros aspectos, la complejidad de las normas de subvencionabilidad y de los sistemas de gestión de los programas de gastos de la UE.
- Se han registrado mejoras en la comunicación de riesgos y errores por las autoridades de los Estados miembros, pero la Comisión continúa afrontando retos significativos para garantizar que esta información sea fiable.
- Es posible que los cambios introducidos en los reglamentos para el nuevo período no tengan un impacto global significativo en el nivel de riesgo. Aunque se ha producido una cierta simplificación de las normas que ha sido bien acogida, algunos regímenes de gastos continuarán planteando problemas a los gestores en todos los Estados miembros.
- Numerosos errores se han producido debido a la complejidad global de la estructura de gestión y control. La Comisión y los Estados miembros deberían continuar buscando oportunidades para simplificarla. Entretanto, sin embargo, la experiencia muestra que los Estados miembros han encontrado dificultades para gestionar el sistema actual y por lo tanto para aplicar la política. Es necesario que prosigan los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la situación.

01

Este documento presenta un examen del gasto de la UE en los ámbitos de gestión compartida de agricultura¹ y cohesión² en el marco financiero plurianual 2007-2013. Tiene por objeto destacar aspectos de gestión financiera y control de la UE en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período, resumir los resultados de la auditoría del Tribunal, y ofrecer una visión general de la gestión financiera de la UE y de los desafíos para la auditoría en el marco financiero plurianual 2014-2020. También pretende responder a la petición del Parlamento Europeo, expresada en la resolución de aprobación de la gestión de 2012, de ofrecer información específica por países sobre la gestión compartida.

02

Aunque el documento trata sobre la utilización de los fondos en el marco financiero plurianual 2007-2013, el examen de los resultados de auditoría del Tribunal abarca los ejercicios 2009 a 2013, centrándose en el período en el cual los pagos se basan fundamentalmente en las normas para 2007-2013 y en el que el Tribunal ha publicado porcentajes de error en evaluaciones individuales específicas. El documento se basa en los informes anuales, informes especiales pertinentes y dictámenes del Tribunal, y en informes de la Comisión tales como los informes anuales de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y la Dirección General de Política Regional y Urbana), así como en análisis de la ejecución presupuestaria.

03

El estudio se estructura en cuatro partes:

- Una visión general del gasto centrada en los ámbitos de cohesión y agricultura.
- Los resultados de la auditoría del Tribunal de los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013, con el porcentaje de error global estimado y la frecuencia y tipología de los errores.
- Una evaluación del papel de supervisión de la Comisión en la compleja arquitectura de los sistemas de control en el modo de gestión compartida.
- Los cambios introducidos por el nuevo marco jurídico para el período 2014-2020.

Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

08

El marco financiero plurianual para 2007-2013 fue el mayor que jamás se haya acordado para el gasto de la UE

04

El Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, concluido el 17 de mayo de 2006, estableció el marco financiero plurianual para el período 2007-2013. En total, una vez tenidos en cuenta todos los ajustes, el marco financiero plurianual fijó un límite de 865 000 millones de euros para los compromisos y de 821 000 millones de euros para los pagos a precios constantes de 2004 en el momento de las negociaciones correspondientes. Tras aplicar ajustes técnicos para adaptarlo a los precios corrientes, el límite ascendió a 982 000 millones de euros para los compromisos³ y a 926 000 millones para los pagos para el período de siete años⁴.

05

Posteriormente, en los presupuestos anuales, la autoridad presupuestaria fijó presupuestos por un total de 978 000 millones de euros para los compromisos y 873 000 millones de euros para los pagos hasta el final de 2013 (respectivamente el 99,6 % y el 94,3 % del máximo permitido en el marco financiero plurianual). Al final de 2013, la Comisión había contraído compromisos reales por un importe de 970 000 millones de euros (el 98,8 % del importe del marco financiero plurianual y el 99,2 % de los importes autorizados en los presupuestos anuales). El importe total abonado por la UE al final de 2013 ascendió a 863 000 millones de euros (el 93,2 % del importe del marco financiero plurianual). El Tribunal trató este asunto en el apartado 1.52 de su informe anual relativo al ejercicio 2012.

06

El reglamento de cohesión establece asimismo una cierta condicionalidad macroeconómica al establecer niveles máximos de transferencia de fondos destinados a cohesión a cada Estado miembro, con unos porcentajes basados en la relación entre la renta nacional bruta (RNB) per cápita de un Estado miembro medida en estándares de poder adquisitivo (EPA) y la media de la Europa de los Veinticinco⁵. Estos porcentajes podían ascender hasta un máximo del 3,8 % del producto interior bruto (PIB) de un Estado miembro.

Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

Cohesión y agricultura fueron los principales ámbitos de gasto

07

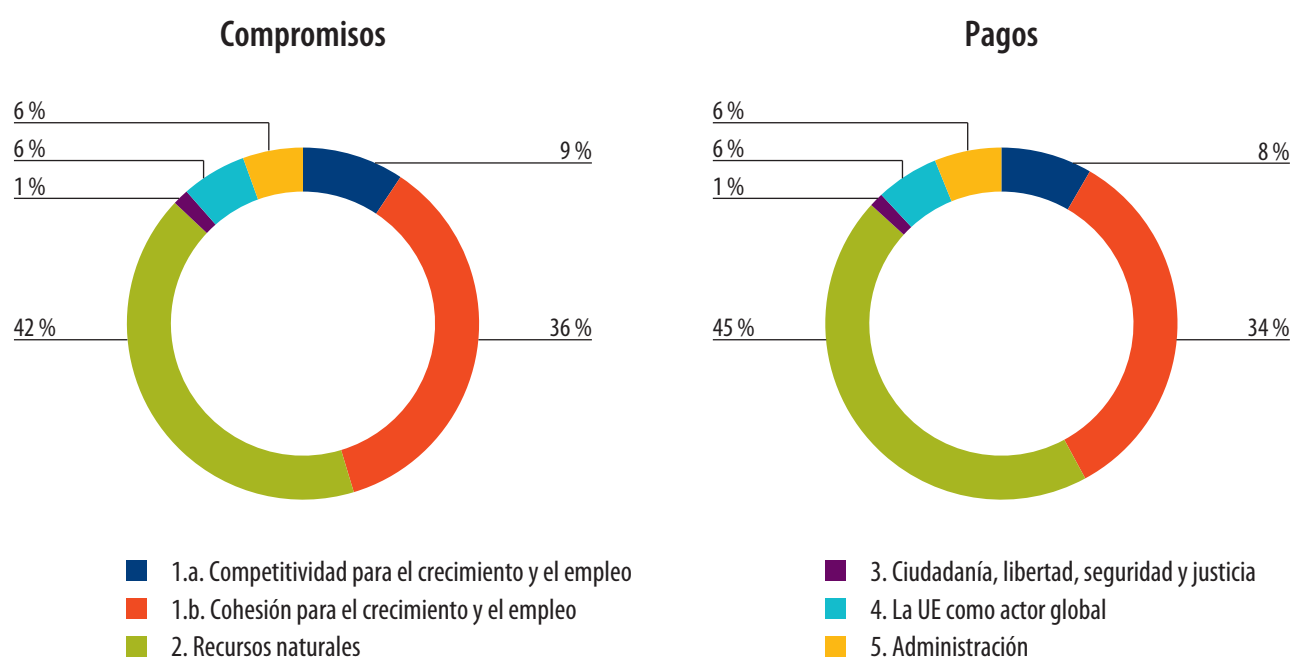
Las dos grandes rúbricas del marco financiero plurianual son la rúbrica 1.b (cohesión para el crecimiento y el empleo), que ascendió al 36 % del límite de los compromisos y al 34 % del límite de los pagos, y la rúbrica 2 (conservación y gestión de los recursos naturales: agricultura), que ascendió al 42 % del límite de los compromisos y al 45 % del límite de los pagos. En conjunto representan el 78 % de los importes efectivamente comprometidos y el 79 % de los importes pagados durante el período (véase el **gráfico 1**).

08

En el **anexo 1** figura el desglose por Estado miembro de los compromisos y pagos de las rúbricas 1.b y 2 para el período 2007-2013.

Gráfico 1

Desglose de los compromisos y pagos efectuados en el período 2007-2013



Fuente: Cuentas anuales consolidadas e informes sobre la gestión presupuestaria y financiera 2007-2013.

Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

Al final de 2013 todavía no se habían efectuado los pagos correspondientes a más de un tercio de los compromisos para 2007-2013

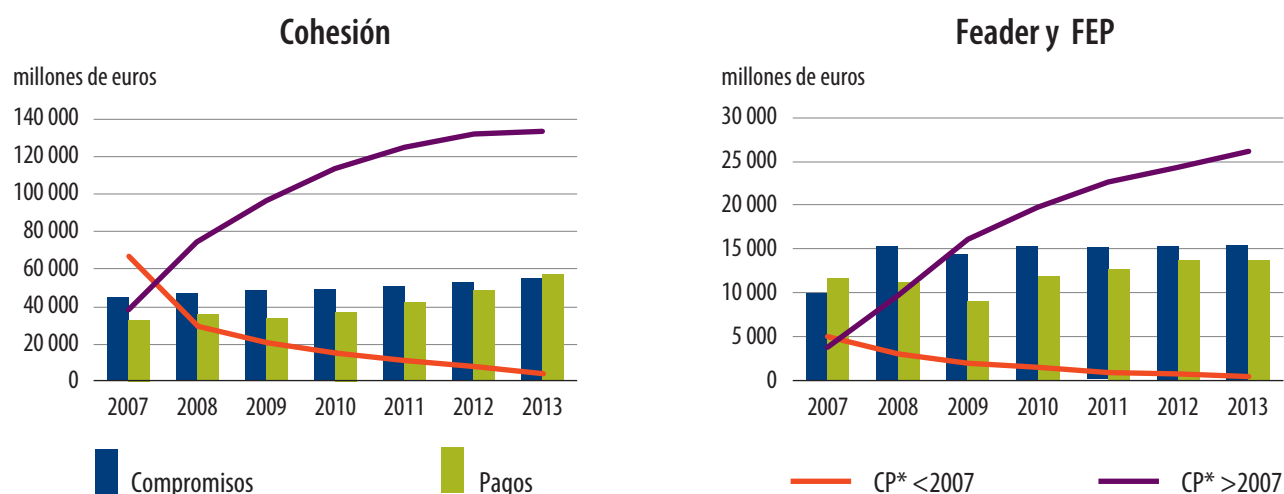
09

El 75 % de los compromisos pendientes al final de 2013 correspondían a la rúbrica 1.b (62 % o 137 000 millones de euros de un total de 222 000 millones de euros) y la rúbrica 2 (13 % o 28 000 millones de euros de un total de 222 000 millones de euros). Alrededor del 97 % eran compromisos correspondientes al marco financiero plurianual 2007-2013, que darán lugar a pagos en el marco financiero plurianual 2014-2020.

10

Esta tendencia también se observó en anteriores marcos financieros plurianuales. El **gráfico 2** muestra la evolución de los compromisos pendientes acumulados de cohesión y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) / Fondo Europeo de Pesca (FEP) respectivamente. La Comisión Europea (Dirección General de asuntos Económicos y Financieros) y el Banco Central Europeo prevén unos bajos niveles de crecimiento e inflación en los primeros años del nuevo período⁶, lo que dificultará encontrar suficiente financiación para que los pagos respondan a los compromisos pendientes prorrogados de períodos anteriores⁷.

Gráfico 2 Crecimiento de los compromisos pendientes acumulados en el ámbito de cohesión y Feader/FEP en 2007-2013



* CP = Compromisos pendientes.

Fuente: Informes sobre gestión presupuestaria y financiera 2007-2013.

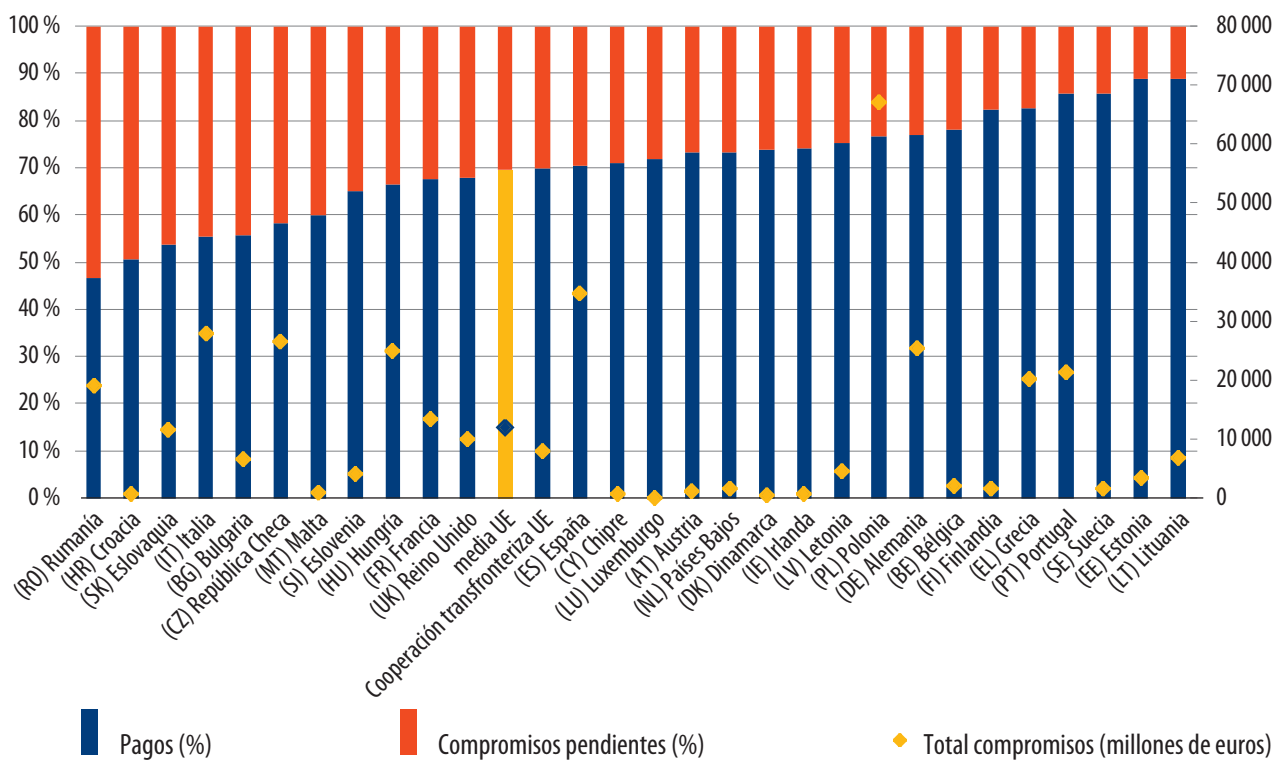
Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

11

En el ámbito de cohesión, los compromisos del período 2007-2013 pendientes al final de 2013 ascendían a 133 000 millones de euros o alrededor del 38 % del importe total comprometido. El porcentaje medio de absorción de la UE (la proporción entre pagos y compromisos) fue por lo tanto del 62 %. Los porcentajes de absorción de los distintos Estados miembros oscilaban entre el 38 % de Rumanía y el 81 % de Estonia. Durante los seis primeros meses de 2014, los Estados miembros presentaron solicitudes adicionales de pago a la Comisión y el porcentaje global se elevó al 69 %, alcanzando Rumanía el 47 % y Estonia y Lituania el 89 % (véase el **gráfico 3**).

Gráfico 3

Marco financiero plurianual 2007-2013: Cohesión- absorción de fondos a 30 de junio de 2014



Fuente: Comisión Europea.

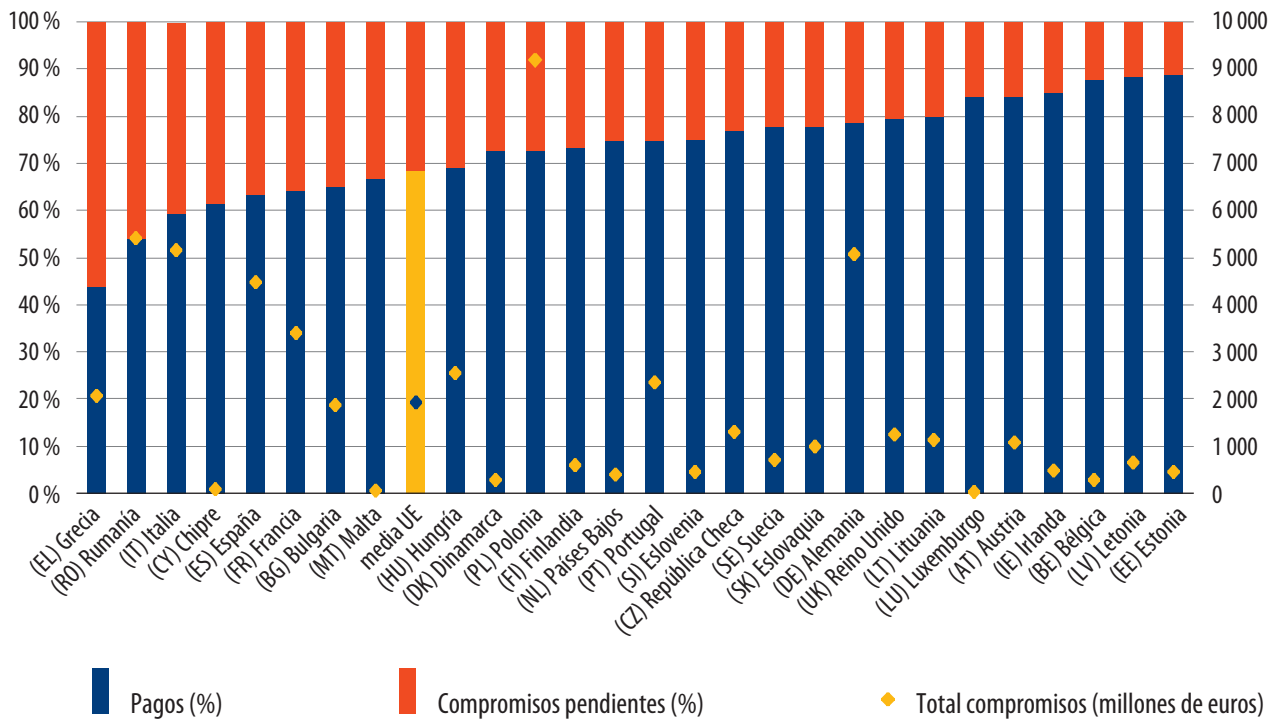
Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

12

En las medidas de inversión plurianuales en virtud del Feader, los compromisos de 2007-2013 pendientes al final de 2013 ascendieron a 19 000 millones de euros (alrededor del 36 % del importe total comprometido), de modo que el porcentaje de absorción medio de la UE (la proporción entre pagos y compromisos) fue del 64 %. Los porcentajes de absorción de los distintos Estados miembros oscilaron entre el 40 % de Grecia y el 85 % de Bélgica. Durante los seis primeros meses de 2014, los Estados miembros presentaron solicitudes adicionales de pago a la Comisión y el porcentaje global se elevó al 69 %, con un 44 % en Grecia y un 89 % Estonia, el nivel de absorción más alto, (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

Marco financiero plurianual 2007-2013: Medidas de inversión del Feader- absorción de fondos a 30 de junio de 2014



Fuente: Comisión Europea.

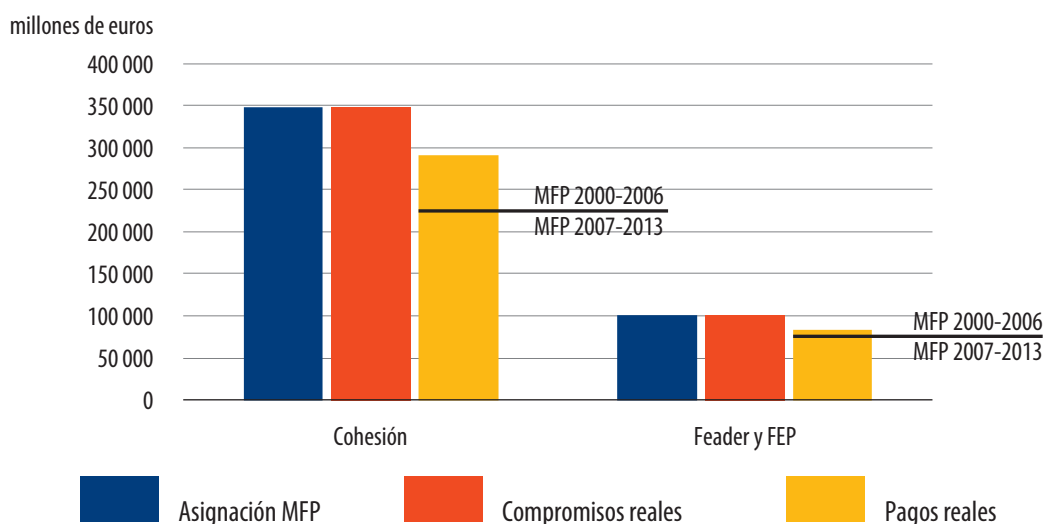
Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

13

El **gráfico 5** ilustra los importes totales asignados por el marco financiero plurianual 2007-2013 a cohesión y al Feader/FEP a 31 de diciembre de 2013. Aunque había una ligera diferencia entre las cuantías asignadas por el marco financiero plurianual y los compromisos efectivos contraídos en los años 2007-2013, la diferencia entre los compromisos y los pagos efectuados era mucho mayor. Los pagos correspondientes a los compromisos de 2007-2013 representan respectivamente el 62 % y el 74 % de los importes asignados por el marco financiero plurianual. La diferencia entre los compromisos de 2007-2013 y los pagos correspondientes del mismo período queda compensada en gran medida por el volumen de pagos efectuados durante estos años correspondientes a compromisos del período 2000-2006.

Gráfico 5

MFP 2007-2013: Cohesión y Feader/FEP: de la asignación del marco financiero plurianual a los pagos efectivos a 31 de diciembre de 2013 en millones de euros



Fuente: Informes sobre gestión presupuestaria y financiera 2007-2013.

Presión para gastar los fondos

14

La lenta absorción de fondos en el período 2007-2013 se debe sobre todo al carácter cíclico del gasto. En las acciones plurianuales, los pagos realizados durante los dos primeros años de un marco financiero plurianual suelen corresponder a los compromisos contraídos en el anterior marco financiero plurianual. Además, los fondos asignados a menudo superan la capacidad de los Estados miembros para absorberlos (véanse los **gráficos 3 y 4**).

Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

15

Mientras que globalmente el presupuesto de la UE representa alrededor del 2 % del gasto público de los Estados miembros de la UE⁸, el desafío para cada uno de ellos puede ser mucho mayor. El Parlamento Europeo estima que el gasto de la UE en Lituania, por ejemplo, representa el 27 % del gasto público (excluidos los gastos de salud y protección social)⁹. En el caso de Hungría, el 95 % de todas las inversiones públicas está cofinanciado por la UE¹⁰. La evolución de los compromisos pendientes se ha vinculado a la capacidad de absorción de los Estados miembros que reciben los fondos. Algunos expertos¹¹ han relacionado la capacidad global de absorción a tres factores clave: la capacidad macroeconómica (por ejemplo, las normas vigentes de la política de cohesión permiten la transferencia de fondos de la UE por un importe de hasta un 3,8 % del PIB del Estado miembro), la capacidad financiera, esto es, la capacidad de cofinanciar los programas y proyectos apoyados por la UE, y la capacidad administrativa, esto es, la capacidad las autoridades centrales y locales para gestionar los programas y proyectos de la UE.

16

El reglamento de la política agrícola común (PAC) establece que la Comisión deberá liberar automáticamente la parte del compromiso presupuestario que no se haya utilizado a más tardar el 31 de diciembre del segundo año siguiente al del compromiso presupuestario¹².

17

En el ámbito de cohesión, el reglamento fija este período en dos años –norma (n+2)– (y tres años –norma (n+3)– para los compromisos del período 2007 a 2010 en determinados Estados miembros¹³). En el contexto de las medidas contra la crisis, en 2011 se modificó la norma de liberación automática con respecto a los compromisos de 2007¹⁴. Asimismo, en 2011, en los ámbitos de cohesión y desarrollo rural el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron reglamentos que preveían un incremento temporal de los tipos de cofinanciación de la UE para los Estados miembros que sufrieran dificultades financieras (inicialmente Grecia, Irlanda, Portugal, Hungría, Letonia y Rumanía, y posteriormente se incluyeron en esta medida España y Chipre)¹⁵.

18

Por último, en 2013, unas disposiciones específicas concedieron a Rumanía y Eslovaquia flexibilidad adicional para los compromisos de 2011 y 2012. Aunque, según la norma (n+2), estas dotaciones deberían haberse gastado al final de 2013 y de 2014 respectivamente, ambos países obtuvieron la concesión de un año más (hasta 2014 y 2015 respectivamente)¹⁶. Los porcentajes de absorción respectivos a 31 de diciembre de 2013 eran aproximadamente del 40 % y el 50 %.

19

Los compromisos que no se absorben deben liberarse finalmente. Sin embargo, las liberaciones efectuadas al final de 2013 no fueron significativas. En el ámbito de cohesión, el importe total liberado con arreglo a las normas (n+2)/ (n+3) hasta 2013 ascendió a 250,5 millones de euros o el 0,19 % del objetivo acumulativo de 2012¹⁷ y, en el caso del desarrollo rural, se liberó el 0,14 % del objetivo acumulativo de 2012.

Gestión financiera y control de la UE en el ámbito de la gestión compartida en el período 2007-2013

20

En el marco financiero plurianual 2000-2006, la media de liberaciones en el ámbito de cohesión (según informó la Comisión en mayo de 2014) fue equivalente al 1,76 % de los compromisos totales. (De este porcentaje, el 0,56 % resultaba de la aplicación de la norma (n+2), y el 1,2 % se decidió al cierre de los programas)¹⁸.

21

La existencia de dotaciones nacionales fijas, que solo pueden perderse si no se gastan, incita a efectuar numerosos gastos. Un modo de aumentar el desembolso de fondos es crear instrumentos de ingeniería financiera¹⁹ previstos en la legislación sectorial y transferir fondos a estos. Existen casos de fondos de la UE que permanecen varios años en instrumentos de ingeniería financiera antes de ser transferidos a los beneficiarios finales. En su informe anual de actividad de 2013, la DG Agricultura y Desarrollo Rural expresaba su preocupación sobre los resultados de su visita de auditoría a Bulgaria indicando que las principales insuficiencias consistían en el pago prematuro y elevado de los anticipos y en la transferencia prematura y elevada de capital al fondo de garantía, y que se había invitado a las autoridades búlgaras a explicar por qué eran necesarios tales pagos de anticipos prematuros y elevados y tal transferencia prematura y excesivamente elevada al fondo de garantía²⁰. El Tribunal ha observado problemas similares en Italia (véase el Informe Especial nº 2/2012 «Instrumentos financieros en beneficio de las pymes cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional», recuadro 2).

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

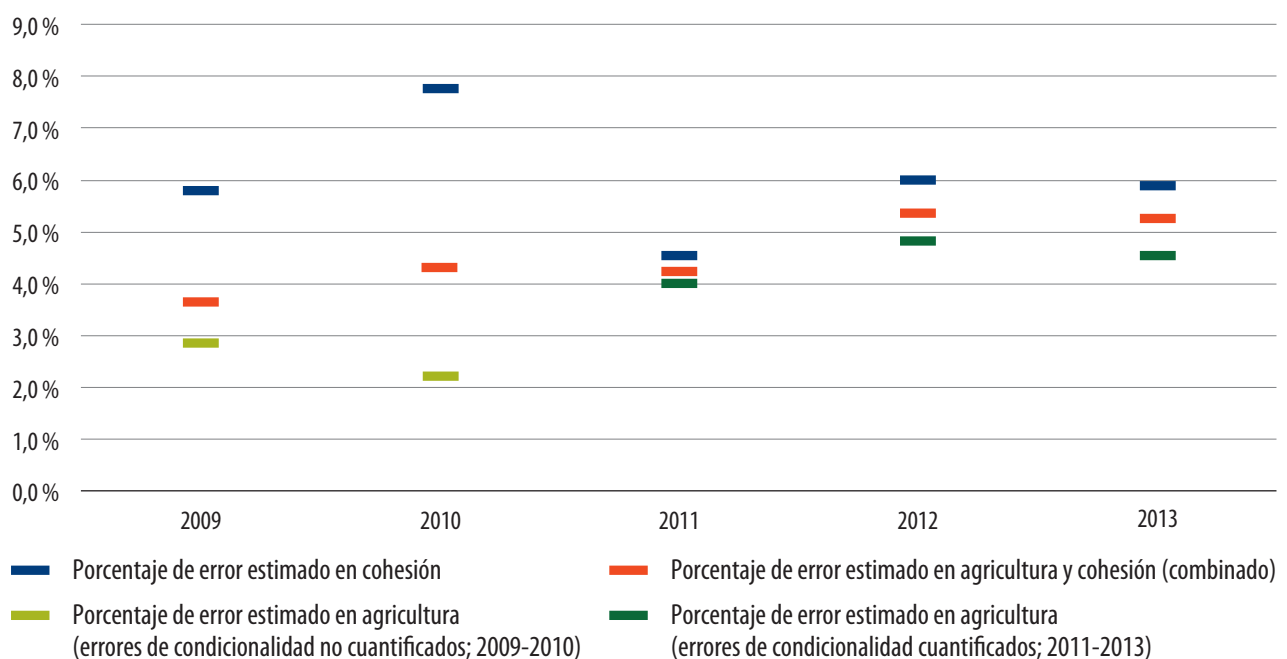
16

Porcentajes de error estimados en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

22

Los pagos efectuados en 2007 y 2008 (excepto anticipos, ayuda directa y medidas de apoyo a los mercados para agricultores) correspondían mayoritariamente al marco financiero plurianual 2000-2006, por lo que, a fin de presentar resultados coherentes (en particular en el ámbito de cohesión, en el que las normas eran diferentes en cada período), el análisis abarca los resultados de auditoría de los ejercicios 2009-2013²¹.

Gráfico 6 Porcentajes de error estimados por el Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión 2009-2013



A partir de 2011 los errores de condicionalidad se incluyeron en la cuantificación del porcentaje de error estimado para la agricultura. En 2011, 2012 y 2013 esto añadió respectivamente 0,2, 0,2 y 0,4 puntos porcentuales al nivel estimado de error en agricultura. Las cifras de 2009 y 2010 no contienen una cuantificación de los errores de condicionalidad.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

23

En los años 2009-2013, el porcentaje de error más probable, tanto en agricultura como en cohesión, se mantuvo persistentemente por encima del umbral de materialidad del 2 %. A lo largo del período, el error más probable en agricultura se estima en el 3,7 % de los fondos gastados, y en cohesión, en el 6,0 %. Ambos ámbitos combinados suponen un nivel de error del 4,6 % del gasto en todo el período. Al porcentaje de error contribuyen principalmente los grandes fondos (Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en el ámbito de la agricultura y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)/Fondo de Cohesión (FC) en el de cohesión), que representan tres cuartas partes del gasto en cada ámbito. El **gráfico 6** muestra un nivel de error por lo general más elevado en cohesión que en agricultura. Asimismo, el ámbito de cohesión muestra un nivel más elevado de fluctuación anual. En el gasto agrícola, el componente mayor (ayudas directas y apoyo al mercado) refleja un nivel de error más bajo que el componente menor del gasto de desarrollo rural. La situación la inversa en el gasto del ámbito de cohesión, donde el FEDER/FC en general muestra niveles de error más elevados que el Fondo Social Europeo (FSE) (véase el **cuadro 1**).

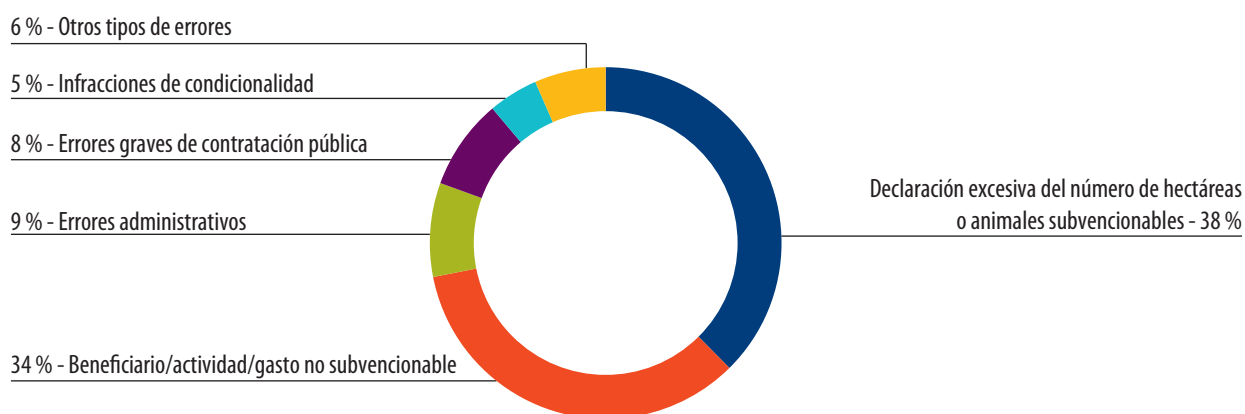
24

En su informe anual relativo al ejercicio 2013 (véanse los gráficos 3.1, 4.1, 5.1 y 6.1), el Tribunal presenta la contribución por tipo de error al porcentaje de error más probable en las observaciones específicas. Las categorías de error presentadas para la declaración de fiabilidad de 2013 son, en general, coherentes con las de la totalidad del período 2009-2013.

Agricultura: Predominio de parcelas y agricultores no subvencionables en el cuadro de errores del ámbito de la agricultura

Gráfico 7

Agricultura: contribución al porcentaje de error estimado para 2009-2013 por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

25

La mayor contribución al nivel global de error (que representa alrededor de dos quintas partes del porcentaje de error de agricultura) es la «declaración excesiva del número de hectáreas y animales subvencionables» (véase el **gráfico 7**). En esta categoría de error, la subcategoría más importante con diferencia corresponde a «pastos permanentes» no subvencionables. Con la aplicación de las nuevas normas de la PAC, el riesgo de errores de este tipo puede reducirse, ya que la definición de pastos permanentes se ha ampliado para abarcar también la vegetación no herbácea.

26

El Tribunal detecta periódicamente casos de tierras no cubiertas por hierba, o cubiertas solo parcialmente, que están registradas en la base de datos del sistema de identificación de parcelas (SIP) como pastos permanentes subvencionables, lo que da lugar al pago de una subvención a un agricultor que no tiene derecho percibir estos fondos de la UE. Los organismos pagadores no supervisan rigurosamente las insuficiencias identificadas en los sistemas. El Tribunal observó deficiencias persistentes en la exclusión de tierras no subvencionables del SIG y en el tratamiento administrativo de las declaraciones, que con frecuencia se derivaban de una mala interpretación de las ortoimágenes o de la aplicación por las autoridades nacionales de criterios de subvencionabilidad incorrectos (véase el apartado 3.27 del Informe Anual relativo a 2013).

27

La segunda fuente de error más importante (que representa alrededor de un tercio del porcentaje de error en agricultura) corresponde a beneficiarios, actividades o gastos no subvencionables. En su mayor parte, estos errores se encuentran en los sistemas de ayuda de la UE gestionados fuera del sistema integrado de gestión y control (SIGC). Aunque estos errores son menos frecuentes, suelen tener un impacto significativo en las distintas operaciones. Entre los ejemplos observados pueden mencionarse elementos no subvencionables incluidos en las solicitudes de reembolso de gastos o beneficiarios que no reúnen los criterios de acceso a las ayudas (véase el apartado 3.11 del Informe Anual relativo a 2013). No es probable que el riesgo de errores de este tipo se reduzca significativamente con los cambios introducidos en la PAC para el nuevo período.

28

Los errores administrativos (que representan alrededor de una décima parte del porcentaje de error en el ámbito de la agricultura) corresponden a situaciones en las que la incorrección no ha sido cometida por el solicitante de la ayuda, sino que las autoridades nacionales han cometido errores en la gestión administrativa de los regímenes de ayuda. Ejemplos típicos de este tipo de errores son la asignación incorrecta de derechos de pago, la aplicación incorrecta o la falta de aplicación de las sanciones y reducciones de la ayuda, y los errores en el algoritmo de cálculo de esta. No es probable que el riesgo de errores de este tipo se reduzca significativamente con las nuevas y complejas normas de la PAC.

29

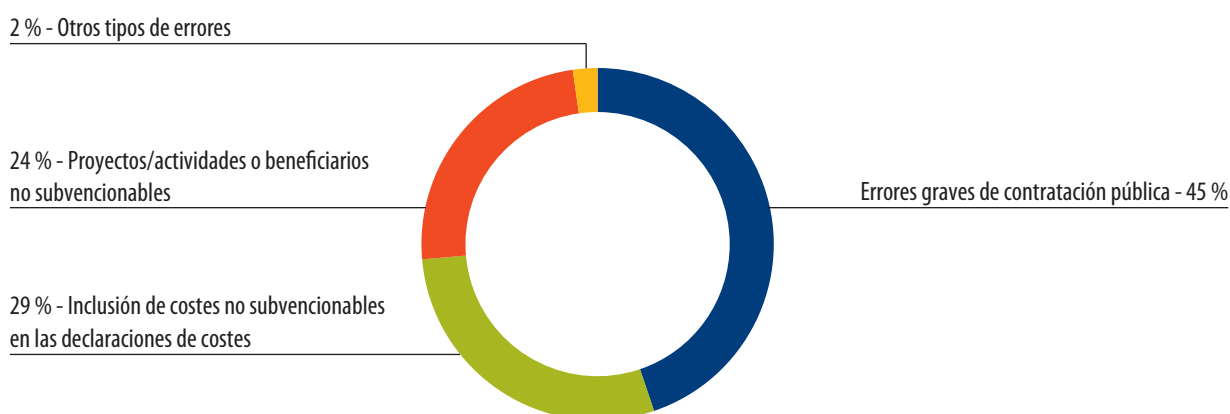
El Tribunal también considera que los cambios en el marco jurídico para el desarrollo rural y la aplicación de planes de acción puede tener un impacto positivo en los niveles de error.

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

Cohesión: el incumplimiento de las normas de contratación pública fue la mayor causa de error

Gráfico 8

Cohesión: contribución al porcentaje de error estimado para 2009-2013 por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

30

Las normas de contratación pública constituyen un instrumento clave para utilizar los fondos públicos de manera económica y eficaz y para crear un mercado interno dentro de la UE. La inobservancia grave de estas normas se traduce en errores cuantificables²², que representan casi la mitad del porcentaje de error estimado para cohesión en el período (**gráfico 8**), e incluyen casos de adjudicación de contratos sin licitación, irregularidades en la evaluación de las ofertas, en los pliegos de condiciones o en la publicación, y de aplicación de procedimientos de licitación inadecuados. La Comisión indicó que, con el tiempo, la simplificación de las normas introducidas por la nueva directiva sobre contratación pública²³ debería contribuir a reducir los errores causados por la aplicación incorrecta de las normas de contratación pública en la utilización de los fondos de la UE (Preguntas más frecuentes sobre la revisión de las directivas sobre contratación pública²⁴)²⁵.

31

Más de una cuarta parte del porcentaje de error en el ámbito de cohesión del período está constituida por gastos no subvencionables. Los gastos solo pueden recibir una contribución de los fondos de la UE cuando son efectuados en operaciones decididas por la autoridad de gestión del programa operativo del que se trate o bajo su responsabilidad, de conformidad con criterios fijados por el comité de supervisión. Al declarar gastos a la Comisión, las autoridades nacionales certifican que estos se han efectuado de conformidad con las disposiciones establecidas en la reglamentación o en las normas nacionales de subvencionabilidad. En el caso del FSE, que consiste principalmente en proyectos de pequeña escala de naturaleza intangible, los gastos no subvencionables son la principal fuente de errores. En particular, el Tribunal detectó ejemplos de sobrestimación de gastos generales, costes declarados en exceso (por varios motivos, como participantes no admisibles, número real de participantes inferior al declarado, declaración excesiva de costes de personal, etc.) y costes calculados incorrectamente. La Comisión espera que la utilización ampliada de opciones de costes simplificadas contribuya a reducir los errores de este tipo.

32

Casi una cuarta parte del porcentaje de error en el ámbito de cohesión del período se produce en proyectos o beneficiarios que incumplen las condiciones de subvencionabilidad establecidas en los reglamentos o en las normas nacionales.

33

Las ayudas estatales se consideran incompatibles con el mercado interno cuando distorsionan el comercio entre Estados miembros. La Comisión, junto con las autoridades nacionales de competencia de los Estados miembros, aplica directamente las normas de la competencia de la UE. La ayuda concedida con recursos públicos puede considerarse compatible si las subvenciones cumplen determinadas condiciones. En su trabajo de auditoría, el Tribunal ha identificado varios casos en los que, según las normas sobre ayudas estatales, los beneficiarios deberían haber recibido menos o ninguna financiación pública. Las infracciones en las ayudas estatales pueden dar lugar tanto a gastos como a proyectos o beneficiarios no subvencionables.

La Comisión facilita dos tipos de información sobre la distribución geográfica de los problemas que detecta

34

La Comisión proporciona este tipo de información de dos modos:

- presenta en los informes anuales de actividad de sus direcciones generales información validada sobre la distribución de los importes de riesgo basada en datos facilitados por las autoridades nacionales (véanse los **gráficos 9, 12 y 13**²⁶);
- durante varios años, ha presentado la información sobre la distribución geográfica de las «correcciones financieras», y señala que no hay que considerar esta información como un indicador de la distribución de errores sino fundamentalmente como indicador de deficiencias que afectan a los sistemas y que pueden dar lugar a errores (véase el **gráfico 10**).

35

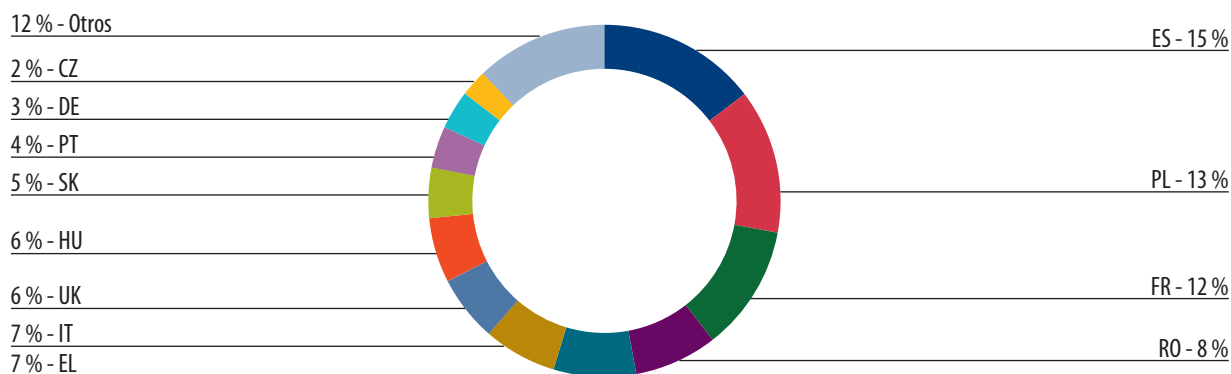
Esta información, presentada en los **gráficos 9 y 10**, difiere en su carácter y en su fuente:

- La distribución de los importes de riesgo por Estado miembro se presenta en los informes anuales de actividad de 2013 de las direcciones generales encargadas de la mayor parte de los gastos de gestión compartida. Estos importes se basan en informes sobre inspecciones agrícolas y en informes de autoridades de auditoría (cohesión) ajustados según la propia evaluación de la dirección general sobre la calidad y la fiabilidad de dichos informes (véanse los gráficos **12 y 13**).
- Las correcciones financieras presentadas conforme a la nota 6 de las cuentas consolidadas de la UE dan una idea de los importes sujetos a medidas correctoras de los ejercicios 2007-2013 (véase el apartado 55).

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

Gráfico 9

Distribución de los importes de riesgo por Estado miembro según los informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Política Regional y Urbana (2013) por Estado miembro



Los importes de riesgo presentados en los informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Política Regional y Urbana del ejercicio 2013 ascienden al 3,0 % del gasto (véase el **cuadro 1**). Puesto que la Comisión ha cambiado su enfoque, las cifras correspondientes a un período más largo no son comparables.

Fuente: Informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Política Regional y Urbana (Comisión Europea). Véanse asimismo los **gráficos 12 y 13**.

36

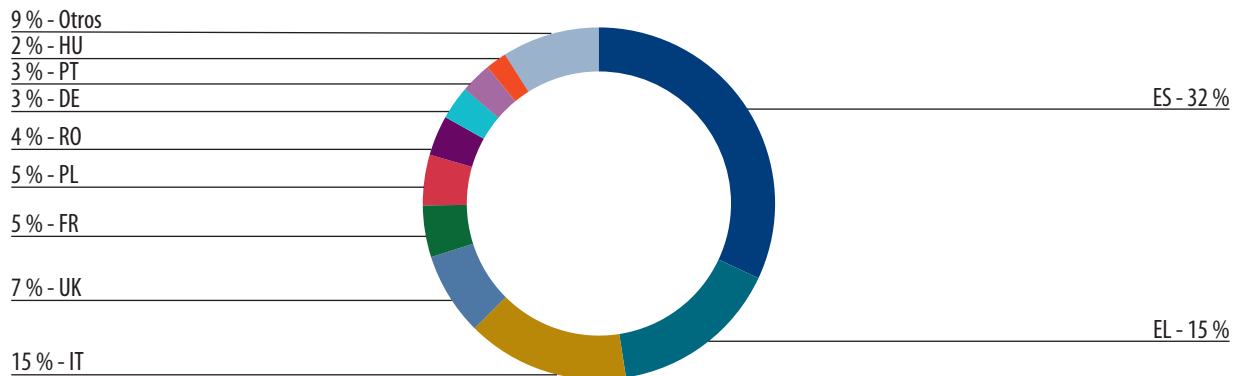
Existen deficiencias en los datos subyacentes a esta información (véanse los apartados 53 a 60, 67 a 70 y 81 a 88). Además, las cifras de la Comisión indican un nivel de error más elevado en agricultura que en cohesión (véase el **cuadro 1**) mientras que el trabajo del Tribunal sugiere lo contrario (véase el **gráfico 6**). Esto refleja en parte las diferencias entre las metodologías empleadas por la Comisión para cuantificar el impacto de las medidas correctoras en los ámbitos de agricultura y cohesión. Y lo que es más importante, el nivel global de error es mucho más elevado en el análisis del Tribunal (véase el **gráfico 6**) que en la estimación de la Comisión (véase el **gráfico 9** y el **cuadro 1**).

37

En el **gráfico 9**, el Tribunal ha reunido datos de los informes anuales de actividad de varias direcciones generales que ofrecen información sobre los importes de riesgo, tanto en valores absolutos como relativos. Las divisiones del gráfico representan importes de riesgo estimados en términos absolutos. Sin embargo, las estimaciones de los importes de error absolutos no tienen en cuenta, por su naturaleza, el importe y la distribución del gasto. Los mayores receptores de los pagos de la UE, por ejemplo Polonia (en el ámbito de cohesión) y Francia (en el de agricultura) (véase el **anexo 1**) figuran como la mayor fuente de importes de riesgo, en gran medida debido a que tienen que gestionar ingentes cantidades de fondos. Del mismo modo, en el **gráfico 10**, el volumen agregado de «correcciones financieras», recopilado de la información contable de la Comisión, aporta por sí solo información limitada sobre el éxito relativo de las autoridades nacionales en la gestión de los fondos de la UE.

Gráfico 10

Distribución de las «correcciones financieras» aplicadas en los ejercicios 2007-2013 por las DG Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Política Regional y Urbana en los estados financieros de la Unión Europea



Actualmente solo se dispone de un desglose acumulativo. Las correcciones financieras aplicadas en los ejercicios 2007-2013 ascienden a un total de 14 000 millones de euros, alrededor del 2 % de los pagos efectuados en esos ejercicios por agricultura y cohesión.

Fuente: Cuentas consolidadas de la UE de 2013, datos del sistema contable para la nota 6 de las cuentas.

El trabajo de auditoría del Tribunal refleja el volumen de los gastos de la UE en gestión compartida en los Estados miembros

38

La muestra anual extraída por el Tribunal para la auditoría de la declaración de fiabilidad está concebida para apoyar una conclusión sobre si los niveles de error son significativos en el conjunto de gastos de la UE y en los principales ámbitos de gasto. La metodología aplicada proporciona un porcentaje de error estimado del gasto de la UE en su conjunto.

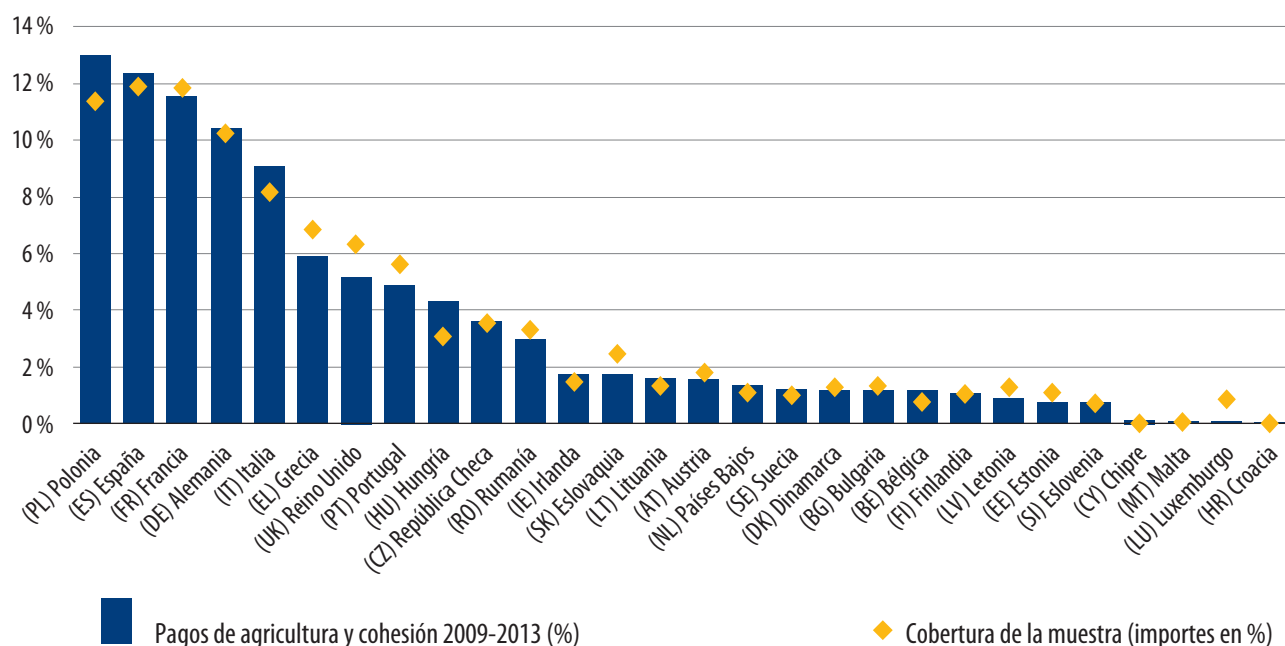
39

La verificación de los pagos que componen la muestra es un modo necesario, eficaz y eficiente de obtener resultados sobre los cuales basar la opinión global del Tribunal y las observaciones específicas. Como consecuencia de la metodología de muestreo utilizada por el Tribunal, el trabajo realizado en cada Estado miembro es, durante un período prolongado, proporcional al importe utilizado (véase el **gráfico 11**, donde se examina la distribución relativa de las 2 920 operaciones examinadas con respecto al período 2009-2013)²⁷.

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

Gráfico 11

Distribución relativa del gasto y de la verificación por el Tribunal de operaciones de agricultura y cohesión en el período 2009-2013



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo e informes sobre la gestión presupuestaria y financiera 2007-2013.

Se dispone de mejor información de los once Estados miembros que representan más del 80 % del gasto en gestión compartida

40

Los **anexos 2 a 4** presentan la frecuencia de errores detectada en los ejercicios 2009-2013 en muestras seleccionadas por el Tribunal en distintos Estados miembros. Los datos se presentan agregados para agricultura y cohesión (**anexo 2**), y por separado en el ámbito de agricultura (**anexo 3**) y de cohesión (**anexo 4**). El análisis de los datos muestra lo siguiente:

- Se detectaron errores en las muestras extraídas en todos los Estados miembros.
- Casi la mitad de las operaciones de la muestra estaban afectadas por algún incumplimiento de los requisitos legales.
- Más de una cuarta parte de las operaciones de la muestra contenían pagos excesivos o errores cuantificables similares, de los cuales alrededor de tres cuartas partes ascendían hasta el 20 % del valor de la operación examinada, y el resto estaban comprendidos entre el 20 % y el 100 % del valor de la operación.

41

Once Estados miembros (Polonia, España, Francia, Alemania, Italia, Grecia, Reino Unido, Portugal, Hungría, la República Checa y Rumanía, en los cuales se examinaron 2 376 operaciones²⁸ en el período 2009-2013), representan más del 80 % del gasto en gestión compartida en los ejercicios 2009 a 2013 (véase el *gráfico 11*), con un total de 507 000 millones de euros. En este grupo, considerado conjuntamente, la proporción de errores de impacto elevado (cuantificados entre el 80 % y el 100 % del valor de la operación verificada) coincide ampliamente con su proporción global de gasto.

42

En cada uno de estos Estados miembros:

- o Al menos una tercera parte de las operaciones examinadas contenía algún incumplimiento de los requisitos legales.
- o Al menos una séptima parte (y a menudo mucho más) de las operaciones examinadas contenían pagos excesivos y errores cuantificables similares.

El hecho de que el Tribunal detecte errores con tanta frecuencia ilustra la complejidad de las normas de subvencionabilidad y los sistemas de gestión de los programas de gastos de la UE

43

Los niveles de irregularidad son significativos en los once Estados miembros (véase el apartado 41), así como en los diecisiete Estados miembros restantes en conjunto. En el período abarcado por el presente estudio, el Tribunal ha examinado numerosos sistemas de control en estos Estados miembros, y en la mayoría de los casos ha llegado a la conclusión de que son «parcialmente eficaces». Pese a esta clasificación de los sistemas, el hecho de que el Tribunal detecte errores en casi la mitad de las operaciones que examina constituye un ejemplo de la complejidad de las normas de subvencionabilidad y de los sistemas de gestión de los programas de gasto de la UE.

44

El Tribunal selecciona las muestras presentadas en los *anexos 2 a 4* utilizando el método de muestreo de la unidad monetaria, según el cual cada euro, más que una operación, constituye una unidad de muestreo única, y tiene las mismas probabilidades de ser seleccionada. El enfoque del Tribunal no está concebido para reunir datos sobre la frecuencia en la población, por lo que las cifras presentadas en los *anexos 2 a 4* no constituyen una indicación de la frecuencia de error de las operaciones financiadas por la UE conjuntamente o en los distintos Estados miembros. El enfoque de muestreo del Tribunal aplica una ponderación diferente a distintas operaciones que refleja el valor del gasto en cuestión y la intensidad del trabajo de auditoría. Esta ponderación se suprime en un cuadro de frecuencia que, por lo tanto, da el mismo peso al desarrollo rural que al FEAGA en el ámbito de la agricultura y al FSE que al FEDER/FC en el de cohesión. En consecuencia, la frecuencia relativa de error en las muestras extraídas en distintos Estados miembros no puede servir de indicador del nivel relativo de error en distintos Estados miembros.

Resultados de la fiscalización del Tribunal en los ámbitos de agricultura y cohesión en el período 2009-2013

45

Este aspecto queda ilustrado por una comparación de los resultados en los ámbitos de agricultura y cohesión (véanse los **anexos 3 y 4**). En casi un tercio de los pagos agrícolas que componían la muestra se observaron pagos excesivos y otros errores cuantificables, frente a menos de una quinta parte en los pagos de cohesión examinados. Sin embargo, los resultados obtenidos por Tribunal a lo largo de varios años indican que el error tiene un mayor impacto en los gastos de cohesión (6 % en todo el período) que en los de agricultura (3,7 % en todo el período).

46

Una característica de los pagos de subvenciones de agricultura examinados por el Tribunal han sido las frecuentes, pero relativamente poco importantes, declaraciones excesivas de las superficies subvencionadas, como se constató, por ejemplo en Francia (el mayor receptor en el ámbito de la agricultura). Las operaciones de agricultura examinadas en este Estado miembro muestran la elevada frecuencia de errores cuantificables (casi en una de cada dos operaciones examinadas). Sin embargo, la gran mayoría se trata de errores situados en el límite inferior de los valores. En cohesión, una quinta parte del total de errores cuantificables se detectaron en España (el segundo mayor receptor en este ámbito), y representan una tercera parte de los errores cuantificables de elevado impacto (cuantificados entre el 80 % y el 100 % del valor de las operaciones verificadas).

47

Muchos errores se han debido a la complejidad de la estructura global de gestión y control. La Comisión y los Estados miembros deberían continuar buscando oportunidades de simplificarla (véase el apartado 31). Sin embargo, entretanto, la experiencia muestra que los Estados miembros han tenido dificultades para gestionar el actual sistema y, por consiguiente, para aplicar la política. Deben continuar los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la situación.

La complejidad del marco de control de los gastos de la UE en gestión compartida

48

Como muestra el *anexo 5*, el marco de supervisión y control de los ámbitos de cohesión y agricultura es complejo. Dado que la Comisión comparte las funciones de ejecución de las políticas agrícola y de cohesión con los Estados miembros, la mayor parte de los gastos es administrada y abonada por autoridades nacionales o locales, cuyas funciones y procedimientos de control se establecen en la legislación de la UE. Estas autoridades realizan controles administrativos, de conformidad con los requisitos de la UE, de las solicitudes de ayuda y de las peticiones de reembolsos a fin de verificar su subvencionabilidad y también deben visitar a un número significativo de beneficiarios y proyectos para examinar el uso dado a los fondos. Los Estados miembros utilizan los resultados de estos controles para reducir o rechazar pagos a muchos beneficiarios. En el ámbito de la agricultura deben notificar anualmente a la Comisión los resultados de sus controles.

49

Organismos de auditoría funcionalmente independientes (denominados en el ámbito de agricultura organismos de certificación y en el de cohesión autoridades de auditoría) y nombrados por los Estados miembros informan sobre la calidad de los sistemas de control implantados por las autoridades y sobre la elaboración de las estadísticas de inspección. En el ámbito de la agricultura certifican anualmente la fiabilidad de las cuentas a la Comisión y, en el de cohesión, elaboran un informe anual de control.

50

Aunque los procesos son similares en ambos ámbitos, tienen algunas características distintivas. Mientras que, en cohesión, la Comisión recibe de las autoridades de auditoría un informe anual de control que contiene una opinión de auditoría y un porcentaje de error, los organismos de certificación del ámbito de la agricultura proporcionarán información similar relativa al período 2014-2020.

51

En el ámbito de la agricultura tiene lugar anualmente un procedimiento de liquidación financiera y un procedimiento plurianual de liquidación de conformidad, mientras que en cohesión se aplicará un proceso similar a los programas operativos iniciados en el marco financiero plurianual 2014-2020. El Tribunal ha tenido en cuenta estas diferencias en su evaluación de la supervisión de la Comisión.

52

Los informes anuales relativos a 2009 y 2012²⁹ trataban la función de las medidas correctoras, que los Estados miembros pueden aplicar antes o después de que se efectúe un pago. Las medidas correctoras anteriores al pago consisten principalmente en controles administrativos de las declaraciones de los beneficiarios por las autoridades y en visitas de inspección, mientras que las posteriores al pago comprenden recuperaciones de importes abonados a los beneficiarios por los Estados miembros³⁰ y retiradas de las ayudas (véase el apartado 79).

El papel de las «correcciones financieras»

53

En su trabajo de supervisión, la Comisión efectúa desde controles administrativos de las declaraciones presentadas por los Estados miembros hasta exámenes de los sistemas de control. Cuando la Comisión detecta, por ejemplo, que faltan elementos clave en los sistemas, debe imponer una «corrección financiera». En sus informes anuales relativos a 2009, 2012 y 2013, el Tribunal abordó la función de estas correcciones³¹.

54

En los ejercicios 2007 a 2013, las «correcciones financieras» aplicadas por la Comisión a los gastos de agricultura y cohesión de conformidad con el marco jurídico aplicable no redujeron en la práctica los pagos a los beneficiarios finales.

- En el ámbito de la agricultura, las correcciones financieras generan ingresos afectados³², que están financiados por las «correcciones financieras» impuestas por los Estados miembros y contribuyen a la financiación del presupuesto en curso.
- En el ámbito de cohesión, las autoridades nacionales podían declarar proyectos adicionales que compensaban las correcciones financieras aplicadas. A continuación la Comisión, una vez efectuados los controles normales, pagaba al Estado miembro en cuestión la diferencia entre la nueva declaración o declaraciones y la «corrección financiera».

La recuperación de los importes pagados indebidamente a los beneficiarios corresponde a los Estados miembros.

55

El Tribunal ha señalado en ocasiones anteriores el considerable tiempo que transcurre hasta la aplicación de las «correcciones financieras». Muchas de estas se efectúan varios años después del desembolso inicial de los fondos³³.

56

La Comisión facilita información sobre las «correcciones financieras» y las recuperaciones en las cuentas anuales consolidadas de la UE (en particular la nota 6) y a partir de 2012 en una comunicación *ad hoc* al Parlamento Europeo³⁴.

57

En la Comunicación de la Comisión³⁵, la información acumulativa por Estado miembro (en términos absolutos y relativos) en el ámbito de la agricultura abarca todas las decisiones de la Comisión de 1999 a 2013. En cohesión, la información acumulativa por Estado miembro (en términos absolutos y relativos) se proporciona para los períodos 2000-2006 y 2007-2013. Las acciones correctoras para el período 2000-2006 se hallan en curso y la mayoría de las correcciones se efectuaron en años recientes. Según la información presentada, la distribución de las «correcciones financieras» en términos absolutos se concentra en un número limitado de Estados miembros. En agricultura los tres primeros son Grecia, Italia y España (el 61 % de las correcciones, con el 32 % de los pagos de 1999-2013), mientras que en cohesión, en el período 2000-2006 los mismos Estados miembros ocupan los primeros puestos, pero en distinto orden (el 83 % de las correcciones del 45 % de la contribución de la UE para el período 2000-2006) (véase el gráfico 10).

El nivel de error en 2013 notificado por el Tribunal habría sido un 1,6 % más alto de no haberse tomado medidas correctoras

58

Los informes anuales de 2009 y 2012 explican cómo tiene en cuenta el Tribunal los distintos mecanismos correctores: se tienen en cuenta los ajustes de todos los Estados miembros anteriores al pago y las correcciones con un impacto cuantificable en los proyectos efectuadas después del pago por la Comisión y antes del examen del Tribunal. Este comprueba la aplicación de las correcciones (como recuperaciones de los beneficiarios y correcciones detalladas en los proyectos) y las excluye del porcentaje de error si procede.

59

En su informe anual relativo al ejercicio 2013, el Tribunal calculaba que, sin la aplicación de estos mecanismos correctores por las autoridades de los Estados miembros y la Comisión, el porcentaje de error notificado por las operaciones de la muestra habría sido 1,6 puntos porcentuales mayor³⁶. Las operaciones que habían quedado totalmente excluidas a raíz de los controles de los Estado miembro no pueden, por su naturaleza, cuantificarse.

60

Sin embargo, las autoridades de los Estados miembros disponían de información suficiente sobre las operaciones adicionales como para haber detectado y corregido muchos errores antes de solicitar el reembolso de la Comisión³⁷.

La evaluación de la Comisión se basa inicialmente en datos de los Estados miembros

61

La Comisión utiliza las estadísticas de inspección de los organismos pagadores (agricultura) y los porcentajes de error validados y notificados por las autoridades de auditoría (cohesión) para calcular el «porcentaje de error residual». Se considera que este representa el impacto financiero, expresado en porcentaje del importe de pagos, de las irregularidades en los pagos, una vez efectuados todos los controles. En el ámbito de cohesión, el «porcentaje de error residual»³⁸ tiene en cuenta las correcciones financieras desde el inicio del período 2007-2013, y abarca las correcciones ya aplicadas en los Estados miembros o en la UE y las «correcciones financieras» pendientes. La Comisión publica cifras consolidadas de este proceso en los informes anuales de actividad de las direcciones generales.

62

Pese a las mejoras en la información de la Comisión sobre el riesgo en los últimos años, su estimación de 2013 de los importes de riesgo de la DG Política Regional y Urbana (2,8 %) y la estimación combinada de toda la gestión compartida (3,0 %) son significativamente inferiores a los niveles de error estimados por el Tribunal (véase el *cuadro 1*). Cabe señalar que las cifras de la Comisión están basadas en análisis de información estadística facilitada por las autoridades de los Estados miembros y mejoradas al alza a efectos de gestión basándose en el juicio profesional.

Cuadro 1 Resultados de auditoría del TCE de 2013 comparados con las estimaciones de los importes de riesgo en los informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo Rural, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y Política Regional y Urbana

Capítulo del Informe anual	Error más probable (EMP) 2013 (%)	Intervalo de confianza (%)		Informes anuales de actividad de las direcciones generales de la Comisión	Importe de riesgo	
		Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)		Estimación	Límite superior
Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Política regional, transporte y energía	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Empleo y asuntos sociales	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Total	5,2	4,0	6,3	Combinados	3,0	-

Fuente: Informe anual del TCE relativo a 2013.

Fuente: Comisión - informes anuales de actividad 2013.

El Tribunal calculó el intervalo de confianza en un 95 % (véase el anexo 1.1 del informe anual relativo a 2013). La DG EMPL calculó el límite de error con un intervalo de confianza del 90 %. La DG REGIO no facilitó datos del intervalo de confianza en su informe anual de actividad de 2013. De haber utilizado también el Tribunal un intervalo de confianza del 90 %, el LIE habría sido superior y el LSE habría sido menor que el que figura actualmente en el cuadro. La DG EMPL y la DG REGIO presentan en sus informes anuales de actividad unas cifras basadas en el examen de las autoridades de auditoría de los gastos de 2012. Las cifras del Tribunal para el error más probable de 2012 en las políticas regional y de empleo eran alrededor de 0,1 puntos porcentuales superiores a las de 2013, y los LIE y LSE eran un 3,7 % y un 9,9 % en la política regional y un 1,4 % y un 5,2 % en empleo.

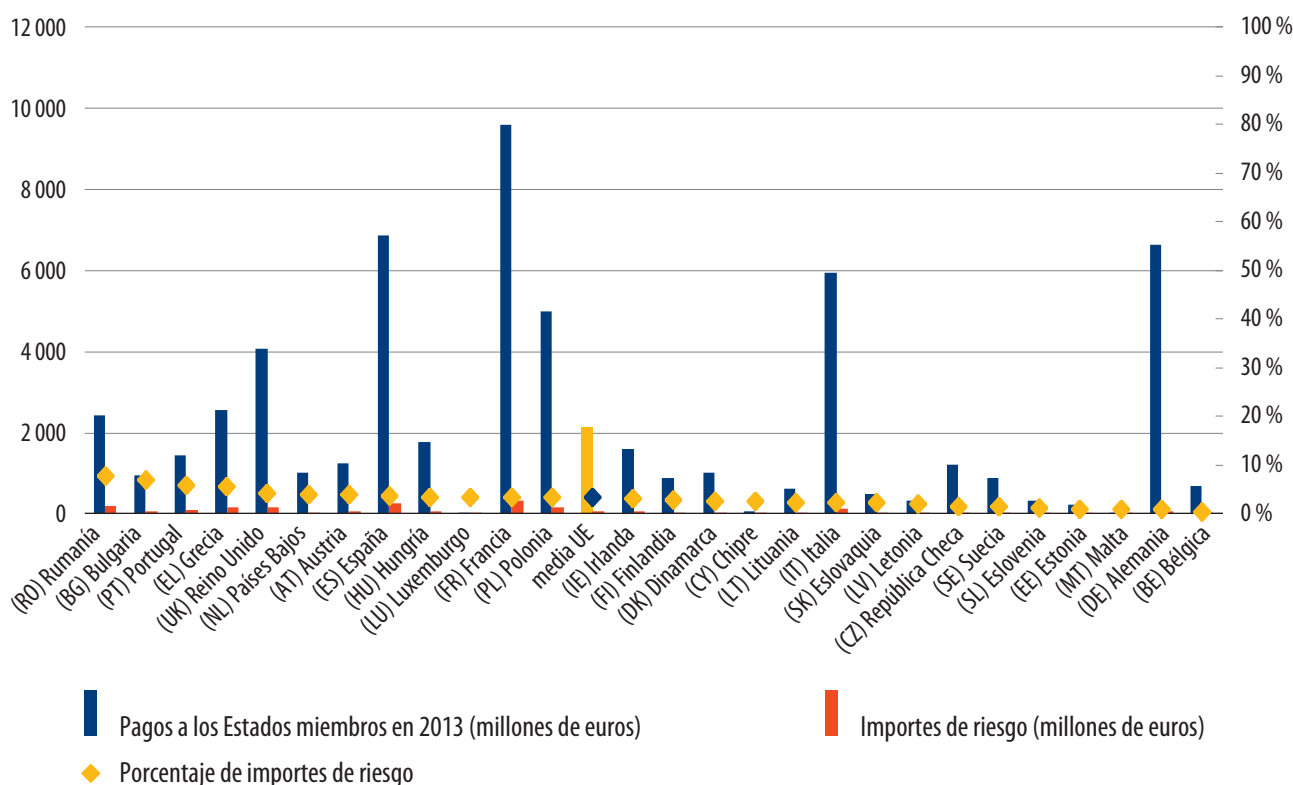
63

Los resultados de auditoría del Tribunal de cada ejercicio entre 2009 y 2013 muestran que el nivel de error en los ámbitos de cohesión y agricultura fue significativo, y que el de cohesión fue el más proclive a contener errores (véase el apartado 23). Como se muestra en el **cuadro 1**, las estimaciones de la Comisión para 2013 indican que, a su juicio, el error es más elevado en agricultura que en cohesión, lo que refleja en parte las diferencias de las metodologías aplicadas por la Comisión para cuantificar el impacto de las medidas correctoras en ambos ámbitos.

64

Los **gráficos 12 y 13** muestran los pagos a los Estados miembros en 2013 (en millones de euros), la estimación de la Comisión de 2013 de los importes de riesgo (en millones de euros) en estos Estados miembros y el porcentaje de fondos de riesgo. Los gráficos siguen un orden descendente del porcentaje de los fondos de riesgo.

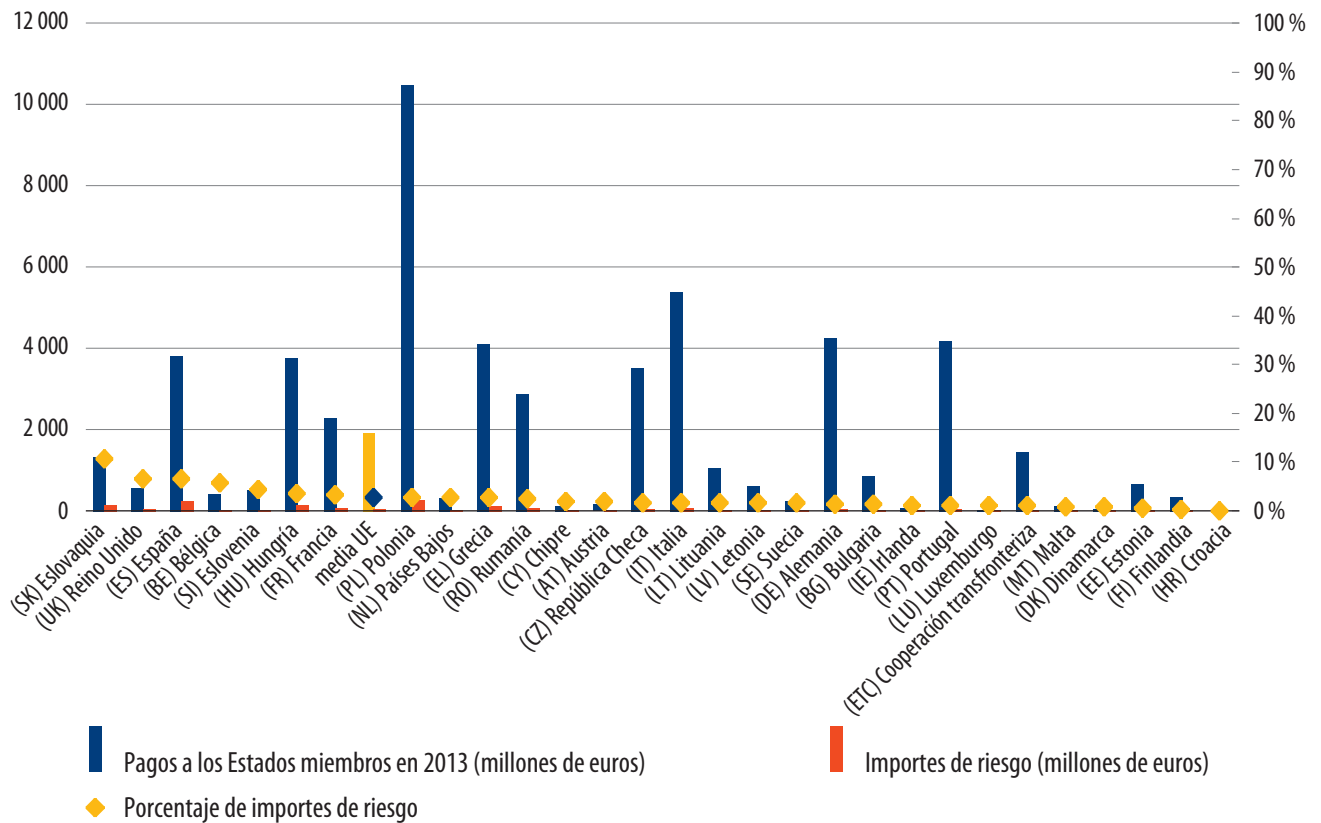
Gráfico 12 FEAGA y Feader: Importes pagados a los Estados miembros y estimaciones de la Comisión de los importes de riesgo y del porcentaje de fondos «de riesgo» por Estado miembro (datos incluidos en el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural de 2013)



Fuente: Informe anual de actividad de la DG Agricultura, (Comisión Europea).

Gráfico 13

FEDER, FSE y FC: Importes pagados a los Estados miembros y estimaciones de la Comisión de los importes y del porcentaje de fondos «de riesgo» por Estado miembro (datos incluidos en el informe anual de actividad de las DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Política Regional y Urbana de 2013)



Fuente: Informes anuales de actividad de las DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y Política Regional y Urbana (Comisión Europea).

65

La Comisión resume los principales elementos de estos informes anuales de actividad en el informe de síntesis, y en el de 2013, estima el impacto del gasto irregular en el 2,8 % del gasto total de la UE, que en los ámbitos de agricultura y cohesión asciende al 3,0 % (véase el *cuadro 1*).

Supervisión de la Comisión del gasto de agricultura

66

La Comisión ejerce su función de supervisión en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural principalmente a través del procedimiento de liquidación de cuentas en dos fases de la DG Agricultura y Desarrollo Rural:

- Un procedimiento de liquidación financiera anual que abarca las cuentas anuales y el sistema de control interno de cada organismo pagador acreditado. La decisión de liquidación de las cuentas resultante se basa en auditorías realizadas por organismos de certificación independientes de los Estados miembros, que se presentan a la Comisión. Dicha decisión puede dar lugar a correcciones financieras.
- Un procedimiento de liquidación de conformidad plurianual que puede dar lugar a «correcciones financieras» para el Estado miembro de que se trate si el gasto ha infringido las normas de la UE en uno o varios ejercicios. Las decisiones de conformidad resultantes se basan en «auditorías de conformidad» realizadas por la Comisión (véase el apartado 54).

El trabajo de la Comisión ha mejorado en los últimos tres años

67

En su trabajo anual para la declaración de fiabilidad³⁹ el Tribunal ha observado que en los últimos tres años las auditorías de liquidación de cuentas de la Comisión han mejorado, de modo que ha podido utilizar para 2013 los resultados de las auditorías de desarrollo rural de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para su propia evaluación de la fiabilidad de los sistemas de control en los Estados miembros.

68

Tras el seguimiento dado en 2013 a las recomendaciones recogidas en el Informe especial nº 7/2010 «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», el Tribunal concluyó que la Comisión había tomado medidas adecuadas y oportunas al proponer ampliar la función de los organismos de certificación. En consecuencia, estos abarcarán todos los aspectos de legalidad y regularidad a partir de 2015.

69

La Comisión ha cambiado recientemente su enfoque de notificación de los errores en su informe anual de actividad. Hasta 2011, los datos presentados en dicho informe se basaban totalmente en las estadísticas de inspección proporcionadas por las autoridades de los Estados miembros. Aunque la Comisión tenía conocimiento de la existencia de insuficiencias en el trabajo de dichas autoridades, consideraba que un incremento a tanto alzado del 25 % de los porcentajes de error notificados compensaría de manera adecuada el impacto de dichas insuficiencias. Por este motivo, la Comisión indicaba unos porcentajes de error significativamente inferiores a los notificados por el Tribunal. El cambio de enfoque reconoce las insuficiencias señaladas por el Tribunal en anteriores informes anuales⁴⁰ y confirmadas por el servicio de auditoría interna de la Comisión.

70

En sus informes anuales de actividad de 2012 y 2013, la DG Agricultura y Desarrollo Rural ajustó los porcentajes de error presentados por las autoridades para tener en cuenta otras fuentes de información. Actualmente, esta dirección general toma en consideración sus propias auditorías de conformidad, las auditorías del Tribunal, los informes anuales de los organismos de certificación y otra información disponible para evaluar el porcentaje de error de los organismos pagadores. Con respecto a 2013, la DG Agricultura y Desarrollo Rural ajustó los porcentajes de error notificados por los Estados miembros en cuarenta y tres de los cuarenta y ocho organismos pagadores auditados por la Comisión y el Tribunal en los últimos tres años. Por ejemplo, en la ayuda directa de la UE, estos ajustes al alza superaban el triple del porcentaje de error residual calculado sobre la base de las estadísticas notificadas por los Estados miembros (2,33 % frente al 0,69 %). En los gastos no cubiertos por las auditorías de la Comisión o el Tribunal no se efectuaron ajustes.

Los Estados miembros llevan a cabo los principales controles e inspecciones

71

El sistema de control y supervisión que abarca la mayor parte de las subvenciones agrícolas es el SIGC, que se aplica a todos los regímenes de la UE de ayuda por superficie o animales en virtud del FEAGA y el Feader⁴¹ cuyo valor ascendía a unos 47 000 millones de euros en 2013.

72

En sus auditorías de la declaración de fiabilidad anual, durante el período 2007–2013, el Tribunal examinó el funcionamiento del SIGC en treinta y ocho organismos pagadores de los veintiocho Estados miembros, que examinaban y gestionaban alrededor del 80 % de los gastos gestionados por el SIGC. El Tribunal también ha examinado los sistemas de control y supervisión de medidas del FEAGA no gestionadas por el SIGC en otros cuatro organismos pagadores.

73

Los resultados de las auditorías de sistemas realizadas por el Tribunal muestran una variación muy significativa tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos. Solo siete de los sistemas de control se clasificaron eficaces, otros veintidós se consideraron parcialmente eficaces y nueve ineficaces⁴².

74

La verificación del Tribunal a lo largo de los años ha mostrado que el SIGC contribuye de manera significativa a reducir los porcentajes de error en los gastos que abarca. El informe anual de actividad de 2013 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural confirma este hecho, con un porcentaje de error declarado con respecto a los gastos gestionados por el SIGC tres veces inferior al de las medidas de mercado (no gestionadas en el marco del SIGC)⁴³.

Supervisión por la Comisión de los gastos del ámbito de cohesión

75

A diferencia de la agricultura, el sistema del ámbito de cohesión no dispone de un procedimiento de liquidación anual. En el nuevo período se introducirá un examen y una aprobación del procedimiento de cuentas, si bien las autoridades de auditoría ya examinan la legalidad y regularidad de las operaciones. Esta sección comprende la supervisión por la Comisión de las autoridades de auditoría.

76

Basándose en propuestas de los Estados miembros, la Comisión aprueba para cada período programas operativos (PO) y planes financieros indicativos que incluyen las contribuciones nacionales y de la UE. Los Estados miembros son los principales responsables de evitar o detectar y corregir gastos irregulares y notificarlos a la Comisión.

77

La administración cotidiana corre a cargo de las autoridades de gestión y los organismos intermedios designados, que deben garantizar que todos los proyectos sean admisibles para beneficiarse de financiación de la UE y que los costes declarados reúnan todas las condiciones especificadas en los reglamentos o en las normas nacionales. Para efectuar sus verificaciones, inspeccionan proyectos seleccionados por muestreo y efectúan comprobaciones documentales antes de la certificación de los gastos. Las autoridades de certificación deben garantizar que se hayan efectuado controles adecuados y realizar verificaciones adicionales antes de que se declaren los gastos a la Comisión para su reembolso.

78

Además, en cada PO (o grupo de PO) las autoridades de auditoría de los Estados miembros llevan a cabo auditorías de sistemas y, basándose en muestras estadísticamente representativas, auditorías *a posteriori* de las operaciones. Como se indica en el apartado 50, las autoridades de auditoría informan a la Comisión a través de informes anuales de control que contienen una opinión de auditoría anual del funcionamiento de los sistemas y una estimación del porcentaje de error.

79

De conformidad con la reglamentación, si la Comisión considera, basándose en su propio trabajo o en información transmitida por las autoridades de auditoría, que una autoridad del Estado miembro no ha subsanado deficiencias graves en los sistemas de gestión y control o no ha corregido gastos irregulares declarados y certificados, podrá interrumpir o suspender los pagos. Si el Estado miembro no remedia las insuficiencias detectadas en los sistemas o no retira los gastos irregulares, la Comisión podrá aplicar «correcciones financieras» que den lugar a una reducción neta de la financiación de la UE para el PO. No obstante, en la práctica rara vez se aplican reducciones netas. Un acuerdo con la Comisión permite a las autoridades del Estado miembro utilizar los importes «corregidos» en otros gastos en declaraciones subsiguientes.

80

La información proporcionada por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control, opiniones de auditoría e informes de auditoría de sistemas constituye una de las principales fuentes para la evaluación de la Comisión de la legalidad y regularidad del gasto de la UE en cada PO.

La Comisión ha mejorado progresivamente su enfoque

81

En el informe anual de actividad la Comisión presenta una estimación del grado en que los programas operativos se encuentran afectados por errores de legalidad y regularidad. Desde 2011, las dos direcciones generales de cohesión ajustan las cifras transmitidas por las autoridades de los Estados miembros para tener en cuenta las insuficiencias identificadas. Respecto de los pagos intermedios y finales autorizados durante 2013 en el FSE y el FEDER/FC (programas operativos 2007-2013) la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana estiman que el importe de riesgo se sitúa entre el 2,6 % y 3,5 % y entre el 2,8 % y el 5,3 % respectivamente. Ambos intervalos superan el 2 % del umbral de materialidad fijado por la Comisión.

82

El rigor de la evaluación de la Comisión depende de la exactitud y la fiabilidad de la información notificada por las autoridades de los Estados miembros. El Informe Especial nº 16/2013 «Evaluación de la «auditoría única» y del grado en que la Comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión» señalaba que⁴⁴:

- o algunas autoridades de auditoría minimizaban los problemas;
- o los porcentajes de error notificados no eran siempre plenamente fiables;
- o la información sobre las «correcciones financieras» transmitida por los Estados miembros podría no siempre ser fiable o exacta;
- o el método de cálculo de la Comisión daba lugar a un porcentaje de error residual infravalorado.

83

A lo largo del período 2007-2013, tanto la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión como la DG Política Regional y Urbana reforzaron sus controles de las autoridades de auditoría. Ahora la Comisión solicita a estas que presenten, en muchos casos, información adicional sobre el cálculo de los porcentajes de error notificados en sus informes anuales de control, como la conciliación de la población auditada con los gastos declarados, una repetición del cálculo del tamaño de la muestra o información detallada sobre auditorías de operaciones específicas. Además, ambas direcciones generales llevan a cabo misiones de investigación en los Estados miembros para verificar los datos transmitidos por las autoridades de auditoría.

84

Basándose en el trabajo de las autoridades de auditoría, la Comisión publica porcentajes de riesgo por Estado miembro. El Tribunal ha informado en su informe anual relativo al ejercicio 2013 de que existen insuficiencias en algunos de los datos facilitados por las autoridades nacionales y en algunos aspectos de la revisión de estos por la Comisión⁴⁵. Debe tenerse cuidado al utilizar los datos como indicación fiable del éxito relativo del Estado miembro en el cumplimiento de las distintas series de normas de subvencionabilidad y reglamentos.

85

La Comisión solo dispone de información limitada sobre si los sistemas implantados por los Estados miembros para imponer «medidas correctoras» son eficaces y si la información transmitida por las autoridades de certificación es exacta, completa y fiable⁴⁶. Esta observación está corroborada por el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, que considera que el impacto financiero de las medidas correctoras notificadas por los Estados miembros solo puede ofrecer unas garantías muy limitadas, no solo por el modo en que se transmiten a la Comisión, sino también porque las autoridades de auditoría solo realizan controles limitados de estas⁴⁷. En su respuesta al apartado 1.41 del Informe Anual relativo a 2012, la Comisión afirmó que «los problemas existentes se deben sobre todo a la falta de fiabilidad de los porcentajes de error comunicados por los Estados miembros. La Comisión invierte mucho esfuerzo en mejorar su fiabilidad, en particular mediante la corrección al alza si se considera necesario».

86

El margen de la Comisión para validar (y, en su caso, ajustar) los porcentajes de error notificados es limitado en la medida en que no se pide a las autoridades de auditoría que proporcionen a la Comisión información específica sobre sus auditorías de operaciones para la verificación de los informes anuales de control.

Existe el riesgo de que la Comisión subestime el porcentaje de error residual en el gasto de cohesión

87

En general, existe el riesgo de que la Comisión subestime el «porcentaje de error residual» y, en consecuencia, de que la evaluación de la Comisión de los distintos PO y del impacto financiero de las reservas de los informes anuales de actividad no sea lo suficientemente rigurosa.

88

En su Informe Especial nº 16/2013, el Tribunal recomendaba que la Comisión adoptara un enfoque prudente al basarse en la información de los Estados miembros sobre auditorías y «correcciones financieras», continuara prestando apoyo metodológico y orientaciones a los organismos nacionales de auditoría, y propusiera un sistema de sanciones a los organismos de auditoría que minimicen repetidamente los problemas, además de disposiciones para compartir con los Estados miembros los costes de auditar los gastos regionales de la UE.

Resumen de los riesgos e insuficiencias clave identificados

Los riesgos en el ámbito de la agricultura se encuentran en las tierras, en los animales y en los agricultores

89

La política agrícola común de la UE se aplica a través de los fondos del FEAGA y el Feader. El informe anual del Tribunal, concretamente los capítulos 3 y 4 resumen, entre otros aspectos, los riesgos e insuficiencias clave del gasto agrícola.

90

Las subvenciones agrícolas se canalizan a través de unos ochenta organismos pagadores en los veintiocho Estados miembros que se encargan de efectuar pagos a los beneficiarios. Los complejos requisitos legales nacionales y de la UE abarcan un número considerable de las medidas y los regímenes de ayuda existentes (por ejemplo, cuatro ejes con cuarenta y seis medidas y varios miles de submedidas en el Feader).

91

Los principales riesgos para la regularidad de los pagos directos consisten en que se pague ayuda por tierras no subvencionables a beneficiarios que no cumplan las condiciones o a más de un beneficiario por la misma parcela, o que se calculen incorrectamente los derechos o se paguen primas por animales no existentes (aunque estos riesgos estén mitigados hasta cierto punto por el funcionamiento del SIGC, véase el apartado 74). En las intervenciones en los mercados agrícolas o en otras medidas no relacionadas con la superficie, los principales riesgos para la regularidad son que la ayuda se conceda a solicitantes no admisibles o por unos gastos o productos no subvencionables o sobrevalorados. Las medidas de intervención se basan fundamentalmente en las cantidades declaradas por los beneficiarios, que no pueden comprobarse mediante controles cruzados automatizados con otras bases de datos y aumentan el riesgo de error.

El ámbito del desarrollo rural es particularmente proclive al error

92

El Feader es particularmente proclive al error. Además de los requisitos ya mencionados, constituyen factores importantes que aumentan el riesgo el incumplimiento de los requisitos agroambientales, que afectan a la utilización de métodos de producción agrícola compatibles con la protección del medio ambiente, el paisaje y los recursos naturales, junto a otras exigencias específicas para proyectos de inversión, y el incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE.

Entre los riesgos en el ámbito de cohesión, prevalecen las insuficiencias en la contratación pública

93

La política de cohesión de la UE se aplica a través de los fondos del FEDER, el FC y el FSE. El informe anual del Tribunal, concretamente los capítulos 5 y 6, resumen, entre otros aspectos, los riesgos e insuficiencias principales para los gastos de cohesión.

94

El primer riesgo consiste en el incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE en la adjudicación de contratos. En la política de cohesión, la mala aplicación de las normas y procedimientos de contratación pública puede producirse de manera deliberada a fin de favorecer a determinados proveedores, o inadvertidamente por una mala comprensión de las normas. Un importante ámbito de error estriba en la ampliación o modificación de los contratos existentes, cuando las normas de contratación pública de la UE exigen que se emprenda una nueva licitación.

95

El segundo riesgo es la financiación de un proyecto o un gasto no subvencionable según los reglamentos o las normas nacionales de subvencionabilidad, o que no sea conforme a determinadas normas específicas (como las que rigen las ayudas estatales de la UE). La complejidad de las normas de subvencionabilidad y otras condiciones pueden dar lugar a una mala orientación de los fondos de la UE y a un aprovechamiento deficiente de su presupuesto.

96

El carácter intangible de las inversiones en capital humano (por ejemplo, en el FSE) y la participación de múltiples socios, a menudo de pequeña escala, en la ejecución de los proyectos aumentan el riesgo de que se acepten costes no subvencionables o de que los sistemas existentes no detecten errores de cálculo que afecten a la exactitud de las declaraciones debido a su escaso impacto financiero. Los beneficiarios con diferentes capacidades administrativas pueden hacer distintas interpretaciones o aplicar de manera incongruente los criterios de subvencionabilidad u otras condiciones para la financiación de la UE.

Perspectivas de futuro: El gasto de la UE en agricultura y cohesión en el período 2014-2020

39

Reconfiguración significativa de las subvenciones agrícolas

97

La reforma de la PAC 2013 prevé, por lo que se refiere al FEAGA, ocho regímenes de ayuda directa, de los cuales cuatro son obligatorios para todos los Estados miembros y cuatro son opcionales. Los primeros son el régimen de pago básico (o el régimen de pago único por superficie⁴⁸), el régimen de pago de ecologización, el régimen para jóvenes agricultores y el régimen de ayudas al algodón. El régimen de pago redistributivo, el régimen previsto para los agricultores de zonas con limitaciones naturales, los regímenes de ayuda no disociada para determinados sectores y el régimen para los pequeños agricultores siguen siendo opcionales. Los nuevos regímenes con mayores niveles de gasto son el régimen de pago básico y el régimen de pago único por superficie. El pago por ecologización es una ayuda para prácticas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, representa el 30% de la dotación de ayuda financiera directa y contiene tres requisitos:

- Diversificación de cultivos (como mínimo dos cultivos en tierras cultivables).
- Mantenimiento de los pastos permanentes existentes.
- Existencia de superficie de interés ecológico.

98

El respeto de las condiciones de ecologización es obligatorio para todos los beneficiarios del régimen de pago básico y del régimen de pago único por superficie.

99

Además, las nuevas normas de la PAC amplían las posibilidades que tienen los Estados miembros de establecer una excepción al principio de disociar y de volver a asociar la ayuda a la producción.

100

Una de las características de las normas de la PAC es que la aplicación de los regímenes de ayuda y la definición de los criterios clave de subvencionabilidad queda a la discreción de los Estados miembros, que podrán definir libremente términos clave como «agricultor en activo» o «actividad agrícola».

Cohesión: simplificación de la ejecución de la política, pero menos cambios en las normas de subvencionabilidad

101

Las normas en el ámbito de cohesión para el nuevo marco financiero plurianual se orientan más a los resultados a través de una simplificación de la ejecución de la política y una mayor aplicación de la condicionalidad. Por este motivo se introdujeron cambios importantes en el reglamento general⁴⁹.

102

Puesto que las disposiciones sobre las normas de subvencionabilidad permanecen prácticamente inalteradas, las normas aplicables a los gastos de cohesión siguen siendo complejas. Existen varios niveles de normas (disposiciones comunes, actos delegados, actos de ejecución y directrices de la Comisión) y legislaciones nacionales que cumplir. Varias cuestiones, incluso las consideradas como elementos clave por el Tribunal están (deberán estar) cubiertas por actos delegados.

103

En el dictamen n° 7/2011⁵⁰ sobre el Reglamento de cohesión para el período 2014-2020 el Tribunal subrayaba que el gasto debe procurar a la UE y sus ciudadanos beneficios claros y visibles y desde esta óptica, sugería refundir los programas de gasto sobre la base de realizaciones aceptables. La disposición referente a un Marco Estratégico Común y la introducción de condiciones *ex ante* (introducción de una lógica de intervención en la fase de programación) deberían permitir remediar la falta de coordinación entre las distintas políticas de la UE observada en el pasado.

104

Pese a la pretendida orientación a los resultados, el régimen continúa basado fundamentalmente en los recursos y, por lo tanto, favorece la conformidad más que los resultados. Este último objetivo se limita esencialmente a la introducción de una reserva de eficacia (cuyo éxito dependerá de la capacidad de desarrollar indicadores adecuados) y de planes de acción conjunta⁵¹.

¿Ofrecen una mejor información sobre los niveles de irregularidad a las partes interesadas los respectivos cambios en las funciones, responsabilidades y obligaciones de comunicación de la Comisión y las autoridades nacionales?

105

A partir de 2014 (en el ámbito de cohesión) y de 2015 (en el de agricultura) se prevé que un «refuerzo del sistema de garantía» ofrezca a la Comisión mejor información sobre los errores en los ámbitos de gestión compartida. Organismos de auditoría independientes llevarán a cabo auditorías y calcularán anualmente los porcentajes de error (sobre la base de muestras representativas) por cada Estado miembro y ámbito político.

Perspectivas de futuro: El gasto de la UE en agricultura y cohesión en el período 2014-2020

Base para ofrecer mejor información sobre la legalidad y la regularidad en el ámbito de la agricultura

106

El refuerzo de la garantía facilitará a la Comisión y a las partes interesadas mejor información sobre los porcentajes de error en los pagos por Estado miembro. Si la información es de buena calidad y está disponible a tiempo, el Tribunal podría basarse más en el trabajo de la Comisión y los Estados miembros. Para que esto sea posible, el Tribunal tiene que tener un acceso más rápido a los resultados y a las garantías sobre el alcance y la calidad del trabajo realizado (véase asimismo el apartado 109). Cuando el Tribunal ha examinado el trabajo de los organismos de auditoría realizado de manera voluntaria, ha encontrado limitaciones en la fiabilidad de dicho trabajo.

Un marco anual más sólido para los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito de cohesión

107

Las normas para el próximo período en el ámbito de cohesión hacen mayor hincapié en las obligaciones de los Estados miembros por lo que respecta a la implantación de sistemas y a la gestión financiera. Las autoridades de gestión y certificación⁵² son designadas por los Estados miembros sin necesidad de que la Comisión apruebe el proceso de designación.

108

La Comisión introdujo el concepto de ejercicio contable —desde junio del año (n-1) hasta junio del año n— y la elaboración anual de las cuentas en el nuevo marco legislativo. Las cuentas financieras certificadas por la autoridad de certificación deben presentarse a la Comisión en febrero de (n+1) a más tardar, acompañadas de:

- Una declaración de gestión y «un resumen anual de los informes definitivos de auditoría y de los controles realizados, incluido un análisis de la naturaleza y extensión de los errores y las deficiencias detectados en los sistemas, así como de la actuación correctiva que deba emprenderse o planificarse»⁵³. Deberá abarcar el funcionamiento del sistema de gestión y control, la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes y el respeto de los principios de buena gestión financiera.
- Un informe de control (que habrán de elaborar las autoridades de auditoría) con una opinión de auditoría sobre las cuentas, el funcionamiento de los sistemas y la legalidad y la regularidad del gasto⁵⁴.

109

La Comisión deberá decidir si acepta las cuentas en mayo del año (n+1) a más tardar, por lo que los Estados miembros disponen de ocho meses⁵⁵ para preparar y presentar las cuentas anuales, y la Comisión, de tres meses para llegar a una conclusión sobre estas. El Tribunal necesita tener acceso a la información validada de la Comisión con más tiempo para poder tenerla en cuenta en su trabajo.

110

Puesto que la Comisión utilizará el trabajo de las autoridades nacionales como fuente de garantía, es esencial que el alcance y la calidad del trabajo subyacente a los dictámenes y declaraciones se clarifiquen de la manera adecuada y que la Comisión examine sus sistemas y sus resultados para garantizar que su trabajo es fiable.

111

El reglamento general amplía el mecanismo de las «correcciones financieras» y prevé la aplicación de correcciones netas en determinadas circunstancias, por ejemplo, cuando la Comisión detecte irregularidades debidas a deficiencias graves del funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control que no fueron notificadas en las cuentas anuales ni en las declaraciones correspondientes. La Comisión considera que ofrecerá un incentivo más fuerte a las autoridades nacionales para que faciliten información fiable.

Repercusiones de la evolución de la obligación de rendir cuentas y función del Tribunal: el desafío de auditar la fiabilidad de la información de control proporcionada por la Comisión y las autoridades nacionales

112

Las nuevas disposiciones aplicables a la gestión compartida para el marco financiero 2014-2020 exigen a los organismos de auditoría emitir certificados de la legalidad y regularidad de las operaciones y aprobar las estadísticas de control de los Estados miembros transmitidas a la Comisión. Aunque este requisito se aplica desde 2007 en el ámbito de cohesión, en el de agricultura ha supuesto un aumento significativo de las obligaciones de los organismos de certificación.

113

En los últimos años, la Comisión ha trabajado para mejorar la calidad y exactitud de las estadísticas de control comunicadas por los Estados miembros. Como ya se ha indicado, durante los últimos años, la Comisión ha tomado la iniciativa de ajustar las estadísticas de control de los Estados miembros para presentar en los informes anuales de actividad datos cercanos a lo que la Comisión considera correctos y representativos.

114

Esta mejora en la calidad de las estadísticas de control representa un importante desafío para la Comisión, puesto que no solo implica la supervisión y revisión de las cifras facilitadas, sino también tomar medidas para ajustar y mejorar los propios datos y ofrecer orientaciones y apoyo adicionales a quienes auditan los gastos y elaboran las estadísticas.

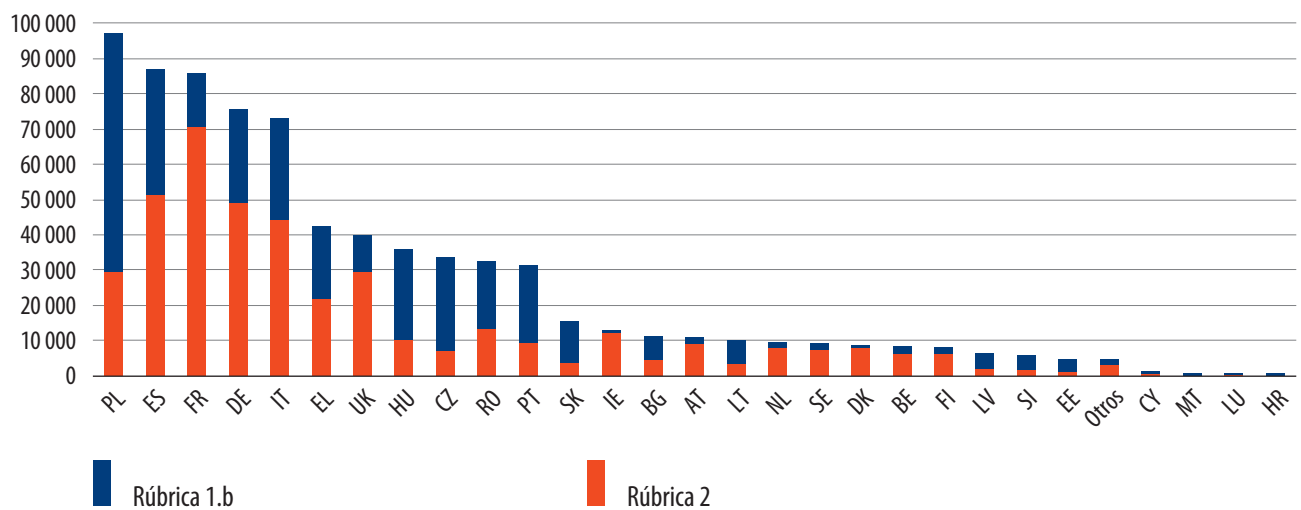
115

Las conclusiones principales del análisis son:

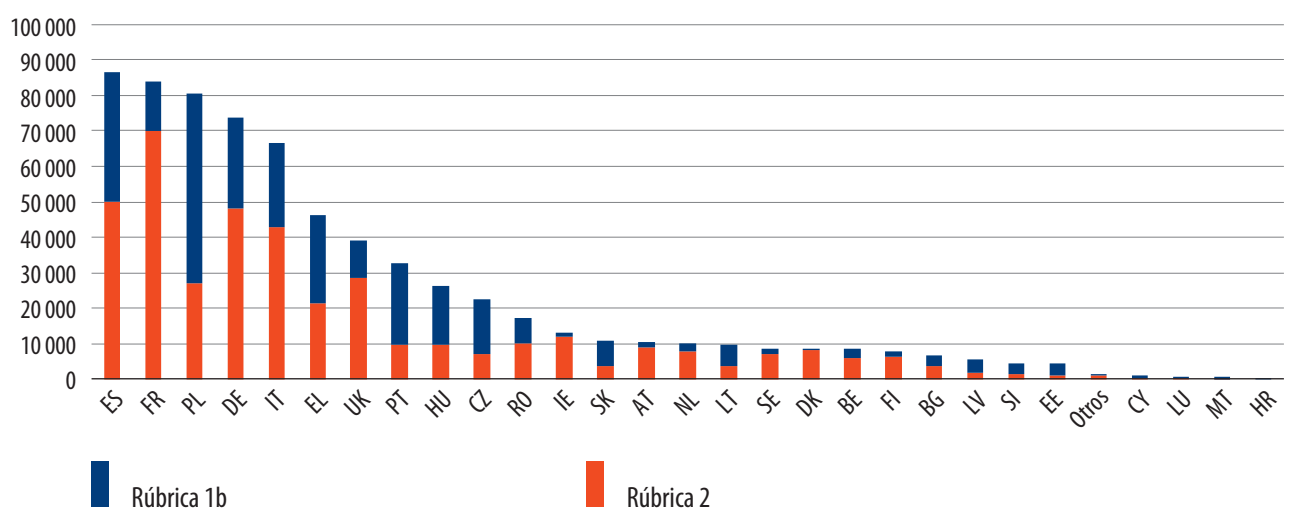
- El gasto del período 2007-2013 siguió el modelo de períodos anteriores. Aunque los gastos se retrasaron, el volumen global de los pagos efectuados se acercó a las previsiones y es probable que apenas se recurra a las liberaciones automáticas de fondos. Salvo en las ayudas directas y las medidas de apoyo de mercado a los agricultores, la presión para gastar fondos constituye un componente clave de riesgo para los gastos de gestión compartida.
- Los riesgos principales para la regularidad del gasto agrícola son, por una parte, el carácter no subvencionable de las tierras, los animales o los costes en los que se basan los pagos de subvenciones, o de los beneficiarios que las reciben y, por otra parte, el cálculo incorrecto de dichas subvenciones (pese a que estos riesgos quedan mitigados en cierta medida por la aplicación del SIGC). Los incumplimientos de los requisitos agroambientales, de los requisitos específicos para los proyectos de inversiones y de las normas de contratación pública constituyen factores importantes que incrementan el riesgo para los gastos de desarrollo rural.
- El principal riesgo en el ámbito de cohesión estriba en la inobservancia de las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública, seguido del riesgo de que los gastos (o los proyectos) no reúnan las condiciones para acceder a las subvenciones de la UE.
- Aunque hay un margen significativo para mejorar los sistemas de control, el desafío principal es tomar medidas para simplificar la gestión de los programas. Todos los Estados miembros sobre los cuales puede extraerse una conclusión están afectados por niveles significativos de error, con un grado de fluctuación cercano a la media del nivel para el conjunto del presupuesto de la UE. El Tribunal ha encontrado errores en todos los Estados miembros de la UE y, en el período abarcado por este análisis, ha examinado numerosos sistemas de control en los Estados miembros y en la Comisión y ha llegado a la conclusión global de que son «parcialmente eficaces». El hecho de que, pese a esta clasificación de los sistemas, el Tribunal detecte errores prácticamente en la mitad de las operaciones que examina ilustra, entre otros aspectos, la complejidad de las normas de subvencionabilidad y de los sistemas de gestión de los programas de gasto de la UE.
- Se han observado mejoras en la comunicación de riesgos y errores por las autoridades de los Estados miembros, pero la Comisión continúa afrontando retos significativos para garantizar que esta información sea fiable.
- Es posible que los cambios en los reglamentos para el nuevo período no tengan un impacto global significativo en el nivel de riesgo. Aunque se ha producido una cierta simplificación de las normas que ha sido bien acogida, algunos regímenes de gastos continuarán planteando problemas a los gestores en todos los Estados miembros.
- Muchos errores se han producido debido a la complejidad general de la estructura de gestión y control. La Comisión y los Estados miembros deberían continuar buscando oportunidades para simplificarla. Sin embargo, entretanto, la experiencia muestra que los Estados miembros han encontrado dificultades para gestionar el sistema actual y por lo tanto para aplicar la política. Es necesario que prosigan los esfuerzos de los Estados miembros para mejorar la situación.

Compromisos y pagos de las rúbricas 1.b (cohesión) y 2 (agricultura) por Estado miembro

Compromisos del período 2007-2013 de las rúbricas 1.b y 2 por Estado miembro en millones de euros



Pagos del período 2007-2013 de las rúbricas 1.b y 2 por Estado miembro en millones de euros



Fuente: Informes sobre la gestión presupuestaria y financiera de los ejercicios 2007 a 2013.

Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para los ámbitos de agricultura y cohesión de 2009 a 2013

Estado miembro	Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				
			Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Errores cuantificables	Errores cuantificables 0 %-20 %	Errores cuantificables 20 %-80 %	Errores cuantificables 80 %-100 %
Austria	56	27	5	22	17	2	3
Bélgica	22	7	2	5	2	3	0
Bulgaria	44	18	11	7	5	0	2
Chipre	1	1	1	0	0	0	0
República Checa	115	57	24	33	24	4	5
Alemania	282	107	38	69	57	7	5
Dinamarca	30	16	0	16	15	1	0
Estonia	44	14	5	9	7	2	0
España	342	176	87	89	50	18	21
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francia	297	166	43	123	108	10	5
Grecia	183	65	34	31	24	3	4
Croacia	0	0	0	0	0	0	0
Hungría	84	33	13	20	13	2	5
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	240	110	57	53	37	7	9
Lituania	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburgo	25	19	9	10	10	0	0
Letonia	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Países Bajos	28	17	5	12	7	4	1
Polonia	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Rumanía	111	62	36	26	16	1	9
Suecia	34	15	4	11	8	3	0
Eslovenia	33	8	4	4	3	1	0
Eslovaquia	67	39	27	12	10	0	2
Reino Unido	164	86	24	62	54	7	1
Total	2 920	1 320	571	749	561	96	92

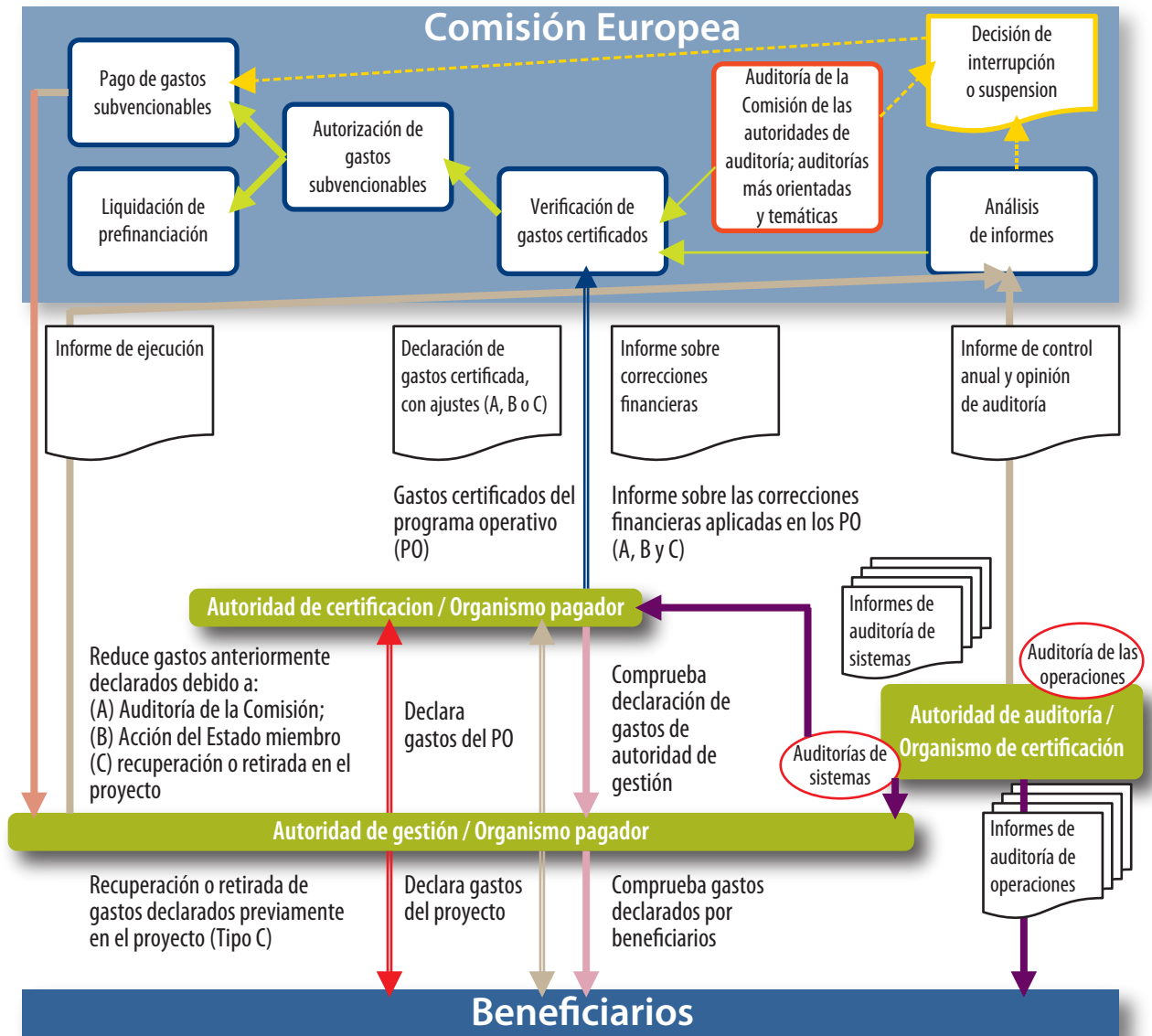
Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para el ámbito de agricultura de 2009 a 2013

Estado miembro	Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				
			Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Errores cuantificables	Errores cuantificables 0 %-20 %	Errores cuantificables 0 %-20 %	Errores cuantificables 80 %-100 %
Austria	41	18	0	18	16	2	0
Bélgica	14	4	1	3	2	1	0
Bulgaria	25	10	5	5	3	0	2
Chipre	1	1	1	0	0	0	0
República Checa	56	25	8	17	16	0	1
Alemania	181	51	10	41	33	4	4
Dinamarca	22	15	0	15	14	1	0
Estonia	7	3	1	2	2	0	0
España	145	64	27	37	26	7	4
Finlandia	33	24	10	14	13	1	0
Francia	200	114	17	97	91	4	2
Grecia	85	37	16	21	17	1	3
Croacia	0	0	0	0	0	0	0
Hungría	32	13	4	9	8	1	0
Irlanda	26	14	0	14	13	1	0
Italia	138	53	20	33	24	6	3
Lituania	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburgo	10	7	0	7	7	0	0
Letonia	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Países Bajos	20	13	1	12	7	4	1
Polonia	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Rumanía	78	43	24	19	11	1	7
Suecia	16	11	3	8	6	2	0
Eslovenia	10	3	2	1	1	0	0
Eslovaquia	15	10	1	9	8	0	1
Reino Unido	114	56	8	48	44	3	1
Total	1 511	699	212	487	400	46	41

Frecuencia de los errores detectados en el muestreo de auditoría para el ámbito de cohesión de 2009 a 2013

Estado miembro	Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				
			Otros criterios de conformidad y errores no cuantificables	Errores cuantificables	Errores cuantificables 0 %-20 %	Errores cuantificables 20 %-80 %	Errores cuantificables 80 %-100 %
Austria	15	9	5	4	1	0	3
Bélgica	8	3	1	2	0	2	0
Bulgaria	19	8	6	2	2	0	0
Chipre	0	0	0	0	0	0	0
República Checa	59	32	16	16	8	4	4
Alemania	101	56	28	28	24	3	1
Dinamarca	8	1	0	1	1	0	0
Estonia	37	11	4	7	5	2	0
España	197	112	60	52	24	11	17
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0
Francia	97	52	26	26	17	6	3
Grecia	98	28	18	10	7	2	1
Croacia	0	0	0	0	0	0	0
Hungría	52	20	9	11	5	1	5
Irlanda	0	0	0	0	0	0	0
Italia	102	57	37	20	13	1	6
Lituania	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburgo	15	12	9	3	3	0	0
Letonia	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Países Bajos	8	4	4	0	0	0	0
Polonia	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Rumanía	33	19	12	7	5	0	2
Suecia	18	4	1	3	2	1	0
Eslovenia	23	5	2	3	2	1	0
Eslovaquia	52	29	26	3	2	0	1
Reino Unido	50	30	16	14	10	4	0
Total	1 409	621	359	262	161	50	51

Supervisión de la comisión: agricultura y cohesión 2007-2013



Interrupciones

En caso de interrupciones no se efectuarán pagos de la Comisión a los Estados miembros hasta que la Comisión haya recibido una actualización satisfactoria en forma de declaración mejorada o ajustada (o información adicional) sobre (A) importes declarados anteriormente o (B) la declaración en cuestión.

Auditoría realizada por la Comisión

Los exámenes de la Comisión pueden dar lugar a un ajuste de (A) pagos anteriormente certificados y autorizados. Cuando las autoridades de los Estados miembros discrepen, la Comisión puede emitir una orden de ingreso (corrección neta). En algunos casos (menos frecuentes, a menudo al cierre) el examen de la Comisión puede afectar a (B) declaraciones todavía no pagadas.

Autoridades de auditoría en los Estados miembros***Cohesión***

Las autoridades de auditoría de los Estados miembros examinan el sistema de las autoridades de gestión y certificación y las operaciones de los beneficiarios. Con excepción de los informes sobre operaciones, que solo se envían a la Comisión, envían sus informes a las autoridades de gestión y certificación y a la Comisión. Esta recibe un informe general que incluye verificaciones detalladas: el informe de control anual con una opinión de auditoría. Basándose en los informes relativos a los distintos sistemas u operaciones, o en el informe de control anual global, las autoridades de los Estados miembros (B) y la Comisión pueden tomar medidas (A). La autoridad de gestión puede decidir recuperar o retirar los gastos del proyecto (C).

Agricultura

El organismo de certificación examina la fiabilidad de las cuentas y la declaración de la dirección del organismo pagador. El informe es enviado a la Comisión. El organismo de certificación no examina las operaciones de los beneficiarios.

Abreviaciones

AGRI: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

Comisión: Comisión Europea

DG: Dirección General

EMPL: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

FC: Fondo de Cohesión

Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

FEAGA: Fondo Europeo Agrícola de Garantía

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEP: Fondo Europeo de Pesca

FSE: Fondo social Europeo

MFP: Marco financiero plurianual

n: año de referencia no identificado

PAC: Política agrícola común

PNB: Producto nacional bruto

RNB: Renta nacional bruta

SIGC: Sistema integrado de gestión y control

SIP: Sistema de identificación de parcelas

REGIO: Dirección General de Política Regional y Urbana

Tribunal: Tribunal de Cuentas Europeo

UE: Unión Europea

Notas

- 1 Fondo Europeo Agrícola de Garantía. (FEAGA), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y Fondo Europeo de Pesca (FEP). Juntos, estos fondos representan el 98,8 % de la rúbrica 2, Recursos naturales, en compromisos, y el 98,6 % en pagos. Los gastos restantes se gestionan con arreglo a otras modalidades de gestión.
- 2 Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo de Cohesión (FC). Juntos, estos fondos representan el 99,7 % de la rúbrica 1b, Cohesión para el crecimiento y el empleo, en compromisos, y el 99,8 % en pagos. Los gastos restantes se gestionan con arreglo a otras modalidades de gestión.
- 3 Esta cifra incluye 6 000 millones de euros de instrumentos de flexibilidad que pueden superar el límite.
- 4 Los compromisos y pagos a precios constantes de 2004 establecidos por el acuerdo interinstitucional ascendieron a 865 000 and 821 000 millones de euros respectivamente. Posteriormente sufrieron ajustes técnicos (2 % por año) para adaptarlos a precios corrientes, y modificaciones relativas al ITER y a la adhesión de Croacia. El incremento de los compromisos y los pagos de 110 000 y 105 000 millones de euros respectivamente se debe principalmente al efecto acumulativo de ajustes técnicos anuales.
- 5 Anexo II, apartado 7 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo.
- 6 Véase el comunicado de prensa de la Comisión Europea de 5 de mayo de 2014 IP/14/513 página 1 y Principales indicadores económicos 1994-2015, a) Producto interior bruto real (% de cambio) en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_en.htm y el Boletín mensual del Banco Central Europeo de octubre de 2014, páginas 5 y 6 en: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Debido a los niveles de inflación menores de lo previsto en el marco financiero plurianual y en los compromisos reales, los importes reales adeudados sean inferiores a los importes previstos inicialmente. Los menores niveles de crecimiento ralentizan o detienen la ejecución de los proyectos y retrasan o interrumpen los pagos.
- 8 Véase el apartado 1.1 del Informe Anual relativo a 2013.
- 9 Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas internas Políticas, departamento temático D – Asuntos presupuestarios: «Presupuesto de la UE y presupuesto nacional: hechos cifras e impacto», marzo de 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. El porcentaje equivalente en Hungría según el estudio del Parlamento Europeo (véase la nota 9) del gasto de la UE es aproximadamente del 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, «Las consecuencias fiscales en la UE por la política de cohesión después de 2013», 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1290/2005 del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común.
- 13 Artículo 93 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión: «Para los Estados miembros cuyo PIB en el período 2001-2003 fuera inferior al 85 % de la media de la EU-25 en ese mismo período, que figuran en el anexo II, el plazo indicado en el apartado 1 será el 31 de diciembre del tercer año siguiente al del compromiso presupuestario anual, contraído en el período que va del 2007 al 2010, incluido en sus programas operativos».
- 14 El Reglamento (UE) nº 539/2010 establece que para los compromisos del ejercicio 2007 la norma de liberación automática no se aplica al final de 2009 (n+2) o al final de 2010 (n+3) sino añadiendo un sexto del compromiso presupuestario anual relativo a la contribución anual total para 2007 a cada uno de los compromisos presupuestarios para el período 2008-2013.
- 15 Reglamentos (UE) nº 1311/2011 – FEDER, FSE, FC y 1312/2011 – Feader.
- 16 Reglamento (UE) nº 1297/2013.

- 17 El objetivo acumulativo de 2012 consistía en compromisos correspondientes a los ejercicios 2008, 2009 y 2010, más 3/6 de los compromisos de 2007 a los que se aplicaba la norma (n+2), y en compromisos correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 más 2/6 de los compromisos de 2007 a los que se aplicaba la norma (n+3).
- 18 Según el informe de la Comisión «Análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y de Cohesión en 2013» de mayo de 2014.
- 19 En el ámbito de cohesión, los instrumentos de ingeniería financiera son los establecidos en virtud del artículo 44 del Reglamento (CE) nº 1083/2006. Dentro de un programa operativo, los Fondos Estructurales podrán financiar:
- a) instrumentos de ingeniería financiera para la empresa, dedicados principalmente a pequeñas y medianas empresas, tales como fondos de capital-riesgo, fondos de garantía, fondos de préstamo y fondos de desarrollo urbano;
 - b) fondos de desarrollo urbano, es decir, fondos que inviertan en asociaciones público-privadas y en otros proyectos incluidos en un plan integrado de desarrollo urbano sostenible;
 - c) fondos u otros planes de incentivos que proporcionen préstamos, garantías de inversiones reembolsables o instrumentos equivalentes a favor de la eficiencia energética y el empleo de energías renovables en edificios, incluidas las viviendas ya existentes.
- A 31 de diciembre de 2013 había más de 900 instrumentos de ingeniería financiera del ámbito de cohesión.
- En el Feader, las disposiciones legales relativas a los instrumentos de ingeniería financiera se exponen en el artículo 71, apartado 5 del Reglamento (CE) nº 1698/2005 y en los artículos 50 a 52 del Reglamento (CE) nº 1974/2006, y entre ellos se encuentran:
- a) fondos de capital riesgo;
 - b) fondos de garantía;
 - c) fondos procedentes de créditos.
- A 31 de diciembre de 2013 había menos de veinte instrumentos de ingeniería financiera en el ámbito de la agricultura.
- 20 Informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural 2013, anexo 10, página 157.
- 21 Véase asimismo el apartado 2.
- 22 Véase el anexo 1.1, apartado 9 del Informe Anual relativo al ejercicio 2013: «Los errores de las operaciones se producen por muy diversas razones y adoptan distintas formas dependiendo de la naturaleza del incumplimiento y de la norma o estipulación contractual que se haya contravenido. Las distintas operaciones pueden estar total o parcialmente afectadas por errores. Los errores que son detectados y corregidos antes e independientemente de los controles realizados por el Tribunal quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, puesto que demuestran que los sistemas de control funcionan de manera eficaz. El Tribunal determina si los errores son cuantificables o no cuantificables, dependiendo de si es posible o no medir la parte del importe auditado que está afectada por error».
- En los apartados siguientes se plantean ejemplos adicionales.
- 23 Directiva 2014/24/UE (por la que se deroga la directiva 2004/18/CE), Directiva 2014/25/UE (por la que se deroga la directiva 2004/17/EC) y una nueva directiva sobre contratos de concesión: Directiva 2014/23/UE.
- 24 Véase http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 En su dictamen nº 4/2011 relativo al Libro Verde de la Comisión sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, el Tribunal indicaba que:
«En su experiencia en el control de procedimientos de contratación pública, el Tribunal ha observado que los problemas recurrentes de incumplimiento obedecen a la deficiente aplicación de la normativa vigente, y que todavía existe un margen de mejora considerable en cuanto a la aplicación», y que «El Tribunal observa que podrían introducirse algunas mejoras con el fin de reducir las cargas administrativas de los poderes adjudicadores y las empresas, siempre que no sea a costa de los principios clave de igualdad de acceso, competencia leal y utilización eficiente de los fondos públicos. Algunas lagunas y cuestiones oscuras o ambiguas del actual marco jurídico representan un riesgo para la seguridad jurídica de todos los operadores y para la integridad de los procedimientos, por lo que será necesario expresar las normas más claramente».
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_EN.PDF
- 26 Véase asimismo el Informe Especial nº 16/2013, apartado 11 y recuadro 2, para una explicación exhaustiva.
- 27 Para los Estados miembros que recibieron más del 2 % de los pagos en los años 2009 a 2013, el tamaño de la muestra se ajusta más estrechamente a los pagos que en los Estados miembros que recibieron menos del 2 % de los pagos. Esto se debe al muestreo por conglomerados en los pagos efectuados por la Comisión (véase asimismo el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, parte 1 sección 2.3.8; http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_EN.PDF).
- 28 Estas operaciones representan el 81 % del número total de operaciones examinadas por el Tribunal en los ejercicios 2009 a 2013.
- 29 Apartados 1.18 a 1.35 del Informe Anual relativo a 2009 y apartados 1.32 a 1.50 del Informe Anual relativo al ejercicio 2012.
- 30 Las recuperaciones se utilizan principalmente en agricultura.
- 31 Apartados 1.32 a 1.50 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartados 1.19 a 1.35 del Informe Anual relativo al ejercicio 2012, y apartados 1.13 a 1.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2013.
- 32 Este tipo de ingresos se denominan ingresos afectados, según la definición del artículo 21, apartado 3, letra c) del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión: «los ingresos procedentes de la restitución, de conformidad con el artículo 80, de cantidades pagadas indebidamente».
- 33 Véase el Informe Especial del Tribunal nº 7/2010 para el ámbito de agricultura «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», apartados 68 a 73 y gráfico 3, y el Informe Especial nº 3/2012 para el de cohesión «Fondos Estructurales: ¿Abordó la Comisión adecuadamente las deficiencias constatadas en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros?».
- 34 Protección del presupuesto de la UE hasta finales de 2013. COM(2014) 618 final de 29 de septiembre de 2014.
- 35 Comunicación COM(2014) 618 final de 29 de septiembre de 2014, «Protección del presupuesto de la UE hasta finales de 2013».
- 36 Apartado 1.19 del informe Anual relativo al ejercicio 2013.
- 37 Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 3.8, 4.8, 5.32 y 6.24.
- 38 La Comisión define importe de riesgo como el valor de la fracción de las operaciones que se estima que no es plenamente conforme a los requisitos reglamentarios y contractuales vigentes después de la aplicación de todos los controles (medidas correctoras) concebidos para mitigar los riesgos de cumplimiento. Fuente: «Anexos a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Síntesis de los logros de la Comisión en materia de gestión en 2013». Véase asimismo el enlace: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 En el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, esto se presenta en los apartados 4.33 a 4.44, en el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, en los apartados 4.26 a 4.39 y en el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, en los apartados 4.22 a 4.30.
- 40 Apartados 3.67 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009, 3.54 del Informe Anual relativo al ejercicio 2010 y 3.41 del Informe Anual relativo al ejercicio 2011.

- 41 En las medidas de desarrollo rural relativas a la superficie, la verificación de determinados elementos clave como la superficie subvencionable se realiza a través del SIGC. Otros requisitos de subvencionabilidad se rigen por controles concebidos específicamente.
- 42 Según la metodología del Tribunal, los sistemas se clasifican como eficaces para mitigar el riesgo de error en las operaciones, parcialmente eficaces (cuando existen algunas insuficiencias que afectan la eficacia operativa) o ineficaces (cuando las deficiencias son generalizadas y por lo tanto perjudican completamente la eficacia operativa).
- 43 Véase el informe anual de actividad de 2013 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, página 119: 7,44 % porcentaje de error residual de las medidas de mercado (NO CUBIERTAS POR EL SIGC) y página 133: 2,33 % porcentaje de error residual de los pagos directos (SIGC).
- 44 Informe Especial nº 16/2013 «Evaluación de la «auditoría única» y del grado en que la Comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión», apartado 83.
- 45 Apartados 5.46 a 5.50 y 5.55 a 5.58.
- 46 Informe especial nº 16/2013, apartados 35 a 40.
- 47 Informe del Servicio de Auditoría Interna: IAS.B2-2014-Política Regional y Urbana-003 Informe sobre la revisión limitada del cálculo y la metodología subyacente a los porcentajes de error residual de la DG Política Regional y Urbana relativo a 2013, página 3.
- 48 El régimen de pago único por superficie establecido por el Reglamento (CE) nº 73/2009 debía concluir el 31 de diciembre de 2013. En el contexto de la reforma de la PAC, los Estados miembros que aplicaban este régimen podían continuar haciéndolo durante un período transitorio hasta el final de 2020 a más tardar.
- 49 Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo.
- 50 Dictamen nº 7/2011 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 (DO C 47 de 17.2.2012, p. 1).
- 51 Estos planes consisten en un proyecto o grupo de proyectos que forman parte de un programa operativo en el que los fondos de la UE se supeditan directamente al respeto de objetivos y realizaciones específicos, etapas acordadas e indicadores de resultados.
- 52 Autoridad de gestión, autoridad de certificación y autoridad de auditoría.
- 53 Artículo 59, apartado 5, letra b) del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- 54 «Dicho dictamen determinará si las cuentas ofrecen una imagen fidedigna, si los gastos para los que se ha solicitado el reembolso a la Comisión son legales y regulares y si los sistemas de control establecidos funcionan correctamente. También indicará si el trabajo de auditoría pone en duda las afirmaciones hechas en la declaración de fiabilidad mencionada en el párrafo primero, letra a)». Artículo 59, apartado 5, letra b) del Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.
- 55 Las cuentas y el certificado de auditoría deben presentarse en febrero del año n. La Comisión puede conceder a los Estados miembros un mes adicional para ello. En el ámbito de agricultura el calendario es similar, si bien las cuentas de los organismos pagadores se cierran el 15 de octubre del año (n-1), mientras que en el de cohesión el ejercicio finaliza el 30 de junio del año (n-1).

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

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

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

Publicaciones de pago:

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

Suscripciones de pago:

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

