

Diario Oficial de la Unión Europea

C 373



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

58º año

10 de noviembre de 2015

Sumario

IV Información

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

Tribunal de Cuentas

2015/C 373/01	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2014, acompañado de las respuestas de las instituciones	1
2015/C 373/02	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2014, acompañado de las respuestas de la Comisión	289

ES

IV

*(Información)*INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE
LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, en los artículos 148, apartado 1, y 162, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, y en los artículos 43, 48 y 60 del Reglamento (CE) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo, modificado por el Reglamento (UE) n° 567/2014

**el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 10 de septiembre de 2015, ha aprobado sus
INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2014.**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

(2015/C 373/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera	65
Capítulo 3 — La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	83
Capítulo 4 — Ingresos	127
Capítulo 5 — «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	147
Capítulo 6 — «Cohesión económica, social y territorial»	165
Capítulo 7 — «Recursos naturales»	213
Capítulo 8 — «Una Europa global»	261
Capítulo 9 — «Administración»	275

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución establecida por el Tratado para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea (UE). Como auditor externo de la UE, actuamos de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuimos a mejorar la gestión financiera de esta. Para más información sobre nosotros, pueden consultarse en nuestro sitio web (www.eca.europa.eu) el informe anual de actividades, los informes especiales sobre los programas de gasto y los ingresos de la UE y nuestros dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes.

0.2. Este es nuestro 38º Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2014. En un documento separado figura el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo determinan anualmente el presupuesto general de la UE. Nuestro informe anual del Tribunal, que transmitimos a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo, junto con nuestros informes especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión por el que el Parlamento Europeo decide si la Comisión ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto.

0.4. Nuestra declaración sobre la fiabilidad de las cuentas consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en lo sucesivo en el informe «regularidad de las operaciones») constituye la parte fundamental del informe anual. Completamos nuestra declaración con observaciones específicas sobre cada uno de los principales ámbitos de actividad de la Unión Europea.

0.5. A fin de aumentar la utilidad de nuestro informe, la estructura de los capítulos refleja las rúbricas del marco financiero plurianual, que entró en vigor en 2014 para determinar el volumen y la distribución del gasto de la UE durante todo el período hasta 2020. Esto facilitará a nuestros lectores relacionar nuestras constataciones del informe con la información presupuestaria y contable correspondiente.

0.6. No existen estados financieros separados para las distintas rúbricas del marco financiero plurianual, por lo que las conclusiones presentadas en las observaciones específicas no constituyen opiniones de auditoría, pero presentan cuestiones específicas de cada rúbrica.

0.7. Nuestro informe se estructura este año de la siguiente manera:

- el capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de nuestra fiscalización sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones;
- el capítulo 2 presenta nuestras constataciones sobre la gestión presupuestaria y financiera;
- el capítulo 3 contribuye a nuestro objetivo estratégico de mejorar la rendición pública de cuentas y se centra en el grado en que el marco de rendimiento permite a la Comisión supervisar y dirigir los progresos hacia la Europa de 2020;
- el capítulo 4 presenta nuestras constataciones sobre los ingresos;
- los capítulos 5 a 9 muestran (respecto de las rúbricas del marco financiero plurianual 1a, 1b, 2, 4 y 5)⁽¹⁾ los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones y un examen de los sistemas e informes anuales de actividad seleccionados.

0.8. Las respuestas de la Comisión (o las respuestas de otras instituciones y órganos de la UE, en su caso) a nuestras observaciones se presentan dentro del documento y la descripción de nuestras constataciones y conclusiones tiene en cuenta las correspondientes respuestas de la entidad fiscalizada. Sin embargo, es nuestra obligación, como auditor externo, comunicar nuestras constataciones de auditoría, extraer las consiguientes conclusiones y ofrecer de esta manera una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas y de la regularidad de las operaciones.

⁽¹⁾ No presentamos observaciones específicas sobre los gastos de las rúbricas 3 (Seguridad y ciudadanía) y 6 (Compensaciones) del marco financiero plurianual.

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-XII
Introducción	1.1-1.3
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos	1.1-1.3
Constataciones de auditoría del ejercicio 2014	1.4-1.58
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	1.4-1.8
Regularidad de las operaciones: nuestros resultados de auditoría globales, aunque estables, reflejan un nivel material de error	1.9-1.29
Existen muchos tipos de medidas correctoras con diferente impacto	1.30-1.44
El informe de síntesis de la Comisión confirma el impacto material de error en las operaciones	1.45-1.57
Notificación de casos de presunto fraude a la OLAF	1.58
Conclusiones	1.59-1.66
 Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría	
Anexo 1.2 — Seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores correspondientes a la fiabilidad de las cuentas	
Anexo 1.3 — Extractos de las cuentas consolidadas provisionales de 2014	
Anexo 1.4 — Nivel de error estimado (error más probable, EMP) — Datos históricos no corregidos del período 2009-2013	
Anexo 1.5 — Frecuencia de los errores detectados en la muestra de auditoría correspondientes al ejercicio 2014	

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD PRESENTADA POR EL TRIBUNAL AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO — INFORME DEL AUDITOR INDEPENDIENTE

I. Hemos fiscalizado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados⁽¹⁾ y los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014, aprobados por la Comisión el 23 de julio de 2015;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Responsabilidades de la dirección

II. En virtud de los artículos 317 y 318 del TFUE, así como del Reglamento Financiero, la Comisión es responsable de la preparación y la presentación de las cuentas consolidadas de la Unión Europea basadas en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno propicio a la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea (artículo 317 del TFUE).

Responsabilidades del auditor

III. Es nuestra obligación presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándonos en nuestra fiscalización, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Realizamos nuestra fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. Estas normas nos exigen que planifiquemos y ejecutemos la auditoría para obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la Unión Europea estén exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes a dichas cuentas sean legales y regulares.

IV. Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Del criterio profesional del auditor depende la selección de estos procedimientos, así como su valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos previstos en el marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, se tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y la presentación fiel de las cuentas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas, del carácter razonable de las estimaciones contables y de la presentación general de las cuentas consolidadas.

V. En el ámbito de los ingresos, nuestro examen de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y analizamos el flujo de derechos hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los estados agregados de la ejecución presupuestaria incluyen los estados agregados de la ejecución presupuestaria y las notas explicativas.

VI. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el receptor de los fondos justifica, o se le pide que justifique, su utilización adecuada y el pago del anticipo se liquida o pasa a ser recuperable.

VII. Consideramos que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VIII. En nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2014, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

IX. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

X. Los gastos registrados en 2014 en las rúbricas del marco financiero plurianual 1 a 4 ⁽³⁾, que abarcan gastos operativos, están significativamente afectados por errores. Estimamos que el porcentaje de error en los pagos contabilizados como gastos subyacentes a las cuentas es del 4,4 %. El análisis de la Comisión de los importes de riesgo presentado en su informe de síntesis corrobora nuestra conclusión.

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

XI. En nuestra opinión, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014 están significativamente afectados por errores.

⁽³⁾ Estas rúbricas se tratan en los capítulos 5 a 8 del presente Informe Anual.

Otra información

XII. El debate y análisis de los estados financieros no forma parte de los estados financieros, y la información que contiene es coherente con estos.

10 de septiembre de 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos

1.1. El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos; además, existen otros instrumentos importantes como la aplicación de la legislación y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la Unión. En promedio, el gasto de la UE representa el 1,9 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE (véase el **gráfico 1.1**).

1.2. Nuestra función, según prevé el Tratado, engloba:

- evaluar si el presupuesto de la UE se utiliza conforme a las normas y los reglamentos aplicables,
- expresar nuestra opinión sobre las cuentas de la UE,
- informar sobre la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto de la UE ⁽⁴⁾,
- emitir dictámenes sobre las propuestas legislativas con un impacto financiero.

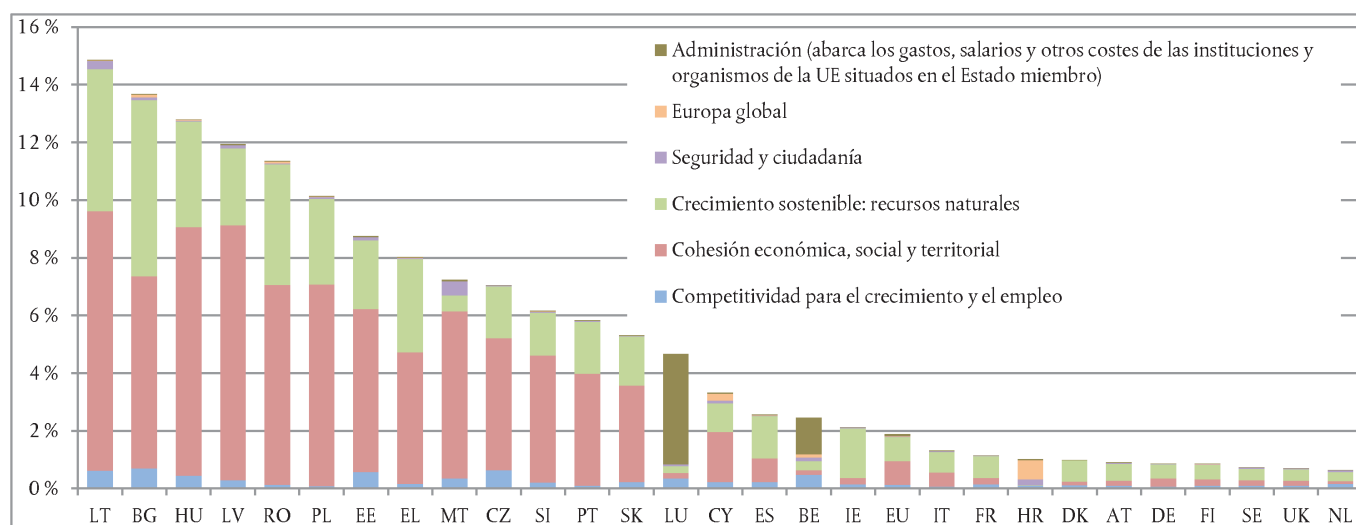
Nuestro trabajo preparatorio de la declaración de fiabilidad responde al primero y al segundo de estos objetivos, y nos ayuda a determinar los riesgos que afectan a la economía, la eficiencia y la eficacia. Además, constituye una contribución importante a nuestras opiniones sobre la legislación financiera propuesta.

⁽⁴⁾ Según lo previsto en el artículo 30, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1):

«El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, en el momento oportuno, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio.

El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados.

El principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y al logro de los resultados previstos».

Gráfico 1.1 — Gasto de la UE en 2014 en cada Estado miembro como porcentaje del gasto total de las administraciones públicas

Fuentes:

Gasto de la Unión Europea (datos contables de la Comisión Europea, recopilados por el TCE).

Gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros (Eurostat — Estadísticas de las administraciones públicas — Principales agregados de las administraciones públicas, incluidos ingresos y gastos — Gasto total de las administraciones públicas en 2014).

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). En el **anexo 1.5** se presenta una explicación de los códigos de los países.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.3. El presente capítulo del Informe Anual:

- expone el contexto de nuestra declaración de fiabilidad y sintetiza nuestro enfoque de auditoría (véase el **anexo 1.1**), las constataciones y conclusiones,
- analiza la naturaleza de los distintos riesgos que afectan al gasto de la UE,
- presenta las acciones emprendidas por la Comisión en respuesta a nuestras observaciones y recomendaciones de anteriores informes anuales sobre la fiabilidad de las cuentas (véase el **anexo 1.2**).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

CONSTATAACIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2014**Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales**

1.4. Nuestras observaciones se refieren a las cuentas consolidadas ⁽⁵⁾ (las «cuentas») de la Unión Europea correspondientes al ejercicio 2014, las cuales recibimos, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 23 de julio de 2015 ⁽⁶⁾. Las cuentas están acompañadas de un «Debate y análisis de los estados financieros» ⁽⁷⁾, análisis que no incluimos en nuestra opinión de auditoría. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, hemos evaluado su coherencia con la información en las cuentas.

1.5. Las cuentas (que se sintetizan en el **anexo 1.3**) reflejan que, a 31 de diciembre de 2014, el pasivo total ascendía a 220 700 millones de euros, frente a los 162 700 millones de euros del activo total. El resultado económico de 2014 representa un déficit de 11 300 millones de euros (véanse también los apartados 2.12 y 2.13).

1.6. Nuestra fiscalización puso de manifiesto que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales (véase también el **anexo 1.2**). El capítulo 2 presenta nuestras observaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

⁽⁵⁾ Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, que comprenden el balance (con el activo y el pasivo al término del ejercicio), el estado de resultados financieros (con los ingresos y gastos del ejercicio), el cuadro de flujos de tesorería (que muestra cómo afectan los cambios en las cuentas a la tesorería y a los equivalentes de tesorería), el estado de cambios en los activos netos y las notas conexas;
- b) los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio y las notas conexas.

⁽⁶⁾ Las cuentas provisionales, junto con la carta de manifestaciones del contable, fueron recibidas el 31 de marzo de 2015, fecha final de presentación con arreglo al Reglamento financiero [véase el artículo 147 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012]. Las cuentas definitivas se recibieron ocho días antes de la fecha límite de presentación de 31 de julio establecida en el artículo 148. La versión revisada por la Comisión de su Debate y análisis de los estados financieros (DAEF) adjunto a las cuentas se transmitió al Tribunal el 1 de septiembre de 2015.

⁽⁷⁾ Véase la Directriz Práctica Recomendada 2 (DPR 2) «Debate y análisis de los estados financieros» del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.7. En 2014, la Comisión introdujo varios cambios en la presentación de las cuentas, que toman en consideración el nuevo MFP y refuerzan aún más la conformidad con las normas internacionales. Se han registrado mejoras considerables en la presentación de ciertas notas a las cuentas ⁽⁸⁾.

Cuestiones que afectan a las cuentas

1.8. Las cuestiones siguientes afectan a las cuentas:

- a) La Comisión ha avanzado por lo que se refiere a la presentación de la nota 6 a las cuentas (sobre la «Protección del presupuesto de la UE») como se expone en el apartado 1.13 de nuestro Informe Anual relativo a 2013 y en el apartado 2 del cuadro de seguimiento de este ejercicio (**anexo 1.2**). La nota presenta ahora información más precisa. En el ámbito de cohesión, refleja en qué medida se efectuaron las correcciones previamente a la contabilización del gasto, durante la ejecución y al cierre. La nota especifica ahora (pero no siempre de forma cuantificada) el impacto en el presupuesto de la UE de las medidas correctoras (por ejemplo, creación de ingresos afectados, retiradas y sustituciones por los Estados miembros, etc.) ⁽⁹⁾.
- b) La nota 2.5.2 sobre prefinanciaciones (anticipos a los Estados miembros) indica que la Comisión cuenta con información limitada sobre la utilización de los anticipos para los instrumentos financieros en gestión compartida (3 800 millones de euros) y otros regímenes de ayuda (3 600 millones de euros). Ello puede tener repercusiones en su valoración al final del ejercicio. La Comisión puede necesitar realizar ajustes significativos al cierre del período de programación 2007-2013.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.7. La Comisión recibe con agrado el reconocimiento del Tribunal por las mejoras observadas. Estas mejoras, como la presentación voluntaria de información en el documento de debate y análisis de los estados financieros, se han llevado a cabo con el fin de seguir en la vanguardia de la comunicación financiera del sector público, facilitando datos financieros útiles a los usuarios de las cuentas de la UE.

1.8.

- a) En lo que respecta a la nota 6, esta ofrece un resumen de los resultados de las medidas correctoras de la Comisión (adoptadas y aplicadas) y también sus medidas preventivas para el año 2014. Se presenta información más detallada sobre esta cuestión en la comunicación anual de la Comisión sobre la protección del presupuesto de la UE.

⁽⁸⁾ Incluida la presentación consolidada de los activos y pasivos corrientes y no corrientes, y la presentación simplificada de la información desglosada.

⁽⁹⁾ La Comisión tiene la intención de reflejar las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de junio de 2015 por las que se anulan correcciones financieras por un importe de 457 millones de euros en la Nota 6 de las cuentas de 2015. Estas decisiones ya se consideran acontecimientos posteriores al cierre del balance en la nota 2.10 «Provisiones» (sentencias del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de junio de 2015 en los asuntos acumulados C-549/12 P y C-54/13 P por los que se anulan dos decisiones de la Comisión por un importe de 94 millones de euros relativos a programas del FEDER en Alemania y en el asunto C-263/13 P) que anulan tres decisiones de la Comisión por un importe de 363 millones de euros de programas del FEDER en España. Estas decisiones afectaban a gastos de programas operativos del período 1994-1999.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Regularidad de las operaciones: nuestros resultados de auditoría globales, aunque estables, reflejan un nivel material de error

1.9. Examinamos los ingresos y gastos de la UE para evaluar si son conformes a las normas y los reglamentos aplicables. Presentamos los resultados de auditoría de los ingresos en el capítulo 4 y de los gastos en los capítulos 5 a 9 (véase el **cuadro 1.1**).

1.10. Si bien los ingresos estaban exentos de errores materiales (véase el apartado 4.26), en los gastos de nuevo constatamos un nivel material de error. El nivel estimado de error en los gastos (tras tener en cuenta las correspondientes medidas correctoras, véase el apartado 1.32 ⁽¹⁰⁾) era del 4,4 %, un nivel similar al de 2013 (el 4,5 % ⁽¹¹⁾) (véase el **cuadro 1.1**). El gasto de la rúbrica 5 del MFP (Administración) estaba exento de errores materiales (véase el apartado 9.15). Los gastos de todas las rúbricas restantes, que abarcan los gastos operativos, estaban afectados por errores materiales (véanse los apartados 5.32 y 5.33, 6.76 y 6.77, 7.72 y 7.73, y 8.26 y 8.27).

1.10. La Comisión comparte la evaluación del Tribunal sobre la mayoría de los errores detectados en relación con los ingresos en el capítulo 4 y en relación con los gastos en los capítulos 5 a 9, y realizará el debido seguimiento de dichos errores para proteger el presupuesto de la UE.

Cuadro 1.1 — Síntesis de los resultados de auditoría de 2014 relativos a la regularidad de las operaciones

Capítulo del Informe Anual	Rúbrica del MFP	Operaciones objeto de auditoría (miles de millones de euros)	Nivel de error estimado para 2014 %	Intervalo de confianza (%)		Nivel de error estimado para 2013 %
				Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)	
5. Competitividad	Rúbrica 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Cohesión	Rúbrica 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Recursos naturales	Rúbrica 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Europa global	Rúbrica 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Administración	Rúbrica 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ No es apropiado comparar las correcciones en las declaraciones efectuadas «en el origen» que no dieron lugar a pago, o que dieron lugar a un pago reducido, con el nivel de pagos finales.

⁽¹¹⁾ El nivel de error estimado que notificamos en el Informe Anual relativo al ejercicio 2013 era del 4,7 %. El nivel estimado comparable que se presenta aquí es 0,2 puntos porcentuales inferior debido a que actualizamos nuestra cuantificación de los errores de contratación pública (véanse los apartados 1.13 y 1.14).

Capítulo del Informe Anual	Rúbrica del MFP	Operaciones objeto de auditoría (miles de millones de euros)	Nivel de error estimado para 2014 %	Intervalo de confianza (%)		Nivel de error estimado para 2013 %
				Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)	
Otros ⁽¹⁾	Rúbricas 3, 6 y otras	2,1	—	—	—	—
Total		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Ingresos		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ No proporcionamos una evaluación específica o un capítulo separado para el gasto en el marco de las rúbricas 3 (Seguridad y ciudadanía) y 6 (Compensaciones) del MFP, ni para otro tipo de gasto (instrumentos especiales fuera del MFP de 2014-2020 como la Reserva para ayudas de emergencia, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y el Instrumento de Flexibilidad). El trabajo en estos ámbitos contribuye sin embargo a nuestra conclusión general sobre el gasto correspondiente al ejercicio 2014.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.11. Los resultados de auditoría globales han permanecido relativamente estables en un nivel que sobrepasa significativamente nuestro criterio de referencia de materialidad durante los tres últimos años (véase el **gráfico 1.2**).

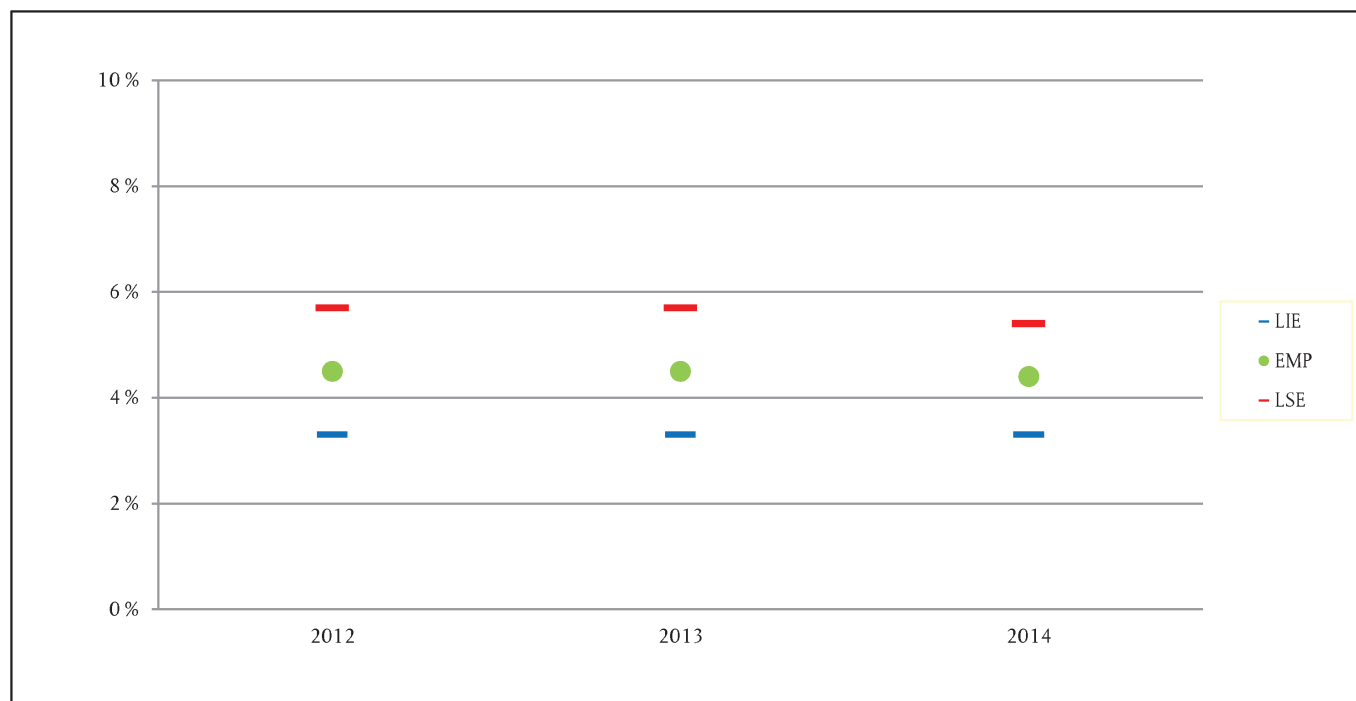
RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.11. La Comisión señala que el porcentaje de error notificado por el Tribunal es una estimación anual que tiene en cuenta las correcciones del gasto del proyecto detectadas antes del anuncio de la auditoría del Tribunal.

La Comisión insiste en que está obligada a cumplir el Reglamento Financiero, que en su artículo 32, apartado 2, letra e), establece que su sistema de control interno debe garantizar, entre otras cosas, «la gestión adecuada de los riesgos que afectan a la legalidad y la regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate».

En el informe de síntesis de 2014 [COM(2015) 279], la Comisión estimó el futuro impacto de los mecanismos correctores en 2 700 millones de euros], lo que representa el 1,9 % de los pagos efectuados con cargo al presupuesto de la UE.

La Comisión seguirá ejerciendo su función supervisora, procediendo a recuperaciones y correcciones financieras proporcionales a las irregularidades y deficiencias detectadas a lo largo de todo el período e incluso después del cierre de los programas.

Gráfico 1.2 – Nivel estimado de error (error más probable, EMP) (2012-2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ El nivel estimado de error para 2012 y 2013 se ha ajustado a fin de tener en cuenta el enfoque actualizado para cuantificar los errores de contratación pública graves (véase el apartado 1.13).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.12. En el gasto de la UE predominan dos tipos de programas de gasto que presentan modelos de riesgo diferenciados ⁽¹²⁾:

- Programas basados en derechos, en los que el pago depende del cumplimiento de determinadas condiciones. Estos programas engloban las becas a estudiantes e investigadores (capítulo 5), la ayuda directa a los agricultores (capítulo 7), el apoyo presupuestario directo ⁽¹³⁾ (capítulo 8), los salarios y las pensiones (capítulo 9).
- Sistemas de reembolso de costes, por los que la UE reembolsa los costes subvencionables derivados de las actividades admisibles. Estos sistemas abarcan los proyectos de investigación (capítulo 5), los programas de inversión en desarrollo regional y rural (capítulos 6 y 7), los planes de formación (capítulo 6), y los proyectos de desarrollo (capítulo 8).

⁽¹²⁾ En los apartados 1.20 a 1.22 figura un análisis adicional de estos riesgos diferenciados.

⁽¹³⁾ Los pagos de apoyo presupuestario directo contribuyen al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto para un objetivo o una política concretos (véanse también los apartados 8.7 y 8.8).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Actualizamos nuestro enfoque de auditoría...

1.13. En 2014 actualizamos nuestro enfoque respecto de la cuantificación de infracciones graves de las normas de contratación pública y precisamos el modo en que evaluamos el impacto de estas infracciones. En particular, adoptamos un enfoque proporcional para calcular los errores relacionados con la modificación de contratos.

1.14. A fin de garantizar la comparabilidad de los resultados que se presentan en el presente informe hemos ajustado las cifras de 2013 y 2012 en el **cuadro 1.1**, y los **gráficos 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6** conforme al enfoque actualizado. En el **anexo 1.4** figura información histórica no corregida sobre el nivel estimado de error notificado en el período 2009-2013. El impacto del ajuste consistía en reducir el nivel estimado de error global en un 0,2 % en 2013 y en un 0,3 % en 2012. Este ajuste no tiene ningún efecto en las conclusiones a las que llegamos en cada ejercicio. El nivel de error sigue siendo claramente material.

1.15. En 2015 adaptaremos nuestro enfoque respecto de la condicionalidad al marco legal modificado de la política agrícola común. La información facilitada por la Comisión sobre condicionalidad seguirá presente en nuestros informes, pero no ya no formará parte de nuestras pruebas de auditoría. En este ejercicio hemos hallado muchos errores de condicionalidad que afectan a una de cada cuatro explotaciones visitadas. Su contribución a nuestro nivel global de error estimado es de 0,2 puntos porcentuales (0,2 en 2013) ⁽¹⁴⁾ y de 0,6 puntos porcentuales en el capítulo relativo a los «Recursos naturales» (0,5 en 2013).

1.13. La Comisión acoge con satisfacción el nuevo enfoque del Tribunal en relación con la cuantificación de infracciones graves de las normas de contratación pública.

1.15. La Comisión acoge favorablemente el cambio del enfoque del Tribunal a partir de 2015. En lo que respecta a 2014, reitera su punto de vista de que las infracciones de la condicionalidad no afectan a los criterios de elegibilidad de los pagos (véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.7).

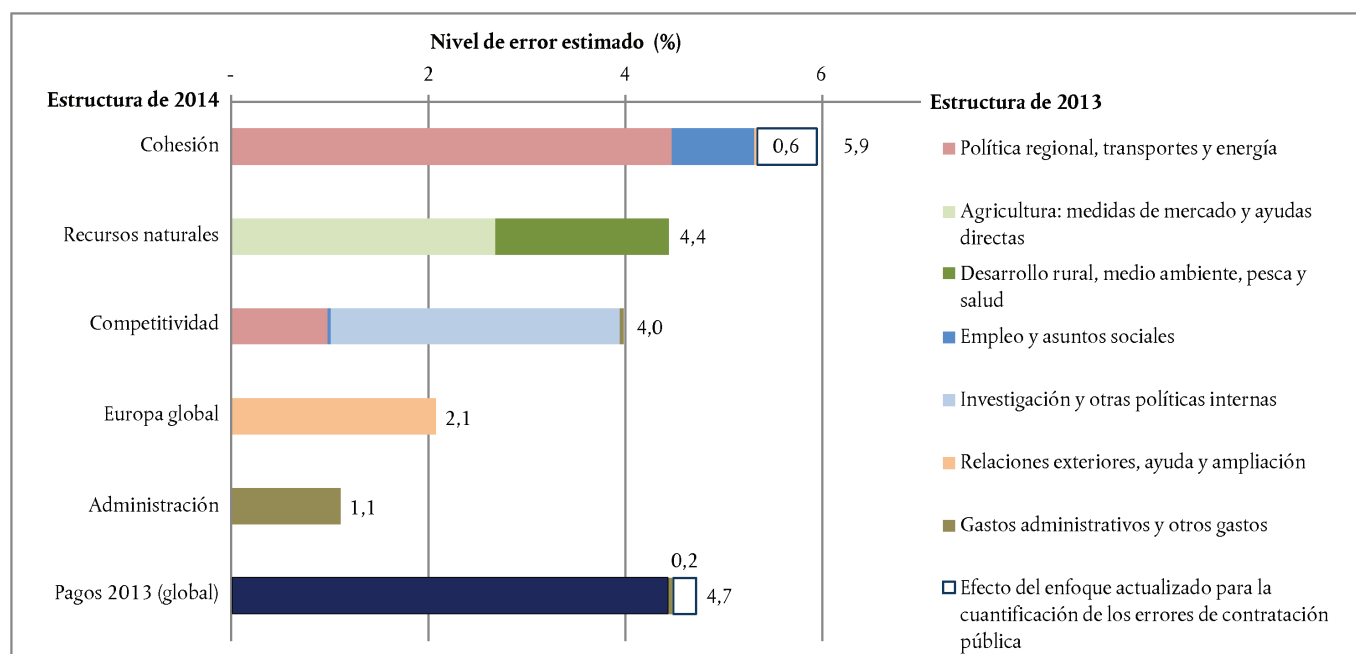
⁽¹⁴⁾ Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.21.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

... y la estructura de nuestro Informe Anual

1.16. Como se describe en la introducción general (apartados 0.5 a 0.7), hemos actualizado la estructura de los capítulos del Informe Anual. A fin de preservar la comparabilidad, a continuación presentamos (**gráfico 1.3**) cómo figurarían los resultados de auditoría del último ejercicio en la nueva estructura tomando en consideración el enfoque actualizado para la cuantificación de la contratación pública (véanse los apartados 1.13 y 1.14). Utilizamos estas cifras en el **cuadro 1.1**.

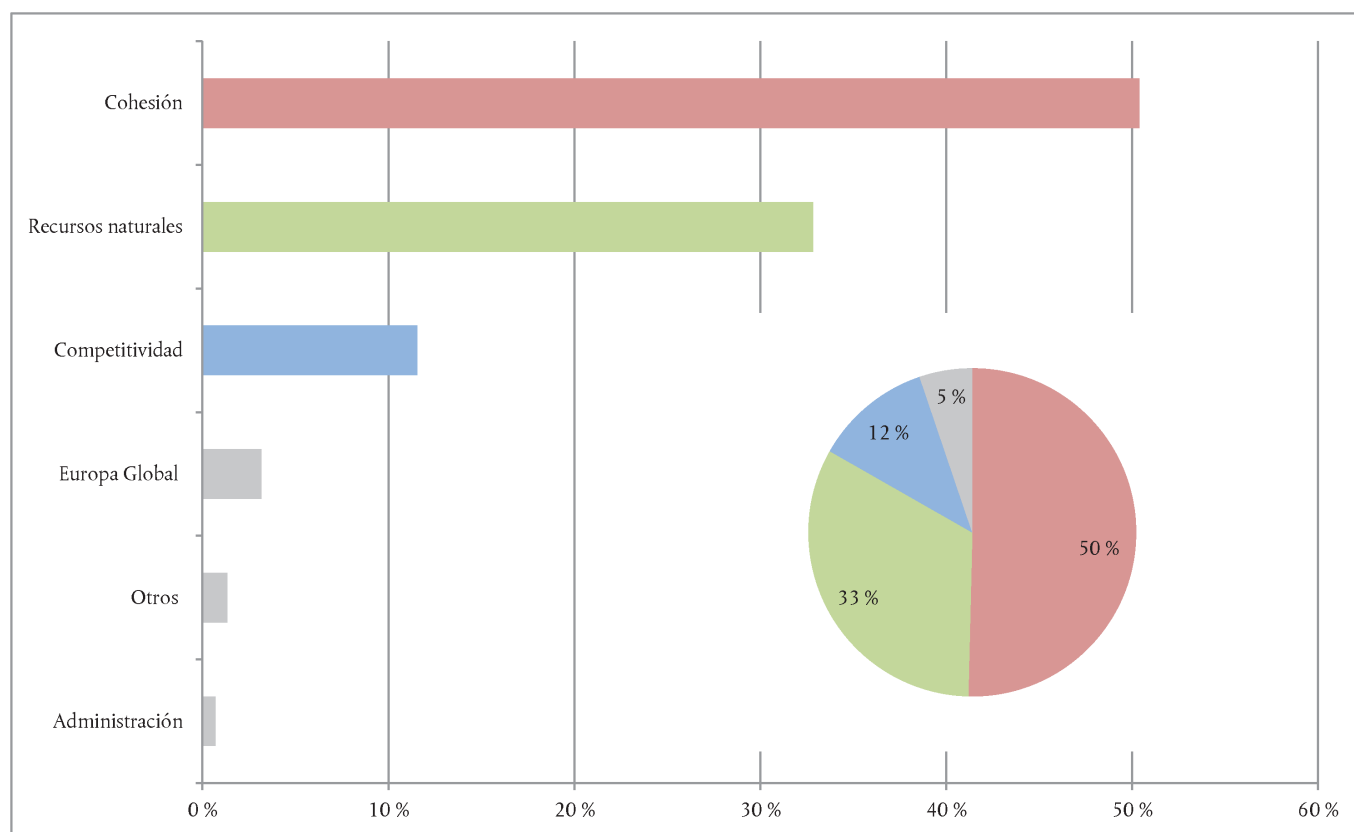
Gráfico 1.3 — Reclasificación de los resultados de auditoría de 2013 sobre la base de la estructura del Informe Anual relativo a 2014, tomando en consideración el enfoque actualizado para la cuantificación de los errores en contratación pública



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, tomando en consideración las modificaciones de la estructura del informe anual y el enfoque actualizado para la cuantificación de las infracciones graves de las normas de contratación pública.

1.17. Como figura en el **gráfico 1.4**, Cohesión fue el ámbito que más contribuyó a nuestro nivel de error estimado para 2014, seguido de «Recursos naturales», «Competitividad» y «Una Europa global». Esta distribución se ajusta a nuestras constataciones para 2013.

Gráfico 1.4 — Contribución al nivel estimado de error global de 2014 por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.18. La mayoría de los errores detectados en 2014 son errores de subvencionabilidad en los sistemas de reembolso de costes (véanse asimismo los apartados 1.20 a 1.22, el **gráfico 1.5** y el **gráfico 1.6**).

- a) En los gastos sujetos a reembolso, el nivel estimado de error es del 5,5 % (5,6 % en 2013). Entre los errores habituales en este ámbito destacan:
- costes no subvencionables incluidos en las declaraciones de gastos,
 - proyectos, actividades y beneficiarios no subvencionables,
 - infracciones graves de las normas sobre contratación pública durante la licitación,
 - infracciones graves de las normas sobre contratación pública durante la ejecución de los contratos (es decir, las modificaciones introducidas en los contratos y la adjudicación de obras adicionales).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.18.

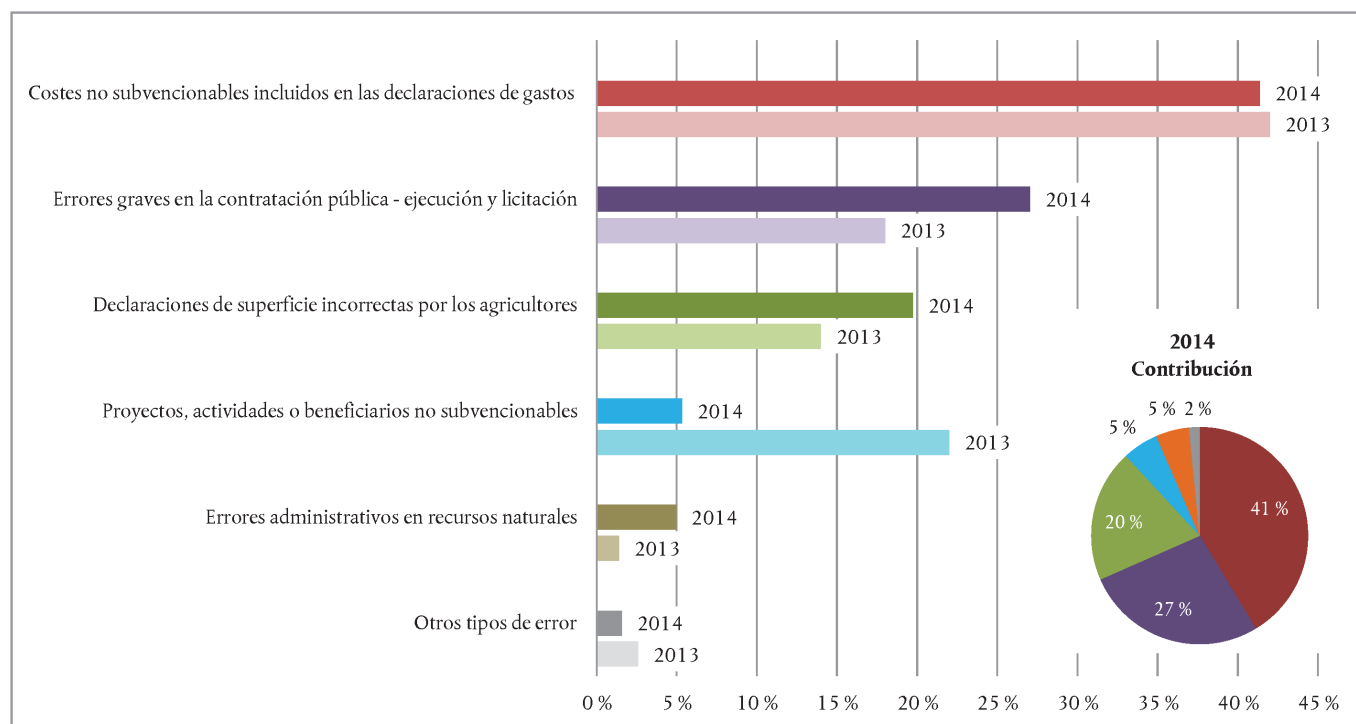
- a) La Comisión también ha detectado problemas similares en el transcurso de sus auditorías. La Comisión ha realizado esfuerzos considerables durante el período de programación 2007-2013 con el fin de determinar las causas profundas de los problemas y aplicar medidas correctoras en caso necesario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

b) En los programas basados en derechos, el nivel estimado de error es del 2,7 % (3,0 % en 2013). Entre los errores habituales en este ámbito destacan:

- declaraciones excesivas de superficie agrícola por los agricultores,
- errores administrativos que afectan a los pagos a los agricultores.

Gráfico 1.5 — Contribución al nivel de error global estimado por tipo



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.19. Para las cifras de 2013 del **gráfico 1.5** se sigue el mismo enfoque que para 2014, es decir, el enfoque descrito en el apartado 1.13.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Existe una estrecha relación entre tipo de gasto y nivel de error

1.20. Hemos analizado la relación entre tipo de gasto y riesgo de error. Una característica del gasto de la UE es la dependencia que el cálculo correcto de los pagos a los beneficiarios de la financiación tenga de la información facilitada por los propios beneficiarios, como en el caso de la categoría más importante de gastos basados en los derechos (las subvenciones basadas en la superficie abonadas a los agricultores). Esta dependencia es particularmente significativa en el ámbito de las actividades reembolsables: los beneficiarios deben acompañar su declaración de documentos que justifiquen que ejercen una actividad subvencionable y que han contraído gastos en virtud de los cuales tienen derecho a reembolso. Esto afecta a todos los modos de gestión ⁽¹⁵⁾.

1.21. El **gráfico 1.6** se basa en todas las pruebas de auditoría del gasto de la UE de los dos últimos años ⁽¹⁶⁾ correspondientes a los informes anuales sobre el presupuesto general y los Fondos Europeos de Desarrollo. Las series de pagos se agrupan según su naturaleza. El tamaño de los círculos representa su ponderación en el gasto global; su posición a lo largo de la línea de 45° indica niveles relativos de errores estimados, y su color muestra si el gasto está basado en derechos o reembolsos.

1.22. Este gráfico incluye tanto elementos de criterio profesional (evaluación de impacto de los sistemas y de los riesgos relacionados con el tipo de operación, véase el **anexo 1.1**, apartado 1), como elementos empíricos (medición de los niveles estimados de error durante un período de dos años). Su objeto es facilitar la información adicional solicitada por las partes interesadas sobre los distintos perfiles de riesgo, y asistir a la Comisión para que tome medidas en aquellos ámbitos donde persistan niveles de error elevados.

1.20. El sistema integrado de gestión y control (SIGC) —que incluye el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP)— contribuye de manera significativa a la prevención de errores y a la reducción del porcentaje de error (véase el apartado 7.32).

Las autoridades nacionales establecen y mantienen el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP). Los pagos a los beneficiarios finales solo son posibles una vez que sus solicitudes han sido cotejadas con la información disponible en el SIP.

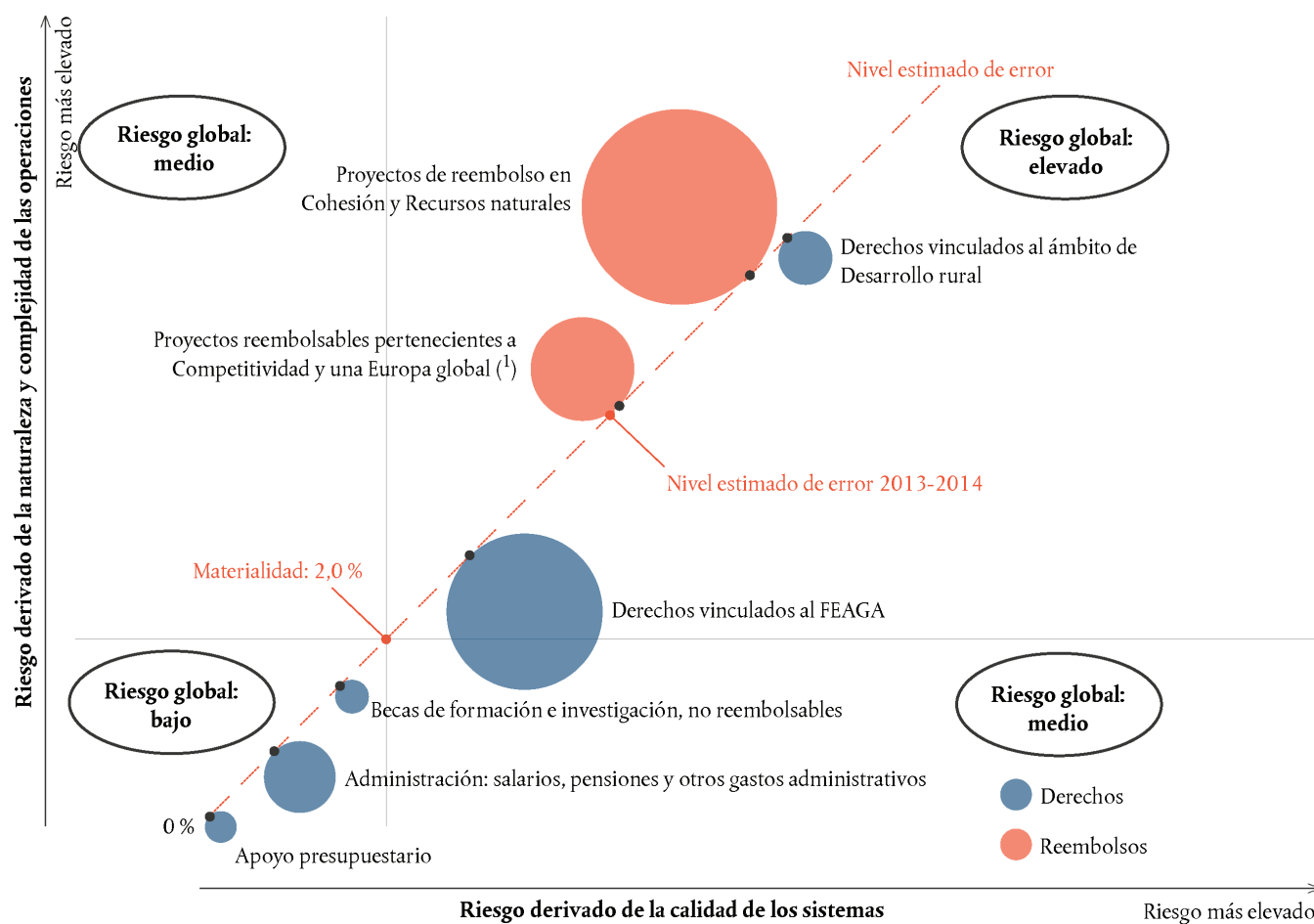
Como resultado del SIP, el nivel de errores de las subvenciones basadas en la superficie es menor que en relación con cualquier otro tipo de subvenciones en régimen de gestión compartida.

La Comisión considera que el recuadro 1.2 y el recuadro 1.3 confirman este punto de vista.

⁽¹⁵⁾ Gestión directa (presupuesto ejecutado directamente por la Comisión Europea), gestión indirecta (ejecución presupuestaria a cargo de países socios no miembros de la UE, organizaciones internacionales, etc.) y gestión compartida (ejecución presupuestaria compartida entre la Comisión y los Estados miembros).

⁽¹⁶⁾ Evaluado siguiendo el mismo enfoque para ambos ejercicios (véanse los apartados 1.13 y 1.14).

Gráfico 1.6 — Relación entre tipo de operación, riesgo y nivel de error estimado en las operaciones de la UE (2013-2014)



⁽¹⁾ El reembolso correspondiente a Una Europa global incluye proyectos de donantes múltiples que en la práctica tienen muchas de las características de los gastos basados en los derechos y están afectados por niveles de error más bajos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los resultados en diferentes ámbitos de gasto reflejan distintos modelos de error

1.23. En «Competencia» (capítulo 5) el nivel de error estimado es del 5,6 %, un incremento con respecto a los resultados equivalentes en 2013 [el 4,0 % ⁽¹⁷⁾]. Muchos de los gastos se efectúan sobre la base del reembolso de costes y los errores en este caso reflejan esencialmente diferentes categorías de gastos no subvencionables (en particular, gastos de personal, otros gastos directos y gastos indirectos).

1.24. En «Cohesión» (capítulo 6) el nivel de error estimado es del 5,7 %, un incremento con respecto a los resultados equivalentes en 2013 [el 5,3 % ⁽¹⁷⁾]. Prácticamente todo el gasto en este ámbito se basa en el reembolso de costes. Entre las principales causas de error figuran las infracciones graves de las normas de contratación pública (alrededor de la mitad del nivel de error estimado), seguidas de los costes no subvencionables en las declaraciones de gastos (más de una cuarta parte del nivel de error estimado). Los errores restantes se deben al incumplimiento de las normas sobre ayudas públicas y a los proyectos no subvencionables.

1.25. En «Recursos naturales» (capítulo 7) el nivel de error estimado es del 3,6 %, lo que representa una disminución con respecto a los resultados equivalentes en 2013 (el 4,4 % ⁽¹⁷⁾). El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) representa más de tres cuartas partes del gasto en este ámbito y está menos afectado por errores que desarrollo rural, donde desde hace tiempo hemos constatado niveles de error elevados, en particular en el gasto organizado sobre la base del reembolso de costes. En conjunto, las declaraciones excesivas de superficie agrícola y número de animales presentadas por los agricultores supusieron alrededor de un tercio del nivel de error estimado, seguidas por los errores referentes a beneficiarios, actividades o gastos no subvencionables (prácticamente una cuarta parte del nivel de error estimado). Los incumplimientos de la condicionalidad (una sexta parte) y los errores administrativos (una sexta parte) constituyen los elementos clave restantes.

1.23. Véanse las respuestas de la Comisión al capítulo 5 del informe anual (apartados 5.6 a 5.17).

1.24. Véanse las respuestas de la Comisión al capítulo 6 del informe anual (apartados 6.23 a 6.45 y apartado 6.76).

1.25. El menor porcentaje de error del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) refleja la eficacia del SIGC, especialmente del SIP, cuando se aplica adecuadamente para la prevención de errores desde el comienzo del proceso. La Comisión considera que el SIGC en su conjunto es un sistema sólido de gestión del gasto de la política agrícola común (PAC).

Véanse también las respuestas en los apartados 1.15 y 1.20, 7.15 a 7.19 y 7.25 a 7.29.

⁽¹⁷⁾ Esta cifra comparativa tiene en cuenta tanto la reclasificación de las líneas presupuestarias para garantizar que los capítulos reflejan las rúbricas del MFP y del enfoque actualizado de los errores de contratación pública. Véase además el **gráfico 1.3**.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.26. En «Una Europa global» (capítulo 8) el nivel de error estimado es del 2,7 %, lo que supone un incremento con respecto a los resultados equivalentes de 2013 [el 2,1 % ⁽¹⁸⁾] ⁽¹⁹⁾. Los costes no subvencionables reembolsados por la Comisión ascienden a más de la mitad del total. Los pagos efectuados que no han dado lugar a la realización de trabajos, la prestación de servicios o la entrega de suministros suponen una cuarta parte del total. La parte restante se debe a la falta de documentos justificativos (alrededor de una décima parte del nivel de error estimado), al cálculo incorrecto de los gastos y al incumplimiento de las normas de contratación pública.

1.27. En «Administración» (capítulo 9) el nivel de error estimado es del 0,5 %, lo cual supone una disminución con respecto a los resultados equivalentes de 2013 [el 1,1 % ⁽¹⁸⁾]. La mayor parte del gasto en este ámbito está destinado a los salarios, pensiones e indemnizaciones abonados por las instituciones y las agencias de la UE. Un reducido número de errores en las indemnizaciones representaba la mayor parte de los errores en este ámbito, que globalmente no son materiales.

1.28. Como explicamos en la introducción general, no presentamos un capítulo específico para el gasto no incluido en las rúbricas 1-2 y 4-5 del MFP. El gasto restante, por valor de 2 100 millones de euros (el 1,5 % del gasto objeto de nuestra fiscalización) se notifica por tanto en el presente capítulo ⁽²⁰⁾. Del total de 2 100 millones de euros, 500 millones de euros representan el gasto ocasionado por diez agencias objeto de nuestros informes anuales específicos ⁽²¹⁾. Los principales errores identificados en este ámbito consistían en el reembolso de gastos no subvencionables (véase el recuadro 1.1).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.26. Véanse las respuestas de la Comisión al capítulo 8 del informe anual (apartados 8.11 a 8.15).

1.27. Véanse las respuestas de la Comisión al capítulo 9 del informe anual (apartados 9.13 a 9.17).

⁽¹⁸⁾ Esta cifra comparativa tiene en cuenta tanto la reclasificación de las líneas presupuestarias para garantizar que los capítulos reflejan las rúbricas del MFP y del enfoque actualizado de los errores de contratación pública. Véase además el **gráfico 1.3**.

⁽¹⁹⁾ La mayor parte del gasto correspondiente al capítulo Relaciones exteriores, ayuda y ampliación de 2013 permanecieron en el capítulo equivalente para la rúbrica del MFP Una Europa global, mientras que una pequeña cantidad se transfirió al capítulo Cohesión económica, social y territorial, véase también el **gráfico 1.3**.

⁽²⁰⁾ Véase la nota a pie de página 1 del **cuadro 1.1**.

⁽²¹⁾ Organismo Europeo de Cooperación Judicial, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores, Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia, Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Escuela Europea de Policía, Oficina Europea de Policía, Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.1 — Ejemplo de errores en los costes reembolsados en un proyecto de la rúbrica 3 «Seguridad y Ciudadanía» del MFP

Seleccionamos un pago efectuado por la Comisión a un beneficiario que ejercía de coordinador en un proyecto participativo en el marco del programa Derechos fundamentales y ciudadanía.

El beneficiario, un organismo público, asignó a tiempo parcial al proyecto a dos agentes permanentes (funcionarios), e imputó parte de sus sueldos en la declaración de gastos del proyecto. Los agentes en comisión de servicio deben representar costes adicionales, que solo pueden justificarse si los costes efectivamente se originan de la contratación de otros agentes para sustituir a los funcionarios en sus actividades habituales. Dado que el beneficiario no asignó ningún sustituto para los funcionarios, estos costes no son subvencionables.

En total, los costes no subvencionables declarados por el beneficiario ascendieron a 58 000 euros de los costes totales declarados de 237 000 euros.

Detectamos costes no subvencionables reembolsados por la Comisión en ocho de los veinticinco proyectos de la muestra correspondientes a la rúbrica 3 del MFP.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 1.1 — Ejemplo de errores en los costes reembolsados en un proyecto de la rúbrica 3 «Seguridad y Ciudadanía» del MFP

La Comisión era plenamente consciente de las dificultades encontradas por los organismos públicos para cumplir la norma de elegibilidad aplicable a los costes de personal de los organismos públicos (contratos de personal de reemplazo de los funcionarios en sus actividades habituales). Por esta razón, desde 2011 en adelante, la Comisión modificó las normas de elegibilidad aplicables al personal de los organismos públicos, haciendo uso de la flexibilidad facilitada en este sentido por las normas de desarrollo del Reglamento Financiero. Por tanto, los costes no elegibles detectados por el Tribunal en la subvención mencionada (costes de personal en relación con personal de organismos públicos sin asignación de reemplazo) serían considerados elegibles en la actualidad.

1.29. El nivel de error estimado que afecta en conjunto a los gastos de gestión compartida asciende al 4,6 % [4,9 % en 2013 ⁽²²⁾] y en las restantes formas de gastos operativos ⁽²³⁾ es del 4,6 % 3,7 % en 2013 ⁽²²⁾]. El nivel de error estimado para los gastos administrativos es del 0,5 % [1,0 % en 2013 ⁽²²⁾].

⁽²²⁾ Este comparador tiene en cuenta el enfoque actualizado de los errores de contratación pública. Véanse además los apartados 1.13 y 1.14.

⁽²³⁾ Principalmente los gastos cubiertos por los capítulos 7 y 8, que también abarcan parte de los gastos recogidos en los capítulos 5 y 6. El error extrapolado para los gastos en gestión compartida se basa en el examen de 687 operaciones (extraídas de una población de 113 000 millones de euros), mientras que la extrapolación en otras formas de gastos operativos se basa en el examen de 497 operaciones (extraídas de una población de 23 000 millones de euros).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Existen muchos tipos de medidas correctoras con diferente impacto

1.30. Nuestro examen de los «errores y correcciones» pretende arrojar luz sobre los complejos mecanismos que rigen la aplicación y el registro de las medidas correctoras, así como explicar las distintas repercusiones que estos mecanismos pueden tener en nuestro trabajo de auditoría. En algunos ámbitos de gasto, la Comisión dispondrá de nuevos instrumentos cuando deban efectuarse gastos para el nuevo período de programación.

Medidas correctoras

1.31. Tenemos en cuenta las medidas correctoras aplicadas por los Estados miembros y la Comisión antes del pago o de nuestro examen. Además, tomamos nota de las correcciones efectuadas tras la notificación de nuestra auditoría, pero no podemos reducir la estimación del error cuando la propia auditoría fomenta la adopción de medidas correctoras⁽²⁴⁾. Comprobamos la aplicación de estas correcciones (que consisten en recuperaciones procedentes de los beneficiarios y correcciones en los proyectos) y, en su caso, ajustamos la cuantificación del error. Sin embargo, el impacto de las medidas correctoras varía significativamente en función del ámbito de gasto, y de la medida correctora de que se trate.

1.32. En veinticuatro operaciones de la muestra de 2014, la Comisión y las autoridades de los Estados miembros aplicaron medidas correctoras que afectaban directamente a la operación y eran pertinentes para nuestros cálculos. Estas medidas correctoras redujeron nuestro nivel estimado de error en 1,1 puntos porcentuales (1,6 puntos porcentuales en 2013), lo cual equivale a unos 1 600 millones de euros. Los cambios en el número de operaciones afectadas y en el impacto de nuestro nivel estimado de error no indican que estas medidas correctoras hayan sido más o menos eficaces; en realidad, dado que estas medidas atañen a una parte relativamente reducida de nuestra muestra, se prevé una fluctuación de un ejercicio a otro.

1.30. La Comisión considera que el porcentaje de error representativo anual del Tribunal deberá considerarse en el contexto de la capacidad correctora de la Comisión, tal como se presenta en los diversos informes anuales de actividad y en el informe de síntesis. En el Reglamento Financiero se exige que se preste debida consideración a los riesgos que afectan a la legalidad y la regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los sistemas de control y las características de los pagos de que se trate.

1.31. Respuesta conjunta a los apartados 1.31 y 1.32

En el informe de síntesis de 2014 [COM(2015) 279 final], la Comisión estimó el futuro impacto de los mecanismos correctores en 2 700 millones de euros, lo que representa el 1,9 % de los pagos efectuados con cargo al presupuesto de la UE.

Véase el desglose de las cifras por ámbito político en el cuadro 1 del informe de síntesis.

La Comisión subraya que todos los tipos de recuperaciones y correcciones financieras excluyen el gasto contrario a Derecho de los reembolsos con cargo al presupuesto de la UE (véase la nota 6 de las cuentas).

⁽²⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.19 a 1.37.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Existe una amplia gama de medidas correctoras

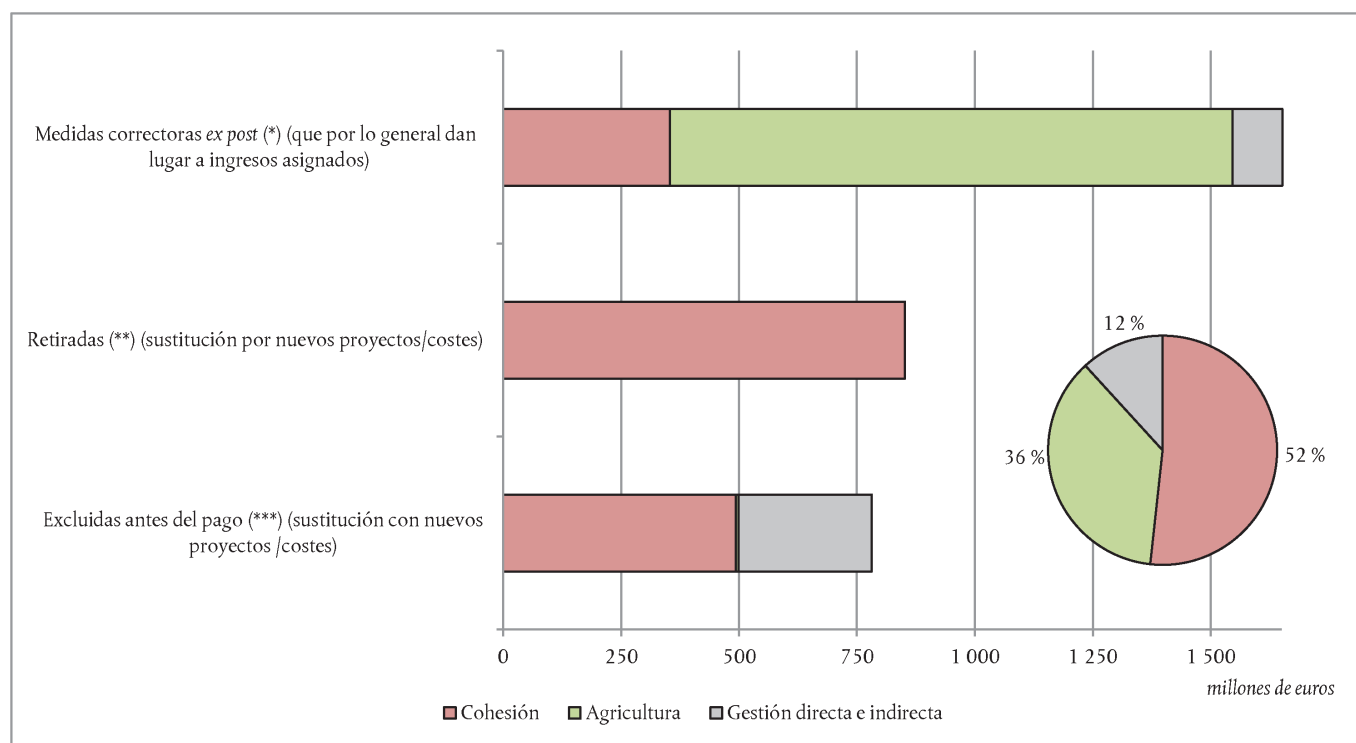
1.33. La Comisión utiliza los términos «correcciones financieras» y «recuperaciones» para designar un amplio abanico de medidas correctoras que se aplican antes y después de efectuar el gasto (o se proceda a su reembolso).

1.34. La nota 6.2.2 a las cuentas indica un total para las medidas correctoras aplicadas en 2014 de 3 295 millones de euros. El **gráfico 1.7** muestra nuestra clasificación de los importes de correcciones efectuadas en distintas etapas del ciclo de gasto. Una cuarta parte del total de medidas correctoras aplicadas en 2014 representa las correcciones y recuperaciones «en el origen» (antes de que la Comisión efectuara el pago correspondiente) ⁽²⁵⁾. Otra cuarta parte consiste en la retirada y sustitución de los proyectos de cohesión (durante la ejecución o al cierre de los programas operativos).

1.33. La Comisión considera que los términos «correcciones financieras» y «recuperaciones» se utilizan de conformidad con el marco jurídico definido en el Reglamento Financiero y la legislación sectorial correspondiente. Puede consultarse información más detallada sobre los diferentes mecanismos preventivos y correctores previstos en la legislación aplicable en la nota 6 de las cuentas anuales de la UE y en la comunicación sobre la protección del presupuesto de la UE.

⁽²⁵⁾ En el caso del FEDER y del Fondo de Cohesión, las correcciones «en el origen» comunicadas como ejecutadas en 2014 ascienden a 430 millones de euros. De estas, un 75 % ya había sido ejecutado en años anteriores.

Gráfico 1.7 — Clasificación de las medidas correctoras aplicadas en 2014



(*) Decisiones de la Comisión (principalmente decisiones de conformidad en agricultura) y recuperaciones obtenidas de los beneficiarios.

(**) Reducción de costes reembolsados e introducción de nuevos proyectos/costes durante la ejecución de los programas y al cierre.

(***) Correcciones antes del pago, correcciones al cierre que dan lugar a liberaciones, importes no admisibles y notas de crédito en gestión directa e indirecta (registrados como «recuperaciones» en la nota 6).

Fuente: Nota 6 a las cuentas consolidadas de 2014 de la UE y datos subyacentes. En Cohesión, la clasificación de los importes entre «excluidos antes del pago» y «retirados» se basa en un análisis de las correcciones significativas durante el período.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.35. La medida correctora tratada en esta sección del Informe Anual abarca también el trabajo de las autoridades de los Estados miembros y las recuperaciones de las autoridades nacionales y la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Una parte significativa del impacto de las medidas correctoras puede constatarse cuando la Comisión acepta el gasto

1.36. Todos los reglamentos sectoriales pertinentes en gestión compartida prevén normas sobre los controles de primer nivel o sobre las reducciones de los importes declarados por los beneficiarios finales aplicadas por las autoridades nacionales antes de la certificación del gasto. Asimismo, en ocasiones, las autoridades nacionales acuerdan reducir o eliminar algunos costes mantenidos de las declaraciones debido a errores con un impacto a largo plazo (como los pagos que se siguen abonando con arreglo a un contrato afectado por un error de contratación pública). Estos ajustes pueden tener un impacto identificable en el nivel de reembolso solicitado para los distintos proyectos, o en la subvención abonada a los diferentes agricultores, permitiendo así que la corrección reduzca nuestro nivel de error estimado.

1.37. Tanto en gestión directa como indirecta, las «recuperaciones» registradas por la Comisión incluyen deducciones de importes no subvencionables de las declaraciones de gastos antes de la autorización de pago. La subvencionabilidad de los importes se establece mediante comprobaciones de la documentación disponible, o se basa en los resultados de los controles llevados a cabo (véase también el **gráfico 1.7**). Estos también nos permiten reducir nuestro nivel de error estimado.

Las decisiones de conformidad dan lugar a ingresos afectados que permiten financiar el gasto agrícola

1.38. Las decisiones de conformidad («correcciones financieras» en agricultura) a menudo se realizan a tanto alzado. En general obedecen a insuficiencias en los sistemas más que a errores que afecten a los beneficiarios finales, y rara vez dan lugar a recuperaciones a cargo de los agricultores afectados. Estas medidas correctoras constituyen un incentivo para que los Estados miembros mejoren sus sistemas de gestión y control, y contribuyen a la legalidad y regularidad de las operaciones de los beneficiarios finales cuando tienen como efecto mejoras continuadas en las declaraciones aceptadas por los organismos pagadores (véanse los recuadros 1.2 y 1.3).

1.37. Los servicios de la Comisión efectúan recuperaciones también «en origen», deduciendo el gasto no elegible (que haya sido detectado en declaraciones de gastos previas o actuales) de los pagos abonados.

1.38. Las correcciones financieras efectuadas por la Comisión en relación con el gasto en agricultura tienen el objetivo de proteger el presupuesto de la UE y se imponen a los Estados miembros.

No conducen directamente a recuperaciones procedentes de los agricultores porque la Comisión no paga directamente a los beneficiarios finales sino que reembolsa los pagos realizados por los Estados miembros a los agricultores. No obstante, cuando tales pagos irregulares sean identificables a raíz del procedimiento de liquidación de conformidad, la Comisión espera que los Estados miembros garanticen el seguimiento mediante acciones de recuperación ante los beneficiarios. Véase la respuesta del recuadro 1.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.39. Los organismos pagadores aplican las decisiones de conformidad reduciendo las futuras solicitudes de reembolso por la Comisión en el caso de los pagos a los agricultores. La Comisión registra el importe total abonado a los agricultores como gasto (es decir, la corrección no reduce el importe de los pagos registrados). En vez de ello, las cuentas registran la diferencia entre los pagos efectuados a los agricultores y los importes reembolsados a los organismos pagadores como ingresos afectados disponibles para financiar el gasto agrícola⁽²⁶⁾.

Más de dos terceras partes de las «correcciones financieras» registradas en el ámbito de cohesión en 2014 consisten en la sustitución por un nuevo gasto...

1.40. En cohesión, las «correcciones financieras» corresponden, en más de dos terceras partes del total registrado, a casos en los que las autoridades de los Estados miembros retiran los gastos declarados y los sustituyen por otros nuevos. En algunos casos de «retirada» no se ha determinado como retirado ningún proyecto específico, sino que los Estados miembros declaran proyectos adicionales y por lo tanto obtienen efectivamente un porcentaje de cofinanciación menor. Las retiradas solo son eficaces como mecanismo corrector cuando el propio gasto de sustitución está exento de error material.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.40. La Comisión considera que todas las correcciones financieras, incluidas aquellas en las que se permite a los Estados miembros introducir nuevos proyectos y nuevos gastos para reutilizar las cantidades corregidas, protegen el presupuesto de la UE del gasto incurrido contrario a Derecho y tienen un efecto incentivador para que los Estados miembros lo recuperen de los beneficiarios (contribuyendo, de este modo, a la mejora de los sistemas de gestión y control). No obstante, el efecto disuasorio de las correcciones financieras netas, por el cual los Estados miembros no pueden reutilizar las cantidades corregidas y recuperadas y, por tanto, pierden los fondos, es sin duda mayor.

⁽²⁶⁾ Por ejemplo, si un organismo pagador agrícola está sujeto a una corrección financiera del 5 % y efectúa pagos a los agricultores de 100 millones de euros, la Comisión le reembolsará 95 millones de euros, pero esta registrará gastos por valor de 100 millones de euros compensados por ingresos afectados de 5 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

... y las correcciones netas son menos habituales

1.41. Cuando la sustitución no es posible, las correcciones suponen para el Estado miembro afectado una pérdida de fondos de la UE ⁽²⁷⁾. Esto es relativamente poco común y puede ocurrir cuando los Estados miembros no pueden presentar suficientes gastos subvencionables y cuando la sustitución ya no es posible ⁽²⁸⁾ o no se ha autorizado ⁽²⁹⁾. La Comisión espera que las modificaciones en la legislación harán que las correcciones netas sean más comunes en el futuro.

1.41. Siguiendo el ejemplo del área de agricultura, el legislador ha decidido que debe aplicarse un mecanismo similar de correcciones financieras netas a la política de cohesión en el período de programación 2014-2020. Esto introduce un incentivo adicional para que los Estados miembros impidan o detecten y aborden deficiencias graves en los sistemas de gestión y control antes de presentar las cuentas anuales a la Comisión. En caso contrario, si la Comisión o el Tribunal detectan todavía deficiencias graves una vez que se han presentado las cuentas anuales, la Comisión debe aplicar correcciones netas en los términos estipulados en la normativa pertinente, lo que significa que el Estado miembro pierde los fondos.

Además, la Comisión considera que, en el marco de la gestión compartida, todas las recuperaciones y correcciones financieras tienen un impacto negativo en los presupuestos nacionales independientemente de su método de aplicación. Con el fin de no perder la financiación de la UE, el Estado miembro debe sustituir el gasto no elegible por operaciones subvencionables adicionales.

Esto significa que el Estado miembro asume, con cargo al presupuesto nacional, las consecuencias financieras de la pérdida de cofinanciación de la UE del gasto considerado no subvencionable, a menos que recupere los importes de los beneficiarios individuales.

⁽²⁷⁾ Como una reducción en los pagos o como una vuelta de flujos de tesorería al presupuesto de la UE. Este último caso da lugar a ingresos afectados (véase el **gráfico 2.2**).

⁽²⁸⁾ Después del cierre de los programas.

⁽²⁹⁾ En caso de desacuerdo de los Estados miembros con la Comisión [véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 1.25, letra b)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión y los Estados miembros recurrieron a todas estas formas de medidas correctoras en 2014

1.42. Los recuadros 1.2 a 1.4 ilustran distintos tipos de medidas correctoras y su impacto:

Recuadro 1.2 — Ejemplo de mejora en los sistemas de gestión y control — Grecia: Saneamiento del SIP

La Comisión tomó medidas para insistir en la mejora del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP) en el que se basan pagos agrícolas como el régimen de pago único (RPU, el mayor régimen individual de gasto de la UE). Este proceso ha tenido varias etapas, y como consecuencia del mismo los pastos permanentes «admisibles» en el SIP de Grecia pasaron de 3,6 millones de hectáreas en 2012 a 1,5 millones de hectáreas en octubre de 2014. Las declaraciones irregulares de «pastos permanentes» que no pueden optar al apoyo de la UE han sido un factor clave de nuestro nivel de error estimado en «Recursos naturales» durante varios ejercicios.

Tuvimos en cuenta el impacto de las correcciones que afectan a los pagos individuales a los beneficiarios finales de la muestra tanto en el caso del FEAGA como del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Otra repercusión fue que el organismo pagador rechazó muchas declaraciones no subvencionables y las eliminó del gasto del que extrajimos nuestra muestra.

Recuadro 1.2 — Ejemplo de mejora en los sistemas de gestión y control — Grecia: Saneamiento del SIP

El Tribunal ofrece otros ejemplos del impacto positivo de los planes de acción en el capítulo 7. Los planes de acción se aplican cada vez que se considera necesario y la Comisión supervisa exhaustivamente su aplicación e informa sobre las medidas correctoras adoptadas en el informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

El SIGC impide que los beneficiarios reclamen parcelas agrarias que no existen o que no cumplen los criterios de elegibilidad, o parcelas que ya han sido reclamadas por otro beneficiario. Cuando se aplica de manera correcta, resulta una herramienta muy eficaz para reducir los errores. Abarca el 75 % del gasto de la PAC. Los porcentajes de error en relación con las ayudas por superficie son menores que en relación con otras medidas, tal como se muestra en el informe anual de actividad de 2014 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.3 — Ejemplo de correcciones resultantes de los procedimientos de liquidación de conformidad⁽³⁰⁾ — Decisión de conformidad n° 47 y su impacto en los agricultores franceses

En 2014, Francia aceptó una corrección de 1 100 millones de euros (984 millones de euros para el FEAGA y 94 millones de euros para el Feader)⁽³¹⁾. Las autoridades nacionales anunciaron que no tendría ningún impacto en los agricultores y que el importe correría a cargo del presupuesto nacional. Como declaramos en informes anuales anteriores, estas prácticas no constituyen un incentivo para que los beneficiarios eliminen los errores⁽³²⁾.

Los principales motivos de corrección eran las insuficiencias en el SIP-SIG (695 millones de euros) y la superación del límite máximo de los derechos que ha dado lugar a un pago excesivo para los agricultores (141 millones de euros). De menor importancia eran los incumplimientos del requisito de condicionalidad relativo a la oportuna notificación de los movimientos de los animales (123 millones de euros). Todos los motivos citados se refieren a pagos efectuados entre 2009 y 2013. En 2014 no se aplicó ninguna corrección, y los incumplimientos del límite máximo de derechos y las superficies no subvencionables registradas en el SIP en Francia contribuyeron con 0,3 puntos porcentuales a nuestro nivel de error estimado en el ámbito de «Recursos naturales» para el presente ejercicio.

Recuadro 1.4 — Ejemplo de correcciones resultantes en un gasto suplementario: FSE en Rumanía

En nuestros informes anuales relativos a 2012 y a 2013 hicimos referencia a las correcciones en Rumanía. En 2013, al igual que en 2014, pudimos reducir nuestra estimación del error en varios proyectos del Fondo Social Europeo (FSE) en este país porque las autoridades nacionales habían determinado el impacto en los proyectos. Siguen existiendo errores en algunos proyectos que examinamos que fueron ocasionados por problemas no abarcados por las correcciones. En su informe anual de actividad de 2014, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión afirma que continúa el seguimiento de la ejecución del plan de acción acordado. Las correcciones financieras efectuadas no significan necesariamente que Rumanía recibirá menos financiación de la UE, porque los Estados miembros tienen la opción de declarar un importe de gasto mayor⁽³³⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 1.3 — Ejemplo de correcciones resultantes de los procedimientos de liquidación de conformidad — Decisión de conformidad n° 47 y su impacto en los agricultores franceses

En el marco de la gestión compartida, los Estados miembros son responsables de garantizar que los sistemas de control funcionen adecuadamente. La corrección financiera de 1 100 millones de euros será reembolsada al presupuesto de la UE en tres plazos anuales (2015, 2016 y 2017).

La Comisión desea subrayar que, debido a la naturaleza del procedimiento de liquidación de conformidad —aplicado ex post, después de la liquidación de las cuentas anuales y después de la fase contradictoria en la que se permite al Estado miembro concernido presentar sus propios argumentos y cálculos—, es muy poco frecuente que una corrección financiera pueda adoptarse en el año siguiente al del gasto en cuestión. Un procedimiento de liquidación de conformidad continuo protegerá el presupuesto de la UE durante 2014.

⁽³⁰⁾ Procedimiento plurianual que permite la recuperación de cantidades abonadas a los Estados miembros si estos pagos se efectuaron incumpliendo la normativa de la UE o si existen insuficiencias en los sistemas de gestión y control del Estado miembro. Véase asimismo el apartado 7.59.

⁽³¹⁾ Francia ha presentado posteriormente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra la decisión por la que se impone la corrección financiera.

⁽³²⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.26 y 1.32.

⁽³³⁾ Ello reduciría de forma eficaz el porcentaje de cofinanciación de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En la información facilitada por la Comisión sobre medidas correctoras no siempre se cuantifica su impacto variable...

1.43. La nota 6 a las cuentas representa en gran medida la presentación voluntaria de información que no es exigida por las normas contables. Una parte significativa de esta información no se extrae de los sistemas contables. La nota describe, pero no siempre cuantifica, el impacto variable de los diferentes ajustes correctores en el presupuesto de la UE.

... y otras mejoras permitirían un mejor análisis

1.44. La capacidad de la Comisión de mejorar la calidad del gasto no depende simplemente de los importes de que se trate, sino de su impacto. Una evaluación rigurosa del impacto de las medidas correctoras exige una información más adecuada sobre el tipo de error corregido y la forma de proceder a las correcciones⁽³⁴⁾. Cuando las direcciones generales competentes de la Comisión evalúan el impacto de sus medidas correctoras efectúan los ajustes necesarios a las cifras extraídas de la nota 6 (véase el apartado 1.55).

El informe de síntesis de la Comisión confirma el impacto material de error en las operaciones

1.45. Cada dirección general de la Comisión elabora un informe anual de actividad, que comprende:

- una relación del logro de los objetivos fundamentales de las políticas (abordados en el capítulo 3),
- un informe de gestión del director general al colegio de comisarios,
- una declaración en la que el director general proporciona garantías de que la información financiera es adecuadamente presentada en el informe y de que las operaciones bajo su responsabilidad son legales y regulares.

1.43. El legislador proporcionó a la Comisión el mecanismo de corrección financiera con el fin de asegurarse de que el gasto incurrido contrario a Derecho no se financia con cargo al presupuesto de la UE. Dichas correcciones financieras están principalmente asociadas a las deficiencias de los sistemas que conducen a un riesgo de error. La detección y recuperación de cantidades irregulares de los beneficiarios es responsabilidad de los Estados miembros y no de la Comisión. Si no se llevan a cabo, los fondos de la UE se sustituyen con fondos nacionales, puesto que son los presupuestos nacionales los que deben soportar la carga de las correcciones financieras.

1.44. Una serie de servicios han realizado los ajustes necesarios de las cifras relativas a la protección del presupuesto de la UE incluidas en la nota 6 con el fin de proporcionar una estimación de las futuras correcciones en vista de sus circunstancias específicas.

⁽³⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 1.13 a 1.15.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.46. El informe de síntesis resume esta información y especifica que, al adoptarlo, la Comisión asume la responsabilidad política global de su gestión del presupuesto de la UE.

1.47. Esta sección presenta los resultados de nuestro análisis de los informes anuales de actividad de las direcciones generales y el informe de síntesis de la Comisión ⁽³⁵⁾. Se centra en la coherencia y adecuación de las estimaciones de la Comisión sobre:

- el nivel de error presente cuando la Comisión reembolsa los costes o liquida su propio gasto (la Comisión lo denomina «importe de riesgo»),
- la medida en que los errores son objeto de correcciones posteriores [la Comisión lo denomina «capacidad correctora» o «correcciones futuras estimadas» ⁽³⁶⁾].

Los directores generales informan anualmente sobre la regularidad

1.48. Cuando los directores generales no pueden dar garantías sobre una parte significativa del gasto, formulan reservas (véase el recuadro 1.5) en los casos en que:

- se haya producido un hecho con graves implicaciones para la reputación de la Comisión,
- la incidencia de los niveles de error estimados, una vez deducidas las correcciones financieras y las recuperaciones efectuadas, siga siendo significativa.

⁽³⁵⁾ El informe de síntesis y los informes anuales de actividad de la Comisión pueden consultarse en el sitio web de esta; informe de síntesis: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm; informes anuales de actividad: http://ec.europa.eu/atwork/syntesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Véanse las notas a pie de página 10 y 13, p. 12, del informe de síntesis.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.5 — Reservas en los informes anuales de actividad de 2014

Los directores generales formularon un total de veinte reservas cuantificadas en 2014 frente a las diecisiete de 2013. Este incremento en el número global de reservas se debe a:

- tres nuevas reservas formuladas por los directores generales de la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías⁽³⁷⁾, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación⁽³⁸⁾⁽³⁹⁾ y el jefe del Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI)⁽⁴⁰⁾,
- una reserva recurrente se ha dividido en dos⁽⁴¹⁾;
- se ha suprimido una reserva⁽⁴²⁾.

El importe del gasto objeto de una reserva disminuyó, pasando de 2 400 millones de euros en 2013 a 2 300 millones de euros en 2014⁽⁴³⁾.

1.49. En su resolución sobre la aprobación de la gestión correspondiente a 2013⁽⁴⁴⁾, el Parlamento Europeo pidió a la Comisión que «clarificara el cálculo de los importes de riesgo» y «explicara el impacto estimado de los mecanismos correctores».

⁽³⁷⁾ Reserva con respecto al Programa de Apoyo a la Política en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PAP-TIC) del Programa marco para la competitividad y la innovación (CIP), debido a un porcentaje de error residual superior al 2 % (el 2,94 %).

⁽³⁸⁾ Reserva con respecto a la gestión indirecta por los países beneficiarios debido a un porcentaje de error residual superior al 2 % (el 2,67 %).

⁽³⁹⁾ Los problemas señalados en el Informe Anual relativo al ejercicio 2013 dieron lugar a una nueva reserva de reputación en la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (antigua Dirección General de Ampliación), véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 7.16.

⁽⁴⁰⁾ Reserva con respecto al gasto de la política exterior y de seguridad común (PESC) debido a un porcentaje de error residual superior al 2 % (el 2,13 %).

⁽⁴¹⁾ La Dirección General de Política Regional y Urbana dividió su reserva recurrente sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)/el Fondo de Cohesión (FC)/Instrumento de Preadhesión (IPA), en dos: una relativa al FEDER/FC y otra al IPA.

⁽⁴²⁾ La Dirección General de Salud y Seguridad Alimentaria suprimió su reserva relativa a los programas de erradicación de enfermedades animales y seguimiento en el ámbito de la política de alimentos y piensos.

⁽⁴³⁾ Véase el anexo 2 del informe de síntesis.

⁽⁴⁴⁾ Informe sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea correspondiente al ejercicio 2013, sección III — Comisión y agencias ejecutivas 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.50. Para satisfacer esta petición de la autoridad de aprobación de la gestión, en 2014 la Comisión prosiguió la elaboración de las directrices internas ⁽⁴⁵⁾ sobre la presentación de información en los informes anuales de actividad y solicitó a los directores generales que presentasen un «porcentaje medio de error detectado» ⁽⁴⁶⁾. La aplicación de este porcentaje de error a los pagos totales del ejercicio da lugar al cálculo del «importe de riesgo» ⁽⁴⁷⁾. El informe de síntesis presenta esta cifra junto con la estimación de la capacidad correctora futura de los controles *ex post* de la Comisión.

La Comisión reconoce que el gasto está afectado por un nivel material de error...

1.51. En el informe de síntesis de 2014, la Comisión sitúa el «importe de riesgo» entre 3 700 y 5 000 millones de euros, lo cual representa entre el 2,6 % y el 3,5 % de los pagos de 2014 abarcados por el informe de síntesis ⁽⁴⁸⁾. Estas cifras reflejan que el gasto global está afectado por un nivel material de error.

... pero hace referencia al impacto estimado de las futuras correcciones.

1.52. El informe de síntesis de 2014 facilita una previsión del importe agregado de las correcciones futuras estimadas (o capacidad correctora). Basándose en las correcciones registradas durante los seis últimos años ⁽⁴⁹⁾, la Comisión estima que, en los próximos años, detectará y corregirá errores por un total de aproximadamente 2 700 millones de euros ⁽⁵⁰⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.50. *La estimación de un «porcentaje medio de error detectado» representa un nuevo concepto con una finalidad diferente, a saber, permitir que los ordenadores delegados incluyan en sus informes anuales de actividad de 2014, por primera vez, su mejor estimación de la cantidad global en riesgo en relación con el presupuesto íntegro bajo su responsabilidad. En años anteriores, esto se hizo solo en relación con la parte del gasto sujeto a reservas.*

1.51. *La Comisión reconoce que «el gasto está afectado por un nivel material de error» cada vez que el director-general introduce una reserva financiera.*

1.52. *En el informe de síntesis de 2014, la Comisión afirma que continuará llevando a cabo controles correctores y proporciona su mejor estimación de las cantidades corregidas, basándose en resultados anteriores durante un período suficientemente largo para atenuar los efectos cíclicos. Esto tiene como finalidad el cumplimiento de la solicitud, por parte de la autoridad encargada de aprobar la gestión presupuestaria, de explicar el impacto estimado de los mecanismos correctores.*

⁽⁴⁵⁾ Instrucciones permanentes para los informes anuales de actividad correspondientes a 2014 [SEC(2014) 553].

⁽⁴⁶⁾ Se trata del porcentaje de error detectado o estimado cuando se efectuaron los pagos (no el porcentaje de error residual), es decir, sin un ajuste para los errores corregidos *ex post*. El porcentaje de error se calcula a partir de una base ponderada para la Dirección General en su conjunto.

⁽⁴⁷⁾ El importe de riesgo es el valor asociado con la parte del gasto que no se estima plenamente conforme a las exigencias reglamentarias y contractuales tras la aplicación de todos los controles destinados a mitigar los riesgos de conformidad. En caso de que no se disponga de un porcentaje de error específico para algunas categorías de gastos o sistemas de control, la media del porcentaje de error y el importe de riesgo se presentarán como una gama, considerando que el porcentaje de error para las categorías de gastos o los sistemas de control de que se trata oscila entre el 0 % y el 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Véase el cuadro 1 del informe de síntesis.

⁽⁴⁹⁾ Véase además el apartado 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Véase la sección 2.4, p. 13, del informe de síntesis.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Sin embargo, algunos problemas de exactitud y coherencia afectan a estas cifras

Las direcciones generales que administran fondos en gestión compartida ajustaron los datos facilitados por las autoridades nacionales

1.53. En más de tres cuartas partes del gasto de 2014 (rúbricas 1b y 2 del MFP), las direcciones generales basan sus estimaciones de los importes de riesgo en datos facilitados por las autoridades nacionales. Sin embargo, a raíz de que la Comisión señalara en su informe de síntesis que la fiabilidad de los informes de control de los Estados miembros sigue constituyendo un reto ⁽⁵¹⁾, las direcciones generales empezaron a aplicar ajustes significativos a los porcentajes de error notificados ⁽⁵²⁾. Si bien estos ajustes son necesarios, la Comisión no presenta un resumen de su propio trabajo (en el que basa el ajuste).

La mayor parte de las direcciones generales que administran fondos en gestión directa e indirecta aplicaron la nueva metodología para la estimación de los importes de riesgo de forma coherente

1.54. Independientemente del régimen de gestión directa o indirecta, la mayor parte de los directores generales aplicaron la nueva metodología. Sin embargo, a efectos del informe de síntesis, la Comisión incrementó el importe de riesgo estimado para la DG Cooperación Internacional y Desarrollo en alrededor de 60 millones de euros ⁽⁵³⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.53. Existen problemas de exactitud a escala de los Estados miembros. Por tanto, la Comisión adoptó medidas para mejorar la exactitud y, en caso necesario, ajustó las cifras utilizando criterios razonables y prudentes. Como consecuencia de lo anterior, mejoró la calidad de las estimaciones.

Cada informe anual de actividad en cuestión incluye a) una descripción del proceso de escrutinio y validación o ajuste de la información comunicada por los Estados miembros; b) un cuadro resumen en el que se describen los efectos del ajuste por Estado miembro, y c) a partir de este año, datos detallados sobre cada programa operativo u organismo liquidador en relación con todas las DG concernidas.

1.54. Aunque la DG de Cooperación Internacional y Desarrollo sugirió una cantidad neta en su informe anual de actividad, también especificó debidamente que más de la mitad de sus correcciones habituales estarían relacionadas con acciones de intervención anteriores a los pagos. Por tanto, la cifra de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo en el informe de síntesis ha sido ajustada para anular dicho efecto de compensación.

⁽⁵¹⁾ Véase la sección 2.3, p. 9, del informe de síntesis.

⁽⁵²⁾ En cohesión, para el FEDER/FC el porcentaje medio de error se ha ajustado del 1,8 % notificado por las autoridades de auditoría al 2,6 %, y para el FSE del 1,9 % al 2,8 %. En agricultura, los porcentajes de error comunicados por los organismos pagadores se han ajustado del 0,55 % al 2,54 % en el caso de los pagos directos y del 1,52 % al 5,09 % en el desarrollo rural.

⁽⁵³⁾ Este ajuste está vinculado a la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo. La Comisión efectuó los ajustes correspondientes a la estimación de la futura capacidad correctora.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión mejoró el cálculo de la capacidad correctora

1.55. La DG Presupuestos facilitó a los directores generales el importe medio de las recuperaciones y correcciones financieras de sus servicios desde 2009 a partir de la información registrada en la nota 6 de las cuentas (véanse los apartados 1.8 y 1.44). Varios directores generales ajustaron estas cifras a fin de tener en cuenta los problemas de coherencia que afectan a los datos brutos. Se procedió a los ajustes clave siguientes:

- eliminación de correcciones *ex ante* o «en el origen» que no eran pertinentes para la corrección de los pagos efectuados (véase el **gráfico 1.7**) (Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, la DG Asuntos Marítimos y Pesca, la DG Política Regional y Urbana y la DG Salud y Seguridad Alimentaria) ⁽⁵⁴⁾,
- eliminación de correcciones para períodos con escasa relevancia para los programas actuales (por ejemplo, la DG Asuntos Marítimos y Pesca eliminó las correcciones referentes al período de programación 1994-1999, que a su juicio tenían escasa importancia para los programas actuales; la DG Agricultura y Desarrollo Rural utilizó el importe medio anual de correcciones financieras netas y recuperaciones efectuadas durante los tres últimos años únicamente),
- eliminación de correcciones referentes a problemas que no corresponden a su definición de riesgo (por ejemplo, condicionalidad en la DG Agricultura y Desarrollo Rural).

1.56. La estimación de varias DG de las correcciones futuras sobrepasa el importe de riesgo estimado ⁽⁵⁵⁾. En el ámbito de la política de cohesión, la Comisión afirma que ello se debe principalmente al hecho de que la capacidad correctora se basa en una media de seis años, mientras que el importe de riesgo toma como referencia el nivel de error estimado evaluado en 2014, que es inferior al de años anteriores.

1.55. La Comisión no aprecia las cuestiones de coherencia mencionadas por el Tribunal. Los ajustes de los datos históricos relativos a la protección del presupuesto de la UE incluidos en la nota 6 se efectuaron solo con el fin de proporcionar una estimación razonable sobre una cuestión conexa aunque diferente, a saber, la futura capacidad correctora de los sistemas, tal como solicitó el Parlamento Europeo en su resolución.

⁽⁵⁴⁾ El impacto de estos ajustes era significativo: por ejemplo, en la DG Política Regional y Urbana la supresión de las correcciones *ex ante* redujo la estimación de la capacidad correctora en 153 millones de euros, pasando a 1 200 millones de euros.

⁽⁵⁵⁾ En ocho DG que presentan una única estimación del importe de riesgo, la capacidad correctora estimada es superior a la estimación. De estas DG que notifican una estimación de nivel superior e inferior, en cuatro casos el nivel estimado de futura corrección sobrepasa la estimación de nivel inferior, y en un caso supera la estimación del nivel superior.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Otros cuestiones abordadas en el informe de síntesis

1.57. Una innovación significativa en la última revisión importante del Reglamento Financiero adoptado en octubre de 2012 fue la introducción del requisito de que la Comisión evalúe los ámbitos que presentan unos niveles de error persistentemente elevados. Aunque según las instrucciones internas ⁽⁵⁶⁾ esta evaluación ha de realizarse transcurridos tres años, la Comisión anuncia en el informe de síntesis que no prevé realizar estas revisiones hasta que pueda determinar los efectos de los nuevos sistemas de gestión y control del período de programación 2014-2020 en el nivel de error ⁽⁵⁷⁾.

Notificación de casos de presunto fraude a la OLAF

1.58. Notificamos casos de presunto fraude detectados en el curso de nuestra fiscalización a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para su análisis y posible investigación. Si bien no podemos formular comentarios sobre los distintos casos o sobre las respuestas de la OLAF, durante la fiscalización de 2014:

- evaluamos la legalidad y la regularidad de unas 1 200 operaciones,
- hallamos 22 casos de presunto fraude (14 en 2013) que transmitimos a la OLAF ⁽⁵⁸⁾,
- los casos de presunto fraude más frecuentes se trataban de la declaración de costes que no cumplían los criterios de admisibilidad, seguidos de conflictos de intereses y otras irregularidades en la contratación pública, y la creación artificial de condiciones para recibir subvenciones.

1.58.

La Comisión enfatiza que la creación artificial de condiciones es difícil de probar en virtud del marco jurídico vigente, tal como interpretó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Véanse también las respuestas y comentarios en el recuadro 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Página 33 de las Instrucciones permanentes para los informes anuales de actividad correspondientes a 2014.

⁽⁵⁷⁾ Véase la sección 3.1, páginas 16 y 17, del informe de síntesis.

⁽⁵⁸⁾ En el año civil 2014 transmitimos 16 casos a la OLAF (relativos a los ejercicios de auditoría 2013 y 2014) (14 en 2013). Algunos de estos casos se derivan de trabajos que no están relacionados con la declaración de fiabilidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES

1.59. El principal objeto de este capítulo es respaldar las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad.

Resultados de auditoría

1.60. Nuestros resultados de auditoría reflejan una coherencia considerable con los de ejercicios anteriores.

1.61. Nuestros resultados, que figuran en el **gráfico 1.6**, muestran un estrecho vínculo entre tipo de gasto y niveles de error. Este análisis responde a las peticiones de las partes interesadas de mayor información sobre diferentes perfiles de riesgo, y tiene como fin asistir a la Comisión para tomar medidas a fin de tratar ámbitos que presentan niveles de error persistentemente elevados.

Errores y correcciones

1.62. Las medidas correctoras registradas en la nota 6 a las cuentas incluyen algunos instrumentos importantes para excluir los gastos irregulares y proporcionar incentivos para la mejora de los sistemas de control. En la medida de lo posible, las medidas correctoras pertinentes se toman en cuenta en nuestra evaluación de las operaciones, lo cual ha reducido nuestro nivel de error estimado para 2014.

Informes anuales de actividad e informe de síntesis

1.63. En el informe de síntesis, la Comisión reconoció que el gasto global está afectado por un nivel material de error.

1.64. La Comisión ha tomado medidas para comenzar a mejorar su análisis del impacto de las medidas correctoras. Al mismo tiempo, ha reducido, pero no eliminado, el riesgo de que este impacto esté sobrevalorado o tenga una pertinencia limitada. Todavía puede mejorarse la evaluación por la Comisión del impacto de las medidas correctoras.

1.64. En el informe de síntesis de 2014, la Comisión afirma que continuará llevando a cabo controles correctores y proporciona su mejor estimación de las cantidades corregidas, basándose en resultados anteriores durante un período suficientemente largo para atenuar los efectos cíclicos. Esto tiene como finalidad el cumplimiento de la solicitud, por parte de la autoridad encargada de aprobar la gestión presupuestaria, de explicar el impacto estimado de los mecanismos correctores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.65. Lograr la coherencia en la presentación de los importes de riesgo y la capacidad correctora representa un reto considerable. Los sistemas que permiten obtener información sobre los importes de riesgo y la capacidad correctora, tanto en la Comisión como en los Estados miembros, son muy variados, por lo cual no es tarea fácil lograr la coherencia entre ellos. Las nuevas directrices publicadas por la Comisión (véase el apartado 1.50) permitieron mejorar la presentación de su estimación del nivel probable de error, pero no eliminaron el riesgo de subestimación considerable de las valoraciones de error, ni (en menor medida) de sobrevaloración de la capacidad correctora. Los ajustes introducidos por numerosas direcciones generales (véase la página 12 del informe de síntesis) deberían servir de base a la Comisión para seguir mejorando los sistemas de información.

1.66. La Comisión todavía no ha llevado a cabo el análisis de los ámbitos que presentan unos niveles de error persistentemente elevados. Consideramos importante que este análisis se realice antes de la revisión intermedia del MFP 2014-2020, o durante la misma.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.65. Existen problemas de exactitud a escala de los Estados miembros. Por tanto, la Comisión adoptó medidas para mejorar la exactitud y, en caso necesario, ajustó las cifras utilizando criterios razonables y prudentes. Como consecuencia de lo anterior, mejoró la calidad de las estimaciones.

Además, los ajustes se derivan de los controles de calidad llevados a cabo por la Comisión. Tal como se afirma en el informe de síntesis, la Comisión consideró que esta era la mejor indicación disponible para estimar la futura capacidad correctora.

(Véase la respuesta al apartado 1.53).

1.66. La CE llevará a cabo la revisión de los ámbitos de niveles de error persistentemente elevados tan pronto como sea posible, cuando haya suficientes datos disponibles sobre nuevos programas.

ANEXO 1.1

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

1. Nuestro enfoque de auditoría se expone en el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, que puede consultarse en nuestro sitio web. Seguimos un modelo de garantía para planificar nuestros trabajos. En nuestra planificación consideramos el riesgo de que se produzcan errores (riesgo inherente) y el riesgo de que los errores no sean prevenidos o detectados y corregidos (riesgo de control).

Parte 1 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la fiabilidad de las cuentas

2. Las cuentas consolidadas consisten en:

- A) los estados financieros consolidados;
- B) los informes agregados sobre la ejecución presupuestaria.

Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:

- la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio,
- los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería,
- el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.

Nuestra auditoría comprende:

- a) Una evaluación del entorno de control contable.
- b) Controles del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio.
- c) Controles analíticos (coherencia y carácter razonable) de los principales datos contables.
- d) Análisis y conciliaciones de cuentas o saldos.
- e) Pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas.
- f) En la medida de lo posible, y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, la utilización del trabajo de otros auditores. Este es el caso, en particular, de la auditoría de las actividades de empréstito y de préstamo gestionadas por la Comisión, para las que existen certificados de auditoría externa.

Parte 2 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la regularidad de las operaciones

3. La auditoría de la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consiste en una verificación directa de las operaciones (véase el **cuadro 1.1**) para determinar si están en consonancia con las normas y los reglamentos aplicables.

Método empleado para comprobar las operaciones

4. En cada evaluación específica (capítulos 4 a 9) llevamos a cabo pruebas directas de las operaciones a partir de una muestra representativa. Dichas pruebas proporcionan una estimación del grado de regularidad de las operaciones en la población controlada.

5. La verificación de las operaciones consiste en un examen de cada operación seleccionada para determinar si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y especificados en la legislación aplicable. Examinamos el cálculo del importe de la solicitud o el pago (en las solicitudes más importantes, nos basamos en una selección representativa de las partidas en las que se basa la subvención). Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el beneficiario final (por ejemplo, el agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel. Se considera que existe un error cuando la operación (en cualquier nivel):

- no está correctamente calculada,
- no cumple un requisito reglamentario o una disposición contractual.

6. En el caso de los ingresos, nuestro examen de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios. Asimismo examinamos los sistemas de control establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. Para los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y el flujo de derechos hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

7. En los gastos, examinamos los pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado («pagos contabilizados como gastos»). Este examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando:

- el receptor final de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que realiza obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) justifica su utilización adecuada,
- y la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) acepta la justificación de dicho uso final de los fondos liquidando el pago del anticipo.

8. Nuestra muestra de auditoría está concebida para que permita efectuar una estimación del nivel de error en el conjunto de la población controlada. Examinamos las declaraciones o pagos más importantes mediante la selección de partidas (por ejemplo, facturas de un proyecto, parcelas en una declaración de un agricultor, véase el apartado 5) que deben ser controladas en las distintas operaciones recurriendo al muestreo de la unidad monetaria. Por lo tanto, si las partidas examinadas forman parte de un proyecto o de una declaración de un agricultor, el porcentaje de error comunicado para estas partidas no constituye el porcentaje de error que afecta al proyecto controlado o a la declaración de un agricultor, sino que contribuye a la evaluación global del gasto de la UE.

9. No examinamos las operaciones en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. Los ejemplos que se presentan en el informe anual tienen fines ilustrativos y muestran los errores más típicos detectados. La mención de determinados Estados miembros, países o regiones beneficiarios no significa que los ejemplos presentados no puedan producirse en otro lugar, y no constituyen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones sobre dichos Estados miembros, países o regiones beneficiarios.

10. Dado que nuestro enfoque no está concebido para recopilar datos sobre la frecuencia de error en la población, las cifras presentadas sobre la frecuencia del porcentaje de error no son una indicación de la frecuencia de error en las operaciones financiadas por la UE o en los distintos Estados miembros. Nuestro enfoque de muestreo aplica distintas ponderaciones a operaciones diferentes y refleja el valor del gasto específico y la intensidad de los trabajos de auditoría. Esta ponderación se suprime en un cuadro de frecuencia que atribuye de este modo la misma importancia al desarrollo rural que al apoyo directo en el ámbito de «Recursos naturales» y al gasto del fondo social como a los pagos regionales y de cohesión en el capítulo «Cohesión». La frecuencia relativa de error en las muestras extraídas en distintos Estados miembros no constituye una indicación del nivel relativo de error en varios Estados miembros.

Método empleado para nuestra evaluación y presentación de los resultados del examen de las operaciones

11. 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 que realizamos quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, y 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.

12. La aplicación de la normativa sobre contratación pública es un ámbito en el que se producen numerosos errores. Para garantizar el principio básico de la competencia previsto en la legislación y los reglamentos de la UE, los procedimientos importantes deben ser anunciados, las ofertas han de evaluarse con arreglo a criterios precisos, los contratos no pueden ser fragmentados artificialmente para no superar los límites⁽¹⁾.

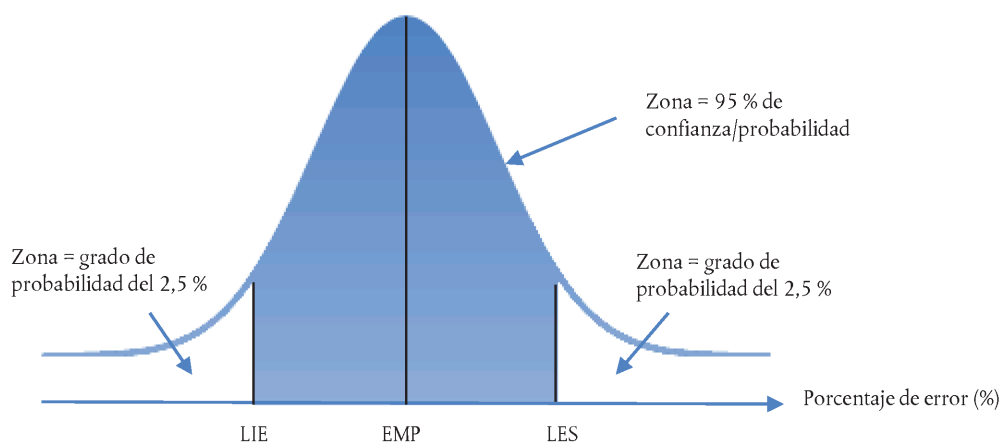
⁽¹⁾ Véanse asimismo los apartados 6.30 a 6.35 y el Informe Especial nº 10/2015 «Necesidad de intensificar los esfuerzos para abordar los problemas en la contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión».

13. Nuestros criterios para cuantificar los errores de contratación pública se describen en el documento «Incumplimiento de las normas en materia de contratación pública — tipos de irregularidades y base para la cuantificación» ⁽²⁾.

14. Al decidir las medidas que han de adoptarse en caso de aplicación errónea de las normas de contratación pública, nuestra cuantificación puede diferir de la aplicada por la Comisión o los Estados miembros.

Nivel estimado de error (error más probable)

15. Estimamos el nivel de error empleando al porcentaje de error más probable (EMP), y ello para cada rúbrica del MFP y para el gasto del presupuesto en su conjunto. Solo los errores cuantificados forman parte del cálculo. El porcentaje del EMP es una estimación estadística del porcentaje probable de error en la población. Como ejemplos de errores destacan los incumplimientos cuantificables de los reglamentos, las normas y las condiciones contractuales y de subvención aplicables. También estimamos el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error (véase la ilustración siguiente).



16. El porcentaje de la zona sombreada por debajo de la curva indica la probabilidad de que el nivel de error de la población se encuentre entre los límites inferior y superior de error.

17. Al planificar nuestros trabajos nos basamos en un umbral de materialidad del 2 %, que utilizamos como guía para nuestra opinión. Además, tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores al formarnos nuestra opinión.

Método que empleamos para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados

18. La Comisión, otras instituciones y órganos de la UE, las autoridades de los Estados miembros, y los países o regiones beneficiarios establecen sistemas que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios, incluidos los relativos a la regularidad de las operaciones. La evaluación de los sistemas resulta especialmente útil para identificar recomendaciones de mejora.

19. Cada rúbrica del MFP, incluidos los ingresos, comprende muchos sistemas particulares. En cada ejercicio, seleccionamos una muestra de sistemas y presentamos los resultados con recomendaciones de mejora.

Método empleado para formular nuestras opiniones en la declaración de fiabilidad

20. El conjunto de nuestro trabajo presentado en los capítulos 4 a 9 constituye la base de nuestra opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la Unión Europea. Exponemos nuestra opinión en la declaración de fiabilidad y para conformarla consideramos si el error es generalizado. Nuestro trabajo nos permite formarnos una opinión bien fundada sobre si los errores en la población superan o se mantienen dentro de los límites de materialidad. Nuestra mejor estimación del nivel de error para el gasto global en 2014 es del 4,4 %. Tenemos un grado de confianza superior al 95 % de que el nivel de error de la población controlada es material. El nivel de error estimado detectado en las distintas rúbricas del MFP varía, tal como se describe en los capítulos 4 a 9. Consideramos que los errores son generalizados, es decir, que se extienden a la mayoría de los ámbitos de gasto.

⁽²⁾ Véase http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Sospecha de fraude

21. Si tenemos motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, lo notificamos a la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, encargada de proceder a las investigaciones oportunas. Cada año notificamos a la OLAF varios casos.

Parte 3 — Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

22. Hemos formulado:

- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado;
- b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los pagos subyacentes a estas cuentas.

23. Realizamos nuestro trabajo y formulamos nuestras opiniones de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores.

24. Estas normas también prevén la situación en que los auditores formulan opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes a las mismas, precisando que una opinión modificada sobre la regularidad de las operaciones no da lugar por sí sola a una opinión modificada sobre la fiabilidad de las cuentas. En los estados financieros sobre los que nos pronunciamos, en particular en la nota 6, se reconoce que existe un problema significativo en relación con incumplimientos de las normas que rigen los gastos imputados al presupuesto de la UE. Por consiguiente, hemos decidido que la existencia de un nivel de error significativo que afecta a la regularidad no constituye por sí sola una razón para modificar su opinión sobre la fiabilidad de las cuentas.

ANEXO 1.2

SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LA FIABILIDAD DE LAS CUENTAS

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuestas de la Comisión
1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio	1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio	1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio
En el caso de las prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio, desde el ejercicio 2007 detectamos errores contables con un impacto financiero globalmente poco significativo, pero de elevada frecuencia. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de nuevas mejoras en algunas direcciones generales. Por lo que se refiere a la contabilización de los importes prefinanciados, observamos que varias direcciones generales continuaban registrando estimaciones en las cuentas pese a tener una base adecuada para liquidar las prefinanciaciones correspondientes. Constatamos asimismo que en varias direcciones generales los procedimientos de cierre del ejercicio deberían mejorarse, armonizarse y automatizarse.	La Comisión continuó sus esfuerzos para mejorar la exactitud de sus datos contables. Nuestro examen de muestras representativas de prefinanciación, facturas y declaraciones de gastos volvió a identificar errores con un impacto financiero en general poco significativo pero de elevada frecuencia. Varias direcciones generales todavía no han conseguido liquidar las prefinanciaciones a tiempo o aplicar procedimientos suficientemente exactos para calcular en qué medida se ha utilizado la prefinanciación y la división entre prefinanciación actual y a largo plazo.	La Comisión reconoce que siempre se pueden realizar mejoras, pero subraya que la prefinanciación y las facturas se han estimado correctamente durante los últimos ocho años.
La Comisión incluyó instrumentos de ingeniería financiera por primera vez en las cuentas de 2010 y anticipos de otros regímenes de ayuda por primera vez en las cuentas de 2011. En ambos casos, los saldos pendientes se estiman partiendo del supuesto de que los fondos se utilizan de manera uniforme en el período de operación. La Comisión debería revisar ese supuesto.	Los saldos pendientes se siguen estimando partiendo del supuesto de que los fondos se utilizan de manera uniforme en el período de operación, teniendo en cuenta, en su caso, la información facilitada por los Estados miembros sobre los instrumentos financieros en gestión compartida (previamente instrumentos de ingeniería financiera). Para dichos instrumentos, el período de operación se basa en una supuesta ampliación desde el 31 de diciembre de 2015 hasta el 31 de marzo de 2017 sobre la base de una nueva interpretación de las correspondientes directrices relativas al cierre. La limitada información disponible sobre la utilización de los anticipos para los instrumentos financieros en gestión compartida y otros regímenes de ayuda puede repercutir en su valoración al final del ejercicio y dar lugar a ajustes significativos al cierre del período de programación 2007-2013. Es importante que las direcciones generales afectadas verifiquen la utilización de estos fondos.	

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuestas de la Comisión
2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras («protección del presupuesto de la UE») El contable ha afinado la presentación de la información sobre recuperaciones y correcciones financieras en la nota 6 anexa a los estados financieros. Esta nota ahora está más centrada y es menos extensiva, pero también contiene información que no procede del sistema contable, y que podría presentarse mejor en el informe sobre la protección del presupuesto de la UE con arreglo al artículo 150, apartado 4, del Reglamento Financiero (UE, Euratom) n° 966/2012 que ha de presentarse a las autoridades presupuestarias en septiembre de cada año. Ni la nota 6 ni el mencionado informe sobre la protección del presupuesto de la UE resumen el distinto impacto de los distintos ajustes correctores. A fin de garantizar la exactitud de las cifras presentadas, la Comisión debería adoptar procedimientos para confirmar con los Estados miembros el calendario, el origen y el importe de los mecanismos correctores.	2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras («protección del presupuesto de la UE») La Comisión ha continuado sus progresos en la presentación de la Nota 6. En el ámbito de cohesión, la nota 6 ahora presenta el grado en que se efectúan correcciones antes de que se contabilice el gasto (en el origen), durante la ejecución y al cierre. La nota ahora describe, pero no siempre cuantifica, el impacto de las medidas correctoras en el presupuesto de la UE. Constatamos que la nota 6 aún no efectúa una distinción entre: — ajustes en el proyecto o correcciones en el programa, — correcciones financieras netas y acuerdos que permiten la sustitución de gastos irregulares. La Comisión tiene la intención de reflejar las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de junio de 2015 por las que se anulan correcciones financieras por un importe de 457 millones de euros en la Nota 6 de las cuentas de 2015. La nota todavía contiene información que no se ha extraído del sistema contable. Actualmente la Comisión está analizando la situación a fin de introducir nuevos procedimientos para registrar estas operaciones en sistemas contables convencionales. Los procedimientos establecidos todavía no son eficaces.	2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras («protección del presupuesto de la UE») En la medida de lo posible y debido a consideraciones de coste-beneficio, la división de la información a que hace referencia el Tribunal se incluye en la actualidad en la comunicación anual sobre la protección del presupuesto de la UE. Los asuntos judiciales a que hace referencia el Tribunal se refieren al período de programación 1994-1999 y a decisiones adoptadas entre 2008 y 2010. Las sentencias emitidas reflejan cuestiones procedimentales derivadas del Reglamento (CE) n° 1083/2006. La Comisión está analizando su impacto. Tal como el Tribunal reconoce, la Comisión está estudiando la posibilidad de nuevos procedimientos, pero ello deberá hacerse dentro de los límites impuestos por el sistema normativo en vigor y la información obtenida disponible. La Comisión examinará con los Estados miembros cómo pueden mejorarse los sistemas de información existentes de la forma que sugiere el Tribunal.

ANEXO 1.3

EXTRACTOS DE LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DE 2014 ⁽¹⁾

Cuadro 1 — Balance (*)

	(millones de euros)	
	31.12.2014	31.12.2013
Activo no corriente		
Inmovilizado inmaterial	282	237
Inmovilizado material	7 937	6 104
Inversiones contabilizadas utilizando el método de puesta en equivalencia	409	349
Activos financieros	56 438	59 844
Prefinanciación	18 358	38 072
Derechos de crédito procedentes de intercambios comerciales e importes recuperables no procedentes de intercambios comerciales	1 198	498
	84 623	105 104
Activo corriente		
Activos financieros	11 811	5 571
Prefinanciación	34 237	21 367
Derechos de crédito procedentes de intercambios comerciales e importes recuperables no procedentes de intercambios comerciales	14 380	13 182
Existencias	128	128
Efectivo y otros activos equivalentes	17 545	9 510
	78 101	49 758
Total activo	162 724	154 862
Pasivo no corriente		
Pensiones y otras prestaciones a los empleados	(58 616)	(46 818)
Provisiones	(1 537)	(1 323)
Pasivo financiero	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Pasivo corriente		
Provisiones	(745)	(545)
Pasivo financiero	(8 828)	(3 163)
Importes por pagar	(43 180)	(36 213)
Gastos devengados e ingresos diferidos	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Total pasivo	(220 730)	(200 714)
Activo neto	(58 006)	(45 852)
Reservas	4 435	4 073
Importes que deben solicitarse a los Estados miembros	(62 441)	(49 925)
Activo neto	(58 006)	(45 852)

(*) La presentación del balance sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

⁽¹⁾ Se aconseja al lector que consulte el texto completo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2014, incluidos los estados financieros consolidados y las notas explicativas, así como los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria y sus notas explicativas.

Cuadro 2 — Estado de resultados financieros (*)

	(millones de euros)	
	2014	2013 (vuelto a clasificar)
Ingresos		
Ingresos procedentes de operaciones sin contraprestación		
Recursos RNB	104 688	110 194
Recursos propios tradicionales	17 137	15 467
Recursos IVA	17 462	14 019
Multas	2 297	2 757
Recuperación de gastos	3 418	1 777
Otros	5 623	4 045
Total	150 625	148 259
Ingresos procedentes de operaciones con contraprestación		
Ingresos financieros	2 298	1 991
Otros	1 066	1 443
Total	3 364	3 434
	153 989	151 693
Gastos (**)		
Ejecutados por los Estados miembros		
Fondo Europeo Agrícola de Garantía	(44 465)	(45 067)
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y otros instrumentos de desarrollo rural	(14 046)	(13 585)
Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión	(43 345)	(47 767)
Fondo Social Europeo	(12 651)	(12 126)
Otros	(2 307)	(1 525)
Ejecutados por la Comisión y las agencias ejecutivas	(15 311)	(12 519)
Ejecutados por otras agencias y organismos de la UE	(1 025)	(656)
Ejecutados por terceros países y organizaciones internacionales	(2 770)	(2 465)
Ejecutados por otras entidades	(1 799)	(1 694)
Costes de personal y de pensiones	(9 662)	(9 058)
Cambios en las hipótesis actuariales de las retribuciones a los empleados	(9 170)	(2 033)
Costes financieros	(2 926)	(2 383)
Porcentaje del déficit neto de socios y empresas en participación	(640)	(608)
Otros gastos	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Resultado económico del ejercicio	(11 280)	(4 365)

(*) La presentación del estado de resultados financieros sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

(**) Ejecutado por los Estados miembros: gestión compartida; ejecutado por la Comisión y las agencias ejecutivas: gestión directa; ejecutado por otras agencias y organismos de la UE, terceros países, organizaciones internacionales y otras entidades: gestión indirecta.

Cuadro 3 — Estado de flujos de tesorería (*)

	(millones de euros)	
	2014	2013
Resultado económico del ejercicio	(11 280)	(4 365)
Actividades de funcionamiento		
Amortización	61	48
Depreciación	408	401
(Aumento)/disminución de préstamos	(1 298)	20
(Aumento)/disminución de prefinanciaciones	6 844	(1 695)
(Aumento)/disminución en derechos de crédito procedentes de intercambios comerciales y en importes recuperables no procedentes de intercambios comerciales	(1 898)	923
(Aumento)/disminución de existencias	—	10
Aumento/(disminución) del pasivo por pensión y por prestaciones a empleados	11 798	4 315
Aumento/(disminución) de provisiones	414	(196)
Aumento/(disminución) de pasivo financiero	1 146	(330)
Aumento/(disminución) de importes por pagar	6 967	14 655
Aumento/(disminución) de gastos devengados e ingresos diferidos	(309)	(12 154)
Excedente presupuestario del ejercicio anterior tomado como ingresos no monetarios	(1 005)	(1 023)
Otros movimientos no monetarios	130	(50)
Actividades de inversión		
(Aumento)/disminución de inmovilizado inmaterial y material	(2 347)	(624)
(Aumento)/disminución de las inversiones contabilizadas utilizando el método de puesta en equivalencia	(60)	43
(Aumento)/disminución de los activos financieros disponibles para la venta	(1 536)	(1 142)
Flujo de tesorería neto	8 035	(1 164)
Aumento neto/(disminución) de efectivo y otros activos equivalentes	8 035	(1 164)
Efectivo y activos equivalentes al inicio del ejercicio	9 510	10 674
Efectivo y activos equivalentes al final del ejercicio	17 545	9 510

(*) El estado de flujos de tesorería sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

Cuadro 4 — Estado de cambios en los activos netos (*)*(millones de euros)*

	Reservas (A)		Importes exigibles a los Estados miembros (B)		Activo neto = (A) + (B)
	Reserva por valor razonable	Otras reservas	Excedente/ (déficit) acumulado	Resultado económico del ejercicio	
Saldo a 31.12.2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Movimiento en la reserva del Fondo de Garantía	—	46	(46)	—	—
Movimientos en el valor razonable	(51)	—	—	—	(51)
Otros	—	12	(9)	—	3
Asignación del resultado económico de 2012	—	5	(5 334)	(5 329)	—
Resultado presupuestario de 2012 abonado a los Estados miembros	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Resultado económico del ejercicio	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo a 31.12.2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Movimiento en la reserva del Fondo de Garantía	—	247	(247)	—	—
Movimientos en el valor razonable	139	—	—	—	139
Otros	—	(24)	16	—	(8)
Asignación del resultado económico de 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Resultado presupuestario de 2013 abonado a los Estados miembros	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Resultado económico del ejercicio	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Saldo a 31.12.2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) El estado de cambios en los activos netos sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

Cuadro 5 — Resultado de la ejecución del presupuesto de la UE (*)

(millones de euros)

	2014	2013
Ingresos del ejercicio	143 940	149 504
Pagos con cargo a créditos presupuestarios del ejercicio actual	(141 193)	(147 567)
Créditos de pago prorrogados al ejercicio N+1	(1 787)	(1 329)
Cancelación de créditos de pago no utilizados prorrogados del ejercicio N-1	25	34
Evolución de los ingresos asignados	336	403
Diferencias de cambio del ejercicio	110	(42)
Resultado de la ejecución del presupuesto (**)	1 432	1 002

(*) El resultado de la ejecución del presupuesto de la UE sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

(**) Incluidos los importes de la AELE, (3) millones de euros en 2014 y (4) millones de euros en 2013.

Cuadro 6 — Conciliación del resultado económico con el resultado del presupuesto (*)

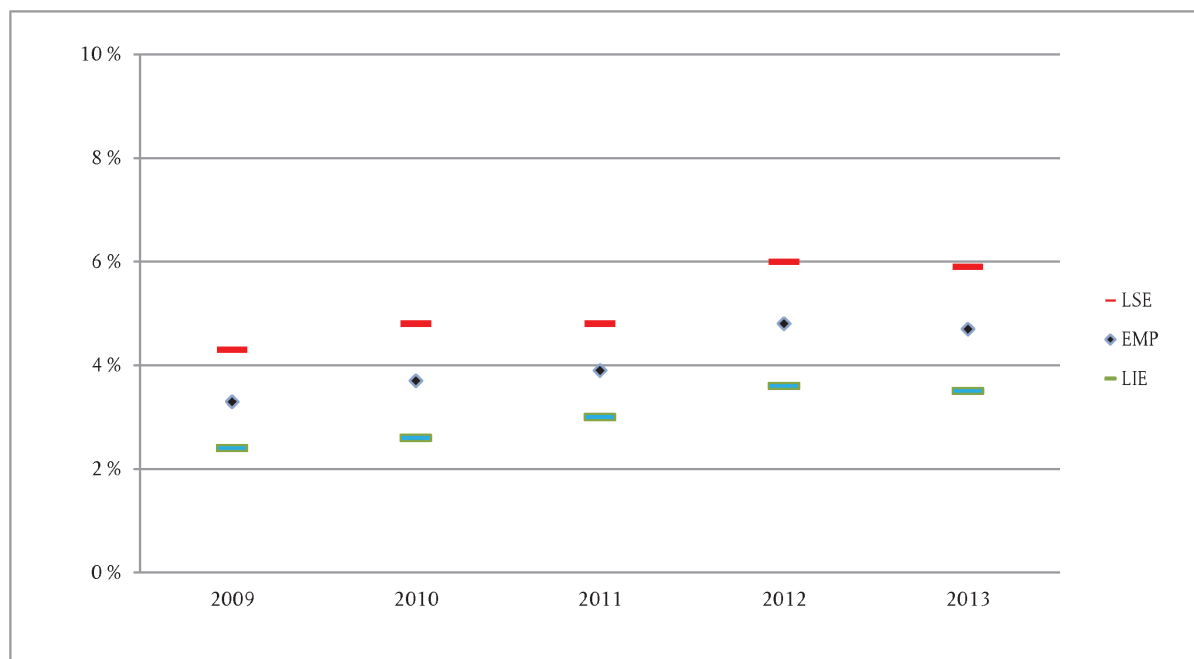
(millones de euros)

	2014	2013
Resultado económico del ejercicio	(11 280)	(4 365)
Ingresos		
Títulos de crédito constatados en el ejercicio actual pero aún no recaudados	(6 573)	(2 071)
Títulos de crédito constatados en ejercicios anteriores y recaudados en el ejercicio actual	4 809	3 357
Ingresos devengados (neto)	(4 877)	(134)
Gastos		
Gastos devengados (neto)	9 223	3 216
Gastos del ejercicio anterior pagados en el presente ejercicio	(821)	(1 123)
Prefinanciación efecto neto	457	(902)
Créditos de pago prorrogados al ejercicio siguiente	(1 979)	(1 528)
Pagos realizados con cargo a créditos prorrogados y cancelación de créditos de pago no utilizados	1 858	1 538
Variaciones en las provisiones	12 164	4 136
Otros	(1 719)	(1 027)
Resultado económico de agencias y CECA	170	(93)
Resultado presupuestario del ejercicio	1 432	1 002

(*) La conciliación del resultado económico con el resultado presupuestario sigue el modelo de las cuentas consolidadas [provisionales] de la Unión Europea.

ANEXO 1.4

NIVEL DE ERROR ESTIMADO (ERROR MÁS PROBABLE, EMP) — DATOS HISTÓRICOS NO CORREGIDOS DEL PERÍODO 2009-2013



Este gráfico incluye los niveles históricos estimados de error no corregidos que fueron publicados en los informes anuales relativos al período 2009-2013, gráfico 1.1 y cuadro 1.2 (véase el apartado 1.15).

ANEXO 1.5

FRECUENCIA DE LOS ERRORES DETECTADOS EN LA MUESTRA DE AUDITORÍA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2014

Frecuencia de los errores detectados en la muestra de auditoría correspondiente al ejercicio 2014 por dirección general e institución (gastos únicamente)

Comisión Europea Dirección General (DG) Otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)	Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				Errores cuantificables 80 %-100 %
			Otros criterios de conformidad y errores no cuantificables	Errores cuantificables	Errores cuantificables < 20 %	Errores cuantificables 20 %-80 %	
Comisión Europea:							
AGRI	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	102	31	12	19	14	4	1
RTD	54	37	12	25	18	6	1
PMO	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	20	9	2	7	6	1	0
EAC	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	12	5	1	4	4	0	0
MARE	12	4	2	2	1	1	0

Comisión Europea Dirección General (DG) Otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)	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 < 20 %	Errores cuantificables 20 %-80 %	Errores cuantificables 80 %-100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Subtotal Comisión Europea	1 129	453	177	276	209	48	19

Comisión Europea Dirección General (DG) Otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)	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 < 20 %	Errores cuantificables 20 %-80 %	Errores cuantificables 80 %-100 %
Otras instituciones y órganos							
Parlamento Europeo	28	3	0	3	3	0	0
Servicio Europeo de Acción Exterior	11	5	2	3	3	0	0
Consejo de la Unión Europea	7	1	0	1	1	0	0
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	4	0	0	0	0	0	0
Tribunal de Cuentas Europeo	2	0	0	0	0	0	0
Otros órganos	3	0	0	0	0	0	0
Subtotal otras instituciones y órganos	55	9	2	7	7	0	0
Total	1 184	462	179	283	216	48	19

Frecuencia de los errores detectados en la muestra de auditoría correspondiente al ejercicio 2014 por Estado miembro (rúbricas 1b y 2 del MFP)

	Rúbrica 1b del MFP — Cohesión económica, social y territorial										Rúbrica 2 del MFP — Recursos naturales										Gestión compartida Rúbricas 1b y 2 del MFP (total)																		
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional/ Fondo de Cohesión (FEDER/FC)					Fondo Social Europeo (FSE)					Medidas de mercado y ayudas directas					Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca																							
	Número de operaciones	Número de errores	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de errores	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de errores	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de errores	Número de operaciones afectadas por:																		
	(1)	(2)	OCC/ENC	Cuantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %		(1)	(2)	OCC/ENC	Cuantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %		(1)	(2)	OCC/ENC	Cuantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %		(1)	(2)	OCC/ENC	Cuantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %								
BE	7	4	3	1	1	0	0									4	4	0	4	4	0	0					11	8	3	5	5	0	0						
BG								8	0	0	0	0	0	0			5	2	2	0	0	0	0			13	2	2	0	0	0	0							
CZ	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	1	1	0	0		4	2	0	2	2	0	0			5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2
DK																8	2	0	2	2	0	0					8	2	0	2	2	0	0	0					
DE	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	0		5	0	5	5	0	0				15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2
EE																4	2	0	2	2	0	0					4	2	0	2	2	0	0	0					
IE																4	3	0	3	3	0	0					4	3	0	3	3	0	0	0					
EL	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	0		12	3	0	3	1	2	0			10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3
ES	7	3	3	0	0	0	0									28	10	2	8	5	3	0				12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0
FR								7	2	1	1	1	1	0	0		35	30	0	30	30	0	0			9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0
HR																																							
IT	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	1		16	8	1	7	6	1	0			16	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0
CY																																							
LV	7	1	1	0	0	0	0										5	1	1	1	0	0	0				12	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	

Estado miembro (gestión compartida)	Rúbrica 1b del MPP — Cohesión económica, social y territorial										Rúbrica 2 del MPP — Recursos naturales										Gestión compartida Rúbricas 1b y 2 del MPP (total)									
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional/ Fondo de Cohesión (FEDER/FC)					Fondo Social Europeo (FSE)					Medidas de mercado y ayudas directas					Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca														
	Número de operaciones afectadas por:					Número de operaciones					Número de operaciones					Número de operaciones														
	Número de operaciones	Número de errores	OCC/ENC	Quantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de operaciones	Número de errores	OCC/ENC	Quantificable	<20 %	20 %-80 %	80 %-100 %	Número de operaciones	Número de errores	OCC/ENC	Quantificable	<20 %	20 %-80 %						80 %-100 %	Número de operaciones	Número de errores	OCC/ENC	Quantificable
LT	7	1	1	0	0	0									5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1		
LU																														
HU	12	6	3	3	1	2	0								5	2	0	2	1	1	0	32	11	4	7	4	3	0		
MT	4	2	1	1	0	0	1															4	2	1	1	0	0	1		
NL								7	6	4	2	2	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	4	1	1	0	0	5	0	
AT								7	5	4	1	0	1	0								10	2	0	2	2	0	0	1	0
PL	34	20	16	4	2	1	1								20	9	6	3	2	0	1	87	37	24	13	9	2	2		
PT	11	3	2	1	1	0	0								15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0		
RO	7	2	0	2	0	1	1								5	1	1	0	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2		
SI																														
SK								7	1	1	0	0	0	0	4	4	0	4	3	0	0	16	8	1	7	7	0	0		
SF								7	4	1	3	2	1	0	4							11	5	1	4	3	1	0		
SE	7	5	1	4	2	2	0								5	2	2	0	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0		
UK	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	0	0	1	40	23	4	19	13	3	3		

CAPÍTULO 2

Gestión presupuestaria y financiera

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1-2.3
Observaciones	2.4-2.26
El presupuesto de 2014 para pagos fue el segundo más alto registrado hasta la fecha	2.4
Los créditos de pago y los pagos de 2014 superaron las previsiones del marco financiero plurianual	2.5-2.9
Pese a ello, se produjo un ligero incremento de las solicitudes de pago pendientes...	2.10
... mientras que el nivel de compromisos contraídos se ceñía claramente el límite global	2.11
El resultado presupuestario del ejercicio 2014 fue excedentario...	2.12
... mientras que el resultado económico fue deficitario	2.13
Se prevé que la reducción de los compromisos pendientes sea temporal	2.14-2.16
Significativos retrasos en la absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) plurianuales	2.17-2.19
La Comisión ha presentado un plan para volver a situar el presupuesto de la UE en una senda sostenible	2.20-2.22
Siguen siendo elevadas las cuantías no utilizadas de los instrumentos financieros de gestión compartida...	2.23
... al igual que la tesorería depositada en instrumentos de gestión indirecta	2.24-2.26
Conclusiones y recomendaciones	2.27-2.30
Conclusiones relativas al ejercicio 2014	2.27-2.29
Recomendaciones	2.30

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo proporciona una visión general de los principales aspectos de la gestión presupuestaria y financiera de la UE en 2014 tales como los niveles globales de gasto y la relación con los límites establecidos por el presupuesto y el nuevo marco financiero plurianual (MFP) (véanse los apartados 2.4 a 2.9), los niveles de solicitudes de pago pendientes y de compromisos pendientes (véanse los apartados 2.10 a 2.22) y los niveles de efectivo retenido en los instrumentos financieros (véanse los apartados 2.23 a 2.26).

2.2. Este fue el primer año del MFP, que abarca el período 2014 a 2020. En la práctica, la mayor parte de los pagos efectuados en 2014 correspondían todavía a los programas del anterior MFP. Los pagos de 2014 abarcaba, por ejemplo, el coste de las subvenciones a los agricultores en 2013, el reembolso de las declaraciones de proyectos de cohesión de los programas operativos 2007-2013, y los proyectos de investigación del séptimo programa marco, iniciado en 2007.

2.3. El marco financiero plurianual es un programa de siete años de duración que establece los parámetros clave del presupuesto anual de la Unión Europea. Está definido en un Reglamento del Consejo ⁽¹⁾ con la aprobación del Parlamento Europeo y fija un límite máximo anual global para los créditos de compromiso y de pago. El nuevo MFP fija un máximo de 1 083 000 millones de euros para los créditos de compromiso y de 1 024 000 millones de euros para los créditos de pago para el período de siete años ⁽²⁾. Otra novedad de este MFP es que los importes no utilizados situados por debajo del límite máximo de pagos quedan automáticamente disponibles en los ejercicios siguientes ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

⁽²⁾ Las cantidades se expresan a precios corrientes:

⁽³⁾ Según el artículo 5 del Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013, la Comisión ajustará los límites máximos por una cantidad equivalente a la diferencia entre la liquidación del pago y el límite máximo del MFP para el año anterior. Esos ajustes anuales no rebasarán los importes máximos de 7 000, 9 000 y 10 000 millones de euros (a precios de 2011) en 2018, 2019 y 2020 respectivamente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

OBSERVACIONES**El presupuesto de 2014 para pagos fue el segundo más alto registrado hasta la fecha**

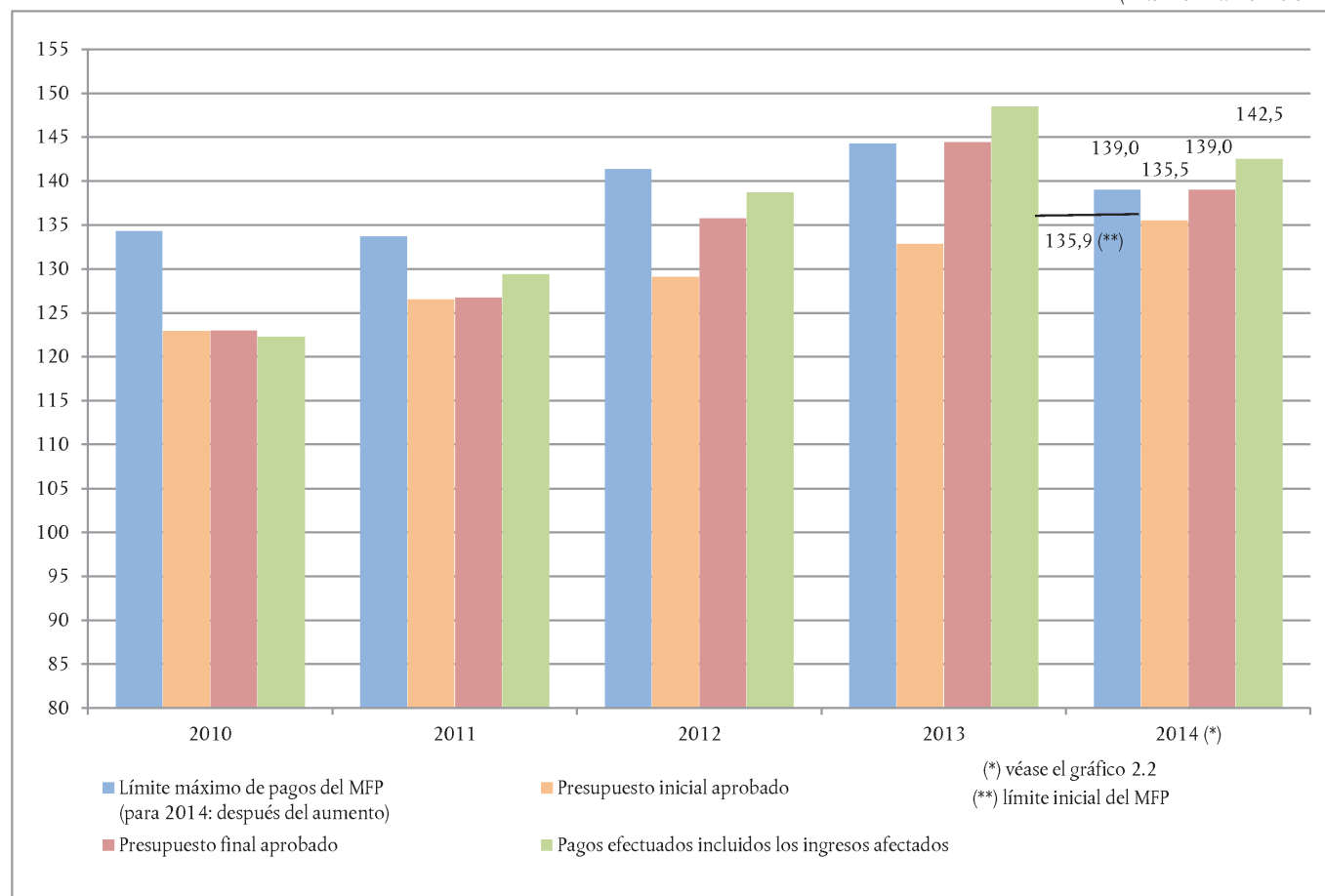
2.4. El presupuesto de la UE se planifica y se notifica sobre la base de la contabilidad de caja y se establece con el propósito de asegurar el equilibrio entre los ingresos y los pagos: el presupuesto no puede financiarse con créditos ⁽⁴⁾ (véanse los apartados 2.12 y 2.13). El presupuesto inicial de 2014 para pagos fue el mayor de la historia de la UE. El nivel final de los pagos ⁽⁵⁾ fue el segundo solo por debajo de 2013 y, al igual que en dicho ejercicio, superó el límite máximo del MFP (véanse los **gráficos 2.1 y 2.2**).

⁽⁴⁾ Artículo 17 del Reglamento Financiero: Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽⁵⁾ Incluidos 350 millones de euros para instrumentos especiales.

Gráfico 2.1 — Evolución de los presupuestos y de los pagos 2010-2014

(miles de millones de euros)



Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicios 2010-2014

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Los créditos de pago y los pagos de 2014 superaron las previsiones del marco financiero plurianual

2.5. El **gráfico 2.2** ofrece una perspectiva general de las principales cifras relativas a los créditos de pago y a los pagos efectuados en 2014.

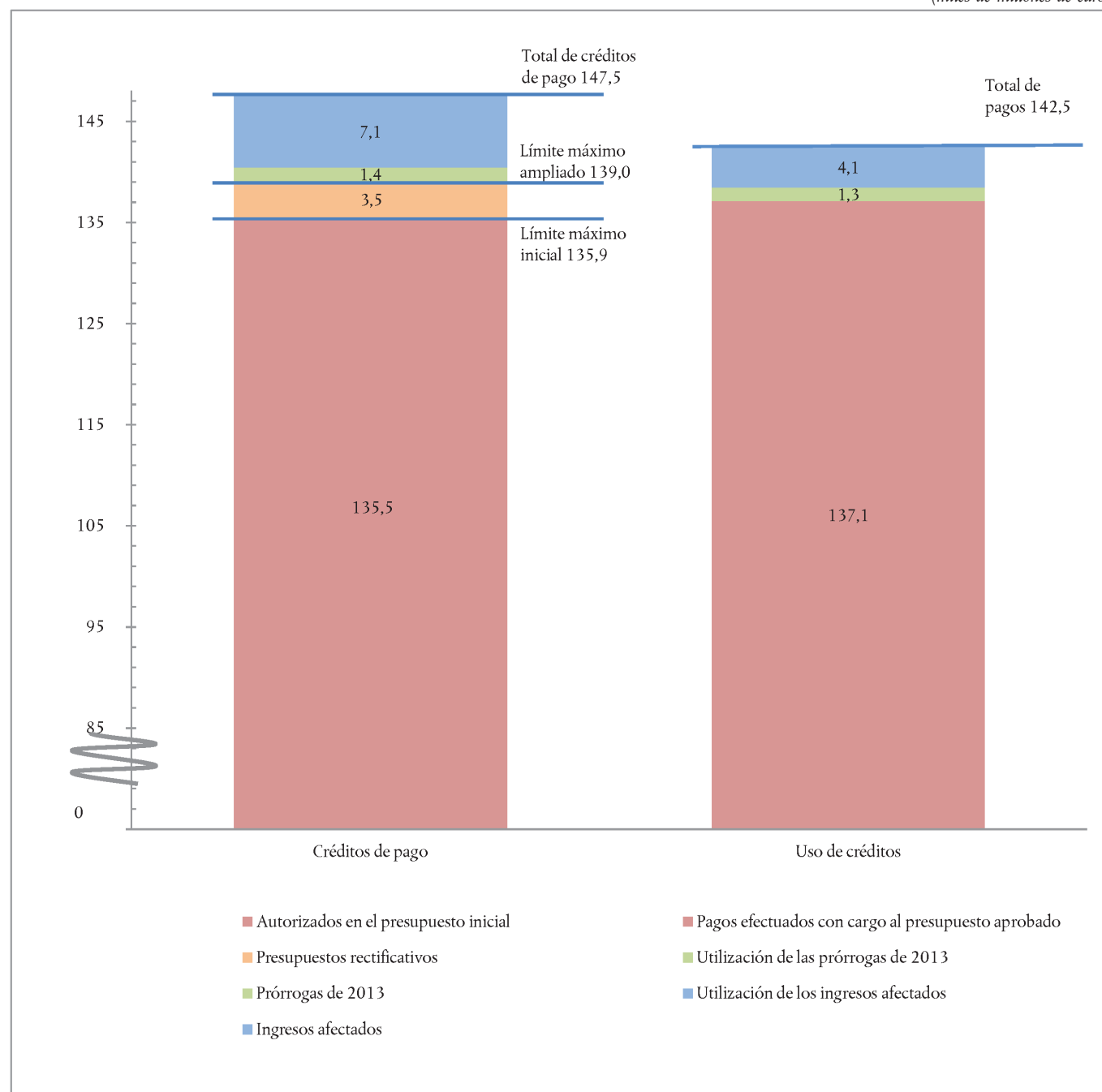
2.6. El reglamento del MFP ⁽⁶⁾ adoptado en 2013 establecía un nivel máximo de créditos de pago para 2014 de 135 900 millones de euros ⁽⁷⁾. El presupuesto inicial se fijó justo por debajo de este límite máximo, en 135 500 millones de euros.

⁽⁶⁾ Reglamento (UE, Euratom) n° 1311/2013.

⁽⁷⁾ Incluidos 350 millones de euros para instrumentos especiales.

Gráfico 2.2 — Créditos de pago y pagos efectuados en 2014

(miles de millones de euros)



Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicio 2014, Estados agregados de la ejecución presupuestaria y notas explicativas, cuadros 5.1 y 5.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.7. El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron siete presupuestos rectificativos⁽⁸⁾, seis de ellos el 17 de diciembre de 2014. Los presupuestos rectificativos más importantes (nº 2 y nº 3) respondían a la solicitud de la Comisión de otros 3 500 millones de euros en créditos de pago. El establecimiento de tal presupuesto de nivel superior requería la activación del margen para imprevistos («instrumento de último recurso para reaccionar frente a imprevistos»⁽⁹⁾). La Comisión solicitó recurrir a él en mayo de 2014, en una fase inicial del nuevo período del MFP.

2.8. El recurso al margen para imprevistos incrementó el límite máximo de los créditos de pago establecido por el MFP para 2014 en 3 200 millones de euros a 139 000 millones de euros. En consecuencia, el límite máximo para los créditos de pago se reducirá en 900 millones de euros en todos los ejercicios comprendidos entre 2018 y 2020. Cuando se finalizó este informe, la Comisión no había formulado una propuesta de reducción que abarcara el saldo del margen para imprevistos⁽¹⁰⁾.

2.9. El presupuesto rectificativo, junto con las prórrogas⁽¹¹⁾ del ejercicio anterior (1 400 millones de euros) y los ingresos afectados (7 100 millones de euros)⁽¹²⁾, incrementó el presupuesto final para pagos a 147 500 millones de euros⁽¹³⁾ (véase el **gráfico 2.2**). El total de pagos en 2014 ascendió a alrededor de 142 500 millones de euros⁽¹⁴⁾. De los créditos de pago no utilizados (5 000 millones de euros), 4 800 millones de euros fueron prorrogados a 2015.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.7. La movilización del margen para imprevistos fue motivada por el creciente nivel de los créditos por pagar a finales de 2013 de programas de la política de cohesión para el periodo 2007-2013, por un valor de 23 400 millones de euros. El origen de esta situación está en la combinación de una insuficiencia de créditos de pago en los presupuestos anuales aprobados en los últimos años del MFP anterior con el ajustado límite máximo de pagos del primer año del actual MFP.

2.8. Reconociendo que no existe acuerdo definitivo entre las tres instituciones sobre esta interpretación, en el contexto del procedimiento presupuestario de 2015 se acordó una declaración conjunta, comprometiéndose a «alcanzar un pronto acuerdo sobre si pueden movilizarse, y en qué medida, otros instrumentos especiales más allá de los límites del MFP para los pagos, con vistas a determinar si debe compensarse, y en qué medida, el importe de 350 millones de euros con el margen para pagos del MFP respecto del ejercicio actual o de ejercicios futuros».

2.9. A pesar de la adopción tardía de los presupuestos rectificativos en diciembre de 2014, a finales de 2014 se logró la plena ejecución y no se prorrogó ningún crédito de pago.

⁽⁸⁾ Tres de los presupuestos rectificativos obedecían a ajustes técnicos, y dos tenían un impacto neto relativamente inferior (menos de 100 millones de euros) en los compromisos presupuestarios.

⁽⁹⁾ Introducido en el artículo 13 del MFP 2014-2020, Reglamento (UE, Euratom) nº 1311/2013.

⁽¹⁰⁾ Artículo 2 de la Decisión (UE) 2015/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2014, relativa a la movilización del Margen para Imprevistos (DO L 72 de 14.3.2015, p. 4): «Se invita a la Comisión a que presente a su debido tiempo una propuesta sobre el importe pendiente de 350 millones de euros».

⁽¹¹⁾ Las prórrogas son fondos no utilizados en un ejercicio que se transfieren al presupuesto del ejercicio siguiente.

⁽¹²⁾ Los ingresos afectados son los que se destinan a actividades específicas. Los ingresos afectados procedían principalmente de sanciones y de otras recuperaciones relativas a agricultura (3 600 millones de euros) y de terceros como la AELC y los países candidatos (3 000 millones de euros).

⁽¹³⁾ Esta cifra supera al presupuesto final aprobado que figura en el **gráfico 2.1** porque incluye las prórrogas y los ingresos afectados.

⁽¹⁴⁾ Véase el cuadro 5.3 MFP: Ejecución de los créditos de pago (p. 126 de las cuentas).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Pese a ello, se produjo un ligero incremento de las solicitudes de pago pendientes...

2.10. Si bien el nivel de los pagos siguió superando el límite máximo del MFP y el uso del «margen para imprevistos», las solicitudes de pago pendientes aumentaron en 1 400 millones de euros hasta alcanzar los 25 800 millones de euros⁽¹⁵⁾. Aunque esto indica una mayor acumulación de solicitudes presentadas, la mayoría de ellas llegaron al final del ejercicio⁽¹⁶⁾. De estas solicitudes, 4 800 millones de euros se interrumpieron al final del ejercicio y otras, por valor de 10 200 millones de euros se presentaron demasiado tarde para ser tramitadas (en los últimos cuatro días del año). En consecuencia, en el ámbito de cohesión (el mayor componente del total) el importe máximo que la Comisión podría haber pagado tras aprobar otras solicitudes habría sido de 9 700 millones de euros (si el presupuesto hubiera estado disponible). Los importes que la Comisión comprobó y consideró correctos y registró como preparados para el pago en su sistema contable antes del final del ejercicio ascendían a 1 900 millones de euros.

... mientras que el nivel de compromisos contraídos se ceñía claramente el límite global

2.11. El presupuesto autorizó créditos para compromisos por un valor de 142 700 millones de euros⁽¹⁷⁾ para 2014. Los compromisos contraídos ascendieron a 109 300 millones de euros ([76,6 %] de los créditos disponibles), lo cual refleja el nivel de los nuevos programas aprobados por la Comisión⁽¹⁸⁾ en el primer año del nuevo MFP 2014-2020. En consecuencia, en 2015 está disponible un elevado nivel de créditos para compromisos. El límite máximo del MFP de créditos para compromisos se ha ajustado en 2015 para tener en cuenta el bajo nivel de utilización en 2014. El límite máximo se ha incrementado en 16 500 millones de euros⁽¹⁹⁾, y ha sido prorrogado a 2015 un importe de 12 100 millones de euros.

2.11. El Reglamento MFP establece una reprogramación de los compromisos no utilizados en 2014 para los años siguientes. Como consecuencia del retraso en la aprobación del marco financiero plurianual y de la base jurídica de la política de cohesión [Reglamento sobre disposiciones comunes (UE) n° 1303/2013], esta reprogramación se aplicó a los programas de la política de cohesión por un importe de 11 200 millones de euros. La reprogramación fue adoptada el 22 de abril de 2015 por el Consejo.

La Comisión supervisará muy de cerca la ejecución del programa mediante la información financiera presentada tres veces al año por los Estados miembros (artículo 112 del RDC).

⁽¹⁵⁾ Nota 2.12 de la p. 66 de las cuentas.

⁽¹⁶⁾ En el Análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en 2014 la Comisión comenta que de los 23 400 millones de euros en valor de las solicitudes de pagos presentadas durante los dos últimos meses del ejercicio, alrededor del 92 % (21 500 millones de euros) no llegaron hasta diciembre y unos 19 000 millones de euros se presentaron después del 15 de diciembre. Como en años anteriores, esta elevada concentración de solicitudes de pagos al final del ejercicio se debía, en cierta medida, a la limitación de la liberación de créditos automática, ya que 2014 era el último año máximo de la norma n+2.

⁽¹⁷⁾ Esta cifra incluye un importe neto de 50 millones de euros de los presupuestos rectificativos n°s 3, 4 y 6.

⁽¹⁸⁾ De 645 programas se aprobaron 345.

⁽¹⁹⁾ El límite máximo del MFP también se incrementará en 4 500 millones de euros en 2016 y en 100 millones de euros en 2017.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

El resultado presupuestario del ejercicio 2014 fue excedentario...

2.12. El resultado presupuestario de 2014 fue un excedente de 1 400 millones de euros⁽²⁰⁾, que refleja los importes excedentarios recibidos de los Estados miembros en los pagos efectuados. El excedente representa un anticipo de los Estados miembros para el presupuesto del año próximo. El excedente presupuestario es normal teniendo en cuenta que los pagos no pueden ser superiores a los ingresos⁽²¹⁾.

... mientras que el resultado económico fue deficitario

2.13. El resultado económico fue un déficit de 9 600 millones de euros. Los principales motivos de este déficit son los ajustes no monetarios provocados por el impacto neto de los incrementos de los títulos de crédito y de las provisiones. El incremento de los títulos de crédito se debe a que seis Estados miembros optaron por aplazar la cancelación de contribuciones pendientes a raíz de ajustes en los cálculos de la RNB⁽²²⁾ (véanse los apartados 4.6 a 4.13). El incremento del nivel de provisiones se debe principalmente al impacto del descenso de los tipos de interés en los mercados de capital sobre la valoración del pasivo por pensiones acumulado⁽²³⁾. La Comisión proporciona una conciliación del resultado económico con el resultado presupuestario en la página 109 de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2014 con más explicaciones en la página 118 (véase el **cuadro 6** del **anexo 1.3**).

⁽²⁰⁾ Véase el **anexo 1.3, cuadro 5** a partir de la p. 108 de las cuentas.

⁽²¹⁾ En principio puede producirse déficit si los ingresos son inferiores a los pagos realizados. En la práctica, no se ha registrado déficit desde 1986.

⁽²²⁾ Véase la nota 2.6.1.1 de la p. 59 de las cuentas.

⁽²³⁾ Véase la nota 2.9 de las cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se prevé que la reducción de los compromisos pendientes sea temporal

2.14. Como se explica en el apartado 2.2, la mayoría de los pagos se efectuaron para cubrir compromisos del anterior MFP 2007-2013. Esto contribuyó a reducir los compromisos pendientes ⁽²⁴⁾ de 222 400 millones de euros a 189 600 millones de euros.

2.15. En el **gráfico 2.3** se muestra la evolución de los compromisos pendientes en la rúbrica 1b del MFP ⁽²⁵⁾ (58 % del total de compromisos pendientes). Esto significa una disminución significativa de los compromisos pendientes que refleja el número de programas operativos del nuevo período todavía no aprobados por la Comisión. La Comisión utilizó 28 000 millones de euros (58 %) de los 47 500 millones de euros de créditos de compromiso para 2014. La rúbrica 1b del MFP utilizó íntegramente los 54 400 millones de euros de créditos de pago.

2.16. Se prevé que la reducción del nivel de compromisos pendientes sea temporal debido al incremento solicitado del límite máximo del MFP para 2015 ejercicios ulteriores (véase el apartado 2.11 y el **gráfico 2.3**).

2.15. Por lo que se refiere a la política de cohesión, los compromisos pendientes para el período 2007-2013 disminuyeron casi un 40 % (52 000 millones de euros) hasta situarse en 80 600 millones de euros en 2014, marcando así el final de una tendencia al alza observada hasta finales de 2013. Podría haberse reducido aún más si la capacidad de la Comisión para abonar los créditos de pago recibidos a finales de año no se hubiera visto limitada por la falta de créditos de pago (véase la respuesta 2.10).

Por otra parte, la disminución de los compromisos pendientes en 2014 está ligada al elevado nivel de los pagos realizados, por un total de 51 800 millones de euros (el 111 % del presupuesto inicial autorizado) para la política de cohesión para el período de programación 2007-2013 al final de su período de elegibilidad (es decir, el 31 de diciembre de 2015).

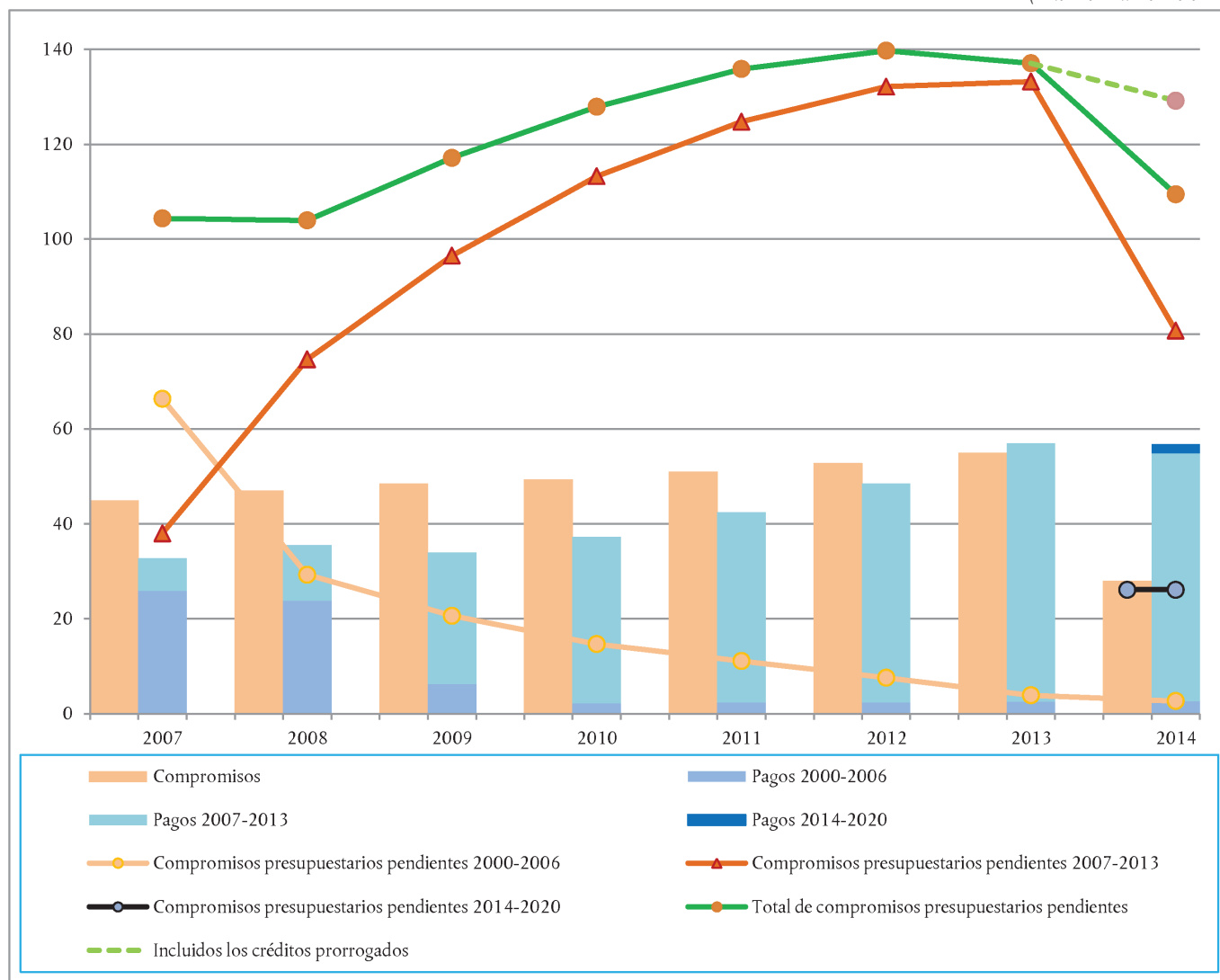
(Véase: «Análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en 2014»)

⁽²⁴⁾ Créditos de compromiso autorizados pero todavía no ejecutados en pagos.

⁽²⁵⁾ Los fondos de la rúbrica 1b «Cohesión económica, social y territorial»: Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de Cohesión.

Gráfico 2.3 — Evolución de los compromisos acumulados pendientes de liquidación de la rúbrica 1b del MFP

(miles de millones de euros)



Fuente: Informes sobre gestión presupuestaria y financiera — Ejercicios 2007-2014

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Significativos retrasos en la absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) plurianuales

2.17. Al final de 2014, los pagos a los Estados miembros con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) plurianuales para 2007-2013 ⁽²⁶⁾ ascendía a 309 500 millones de euros (77 % del total de 403 000 millones de euros para todos los programas operativos aprobados) ⁽²⁷⁾. En el **gráfico 2.4** se facilita un análisis del grado de ejecución de los de compromisos por parte de la Comisión en cada Estado miembro. La tasa de absorción oscila entre el 50 % y el 92 % ⁽²⁸⁾.

2.18. En el **gráfico 2.4** también se muestra que en cinco Estados miembros ⁽²⁹⁾ se concentran más de la mitad de los créditos de compromiso no utilizados de los fondos EIE plurianuales.

2.19. En algunos Estados miembros, los fondos de la UE no utilizados, más la cofinanciación nacional exigida, equivalen a una parte significativa del gasto total de las administraciones públicas (véase el **gráfico 2.5**). En cuatro Estados miembros, el porcentaje acumulado que podía percibirse con cargo a fondos de la UE es equivalente o superior al 15 % del gasto anual de las administraciones públicas ⁽³⁰⁾.

2.17. La fecha final de subvencionabilidad será el 31 de diciembre de 2015. Los documentos de cierre se enviarán hasta el 31.3.2017. Los pagos de ámbito nacional representan niveles superiores ya que la certificación requiere tiempo. El Reglamento prevé que el 5 % de la dotación total se mantenga hasta el cierre de los programas.

Los colegisladores decidieron modificar el Reglamento (CE) n° 1083/2006 y ampliar el plazo de liberación automática de los compromisos N+3 para 2 Estados miembros (como en el caso de Croacia por su Tratado de adhesión). Esto ha reducido la presión sobre los pagos para los Estados miembros afectados.

Por último, en 2014 se creó un grupo de trabajo para la mejora de la aplicación con el fin de ayudar a los Estados miembros a optimizar la utilización de las dotaciones de la política de cohesión 2007-2013. Se está procediendo al seguimiento de los progresos de las acciones específicas para cada Estado miembro.

2.18. Respuesta conjunta a los puntos 2.18 y 2.19

La Comisión considera que existe una relación entre la dimensión de la dotación inicial y el porcentaje de los compromisos no utilizados.

La Comisión está trabajando activamente para ayudar a los Estados miembros más expuestos al riesgo de pérdida de fondos. Creó en 2014 el grupo de trabajo para la mejora de la aplicación con el fin de mejorar de manera significativa la aplicación en los Estados miembros que muestran un retraso notable con respecto a la media de ejecución financiera de la EU-28 y tienen proporcionalmente las contribuciones pendientes más elevadas de la UE.

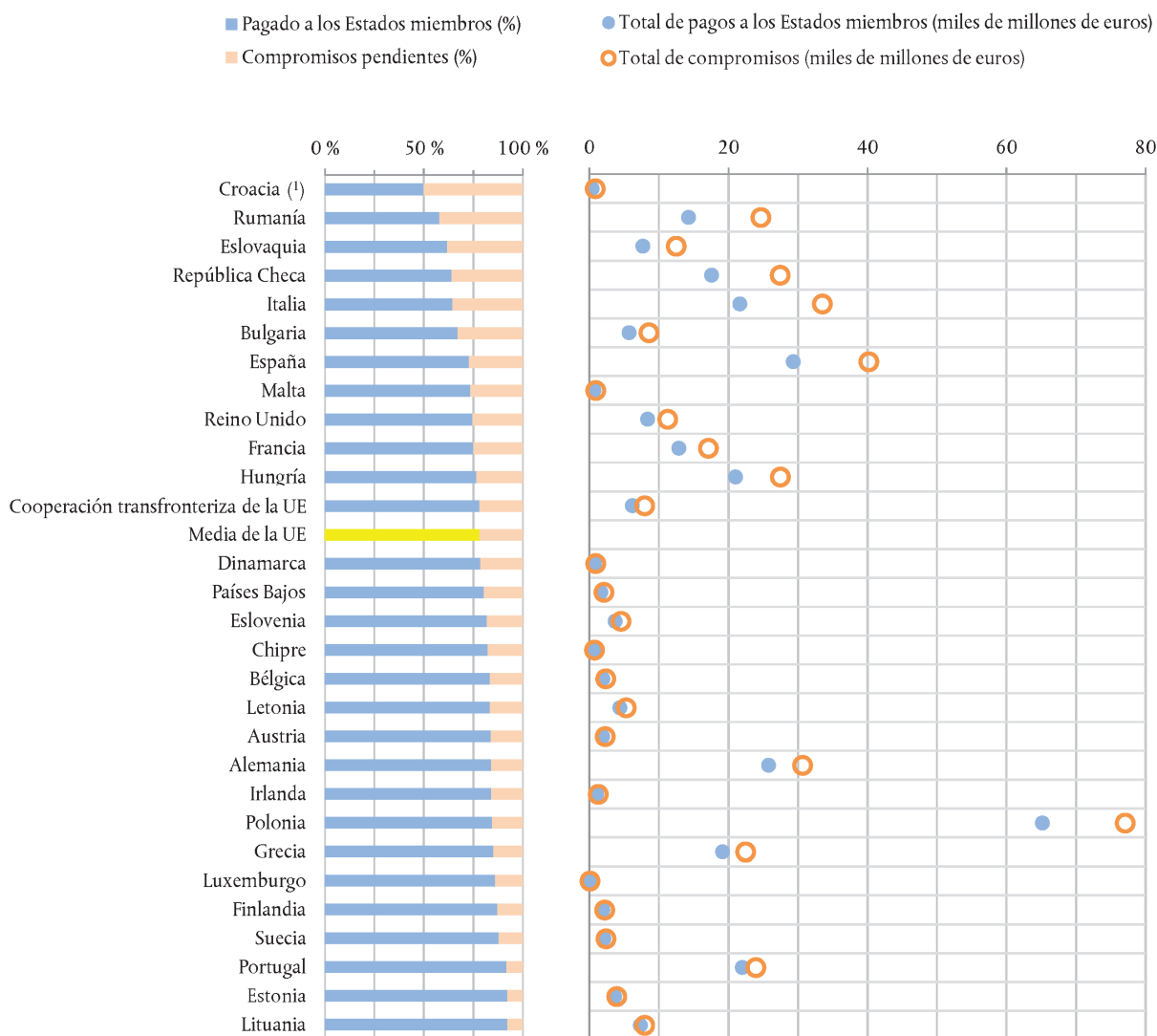
⁽²⁶⁾ Los fondos EIE comprenden el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

⁽²⁷⁾ Se han excluido de los importes de los fondos EIE los ejes 2 y 6 del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) porque constituyen medidas anuales que no afectan el porcentaje de absorción de los Estados miembros.

⁽²⁸⁾ El desembolso máximo antes del cierre es del 95 % de la dotación total.

⁽²⁹⁾ 54 900 de los 93 500 millones de euros de los créditos de compromiso no utilizados de los fondos EIE corresponden a la República Checa, España, Italia, Polonia y Rumanía.

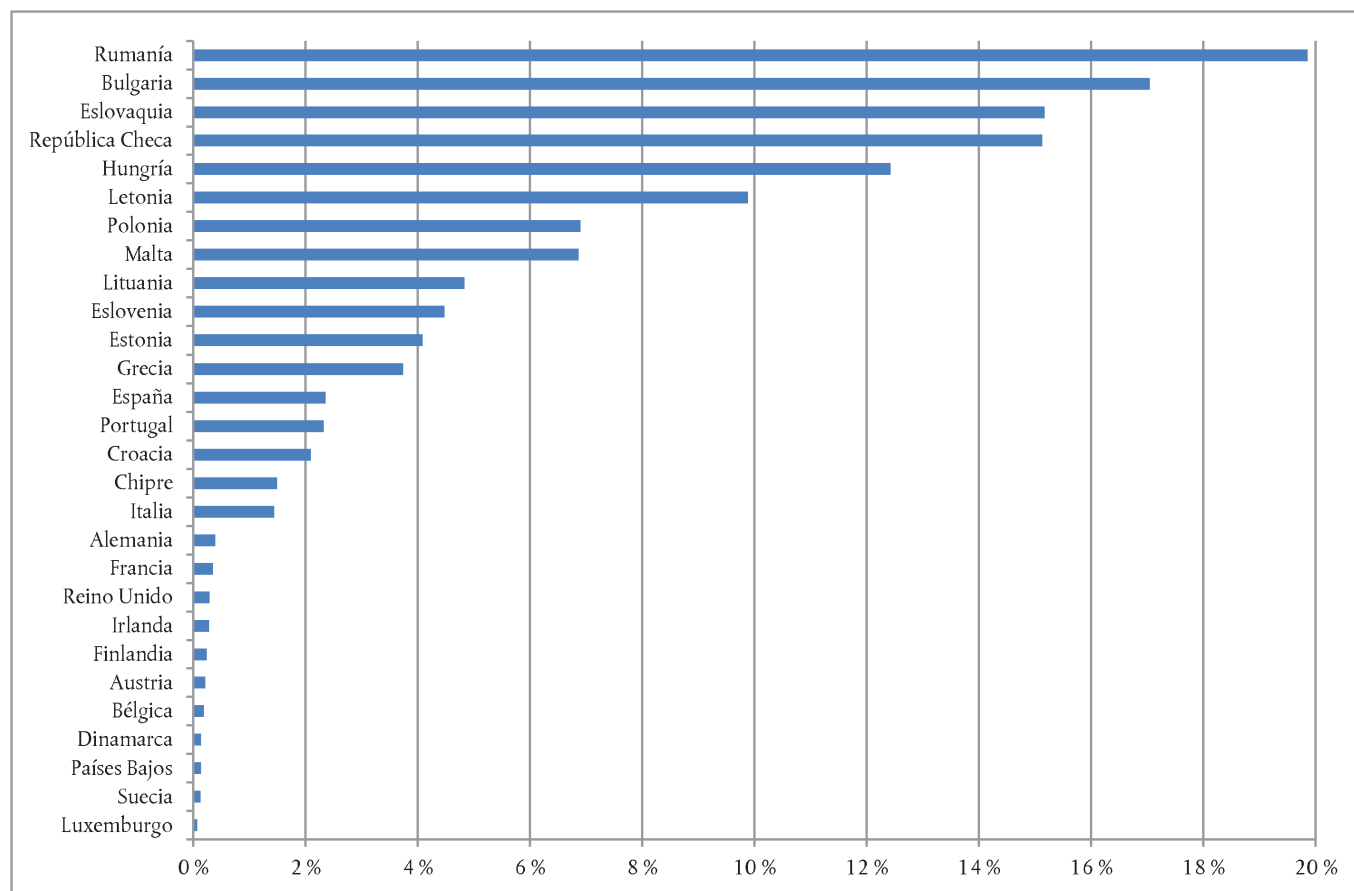
⁽³⁰⁾ El porcentaje acumulado que se podía percibir de los fondos de la UE consiste en pagos que la Comisión debe efectuar, mientras que los Estados miembros presentarán gastos equivalentes a dicho importe además de la cofinanciación nacional.

Gráfico 2.4 — Porcentaje de absorción y totales de los fondos EIE del MFP 2007-2013 MFF a 31 de diciembre de 2014

⁽¹⁾ Croacia se incorporó a la UE en julio de 2013. Por consiguiente, las cifras sobre absorción de Croacia no son comparables a las de otros Estados miembros.

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas basado en datos contables de la Comisión.

Gráfico 2.5 — Compromisos pendientes de los fondos EIE a 31 de diciembre de 2014 como porcentaje del gasto general de las administraciones públicas correspondiente a 2014



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La Comisión ha presentado un plan para volver a situar el presupuesto de la UE en una senda sostenible

2.20. En el período comprendido entre 2007 y 2013, las instituciones y órganos de la UE contrajeron compromisos por valor de 994 000 millones de euros, y efectuaron pagos por valor de 888 000 millones de euros⁽³¹⁾. Los compromisos pendientes aumentaron, pasando de 132 000 millones de euros al principio de 2007 a 222 000 millones de euros al final de 2013. Durante el mismo período, la anulación de compromisos ascendió a 16 000 millones de euros, lo que supone un porcentaje de liberación de compromisos del 1,6 %.

⁽³¹⁾ Los ingresos afectados contribuyeron con compromisos de 24 000 millones de euros al total de compromisos de 994 000 millones de euros y pagos de 24 000 millones de euros al total de pagos de 888 000 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.21. En marzo de 2015, la Comisión presentó al Parlamento y al Consejo un plan de pagos para volver a situar el presupuesto de la UE en una senda sostenible⁽³²⁾. En el plan se presentan medidas a corto plazo para reducir el nivel de facturas impagadas. La Comisión preveía las siguientes medidas paliativas para mejorar la gestión de los créditos de pago:

- acelerar los procedimientos de recuperación de pagos indebidos;
- limitar los importes no utilizados de las cuentas fiduciarias;
- reducir los porcentajes de financiación;
- utilizar plazos máximos de pago;
- posponer las convocatorias de propuestas/licitaciones y las correspondientes contrataciones.

2.22. En anteriores informes anuales⁽³³⁾ hemos apoyado las acciones de las dos primeras medidas, que, al igual que las demás, se basan en aspectos normales de la gestión financiera. Si bien las medidas propuestas por la Comisión tienen por objeto mejorar la gestión del flujo de tesorería a corto plazo, el elevado nivel de compromisos pendientes requiere una perspectiva a plazo más largo. Seguimos considerando que la Comisión debería preparar y publicar anualmente una previsión de largo alcance con límites presupuestarios, necesidades de pago, limitaciones de la capacidad y posibles liberaciones⁽³⁴⁾. Esto ayudaría considerablemente a las partes interesadas a evaluar las futuras exigencias de pagos y las prioridades presupuestarias.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.21. Las medidas a corto plazo para reducir la acumulación de facturas impagadas se describen en el «plan de pago». En él se presenta una estimación de la acumulación de los créditos impagados a finales de 2015 (20 000 millones de euros) y se solicita un importe suficiente de créditos de pago en el presupuesto de 2016 para reducir el retraso al mínimo. El proyecto de presupuesto de 2016 de la Comisión, adoptado el 27 de mayo de 2015, incluye el nivel de créditos correspondiente. La adopción definitiva de estos créditos constituye una medida correctora decisiva para reducir los compromisos pendientes, tal como se presenta en el análisis sobre el «plan de pago».

La Comisión está siguiendo de cerca la ejecución del programa e informará a la autoridad presupuestaria cuando se detecten problemas.

2.22. El plan aborda el retraso en los pagos, que serán liquidados a finales de 2016.

Véase la respuesta a la recomendación nº 4

⁽³²⁾ «Financial statement discussion and analysis» (Análisis y debate relativos a los estados financieros), presentado junto con las cuentas, p. 25. El plan de pagos puede consultarse en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Por ejemplo, en los apartados 1.48 y 1.49 del informe anual relativo al ejercicio 2013.

⁽³⁴⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.50.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Siguen siendo elevadas las cuantías no utilizadas de los instrumentos financieros de gestión compartida...

2.23. Según el último informe disponible relativo a instrumentos financieros en gestión compartida, que describe la situación al final de 2013⁽³⁵⁾, las contribuciones a los instrumentos se incrementaron rápidamente en 1 700 millones de euros, pasando de 12 600 a 14 300 millones de euros. El importe pagado a los beneficiarios finales aumentó en 2 000 millones de euros, pasando de 4 700 a 6 700 millones de euros, lo cual significa que se pagó el 47 % de las contribuciones totales abonadas, un escaso avance frente al 37 % pagado al final de 2012⁽³⁶⁾.

... al igual que la tesorería depositada en instrumentos de gestión indirecta

2.24. El efectivo y otros activos equivalentes pertenecientes a instrumentos financieros están gestionados por fiduciarios en nombre de la Comisión a efectos de la aplicación de programas concretos financiados por el presupuesto de la UE. Ascendieron a un total de 1 300 millones de euros al final de 2014 (1,4 millones de euros en 2013).

2.23. El porcentaje de desembolsos global a finales de 2013 era del 47 % frente al 37 % a finales de 2012, y la Comisión espera que en 2014 se confirme esta tendencia. Medidas para acelerar los porcentajes de desembolsos a los beneficiarios finales de los instrumentos financieros incluyen acciones de seguimiento a través de comités de supervisión, campañas de promoción, visitas sobre el terreno y, en algunos casos, reprogramación (cuando sea evidente que los fondos inicialmente destinados a instrumentos financieros no puedan abonarse a los beneficiarios finales debido, por ejemplo, a los cambios en las condiciones del mercado). Además, la Comisión, a través de la modificación de las orientaciones sobre el cierre, aclaró la flexibilidad prevista en el Reglamento general en relación con el apoyo de los instrumentos de ingeniería financiera a los destinatarios finales.

Véase también la respuesta a la recomendación nº 5.

2.24. Muchos instrumentos financieros necesitan una reserva mínima para su funcionamiento. En particular, una parte considerable de efectivo y activos equivalentes (730 millones de euros) está en manos de instrumentos de garantía que, por su propia naturaleza, necesitan mantener efectivo y depósitos a corto plazo para realizar su función.

⁽³⁵⁾ Las últimas cifras disponibles, referidas al final de 2013, figuran en el informe de la Comisión «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006» de septiembre de 2014.

⁽³⁶⁾ Véanse los apartados 6.49 a 6.50 y el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.48.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.25. El principal motivo de la disminución neta de 100 millones de euros en los importes de las cuentas fiduciarias es que actualmente la Comisión ha adoptado medidas para liquidar los reembolsos⁽³⁷⁾ de préstamos y operaciones sobre capitales de riesgo del programa MEDA⁽³⁸⁾. A 31 de diciembre de 2013, se habían acumulado 259 millones de euros y se mantenían en una cuenta fiduciaria del BEI⁽³⁹⁾. Durante 2014, se transfirieron 110 millones de euros al Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores⁽⁴⁰⁾. Los 149 millones de euros restantes se devolvieron al presupuesto general de la Unión.

2.26. El impacto de la liquidación de reembolsos del programa MEDA queda parcialmente compensado por la transferencia de más de 200 millones de euros a las cuentas fiduciarias establecidas para los instrumentos financieros en virtud del MFP. Estas transferencias se consignan en el presupuesto de 2014 como pagos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones referentes a 2014

2.27. Como en 2013, en 2014, los pagos se mantuvieron por encima del límite máximo del MFP. Los créditos de pago iniciales se incrementaron en 3 500 millones de euros mediante presupuestos rectificativos. El establecimiento del presupuesto en este nivel requería la activación del «margen para Imprevistos» poco después del inicio del MFP (véanse los apartados 2.4 a 2.9).

2.28. Los compromisos presupuestarios pendientes de gasto plurianual se mantienen en un nivel muy elevado, y la mayoría corresponden al anterior MFP (véase el apartado 2.14).

2.29. En algunos Estados miembros el nivel de los compromisos no utilizados de los fondos EIE es muy elevado (véase los apartados 2.17 a 2.19).

2.27. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 2.4 a 2.9.

2.29. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 2.17 a 2.19.

⁽³⁷⁾ Pagos de intereses y reembolsos de préstamos, dividendos y reembolso de capital.

⁽³⁸⁾ El principal instrumento de cooperación económica y financiera con arreglo a la colaboración euromediterránea.

⁽³⁹⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Decisión n° 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se concede al Banco Europeo de Inversiones una garantía de la UE frente a las pérdidas que se deriven de préstamos y garantías de préstamos concedidos para la realización de proyectos fuera de la Unión (DO L 135 de 8.5.2014, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

2.30. Recomendamos que la Comisión:

- **Recomendación 1:** adopte medidas para reducir el nivel de compromisos pendientes de liquidación. Además de las medidas a corto plazo propuestas en marzo de 2015, es necesaria una perspectiva a plazo más largo (véanse los apartados 2.14 a 2.16);
- **Recomendación 2:** debería considerar en su gestión presupuestaria y financiera las limitaciones de capacidad en determinados Estados miembros para evitar la infrautilización de los fondos y aumentar los porcentajes de absorción especialmente en el ámbito de los fondos EIE (véase el apartado 2.19);

2.30.

La Comisión acepta la recomendación y está adoptando las medidas solicitadas.

Es importante distinguir entre los compromisos pendientes de liquidación (RAL) derivados del desfase temporal entre compromisos y pagos para los programas plurianuales (los RAL «normales») y los RAL resultantes del retraso «anormal» creado por la escasez de créditos de pago que ha surgido en los últimos años. El plan de pagos acordado con el Parlamento Europeo y el Consejo aborda plenamente este retraso anormal, que debería solventarse gradualmente antes de finales de 2016. Esto no eliminará los compromisos pendientes normales, dado que seguirán realizándose nuevos compromisos para el pago en años siguientes, como ocurre normalmente en la programación plurianual.

La Comisión considera que el «plan de pago» incluye una perspectiva a largo plazo para reducir los retrasos de pago y los compromisos pendientes de liquidación anormales (véase la respuesta al apartado 2.21).

La Comisión acepta esta recomendación. Ya se han tomado las siguientes medidas:

- el complemento temporal del 10 % de la tasa de cofinanciación para los países del programa,
- un apoyo específico a las autoridades de los Estados miembros interesados,
- la revisión de las orientaciones sobre el cierre para garantizar la correcta utilización de los mecanismos de flexibilidad disponibles para los Estados miembros (véase al respecto la respuesta al apartado 2.23).

La creación, en noviembre de 2014, de un grupo de trabajo interno para la mejora de la ejecución, responsable de evaluar la situación en 8 Estados miembros, identificar los cuellos de botella que dificultan la correcta ejecución, definir y realizar el seguimiento de la ejecución de planes de acción concretos para abordar estos riesgos potenciales de la liberación de compromisos.

Por su parte, la DG de Política Regional y Urbana creó en 2013 un centro de competencia «Desarrollo de capacidades administrativas», encargado de determinar y aplicar medidas específicas para hacer frente a los cuellos de botella administrativos y a las deficiencias que impiden el uso eficaz y eficiente de los Fondos EIE en los Estados miembros y las regiones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** considere la adopción de medidas destinadas a la reducción de los compromisos pendientes, una conclusión más rápida de los programas 2007-2013, una reducción del efectivo en cuentas fiduciarias y la elaboración de planes y previsiones de pagos en los ámbitos en los que los compromisos pendientes excedan un múltiplo de sus respectivos créditos anuales (véanse los apartados 2.20 y 2.21);
- **Recomendación 4:** establezca una previsión de tesorería de largo alcance para lograr un mejor ajuste entre las necesidades de pago y los fondos disponibles (véase el apartado 2.22);
- **Recomendación 5:** redoble los esfuerzos por reducir los saldos de caja excesivos en los instrumentos financieros (véanse los apartados 2.23 a 2.26).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión se enfrenta a varios obstáculos para lograr un cierre más rápido para el período 2007-2013.

La Comisión considera que la medida más importante para la reducción de los compromisos pendientes para el período 2007-2013 es la aprobación de los créditos solicitados en el proyecto de presupuesto de 2016 a fin de eliminar gradualmente el retraso anormal de los créditos impagados en 2016.

La Comisión acepta esta recomendación y está siguiendo la acción recomendada analizando la mejor forma de preparar y divulgar la previsión del flujo de tesorería de largo alcance.

La Comisión acepta la recomendación y está adoptando las medidas propuestas. Al cierre, los créditos disponibles en los instrumentos financieros y no utilizados al menos en una primera ronda de inversiones o garantías se perderán para el Estado miembro de que se trate.

Para el período 2014-2020, se han establecido normas más claras y flexibles para una mejor orientación de los instrumentos (evaluación ex ante) y el pago por tramos. Por otra parte, se han tomado una serie de iniciativas para facilitar la ejecución de los instrumentos disponibles, tales como los instrumentos de disponibilidad inmediata y la plataforma de asistencia técnica «FI-compass», que facilitan asesoramiento general, formación e intercambio de experiencias destinados a las autoridades de gestión.

(Véase la respuesta al apartado 2.23 y la recomendación nº 2).

CAPÍTULO 3

Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.2
Parte 1– Seguimiento e información por la Comisión de los avances de la Estrategia Europa 2020	3.3-3.34
El período abarcado por Europa 2020 no está adaptado al ciclo presupuestario de la UE	3.7-3.12
Las prioridades, los objetivos principales y las iniciativas emblemáticas de Europa 2020, así como sus objetivos temáticos, no sirven de objetivos operativos	3.13-3.25
Hasta ahora la Comisión no ha informado exhaustivamente de la contribución del presupuesto de la UE al logro de los objetivos de Europa 2020	3.26-3.34
Parte 2 — ¿Cómo repercuten los objetivos de Europa 2020 en los programas y acuerdos de asociación de los Estados miembros	3.35-3.65
Aún no se han materializado los beneficios potenciales de combinar los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos	3.39-3.43
Europa 2020 no se traduce sistemáticamente mediante los objetivos temáticos en objetivos operativos en los programas y acuerdos de asociación	3.44-3.48
La introducción de indicadores comunes por cada fondo es un paso importante pero su concepción presenta limitaciones	3.49-3.56
Habría que intensificar la orientación a los resultados, sobre todo en los acuerdos de asociación	3.57-3.60
Insuficiencias de concepción del marco de rendimiento	3.61-3.65
Parte 3 — Comunicación de resultados por la Comisión	3.66-3.75
Las instrucciones impartidas a nivel central han mejorado pero persisten insuficiencias que deben remediarse	3.68-3.70
La planificación y comunicación de resultados en las direcciones generales debe seguir mejorando	3.71-3.75
Parte 4– Resultados de nuestras auditorías de gestión	3.76-3.86
Constatamos que hubo poca orientación a los resultados	3.79-3.82
No siempre se han seleccionado los programas y proyectos con más probabilidades de obtener el máximo impacto	3.83-3.86
Conclusión y recomendaciones	3.87-3.97
Conclusión referente a 2014	3.87-3.95
Recomendaciones	3.96-3.97
Anexo 3.1 — Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas en 2014	
Anexo 3.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a cuestiones de rendimiento	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

3.1. Este capítulo está dedicado al rendimiento de la gestión (véase el recuadro 3.1). Este año hemos optado por centrarnos en la estrategia de la Unión Europea (UE) a largo plazo denominada Europa 2020. De las cuatro partes en que está dividido el capítulo, la primera analiza el seguimiento y la información por la Comisión de los avances de Europa 2020, mientras que la segunda parte analiza cómo se refleja esta estrategia en los acuerdos de asociación y los programas de financiación suscritos por la Comisión y los Estados miembros. Las dos últimas partes se refieren a asuntos que también hemos tratado en años anteriores. Así, la tercera presenta nuestras observaciones sobre los informes anuales de actividad (IAA) elaborados por los directores generales de la Comisión. Por último, en la cuarta parte se hace hincapié en algunos de los principales asuntos planteados en los Informes Especiales ⁽¹⁾ sobre la gestión publicados en 2014.

Recuadro 3.1 — El rendimiento de la gestión en la UE

La gestión en la Unión Europea (UE) se evalúa en función de los principios que rigen la buena gestión financiera [economía, eficiencia y eficacia ⁽²⁾], y se refieren a los aspectos siguientes:

- a) recursos: medios financieros, humanos, materiales, organizativos o reglamentarios que se requieren para la ejecución del programa;
- b) realizaciones: productos obtenidos con el programa;
- c) resultados: cambios inmediatos que se producen para los destinatarios directos o los beneficiarios a raíz del programa;
- d) impactos: cambios a largo plazo en la sociedad atribuibles, al menos en parte, a la intervención de la UE.

3.1. El presupuesto del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 es uno de los factores que contribuyen a la consecución de los objetivos de Europa 2020. No obstante, los gobiernos nacionales desempeñan un papel fundamental en el logro de los objetivos de la estrategia de la UE. El presupuesto de la UE por sí mismo representa solo aproximadamente el 2 % del gasto público total de la UE y el 1 % de la renta nacional bruta de la Unión. Por tanto, las acciones y los presupuestos nacionales acumulados son un factor clave para el logro de los objetivos de la estrategia de la UE.

La Comisión se ha comprometido a informar sobre la contribución del presupuesto de la UE a la consecución de los objetivos de Europa 2020. No obstante, se trata de una tarea ardua, en particular el objetivo de aislar la incidencia del presupuesto de la UE del efecto de los presupuestos nacionales y los factores externos. Esto exige una combinación de información y pruebas procedentes del seguimiento, la modelización y la evaluación.

Además, los objetivos de los programas de financiación y las modalidades de ejecución del nuevo MFP han sido definidos por el colegislador. Son los Estados miembros los que aplican en gran medida estos programas en el marco de la gestión compartida.

⁽¹⁾ Nuestros Informes Especiales abarcan el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, derogado por el artículo 30 del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1), vigente desde el 1 de enero de 2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.2. El informe anual relativo al último ejercicio incluía una sección en la que se analizaba separadamente el seguimiento por la Comisión de una muestra de recomendaciones de los Informes Especiales ⁽³⁾. No se incluye una sección equivalente en el capítulo del presente año. En su lugar, publicaremos un Informe Especial que tratará por separado del curso dado a las recomendaciones en los Informes Especiales.

PARTE 1 — SEGUIMIENTO E INFORMACIÓN POR LA COMISIÓN DE LOS AVANCES DE LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

3.3. Europa 2020 es la estrategia decenal de la UE para el crecimiento y el empleo, que fue lanzada en 2010 para crear las condiciones requeridas para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y suceder a la Estrategia de Lisboa, que estuvo vigente de 2000 a 2010. Europa 2020 incluye cinco «objetivos principales» que debe cumplir la UE en conjunto para el final del período abarcado por la estrategia.

3.4. La tarea de llevar a la práctica Europa 2020 se comparte entre la UE y sus 28 Estados miembros, con lo que los cinco objetivos principales van acompañados de un objetivo nacional para cada Estado miembro, a fin de tomar en consideración sus circunstancias específicas.

3.5. Si bien Europa 2020 ocupa un lugar central en muchas de las actividades de la Unión, las finalidades de una y de otra no siempre coinciden. La UE cuenta con objetivos adicionales a los establecidos en Europa 2020, como los referidos a las actividades que desarrolla fuera de sus fronteras geográficas. En 2014, una parte sustancial del presupuesto de la UE estaba asociada a Europa 2020. Ahora bien, al ser una estrategia dirigida tanto a la UE en conjunto como a sus Estados miembros individualmente, la empresa de hacerla avanzar compete en gran medida a estos últimos, y debe ser financiada por ellos fuera del presupuesto de la UE.

3.5. Los objetivos de la Unión se definen en los Tratados y deben perseguirse y respetarse (por ejemplo, la política agrícola común). En este contexto, el presupuesto de la UE se asigna a las diversas actividades y se adapta, en la medida de lo posible, al cambio de las prioridades principales de la UE (a saber, Estrategia de Lisboa, Estrategia Europa 2020). En el nuevo MFP, los jefes de Estado y de Gobierno han decidido que todas las políticas, instrumentos y actos jurídicos de la UE, así como los instrumentos financieros, deben movilizarse para perseguir los objetivos de la estrategia. Esto ha llevado a proponer un presupuesto con una sólida lógica paneuropea, diseñada para dirigir la estrategia de crecimiento de Europa 2020.

Según la evaluación de la Comisión, en 2014 alrededor del 58 % del presupuesto de la UE se asignó a Europa 2020. Se ha diseñado también un nuevo enfoque para garantizar un uso eficaz de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, principalmente mediante una estrecha armonización con las prioridades de la Estrategia Europa 2020, el recurso al principio de condicionalidad, el fomento de la concentración y la priorización de los recursos y la introducción de incentivos al rendimiento.

⁽³⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 10.53 a 10.55.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.6. Esta parte del capítulo aborda la relación de la estrategia con el ciclo presupuestario de la UE y su vínculo con los objetivos situados a un nivel inferior, así como las tareas que incumben a la Comisión de seguir de cerca la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020 y de informar sobre ella. Eso significa que no examinaremos la contribución de los Estados miembros a Europa 2020, ni otras funciones de la Comisión como su participación en el proceso legislativo o el papel que desempeña en la elaboración de políticas o en el Semestre Europeo⁽⁴⁾. En consecuencia, este capítulo no analiza los logros de las políticas obtenidos hasta la fecha en relación con Europa 2020.

El período abarcado por Europa 2020 no está adaptado al ciclo presupuestario de la UE

3.7. El ciclo presupuestario de la UE se conoce con el nombre de marco financiero plurianual (MFP)⁽⁵⁾, y tiene una duración de siete años. El MFP fija el importe máximo que puede gastarse del presupuesto de la UE anualmente para los grandes ámbitos políticos. Los períodos pertinentes del MFP para Europa 2020 son los de 2007-2013 y 2014-2020. La asignación de fondos a las rúbricas del MFP y a los Estados miembros tiene lugar durante las negociaciones del MFP, que lleva consigo una serie de cambios en el marco legislativo que rige la utilización de los fondos europeos, incluidas las obligaciones de seguimiento e información.

3.8. Los períodos de los MFP nunca han coincidido con los abarcados por las estrategias de la UE (2000-2010 y 2010-2020), lo que dificulta a la Comisión las tareas de seguir de cerca la contribución del presupuesto de la UE a la estrategia global de la Unión y de informar sobre ella en el MPF 2007-2013.

3.9. Así, en su respuesta a nuestro informe relativo al ejercicio 2013, la Comisión indicó que Europa 2020 no había sido adoptada cuando se aprobó el marco financiero plurianual 2007-2013 y se establecieron las disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información. Esto explica en gran medida por qué no ha sido posible destacar la contribución de cada programa financiero a los objetivos establecidos en dicha Estrategia⁽⁶⁾.

3.8. El período del MFP 2007-2013 puede no haber coincidido completamente con el período abarcado por la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, esto no implica una falta de armonización con la estrategia global. Además, el período del MFP 2014-2020 se enmarca por completo dentro del período de la actual Estrategia Europa 2020 y tiene la misma fecha de finalización.

El MFP 2014-2020 ha sido diseñado con el propósito de centrarse en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

⁽⁴⁾ Europa 2020 también es objeto de ejecución y seguimiento dentro del Semestre Europeo, el ciclo anual de coordinación de la UE con los Estados miembros en el plano económico y presupuestario.

⁽⁵⁾ Sobre la base del MFP de siete años, se elabora el presupuesto anual de la UE.

⁽⁶⁾ Respuesta de la Comisión al Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.24.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.10. No es fácil cambiar el marco de seguimiento e información en plena ejecución de un MFP. No solo habría sido necesario efectuar cambios a la legislación aplicable, sino que, en el caso de la gestión compartida, cada Estado miembro tendría que haber alterado sus propios procedimientos. El marco de seguimiento e información del MFP se adaptó a Europa 2020 en el período 2014-2020. Este nuevo MFP, conforme a lo recomendado en las evaluaciones de la Estrategia de Lisboa, adaptó las rúbricas del presupuesto de la UE para reflejar las prioridades de crecimiento de Europa 2020.

3.11. Seguirán efectuándose pagos con cargo al MFP 2007-2013 más allá de 2015, con lo cual la primera mitad de los diez años de aplicación de Europa 2020 está teniendo lugar bajo un MFP concebido para otra estrategia diferente. Los informes de síntesis sobre la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión ⁽⁷⁾ (los Fondos EIE) —los principales con que se contará en el período 2014-2020 para cumplir Europa 2020 comenzarán en 2016 ⁽⁸⁾, mientras que los informes estratégicos que alimentarán el debate de la contribución de los Fondos EIE a Europa 2020 están previstos para 2017 y 2019 ⁽⁹⁾.

3.12. En vista de lo expuesto, las dos secciones siguientes de esta parte del capítulo analizan dos grandes pilares para lograr un seguimiento y una información eficaces de los avances de Europa 2020: la traducción de aspiraciones políticas de alto nivel en objetivos operativos para el presupuesto de la UE y la capacidad de la Comisión para superar las dificultades inherentes a estas tareas de seguimiento e información.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.10. *La Comisión está realizando un seguimiento e informando sobre la contribución del presupuesto europeo a los objetivos globales de la UE y a la Estrategia Europa 2020 en particular.*

⁽⁷⁾ Los Fondos EIE comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

⁽⁸⁾ Salvo los informes relativos a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil que comenzaron en abril de 2015.

⁽⁹⁾ Artículo 53 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las prioridades, los objetivos principales y las iniciativas emblemáticas de Europa 2020, así como sus objetivos temáticos, no sirven de objetivos operativos

3.13. Europa 2020 es una estrategia política de alto nivel. Como hemos señalado anteriormente, los objetivos generales de alto nivel no siempre están concebidos para resultar útiles en niveles operativos inferiores⁽¹⁰⁾. Es necesario establecer objetivos operativos (con indicadores, hitos y metas, según convenga) que sirvan a fines de gestión. Estos objetivos operativos tienen que vincularse a Europa 2020.

Tres prioridades, cinco objetivos principales, siete iniciativas emblemáticas

3.14. El recuadro 3.2 presenta una serie de metas, iniciativas y objetivos asociados con Europa 2020. En esta sección y en las siguientes se examinará si dichos elementos están relacionados entre sí de forma coherente y si los objetivos de alto nivel expresados en Europa 2020 se traducen lógicamente en elementos operativos que permiten a los gestores seguir de cerca la contribución del presupuesto de la UE a la estrategia e informar sobre ella.

3.13. Desde el principio, la estrategia se ha fundamentado en una estrecha colaboración con los Estados miembros, que son cruciales para su éxito. Con este fin, los objetivos de Europa 2020 a escala de la UE se desglosan en metas nacionales. Lejos de ser una estrategia de arriba abajo, a escala de la UE, Europa 2020 se basa en la implicación de todos los agentes pertinentes a escala europea, nacional, regional y local.

Las aspiraciones políticas de Europa 2020 se concretan mediante la definición de los objetivos y han inspirado la arquitectura del presupuesto de la UE. Dichas aspiraciones se traducen en la base jurídica de los programas financiados con cargo al presupuesto de la UE.

3.14. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.1.

⁽¹⁰⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.10.

Recuadro 3.2 — Prioridades de Europa 2020 — Crecimiento inteligente, sostenible e integrador (apartado 3.15)

<i>Objetivos principales de Europa 2020 (apartados 3.16 y 3.17)</i>	<i>Iniciativas emblemáticas de Europa 2020 (apartados 3.18 a 3.21)</i>	<i>Objetivos temáticos (Fondos EIE exclusivamente) (apartados 3.22 a 3.26)</i>
1. Empleo: el 75 % de la población entre 20 y 60 y cuatro años debería tener un puesto de trabajo. 2. Investigación y Desarrollo (I+D): el 3 % del Producto Interior Bruto (PIB) debe invertirse en I+D. 3. Cambio climático y sostenibilidad energética: las emisiones de gases de efecto invernadero deberían ser inferiores en un 20 % (o incluso en un 30 % si las condiciones son favorables) con respecto a 1990, y debería lograrse que un 20 % de la energía provenga de energías renovables y que se incremente en un 20 % la eficiencia energética. 4. Educación: reducir las tasas de abandono escolar prematuro a menos del 10 % y potenciar la enseñanza postsecundaria, de tal modo que al menos el 40 % de las personas entre 30 y 34 años finalicen la educación superior. 5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social: reducir como mínimo en 20 millones el número de personas en situación de pobreza y de exclusión social, o con riesgo de caer en ellas.	<i>Crecimiento inteligente:</i> 1. Una Agenda Digital para Europa. 2. «Unión por la innovación». 3. «Juventud en movimiento». <i>Crecimiento sostenible:</i> 4. «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». 5. «Una política industrial para la era de la mundialización». <i>Crecimiento integrador:</i> 6. «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». 7. «Plataforma europea contra la pobreza».	1. Promover la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación. 2. Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas. 3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del Feader) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP). 4. Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores. 5. Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos. 6. Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos. 7. Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales. 8. Fomentar el empleo de calidad y sostenible y apoyar la movilidad laboral. 9. Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación. 10. Invertir en educación, formación y formación profesional para el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente. 11. Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.15. En el nivel superior de Europa 2020 figuran las tres prioridades de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, junto con los cinco objetivos principales que se enumeran en el recuadro 3.2. No obstante, las relaciones entre prioridades y objetivos principales son múltiples y complejas. Por ejemplo, los objetivos principales se definen como «no exhaustivos» y «representativos» de las tres prioridades⁽¹¹⁾, pero el vínculo entre ellos no aparece claro.

3.16. Los objetivos principales son esencialmente aspiraciones políticas⁽¹²⁾ y, con excepción de los referidos a las emisiones de gases de invernadero y energías renovables, no se sustentan en un marco europeo que resulte jurídicamente vinculante. La contribución del presupuesto de la UE no se identifica separadamente a efectos de consecución de los objetivos principales.

3.17. El hecho de que los objetivos principales no sean verdaderos objetivos operativos queda ilustrado por la manera en que se han traducido en metas distintas para cada Estado miembro. Así, en dos casos, los objetivos principales no se alcanzarían aun cuando cada Estado miembro lograra alcanzar sus metas nacionales.

- a) cumplir la totalidad de las metas nacionales llevaría a que la tasa de empleo de la población entre 20 y 64 años se situara en el 74 %, por debajo del objetivo principal de la UE en la materia (el 75 %);

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.15. Estos objetivos no pretenden ser mutuamente excluyentes, ni se tiene la intención de que sirvan para cumplir solo una de las tres prioridades. Existe un claro vínculo entre los objetivos individuales y el tríptico de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Los objetivos fueron escogidos de manera que se reforzaran mutuamente y contribuyeran en su conjunto a las tres dimensiones del tríptico. Los objetivos no son exhaustivos deliberadamente y no reflejan todos los factores del crecimiento. Son ejemplos del tipo de cambio que la estrategia defiende y su finalidad es destacar una serie concreta de factores clave del crecimiento pertinentes para todos los Estados miembros, que puedan guiar su acción. El enfoque elegido procede también de las lecciones aprendidas de la estrategia de Lisboa, cuyas prioridades se diluyeron debido a un número demasiado elevado de objetivos. Europa 2020 tenía el propósito de centrarse en lo esencial.

3.16. La mayoría de los ámbitos de Europa 2020 siguen siendo competencia de los Estados miembros. Por tanto, la UE puede liderar con el ejemplo y fijar objetivos ambiciosos y realistas, pero la definición de las metas nacionales continúa dependiendo de la elección política a escala nacional.

La Comisión/UE no tiene competencia legal para crear un marco jurídicamente vinculante. Por ejemplo, en relación con el empleo, la Unión solo puede adoptar medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las directrices de estas políticas.

3.17. La Comisión ha explicado este punto en su Comunicación⁽¹⁾, como una consecuencia de la elección política a escala nacional.

- a) Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.16 sobre el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros según lo estipulado en el artículo 5 del TUE.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010: «Europa 2020 — Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», sección 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 final, de 2 de marzo de 2015, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, «Resultados de la consulta pública sobre la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», sección 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 de 5.3.2014: Balance de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) cumplir la totalidad de las metas nacionales de investigación y desarrollo llevaría a una inversión del 2,6 % del PIB en este ámbito para 2020, por debajo del objetivo principal del 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18. En el nivel siguiente de la estructura de Europa 2020 se encuentran las siete iniciativas emblemáticas, que se agrupan dentro de las tres prioridades en materia de crecimiento pero no fueron concebidas para constituir un conjunto más detallado de objetivos o indicadores. En cambio, según la Comisión, las iniciativas emblemáticas sirven de marco a las medidas que deben adoptar la UE y los Estados miembros ⁽¹⁴⁾.

3.19. Todas las iniciativas emblemáticas, salvo la de «política industrial integrada para la era de la globalización», contribuyen directamente a uno o más objetivos principales, y todos los objetivos principales se abordan directamente en, al menos, una iniciativa emblemática. Pese a ello, la Comisión no ha analizado detalladamente la relación entre objetivos e iniciativas emblemáticas, ni tampoco ha utilizado estas últimas como una herramienta de gestión (para fijar hitos, informar periódicamente de estas iniciativas, etc.) a fin de impulsar avances en la ejecución de la estrategia.

3.20. En marzo de 2015, en su comunicación sobre la consulta pública acerca de Europa 2020, la Comisión declaró que las iniciativas emblemáticas, en general, habían cumplido su propósito y que las actuaciones que se llevaran a cabo en sus ámbitos respectivos debían proseguirse de otras maneras. Según los encuestados, las iniciativas emblemáticas debían sustituirse por programas globalizadores de organización más coherente ⁽¹⁵⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) En relación con el objetivo de investigación y desarrollo, la Comisión subraya que una inversión del 3 % del PIB de aquí a 2020 es el objetivo de la Unión Europea. Los Estados miembros son responsables de fijar sus metas nacionales de investigación y desarrollo en el nivel que consideren más apropiado y la Comisión tiene un margen limitado de influencia en dichas metas. La consecución de los objetivos de los Estados miembros resultaría solo, de hecho, en una inversión del 2,6 %, pero se trata, con todo, de un aumento considerable. Los avances hacia el objetivo del 3 % se supervisan mediante el proceso del Semestre Europeo, en cuyo contexto se anima a los Estados miembros a incrementar sus inversiones en investigación y desarrollo.

3.18. Las iniciativas emblemáticas tenían el propósito de definir una serie de acciones políticas/prioritarias para perseguir los objetivos de Europa 2020. Estas acciones prioritarias se consideraban en su mayoría complementarias de las reformas estructurales derivadas de las recomendaciones específicas por país.

3.19. Habida cuenta de que Europa 2020 es una estrategia de carácter general, no resultaría útil vincular cada objetivo a una iniciativa emblemática y viceversa.

Durante los primeros años tras la adopción de la Estrategia Europa 2020, la Comisión informó periódicamente, en su Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, sobre los avances realizados hacia la aplicación de los objetivos principales y sobre las iniciativas emblemáticas. Esta transmisión de información fue cada vez menos regular según se fueron completando muchas de las iniciativas emblemáticas.

⁽¹³⁾ Edición de 2015 de la publicación de Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, pp. 16, 46 y 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010, sección 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 final de 2 de marzo de 2015, sección 3.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.21. Al igual que los objetivos principales (apartado 3.16), las iniciativas emblemáticas desempeñan el papel primordial de planes de acción de inspiración política, y no han sido concebidas para traducir los objetivos de alto nivel de Europa 2020 a objetivos operativos.

Once objetivos temáticos

3.22. Uno de los principales instrumentos con que cuenta la UE para conseguir las finalidades perseguidas por Europa 2020 es el MFP (apartado 3.7), y más concretamente los Fondos EIE (apartado 3.11). En la segunda parte de este capítulo se describe con más detalle la mecánica de funcionamiento de estos Fondos a través de los acuerdos de asociación entre la Comisión y cada Estado miembro y de los programas que en su caso tenga este último y en donde se describe cómo deben gastarse los créditos correspondientes.

3.23. Un elemento clave de estas estructuras de los Estados miembros concebidas para servir de punto de conexión con Europa 2020 es la serie de once objetivos temáticos. A fin de contribuir a la estrategia de la UE de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la legislación establece que cada Fondo EIE apoyará una serie de objetivos temáticos (enumerados en el recuadro 3.2), que deben traducirse seguidamente en prioridades específicas a cada uno de los Fondos EIE ⁽¹⁶⁾. Esta cuestión se analiza con más detenimiento en la segunda parte de este capítulo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.21. *La Comisión nunca tuvo la intención de traducir los objetivos de alto nivel de Europa 2020 en objetivos operativos, sino que pretendió identificar una serie de ámbitos clave para dirigir el programa de reformas de los Estados miembros y promover el crecimiento y la creación de empleo.*

⁽¹⁶⁾ Artículo 9 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.24. Los objetivos temáticos no constituyen objetivos operativos (acompañados de metas, hitos e indicadores) sino que son de alto nivel y de carácter genérico al abarcar la totalidad de los ámbitos financiados por los Fondos EIE. Su alcance es más vasto que el de los objetivos principales e iniciativas emblemáticas de Europa 2020 (apartado 3.5). Los principales actos legislativos que regulan los Fondos EIE y los objetivos temáticos no establecen el vínculo entre este tipo de objetivos y los objetivos principales e iniciativas emblemáticas. Solo pudimos encontrar un vínculo como el descrito en un documento de trabajo de la Comisión ⁽¹⁷⁾, donde cinco objetivos temáticos estaban expresamente vinculados a los cinco objetivos principales, mientras que otros tres tenían una relación indirecta. Los tres objetivos temáticos restantes (número 2, 5 y 11 del recuadro 3.2) no estaban vinculados a un objetivo principal. En el caso de las iniciativas emblemáticas, había cuatro objetivos temáticos vinculados a ellas en el documento de trabajo con lo que tres de estas iniciativas no estaban asociadas el mismo a uno de estos objetivos.

3.25. Los objetivos temáticos, al igual que los objetivos principales y las iniciativas emblemáticas, no están concebidos en sí mismos para traducir Europa 2020 en objetivos operativos de utilidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.24. La finalidad de establecer una lista exhaustiva de ámbitos temáticos de alto nivel financiados con cargo a los Fondos EIE era establecer un vínculo entre los cinco Fondos, cada uno con su misión basada en el Tratado, y la Estrategia Europa 2020. Los objetivos temáticos se traducen en objetivos específicos, acompañados de indicadores, valores de referencia y metas, en las prioridades de inversión de cada programa EIE ⁽²⁾.

No se tenía intención de establecer una relación directa entre todos los objetivos temáticos y los objetivos principales. Los objetivos principales son ilustrativos y no reflejan la totalidad de la Estrategia Europa 2020. La valoración de la contribución real de los Fondos a los objetivos políticos globales solo puede llevarse a cabo tras una revisión de las acciones específicas financiadas y sus resultados, mediante una evaluación.

El hecho de que determinadas iniciativas emblemáticas no se mencionen en la segunda parte del documento de trabajo de los servicios de la Comisión no significa que estas no puedan asociarse a un objetivo temático. Las tres iniciativas emblemáticas a las que hace referencia el Tribunal están vinculadas, sin duda, a objetivos temáticos (8, 9 y 10 respectivamente). En lo que respecta a las iniciativas emblemáticas, una primera estimación basada en los programas operativos del período 2014-2020 muestra que los fondos EIE están contribuyendo a todas las iniciativas emblemáticas ⁽³⁾.

3.25. Los objetivos temáticos reflejan los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y establecen el marco de definición de los objetivos operativos útiles de cada programa EIE, teniendo en cuenta las características específicas del Estado miembro y el ámbito del programa.

⁽¹⁷⁾ Documento de trabajo de la Comisión SWD (2012) 61 final, segunda parte, de 14 de marzo de 2012, «Elements for a Common Strategic Framework 2014 to 2020 the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund». Los cinco objetivos temáticos expresamente vinculados a los objetivos principales son los número 1, 4, 8, 9 y 10; mientras que los número 3, 6 y 7 tienen una relación indirecta. Los objetivos temáticos 1, 2, 3 y 6 están vinculados a iniciativas emblemáticas.

⁽²⁾ Tal como se indica en el artículo 2, apartado 34, del RDC, un «objetivo específico es el resultado al que contribuye una prioridad de inversión o una prioridad de la Unión en un contexto nacional o regional particular, mediante acciones o medidas emprendidas dentro de tal prioridad».

⁽³⁾ Unión por la innovación: objetivo temático 1; Juventud en movimiento: objetivos temáticos 8 y 10; Una agenda digital para Europa: objetivo temático 2; Una Europa que utilice eficazmente los recursos: objetivos temáticos 4, 5 y 6; Una política industrial para la era de la mundialización: objetivos temáticos 3 y 7; Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos: objetivos temáticos 8 y 10; Plataforma europea contra la pobreza: objetivo temático 9. Para más información consúltese el documento de trabajo 1 adjunto al anteproyecto de presupuesto general de 2016.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Hasta ahora la Comisión no ha informado exhaustivamente de la contribución del presupuesto de la UE al logro de los objetivos de Europa 2020

3.26. En esta sección se analiza en qué medida la Comisión ha sido capaz de realizar el seguimiento e informar de la contribución del presupuesto de la UE (separadamente de los esfuerzos realizados por los Estados miembros con fondos nacionales) al logro de los objetivos de Europa 2020 y se examinan dos importantes elementos de los sistemas de seguimiento y presentación de informes: la apropiación o no de los resultados de la estrategia y la existencia o no de una estrategia para comunicar los resultados obtenidos en relación con los objetivos de Europa 2020.

Seguimiento y comunicación de los avances de Europa 2020

3.27. La Comisión no puede medir ni evaluar de modo útil la contribución del presupuesto de la UE al logro de los objetivos de Europa 2020 si no cuenta con datos pertinentes, fiables y disponibles a tiempo, que provengan de un sistema sólido de gestión y presentación de informes⁽¹⁸⁾, lo cual no es el caso todavía. Los IAA⁽¹⁹⁾ que hemos examinado en los informes anuales de años anteriores no trataban de analizar los avances hacia la consecución de Europa 2020. En la tercera parte de este capítulo analizamos en qué medida abordan esta cuestión los IAA de 2014

3.27. El marco definido por los legisladores pone en funcionamiento un sólido sistema de comunicación para el período 2014-2020, gracias al cual, desde 2016 en adelante, se facilitará más información sobre los logros por objetivo temático, vinculados a los objetivos de Europa 2020. Esto permitirá una valoración cualitativa, puesto que el papel de la evaluación es analizar de manera progresiva la contribución del EIE a los objetivos de Europa 2020.

En los casos en que se puede establecer un vínculo más directo entre los fondos y los objetivos de Europa 2020, la Comisión ha adoptado medidas concretas para poner en marcha un sistema de seguimiento de resultados⁽⁴⁾.

Los informes anuales de actividad (IAA) de años anteriores se vincularon al MFP 2007-2013, diseñado antes de que se fijaran los objetivos de Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.32.

⁽¹⁹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2010, capítulo 8: DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Política Regional y Urbana y DG Investigación e Innovación. Informe Anual relativo al ejercicio 2011, capítulo 10: DG Agricultura y Desarrollo Rural y DG Cooperación y Desarrollo —EuropeAid y DG Política Regional y Urbana. Informe Anual relativo al ejercicio 2012, capítulo 10: DG Competencia, DG Asuntos Marítimos y Pesca y DG Movilidad y Transportes, e Informe Anual relativo al ejercicio 2013, capítulo 10: DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Salud y Consumidores y la Oficina de Infraestructuras y Logística-Luxemburgo.

⁽⁴⁾ El Comité Europeo de Empleo (EMCO) y el Comité de Protección Social (CPS) han desarrollado un sistema de seguimiento de los resultados del empleo basado en una base de datos global sobre un gran número de indicadores sociales y de empleo vinculados a los objetivos principales. El Comité de Política Económica (CPE) cuenta también con un sistema de seguimiento global, en el marco del grupo de trabajo LIME, destinado a supervisar los avances de la Estrategia Europa 2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.28. Existen ya algunos elementos de un sistema eficaz de seguimiento e información en relación con Europa 2020. La Oficina de Estadística de la Comisión, Eurostat, publica datos estadísticos sobre los avances nacionales y europeos en el logro de los objetivos principales de Europa 2020, actualiza periódicamente en su sitio web la información sobre las metas alcanzadas y en sus informes específicos presenta un análisis más detallado de las tendencias subyacentes e investiga los motivos de la evolución de los principales indicadores.

3.29. El examen de Europa 2020 que la Comisión tendría que haber facilitado al Consejo en marzo de 2015 se aplazó para primeros de 2016. En marzo de 2014, la Comisión publicó una comunicación de evaluación de la estrategia para lanzar una consulta pública sobre ella ⁽²⁰⁾. Sin embargo, el resumen de resultados de esta consulta no prevé información de retorno sobre el papel que desempeñan los programas de la UE en relación con Europa 2020 ⁽²¹⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.28. *Los informes nacionales elaborados por la Comisión en el contexto del Semestre Europeo examinan en detalle la situación socioeconómica y las perspectivas de cada Estado miembro, y cuáles son las acciones más importantes necesarias para realizar avances socioeconómicos. Este análisis conforma la base de las subsiguientes recomendaciones específicas por país, propuestas por la Comisión y adoptadas por el Consejo Europeo.*

Garantizar que las recomendaciones específicas por país resultantes se reflejen en los acuerdos de asociación y los programas operativos del período 2014-2020 ha sido un tema central de las negociaciones, con el fin de reforzar aún más la coherencia entre los objetivos específicos del programa operativo y los objetivos de alto nivel de Europa 2020.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final, de 2 de marzo de 2015, «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, Resultados de la consulta pública sobre la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final de 2 de marzo de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.30. Como observó la Comisión el pasado año en su cuarto informe de evaluación, en el período de programación 2007-2013 «no es posible señalar cuál ha sido la contribución exacta de cada uno de los programas financieros al logro de los objetivos de la estrategia Europa 2020»⁽²²⁾. La Comisión publicó en junio de 2015 su quinto informe de evaluación relativo al ejercicio 2014⁽²³⁾ con más información sobre Europa 2020 que el anterior. El informe dedica una sección a la estrategia, con un resumen de los avances hacia el logro de sus objetivos, y hace varias referencias, aunque limitadas, a la contribución de los distintos programas a la consecución de Europa 2020. El MFP 2007-2013 no promueve una información exhaustiva de la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020, ya que fue concebido antes de la adopción de la estrategia Europa 2020.

3.31. El informe de evaluación por todo ello sigue ofreciendo una imagen incompleta de la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020 (véase asimismo el apartado 3.9). Sobre la base del marco establecido para el período de programación 2014-2020, la Comisión espera que a partir del ejercicio 2017 el informe será más completo en lo referente al rendimiento de la gestión, incluidos los avances hacia Europa 2020⁽²⁴⁾. No obstante, señalaremos en la segunda parte de este capítulo una serie de puntos que dificultarán para el período referido la tarea de la Comisión de informar sobre la contribución de los Fondos EIE a Europa 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.30. En su cuarto informe de evaluación, la Comisión señaló que «Europa 2020 es un empeño común de los Estados miembros y la Comisión, y son muchos los factores externos que influyen en el logro de sus objetivos». El Tribunal señaló, en el apartado 10.24 de su informe anual de 2013, que el cuarto informe de evaluación representaba una mejora, ya que trataba de establecer una relación entre los principales programas financieros presentados por rúbrica en el Marco Financiero Plurianual y la información de gestión disponible pertinente para la Estrategia Europa 2020.

En el quinto informe de evaluación la Comisión hace referencia al tamaño limitado del presupuesto europeo comparado con el gasto público total de la UE y a la variedad de factores externos que inciden en el logro de los objetivos de Europa 2020.

La Comisión se ha comprometido a informar sobre la contribución del presupuesto de la UE a la consecución de los objetivos de Europa 2020. No obstante, se trata de una tarea ardua, en particular el objetivo de aislar la incidencia del presupuesto de la UE del efecto de los presupuestos nacionales y los factores externos (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.1).

3.31. Las disposiciones sobre información para los programas del período 2007-2013 se establecieron antes de que se fijaran los objetivos de Europa 2020. Por tanto, no es razonable esperar en este momento que el informe de evaluación ofrezca una visión completa de la contribución del presupuesto de la UE a la Estrategia Europa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014)383 final de 26 de junio de 2014, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados obtenidos».

⁽²³⁾ COM(2015)313 final de 26 de junio de 2015, «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basada en los resultados obtenidos». El Tratado (artículos 318 y 319 del TFUE) exige que este informe sea presentado por la Comisión como un elemento de prueba para la aprobación de su gestión presupuestaria por el Parlamento.

⁽²⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.25, y la respuesta de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Apropiación y compromiso

3.32. Para que Europa 2020 tenga éxito, han de apropiarse de ella sus destinatarios, los Estados miembros y la UE. En las revisiones de la Estrategia de Lisboa se señalaba que su eficacia quedaba limitada por la ausencia de un compromiso claro por parte de sus destinatarios. El informe del grupo de alto nivel llegaba a la conclusión de que la ausencia de compromiso por parte nacional y europea hace que no puedan explotarse las ventajas y se produzcan discrepancias y falta de coherencia ⁽²⁵⁾. La evaluación de la Estrategia de Lisboa llegaba a la conclusión similar de que la ejecución había sufrido los efectos de una apropiación desigual ⁽²⁶⁾.

3.33. Por lo que se refiere a Europa 2020, la Comisión se ha esforzado en reforzar el sentido de apropiación y compromiso de los destinatarios de la estrategia. La comunicación que acompañaba el lanzamiento de la estrategia incluía una sección específica en la que se explicaba las tareas de cada uno de los intervinientes y se hacía referencia al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, a la Comisión, al Parlamento Europeo y a las autoridades nacionales, regionales y locales, así como a las partes interesadas y los interlocutores sociales ⁽²⁷⁾.

3.34. Por lo que se refiere al MFP 2014-2020, buena parte de la información sobre la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020 tendría que venir, como en el pasado, de los Estados miembros (de acuerdo con los principios de la gestión compartida). De este modo, se requiere un compromiso a todos los niveles (nacional y europeo) para asegurar la disponibilidad de datos de calidad y su utilización a fines de seguimiento e información. Es cierto que implantar un sistema de seguimiento e información requiere tiempo (algunos de sus elementos se analizan en la segunda parte de este capítulo), pero una vez completada esta implantación, la Comisión podrá asumir su responsabilidad por la buena gestión financiera del presupuesto de la UE y por su contribución a los logros de las políticas en las declaraciones de fiabilidad emitidas por los directores generales en los IAA ⁽²⁸⁾.

3.34. Tal como se especifica en la respuesta de la Comisión a la recomendación 3 del capítulo 10 del informe anual de 2013 del TCE, es preciso hacer una distinción entre la responsabilidad directa de los directores generales sobre, por una parte, la gestión de los programas financieros y la ejecución del presupuesto y, por otra, los logros tales como el impacto de los programas financieros. Esto último es también responsabilidad de los legisladores que contribuyen al diseño de los programas y los adoptan, así como de los Estados miembros que desempeñan a menudo un papel importante en la ejecución de los programas. Además, otros muchos factores en la economía y la sociedad, que escapan al control de los directores generales, influyen en el resultado global de los programas.

Por lo tanto, la Comisión considera que la declaración de fiabilidad presentada por los directores generales debe seguir centrándose en las cuestiones financieras y de gestión, en plena consonancia con la responsabilidad financiera de la Comisión de ejecutar el presupuesto de la UE. Con la adopción del informe de síntesis, la Comisión asume la responsabilidad global de la gestión del presupuesto de la UE.

⁽²⁵⁾ «Afrontar el reto — Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo», p. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 final de 2 de febrero de 2010, p. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final de 3 de marzo de 2010, sección 5.2.

⁽²⁸⁾ Actualmente las cuestiones de rendimiento están excluidas de las declaraciones anuales de fiabilidad de las direcciones generales. Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.65 y recomendación 3, acompañado de la respuesta de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

PARTE 2 — ¿CÓMO REPERCUTEN LOS OBJETIVOS DE EUROPA 2020 EN LOS PROGRAMAS Y ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS?

3.35. La correcta utilización de los Fondos EIE es un componente importante de los esfuerzos de la UE para cumplir los objetivos de Europa 2020 (apartado 3.11). Los acuerdos de asociación que la Comisión celebra con cada Estado constituyen la piedra angular del marco de los Fondos EIE al establecer las necesidades de desarrollo de cada país y exponen para cada uno de dichos fondos un resumen de los principales resultados esperados en relación con cada objetivo temático⁽²⁹⁾. Sobre la base de estos acuerdos, los Estados miembros establecen programas para cada fondo (o para varios fondos), y fijan las prioridades para el país o la región de que se trate.

3.36. Para llevar a la práctica Europa 2020 es necesario que los programas y acuerdos de asociación se centren en el rendimiento y no simplemente en absorber los recursos financieros disponibles. La Comisión tiene que monitorizar en qué medida los Fondos EIE contribuyen a dicha estrategia y reflejarlo en informes periódicos, en concreto los informes estratégicos (en 2017 y 2019) sobre la contribución de los Fondos EIE a Europa 2020⁽³⁰⁾.

3.37. En esta sección examinamos, pues, si:

- a) se están explotando los beneficios de reagrupar los cinco Fondos EIE en programas y acuerdos de asociación (apartados 3.39 a 3.43);
- b) los Estados miembros traducen Europa 2020 en los programas y acuerdos de asociación, mediante los objetivos temáticos, en elementos operativos que permitirán a los responsables de la Comisión seguir de cerca la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020 e informar sobre ella (apartados 3.44 a 3.48);
- c) la introducción de un conjunto de indicadores comunes para los Fondos EIE puede facilitar la comunicación de resultados (apartados 3.49 a 3.56);
- d) los Estados miembros hacen hincapié en los resultados en los programas y acuerdos de asociación (apartados 3.57 a 3.60);
- e) el nuevo marco de rendimiento facilita incentivos a los Estados miembros para obtener resultados (apartados 3.61 a 3.65).

3.35. La Comisión remite a su respuesta al apartado 3.1. El presupuesto de la UE es solo uno de los factores que contribuyen a la consecución de los objetivos de Europa 2020.

⁽²⁹⁾ Artículos 15 a 17 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Artículo 53 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.38. Nos hemos fundado para nuestro examen en un análisis del marco legislativo y una muestra de cinco acuerdos de asociación ⁽³¹⁾, así como de un programa por cada acuerdo verificado ⁽³²⁾. Este año estudiamos los documentos de este tipo referentes a Polonia y Portugal en cooperación con las entidades fiscalizadoras superiores de ambos Estados miembros. Esta cooperación comprendía la realización de trabajos de auditoría en paralelo, el intercambio de constataciones y documentos de planificación y una serie de actividades encaminadas a compartir los conocimientos y experiencias adquiridos en este campo.

Aun no se han materializado los beneficios potenciales de combinar los cinco Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

3.39. Una novedad del período 2014-2020 es que los cinco Fondos EIE han sido agrupados en un reglamento marco (conocido como «el Reglamento sobre disposiciones comunes» o RDC) ⁽³³⁾ y, su utilización prevista se ha consignado en un acuerdo de asociación suscrito con cada Estado miembro, todo ello con objeto de simplificar y armonizar el enfoque de ejecución de los Fondos EIE, garantizar la complementariedad intersectorial y favorecer sinergias.

Un enfoque simplificado y armonizado

3.40. Como ya señalamos en el pasado, la estructura general del paquete legislativo sigue siendo compleja. Existen numerosos estratos (disposiciones comunes, disposiciones generales, normas específicas de cada Fondo, actos delegados y actos de ejecución). En algunos casos, la legislación nacional constituirá un estrato suplementario ⁽³⁴⁾.

3.38. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.28.

⁽³¹⁾ Las de Alemania, Francia, Letonia, Polonia y Portugal.

⁽³²⁾ Francia: FSE — Alsacia; Alemania: Feader — Sajonia-Anhalt; Polonia: FSE y FEDER combinados — Subcarpacia; Portugal: FSE Capital Humano; Letonia: FSE, FEDER y CF combinados — Empleo y Crecimiento.

⁽³³⁾ Reglamento (UE) n° 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Véase el Dictamen del Tribunal n° 7/201 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) n° 1083/2006 (DO C 47 de 17.2.2012), apartado 5 (<http://eca.europa.eu>). Estos resultados han sido confirmados por el SAI en su informe titulado «Final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI Funds».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.41. Los equivalentes a los acuerdos de asociación del período 2007-2013 (marcos estratégicos nacionales de referencia) abarcaban los fondos de la familia de cohesión, el FC, el FEDER y el FSE⁽³⁵⁾. Los acuerdos de asociación del período 2014-2020 añadieron otros dos fondos, el Feader y el FEMP. El Reglamento sobre disposiciones comunes contiene una serie de normas aplicables a todos los fondos en lo tocante a elementos importantes como principios del apoyo de la Unión a los Fondos EIE, enfoque estratégico, seguimiento, etc. Algunas de estas normas se aplican solo a los fondos de la familia de cohesión y excluyen al Feader o el FEMP, como por ejemplo las que regulan concretamente la programación.

3.42. Solo hay posibilidad de que se combinen los programas en los Fondos de la familia de cohesión (mediante «programas plurifondos», por ejemplo). En el período 2007-2013 esta combinación se producía únicamente en el caso del FC y del FEDER. Las normas que rigen la utilización de los fondos dependen de las características de cada uno de ellos, en particular los fondos de la familia de cohesión y los fondos Feader/FEMP. También hay diferencia en la forma en que unos y otros estructuran sus objetivos (véase el apartado 3.45).

Complementariedad y fomento de sinergias

3.43. Los acuerdos de asociación constituyen el único documento en que se debaten conjuntamente los cinco Fondos EIE, por lo que deberían identificar las complementariedades y sinergias que se registran en todos ellos. Al examinar una muestra de acuerdos de asociación encontramos pocos indicios de que los Estados miembros hubieran tratado en la práctica de lograr complementariedades y sinergias y en los programas tampoco encontramos mucha información útil al respecto. Los ejemplos eran poco frecuentes e incluso cuando existían tendían a ser imprecisos. En los programas y acuerdos de asociación faltaban directrices operativas sobre cómo conseguir complementariedades y sinergias intersectoriales entre los cinco Fondos EIE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.41. Otros elementos importantes, como la programación, la evaluación y las normas de subvencionalidad están también sujetos a las normas comunes de todos los Fondos EIE.

3.42. Además de la respuesta de la Comisión al apartado 3.41, las normas que rigen el sistema de entrega del FEMP son las mismas que las del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión contenidas en la parte cuarta del Reglamento de Disposiciones Comunes.

3.43. El acuerdo de asociación exige una descripción de las disposiciones para garantizar la coordinación entre los Fondos EIE. Los programas deben establecer mecanismos más detallados para asegurar dicha coordinación.

⁽³⁵⁾ Había acuerdos separados que abarcaban el Feader y el FEMP.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Europa 2020 no se traduce sistemáticamente mediante los objetivos temáticos en objetivos operativos en los programas y acuerdos de asociación

3.44. Según la Comisión, reagrupar los cinco Fondos EIE en un único acuerdo de asociación le facilitaría tanto a ella como a los Estados miembros la tarea de informar de la contribución de dichos Fondos al logro de los objetivos temáticos de carácter general ⁽³⁶⁾. En la primera parte de este capítulo hicimos constar que los objetivos temáticos no están concebidos para traducir Europa 2020 en objetivos operativos aprovechables, sino para establecer relaciones con dicha estrategia y para estructurar la información facilitada en los programas y acuerdos de asociación (apartados 3.22 a 3.25). En esta sección se examina por consiguiente si Europa 2020, en el nivel de los programas y acuerdos de asociación, se ha fraccionado según la lógica de los objetivos temáticos en elementos operativos (objetivos, metas, hitos e indicadores asociados) que permitan a los responsables garantizar el seguimiento de la contribución de los Fondos EIE a la estrategia y también informar sobre ella.

3.45. La serie común de once objetivos temáticos (apartado 3.23) no se aplica directa y uniformemente a los cinco Fondos EIE y, por consiguiente, tampoco a los programas que se apoyan en ellos. En los fondos de la familia de cohesión, los objetivos temáticos sirven de elemento estructurador al apoyarse directamente en el sistema de objetivos jerarquizados impuesto por los reglamentos aplicables. Sin embargo, el Feader y el FEMP se caracterizan por una estructura diferente. Su objetivo primero es sostener las «prioridades de la Unión», pero la legislación no precisa cómo se realiza el vínculo de estas prioridades con los objetivos temáticos. Aunque el marco legislativo relaciona de forma general al Feader y al FEMP con Europa 2020, los objetivos temáticos no se utilizan para dirigir o estructurar el funcionamiento de estos fondos. El recuadro 3.3 sintetiza las diferentes estructuras utilizadas por los fondos.

3.44. La Comisión remite a su respuesta al apartado 3.24 en lo que respecta al papel y la finalidad de los objetivos temáticos. Los objetivos temáticos son los medios mediante los cuales los fondos, con sus misiones basadas en el Tratado, se centran en las prioridades de Europa 2020. No obstante, los programas de financiación no tienen como único objetivo la consecución de la Estrategia Europa 2020.

3.45. Esto está en consonancia con las misiones de los respectivos fondos.

Las prioridades del desarrollo rural se consideran una traducción de los objetivos temáticos en el contexto específico de la política de desarrollo rural.

El marco jurídico del Feader establece un claro vínculo: la contribución a Europa 2020 se encauzará a través de seis prioridades subdivididas en elementos centrales. Este requisito se refleja plenamente en la estructura de los programas del Feader. Se hace un seguimiento de los avances hacia las metas fijadas en relación con las prioridades/elementos centrales en los informes anuales de ejecución. Con el fin de garantizar la coherencia con los objetivos temáticos, se han anexo cuadros de correspondencia a los documentos de orientación.

Las prioridades de la Unión del FEMP y sus vínculos con los objetivos temáticos se establecen tanto en el Marco Estratégico Común como en los programas, con la lógica de intervención que ha sido debatida con los Estados miembros en las sucesivas reuniones del Grupo de Expertos del FEMP en 2014.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 final, 1ª parte, de 29 de junio de 2011, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones sobre «Un presupuesto para Europa 2020», sección 5.2, y SWD (2012) 61, parte final II de 14 de marzo de 2012, sección 1.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.3 — Jerarquía de objetivos para los fondos de la familia de cohesión y para el Feader/FEMP conforme al marco legislativo

FSE/FEDER/FC: objetivos temáticos -> prioridades de inversión -> objetivos específicos -> tipos de acciones.

Feader: Prioridades de la Unión en materia de desarrollo rural -> elementos centrales -> medidas.

FEMP: Prioridades de la Unión en materia de desarrollo sostenible de las zonas pesqueras y acuícolas -> objetivos específicos -> medidas.

3.46. Todos los acuerdos de asociación y cuatro de los cinco programas que examinamos utilizaban objetivos temáticos para estructurar la información. El único programa en que no sucedía así (programa Feader-Alemania) respondía a exigencias reglamentarias y solo hacía referencia muy vagamente a objetivos temáticos. En este programa no había un vínculo claro entre sus prioridades y elementos centrales, por un lado, y los objetivos temáticos fijados en el acuerdo de asociación alemán, por otro. Incluso utilizando la tabla de correspondencia prevista en las instrucciones de la Comisión, que relaciona prioridades y objetivos temáticos, fue difícil agregar información por objetivo temático ya que la prioridad número 4 tiene asociados dos de ellos. Si bien lo hemos identificado en el programa de Alemania, el problema se extenderá a todos los programas del Feader.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.3 — Jerarquía de objetivos para los fondos de la familia de cohesión y para el Feader/FEMP conforme al marco legislativo

Feader: Tal como se explica en la respuesta de la Comisión al apartado 3.45 y se muestra, entre otras cosas, en las directrices de programación estratégica para el período 2014-2020, las prioridades del Feader y los elementos centrales están vinculados a Europa 2020 y sus objetivos temáticos.

FEMP: Aunque el Reglamento específico del FEMP vincula las prioridades de la Unión con los objetivos específicos y después con las medidas del Fondo, la lógica de intervención utilizada para la programación y presentada ante los Estados miembros en el Grupo de expertos del FEMP de 25 de junio de 2014 muestra una jerarquía de objetivos que incluye los objetivos temáticos -> las prioridades de la Unión para el desarrollo sostenible de la pesca y la acuicultura -> los objetivos específicos -> las medidas.

3.46. Como se ha dicho antes, existe una correspondencia entre los 11 objetivos temáticos y las prioridades/elementos centrales del Feader. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.45.

En el Feader existen indicadores de resultados independientes que permiten establecer vínculos con los objetivos temáticos individuales. Por tanto, los resultados pueden agruparse por objetivos temáticos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.47. Los acuerdos de asociación deben incluir los principales objetivos nacionales (apartado 3.17) y así lo hacían todos los que examinamos. En los programas sometidos también a nuestro examen, solo el polaco había fraccionado los objetivos nacionales en objetivos operativos mediante los objetivos temáticos.

3.48. Portugal y Letonia definieron objetivos operativos en sus acuerdos de asociación que luego utilizaron en los programas que examinamos, pero dichos objetivos no estaban vinculados directamente a sus principales objetivos nacionales.

La introducción de indicadores comunes por cada fondo es un paso importante pero su concepción presenta limitaciones

3.49. A fin de poder agregar datos sobre el rendimiento de la gestión a escala de la UE (y también sobre Europa 2020), la Comisión necesita indicadores comunes, incluidos los de resultados, que se apliquen a los fondos en la medida de lo posible, sean utilizados de modo uniforme por todos los Estados miembros y vayan acompañados de hitos y metas. En el MFP anterior, solo el FSE y el Feader exigían un conjunto de indicadores comunes. En el período 2014-2020, los reglamentos introducen un conjunto de indicadores comunes para cada uno de los cinco Fondos EIE.

3.50. Este cambio legislativo podría constituir un paso importante para redoblar la atención prestada al rendimiento pero, según el análisis que exponemos en los apartados siguientes, algunos elementos de concepción del sistema de indicadores comunes amenazan con limitar su utilidad y pertinencia y, por tanto, la capacidad de la Comisión de agregar datos sobre el rendimiento a escala de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.47. *La inclusión de una referencia a los objetivos principales en los acuerdos de asociación se basa en las orientaciones de la Comisión. Su desglose en objetivos operativos adicionales depende de los Estados miembros. La fijación de objetivos operativos específicos con sus correspondientes metas tiene lugar en los programas.*

3.49. *Los cinco Fondos del EIE tienen cada uno su propia misión basada en el Tratado y se destinan a diferentes tipos de proyectos e inversiones. Por tanto, resultaría difícil utilizar una única serie de indicadores comunes. Existen objetivos en relación con todos los indicadores e hitos en relación con los indicadores incluidos en el marco de rendimiento.*

La Comisión promovió para el FEDER y el Fondo de Cohesión el uso voluntario de indicadores comunes o «básicos» y en 2013 todos los Estados miembros habían informado sobre ellos. El requisito obligatorio relativo a los indicadores comunes para el período 2014-2020 se basa en las lecciones aprendidas del período 2007-2013. El rendimiento agregado a escala de la UE puede calcularse también mediante el porcentaje de consecución de objetivos.

La Comisión elaborará un informe a finales de 2015 sobre el resultado de las negociaciones, que incluirá un análisis de los objetivos agregados que deban alcanzarse a finales del período de programación 2014-2020.

3.50. *Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 3.51 a 3.56.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.51. La legislación no exige a los Estados miembros incluir los indicadores comunes en sus programas ⁽³⁷⁾. Sin embargo, la Comisión basa los informes sobre la gestión en estos indicadores comunes (por ejemplo, sus planes de gestión e informes anuales de actividad para los fondos de la familia de cohesión se basan exclusivamente en dichos indicadores). Existe por tanto el riesgo de que un uso no uniforme de los indicadores comunes provoque un efecto en cadena significativo en la calidad de la comunicación de resultados de la Comisión.

3.52. Cada Fondo EIE cuenta con indicadores comunes de realizaciones, pero solo tres de estos fondos tiene indicadores comunes de resultados ⁽³⁸⁾. A ello se añade que algunos de los indicadores de resultados del Feader no lo son realmente (véase el recuadro 3.4). Será pues difícil para la Comisión agregar información sobre los resultados de algunos fondos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.51. Cuando pueden utilizarse indicadores comunes de realización (es decir, cuando son pertinentes), el Reglamento exige que se utilicen y la Comisión ha insistido en este punto en las negociaciones. Se exige a los Estados miembros que informen sobre todos los indicadores comunes. La información de la Comisión sobre los indicadores comunes reflejará, por tanto, el rendimiento en relación con los mismos respecto de todos los programas para los cuales resulten pertinentes.

El uso de indicadores relativos a las realizaciones y los resultados es obligatorio. Se exige también a los Estados miembros que informen anualmente sobre los avances en el logro de los objetivos establecidos en el programa, tanto si se trata de indicadores comunes como si no. La Comisión, así pues, podrá evaluar los avances anualmente.

3.52. No existen indicadores comunes de resultados para el FEDER y el Fondo de Cohesión debido a la amplia gama de tipos de inversión que pueden financiarse y la variedad de cambios que los programas afrontan. La Comisión evaluará los resultados e informará sobre ellos, pero no mediante la simple agregación de información, lo que nunca fue su intención y no considera útil debido a la variedad de resultados.

En relación con el Feader, los indicadores comunes utilizados en todos los programas de desarrollo rural se definen en el anexo IV del Reglamento (UE) n° 808/2014.

Los indicadores de objetivos, que constituyen un subgrupo de los indicadores comunes de resultados, reflejan de manera pragmática lo que puede cuantificarse ex-ante, medirse, recopilarse y ponerse a disposición de todos los Estados miembros mediante el sistema de seguimiento. Los indicadores de objetivos no deben, por tanto, considerarse aisladamente sino en conjunción con la serie completa de indicadores de resultados especificados en el marco jurídico.

Aunque siempre habrá margen de mejora, los indicadores están sujetos por sí mismos a consideraciones de eficiencia de costes, ya que establecer y supervisar los indicadores tiene un coste. Los indicadores que se mantienen en un sistema común deben ser operativos, es decir, los datos deben estar disponibles de manera realista.

Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 3.4.

⁽³⁷⁾ Con excepción de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil y el Feader.

⁽³⁸⁾ El FC y el FEDER carecen de indicadores de resultados comunes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.4 — Ejemplos de indicadores del Feader considerados incorrectamente como indicadores de resultados

Porcentaje de explotaciones agrícolas que reciben apoyo del PDR para inversiones de reestructuración o modernización: mide el número de beneficiarios, que es una realización de dicho apoyo, en vez de las mejoras de eficiencia de la producción, que sería un resultado.

Porcentaje de población rural abarcada por estrategias de desarrollo local: computa el número de personas para la que se ha creado una estrategia de desarrollo en vez de medir prioritariamente las mejoras derivadas de la ejecución de la estrategia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.4 — Ejemplos de indicadores del Feader considerados incorrectamente como indicadores de resultados

Sobre el porcentaje de explotaciones agrícolas: Tal como se especifica en la respuesta de la Comisión al apartado 3.52, los indicadores que se utilizan para el seguimiento y el análisis de la política deben ser operativos, lo que pone limitaciones en relación con los indicadores que pueden mantenerse.

Estos comprenden una serie de indicadores comunes en los niveles de realización, resultado, impacto y contexto, que se utilizarán para compilar datos agregados a escala de la UE, no solo en cuanto a las realizaciones sino también en cuanto a los resultados.

El primer indicador al que se hace referencia aquí no es un simple indicador de realización sino la proporción de la población que se beneficia de la ayuda facilitada. Por tanto, ofrece ya alguna indicación de la escala y el alcance de los logros del programa de desarrollo rural: una ayuda a la inversión para el 38 % de la población agraria es indicativa de un resultado muy diferente en relación con el sector agrícola que una ayuda para el 0,5 %, por ejemplo. Sin embargo, está plenamente reconocido que el indicador de objetivos por sí solo no proporciona una visión adecuada de la contribución de un programa de desarrollo rural, o de la política de desarrollo rural en su conjunto, a la evolución de la competitividad agraria. Los programas de desarrollo rural, por tanto, también incluyen un indicador común de resultados complementario que es obligatorio, «Cambio en la producción agrícola en las explotaciones subvencionadas/Unidad de trabajo anual». Se trata de un indicador más complejo de evaluar, que requiere no solo más datos de la explotación agrícola, sino también la comparación con explotaciones similares no subvencionadas, con el fin de evaluar los resultados netos de la intervención del programa de desarrollo rural. Por tanto, se analizará mediante evaluación y no mediante seguimiento, en tres momentos del ciclo de programación (2017, 2019 y ex post) y no anualmente.

Sobre el porcentaje de población rural: Este indicador está relacionado con la proporción de población pertinente abarcada, no con el número de personas, y proporciona, por tanto, una indicación del alcance de la cobertura. Este indicador deberá considerarse en conjunción con R24/T23 [Empleos creados en proyectos subvencionados (Leader)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.53. Los indicadores comunes existentes deberían permitir la agregación de datos dentro de cada fondo. Sin embargo, la comunicación de avances respecto de Europa 2020, exigiría un mayor nivel de agregación que combinara los resultados de diferentes fondos. Solo el FC y el FEDER utilizan los mismos indicadores comunes (los indicadores comunes del FC son un subconjunto de los utilizados para el FEDER).

3.54. Los objetivos temáticos (apartado 3.23) deberían servir de vínculo entre los fondos y la estrategia, y por tanto aplicarse a los cinco fondos. Los indicadores comunes no están directamente vinculados a los objetivos temáticos y tampoco facilitarán la agregación de la información en estos últimos al no ser compartidos por los cinco fondos.

3.55. Los reglamentos establecen exigencias diferentes en términos de valores de referencia, hitos y metas para los diferentes fondos⁽³⁹⁾. No siempre es obligatorio fijar valores de referencia, mientras que los hitos solo son necesarios para los indicadores pertenecientes al marco de rendimiento (que se analizará en la sección siguiente). Las metas relativas a los resultados no siempre tienen que cuantificarse. Sin hitos relativos a los resultados no es fácil monitorizar los avances registrados hasta la fecha de consecución de las metas, es decir, 2023, tres años después del final del actual período de programación.

3.56. Para que puedan servir verdaderamente de incentivo a la obtención de resultados, las metas tendrían que lograr el justo equilibrio entre ambición y realismo. En algunos de los cinco programas examinados, algunas de estas metas probablemente no iban a constituir un verdadero desafío.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.53. *Habida cuenta de que los Fondos se destinan a diversas inversiones, es improbable que puedan utilizarse los mismos indicadores comunes para todos los fondos (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.49). Debe tenerse en cuenta que los Estados miembros informarán sobre los avances realizados en el logro de los objetivos de Europa 2020 en 2017 y 2019 a través de la contribución de todos los Fondos EIE a los objetivos temáticos seleccionados. La Comisión elaborará un informe estratégico en el que se resuman todos los informes de situación. La evaluación también analizará la contribución de los fondos a los objetivos en relación con cada prioridad.*

3.54. *Respecto a los fondos de la política de cohesión, la información sobre los indicadores será facilitada por eje prioritario y objetivo específico y, por tanto, estará asociada a los objetivos temáticos. En relación con el Feader, véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.45.*

3.55. *La Comisión supervisa la gama de indicadores de resultados y realizaciones anualmente. En particular, el rendimiento en relación con los avances de los programas hacia la consecución de los resultados se monitoriza mediante el marco de rendimiento, incluidos los hitos relativos a los indicadores de realización. Mediante el seguimiento anual de los avances desde 2016 en adelante [2015 en la Iniciativa y Empleo Juvenil (IEJ)], la Comisión podrá monitorizar el avance hacia los objetivos especificados en los programas y considerar, por tanto, si se encuentran en camino de alcanzar los resultados esperados.*

Los diversos requisitos en lo que respecta al uso de valores de referencia dependen de la naturaleza de los indicadores (realizaciones o resultados). En el caso del EIE, los valores de referencia en relación con los indicadores de realización se fijan en cero, dada la naturaleza de los indicadores. Sin embargo, en el caso de los indicadores de resultados, los valores de referencia no están siempre disponibles y existe un procedimiento para establecerlos posteriormente, según la experiencia adquirida en la aplicación.

3.56. *En las negociaciones relativas a los programas, la Comisión se esfuerza por alcanzar un equilibrio a la hora de fijar los objetivos.*

⁽³⁹⁾ FC: artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1300/2013; FEDER: artículo 6 del Reglamento (UE) n° 1301/2013, FSE: artículo 5 del Reglamento (UE) n° 1304/2013; Feader: artículo 69 del Reglamento (UE) n° 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 487); FEMP: artículo 109 del Reglamento (UE) n° 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L de 149 de 20.5.2014, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Habría que intensificar la orientación a los resultados, sobre todo en los acuerdos de asociación

3.57. Como indicamos en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2012, sigue siendo un desafío obtener buenos resultados cualitativos de un régimen en el que los fondos se preasignan a los Estados miembros, y la absorción de estos fondos constituye un objetivo implícito⁽⁴⁰⁾. Uno de los elementos identificados por la Comisión en respuesta a esta insuficiencia para el período 2014-2020 ha sido el refuerzo de la «lógica de intervención»⁽⁴¹⁾, es decir, que los Estados miembros identifiquen sus necesidades y se comprometan a lograr los resultados esperados antes de estudiar en qué van a gastar los fondos y cómo van a hacerlo. Por consiguiente verificamos en nuestra muestra de programas y acuerdos de asociación si los Estados miembros se habían comprometido realmente a lograr los resultados esperados.

3.58. En sus programas y acuerdos de asociación, los Estados miembros están obligados a seguir la lógica de intervención expuesta anteriormente. En todos los programas y acuerdos de asociación que examinamos se identificaban las necesidades antes de analizar en qué se iban a gastar los fondos de la UE y cómo iba a hacerse.

3.59. Sin embargo, hubo poca orientación a los resultados en los acuerdos de asociación que examinamos. Los Estados miembros deben declarar los resultados esperados en los programas y los acuerdos de asociación⁽⁴²⁾. Aunque en los cinco acuerdos de asociación que examinamos los Estados miembros de hecho declaraban los resultados, en tres de ellos⁽⁴³⁾ lo hacían en términos muy vagos. Además, los resultados que aparecían visiblemente identificados solían expresarse en términos cualitativos sin precisar la magnitud del cambio esperado. Un buen ejemplo de objetivo temático con objetivos de resultados cuantificados es el número 4 del recuadro 3.2 (favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores) y ello se debe probablemente a que se trata de un objetivo temático relacionado directamente con uno de los objetivos principales respaldado por un marco legalmente vinculante (apartado 3.16).

3.57. *La lógica de intervención tiene como finalidad establecer un vínculo entre las actividades y los efectos previstos (realizaciones, contribución a los resultados) de una intervención para abordar las necesidades detectadas, así como los supuestos que explican la manera en que las actividades conducirán a los efectos en el contexto de la intervención.*

3.58. *De conformidad con el marco regulador, los Estados miembros aplican la lógica de intervención en los programas y no en los acuerdos de asociación.*

3.59. *La legislación exige un resumen de los resultados principales en los acuerdos de asociación.*

⁽⁴⁰⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.4.

⁽⁴¹⁾ Véase la respuesta de la Comisión al Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.3.

⁽⁴²⁾ El artículo 15 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 establece que los acuerdos de asociación deberían incluir, para cada uno de los objetivos temáticos, un resumen de los principales resultados esperados.

⁽⁴³⁾ Alemania, Francia y Letonia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.60. Los Estados miembros habían establecido efectivamente objetivos de resultados cuantificados en los programas aunque en el programa del Feader de Alemania se limitaba a una de las seis prioridades (la número 6).

Insuficiencias de concepción del marco de rendimiento

3.61. La reserva de eficacia o rendimiento, por la que se retiene una pequeña proporción de la financiación de la UE a los Estados miembros y solo se les transfiere si alcanzan determinadas metas, es el principal incentivo que tienen los Estados miembros para seguir focalizándose en la obtención de resultados una vez iniciados los programas. La reserva de eficacia constituye por tanto un elemento esencial del marco de rendimiento, que se describe en el recuadro 3.5.

Recuadro 3.5 — El marco de rendimiento

En los programas, los Estados miembros establecen, en relación con las prioridades de los fondos, indicadores con hitos para 2019 y metas para 2023. La Comisión procederá a una evaluación de resultados en 2019 para verificar si se han cumplido dichos hitos sobre la base de los informes de ejecución anuales de los Estados miembros relativos al ejercicio anterior. Según el resultado de esta evaluación, la Comisión asignará la reserva de eficacia (entre el 5 % y el 7 % de la dotación de cada prioridad en un programa determinado) a las prioridades para las que se han cumplido los hitos. La Comisión puede suspender pagos si la evaluación de resultados de 2019 revela un grave incumplimiento de dichos hitos, y también puede aplicar correcciones financieras si los informes finales de ejecución demuestran que las metas para 2023 distan mucho de ser alcanzadas ⁽⁴⁴⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.60. *Tal como se estipula en el Reglamento (UE) n° 808/2014, los objetivos cuantificados en relación con los resultados se incluyen en todas las prioridades. El programa de desarrollo rural Saxony-Anhalt del período 2014-2020 (como los demás programas de desarrollo rural) incluye en el capítulo 11 una serie de objetivos cuantificados que abarcan todos los elementos centrales comprendidos en el programa, utilizando los indicadores de objetivos comunes (un subgrupo de los indicadores de resultados, tal como se especifica en el marco jurídico).*

3.61. *Se trata de un incentivo adicional, no de un incentivo principal.*

⁽⁴⁴⁾ Artículos 20 a 22 del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.62. En el pasado informe anual, señalamos que la eficacia del funcionamiento de la reserva de eficacia dependerá de la capacidad que muestre la Comisión de negociar metas adecuadas, fijadas en el nivel apropiado, y de obtener de los Estados miembros datos exactos, fiables y disponibles a tiempo⁽⁴⁵⁾. Un informe de octubre de 2014 del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión llegaba a conclusiones similares y alertaba del riesgo inherente de que los Estados miembros establecieran hitos y metas poco ambiciosos para allanar su cumplimiento y de que no se esforzaran lo suficiente en enviar datos exactos y fiables para evitar sanciones en caso de que su rendimiento no fuera satisfactorio. La evaluación de resultados no tendrá lugar hasta 2019, casi al término del MFP. Además, los problemas que surjan respecto de la calidad de los datos enviados por los Estados miembros no se harán patentes hasta 2017, el primer año en que la Comisión tendrá que sintetizar los informes de ejecución en sus informes estratégicos (véase el apartado 3.36) con vistas a determinar la contribución de los Fondos EIE a Europa 2020. En los próximos años no será posible pues juzgar si la Comisión y los Estados miembros han actuado correctamente para evitar los dos ámbitos de riesgo que se han descrito.

3.63. En el pasado informe anual⁽⁴⁶⁾, y en los trabajos que hemos llevado a cabo para el presente informe, hemos detectado posibles fallos de concepción en los dispositivos que regulan el marco de rendimiento:

- a) si no se logra cumplir los hitos fijados en relación con las prioridades de los programas, la financiación que representa la reserva de eficacia no se pierde para el Estado miembro ya que puede reasignarse a otras prioridades⁽⁴⁷⁾ para que las que sí han cumplido los hitos, lo cual debilita el efecto de incentivo;
- b) las sanciones financieras de que dispone la Comisión — interrupción de los pagos o correcciones financieras — no pueden basarse en indicadores de resultados⁽⁴⁸⁾, lo cual debilita la orientación a los resultados;

3.63.

- a) Esto es, de hecho, lo que han acordado los colegisladores.

La Comisión no está de acuerdo en lo que se refiere al debilitamiento del efecto incentivador. Los gestores del eje prioritario o la medida pertinente pierden la financiación, de manera que esta actúa como un incentivo. Además, reasignar fondos a prioridades que son más eficaces en el logro de resultados aumenta, de hecho, el rendimiento global del presupuesto.

- b) De nuevo, esto es lo que han acordado los colegisladores.

Sobre el fondo de la cuestión, las sanciones no pueden aplicarse basándose en los indicadores de resultados tanto debido al factor temporal (los resultados solo pueden evaluarse, en algunos casos, transcurrido un tiempo considerable tras las realizaciones) como a la influencia de factores externos.

⁽⁴⁵⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Artículo 22, apartado 4, del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ Artículo 22, apartados 5 y 7, del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) la capacidad de la Comisión para imponer correcciones financieras en el supuesto de que no se cumplan los hitos o no se alcancen las metas estará limitada por una serie de condiciones y excepciones: proporcionalidad, niveles de absorción, «factores externos» indeterminados, factores socioeconómicos y medioambientales, condiciones económicas y circunstancias de fuerza mayor ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Además, hemos señalado el riesgo de que la atención al rendimiento sea limitada porque, según la legislación ⁽⁵⁰⁾, los indicadores de resultados solo tienen que utilizarse en el marco de rendimiento «cuando sea apropiado». La Comisión decidió limitar la posibilidad de utilizar los indicadores de resultados al FSE exclusivamente, aduciendo que los programas financiados por la UE no tienen que sí mismos suficiente influencia en la obtención de resultados y que puede transcurrir un tiempo considerable entre el momento en que se gasta el dinero y el momento en que se obtienen los resultados ⁽⁵¹⁾.

3.65. Ninguno de los cinco programas (cuatro de ellos referidos al FSE) examinados incluía indicadores de resultados en el marco de rendimiento, aunque dispusieran de otros indicadores, hitos para 2018 y metas para 2023. Así, en estos cinco programas, la evaluación de resultados se basará en indicadores de inversión (como la suma de dinero público que se ha gastado) y en indicadores de realizaciones (como el número de beneficiarios que han recibido financiación). El recuadro 3.6 incluye otros ejemplos de tipos de indicadores, hitos y metas que se utilizarán en el marco de rendimiento, y determinarán por tanto si los Estados miembros cumplen o no los requisitos para acceder a la reserva de eficacia. La evidencia obtenida de los programas examinados respalda nuestra conclusión del pasado ejercicio, en el sentido de que probablemente la reserva de eficacia tendrá una incidencia solo marginal en los esfuerzos por alentar una mayor orientación a los resultados, dada la falta de verdaderos incentivos o sanciones de carácter financiero en el período 2014-2020 para asegurar la obtención de resultados a partir de la financiación de la UE

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) Las condiciones y excepciones son el resultado del proceso legislativo entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento. La Comisión considera que el objetivo de esta disposición todavía se alcanzará.

3.64. Se trata de una cuestión específica en relación únicamente con el marco de rendimiento. El seguimiento global del rendimiento de un programa comprenderá los indicadores de resultados.

3.65. La reserva de eficacia o rendimiento es solo uno de los elementos que apoyan el mayor énfasis en los resultados.

El elemento fundamental de la orientación a los resultados es la lógica de intervención incluida en cada programa, acompañada de los indicadores de realizaciones y resultados.

El marco de rendimiento proporciona un mecanismo para comprobar si la aplicación de las prioridades va por buen camino. La reserva de eficacia proporciona un incentivo para lograr los hitos, que son la condición previa necesaria para obtener los resultados previstos.

⁽⁴⁹⁾ Artículo 22, apartado 7, del Reglamento (UE) n° 1303/2013. El Servicio de Auditoría Interna de la Comisión alcanzó una conclusión similar en su informe de octubre de 2014 a resultados de su examen de las lagunas de este Reglamento.

⁽⁵⁰⁾ Anexo II del Reglamento (UE) n° 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.15, confirmado por el documento de la Comisión, *Guidance fiche — Performance framework review and reserve in 2014-2020*, versión 6 de 4 de marzo de 2014, p. 7 para los Estados miembros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.6 — Ejemplos de indicadores, hitos y metas utilizados en el marco de rendimiento

Letonia, FSE, FEDER y FC combinados — Empleo y Crecimiento: Indicadores utilizados

En este programa se identificó un total de 46 indicadores, de los cuales 16 eran de inversión y 30 de realizaciones. Estos 16 indicadores de inversión son por su naturaleza idénticos: «dotación financiera».

Alemania, Feader — Sajonia-Anhalt: Dos ejemplos típicos de indicadores con hitos y metas

Para el indicador «importe total del gasto público total», la meta de 2023 es de 135,7 millones de euros, con un hito en 2018 de 31,1 millones de euros.

Para el indicador «número de explotaciones agrarias que participan en el programa de gestión de riesgos» la meta es de 113 explotaciones agrarias, con un hito en 2018 del 20 % de dichas explotaciones.

Francia, FSE — Alsacia: Indicadores tipo acompañados de hitos y metas

En este programa se identificó un total de seis indicadores, tres de ellos de inversión y tres de realizaciones.

Para el indicador de inversión «dotación financiera», la meta de 2023 es de 35,4 millones de euros, con un hito en 2018 de 11,8 millones de euros.

Para el indicador de realizaciones «número de parados que recibieron apoyo», la meta de 2023 es de 4 067 personas, con un hito de 2 324.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.6 — Ejemplos de indicadores, hitos y metas utilizados en el marco de rendimiento

Alemania, indicador del Feader — Saxony-Anhalt — «Cantidad total del gasto público total»: El hito para 2018 se fija como consecuencia de la norma «n+2», estando todavía disponible hasta fines de 2015 la asignación del Feader del período de programación anterior para pagos en relación con este tipo de operaciones (aplicadas según los programas de desarrollo rural del período 2007-2013). Esto tiene también en cuenta el tiempo necesario para la aprobación del programa de desarrollo rural y para la preparación de las directrices de aplicación internas.

PARTE 3 — COMUNICACIÓN DE RESULTADOS POR LA COMISIÓN

3.66. Esta parte del capítulo trata de las instrucciones internas impartidas a las direcciones generales (DG) de la Comisión, la transición del antiguo MFP (2007-2013) al nuevo (2014-2020) y la comunicación de resultados de las DG de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.67. Examinamos las fichas de programa ⁽⁵²⁾, los planes de gestión ⁽⁵³⁾ y los IAA ⁽⁵⁴⁾ de seis direcciones generales ⁽⁵⁵⁾ correspondientes a 2014 con arreglo a las exigencias establecidas en el Reglamento Financiero, las normas de control interno de la Comisión y las instrucciones referentes a los planes de gestión y los IAA impartidas por la Secretaría General y la DG Presupuestos de la Comisión. No se examinó la información referente a las actividades no onerosas, ya que las reglas aplicables a las mismas están en curso de revisión.

Las instrucciones impartidas a nivel central han mejorado pero persisten insuficiencias que deben remediarse

3.68. La Secretaría General y la DG Presupuestos imparten instrucciones y directrices con objeto de facilitar la elaboración de las fichas de programa, los planes de gestión y los informes anuales de actividad de las direcciones generales. Constatamos que con el tiempo este tipo de orientación resulta más específica, coherente y fácil de entender ⁽⁵⁶⁾. También supone una mejora la exigencia impuesta a las direcciones generales de que incluyan información en sus fichas de programa sobre la contribución de los programas de gasto a Europa 2020 (es decir, el vínculo con los objetivos principales e iniciativas emblemáticas asociados). Sin embargo, nuestro examen reveló que la información sobre Europa 2020 no se incluía en las etapas siguientes de programación (en los planes de gestión) y presentación de informes (en los IAA).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.68. Tal como se indica en los informes de síntesis del año en curso y del anterior, así como en sus respuestas a informes anuales previos, la Comisión ha desarrollado gradualmente el marco de rendimiento y ha adoptado diversas medidas con vistas a demostrar la importancia de la calidad del gasto y el valor añadido del presupuesto de la UE. A partir del marco jurídico del nuevo MFP, diseñado para contribuir a los objetivos de Europa 2020 y que incluye disposiciones reforzadas de seguimiento, evaluación y comunicación, la Comisión también ha introducido este énfasis en el rendimiento en su ciclo de programación y planificación estratégicas, como se refleja en las instrucciones impartidas a nivel central. Según se disponga de más resultados durante el ciclo de vida del actual MFP, se espera que la comunicación sobre estos resultados se vaya centrando también gradualmente en los objetivos estratégicos de la UE.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final de 28 de junio de 2013, «Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2014». Las fichas de programa sustituyeron a las declaraciones de actividad como justificación de los fondos solicitados en los proyectos de presupuestos anuales. Incluyen para cada programa de gasto diversos objetivos respaldados por indicadores y metas, que deben ser utilizados en los planes de gestión y los informes anuales de actividad de las direcciones generales.

⁽⁵³⁾ Cada dirección general establece planes de gestión anuales para traducir su estrategia a largo plazo en objetivos generales y específicos y para planificar y gestionar sus actividades con vistas a conseguirlo.

⁽⁵⁴⁾ Un informe anual de actividad es un informe de gestión que da cuenta del logro de los principales objetivos de las distintas políticas y de las actividades principales. En este capítulo, examinamos la primera parte de los IAA donde se exponen los resultados obtenidos y hasta qué punto estos han logrado el impacto previsto.

⁽⁵⁵⁾ DG Agricultura y Recursos Naturales, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Empresa e Industria (ahora denominada DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes), DG Medio Ambiente y DG Política Regional y Urbana.

⁽⁵⁶⁾ Las respuestas sobre la orientación recibida por las direcciones generales operativas en una encuesta de los servicios centrales de agosto de 2014 fueron positivas en su mayoría.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.69. Aunque en 2014 comenzó un nuevo MFP, una parte importante del gasto realizado hasta 2016 sigue refiriéndose al anterior. La comunicación de resultados necesita por tanto abarcar tanto el antiguo MFP como el nuevo, pero los informes de las seis direcciones generales que examinamos no reflejaban claramente la transición entre los dos MFP. Con frecuencia era imposible determinar qué objetivos y metas del antiguo MFP se habían mantenido o actualizado, y cuales se habían abandonado. La falta de datos comparables crea el riesgo de que no pueda valorarse qué objetivos y metas anteriores se han alcanzado.

3.70. Por ejemplo, uno de los objetivos específicos de la DG Agricultura y Recursos Naturales en el antiguo MFP era «fomentar la producción ecológica y desarrollar el mercado de productos ecológicos en la UE». Aunque la DG Agricultura y Recursos Naturales sigue siendo interviniente en favor de la agricultura ecológica, ya no incluye este objetivo en sus informes de gestión. El indicador correspondiente sigue existiendo pero no es comparable con el MFP anterior. Aunque la DG Agricultura y Recursos Naturales sigue informando sobre el indicador «superficie total de cultivo ecológico», la definición de este indicador ha cambiado (de la superficie total de cultivo ecológico a la superficie total de cultivo ecológico que se beneficia de financiación de la UE).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.69. Se ha prestado especial atención en las instrucciones de los informes anuales de actividad de 2014 a cómo informar sobre los programas continuados o interrumpidos. El legislador puede haber decidido también cambiar el énfasis en algunos programas o interrumpir otros.

En relación con la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, los objetivos del período 2007-2013 se reemplazaron por el único objetivo de continuar la aplicación efectiva de los programas de 2007-2013 con dos indicadores solamente. Se trató de una decisión consciente de elaborar un informe conciso y orientado a la gestión, por ejemplo, para destacar las acciones de la DG durante los tres períodos (preparación del 2014-2020, finalización de la aplicación del 2007-2013, cierre del 2000-2006).

En cuanto a la DG Política Regional y Urbana, desde el plan de gestión de 2014 todos los indicadores asociados a objetivos específicos se clasifican según el período de programación a que hacen referencia⁽⁵⁾. Además, la información sobre los resultados se estructura de manera que hará posible distinguir los logros de los períodos 2007-2013 y 2014-2020. Esto no podrá reflejarse todavía en el informe anual de actividad de 2014 puesto que no se contaba con ninguna información disponible sobre los resultados en relación con los nuevos programas operativos.

3.70. En el contexto de la reforma de la PAC de 2013, la DG Agricultura y Recursos Naturales desarrolló un marco de seguimiento y evaluación para la PAC en su conjunto. Habida cuenta de que la agricultura ecológica se considera beneficiosa para el clima y el medio ambiente y los agricultores ecológicos tienen derecho a los pagos correspondientes, se han actualizado los indicadores relacionados.

⁽⁵⁾ Indicadores del período 2007-2013 interrumpidos en el período 2014-2020; indicadores comunes a los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 e indicadores de 2014-2020 para los que no hay datos aprovechables disponibles del período 2007-2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La planificación y comunicación de resultados en las direcciones generales debe seguir mejorando

Los objetivos de las direcciones generales son inadecuados a efectos de gestión

3.71. Conforme a las instrucciones de la Comisión sobre los planes de gestión correspondientes a 2014, las direcciones generales tenían que establecer objetivos generales con indicadores de impactos (a largo plazo) y objetivos específicos con indicadores de resultados (a corto y medio plazo). Conforme al Reglamento Financiero, los objetivos de las direcciones generales han de ser SMART (específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo) ⁽⁵⁷⁾.

3.72. En la línea de nuestras observaciones de ejercicios anteriores sobre otras direcciones generales, constatamos que en las seis sometidas a examen muchos de los objetivos (generales y específicos) utilizados en los planes de gestión y en los IAA se habían tomado directamente de textos legislativos o políticos, pero no se traducían en unos objetivos más operativos, por lo que estaban situados a un nivel demasiado alto como para ser útiles como instrumentos de gestión (véase el recuadro 3.7).

Recuadro 3.7 — Ejemplos de objetivos definidos por la Comisión como «específicos» inadecuados a efectos de gestión

DG Cooperación Internacional y Desarrollo: «apoyo a la democracia» se fija como objetivo específico, pero no se formula como tal ni se define los resultados que se pretende conseguir.

DG Empresa e Industria: «fomento del espíritu empresarial y la cultura emprendedora» es un objetivo que no especifica el tipo de actividades previstas ni lo que se pretende conseguir con ellas.

3.72. Los objetivos (generales y específicos) tal como se especifican en los documentos políticos o legislativos constituyen la realidad política en la que la Comisión opera. Además, la Comisión necesita gestionar programas e informar sobre ellos basándose en los objetivos e indicadores fijados por la autoridad legislativa.

Recuadro 3.7 — Ejemplos de objetivos definidos por la Comisión como «específicos» inadecuados a efectos de gestión

DG Cooperación Internacional y Desarrollo: El apoyo a la democracia es un objetivo político general correctamente formulado. Se trata de un proceso de largo plazo, especialmente sensible a la evolución política en los países en cuestión, pero esto no significa que el apoyo a la democracia no sea un objetivo válido en sí mismo. En muchos casos, la pregunta que debe formularse es «¿en qué medida se habría deteriorado aún más la situación si la Comisión no hubiera proporcionado ayuda a los agentes a favor de la democracia y a los procesos democráticos en un determinado país?».

DG Empresa e Industria: En consonancia con la práctica de la Comisión, este objetivo específico y los dos indicadores relacionados proceden de la base jurídica del programa COSME ⁽⁶⁾. La Comisión considera que este objetivo específico se ha definido con claridad, ya que se proporcionan indicadores, realizaciones y explicaciones en los planes de gestión de la DG y en los informes anuales de actividad.

⁽⁵⁷⁾ Artículo 30, apartado 3, del Reglamento (CEE, Euratom) n° 966/2012.

⁽⁶⁾ Véanse los objetivos e indicadores del programa COSME en el anexo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=ES>

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

DG Política Regional y Urbana: «apoyo a las reformas políticas» es un objetivo no mensurable ya que no cuantifica el importe de la ayuda que debe facilitarse.

3.73. En total examinamos 34 objetivos específicos, de los que solo dos cumplían todos los criterios SMART. Este resultado es similar al que notificamos en años anteriores. Si bien los objetivos examinados eran pertinentes para el ámbito político en que operaba la dirección general en concreto, en muchos casos los indicadores que acompañan al objetivo no miden exhaustivamente todos los aspectos al nivel apropiado.

Sigue habiendo problemas con los indicadores de seguimiento de la gestión

3.74. La elección de indicadores debería fundarse en consideraciones tales como su carácter pertinente y medible y la disponibilidad de datos fiables y actualizados sobre la gestión. En la medida de lo posible, los indicadores tendrían que cumplir los criterios RACER⁽⁵⁸⁾. Los indicadores que miden efectos escasamente sujetos a la influencia de las direcciones generales deberían completarse con otros indicadores que midan directamente las actividades de estas.

3.75. Las seis direcciones generales controladas cuentan al menos con un indicador de resultados por objetivo que permite a los responsables supervisar y evaluar los logros obtenidos, e informar sobre ellos. De los 98 indicadores que analizamos de estas direcciones generales, 34 cumplían los criterios RACER, lo que representa una mejora comparado con ejercicios anteriores pero, al igual que en ellos, hemos identificado otras deficiencias en los indicadores utilizados (véase el recuadro 3.8).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

DG Política Regional y Urbana: Tal como se ha aclarado en relación con el apartado 3.72 anterior, los objetivos incluidos en las fichas de programas, los planes de gestión y los IAA se toman de las bases jurídicas. De acuerdo con la práctica de la Comisión, este objetivo específico es coherente con la base jurídica del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)⁽⁷⁾.

3.74. En consonancia con la respuesta al apartado 3.72, los objetivos e indicadores fijados por la autoridad legislativa en las bases jurídicas conforman la base sobre la que la Comisión debe informar. No todos estos indicadores cumplirían los criterios «RACER» (acrónimo inglés de pertinentes, reconocidos, creíbles, fáciles y rigurosos).

3.75. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Pertinentes, reconocidos, creíbles, fáciles y rigurosos: «Parte III: Anexos a las directrices de evaluación de impacto» (Comisión Europea, 15 de enero de 2009—http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) n° 231/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.8 — Ejemplos de problemas asociados a los indicadores

a) *Indicadores ajenos a la capacidad de influencia de la dirección general.*

DG Medio Ambiente: «residuos totales generados». En este indicador influyen muchos factores como los hábitos de los consumidores o las normas técnicas del sector. Algunos no pertenecen a la esfera de influencia de esta dirección general.

b) *Indicadores con datos de base de fiabilidad cuestionable.*

DG Agricultura y Recursos Naturales: «apoyo a la producción local para mantener y desarrollar la producción agrícola». Los datos de este indicador se extraen de los informes anuales de ejecución presentados por los Estados miembros. La Comisión, no obstante, identificó deficiencias en la calidad de los datos presentados y llegó a la conclusión de que este indicador debía evaluarse con la debida prudencia ⁽⁵⁹⁾.

c) *Los indicadores se presentan como indicadores de resultados pero se orientan en cambio a las realizaciones.*

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: «número de personas que reciben ayuda del Fondo». Este indicador mide el número de beneficiarios en vez de focalizarse en las mejoras resultantes de la ayuda.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.8 — Ejemplos de problemas con indicadores

a) DG Medio Ambiente: Incluso aunque lograr una tendencia favorable en los «residuos totales generados» también dependa de factores ajenos al control de la Comisión, varias Directivas incluyen objetivos obligatorios de reciclado y prevención de residuos.

b) DG Agricultura y Recursos Naturales: Por lo general, los indicadores no se deben tomar en su valor nominal, y su calidad debe evaluarse siempre en relación con el uso previsto. La Comisión ya ha emprendido un proceso de reflexión con los países miembros para mejorar el indicador y la calidad de los datos facilitados.

c) DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: Este indicador es coherente con los objetivos del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, cuyo propósito es aliviar las peores formas de pobreza e intenta cambiar su posición relativa (sacar de la pobreza). Dicho indicador se clasifica como un indicador de resultados en el acto delegado adoptado posteriormente [Reglamento (UE) n° 1255/2014], el cual incluye una lista de indicadores comunes de inversión, realizaciones y resultados.

El número de personas que reciben ayuda proporciona ya una indicación de la contribución del Fondo al alivio de la privación de alimentos y la privación material severa. La naturaleza del fondo no hace posible (ciertamente no rentable) facilitar información sobre las «mejoras resultantes de la ayuda». Estas mejoras serían las repercusiones de la ayuda prestada, que irían más allá de la naturaleza de seguimiento de los indicadores.

⁽⁵⁹⁾ Véase el plan de gestión de la DG Agricultura y Recursos Naturales, p. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

PARTE 4– RESULTADOS DE NUESTRAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN

3.76. Nuestros Informes Especiales persiguen determinar si se aplican al presupuesto de la UE los principios de buena gestión financiera. Elegimos los temas de los Informes Especiales —ámbitos presupuestarios o aspectos de gestión específicos— a fin de que tengan un máximo impacto a partir de una serie de criterios, como el nivel de ingresos o gastos, los riesgos para la buena gestión financiera y el grado de interés para las partes interesadas. En 2014, aprobamos ⁽⁶⁰⁾ 24 Informes Especiales que se enumeran en el **anexo 3.1**.

3.77. Cada Informe Especial representa en sí mismo una contribución importante a conseguir la finalidad de que los auditados rindan cuentas de su gestión de los fondos europeos y de que mejoren su actuación futura. Los informes abarcan el ciclo de gestión completo, desde la concepción hasta la evaluación, y por tanto revelan en muchos casos el grado en que la financiación de la UE ha producido resultados tangibles. Nuestro Informe Anual de Actividades ⁽⁶¹⁾ presenta un resumen de los Informes Especiales de 2014, agrupados según las rúbricas del MFP 2014-2020.

3.78. En los informes anuales de años anteriores, hemos extraído de los Informes Especiales del ejercicio correspondiente un número limitado de temas, considerados de especial importancia ⁽⁶²⁾. En el presente informe anual, nos hemos centrado en determinar si en los ámbitos examinados ha habido una orientación a los resultados y si se seleccionaron los proyectos que podían representar un mejor uso de los fondos empleados.

⁽⁶⁰⁾ Por aprobación se entiende autorización de publicación.

⁽⁶¹⁾ Véase el informe anual de actividades del Tribunal relativo al ejercicio 2014, páginas 17 a 32 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ En el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, análisis de las necesidades, concepción y valor añadido europeo. En el Informe Anual relativo al 2012, objetivos e indicadores, datos sobre el rendimiento y sostenibilidad de los proyectos financiados por la UE y en el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, valor añadido europeo y efecto de peso muerto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Constatamos que hubo poca orientación a los resultados

3.79. En los apartados 3.57 a 3.60 analizábamos la falta de orientación a los resultados en los acuerdos de asociación. La importancia de este tema también fue subrayado en nuestro análisis panorámico de 2014 sobre los riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE⁽⁶³⁾, en el que manifestábamos que la falta de información sobre los resultados efectivos de la financiación puede ser uno de los motivos por los que no se ha logrado un uso óptimo de los recursos [apartado 25, letra l)]. En el análisis se pedía la instauración de un sistema de gestión y de información sólido, con indicadores de rendimiento claramente definidos y aplicables en todos los casos que se centraran en las realizaciones, los efectos y los impactos⁽⁶⁴⁾.

3.80. Por ejemplo, llegamos a la conclusión de que los sistemas de evaluación y seguimiento utilizados por EuropeAid no facilitaban información adecuada sobre los resultados conseguidos. Como señalaba el informe, no es la primera vez que hemos señalado esta insuficiencia⁽⁶⁵⁾.

3.81. Se llegó a una conclusión similar en el Informe Especial sobre el Fondo para las Fronteras Exteriores, en el que las insuficiencias en materia de seguimiento, informes finales, sistemas informáticos y evaluaciones *ex post* significan que las autoridades competentes no supervisaban la obtención de resultados o lo hacían de modo insuficiente. En consecuencia, ni nosotros, ni los Estados miembros ni la Comisión, podemos valorar en qué medida el Fondo ha apoyado las prioridades para las que ha sido creado⁽⁶⁶⁾.

3.80. Las deficiencias mencionadas en informes anteriores no hacían referencia a la evaluación sino al sistema de comunicación de EuropeAid, que se consideró no proporcionaba suficiente información sobre los resultados y se centraba más en actividades aplicadas que en logros políticos.

3.81. El marco jurídico del período 2014-2020 para el Fondo de Seguridad Interior, sucesor del Fondo para las Fronteras Exteriores, abordó en gran medida las inquietudes planteadas en el informe del TCE. En particular, engloba un marco de seguimiento y comunicación reforzado, basado en un sistema de indicadores comunes, así como un sistema electrónico específico, SFC2014. En el nuevo marco de aplicación, los Estados miembros estarán obligados a informar anualmente sobre los resultados obtenidos mediante los Fondos.

⁽⁶³⁾ Véase el análisis panorámico del Tribunal titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE» de 25 de noviembre de 2014 (<http://eca.europa.eu>). Este fue uno de los dos análisis de este tipo publicados en 2014. El otro fue sobre «Lagunas, redundancias y desafíos: análisis panorámico de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE» y se publicó el 10 de septiembre de 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Véase el análisis panorámico del Tribunal titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», apartados 25 i) y 54 c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Informe Especial n.º 18/2014, «Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid», apartados 69, 51 y 52 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Informe Especial n.º 15/2014, «El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo», apartados 76 y 77 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.82. En nuestro Informe Especial sobre la eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE, llegamos a la conclusión de que los beneficios potenciales de dicha combinación no se materializan plenamente debido a las deficiencias de gestión de la Comisión. Recomendamos a la Comisión instaurar un marco de medición de resultados que incluyera indicadores para el seguimiento del impacto de las subvenciones de la UE e impartir instrucciones claras a sus delegaciones sobre cómo desempeñar su papel de seguimiento del apoyo de la UE a los proyectos combinados ⁽⁶⁷⁾.

No siempre se han seleccionado los programas y proyectos con más probabilidades de obtener el máximo impacto

3.83. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2013, señalábamos el problema de que el síndrome «se usan o se pierden» significa que el criterio prioritario para los Estados miembros cuando seleccionan los proyectos objeto de financiación puede ser gastar los fondos europeos a su disposición ⁽⁶⁸⁾. Esta tendencia quedó ilustrada con más detalle en una serie de Informes Especiales de 2014.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.82. La Comisión hace notar que las recomendaciones contenidas en el informe son plenamente acordes con el reciente proceso de reforma de los instrumentos regionales y con el trabajo técnico realizado y las conclusiones presentadas por la Plataforma de la UE para la financiación combinada en el ámbito de la cooperación exterior (EUBEC).

Se ha establecido ya el sistema de medición de los resultados y se ha incluido en el formulario de solicitud junto con directrices adjuntas.

Se está elaborando un manual sobre las operaciones de financiación combinada que resume las modalidades y características fundamentales y los aspectos operativos (incluido el seguimiento) de la financiación combinada. El manual proporciona unas orientaciones globales sobre las operaciones de financiación combinada para, entre otros, las Delegaciones de la UE.

3.83. En el actual marco jurídico del período 2014–2020 se exige que se incluya la contribución de una operación a los resultados previstos de un eje prioritario en los criterios de selección.

⁽⁶⁷⁾ Informe Especial n.º 16/2014, «La eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE», apartados 53 y 59 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.57.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.84. Los Estados miembros pueden utilizar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional para financiar viveros de empresas y apoyar el crecimiento de las pymes. En nuestro Informe Especial sobre este tema, constatamos que unos criterios de selección deficientes y la falta de objetivos de desarrollo para las empresas incubadas tenían una incidencia negativa en la eficacia de los viveros fiscalizados y menoscababa la eficiencia de sus actividades de incubación. En particular, su procedimiento de selección para optar a la cofinanciación no tenía debidamente en cuenta diversos elementos fundamentales de la actividad de incubación, como las cualificaciones del personal, el alcance y la pertinencia de los servicios de incubación y la sostenibilidad financiera ⁽⁶⁹⁾.

3.85. En nuestra fiscalización del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura llegamos a la conclusión de que la selección de los proyectos controlados en los Estados miembros visitados había sido con frecuencia deficiente. Por ejemplo, algunos proyectos ya habían terminado cuando se adoptó la decisión de concesión de la ayuda, mientras que en algunos países, el presupuesto disponible para las medidas de apoyo a la acuicultura era superior al valor total de las solicitudes recibidas, lo que significa que terminaban recibiendo financiación todos los proyectos que reunían los criterios básicos de subvencionabilidad. Los proyectos de un país se financiaron según el orden de solicitud, con el resultado de que los presentados en fecha posterior del período de programación fueron rechazados de entrada porque se había agotado el presupuesto, con independencia de la calidad que tuvieran ⁽⁷⁰⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.84. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal relativa a la contribución financiera del FEDER a la creación de infraestructura empresarial.

La Comisión hace notar que la clasificación del rendimiento de los viveros auditados como modesto se basa en la comparación de los resultados de estos viveros más recientemente establecidos con los índices de referencia fijados por viveros más consolidados. En particular, en los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y con posterioridad no existía este tipo de infraestructura empresarial en el pasado y no se ha desarrollado hasta ahora, también con la ayuda de los Fondos Estructurales. No se ha adquirido, por tanto, mucha experiencia todavía, y deberán realizarse esfuerzos adicionales para aprender cómo utilizar de manera eficaz estas infraestructuras con el fin de apoyar adecuadamente nuevas ideas de negocio o nuevas empresas.

Además, en el marco jurídico del período 2007–2013 el proceso de selección y evaluación de proyectos es responsabilidad de las autoridades nacionales, la autoridad de gestión y el comité de seguimiento, de manera que la Comisión solo tiene una función de asesoramiento en este último. En el actual marco jurídico del período 2014–2020 se exige que se incluya la contribución de una operación a los resultados previstos de un eje prioritario en los criterios de selección.

3.85. En el marco de la gestión compartida, la responsabilidad de seleccionar y conceder ayuda a los proyectos corresponde a los Estados miembros, quienes deben garantizar que los proyectos seleccionados tengan un valor añadido.

En consonancia con la evolución general de los Fondos EIE, los legisladores y la Comisión han reforzado notablemente los sistemas de seguimiento y evaluación para fortalecer el enfoque de orientación a los resultados del FEMP.

Además, la Comisión alentará a los Estados miembros a adoptar criterios de selección adecuados en relación con los proyectos de acuicultura durante el período de programación 2014–2020.

⁽⁶⁹⁾ Informe Especial n.º 7/2014, «¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?», apartados 58 y V del Resumen (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Informe Especial n.º 10/2014, «Eficacia del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura», apartado 62 y recuadro 8 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.86. El efecto potencial de una mala selección de proyectos queda ilustrado en nuestro Informe Especial sobre las infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE. La necesidad de la inversión pudo demostrarse tan solo en la mitad aproximadamente de los proyectos examinados, mientras que un tercio de los aeropuertos visitados no eran rentables y corrían peligro de cierre si no se mantenían las ayudas públicas. Nuestra conclusión general es que las inversiones financiadas por la UE representaron un mal uso del dinero empleado ⁽⁷¹⁾.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión referente a 2014

3.87. Los períodos abarcados por la estrategia de diez años de la UE y por su ciclo presupuestario de siete años no coinciden, con el resultado de que la capacidad de la Comisión para seguir de cerca la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020 resulta limitada en los primeros cinco años de la estrategia al ser muy difícil modificar en curso los procedimientos de comunicación de resultados que sirven de base al presupuesto (véanse los apartados 3.7 a 3.12).

3.88. Europa 2020 constituye una estrategia a largo plazo y de gran alcance, que requiere ser aceptada tanto por los 28 Estados miembros como por la UE, por lo que sus finalidades principales (un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) eran necesariamente de alto nivel. Debajo de estas aspiraciones políticas, se ha trazado una estructura compleja con cinco objetivos principales, siete iniciativas emblemáticas y, para los Fondos EIE, once objetivos temáticos. Ahora bien, estos diferentes niveles no están concebidos para traducir, ni individual ni globalmente, las aspiraciones políticas de Europa 2020 en objetivos operativos de utilidad para los responsables (véanse los apartados 3.13 a 3.25).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.86. En el marco jurídico del período 2007–2013, la Comisión podía evaluar y aprobar directamente los proyectos de infraestructura aeroportuaria solo si se trataba de grandes proyectos. En la evaluación de los 17 grandes proyectos recibidos, la Comisión prestó especial atención a las consideraciones de la relación calidad-precio, en particular al análisis de la demanda y a la sostenibilidad financiera de la infraestructura. Por ejemplo, la Comisión instó a las autoridades nacionales a abandonar determinados proyectos ⁽⁸⁾ debido a una demanda insuficiente y a inquietudes asociadas a la sostenibilidad financiera de estos aeropuertos.

Se han aprendido lecciones de la experiencia previa, tal como demuestra el enfoque radicalmente diferente del período 2014–2020 ⁽⁹⁾ y la adopción, por parte de la Comisión, de actos delegados y de ejecución relativos a los grandes proyectos, mejorando aún más el proceso de revisión de la calidad y los elementos cualitativos del análisis coste-beneficio que deben respetarse en todos los grandes proyectos.

3.87. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 3.7 a 3.12.

3.88. La traducción de los objetivos de Europa 2020 y los 11 objetivos temáticos en objetivos operativos útiles tiene lugar en los programas. Además, las estimaciones relativas a los resultados de los fondos EIE se realizan basándose en los ejercicios de modelización y se comunican, por ejemplo, en los correspondientes informes sobre la cohesión (los cuales, de conformidad con las disposiciones del Tratado, deben publicarse cada tres años).

⁽⁷¹⁾ Informe Especial n° 21/2014, «Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad», apartados 68 a 70 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Por ejemplo, los aeropuertos de Kielce y Białystok.

⁽⁹⁾ Por ejemplo, la existencia de planes de transporte a escala regional o nacional identificados como una condicionalidad específica ex-ante, las inversiones limitadas para la mejora del rendimiento medioambiental o las características de seguridad de las infraestructuras, el enfoque en aeropuertos pertenecientes a la red central transeuropea de transporte (RTE-T) durante las negociaciones de los programas EIE del período 2014–2020, etc.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.89. La Comisión hasta ahora no ha informado más que de forma limitada del presupuesto de la UE al logro de los objetivos de Europa 2020. Una de las causas que motivan esta situación es la falta de datos de calidad. La apropiación por la Comisión y los Estados miembros de las metas y resultados de la estrategia constituye un requisito previo de un sistema sólido de seguimiento e información (véanse los apartados 3.26 a 3.34).

3.90. Combinar los cinco Fondos EIE en un reglamento marco y un acuerdo de asociación por Estado miembro ofrece beneficios potenciales para dotar de mayor coherencia a la actuación de la UE, pero estos beneficios no se han materializado plenamente. Sigue habiendo reglas diferentes para cada fondo y, por lo tanto, para cada programa. Los programas y acuerdos de asociación examinados ofrecían pocos ejemplos, y además superficiales, de complementariedad y sinergias (véanse los apartados 3.39 a 3.43).

3.91. Las metas de alto nivel de Europa 2020 no se traducen sistemáticamente en objetivos operativos de los programas y acuerdos de asociación, y la legislación no requiere que el Feader y el FEMP se articulen en torno a objetivos temáticos, por lo que la Comisión tendrá difícil llevar a cabo de modo uniforme sus tareas de seguimiento e información de los objetivos temáticos de los cinco Fondos EIE y por consiguiente de su contribución a Europa 2020 (véanse los apartados 3.44 a 3.48).

3.92. La introducción de un conjunto de indicadores comunes en los reglamentos es un intento loable de crear datos uniformes en todos los Estados miembros, que podrían agregarse posteriormente para evaluar el rendimiento e informar sobre Europa 2020 a escala europea. La legislación no obliga a los Estados miembros a incluir indicadores comunes en sus programas⁽⁷²⁾. No existen indicadores comunes a los diferentes fondos, salvo en dos de ellos (FEDER y FC) y no existen verdaderos indicadores de resultados más que en dos de los cinco Fondos EIE. Solo se han fijado hitos en el marco de rendimiento y las metas a veces son poco ambiciosas. Estos factores dificultan la tarea de informar sobre la contribución de los Fondos EIE a Europa 2020 (véanse los apartados 3.49 a 3.56).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.89. Los programas de financiación del período 2007-2013 no se diseñaron específicamente para que contribuyeran a los objetivos de Europa 2020. En relación con los programas del período 2014-2020, la comunicación obligatoria de los datos estructurados permitirá un seguimiento sólido y una transmisión de información sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de Europa 2020, apoyados ambos en evaluaciones.

En lo que respecta a la titularidad de los resultados a que hace referencia el apartado 3.33, la Comisión reitera que debe hacerse una distinción entre la responsabilidad directa de la gestión de los programas financieros y los resultados y repercusiones generados por estos programas, que también son responsabilidad de los legisladores y los Estados miembros. Diversos factores externos, económicos y sociales, influyen asimismo en el resultado global de los programas.

3.91. La Comisión estará en disposición de informar sobre los resultados previstos del objetivo de crecimiento y empleo obtenidos mediante la ayuda EIE a finales de 2015, en el informe del artículo 16, utilizando los indicadores comunes. A partir de 2016, la Comisión informará anualmente al Consejo y al Parlamento sobre la progresiva consecución de los objetivos de los programas.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.45.

3.92. Cuando pueden utilizarse indicadores comunes de realización (es decir, cuando son pertinentes), el Reglamento exige que se utilicen y la Comisión ha insistido en este punto en las negociaciones. La Comisión aprecia solo una posibilidad marginal de indicadores comunes en los demás fondos, debido a las diversas misiones de los Fondos y a los diferentes tipos de inversiones que apoyan. La Comisión considera que la comunicación obligatoria por parte de los Estados miembros en 2017 y 2019 le permitirá informar a su vez sobre la contribución de los fondos EIE a los objetivos de Europa 2020.

⁽⁷²⁾ Con excepción de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil y el Feader.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.93. Al examinar los programas y acuerdos de asociación constatamos algunos progresos en la especificación de los resultados perseguidos, especialmente en los programas. Ahora bien, debe intensificarse la orientación a los resultados, sobre todo en los acuerdos de asociación (véanse los apartados 3.57 a 3.60).

3.94. Hay insuficiencias de concepción del marco de rendimiento. La obtención de malos resultados no conlleva para los Estados miembros la pérdida de la reserva de eficacia, y las sanciones financieras que puede imponer la Comisión se ven limitadas, entre otros, por su incapacidad de tomar en consideración los indicadores de resultados. En cuanto a la reserva de eficacia, señalamos en el ejercicio anterior algunos de los riesgos que presenta hemos visto este año, al examinar algunos programas y acuerdos de asociación, que estos riesgos se están materializando (véanse los apartados 3.61 a 3.65).

3.95. Ha habido mejoras en la comunicación anual de resultados de las direcciones generales, y especialmente en las instrucciones impartidas a nivel central. Sin embargo, esta comunicación no se adapta plenamente a la transición entre el antiguo MFP y el nuevo y, al igual que en años anteriores, los objetivos de las direcciones generales no son aptos para fines de gestión y siguen presentando dificultades los indicadores empleados para medir el rendimiento (véanse los apartados 3.66 y 3.75).

Recomendaciones

3.96. El **anexo 3.2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances realizados con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes de los ejercicios 2011 y 2012, presentamos cinco (tres y dos, respectivamente) recomendaciones. De estas recomendaciones, una no era aplicable, tres fueron aplicadas en algunos aspectos y una no se aplicó.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.93. *Casi todos los programas examinados por el Tribunal contenían resultados cuantificados (incluso aunque estos no fueran obligatorios).*

3.94. *El diseño del marco de rendimiento es el resultado de los debates entre los legisladores. La Comisión cree que el marco de rendimiento tiene sin duda un efecto incentivador sobre el rendimiento, puesto que ningún gestor de un eje prioritario desea perder el acceso a la reserva.*

Además, debe destacarse que la finalidad de la reserva de eficacia no es solo proporcionar incentivos a los gestores de programas, sino también garantizar que los recursos se asignen a las prioridades de alto rendimiento. La retención de recursos allí donde existe potencial para apoyar operaciones significativas podría socavar el impacto global de los fondos. Tal como se ha especificado anteriormente (véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.63), en la mayoría de los casos no es apropiado utilizar los indicadores de resultados para los marcos de rendimiento de los programas y para la aplicación de sanciones financieras, debido a los factores temporales y a la influencia de factores externos.

3.95. *Tal como se menciona en la respuesta de la Comisión al apartado 3.69, se ha prestado especial atención en las instrucciones de los informes anuales de actividad de 2014 a cómo informar sobre los programas continuados o interrumpidos. Además, el legislador puede haber decidido también cambiar el énfasis en algunos programas o interrumpir otros.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.97. Las siguientes recomendaciones 1 y 2 derivan de nuestras conclusiones de la primera parte de este capítulo sobre la capacidad de seguimiento e información por la Comisión de los avances de Europa 2020:

- **recomendación 1:** la estrategia de la UE y el MFP tendrían que coincidir más, sobre todo en cuanto a horizontes temporales y prioridades, para que haya mecanismos adecuados de seguimiento e información que faciliten a la Comisión la presentación efectiva de informes sobre la contribución del presupuesto de la UE a Europa 2020. La Comisión debería formular al legislador las propuestas necesarias para solventar esta cuestión;
- **recomendación 2:** las finalidades políticas de alto nivel de la estrategia de la UE tienen que traducirse en objetivos operativos que resulten de utilidad para los responsables. Para la estrategia que suceda a Europa 2020, la Comisión debería proponer al legislador que:
 - a) las finalidades políticas de alto nivel se reflejen en objetivos para toda la UE;
 - b) los programas y acuerdos de asociación⁽⁷³⁾ traduzcan a su vez estos objetivos para toda la UE en objetivos operativos para los Estados miembros, y que se mantenga también esta exigencia para los programas gestionados directamente por la Comisión;
- **recomendación 3:** tendría que reforzarse cuanto antes la orientación a los resultados. La Comisión debería proponer al legislador que:
 - a) los Estados miembros incluyan en sus programas y acuerdos de asociación⁽⁷⁴⁾ los resultados cuantificados que esperan obtener con la financiación;
 - b) todos los programas y acuerdos de asociación⁽⁷⁵⁾ incluyan indicadores comunes de resultados, compartidos por diferentes fondos, que hayan sido concebidos para monitorizar los avances registrados a escala local, nacional y europea;
 - c) El marco de rendimiento (incluida la reserva de eficacia en su caso)⁽⁷⁶⁾ se base, en la medida de los posible, en indicadores de resultados comunes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.97. La Comisión tiene el compromiso de garantizar una gestión financiera sólida y de obtener el rendimiento y el valor añadido máximos de las acciones emprendidas.

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

Aunque la Comisión no está en condiciones de comprometerse a formular propuestas específicas al legislador, está dispuesta a examinar las sugerencias del Tribunal con el fin de garantizar que, cuando se elaboren iniciativas legislativas pertinentes, las prioridades de gasto de la UE se armonicen plenamente con los objetivos políticos de carácter general. La Estrategia Europa 2020 está siendo revisada en la actualidad. Cualquier propuesta que la Comisión pueda hacer al legislador para facilitar la comunicación y el seguimiento tendrá que tener en cuenta la índole fundamentalmente política de la estrategia.

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Estrategia Europa 2020 está siendo revisada en la actualidad. Cualquier propuesta que la Comisión pueda hacer al legislador para facilitar la comunicación y el seguimiento tendrá que tener en cuenta la índole fundamentalmente política de la estrategia. Aunque la Comisión no está en condiciones de comprometerse a hacer propuestas específicas al legislador, tendrá en cuenta las sugerencias del Tribunal, junto con los objetivos a escala de la UE, con vistas a la elaboración de propuestas basadas en hechos o pruebas para el período posterior a 2020 con el fin de lograr el uso más eficaz posible de los Fondos de la UE.

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

Habida cuenta de que los acuerdos de asociación y los programas del período 2014-2020 se acaban de poner en funcionamiento, sería prematuro proponer cambios antes de que pueda evaluarse plenamente la aplicación efectiva de las nuevas disposiciones asociadas al rendimiento. Se llevará a cabo una evaluación de las fortalezas y debilidades del marco actual para la preparación del MFP posterior a 2020.

Aunque la Comisión no está en condiciones de comprometerse a formular propuestas específicas al legislador para el próximo MFP, tendrá en cuenta las sugerencias del Tribunal, junto con los resultados de los estudios que se llevarán a cabo examinando la eficacia de los diferentes mecanismos de refuerzo del enfoque en los resultados del Reglamento de Disposiciones Comunes, con vistas a la elaboración de propuestas basadas en hechos o pruebas para el período posterior a 2020 con el fin de lograr el uso más eficaz posible de los Fondos de la UE.

⁽⁷³⁾ O sus equivalentes en el futuro.

⁽⁷⁴⁾ O sus equivalentes en el futuro.

⁽⁷⁵⁾ O sus equivalentes en el futuro.

⁽⁷⁶⁾ O sus equivalentes en el futuro.

ANEXO 3.1

INFORMES ESPECIALES APROBADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN 2014

- N° 1/2014 Eficacia de los proyectos de transporte urbano público financiados por la UE
- N° 2/2014 ¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?
- N° 3/2014 Enseñanzas extraídas por la Comisión Europea con el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)
- N° 4/2014 La integración de los objetivos de la política del agua de la UE en la PAC: un éxito parcial
- N° 5/2014 El seguimiento bancaria europea toma forma — La Autoridad Bancaria Europea en un contexto en evolución
- N° 6/2014 ¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?
- N° 7/2014 ¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?
- N° 8/2014 ¿Ha gestionado la Comisión de manera eficaz la integración de las ayudas asociadas a la producción en el régimen de pago único?
- N° 9/2014 ¿Se ha gestionado bien el apoyo a la inversión y promoción del sector vitivinícola y se han demostrado sus resultados en la competitividad de los vinos de la Unión?
- N° 10/2014 Eficacia del apoyo del Fondo Europeo de Pesca a la acuicultura
- N° 11/2014 La instauración del Servicio Europeo de Acción Exterior
- N° 12/2014 ¿Financia eficazmente el FEDER los proyectos que promueven directamente la biodiversidad con arreglo a la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020?
- N° 13/2014 Ayuda de la UE a la rehabilitación tras el terremoto de Haití
- N° 14/2014 ¿Cómo calculan, reducen y compensan las instituciones y los órganos de la UE sus emisiones de gases de efecto invernadero?
- N° 15/2014 El Fondo para las Fronteras Exteriores ha fomentado la solidaridad financiera, pero se precisa una mejor medición de los resultados y debe aportar mayor valor añadido europeo
- N° 16/2014 La eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión con préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE
- N° 17/2014 ¿Puede contribuir eficazmente la iniciativa de centros de excelencia de la UE a mitigar los riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares de origen externo a la UE?
- N° 18/2014 Sistemas de evaluación y de seguimiento orientado a los resultados de EuropeAid
- N° 19/2014 Ayuda de preadhesión de la UE a Serbia
- N° 20/2014 ¿Ha sido eficaz la ayuda del FEDER a las pymes en el ámbito del comercio electrónico?
- N° 21/2014 Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad
- N° 22/2014 Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE
- N° 23/2014 Errores en el gasto de desarrollo rural: ¿Cuáles son las causas, y cómo se están abordando?
- N° 24/2014 ¿Se han gestionado adecuadamente las ayudas de la UE destinadas a la prevención y reparación de los daños causados por incendios y catástrofes naturales en los bosques?

ANEXO 3.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A CUESTIONES DE RENDIMIENTO

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritaria-mente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 1: La Comisión y el legislador deberían garantizar que en el próximo período de programación (2014-2020) se tenga en cuenta la gestión. Para ello, es necesario que se establezcan en los reglamentos sectoriales o mediante otro método vinculante una serie limitada de objetivos suficientemente específicos con indicadores pertinentes, y los resultados e impactos previstos.			X				
	Recomendación 2: La Comisión debería garantizar la existencia de un nexo claro entre las actividades de las Direcciones Generales y los objetivos fijados. Al determinar dichos objetivos, cada dirección general debería tener en cuenta, en su caso, el modo de gestión pertinente, su función y sus responsabilidades.							
2011	Recomendación 1: La Comisión, a la hora de concebir los nuevos programas de gasto, debería intentar centrar sus actividades en los resultados e impacto que pretende lograr.. En caso de que los resultados y el impacto no puedan medirse fácilmente, la Comisión debería implantar indicadores y etapas intermedios, basados en objetivos «SMART», que permitan demostrar que sus actividades favorecen la consecución de las metas previstas.			X				
	Recomendación 2: La Comisión debería colaborar con los Estados miembros a fin de mejorar la calidad y actualidad de los datos presentados. En particular, que adquiriera toda la experiencia posible de las medidas que se estén adoptando en los Fondos del MEC para incentivar a los Estados miembros a proporcionar datos de gran calidad sobre los resultados obtenidos.			X				
	Recomendación 3: La Comisión debería en el siguiente periodo de programación, 2014-2020, demostrar y comunicar de qué forma garantiza el valor añadido europeo.				X			

(*) Por el momento no hay resultados comunicados para el periodo 2014-2020.

(*) Por el momento no hay resultados comunicados para el período 2014-2020.

CAPÍTULO 4

Ingresos

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	4.1-4.4
Características específicas de los ingresos	4.2-4.3
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.4
Regularidad de las operaciones	4.5
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	4.6-4.25
Recursos propios basados en la RNB	4.6-4.17
Recursos propios tradicionales	4.18-4.23
Recursos propios basados en el IVA	4.24
Informes anuales de actividad	4.25
Conclusión y recomendaciones	4.26-4.28
Conclusión referente a 2014	4.26
Recomendaciones	4.27-4.28

Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a ingresos

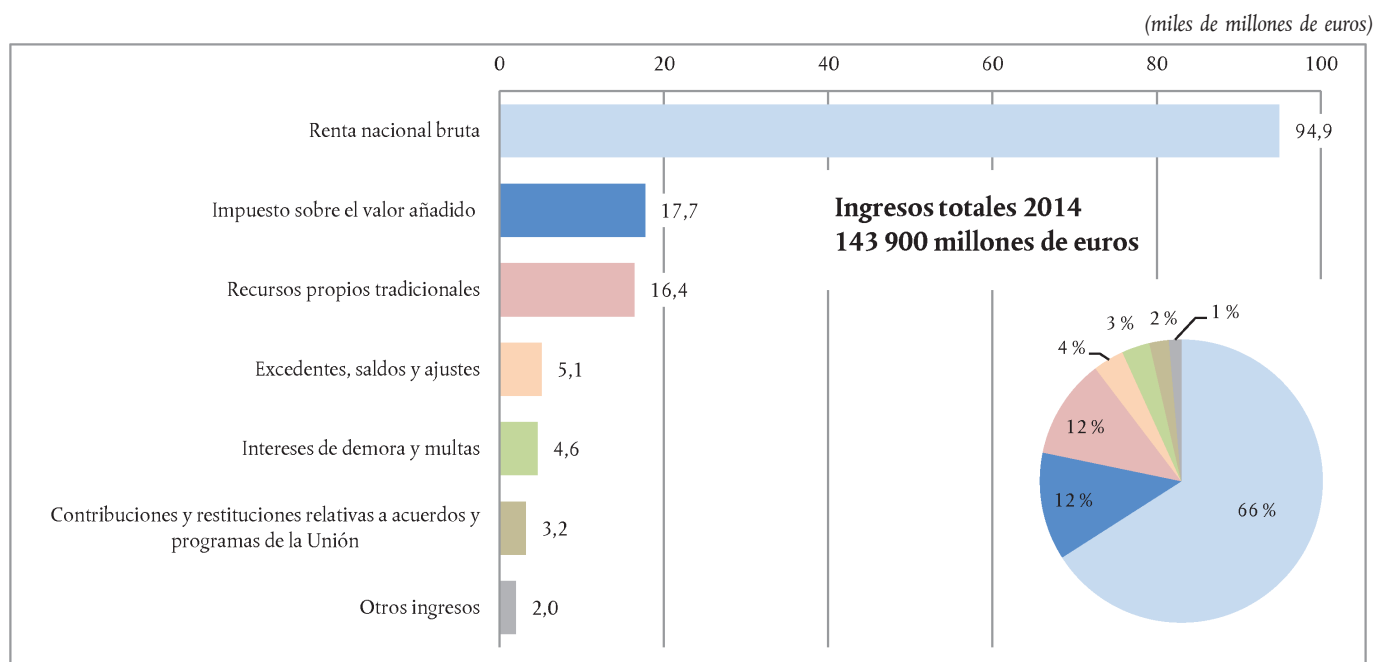
Anexo 4.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre los ingresos, que consisten en los recursos propios y otros ingresos. El **gráfico 4.1** presenta información clave sobre este ámbito en 2014.

Gráfico 4.1 — Ingresos



Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de los ingresos

4.2. La mayor parte de los ingresos proceden de los recursos propios (el 90 %) ⁽¹⁾ es decir, las contribuciones de los Estados miembros ⁽²⁾, que se dividen en tres categorías:

- Los recursos propios basados en la renta nacional bruta (RNB) (el 66 % de los ingresos) resultan de la aplicación de un tipo uniforme a la RNB de los Estados miembros. El cálculo de las contribuciones de los Estados miembros está basado en previsiones de los datos RNB ⁽³⁾. Tras tomar en consideración todas las demás fuentes de ingresos, los recursos propios basados en la RNB se utilizan para equilibrar el presupuesto de la UE ⁽⁴⁾. Los principales riesgos consisten en que las estadísticas subyacentes no sean elaboradas conforme a la normativa de la UE o no sean tratadas por la Comisión con arreglo a esta al calcular las contribuciones de los Estados miembros, incluidos saldos y ajustes. Otros riesgos estriban en que las verificaciones realizadas por la Comisión de los datos RNB de los Estados miembros no sean eficientes.
- Los recursos propios tradicionales (12 %) son los derechos aduaneros percibidos sobre las importaciones y la cotización sobre la producción de azúcar. Son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes se abonan al presupuesto de la UE, mientras que la parte restante se destina a cubrir los costes de recaudación. Los principales riesgos que afectan a los recursos propios tradicionales son la exhaustividad, la exactitud y la puntualidad de los derechos puestos a disposición de la Unión.

⁽¹⁾ La legislación vigente es la Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17), y Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1377/2014 (DO L 367 de 23.12.2014, p. 14). El 26 de mayo de 2014, el Consejo aprobó un nuevo paquete legislativo relativo a los recursos propios que, una vez ratificado por los Estados miembros, se aplicará con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2014.

⁽²⁾ La Decisión sobre los recursos propios estableció la aplicación de reducciones en algunos Estados miembros a sus contribuciones a la RNB y al IVA en el período 2007-2013. En cuanto se ratifique el nuevo paquete legislativo, (véase la nota 1), algunos Estados miembros se beneficiarán con carácter retroactivo de una reducción para el período 2014-2020. Además, la Decisión sobre los recursos propios también estableció una corrección relativa a los desequilibrios presupuestarios que se aplica a un Estado miembro, aún vigente en 2014 y que continuará en el nuevo paquete legislativo.

⁽³⁾ Estos datos se acuerdan entre la Comisión y los Estados miembros en la reunión del Comité consultivo de recursos propios.

⁽⁴⁾ Cualquier subestimación (o sobrestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular, aunque no afecte al recurso propio basado en la RNB global, tiene por efecto el incremento (o reducción) de las contribuciones de los demás Estados miembros, hasta que se corrijan los datos RNB.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— El recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) (12 %) consiste en contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas de los Estados miembros. Los riesgos principales residen en la integridad y exactitud de la información facilitada por los Estados miembros, la exactitud de los cálculos efectuados por la Comisión de las contribuciones adeudadas y la puntualidad de los pagos de los Estados miembros.

4.3. Los riesgos principales en los otros ingresos comprenden la gestión de las multas por la Comisión y errores en el cálculo de las contribuciones vinculadas a acuerdos de la Unión/Comunidad.

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.4. Nuestro enfoque y la metodología global de auditoría se exponen en el **anexo 1.1, parte 2** del capítulo 1. En la fiscalización de los ingresos cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) la evaluación de los sistemas englobó:
 - i) los sistemas de la Comisión para garantizar que los datos de la RNB transmitidos por los Estados miembros son apropiados como base a efectos de recursos propios y los sistemas de la Comisión para el cálculo y recaudación de las contribuciones de recursos propios basadas en la RNB ⁽⁵⁾, así como los saldos de la RNB (véase el apartado 4.6),
 - ii) los sistemas de la Comisión para los recursos propios tradicionales ⁽⁶⁾, incluida la supervisión por parte de esta de las inspecciones posteriores al despacho aduanero de los Estados miembros,
 - iii) los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales en tres Estados miembros seleccionados (España, Austria y el Reino Unido) ⁽⁷⁾ y un examen de sus sistemas para las inspecciones posteriores al despacho aduanero,

⁽⁵⁾ La fiscalización tomó como punto de partida los datos acordados de previsiones de la RNB. No podemos emitir un juicio sobre la calidad de los datos acordados entre la Comisión y los Estados miembros.

⁽⁶⁾ Véase asimismo el Informe Especial n° 2/2014, «¿Están gestionados adecuadamente los acuerdos comerciales preferenciales?» (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Para la fiscalización tomamos como punto de partida los datos de los sistemas contables para los recursos propios tradicionales de los Estados miembros visitados. No podemos abarcar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- iv) los sistemas de la Comisión para garantizar que los recursos propios basados en el IVA y los saldos del IVA (véase el apartado 4.6) están correctamente calculados y recaudados ⁽⁸⁾,
- v) la gestión por la Comisión de las multas y sanciones;
- b) la fiscalización comprendió un examen en la Comisión de una muestra de 55 órdenes de cobro ⁽⁹⁾, concebida para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos;
- c) la evaluación de los informes anuales de actividad incluyó los informes de la DG Presupuestos y Eurostat.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.5. En el **anexo 4.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de las operaciones. Ninguna de las 55 operaciones auditadas estaba afectada por error.

- En la fiscalización no detectamos ningún error en el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros basadas en los datos del IVA y de la RNB o en el pago de estas.
- Consideramos que, en general, las órdenes de cobro emitidas por la Comisión corresponden a las declaraciones de recursos propios tradicionales enviadas por los Estados miembros.
- No detectamos errores en los cálculos ni en los pagos de otras operaciones de ingresos.

⁽⁸⁾ Para la fiscalización tomamos como punto de partida la base imponible del IVA armonizada elaborada por los Estados miembros. No verificamos directamente las estadísticas y datos facilitados por los Estados miembros.

⁽⁹⁾ Una orden de cobro es un documento en el que la Comisión registra los importes que le son adeudados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y DE LOS INFORMES
ANUALES DE ACTIVIDAD SELECCIONADOS****Recursos propios basados en la RNB****Saldos RNB**

4.6. Todos los años, los Estados miembros deben presentar datos actualizados del IVA y de la RNB de los ejercicios en que todavía es posible efectuar modificaciones (cuatro años) o resolver los puntos objeto de reservas⁽¹⁰⁾. La Comisión utiliza esta información para volver a calcular las contribuciones del IVA y de la RNB de los ejercicios anteriores (denominados saldos del IVA y de la RNB). En 2014 se efectuaron actualizaciones de los datos de la RNB que dieron lugar a unos ajustes de las contribuciones de los Estados miembros de un volumen sin precedentes, por un importe de 9 813 millones de euros⁽¹¹⁾ (véase el **cuadro 4.1**). Estas actualizaciones todavía deben ser evaluadas por Eurostat, y las cifras no se considerarán definitivas hasta que se supriman las reservas.

4.7. A este impacto significativo contribuyeron en particular dos tipos de actualizaciones: las referidas a las reservas y las revisiones de los métodos y fuentes de los Estados miembros para la elaboración de su RNB.

⁽¹⁰⁾ Los datos están sujetos a revisión al menos durante cuatro años, transcurridos los cuales caducan, salvo en el caso de que se formulen reservas (véase el apartado 4.14).

⁽¹¹⁾ El ajuste neto totalizó 9 528 millones de euros, que corresponden a un importe negativo de 285 millones de euros en los saldos del IVA y un importe positivo de 9 813 millones de euros en los saldos de la RNB.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Reservas resueltas

4.8. En 2014 los Estados miembros resolvieron la mayor parte de las reservas relativas a la RNB que habían sido formuladas en 2012⁽¹²⁾ por la Comisión al final del ciclo de verificación⁽¹³⁾, que abarcó un período iniciado en 2002⁽¹⁴⁾. A consecuencia de este período tan prolongado (10 años), las correcciones resultantes incidieron de manera significativa en las contribuciones de algunos Estados miembros. Por ejemplo, los cambios en la contribución del Reino Unido derivaban principalmente del trabajo realizado en las reservas, que representaron el 21 % de la contribución total presupuestada de recursos IVA y RNB para 2014 en este Estado miembro (véase el **cuadro 4.1**).

4.9. Los importantes cambios resultantes del trabajo en las reservas se habrían mitigado si el ciclo de verificación de la Comisión hubiera sido más corto (dejando un período más breve para ser corregido por los Estados miembros con la resolución de las reservas). Ya hemos advertido sobre el hecho de que los ciclos de verificación prolongados crean una incertidumbre presupuestaria para los Estados miembros⁽¹⁵⁾.

4.10. En octubre de 2014 la Comisión informó al comité RNB⁽¹⁶⁾ que tienen la intención de concluir el próximo ciclo de verificación en 2019. Las reservas (véase el apartado 4.16) formuladas en 2014 abarcan los datos de la RNB de 2010 y no pueden suprimirse hasta que la Comisión analice los inventarios de la RNB⁽¹⁷⁾ de los Estados miembros, lo que tiene por efecto que una vez finalizado el próximo ciclo de verificación, las reservas abarcarán al menos nueve años (de manera similar al ciclo anterior).

4.9. Se introducirán medidas para reducir la duración del próximo ciclo de verificación de la Comisión (mediante la adopción de un modelo de verificación más basado en el riesgo, respetando el principio de rentabilidad) y las reservas podrían formularse y abordarse en una fase más precoz (reduciendo así el período entre el final del ciclo y la resolución de las reservas).

4.10. El ciclo de verificación empieza en el momento en que se reciben los inventarios RNB de los Estados miembros, no con el primer año de referencia. Los inventarios se pondrán a disposición a partir de principios de 2016. La Comisión se ha comprometido a completar el ciclo a más tardar a finales de 2019.

⁽¹²⁾ En Bulgaria y Rumanía las reservas solo se establecieron en 2013.

⁽¹³⁾ Período de verificación por la Comisión de las fuentes y métodos de los Estados miembros utilizados para elaborar los datos de la RNB.

⁽¹⁴⁾ En los Estados miembros que accedieron a la UE en 2004 y 2007, las reservas abarcan un período que se inicia en estos años.

⁽¹⁵⁾ Véase el Informe Especial n° 11/2013, «Corrigiendo los datos sobre la renta nacional bruta (RNB): un enfoque más estructurado y preciso mejoraría la eficacia de la verificación de la Comisión», apartados 68 a 73 (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Este Comité está formado por representantes de los Estados miembros y presidido por un representante de la Comisión y ayuda a esta en sus procedimientos y comprobaciones de los cálculos de la RNB. Véase el Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado («Reglamento RNB») (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

⁽¹⁷⁾ Un inventario es una explicación detallada facilitada por el Estado miembro de las fuentes y métodos utilizados para su estimación de la RNB. Constituye la base para la evaluación de Eurostat de la calidad y exhaustividad de los datos de la RNB en el contexto de la RNB a efectos de recursos propios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Revisiones de métodos y fuentes

4.11. Muchos Estados miembros presentaron también revisiones de sus fuentes y métodos durante 2014, que incidieron considerablemente en sus cifras de la RNB de los ejercicios no caducados (2010, 2011 y 2012). Por ejemplo, en Chipre y los Países Bajos el incremento en las contribuciones del IVA y de la RNB (41 % y 21 % respectivamente) se debe principalmente a estos factores (véase el **cuadro 4.1**).

4.12. El impacto de estas revisiones profundas de los saldos de la RNB podría haber sido menor si hubiera existido una política de revisión común de la UE que armonizara el calendario de las revisiones profundas. Esto mejoraría la comparabilidad de los datos entre los Estados miembros y reduciría el riesgo de ajustes significativos causados por revisiones poco frecuentes que abarquen un número considerable de años. La Comisión presentó una propuesta relativa a esta política en 2013 ⁽¹⁸⁾. Aunque 19 Estados miembros indicaron que al menos se alinearían parcialmente con la política de revisión de la UE en septiembre de 2014 a más tardar, la Comisión no ha tomado medidas adicionales para introducir una política de revisión de la UE.

4.13. El impacto de estos dos tipos de actualizaciones fue de tal magnitud que el Consejo modificó el Reglamento de recursos propios ⁽¹⁹⁾ tras una propuesta de la Comisión de permitir a algunos Estados miembros aplazar sus pagos. Siete Estados miembros ⁽²⁰⁾ solicitaron este aplazamiento (total o parcialmente) hasta 2015. El importe total que se solicitó aplazar hasta 2015 es de 5 432 millones de euros.

4.12. La Comisión reconoce que una política común de revisión podría permitir unas revisiones de datos RNB de menor envergadura, si bien serían más frecuentes. Eurostat seguirá estudiando si los beneficios de una política común de la UE son superiores a los inconvenientes (por ejemplo, falta de subsidiariedad, retrasando la introducción de datos o fuentes más fiables, así como la posibilidad de que dicha política pueda retrasar la resolución de las reservas).

⁽¹⁸⁾ Se presentó al Comité de Estadísticas Monetarias, Financieras y de Balanza de Pagos el 4 de julio de 2013.

⁽¹⁹⁾ Reglamento (UE, Euratom) n° 1377/2014 del Consejo, de 18 de diciembre de 2014, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades. Véase asimismo el Dictamen del Tribunal n° 7/2014 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (www.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Francia, Italia, Chipre, Malta, Eslovenia y el Reino Unido. No obstante, Bulgaria presentó los saldos de la RNB y el IVA al final de 2014.

Cuadro 4.1 — Saldos IVA/RNB de 2014*(millones de euros)*

Estado miembro	Saldos del IVA y de la RNB	Total en el presupuesto para IVA y RNB	Peso de los saldos IVA y RNB en el total presupuestado para 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Bélgica	119	3 252	3,7 %
Bulgaria	36	338	10,8 %
República Checa	79	1 131	6,9 %
Dinamarca	- 126	2 146	- 5,9 %
Alemania	1 359	24 063	5,6 %
Estonia	7	157	4,7 %
Irlanda	112	1 202	9,3 %
Grecia	222	1 474	15,1 %
España	589	8 638	6,8 %
Francia	562	17 933	3,1 %
Croacia	- 1	359	- 0,4 %
Italia	1 502	12 867	11,7 %
Chipre	54	131	41,1 %
Letonia	25	199	12,3 %
Lituania	8	286	2,6 %
Luxemburgo	- 67	277	- 24,2 %
Hungría	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Países Bajos	1 103	5 205	21,2 %
Austria	- 57	2 706	- 2,1 %
Polonia	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Rumanía	75	1 172	6,4 %
Eslovenia	8	300	2,7 %
Eslovaquia	- 7	578	- 1,2 %
Finlandia	- 34	1 669	- 2,1 %
Suecia	190	3 638	5,2 %
Reino Unido	3 616	17 042	21,2 %
Total	9 528	112 303	8,5 %

Fuente: Columna A, proyecto de presupuesto rectificativo 6/2014; Columna B, presupuesto rectificativo n° 7 de la Unión Europea para el ejercicio 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Gestión de las reservas

4.14. Las reservas constituyen un dispositivo para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de los datos de la RNB presentados por un Estado miembro una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años. Las reservas pueden ser generales o específicas. Las primeras abarcan todos los elementos de la elaboración de la RNB. Las reservas específicas abarcan elementos concretos de la RNB y pueden ser específicas de operaciones⁽²¹⁾, transversales⁽²²⁾ o de procesos⁽²³⁾. El **cuadro 4.2** muestra las reservas pendientes al final de 2014. También contiene, por si es de utilidad, información relativa al IVA y a los recursos propios tradicionales, que se comenta más adelante en el capítulo.

Cuadro 4.2 — Reservas RNB/PNB de los Estados miembros⁽²⁴⁾, reservas IVA y puntos pendientes sobre recursos propios tradicionales

Estado miembro	Reservas RNB/PNB (situación al 31.12.2014)	Reservas IVA (situación al 31.12.2014)	Puntos abiertos en los recursos propios tradicionales (situación al 31.12.2014)
Bélgica	7	5	18
Bulgaria	12	7	13
República Checa	7	0	5
Dinamarca	5	4	21
Alemania	8	8	10
Estonia	7	1	3
Irlanda	4	6	13
Grecia	15	5	32
España	9	2	21
Francia	7	3	40
Croacia	0	0	1
Italia	9	11	15
Chipre	12	0	6
Letonia	16	1	0

⁽²¹⁾ Estas reservas se refieren a una operación específica de la RNB en un estado miembro.

⁽²²⁾ Las reservas transversales se refieren a una operación específica en todos los Estados miembros.

⁽²³⁾ Se utiliza cuando se refiere a una fase particular del proceso (véase el apartado 4.16).

⁽²⁴⁾ Las reservas específicas de procesos (véase el apartado 4.16) y generales (véase el apartado 4.17) no se incluyen en el cuadro.

Estado miembro	Reservas RNB/PNB (situación al 31.12.2014)	Reservas IVA (situación al 31.12.2014)	Puntos abiertos en los recursos propios tradicionales (situación al 31.12.2014)
Lituania	4	0	5
Luxemburgo	6	3	1
Hungría	12	1	9
Malta	12	0	2
Países Bajos	4	7	42
Austria	6	12	8
Polonia	15	5	11
Portugal	7	0	15
Rumanía	18	2	13
Eslovenia	6	0	0
Eslovaquia	6	1	3
Finlandia	6	7	6
Suecia	7	5	14
Reino Unido	12	5	21
TOTAL 31.12.2014	239	101	348
TOTAL 31.12.2013	283	103	341

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.15. Al final de 2014 quedaban 239 reservas pendientes (véase el **cuadro 4.2**), de las cuales 106 eran específicas de operaciones y 133 específicas transversales. Durante 2014, se suprimieron 44 reservas, (8 específicas de operaciones y 36 transversales). Aún queda pendiente una reserva específica del PNB relativa al período 1995-2001 ⁽²⁵⁾. Hemos calculado el efecto financiero de las reservas suprimidas en 2014 ⁽²⁶⁾ como un incremento neto de los recursos propios basados en la RNB de 75,2 millones de euros ⁽²⁷⁾ en los años de referencia.

⁽²⁵⁾ El producto nacional bruto (PNB) era el agregado de las cuentas nacionales utilizado hasta 2001.

⁽²⁶⁾ Hemos determinado el efecto financiero de la supresión de las reservas teniendo en cuenta todas las modificaciones a la base RNB debidas al impacto de las reservas suprimidas en 2014 correspondientes a los ejercicios que ya habían caducado. Aunque la Comisión suprimió las reservas en 2014, el efecto financiero se produjo en 2012 y 2013, cuando los Estados miembros resolvieron las reservas.

⁽²⁷⁾ El saldo de un incremento de 77,3 millones de euros y una reducción de 2,1 millones de euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.15. En 2015 la Comisión ya ha suprimido 18 reservas específicas y 15 reservas transversales.

La Comisión considera que el efecto financiero de las reservas RNB suprimidas no es un indicador adecuado para medir los resultados de la verificación de los recursos propios basados en la RNB y no puede utilizarse como indicador de ninguna tendencia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.16. Además, se formularon 27 reservas específicas de procesos relativas al ejercicio 2010, que fueron las únicas reservas formuladas en 2014. Se refieren al ejercicio 2010 y a 27 Estados miembros a fin de permitir a la Comisión realizar una verificación de los datos establecidos con arreglo al SEC 2010 ⁽²⁸⁾ y se basará en los inventarios RNB que presenten los Estados miembros en 2015.

Reservas generales

4.17. Las únicas reservas generales pendientes al final de 2014 se referían a los datos RNB de Grecia de los ejercicios 2008 y 2009. Aunque se han observado progresos en la resolución de estas reservas, no se suprimieron, ni tampoco la reserva pendiente de la RNB de larga duración (véase el apartado 4.15). Sin embargo, durante 2014 la Comisión continuó supervisando de cerca la situación relativa a la elaboración de las cuentas nacionales de Grecia e implantó un programa de asistencia técnica con el objetivo de crear una autoridad nacional de estadística independiente y reforzada. Consideramos que este esfuerzo por mejorar la fiabilidad de los datos de la RNB griegos es importante, puesto que la calidad de los mismos puede tener un impacto en las contribuciones de recursos propios basados en la RNB de todos los Estados miembros.

Recursos propios tradicionales**Inspecciones posteriores al despacho aduanero**

4.18. Las autoridades aduaneras, después de haber concedido el levante de las mercancías y con objeto de garantizar la exactitud de los datos de la declaración, podrán proceder al control de los documentos y datos comerciales relativos a las operaciones de importación ⁽²⁹⁾. Estos controles, que incluyen inspecciones posteriores al despacho aduanero ⁽³⁰⁾, se denominan controles *a posteriori*. Deberían basarse en análisis de riesgos con arreglo a criterios desarrollados a nivel nacional, de la Unión y, en su caso, internacional ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) es el marco contable de la UE más reciente compatible a escala internacional para una descripción detallada y sistemática de la economía. Se aplicó en septiembre de 2014; a partir de esta fecha la transmisión de datos de los Estados miembros a Eurostat seguirá las normas del SEC 2010.

⁽²⁹⁾ Artículo 78 del Reglamento (CEE) n° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se crea el código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

⁽³⁰⁾ La inspección posterior al despacho aduanero es un método de control de los operadores económicos a través del examen de sus cuentas, registros y sistemas. Fuente: Guía de la auditoría aduanera.

⁽³¹⁾ Artículo 13, apartado 2 del código aduanero comunitario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.19. En nuestras visitas a los Estados miembros observamos problemas relativos a las inspecciones posteriores al despacho aduanero similares a los observados en años anteriores⁽³²⁾. Volvieron a detectarse insuficiencias en la identificación, selección e inspección de los importadores fiscalizados por los Estados miembros. Además, la calidad, el alcance y los resultados de las inspecciones posteriores al despacho aduanero diferían sustancialmente entre los tres Estados miembros visitados⁽³³⁾.

4.20. En febrero de 2014 la Comisión publicó una versión actualizada de la Guía de la auditoría aduanera. Celebramos que la Comisión haya proporcionado a los Estados miembros nuevas directrices, aunque observamos que la nueva guía no aborda ciertas insuficiencias detectadas en nuestras visitas:

- a) no se facilitan orientaciones sobre cómo tratar las importaciones despachadas en otros Estados miembros (para la selección de las empresas que se haya de fiscalizar o incluso durante el proceso de inspección);
- b) no hay orientaciones claras sobre el modo de gestionar el riesgo de caducidad⁽³⁴⁾ durante la fase de fiscalización;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.19. Aunque el intercambio de información sobre riesgos es un requisito legal, los criterios de riesgo definidos en la Guía de la auditoría aduanera (GAC) no son jurídicamente vinculantes. No obstante, la GAC proporciona un enfoque común armonizado para la realización de auditorías posteriores al despacho.

El plan de acción de la UE [COM(2014) 527 final] prevé desarrollar más criterios y normas comunes de riesgo de la UE. La Comisión ha creado un grupo de proyecto de expertos de los Estados miembros para examinar a fondo el ámbito de los riesgos financieros. En este trabajo, la Comisión examinará detalladamente la cuestión de las importaciones efectuadas por un operador establecido en otro Estado miembro.

Realizará un seguimiento de las deficiencias detectadas por el Tribunal y, en su caso, solicitará a los Estados miembros en cuestión que adopten las medidas correctoras adecuadas. Seguirá examinando la supervisión aduanera nacional durante sus inspecciones y, en caso de detectar deficiencias, solicitará a los Estados miembros que tomen medidas para corregirlas.

4.20.

- a) Para las mercancías despachadas en un Estado miembro por importadores con sede en otro Estado miembro, la Comisión estudiará la posibilidad de ofrecer nuevas orientaciones a los Estados miembros cuando aborde los criterios de riesgo financiero.

Véase también la respuesta al apartado 4.19.

- b) En su informe de inspección, en su examen de los casos de admisión en pérdida de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 y en las reuniones semestrales del Comité Consultivo de Recursos Propios (CCRP), los servicios de la Comisión insisten regularmente a los Estados miembros en la necesidad de actuar con la debida diligencia en el procedimiento de recuperación. Cuando el incumplimiento del deber de diligencia de un Estado miembro da lugar a la pérdida de recursos propios tradicionales por prescripción, la responsabilidad financiera por los importes no recuperados recae en el Estado miembro.

⁽³²⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 2.31, e Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 2.14.

⁽³³⁾ España, Austria y el Reino Unido.

⁽³⁴⁾ De conformidad con el artículo 221, apartado 3 del código aduanero comunitario [Reglamento (CEE) n° 2913/92], la comunicación al deudor no podrá efectuarse una vez que haya expirado un plazo de tres años a partir de la fecha de nacimiento de la deuda aduanera.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) no se ha recomendado una cobertura mínima (en valor o en porcentaje de declaraciones) del número de inspecciones que se han de realizar cada año.

Contabilidad A y B

4.21. Cada Estado miembro envía a la Comisión una declaración mensual de los derechos de aduana y las cotizaciones sobre el azúcar constatados («la contabilidad A») y una declaración trimestral de los derechos constatados que no se incluyen en la primera («la contabilidad B») ⁽³⁵⁾.

4.22. En nuestras visitas a los Estados miembros observamos problemas relativos a la gestión de la contabilidad B similares a los que habíamos observado en ejercicios anteriores ⁽³⁶⁾, que indican deficiencias sistemáticas ⁽³⁷⁾. Por ejemplo, en el Reino Unido el procedimiento de preparación de los estados de la contabilidad B es compleja, ya que se basa en información procedente de distintas bases de datos que deben ser consolidados manualmente, lo que ha conducido a errores. También se han producido importantes retrasos en la actualización de los importes de la contabilidad B. En España, los procedimientos de la gestión de los importes imposibles de cobrar dio lugar a una sobreestimación de las cifras de la contabilidad B. Además, durante las inspecciones de la Comisión (véase el apartado 4.23), en 19 de 21 países visitados, detectaron deficiencias en la gestión de la contabilidad B.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) La estrategia de gestión de riesgos de la UE, de la que forma parte la auditoría, examina la facilitación del comercio, la simplificación y los controles basados en el riesgo. Establecer una sola cobertura mínima recomendada (en valor o porcentaje de declaraciones) no sería compatible con un enfoque basado en el riesgo, que ha de satisfacer diferentes tipos de tráfico de mercancías y riesgos en diversos momentos.

La Comisión podrá, no obstante, examinar con los Estados miembros posibles coberturas mínimas que tengan en cuenta esas diferencias.

4.22. Aparte de casos aislados y ocasionales de deficiencias sistemáticas, la mayoría de las deficiencias constatadas por la Comisión en sus inspecciones consisten en errores de carácter puntual que resultan comprensibles en una contabilidad de este tipo (un registro de problemas y casos impugnados). Si bien el Tribunal detectó problemas en la gestión de la contabilidad B en 2014 y en años anteriores, en opinión de la Comisión estos problemas y errores no permiten concluir en general que existan insuficiencias sistemáticas. La constatación de errores en una contabilidad manual (en la legislación de un Estado miembro no se exige utilizar métodos automatizados para gestionar estas cuentas) que puede verse afectada por errores ocasionales no implica necesariamente una deficiencia sistemática. En los casos en que un procedimiento es incorrecto, la deficiencia puede ser sistemática. Las insuficiencias detectadas por el Tribunal en la gestión de las cuentas en esos Estados miembros y el procedimiento incorrecto aplicado en España serán objeto de seguimiento por la Comisión en el marco de su seguimiento habitual de las conclusiones del Tribunal.

⁽³⁵⁾ Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en esta contabilidad separada.

⁽³⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 2.16, e Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 2.33.

⁽³⁷⁾ Estos casos no afectaban a la fiabilidad del importe global constatado en la contabilidad separada (1 617 millones de euros) y en los correspondientes importes imposibles de cobrar (1 144 millones de euros) que figura en las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Gestión de puntos pendientes

4.23. Las inspecciones de la Comisión en los Estados miembros dan lugar a «puntos pendientes»⁽³⁸⁾, que pueden tener un impacto potencial y se cierran cuando son adecuadamente resueltos por los Estados miembros. Al final de 2014 había un total de 348 puntos pendientes (véase el **cuadro 4.2**)⁽³⁹⁾, pero la Comisión no calculó su impacto financiero global.

Recursos propios basados en el IVA

4.24. Al final del ejercicio, había un total de 101 reservas pendientes frente a 103 en 2013 (véase el **cuadro 4.2**), de las cuales 84 habían sido formuladas por la Comisión y 17 por los Estados miembros. La Comisión suprimió 29 reservas en 2014. El número de reservas pendientes de larga duración⁽⁴⁰⁾ establecidas por la Comisión disminuyó de 12 a 10. El efecto financiero neto de la resolución de reservas en 2014⁽⁴¹⁾ fue calculado por nuestros auditores como un incremento de los recursos propios basados en el IVA de 16,1 millones de euros⁽⁴²⁾.

Informes anuales de actividad

4.25. Los informes anuales de actividad de 2014 de la DG Presupuestos y de Eurostat proporcionan una valoración fiel de la gestión financiera en relación con la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los recursos propios y otros ingresos, y la información facilitada corrobora nuestras constataciones y conclusiones.

4.23. Mediante su seguimiento de los resultados de las inspecciones, la Comisión pretende cuantificar el impacto financiero potencial de los puntos pendientes de cada informe, sobre cada Estado miembro caso por caso. La Comisión no conserva una cifra total de los recursos propios tradicionales potencialmente adeudados en relación con todos los puntos de todos los informes pendientes sobre todos los Estados miembros, ya que ello carecería de utilidad para el seguimiento que debe efectuarse sobre la base de cada punto de cada informe sobre cada Estado miembro. No obstante, la Comisión siempre sabe si un punto puede tener impacto financiero y, cuando dispone de la información necesaria al efecto, hace una estimación.

4.24. La Comisión siguió cooperando con los Estados miembros durante 2014 para resolver los problemas subyacentes a las reservas que había emitido.

La Comisión considera que el efecto financiero neto de las reservas RNB suprimidas no es un indicador adecuado para medir los resultados del programa de inspección de los recursos propios basados en el IVA y no puede utilizarse como indicador de ninguna tendencia.

⁽³⁸⁾ Durante 2014 se emitió un total de 28 informes de inspección que dieron lugar a 89 «puntos pendientes» nuevos.

⁽³⁹⁾ 38 puntos llevan más de cinco años abiertos. Los puntos pendientes más antiguos se señalaron en 2002 sobre Alemania, Grecia y Portugal.

⁽⁴⁰⁾ Definimos las reservas IVA de larga duración como las correspondientes a un ejercicio que se remonte al menos a 10 años antes, es decir, reservas todavía en vigor al final de 2014 referentes a 2005 y ejercicios anteriores.

⁽⁴¹⁾ Hemos determinado el efecto financiero de la supresión de reservas teniendo en cuenta todos los cambios en la base del IVA debidos a la actividad de control de la Comisión respecto de los ejercicios 2002 a 2010. El ejercicio 2010 caducó en 2014 y los cambios producidos en la base del IVA de 2010 y ejercicios anteriores solo pueden efectuarse si existe una reserva. Se tomaron en consideración los efectos del techo máximo.

⁽⁴²⁾ El saldo de un incremento de 18,2 millones de euros y una reducción de 2,1 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2014**

4.26. En general la evidencia de auditoría indica que los ingresos no están afectados por un nivel significativo de error. En los ingresos en particular:

- los sistemas examinados se consideran eficaces en los recursos propios basados en la RNB y en el IVA y en los otros ingresos,
- los sistemas examinados se consideran en general eficaces en el caso de los recursos propios tradicionales. Los controles internos clave de los Estados miembros visitados se consideran parcialmente eficaces ⁽⁴³⁾,
- nuestra verificación de las operaciones no ha puesto de manifiesto errores.

Recomendaciones

4.27. En el **anexo 4.2** figura el resultado de nuestro análisis de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos tres recomendaciones. De estas, dos fueron mayoritariamente aplicadas y una en algunos aspectos.

4.28. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos que la Comisión:

Recursos propios basados en la RNB

- **Recomendación 1:** adopte medidas en el próximo ciclo de verificación para reducir el número de años abarcado por las reservas al final del ciclo.
- **Recomendación 2:** adopte medidas para reducir el impacto de las revisiones presentadas por los Estados miembros.

4.27.

La Comisión acepta la recomendación. El ciclo de verificación se reducirá y se formularán y abordarán las reservas en una fase más precoz (durante el ciclo de verificación).

La Comisión acepta la recomendación.

⁽⁴³⁾ Véase asimismo el Informe Especial n° 2/2014, apartados 107 a 120.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recursos propios tradicionales

- **Recomendación 3:** mejorar las directrices existentes sobre las inspecciones posteriores al despacho aduanero y fomentar su aplicación por los Estados miembros.
- **Recomendación 4:** asegurarse de que los Estados miembros tengan unos sistemas contables adecuados para practicar asientos en la contabilidad B y mejorar así su gestión de la contabilidad separada, por ejemplo, mediante la revisión periódica para garantizar que se actualicen o se declaren imposibles de cobrar, según convenga, los asientos más antiguos.

La Comisión acepta la recomendación. Abordará las observaciones del Tribunal en el marco actual de la estrategia común de gestión de riesgos y su plan de acción, en particular en el trabajo en curso sobre los criterios de riesgo financiero.

La Comisión acepta la recomendación. Seguirá examinando la contabilidad B durante sus inspecciones y, en caso de que se detecten insuficiencias, solicitará a los Estados miembros que mejoren la gestión de esa contabilidad mediante revisiones periódicas a fin de garantizar que los elementos admitidos en pérdida se eliminen de la contabilidad.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A INGRESOS

	2014	2013
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	55	55
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error	0,0 %	0,0 %
Límite superior de error (LSE)	0,0 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %	

ANEXO 4.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Aplicada mayoritariamente	En algunos aspectos				
2012	La Comisión debería revisar su marco de control para la verificación de los datos RNB, incluyendo la realización de un análisis de costes y beneficios estructurado y formalizado, una verificación en profundidad de los componentes RNB significativos y que entrañen un mayor riesgo, una limitación del uso de reservas generales y la determinación de criterios de materialidad para emitir las reservas.			X			El nuevo marco de control se encuentra actualmente en fase de desarrollo y se concluirá antes del inicio del próximo ciclo de verificación a principios de 2016. La verificación directa ya se ha realizado en el contexto de la supresión de las reservas existentes. Se ha instaurado una nueva política consistente en limitar el uso de las reservas generales y se ha aprobado un umbral de importancia relativa.	
2011 y 2012	La Comisión debería instar a los Estados miembros a reforzar la supervisión aduanera a fin de maximizar el importe de recursos propios tradicionales recaudados.		X				En el curso de sus inspecciones regulares de los recursos propios tradicionales, la Comisión seguirá verificando que los Estados miembros hayan establecido marcos de control adecuados para proteger los intereses financieros de la UE en el ámbito de los recursos propios tradicionales.	
	La Comisión debería instar a los Estados miembros a utilizar correctamente las cuentas A y B y a garantizar de forma demostrable su integridad y exactitud (*).		X				La Comisión seguirá examinando el uso de las contabilidades A y B durante sus inspecciones y solicitará a los Estados miembros que garanticen que son completas y exactas.	

(*) La Comisión supervisa la utilización de la contabilidad A y B cada año.. Sin embargo, como los problemas persisten, es necesario continuar los esfuerzos.

CAPÍTULO 5

Competitividad para el crecimiento y el empleo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.5
Características específicas de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	5.2-5.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.5
Regularidad de las operaciones	5.6-5.17
Investigación e innovación: la complejidad de las normas del Séptimo Programa Marco incrementó el riesgo de errores	5.9-5.15
Otros instrumentos de gasto: costes no subvencionables o infundados e incumplimiento de las normas de adjudicación de contratos públicos	5.16-5.17
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	5.18-5.31
Auditorías efectuadas por la Comisión de los gastos en investigación e innovación	5.18-5.24
Informes anuales de actividad	5.25-5.31
Los informes anuales de actividad de la DG Energía y la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes subestiman los riesgos para la regularidad de las operaciones	5.27-5.28
Enfoques dispares en el cálculo de los importes de riesgo	5.29-5.31
Conclusión y recomendaciones	5.32-5.35
Conclusión referente a 2014	5.32-5.33
Recomendaciones	5.34-5.35
Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	
Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores relativas a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

5.1. El presente capítulo expone nuestras observaciones específicas sobre «Competitividad para el crecimiento y el empleo». El **gráfico 5.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2014.

Características específicas de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

5.2. El gasto se destina principalmente a mejorar la investigación y la innovación, mejorar los sistemas educativos y fomentar el empleo, garantizar un mercado único digital, promover las energías renovables y la eficiencia energética, modernizar el sector del transporte, y mejorar el entorno empresarial, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes).

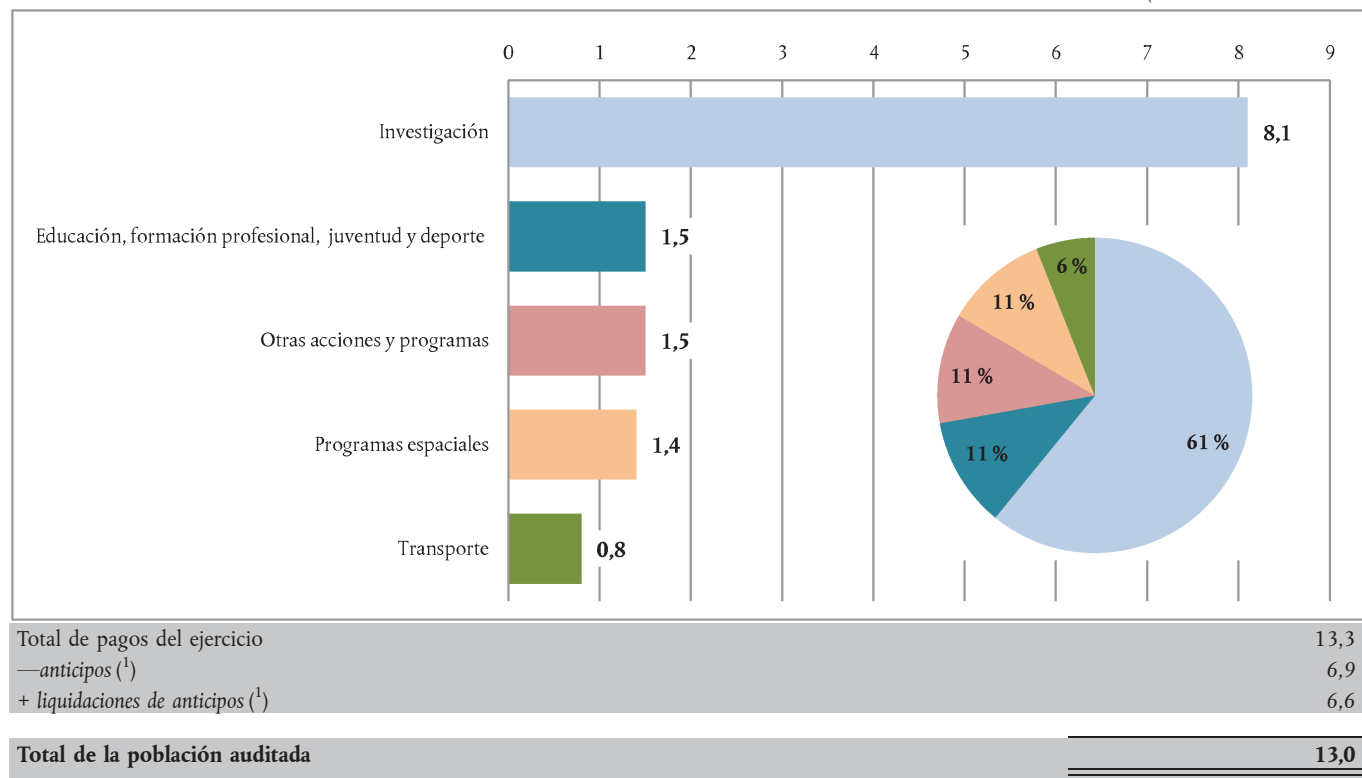
5.3. Investigación e innovación representa el 61 % del gasto, realizado a través del Séptimo Programa Marco para la Investigación y el Desarrollo Tecnológico 2007-2013 («Séptimo Programa Marco de Investigación») y Horizonte 2020, Programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico 2014-2020). Otros instrumentos de gasto importantes son: el Programa de Aprendizaje Permanente y Erasmus+ en el ámbito de la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; el programa de las redes transeuropeas de energía y transportes (RTE), que financia el desarrollo de infraestructuras de transporte; el Programa Energético Europeo para la Recuperación para apoyar los proyectos del sector energético; el mecanismo «Conectar Europa», que financia el desarrollo de redes en el sector del transporte, las telecomunicaciones y la energía, y el programa Galileo para el sistema europeo de radionavegación por satélite.

5.4. Prácticamente el 90 % del gasto se ejecuta en forma de subvenciones a beneficiarios públicos o privados que participan en proyectos. Aparte de los pagos de prefinanciación, que se abonan a la firma de un convenio de subvención o de una decisión de financiación, el pago de fondos de la UE reembolsa importes declarados por los beneficiarios. El principal riesgo para la regularidad de las operaciones es que los beneficiarios declaren gastos no subvencionables que no sean detectados ni corregidos por la Comisión antes de su reembolso.

5.3. *La composición del gasto en este capítulo es diferente de la del informe del año pasado como consecuencia del nuevo marco financiero plurianual 2014-2020.*

Gráfico 5.1 — Subrúbrica 1.a del MFP — «Competitividad para el crecimiento y el empleo — Información clave sobre 2014»

(miles de millones de euros)



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.5. Nuestro enfoque y metodología generales de auditoría se describen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. Respecto de la fiscalización de «Competitividad para el crecimiento y el empleo», cabe destacar los siguientes puntos específicos:

- se verificó una muestra de 166 operaciones definidas en el **anexo 1.1**, apartado 7, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de la subrúbrica del MFP. En 2014, la muestra consistió en 95 operaciones de investigación e innovación (92 del Séptimo Programa Marco y tres del anterior Sexto Programa Marco de Investigación), 21 operaciones de educación y formación profesional (en virtud del Programa de Aprendizaje Permanente), y 50 operaciones de otros programas y actividades;

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) se evaluaron los informes anuales de actividad de la DG Investigación e Innovación, la DG Educación y Cultura, la DG Movilidad y Transportes, la DG Empresa e Industria ⁽¹⁾ y la DG Energía, así como la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.6. El **anexo 5.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 166 operaciones examinadas, 79 (el 48 %) contenían errores. Basándonos en los 53 errores que hemos cuantificado, estimamos el nivel de error en el 5,6 % ⁽²⁾.

5.7. En el **gráfico 5.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de irregularidades contribuyeron a la estimación del porcentaje de error correspondiente a 2014. La principal fuente de errores cuantificables fue el reembolso de gastos no subvencionables declarados por los beneficiarios en proyectos de investigación e innovación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

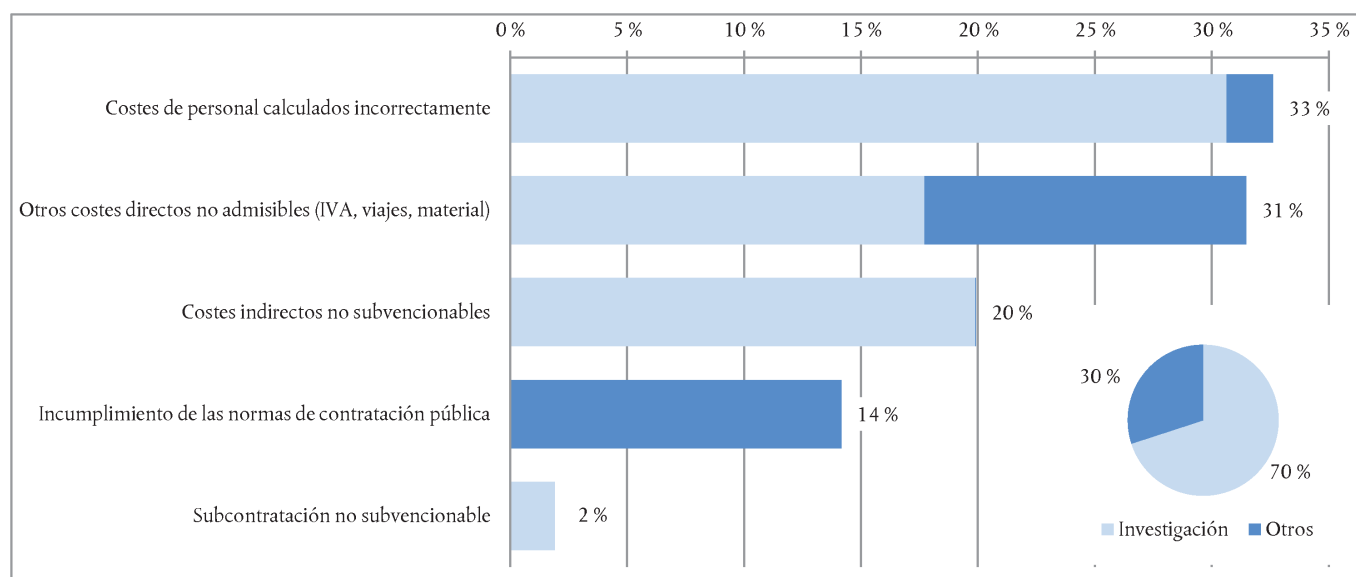
5.6. La tasa de error notificada por el Tribunal es un indicador de la eficacia de la ejecución de los gastos de la UE. No obstante, la Comisión dispone de una estrategia de control plurianual. Sobre esta base, sus servicios calculan un porcentaje de error residual, que tiene en cuenta las recuperaciones, las correcciones y los efectos de todos sus controles y auditorías durante el período de ejecución del programa. El error residual calculado al final de 2014 es del 0,42 % en el caso del PEER y del 0,84 % para las RTE-T, y se calcula en un 3 % en el caso del sector de la investigación.

5.7. En los proyectos de investigación e innovación, los costes de personal y los costes indirectos suponen la mayor parte de los costes del proyecto. Con el fin de dar cabida a la diversidad de estructuras de costes en el panorama de la investigación europea, se ha hecho una elección clara en favor del reembolso de estas categorías de costes sobre la base de los costes reales, en lugar de los costes unitarios y los tipos fijos. Esto explica que estén expuestos a error, aspecto que se refleja en el gráfico.

Horizonte 2020 ha sido concebido para abordar, en la medida de lo posible, estas fuentes de error mediante la introducción de una serie de simplificaciones — véase el apartado 5.9 más abajo.

⁽¹⁾ A partir de 2015, la DG Empresa e Industria será reemplazada por la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes.

⁽²⁾ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada es la mejor estimación. Estimamos, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 3,1 % y el 8,1 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

Gráfico 5.2 — Contribución al porcentaje total de error estimado por tipo de error

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.8. En 27 casos de errores cuantificables, la Comisión, las autoridades nacionales o los auditores independientes⁽³⁾ disponían de suficiente información⁽⁴⁾ para evitar, o detectar y corregir, los errores antes de aceptar los gastos. Si toda esta información se hubiese utilizado para corregir los errores, el nivel estimado de error para este capítulo habría sido 2,8 puntos porcentuales menor.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.8. La Comisión posee un buen sistema de controles ex ante, incluidas listas de control automatizado, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios y garantizar, al mismo tiempo, que los pagos se efectúen lo antes posible. Las constataciones del Tribunal serán utilizadas para futuras mejoras de los controles ex ante, incluidas unas mejores listas de control y orientaciones y una posible mayor automatización de los controles. La Comisión también está trabajando de consuno con las agencias y autoridades nacionales para garantizar que sus mecanismos de control son plenamente operativos para prevenir, detectar y corregir errores.

Por lo que se refiere a los auditores independientes que certifican las declaraciones de gastos, esta es una cuestión muy conocida, ya abordada en informes anteriores. Con el fin de hacer un seguimiento de las recomendaciones del Tribunal, la Comisión ha organizado una serie de reuniones destinadas a los beneficiarios y auditores de certificación independientes (> 300) para sensibilizar sobre los errores más comunes. Además, se ha ofrecido información de retorno a los auditores encargados de la certificación que cometieron errores, y se ha previsto una plantilla más didáctica para los certificados de auditoría en Horizonte 2020. Por lo que se refiere a la investigación, se calcula que los certificados de auditoría reducirán la tasa de error en un 50 % respecto a las declaraciones no certificadas. De manera que, aunque se reconoce que no se detectan todos los errores, constituyen un instrumento importante para reducir el porcentaje de error global.

⁽³⁾ En algunos casos, como, por ejemplo, declaraciones de gastos de proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación en los que la contribución de la UE es superior a los 375 000 euros, la subvencionabilidad de los gastos declarados debe estar certificada por auditores independientes.

⁽⁴⁾ Basada en documentación justificativa, como controles cruzados de información y controles obligatorios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Investigación e innovación: la complejidad de las normas del Séptimo programa marco incrementó el riesgo de errores

5.9. Hallamos el mismo tipo e intervalo de errores detectados durante el Séptimo Programa Marco de Investigación: gastos de personal calculados incorrectamente y costes indirectos no subvencionables basados en tipos erróneos de gastos generales o que incluyen categorías de gastos no subvencionables que no guardan relación con el proyecto (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1 — Ejemplo de errores en los costes reembolsados a un proyecto de investigación e innovación

Seleccionamos para la muestra un pago efectuado por la Comisión a una organización internacional que trabajaba con cuatro socios en un proyecto sanitario transnacional de colaboración en virtud del Séptimo Programa Marco de Investigación. Según consta en la declaración de gastos presentada por la organización, la Comisión reembolsó alrededor de 132 000 euros. Sin embargo, nosotros detectamos varios errores en los gastos declarados por la organización beneficiaria:

- sobrestimación de los costes de personal,
- declaración de gastos de desplazamiento no relacionados con el proyecto,
- gastos de personal calculados incorrectamente.

Además, el beneficiario aplicó un tipo de cambio incorrecto al convertir los gastos declarados de la moneda local a euros, lo cual incrementó la sobrestimación. En total, los gastos no subvencionables declarados por el beneficiario ascendieron a 73 000 euros, el 55 % de los gastos declarados.

Detectamos casos de gastos no subvencionables reembolsados por la Comisión en 39 de los 95 proyectos de investigación e innovación de la muestra. En 13 de estos casos, los gastos no subvencionables excedían en un 10 % los costes totales declarados por el beneficiario.

5.10. La Comisión lleva a cabo su propio programa de auditorías de las declaraciones de gastos reembolsados correspondientes a proyectos de investigación e innovación (véanse los apartados 5.18 a 5.24), y encuentra errores similares, con intervalo y frecuencia comparables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.9. Las propias auditorías de la Comisión también han demostrado que el tipo y nivel de errores se mantienen estables debido a la complejidad de las normas del 7PM.

No obstante, dado que se han firmado todos los contratos del 7PM, ya no se plantea una nueva modificación del marco jurídico. Durante la ejecución del 7PM, no obstante, la Comisión ha intentado simplificar el sistema dentro del marco jurídico vigente, por ejemplo mediante medidas de simplificación adoptadas el 24 de enero de 2011 [Decisión C (2011) 174].

Horizonte 2020 incluye una simplificación radical del marco jurídico con el fin de responder a las expectativas de las partes interesadas y las autoridades legislativas, centrándose en particular en los costes indirectos y de personal como las principales causas de error.

Recuadro 5.1 — Ejemplo de errores en los costes reembolsados a un proyecto de investigación e innovación

La Comisión procederá a la recuperación de los importes indebidamente pagados. Este caso demuestra asimismo el reto de tratar con socios internacionales. Aun cuando la colaboración con investigadores de fuera de Europa es necesaria para abordar los desafíos mundiales a los que se enfrenta la sociedad, estos organismos no están a menudo acostumbrados a las normas de subvencionabilidad de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.11. El nivel de error persistentemente significativo del gasto en investigación e innovación refleja los riesgos inherentes a la concepción y aplicación del Séptimo Programa Marco de Investigación. Las normas de subvencionabilidad son complejas y el programa tiene múltiples porcentajes de financiación. Los proyectos son ejecutados por múltiples socios con una amplia dispersión geográfica, y algunos de sus beneficiarios pertenecen a terceros países. Existen tipos muy diferentes de beneficiarios, y con frecuencia sus sistemas contables no son compatibles con los requisitos del programa.

5.12. En 2014, la Comisión firmó los primeros acuerdos de subvención y empezó a realizar pagos de prefinanciación para el nuevo programa marco de investigación e innovación. Las normas de financiación de Horizonte 2020 son más sencillas que las del Séptimo Programa Marco de Investigación, y la Comisión han puesto mucho empeño en reducir la complejidad administrativa.

5.13. Sin embargo, algunos elementos introducidos en Horizonte 2020 representan un mayor riesgo para la regularidad de las operaciones. Por ejemplo, con el objetivo de apoyar la mejora de la investigación y la innovación y de crear crecimiento y empleo, el programa se concibió para atraer una mayor participación de las pymes y los recién llegados (también pymes en su mayoría). La Comisión ha constatado que estas categorías de participantes son especialmente proclives a error, como ilustra el ejemplo recogido en el recuadro 5.2.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.11. En vista de la complejidad de las normas, la Comisión ha introducido numerosas simplificaciones en Horizonte 2020.

Sin embargo, para conseguir los objetivos políticos, en particular la creación de crecimiento y empleo, y hacer frente a los retos sociales a través de la innovación, son esenciales la investigación y las asociaciones multidisciplinares y multinacionales, la amplia participación del sector privado, en particular de las pequeñas empresas, y el reembolso de los gastos de personal e indirectos sobre la base de los costes reales. Como señala el Tribunal, esto implica una serie de riesgos inherentes.

Por otra parte, cuando los objetivos de la política permiten mecanismos más simples, los porcentajes de error son inferiores al 2 %. Estas subvenciones (subvenciones del CEI, subvenciones Marie Skłodowska Curie) son claras y se refieren, en gran medida, a los organismos públicos, utilizan en gran medida tipos fijos y cantidades a tanto alzado, y la mayoría van destinadas a un único beneficiario.

5.13. Respuesta conjunta a los apartados 5.13 y 5.14:

Los elementos mencionados por el Tribunal fueron introducidos por las autoridades legislativas y son el resultado de decisiones políticas bien meditadas del legislador para alcanzar los objetivos del programa.

La participación de las pymes es crucial para el éxito del programa, para la creación de crecimiento y empleo y para afrontar los retos sociales.

La capacidad administrativa de las pymes es limitada. Esta es la razón por la que, en la medida de lo posible, se han simplificado las normas para las pymes a fin de reducir la carga administrativa. No obstante, sigue existiendo un mayor riesgo.

Por lo que se refiere a los reembolsos vinculados a grandes infraestructuras, se destina a lograr una compensación justa para los socios estratégicos en investigación con grandes inversiones en infraestructura. Por lo que se refiere a la remuneración adicional, el objetivo es garantizar una compensación justa para los investigadores con el fin de difundir la excelencia en toda Europa, cerrar la brecha de la innovación y mantener el atractivo del programa.

Para reducir los riesgos, la Comisión llevará a cabo evaluaciones ex ante de todos los participantes que reciban ayudas para grandes infraestructuras de investigación, y ha facilitado orientaciones detalladas sobre la ejecución de una remuneración adicional en el programa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 5.2 — Ejemplo de errores significativos en los costes declarados por una pyme en un proyecto de investigación e innovación para su reembolso

Examinamos una declaración de gasto por un importe de 764 000 euros de una pyme que trabajaba con 16 socios en un proyecto del Séptimo Programa Marco de Investigación relativo a las energías renovables. Hemos observado que los gastos declarados por la pyme eran casi enteramente inadmisibles.

- El propietario de la pyme aplicaba una tarifa horaria muy por encima de la establecida en las directrices de la Comisión.
- Los gastos de subcontratación no eran un componente subvencionable de los costes ni se habían adquirido a través de un procedimiento de licitación.
- Los gastos indirectos declarados incluían artículos no subvencionables, se basaban en estimaciones y no podían conciliarse con los registros contables de los beneficiarios.

Los gastos no subvencionables reembolsados por la Comisión dieron lugar a un error de más del 90 % del total de los gastos examinados.

5.14. Además, la introducción de criterios específicos de admisibilidad en determinados casos, como aquellos en los que los investigadores reciben remuneración adicional o en los que los participantes utilizan una gran infraestructura de investigación, supone un mayor riesgo para la regularidad de las operaciones.

5.15. En Horizonte 2020, son múltiples los organismos que realizan los gastos. En efecto, el número de organismos que participan en la gestión del programa en Horizonte 2020 ha aumentado con respecto al del Séptimo Programa Marco de Investigación. La Comisión necesita garantizar que sus sistemas internos sean adecuados para evitar diferencias de trato entre los beneficiarios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 5.2 — Ejemplo de errores significativos en los costes declarados por una pyme en un proyecto de investigación e innovación para su reembolso

La Comisión hace hincapié en que el beneficiario realizó una contribución significativa al proyecto. No obstante, su declaración de costes se realizó utilizando en gran medida las prácticas empresariales normales del beneficiario (en particular, la utilización de tarifas de cesión comercial en vez de los costes reales y la subcontratación utilizando sus prácticas habituales y no sobre la base del principio de la mejor relación calidad-precio reconocida por las normas de la UE). Esto subraya los retos que supone las relaciones con las pymes.

5.15. La Comisión reconoce el reto de tratar a los participantes de manera armonizada. Se está invirtiendo mucho para garantizar el trato homogéneo de Horizonte 2020, sobre todo mediante la creación del Centro Común de Apoyo, que reúne asesoramiento jurídico, procesos empresariales, tecnologías de la información y auditoría en una única Dirección de apoyo a todos los servicios de la Comisión dedicados a la gestión de la investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Otros instrumentos de gasto: costes no subvencionables o infundados e incumplimiento de las normas de adjudicación de contratos públicos

5.16. También detectamos errores en los gastos reembolsados en concepto de otros importantes instrumentos de gasto de «Competitividad para el crecimiento y el empleo» que presentaban un alcance y una naturaleza similares a los detectados en ejercicios anteriores. Entre ellos había costes infundados y no subvencionables, y casos de incumplimiento de las normas de adjudicación de contratos públicos (véanse ejemplos en el apartado 5.3).

Recuadro 5.3 — Ejemplos de errores en costes reembolsados por proyectos en otros programas de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

- a) En un proyecto del programa Redes Transeuropeas-Transportes en Suecia, el beneficiario adjudicó directamente un contrato para servicios de consultoría informática sin que se publicara de ningún modo. El valor de estos servicios estaba por encima de los umbrales aplicables definidos por las directivas europeas sobre contratación pública. Por tanto, debería haberse seguido un procedimiento internacional abierto.
- b) En un Programa Energético Europeo para la Recuperación en el Reino Unido, el beneficiario declaró gastos que no cumplían las condiciones definidas en la decisión de financiación que otorgaba fondos al proyecto. En particular, la metodología aplicada para calcular los gastos de personal incluía costes no subvencionables y no estatutarios (primas basadas en los beneficios de la empresa) y costes indirectos no subvencionables no relacionados con el proyecto.
- c) En un proyecto del programa Redes Transeuropeas-Transportes en Italia relativo a la construcción de un tren de alta velocidad, el beneficiario declaró gastos no subvencionables relativos a un acuerdo legal establecido con un subcontratista por incumplimiento del contrato.
- d) En un proyecto de formación profesional transnacional en Grecia dentro del capítulo Leonardo da Vinci del Programa de Aprendizaje Permanente, el beneficiario responsable de ejecutar el proyecto declaró gastos de desplazamiento excesivos relativos al traslado desde el aeropuerto al centro urbano de los estudiantes que participaban en el proyecto. La agencia nacional encargada de garantizar la subvencionabilidad de las actividades sufragadas con fondos de la UE había realizado un control documental del proyecto, pero no comunicó ningún resultado.

Recuadro 5.3 — Ejemplos de errores en costes reembolsados por proyectos en otros programas de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

- a) La Comisión procederá a la recuperación de los importes indebidamente pagados;
- b) la Comisión procederá a la recuperación de los importes indebidamente pagados;
- c) la Comisión procederá a la recuperación de los importes indebidamente pagados;
- d) la Comisión procederá a la recuperación de los importes correspondientes del beneficiario a través de la Agencia Nacional. Además, la introducción de cantidades a tanto alzado y los tipos fijos en el marco del programa Erasmus+ permitirá reducir el ámbito de aplicación de las declaraciones excesivas de esta naturaleza.

5.17. En total, detectamos y cuantificamos errores en 14 de las 71 operaciones de la muestra relativas a programas y actividades distintas de investigación e innovación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD SELECCIONADOS**Auditorías efectuadas por la Comisión de los gastos en investigación e innovación**

5.18. En investigación e innovación, la Comisión ha tenido en cuenta la necesidad expresada por los beneficiarios y por las autoridades legislativas de limitar la carga administrativa y facilitar la ejecución puntual de proyectos ⁽⁵⁾ y, en consecuencia, ha reducido los controles previos a los pagos y obtiene la mayor parte de sus garantías a través de sus auditorías de los gastos reembolsados.

5.19. La Comisión inició su programa de auditorías de proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación en 2009. El programa cuenta con dos componentes principales: i) auditorías seleccionadas aleatoriamente para establecer un porcentaje de error representativo para el Séptimo Programa Marco de Investigación, y ii) auditorías correctivas o basadas en los riesgos seleccionadas con arreglo a criterios de riesgo y concebidas para reducir el gasto irregular.

5.20. Las auditorías son llevadas a cabo por el personal contable de la Comisión y por empresas externas de auditoría en nombre de la Comisión. Sus conclusiones constituyen una contribución esencial a las declaraciones anuales de las direcciones generales sobre la regularidad de las operaciones, y constituyen la base de la recuperación, a partir de los beneficiarios, de todos los fondos que se hayan utilizado para reembolsar gastos no subvencionables.

5.21. Desde enero de 2014, las auditorías están coordinadas por el Servicio Común de Auditoría establecido por la Comisión dentro del Centro Común de Apoyo. El Centro se encuentra en la DG Investigación e Innovación y proporciona servicios de gestión compartida para todas las direcciones generales, agencias ejecutivas y empresas comunes implicadas en el gasto de investigación e innovación.

5.22. Al final de 2014, la Comisión había auditado y reembolsado gastos por valor de 2 000 millones de euros, el 8 % de los pagos efectuados a partir de los 24 500 millones de euros para el Séptimo Programa Marco de Investigación. La Comisión había cerrado 2 860 auditorías de las 3 000 previstas en su estrategia de auditoría.

5.23. A raíz de sus auditorías, la Comisión recuperó 47,6 millones de euros al final de 2014 (29,6 millones de euros en 2013) y los importes pendientes recuperables habían aumentado a casi 20 millones de euros (17 millones de euros en 2013).

5.24. La Comisión espera que su estrategia de auditoría reduzca significativamente el nivel de gasto irregular en las declaraciones finales, pero no prevé reducir el nivel de error final por debajo del 2 %.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, en su decisión de aprobación de la gestión de 2012, el Parlamento Europeo «subraya la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre una menor carga administrativa y un control financiero efectivo».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informes anuales de actividad

5.25. Tras examinar los informes de la DG Educación y Cultura, la DG Empresa e Industria y la DG Investigación e Innovación, consideramos que en general ofrecen una evaluación correcta de la gestión financiera en relación con la regularidad de las operaciones, y que la información facilitada corrobora mayoritariamente nuestras constataciones y conclusiones. Por ejemplo, los informes anuales de actividad de la DG Investigación e Innovación y de la DG Empresa e Industria, así como los de la DG de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, la DG Energía y la DG Movilidad y Transportes, contienen cada uno una reserva respecto de la exactitud de las declaraciones de gastos relativas a las subvenciones del Séptimo Programa Marco de Investigación.

5.26. Al igual que en años anteriores, detectamos varios errores en los proyectos que seleccionamos del Programa Redes Transeuropeas-Transportes y del Programa Energético Europeo para la Recuperación, consistentes en disconformidades con las normas europeas y nacionales de contratación pública y la declaración de gastos no subvencionables por los beneficiarios. Por consiguiente, la DG Energía y la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes tienen que velar por que se gestionen adecuadamente los riesgos para la regularidad de las acciones, en particular con relación a las normas europeas y nacionales de contratación pública.

Los informes anuales de actividad de la DG Energía, la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes subestiman los riesgos para la regularidad de las operaciones

5.27. Observamos cuestiones específicas en la metodología de cálculo de los indicadores de la regularidad de las operaciones en la DG Energía y la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes:

- en el programa Redes Transeuropeas-Transportes y en el Programa Energético Europeo para la Recuperación, la Comisión ha incluido en su cálculo los resultados de las fiscalizaciones del Tribunal, pero con una cuantificación de los errores diferente,
- en el programa Redes Transeuropeas-Transportes, la Comisión no extrapola sistemáticamente los errores detectados en la muestra.

5.26. La Comisión reconoce que existen riesgos relacionados con la contratación que son inherentes a los programas RTE-T y PEER. Los sistemas de control establecidos por la DG ENER e INEA están destinados a garantizar que las tasas de error residuales se sitúen por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %.

A finales de 2014, el índice de error residual plurianual para el programa RTE-T fue del 0,84 % y, en el caso del programa PEER, del 0,42 %.

5.27. La Comisión pone de relieve lo siguiente:

- la Comisión incluye en su cálculo los resultados de las auditorías llevadas a cabo por el Tribunal, excepto en el caso de los importes para los cuales está de acuerdo con las observaciones del Tribunal.
- los resultados de los controles ex post han puesto de manifiesto unos resultados limitados en relación con la muestra de verificación de las operaciones. La obtención de pruebas se realiza fuera de la muestra de la verificación de las operaciones. En caso de que se detecte un error en el muestreo, las operaciones no auditadas se revisan y, en el caso de que el resultado se considere sistemático, se extrapola eventualmente el error mediante la verificación de todas las transacciones subyacentes (por ejemplo, para los costes de personal). Se considera que los errores de carácter aislado han sido corregidos tras la auditoría.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.28. Debido a estas cuestiones, se subestimó el nivel detectado de error y se sobrestimó el efecto de las medidas correctoras en los importes de riesgo. Por tanto, consideramos que los indicadores pertinentes publicados en los informes anuales de actividad de la DG Energía, la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes subestiman los riesgos para la regularidad de las operaciones.

Enfoques dispares en el cálculo de los importes de riesgo

5.29. En 2014, por vez primera, se pidió a las direcciones generales que divulgaran una evaluación global de los riesgos relativos a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes calculando la media ponderada del porcentaje de error en el importe total del gasto bajo su responsabilidad y el importe de riesgo resultante (véase el apartado 1.50).

5.30. Pese a que para este cálculo debería haberse utilizado el porcentaje de error detectado, constatamos que la DG Movilidad y Transportes y la DG Energía usaron el porcentaje de error posterior a las correcciones. En el gasto del Programa de Asistencia para la Clausura de Instalaciones Nucleares de la DG Energía, se emplearon importes estimados y no resultados de auditoría.

5.31. En razón de los diferentes enfoques aplicados al cálculo de la media ponderada del porcentaje de error y el importe de riesgo resultante, las evaluaciones de los informes anuales de actividad no son directamente comparables.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2014**

5.32. La evidencia de auditoría en general indica que los gastos en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» están afectados por un nivel significativo de error.

5.33. En esta subrubrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 5,6 % (véase el **anexo 5.1**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.28. En opinión de la Comisión, la cantidad global de riesgo se calcula de manera prudente para garantizar que no se produce ninguna subestimación significativa de los riesgos que afectan a la regularidad.

5.29. Como se ha mencionado en el apartado 1.50, las nuevas instrucciones necesitan que los directores generales presenten una estimación del porcentaje de error detectado para estimar el importe en situación de riesgo para la totalidad del presupuesto bajo su responsabilidad. Esta cifra se presenta junto con la previsión de futuras correcciones.

5.30. Para la DG Movilidad y Transportes y la DG Energía, los índices de error detectados (o, si no están disponibles, las mejores estimaciones) se utilizaron para todas las actividades, excepto, debido a un error material, para el 7PM, cuando el porcentaje de error residual aplicado fue del 3 % (en lugar del 5 %). Sin embargo, la incidencia sobre el índice de error medio es limitado (0,06 % en el caso de la DG Movilidad y Transportes y 0,41 % cuando se trata de la DG Energía).

Según los últimos informes de auditoría sobre el programa de desmantelamiento nuclear realizados por la DG Energía, los porcentajes de error se sitúan muy por debajo de la estimación del porcentaje de error detectado que se recoge en el informe anual de actividad (IAA) de la DG Energía, es decir, el 0,5 %, que representa, por tanto, un enfoque prudente.

5.33. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.6.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

5.34. El **anexo 5.2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances realizados con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos nueve recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente tres, mientras que las seis restantes fueron aplicadas mayoritariamente.

5.35. A raíz de este análisis, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos que:

- **recomendación 1:** la Comisión, las autoridades nacionales y los auditores independientes utilicen toda la información pertinente para prevenir, o detectar y corregir los errores antes del reembolso (véase el apartado 5.8),

- **recomendación 2:** basándose en su experiencia con el Séptimo Programa Marco de Investigación, la Comisión desarrolle una estrategia apropiada de gestión de riesgos y de control para Horizonte 2020 que incluya controles adecuados a beneficiarios de alto riesgo como pymes y recién llegados, y que se controlen los gastos declarados en virtud de criterios específicos de admisibilidad (véanse los apartados 5.13 y 5.14),

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión posee un buen sistema de controles ex ante, incluidas listas de control automatizado detalladas, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios, y garantizar, al mismo tiempo, que los pagos se efectúen lo antes posible. Las constataciones del Tribunal serán utilizadas para futuras mejoras de los controles ex ante, incluidas unas mejores listas de control y orientaciones y una posible mayor automatización de los controles. La Comisión también está trabajando de consuno con las agencias y autoridades nacionales para garantizar que sus mecanismos de control son plenamente operativos para prevenir, detectar y corregir errores.

Por lo que se refiere a los auditores independientes que certifican las declaraciones de gastos, esta es una cuestión muy conocida, ya abordada en informes anteriores. Con el fin de hacer un seguimiento de las recomendaciones del Tribunal, la Comisión ha organizado una serie de reuniones destinadas a los beneficiarios y auditores de certificación independientes (> 300) para sensibilizar sobre los errores más comunes. Además, se ha ofrecido información de retorno a los auditores encargados de la certificación que cometieron errores, y se ha previsto una plantilla más didáctica para los certificados de auditoría previstos en Horizonte 2020. Por lo que se refiere a la investigación, se calcula que los certificados de auditoría reducirán la tasa de error en un 50 % respecto a las declaraciones no certificadas. De manera que, aunque se reconoce que no se detectan todos los errores, constituyen un instrumento importante para reducir el porcentaje de error global.

La Comisión acepta esta recomendación y está de acuerdo en que debe establecerse una estrategia adecuada de gestión y control de riesgos para Horizonte 2020 teniendo en cuenta los riesgos a que está expuesto el programa, así como los objetivos políticos, especialmente la necesidad de animar a que se incorporen en el programa las pymes y nuevos participantes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **recomendación 3:** la Comisión garantice que sus servicios adopten un planteamiento coherente respecto del cálculo de los porcentajes medios de error ponderados y la consiguiente evaluación de los importes de riesgo (véanse los apartados 5.29 a 5.31).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación. Después del primer año de aplicación de los conceptos de media ponderada del porcentaje de error e importe total del riesgo, los servicios centrales de la Comisión se servirán de la experiencia adquirida para aclarar sus instrucciones o directrices si se estimara necesario. No obstante, siempre pueden ser necesario modificar estos conceptos a los distintos ámbitos de gasto cubiertos por los diferentes servicios de la Comisión.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	166	160
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Porcentaje estimado de error	5,6 %	4,0 %
Límite superior de error (LSE)	8,1 %	
Límite inferior de error (LIE)	3,1 %	

⁽¹⁾ Las cifras de 2013 se han recalculado para ajustarse a la estructura del Informe Anual relativo a 2014 y permitir así una comparación entre los dos años. El **gráfico 1.3** del capítulo 1 presenta cómo se han reclasificado los resultados de 2013 basándose en la estructura del Informe Anual de 2014.

ANEXO 5.2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	La Comisión debería: Recomendación 1: intensificar sus esfuerzos para resolver los problemas detectados en los pagos intermedios y finales y en las liquidaciones, en particular recordando a los beneficiarios y a los auditores independientes las normas de subvencionabilidad y a los beneficiarios el requisito de fundamentar todos los costes declarados.		X					La Comisión ha puesto en marcha una campaña de comunicación —que contó con más de 4 500 participantes— para recordar a los beneficiarios y sus auditores las normas en materia de subvencionabilidad. La Comisión seguirá escribiendo a los auditores encargados de la certificación en los casos en que las auditorías ex post de la Comisión identifiquen importantes discrepancias materiales entre las declaraciones de gastos certificadas y sus propias constataciones.
	Recomendación 2: recordar a los coordinadores de los proyectos del programa marco de investigación que les corresponde repartir los fondos recibidos a los restantes socios de los proyectos sin retrasos indebidos.	X						
	Recomendación 3: revisar los casos de insuficiencias detectadas por el Tribunal en los controles <i>ex ante</i> para valorar si es necesario modificar dichos controles.		X					Las insuficiencias en los controles ex ante identificadas por diferentes fuentes (también por el Tribunal) están siendo abordadas por la Comisión de forma permanente. Este proceso está ahora integrado en los procesos empresariales de Horizonte 2020.
	Recomendación 4: reducir los retrasos en la aplicación de las auditorías ex post, e incrementando el porcentaje de aplicación en los casos de extrapolación.		X					La Comisión está supervisando con carácter permanente la aplicación de los informes de auditoría ex post de la Comisión. Por otra parte, los IAA de las direcciones generales de la Comisión facilitan información sobre los progresos en estos aspectos.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 5: reforzar los sistemas de control y supervisión del ICT-PSP del PIC.		X				La Comisión (DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías) ha adoptado una estrategia de auditoría que abarcará el componente no relacionado con la investigación del gasto de la DG destinado a ofrecer garantías al director general en cuanto a la gestión de la financiación no destinada a investigación. En 2014, se concluyeron 30 auditorías no relacionadas con la investigación que cubrían 10 millones EUR y se iniciaron 42 nuevas auditorías ICT PSP del PCI. Otras 98 nuevas auditorías se iniciarán en 2015. Los avances en la ejecución de la estrategia se supervisarán sobre una base mensual en la reunión del control y auditoría del presupuesto presidida por el director general y en la que están presentes los representantes de todas las direcciones. En 2012 se adoptaron medidas de simplificación para los empresarios de pymes. Además, el modelo de acuerdo del PIC se revisó tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento financiero en 2013 con el fin de cubrir la extrapolación y terceros.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes		
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos					
2011	La Comisión debería: — en el ámbito de los programas marco de investigación: Recomendación 1: intensificar sus esfuerzos para resolver los problemas detectados en los pagos intermedios y finales; Recomendación 2: potenciar sus iniciativas para informar a los beneficiarios y a los auditores independientes de los errores detectados en las auditorías <i>ex post</i> del Tribunal y de la Comisión; Recomendación 3: garantizar que las empresas de auditoría externa que realizan auditorías en su nombre ajustan sus procedimientos a las directrices y a las prácticas habituales de la Comisión y, en especial, mejoran la calidad de su documentación de auditoría.	X						Véanse las respuestas anteriores.	
		X							
		X							
		X							
	Recomendación 4: La Comisión debería: — en el ámbito de otras políticas internas: introducir cuanto antes una estrategia de auditoría <i>ex post</i> para el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, aprovechando la experiencia adquirida con la estrategia de auditoría <i>ex post</i> basada en el riesgo aplicada por la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación en los proyectos de los programas marco.	X							

CAPÍTULO 6

Cohesión económica, social y territorial

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.22
Características específicas de la rúbrica del MFP	6.3-6.20
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.21-6.22
Parte 1: Nuestra evaluación de la regularidad	6.23-6.79
Regularidad de las operaciones	6.23-6.45
Examen de los instrumentos financieros en gestión compartida	6.46-6.52
Examen de los sistemas y los informes anuales de actividad seleccionados	6.53-6.75
Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión	6.53-6.68
Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión	6.69-6.75
Conclusión y recomendaciones	6.76-6.79
Conclusión referente a 2014	6.76-6.77
Recomendaciones	6.78-6.79
Parte 2: Aspectos relacionados con el rendimiento	6.80-6.86
Evaluación del rendimiento de los proyectos	6.80-6.86
 Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a Cohesión económica, social y territorial	
Anexo 6.2 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a Cohesión económica, social y territorial	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

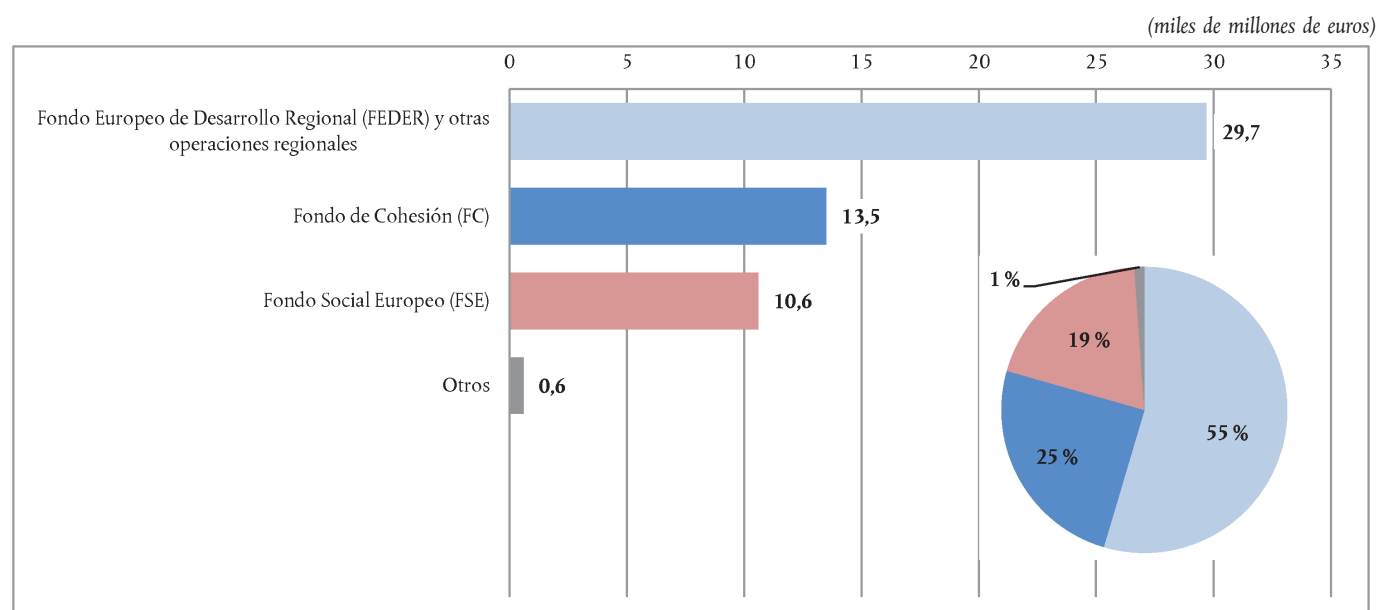
6.1. En este capítulo se presentan nuestras conclusiones sobre Cohesión económica, social y territorial (rúbrica 1b del MFP). En la primera parte del capítulo se exponen los resultados de las verificaciones de:

- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC), que son los principales instrumentos de la política regional y urbana, incluida la contribución de esta política a la cooperación transfronteriza del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV),
- el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD), que son los principales instrumentos de la política de empleo y asuntos sociales.

En la parte 2 del capítulo se presentan los aspectos relacionados con el rendimiento de los proyectos examinados de Cohesión económica, social y territorial.

El **gráfico 6.1** muestra información clave sobre la composición de la rúbrica 1b del MFP.

Gráfico 6.1. Rúbrica 1b del MFP — Cohesión económica, social y territorial



Total de pagos del ejercicio	54,4
– anticipos ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ liquidaciones de anticipos ⁽¹⁾	2,2
+ desembolsos a los beneficiarios finales de los instrumentos financieros en gestión compartida	1,7
+ anticipos utilizados por los beneficiarios finales de proyectos de ayudas estatales	1,2

Total de la población auditada	55,7

⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

⁽²⁾ Esta cifra incluye 1 700 millones de euros de contribuciones a instrumentos financieros en gestión compartida y anticipos abonados a los beneficiarios de proyectos de ayudas estatales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.2. Durante 2014, la gran mayoría de pagos estaba constituida por pagos intermedios a programas operativos (PO) del período de programación 2007-2013, cuyo período de subvencionabilidad finaliza el 31 de diciembre de 2015. Los pagos de anticipos del período de programación 2014-2020 ascendieron a alrededor de 2 000 millones de euros ⁽¹⁾.

Características específicas de la rúbrica del MFP*Objetivos de la política*

6.3. La rúbrica 1b del MFP, Cohesión económica, social y territorial, tiene como objetivo reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurando las zonas industriales en declive y diversificando las zonas rurales, así como fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional ⁽²⁾.

Instrumentos de la política

6.4. Cohesión económica, social y territorial consta de dos partes:

- la política regional y urbana, que se aplica principalmente a través del FEDER, el FC y la contribución al IEV y representa el 80 % del gasto objeto de este capítulo,
- la política de empleo y asuntos sociales, que se aplica principalmente a través del FSE y representa el 20 % del gasto objeto de este capítulo.

Política regional y urbana

6.5. El FEDER financia proyectos de infraestructuras, la creación o conservación de puestos de trabajo, iniciativas de desarrollo económico regional y actividades que contribuyen al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en los veintiocho Estados miembros.

6.6. El FC financia inversiones en infraestructuras en los ámbitos de medio ambiente y transporte en los Estados miembros cuya renta nacional bruta per cápita sea inferior al 90 % del promedio de la UE (es decir, dieciséis de los veintiocho Estados miembros) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Los pagos de anticipos del período de programación 2014-2020 por fondo fueron los siguientes: FEDER: 661 millones de euros; FC: 270 millones de euros; FSE: 634 millones de euros, y FEAD: 410 millones de euros.

⁽²⁾ Artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽³⁾ Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. España reúne las condiciones para optar al apoyo transitorio del FC.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.7. Otro gasto es la contribución de la política regional y urbana a la cooperación transfronteriza del IEV, cuyo objetivo consiste en acercar la UE a los países vecinos ⁽⁴⁾.

Política de empleo y asuntos sociales

6.8. El FSE invierte en capital humano y apoya las medidas de los veintiocho Estados miembros que tienen como objetivo mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas a los cambios en los modelos de trabajo, aumentar el acceso al empleo, reforzar la inclusión social de las personas desfavorecidas y fortalecer la capacidad y la eficiencia de las administraciones y los servicios públicos.

6.9. Otros gastos consisten en subvenciones y ayudas a organizaciones que llevan a cabo y coordinan acciones sociales a través del FEAD, que proporciona asistencia material ⁽⁵⁾ a los más necesitados para ayudarles a salir de la pobreza.

Gestión y control del gasto en los fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE)

6.10. El FEDER, el FC y el FSE se rigen por normas comunes, salvo las excepciones establecidas en sus respectivos reglamentos específicos, y se ejecutan a través de programas plurianuales gestionados de forma compartida por la Comisión y los Estados miembros.

6.11. Basándose en las propuestas de los Estados miembros, para cada período de programación la Comisión aprueba PO, junto con planes financieros indicativos ⁽⁶⁾. Los proyectos seleccionados por las autoridades de los Estados miembros se financian a través de los PO y son ejecutados por particulares, asociaciones, empresas públicas o privadas u organismos públicos locales, regionales o nacionales. Las reglas sobre el reembolso de los gastos efectuados con cargo al presupuesto de la UE se establecen en los reglamentos, en las normas de subvencionabilidad nacionales o en ambos.

6.11. *El establecimiento de normas de subvencionabilidad en el plano nacional [Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, artículo 56] fue uno de los principales elementos de simplificación introducidos en el período de programación 2007-2013. Su objetivo era proporcionar a los Estados miembros mayor flexibilidad en la adaptación de las normas de subvencionabilidad a las necesidades específicas de las regiones o los programas y armonizarlas con las normas en vigor para otros regímenes públicos nacionales.*

⁽⁴⁾ En el capítulo 8, apartados 8.2 a 8.4, se expone información adicional sobre el IEV, rúbrica 4 del MFP — Europa global.

⁽⁵⁾ Esta asistencia incluye alimentos, ropa y otros artículos esenciales de uso personal.

⁽⁶⁾ En total, la Comisión aprobó 440 PO para el período de programación 2007-2013: 322 correspondientes al FEDER/FC (de estos programas, 25 contienen proyectos del FC) y 118 correspondientes al FSE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.12. Para cada proyecto, los beneficiarios declaran los gastos efectuados a sus autoridades nacionales. Estas declaraciones individuales se agregan a declaraciones periódicas de gastos por PO certificadas por las autoridades de los Estados miembros y presentadas a la Comisión ⁽⁷⁾. El importe total de cofinanciación de la UE se reembolsa entonces al Estado miembro con cargo al presupuesto de la UE.

En los Estados miembros y en el ámbito regional

6.13. Los Estados miembros son los principales responsables de evitar o detectar y corregir el gasto irregular y de informar de ello a la Comisión. La administración diaria corresponde a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios designados ⁽⁸⁾, que deben garantizar, a través de verificaciones de la gestión (exámenes documentales y controles sobre el terreno), que todos los proyectos cumplen los requisitos para beneficiarse de financiación de la UE y que los gastos declarados cumplen los requisitos previstos en los reglamentos o en las normas nacionales. Las autoridades de certificación han de comprobar que se lleven a cabo los controles adecuados y practican comprobaciones adicionales antes de presentar para su reembolso las declaraciones de gastos a la Comisión.

6.14. Además, en el marco de cada PO (o conjunto de PO), las autoridades de auditoría de los Estados miembros efectúan auditorías de sistemas y auditorías *ex post* de las operaciones mediante muestreo ⁽⁹⁾ e informan sobre ellas a la Comisión a través de informes anuales de control en los que presentan opiniones de auditoría anuales acerca del funcionamiento de los sistemas y del porcentaje de error estimado por las autoridades de auditoría (véanse los apartados 6.53 a 6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ La medida en que los costes son reembolsados se determina con arreglo al porcentaje fijado para los proyectos en el PO, aunque también se tienen en cuenta otros criterios (como los límites específicos determinados en los reglamentos o en la normativa sobre ayudas estatales).

⁽⁸⁾ Los organismos intermedios son organismos públicos o privados que actúan bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión y desempeñan funciones en nombre de estas.

⁽⁹⁾ Artículo 62 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽¹⁰⁾ Para más información sobre la función y el cometido de las autoridades de auditoría y su contribución al proceso de obtención de garantías de la Comisión, véase el Informe Especial n° 16/2003, «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», apartados 5 a 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En la Comisión

6.15. La Comisión (DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) ha de obtener garantías de que los Estados miembros han establecido sistemas de gestión y control que se ajustan a lo dispuesto en la normativa y de que los sistemas funcionan eficazmente ⁽¹¹⁾.

6.16. La Comisión puede interrumpir o suspender los pagos ⁽¹²⁾ si detecta que un Estado miembro no ha corregido gastos irregulares que han sido certificados y declarados, o que existen deficiencias graves en los sistemas de gestión y control. Si el Estado miembro no retira el gasto irregular (que puede ser sustituido por gastos subvencionables de otros proyectos del mismo PO hasta el final del período de programación) o no subsana las deficiencias detectadas en el sistema, la Comisión puede entonces aplicar correcciones financieras ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Riesgos para la regularidad

6.17. Las autoridades de los Estados miembros se enfrentan al aplicar los PO a prioridades divergentes: por una parte, el gasto tiene que someterse a controles apropiados a fin de garantizar la regularidad y la buena gestión financiera, mientras que, por otra, les conviene absorber los fondos asignados por la UE. En la práctica, esta divergencia de prioridades puede comprometer la aplicación coherente de controles eficaces con el resultado de que el incumplimiento de las normas no sea detectado ni corregido y que, por tanto, se reembolsen gastos no subvencionables con cargo al presupuesto de la UE, y también puede dar lugar a la financiación de proyectos demasiado costosos, ejecutados de manera ineficiente o con pocas probabilidades de obtener los resultados previstos ⁽¹⁵⁾ (véase asimismo el apartado 6.80). La tensión se acentúa cuando el período de subvencionabilidad se acerca a su término, puesto que los Estados miembros corren el riesgo de perder la parte no gastada de los fondos que les fueron asignados inicialmente.

6.17. Es imprescindible garantizar la regularidad de todos los gastos declarados durante todo el período de ejecución y hasta el cierre con los controles adecuados. Habida cuenta que el período de subvencionabilidad termina el 31 de diciembre de 2015, la Comisión espera que el riesgo al que hace referencia el Tribunal sea más elevado en cuanto a los gastos declarados en el año 2015 y los años subsiguientes.

Los Estados miembros deben presentar los documentos de cierre antes del 31 de marzo de 2017, inclusive, los cuales ofrecerán una garantía adicional. La Comisión se anticipó adoptando el 20 de marzo de 2013 [Decisión C(2013) 1573] unas orientaciones sobre el cierre, que se han completado y actualizado el 30 de abril de 2015. Los servicios de la Comisión han organizado varios seminarios sobre el cierre dirigidos a los Estados miembros; además, han actualizado sus evaluaciones de riesgos y, por consiguiente, la estrategia de auditoría para el período 2007-2013 con el objetivo de afrontar cualquier posible riesgo en vista de la última parte del período de ejecución.

La Comisión también puso en marcha en noviembre de 2014 un grupo de trabajo para la mejora de la ejecución con el objetivo de optimizar la ejecución del FEDER y del FC en ocho Estados miembros, garantizando el pleno respeto de la legalidad y la regularidad de los gastos (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 2.18).

⁽¹¹⁾ Artículo 72 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽¹²⁾ Artículo 39, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1) y artículos 91 y 92 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽¹³⁾ Artículo 99 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Para más información sobre el modo en que la Comisión ha impuesto interrupciones/suspensiones y ha aplicado las correcciones financieras, véase el capítulo 1, «Declaración de fiabilidad e información de apoyo», apartados 1.30 a 1.44.

⁽¹⁵⁾ En el capítulo 3, «La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE», apartados 3.76 a 3.86, puede encontrarse más información sobre los aspectos de gestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.18. Durante varios años hemos detectado una elevada incidencia de irregularidades en el ámbito de cohesión. Desde 2009 (con una mayoría del gasto referida al período de programación 2007-2013), el porcentaje de error estimado ha venido oscilando entre el 4,5 y el 7,7 %⁽¹⁶⁾. Este porcentaje es significativamente inferior al de años anteriores, cuando el gasto se refería al período de programación 2000-2006.

6.19. En el caso del gasto del FEDER y el FC, los principales riesgos están representados por el incumplimiento de las normas nacionales o europeas de contratación pública en la adjudicación de contratos y por la financiación de proyectos que no son subvencionables o que no cumplen la normativa europea en materia de ayudas estatales⁽¹⁷⁾. Otro riesgo es que los beneficiarios declaren gastos que no son subvencionables de conformidad con los reglamentos, con las normas nacionales de subvencionabilidad o con ambos.

6.20. En cuanto al gasto del FSE, el principal riesgo se refiere a la naturaleza inmaterial de las inversiones en capital humano y la participación de múltiples socios, a menudo de pequeña escala, en la ejecución de los proyectos. Estos factores pueden provocar el incumplimiento de las normas nacionales y europeas de subvencionabilidad, que hace que los sistemas establecidos acepten gastos no subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.18. La Comisión considera que la disminución de la tasa de error en relación con el período de programación anterior refleja la mejora de los sistemas de gestión y control durante el período de programación 2007-2013.

6.19. La Comisión comparte esta evaluación, tal como se detalla en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Análisis de los errores en la Política de Cohesión para los años 2006-2009» [SEC (2011) 1179 de 5 de octubre de 2011]. La Comisión ha seguido tomando medidas concretas para atenuar estos riesgos, mediante, por ejemplo, más iniciativas de formación y orientaciones a las autoridades de gestión sobre los riesgos detectados, aplicación oportuna de correcciones financieras, procedimientos de interrupción y suspensión o auditorías específicas de las áreas de mayor riesgo. A estas acciones preventivas y correctivas se sumaron iniciativas nuevas en el marco de un plan de acción global establecido en 2013 entre la DG Política Regional y Urbana y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes para mejorar la aplicación de las normas sobre contratación pública (véase la respuesta de la Comisión en los apartados 6.30 a 6.33).

Hay en curso otro plan de acción con la DG Competencia para ayudar a las autoridades del programa a aplicar las normas relativas a las ayudas estatales, revisado y simplificado en el año 2014.

6.20. La Comisión ha adoptado medidas específicas con el fin de mitigar los riesgos detectados, que incluyen, en particular, medidas preventivas y correctoras, tales como orientación, formación, simplificación, una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos y, cuando proceda, la aplicación oportuna de correcciones financieras. La Comisión también está abordando este riesgo fomentando activamente el uso de las opciones de costes simplificadas e insistiendo en la importancia de los controles de primer nivel por parte de los Estados miembros. Además, la Comisión actualiza cada año su plan de auditoría para hacer frente a los riesgos detectados más importantes.

⁽¹⁶⁾ Véase nuestro informe «Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013», apartado 23 y gráfico 6, basado en datos históricos no ajustados.

⁽¹⁷⁾ El riesgo en este ámbito está mitigado por la aplicación retroactiva del Reglamento general de exención por categorías de 2014, que establece en parte reglas menos restrictivas, por lo que la Comisión ya no inicia determinados procedimientos de infracción que sí hubiera iniciado de acuerdo con las reglas anteriores. Hemos aplicado el mismo enfoque en nuestra fiscalización. Para ampliar la información sobre la función y responsabilidades de la Comisión en materia de ayudas estatales, puede consultarse el Informe Especial n° 15/2011, «¿Garantizan los procedimientos de la Comisión la gestión eficaz del control de las ayudas estatales?».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.21. En el capítulo 1, **anexo 1.1, parte 2**, se describe nuestro enfoque y metodología generales de auditoría. En la fiscalización de Cohesión económica, social y territorial, cabe destacar los elementos siguientes en relación con la evaluación de la regularidad de la parte 1:

- a) se examinó una muestra de 161 operaciones en el ámbito de la política regional y urbana⁽¹⁸⁾ y otra muestra de 170 operaciones en el ámbito de la política de empleo y asuntos sociales⁽¹⁹⁾, definidas según se expone en el **anexo 1.1**, apartado 7. Cada muestra se constituyó para que fuera representativa del conjunto de operaciones de cada uno de los dos ámbitos políticos. En 2014, ambas muestras estaban compuestas por operaciones de veintinueve Estados miembros⁽²⁰⁾;
- b) se examinaron instrumentos financieros en gestión compartida atendiendo principalmente a sus porcentajes de desembolso (es decir, la proporción de fondos utilizada para los beneficiarios finales, a partir de los informes de situación de la Comisión relativos a 2013 y de los siete instrumentos financieros del FEDER y el FSE;
- c) en la evaluación de los sistemas se examinaron:
 - i) las actividades de supervisión de la Comisión respecto de las autoridades nacionales y regionales de auditoría de dieciocho Estados miembros⁽²¹⁾,
 - ii) los informes anuales de actividad (IAA) de la DG Política Regional y Urbana y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

⁽¹⁸⁾ De estas operaciones, 101 se referían a proyectos del FEDER, 55 a proyectos del FC y 5 a instrumentos financieros, y todas correspondían al período de programación 2007-2013 (véase el **anexo 6.1**). La muestra se extrajo a partir de todos los pagos, a excepción de los anticipos, que ascendieron a 2 563 000 millones de euros en 2014. Las muestras de los instrumentos financieros examinados se extrajeron de los fondos cuyos desembolsos a los beneficiarios finales (préstamos, garantías o inversiones en capital) se efectuaron en 2014.

⁽¹⁹⁾ De estas operaciones, 168 se referían a proyectos del FSE y 2 a instrumentos financieros, y todas correspondían al período de programación 2007-2013 (véase el **anexo 6.1**). La muestra se extrajo a partir de todos los pagos, a excepción de los anticipos, que ascendieron a 1 215 000 millones de euros en 2014.

⁽²⁰⁾ En el caso de la política regional y urbana: Bélgica, República Checa, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Suecia y Reino Unido (véase el **anexo 1.5**).

En el caso de la política de empleo y asuntos sociales: Bulgaria, República Checa, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Suecia (véase el **anexo 1.5**).

⁽²¹⁾ Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Lituania, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.22. En la fiscalización también se evaluó, con carácter experimental, si los proyectos finalizados del FEDER, el FC y el FSE examinados habían logrado sus objetivos de realizaciones y resultados establecidos en los acuerdos de subvención, y en qué medida. También verificamos si estos objetivos estaban en consonancia con los objetivos de los PO en 186 de los 331 proyectos examinados que habían finalizado en el momento de la fiscalización. Las conclusiones de esta verificación se recogen en la parte 2, que está dedicada a cuestiones de rendimiento.

PARTE 1: NUESTRA EVALUACIÓN DE LA REGULARIDAD

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.23. En el **anexo 6.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones correspondientes al conjunto de Cohesión económica, social y territorial y a cada uno de los dos ámbitos políticos considerados (política regional y urbana, y empleo y asuntos sociales).

6.24. De las 331 operaciones que examinamos, 135 (el 41 %) estaban afectadas por errores. Basándonos en los 53 errores que hemos cuantificado, el porcentaje de error estimado correspondiente al conjunto de Cohesión económica, social y territorial es del 5,7 %⁽²²⁾. Con respecto a los dos ámbitos objeto de este capítulo, los resultados fueron los siguientes:

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.24. La Comisión señala que la tasa de error notificada por el Tribunal es una estimación anual que tiene en cuenta las correcciones de los gastos del proyecto o los reembolsos afectados por los errores detectados y registrados antes de su auditoría. La Comisión insiste en que está obligada a cumplir el Reglamento Financiero, que, en su artículo 32, apartado 2, letra e), establece que su sistema de control interno debe garantizar, entre otras cosas, la «gestión adecuada de los riesgos relativos a la legalidad y a la regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate». La Comisión seguirá ejerciendo su papel de supervisión, en particular, ejecutando recuperaciones y correcciones financieras proporcionales a las irregularidades y deficiencias detectadas.

La Comisión señala, asimismo, que, debido al carácter plurianual de los sistemas de gestión y control de la Política de Cohesión, los errores cometidos en 2014 se pueden subsanar en ejercicios posteriores, tal como se ilustra en el apartado 4.2.2 de los respectivos informes anuales de actividad (IAA) relativos a 2014 de la DG Política Regional y Urbana y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Para el período 2014-2020, las facultades de la Comisión en materia de correcciones se refuerzan aún más al permitir que aplique correcciones financieras netas a las deficiencias graves que detecte y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de que los Estados miembros reutilicen los fondos. Esto representará un incentivo importante para que los Estados miembros detecten, comuniquen y corrijan las irregularidades graves antes de certificar las cuentas anuales ante la Comisión.

⁽²²⁾ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación. Calculamos, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 3,1 y el 8,2 % (los límites inferior y superior de error, respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- en el caso de la política regional y urbana, de las 161 operaciones que examinamos, 75 (el 47 %) estaban afectadas por errores. Basándonos en los 25 errores que hemos cuantificado, el porcentaje de error estimado es del 6,1 % ⁽²³⁾;
- en el caso de la política de empleo y asuntos sociales, de las 170 operaciones que examinamos, 60 (el 35 %) estaban afectadas por errores. Basándonos en los 28 errores que hemos cuantificado, el porcentaje de error estimado es del 3,7 % ⁽²⁴⁾;

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión observa que la tasa de error más probable calculada para 2014 es inferior a la de 2013 y se ajusta tanto a las tasas de error presentadas por el Tribunal en los cuatro últimos años como a la variación de la tasa de error señalada en el IAA de 2014 de la DG Política Regional y Urbana, con sujeción a las diferencias establecidas en el apartado 6.70.

Con ello, se confirma que la tasa de error correspondiente al período de programación 2007-2013 se mantiene estable y se sitúa significativamente por debajo de las tasas del período 2000-2006, tal como se indica en el apartado 6.18. Esta evolución obedece al reforzamiento de las medidas de control durante el período 2007-2013 y a la estricta política de la Comisión relativa a las interrupciones o suspensiones de los pagos en cuanto se detectan deficiencias, como se indica en el IAA de 2014 de la DG Política Regional y Urbana (véanse las páginas 53-54). La Comisión seguirá centrando sus acciones en los programas o los Estados miembros que presentan un mayor riesgo, aplicará (cuando sea necesario) medidas correctoras a través de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos hasta el cierre, y aplicará, al cierre, procedimientos estrictos para excluir cualquier otro riesgo relevante de gastos irregulares.

La Comisión también observa que la frecuencia de los errores disminuyó en comparación con el año 2013.

La Comisión observa que la tasa de error más probable calculada para 2014 se ajusta tanto a las tasas de error presentadas por el Tribunal en los cuatro últimos años como a la variación de la tasa de error señalada en el IAA de 2014 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, con sujeción a las diferencias establecidas en el apartado 6.70.

Con ello se confirma que la tasa de error correspondiente al período de programación 2007-2013 se mantiene estable y se sitúa significativamente por debajo de las tasas del período 2000-2006, tal como se indica en el apartado 6.18. Esta mejora obedece al reforzamiento de las medidas de control durante el período 2007-2013 y a la estricta política de la Comisión relativa a las interrupciones o suspensiones de los pagos y a la aplicación de las correcciones financieras necesarias en cuanto se detectan deficiencias, como se indica en el IAA de 2014 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (véanse las páginas 59-62). La Comisión seguirá centrando sus acciones en los programas o los Estados miembros que presentan un mayor riesgo, aplicará (cuando sea necesario) medidas correctoras a través de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos y correcciones financieras hasta el cierre, y aplicará, al cierre, procedimientos estrictos para excluir cualquier otro riesgo relevante de gastos irregulares.

⁽²³⁾ Los límites inferior y superior correspondientes a la política regional y urbana son del 3,0 y el 9,2 %, respectivamente.

⁽²⁴⁾ Los límites inferior y superior correspondientes a la política de empleo y asuntos sociales son del 1,9 y el 5,6 %, respectivamente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

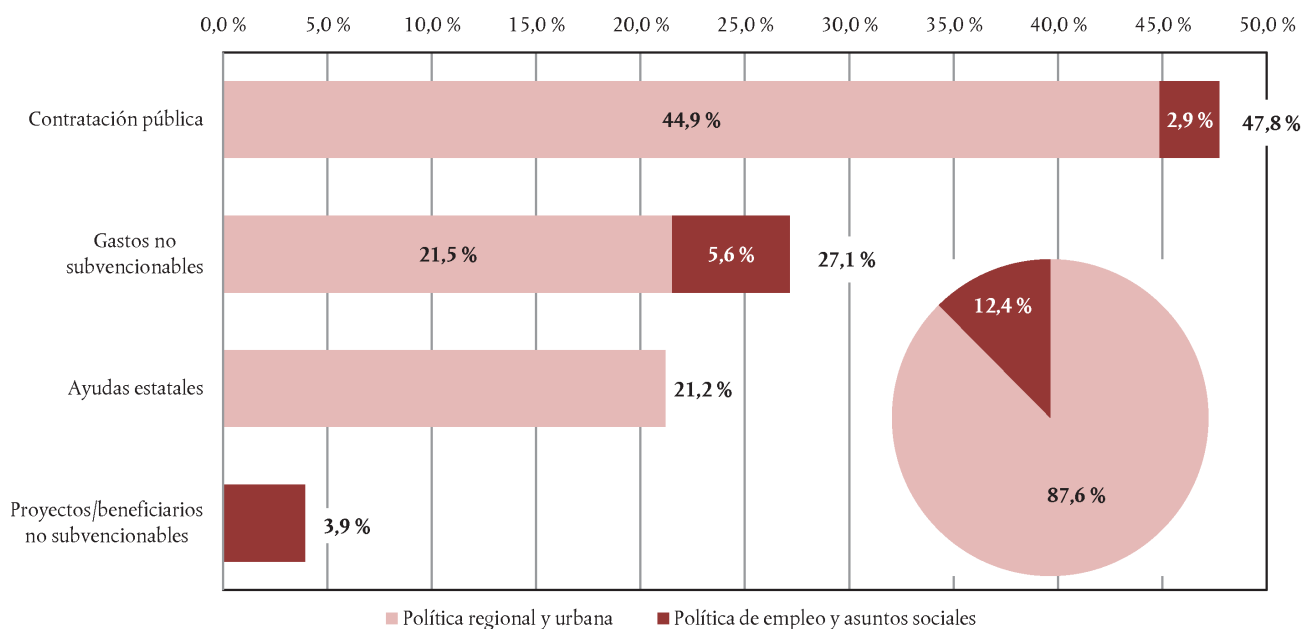
6.25. El capítulo 1 contiene una evaluación de la exactitud y fiabilidad de las cifras correspondientes a las correcciones financieras presentadas en la nota 6 a las cuentas consolidadas de la UE (véanse los apartados 1.43 y 1.44). En el capítulo 1 del Informe Anual relativo a 2012 se explica también cómo se tienen en cuenta las correcciones financieras al calcular el porcentaje de error estimado ⁽²⁵⁾.

6.26. En el **gráfico 6.2** se muestra la medida en que los distintos tipos de errores contribuyeron a nuestro porcentaje de error estimado en 2014 correspondiente a la política regional y urbana, a la política de empleo y asuntos sociales, y al conjunto de Cohesión económica, social y territorial.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.25. La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 1.43 y 1.44.

Gráfico 6.2. Contribución por tipo de error al porcentaje de error estimado correspondiente al conjunto de Cohesión económica, social y territorial



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽²⁵⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.19 a 1.37.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.27. La principal fuente de errores en relación con el conjunto de Cohesión económica, social y territorial sigue siendo el incumplimiento de las normas de contratación pública, seguido por la inclusión de gastos no subvencionables en las declaraciones de gastos de los beneficiarios, los incumplimientos de la normativa sobre ayudas estatales y la selección de proyectos no subvencionables en su totalidad.

6.28. En la política de empleo y asuntos sociales, la proporción de operaciones con procedimientos de contratación pública es muy inferior a la registrada en la política regional y urbana. La principal fuente de error en esta política son los gastos no subvencionables.

6.29. En los últimos tres años no detectamos ningún error cuantificable relacionado con el uso de opciones de costes simplificados ⁽²⁶⁾. En 2014 tomamos una muestra de 42 operaciones correspondientes a 16 de los 24 pagos a PO del FSE, que incluían opciones de costes simplificados en sus declaraciones de gastos. Detectamos solo 2 errores no cuantificables relacionados con la utilización específica de opciones de costes simplificados, lo que demuestra que los proyectos que utilizan estas opciones son menos proclives a error que los que se basan en los costes reales. Este aspecto es especialmente relevante para el período de programación 2014-2020 ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 6.16.

⁽²⁷⁾ El Reglamento (UE) n° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 470), establece la obligación de utilizar opciones de costes simplificados para pequeños proyectos cuyo valor no supere los 50 000 euros y los Estados miembros todavía pueden decidir hacer un mayor uso de las opciones de costes simplificados para los programas de 2014-2020 que se encuentren en fase inicial de ejecución.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Incumplimientos de las normas de contratación pública

6.30. Las normas de contratación pública constituyen un instrumento clave para gastar el dinero público de manera económica y eficaz, y crear un mercado interno dentro de la UE. Al igual que en ejercicios anteriores, los procedimientos de contratación pública eran particularmente proclives a error⁽²⁸⁾, constituyendo la principal fuente de errores en el caso de la política regional y urbana, y del conjunto de Cohesión económica, social y territorial.

6.30. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.30-6.32.

Las normas de contratación pública son aplicables a todos los gastos públicos de los Estados miembros y no son específicas de la Política de Cohesión. El incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE es una de las principales causas de errores en este ámbito, en particular en el caso de la política regional y urbana, debido principalmente a los tipos de proyectos cofinanciados. Por lo tanto, la Comisión ha adoptado diversas medidas preventivas y correctivas con respecto a los últimos períodos de programación a fin de abordar las deficiencias detectadas en ese ámbito.

El Plan de Acción sobre contratación pública de la Comisión, establecido en 2013 entre la DG Política Regional y Urbana, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, tiene como objetivo mejorar aún más la aplicación de las normas sobre contratación pública en los Estados miembros por medio de otras medidas preventivas. Se están llevando a cabo acciones nuevas, entre las que cabe destacar las siguientes: orientación y formación, identificación e intercambio de prácticas ejemplares entre los Estados miembros, elaboración de un manual exhaustivo para los profesionales, establecimiento de una nueva plataforma paritaria de intercambio y creación de planes de acción nacionales.

El marco jurídico de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para 2014-2020 también ha introducido condiciones previas para el uso eficaz y eficiente de los fondos de la Unión, que abarcan, entre otros, los sistemas de contratación pública de los Estados miembros. En ese contexto, se han aprobado los planes de acción de doce países, los cuales tendrán que estar evaluados para el año 2016. Podrá decidirse la suspensión de los pagos intermedios a cuenta en caso de incumplimiento de alguna condición previa cuando termine el año 2016 [Reglamento (UE) n° 1303/13, artículo 19].

Las Directivas de 2014 sobre contratación pública introducen simplificaciones que deben estar incorporadas a las legislaciones nacionales para abril de 2016 y que, después, empezarán a surtir efecto sobre el terreno.

La Comisión observa que, en su informe especial sobre errores en la contratación pública en el ámbito de la cohesión, el Tribunal pide a los Estados miembros que mejoren su capacidad administrativa en ese campo. La Comisión espera que los Estados miembros aprovechen ahora todas las oportunidades que se les ofrecen para mejorar la capacidad de sus programas y que las entidades adjudicadoras cumplan las normas de contratación pública.

⁽²⁸⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 4.26 y 4.27, el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 5.31 a 5.33, el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 5.30 a 5.34, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 5.23 a 5.26.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.31. El capítulo 1 contiene una sección que explica la actualización de nuestro método para cuantificar las infracciones graves de las normas de contratación pública, lo cual ha permitido clarificar nuestro modo de evaluar la incidencia de estas infracciones (véase el apartado 1.13). Asimismo, hemos publicado un informe especial sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión para solucionar el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de la cohesión ⁽²⁹⁾.

6.32. En 2014 examinamos 175 procedimientos de contratación pública de obras y servicios subyacentes a los gastos de las operaciones verificadas en relación con Cohesión económica, social y territorial. El valor estimado de los contratos sujetos a procedimientos de contratación pública ascendía aproximadamente a 3 300 millones de euros ⁽³⁰⁾. La gran mayoría de estos contratos corresponden a proyectos cofinanciados por PO del FEDER y el FC ⁽³¹⁾.

6.33. Detectamos casos de incumplimiento de las normas nacionales y europeas de contratación pública en 39 de los 175 procedimientos examinados y 13 de ellos constituían infracciones graves de estas normas, por lo que se clasificaban como errores cuantificables (véase el recuadro 6.1). Estos errores representan el 25 % de todos los errores cuantificables y aproximadamente 2,7 puntos porcentuales del porcentaje de error estimado.

Recuadro 6.1. Ejemplos de infracciones graves de las normas de contratación pública

- a) *Adjudicación directa injustificada.* En un proyecto del FC en Malta de rehabilitación y modernización de un tramo de autopista de una red viaria RTE-T (de 7 km de longitud), el poder contratante negoció directamente con una empresa un contrato que superaba el umbral de la UE sin abrirlo a la competencia, por lo que el gasto declarado para este contrato no es subvencionable.

Se detectaron hechos similares en otros proyectos del FEDER en Suecia y el Reino Unido, así como en proyectos del FSE en Alemania e Italia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.31. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores notificados por el Tribunal, de conformidad con la Decisión C (2013) 9527 final de la Comisión «relativa al establecimiento y la aprobación de las directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública».

6.33. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

⁽²⁹⁾ Véase el Informe Especial nº 10/2015, «Necesidad de intensificar los esfuerzos para abordar los problemas en la contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión».

⁽³⁰⁾ Este importe representa el gasto total de los contratos adjudicados, parte del cual había sido certificado en las declaraciones de gastos examinadas.

⁽³¹⁾ En alrededor del 53 % de los 175 procedimientos de contratación pública examinados, el valor de los contratos era superior al umbral que obliga al cumplimiento de las normas de contratación pública de la UE incorporadas al Derecho nacional (71 de los procedimientos de contratación pública examinados cuyo valor era superior al umbral correspondían al FEDER/FC y 23 al FSE).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *Adjudicación directa injustificada de obras/servicios adicionales (ausencia de circunstancias imprevisibles).* En un proyecto del FEDER ejecutado en Alemania de renovación y rehabilitación de un edificio universitario, se declararon para su cofinanciación gastos relacionados con una modificación del contrato. En concreto, el arquitecto aumentó sus honorarios alegando la gran complejidad de la edificación, así como el riesgo de retrasos y sobrecostos. Sin embargo, las razones esgrimidas para explicar el aumento de sus honorarios no se basan en circunstancias imprevisibles, por lo que no se considera subvencionable.

Se detectaron hechos similares en otros proyectos del FEDER en Bélgica e Italia.

- c) *Exclusión ilegal de licitadores.* En un proyecto del FC en Hungría de rehabilitación de una línea ferroviaria, el poder contratante no evaluó de modo uniforme el cumplimiento de los criterios de selección, lo que derivó en la exclusión de todos los licitadores salvo uno. Si los criterios de exclusión se hubieran aplicado de modo uniforme, la licitación habría tenido un resultado diferente. Estos hechos atentan contra los principios de transparencia y de igualdad de trato y no discriminación, por lo que el gasto declarado por este contrato no es subvencionable.

Se hallaron casos similares de aplicación de criterios de adjudicación ilegales en otros proyectos del FC en Hungría y en un proyecto del FEDER en Suecia.

- d) *Conflicto de intereses y criterios de selección discriminatorios.* En un proyecto del FSE en Finlandia referido a medidas destinadas a fomentar el crecimiento empresarial, se detectaron múltiples irregularidades en el procedimiento de contratación pública. Se produjo un conflicto de intereses, puesto que el director general de la única empresa licitadora trabajaba para el poder contratante en el momento en el que se llevó a cabo el procedimiento de licitación. Asimismo, el pliego de condiciones incluía criterios de selección discriminatorios que no permitían la igualdad de acceso de los licitadores en el procedimiento, por lo que todo el gasto relacionado con la contratación pública se considera irregular y no puede optar a cofinanciación.

6.34. En otros 26 procedimientos de contratación pública de los 175 examinados se produjeron otros errores relacionados con los procedimientos de licitación y contratación. Entre ellos había casos de incumplimiento de los requisitos de información y publicación, aplicación incorrecta de los criterios de selección y deficiencias en el pliego de condiciones. Estos errores no contribuyen al porcentaje de error que hemos calculado ⁽³²⁾.

6.34. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

⁽³²⁾ En el **anexo 1.1**, apartados 13 y 14, se expone con más detalle nuestro método para cuantificar los errores en la contratación pública.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.35. En 8 operaciones de seis Estados miembros ⁽³³⁾, las autoridades nacionales habían detectado casos graves de incumplimiento de las normas de contratación pública e impuesto correcciones financieras específicas en los proyectos ⁽³⁴⁾. Estas medidas correctoras se han tenido en cuenta en el cálculo de nuestro porcentaje de error estimado, puesto que se adoptaron antes del anuncio de nuestra fiscalización.

Gastos no subvencionables

6.36. Las autoridades nacionales certifican al declarar los gastos a la Comisión que se han realizado de conformidad con una serie de disposiciones específicas previstas en reglamentos de la UE, en la legislación nacional o en las normas sobre subvencionabilidad, así como en normas específicas de los programas operativos, convocatorias a manifestaciones de interés, decisiones de aprobación de los proyectos para cofinanciación o acuerdos de subvención (véase el apartado 6.13).

6.37. El gasto no subvencionable constituye la principal fuente de error en la política de empleo y asuntos sociales, y la segunda más importante en el caso de la política regional y urbana. Constatamos que se habían declarado gastos no subvencionables en el 10 % de las operaciones examinadas (véase el recuadro 6.2). Estos casos representan el 60 % de los errores cuantificables y contribuyen aproximadamente con 1,5 puntos porcentuales del porcentaje de error estimado.

Recuadro 6.2. Ejemplos de gastos no subvencionables declarados

- a) *Gastos declarados fuera del período de subvencionabilidad.* En un proyecto del FEDER en la República Checa relacionado con la ampliación y rehabilitación de una vía de tranvía, algunas de las facturas declaradas para su cofinanciación se generaron y pagaron antes de la fecha de inicio del período de subvencionabilidad. Este gasto no puede optar a la cofinanciación de la UE.

Se detectaron hechos similares en otro proyecto del FEDER en Alemania.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.35. La Comisión apunta que, de hecho, algunas autoridades responsables de los programas han adoptado medidas correctivas adecuadas en los Estados miembros citados, aunque no en todos los casos señalados por el Tribunal. El objetivo del plan de acción de la Comisión al que se hace referencia en la respuesta a los apartados 6.30-6.32 consiste en aumentar la incidencia de tales acciones correctivas preventivas en el ámbito de cada Estado miembro.

6.37. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

La Comisión observa que, en algunos casos, las normas nacionales o regionales aplicadas a los gastos financiados con cargo a la Política de Cohesión son más estrictas que las previstas en la legislación nacional para gastos similares financiados en el ámbito nacional. Estos requisitos adicionales pueden considerarse ejemplos de complejidad y carga administrativa innecesaria para el gasto financiado por la política de cohesión, que los Estados miembros se imponen a sí mismos, tal como se describe en los informes relativos a la sobrerregulación y simplificación presentados en el año 2013 por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

⁽³³⁾ Eslovaquia, Polonia, Portugal, República Checa y Rumanía.

⁽³⁴⁾ Con arreglo a la Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión, de 19 de diciembre de 2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) *Imputación de salarios por un importe excesivo.* En un proyecto del FSE en Portugal relacionado con un programa de formación de tres años dirigido a jóvenes que obtienen un título de enseñanza secundaria y una cualificación profesional, el beneficiario utilizó para calcular los salarios admisibles de los profesores un método distinto al previsto en el acuerdo de subvención. Además, los profesores no trabajaron las horas declaradas, lo que generó un incremento de los gastos de personal declarados para su cofinanciación. La diferencia entre el gasto declarado y el gasto resultante de la fórmula aprobada no puede optar a cofinanciación de la UE.

Se detectaron hechos similares en otro proyecto del FEDER en Polonia y en proyectos del FSE en Alemania y Finlandia.

- c) *Gastos no relacionados con el proyecto.* En un proyecto del FSE ejecutado en los Países Bajos, el beneficiario impartió cursos de formación y empleabilidad en el sector de la aviación y contrató a un asesor para que le ayudase con la administración de los proyectos del FSE. Contraviniendo las normas de subvencionabilidad, se imputó al proyecto examinado parte de los gastos de los servicios de asesoría destinados a otro proyecto.

Se detectaron hechos similares en otros proyectos del FSE en Polonia y Portugal.

- d) *Incumplimiento de las normas nacionales de subvencionabilidad.* Un centro de formación de Polonia organizó cursos de formación y prestó servicios de asesoramiento para mejorar la competitividad y las aptitudes de adaptación de 50 microempresas y pequeñas y medianas empresas con respecto a soluciones ecológicas. Se contrataron cuatro orientadores para prestar estos servicios, ninguno de los cuales tenía formación o experiencia profesional en la materia. Por lo tanto, los gastos correspondientes a los cuatro orientadores no son subvencionables. El beneficiario llevó a cabo 84 proyectos financiados con fondos de la UE entre 2008 y 2015 por un importe total de 17 millones de euros.

- e) *Ingresos no deducidos.* Un proyecto del FSE ejecutado en Austria se refería a la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas con dificultades para encontrar empleo a través de puestos temporales en organizaciones sin fines de lucro. Los ingresos generados con el proyecto, como, por ejemplo, los ingresos derivados de las ventas en comercios, no se dedujeron de las partidas financiadas por el FSE, lo que contraviene las normativas nacionales de subvencionabilidad. Los ingresos tendrían que haberse deducido de los gastos declarados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Incumplimientos de la normativa sobre ayudas estatales

6.38. Las ayudas estatales en principio se consideran incompatibles con el mercado interior, ya que pueden distorsionar el comercio entre Estados miembros⁽³⁵⁾ y la Comisión aplica directamente la normativa europea en la materia. Los Estados miembros deben notificar a la Comisión todos los casos de ayudas estatales (a través de un régimen de ayudas, o caso por caso si se trata de un proyecto), salvo que el proyecto se sitúe por debajo de un umbral de *minimis* o esté contemplado por el Reglamento general de exención por categorías⁽³⁶⁾ (GBER). En todos los casos notificados, la DG Competencia determina si la ayuda es compatible con el mercado interior o no lo es, y ello comprende una evaluación para determinar si el mismo proyecto se habría llevado a cabo sin dicha ayuda.

6.39. Este año identificamos 14 proyectos del FEDER/FC en ocho Estados miembros que incumplían la normativa europea sobre ayudas estatales⁽³⁷⁾. Siempre que fue necesario, solicitamos y obtuvimos una evaluación preliminar de la DG Competencia. A la hora de clasificar los errores se tuvieron en cuenta esta evaluación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

6.40. Tres de estos proyectos, en nuestra opinión, no deberían haber recibido ninguna financiación o deberían haber recibido menos financiación pública de la UE o del Estado miembro con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales. Los principales motivos de incumplimiento se refieren a la ausencia de un efecto económico incentivador y a la falta de notificación a la Comisión Europea de los proyectos afectados por la normativa sobre ayudas estatales. Estos errores cuantificados representan aproximadamente 1,5 puntos porcentuales del porcentaje de error estimado en la política regional y urbana (véase el recuadro 6.3). En otros 2 casos aplicamos retroactivamente el GBER de 2014 y, por tanto, no cuantificamos estos errores⁽³⁸⁾. Los otros 9 casos de incumplimiento no influyen en nuestro porcentaje de error estimado.

6.38. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.38 a 6.40.

En el caso de la notificación de ayudas estatales, la Comisión evalúa si la medida constituye una ayuda estatal y, en caso afirmativo, si es compatible con el mercado interior. La decisión sobre las ayudas estatales implica una decisión de la Comisión.

No todas las decisiones sobre las ayudas estatales exigen que se evalúe si se habría llevado a cabo el mismo proyecto sin dicha ayuda. Además, los requisitos para el llamado «efecto incentivador» varían en función de las normas sobre ayudas estatales aplicables.

En el Reglamento general de exención por categorías de 2014 se introdujeron los cambios siguientes en cuanto a las disposiciones sobre el efecto incentivador:

- con respecto a las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, además de la obligación de presentar la solicitud siempre antes de comenzar el trabajo o la actividad (como ya se estipulaba en el RGEC de 2008), también se han de cumplir los requisitos mínimos sobre la clase de información que se debe aportar,
- con respecto a las ayudas a las grandes empresas, ya no es obligatoria ninguna hipótesis contrafactual que demuestre el efecto incentivador económico si la medida se basa en el programa; sin embargo, sigue siendo obligatoria en el caso de las ayudas ad hoc.

6.39. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

⁽³⁵⁾ Artículo 107, apartado 1, del TFUE.

⁽³⁶⁾ Reglamento (CE) n° 800/2008 de la Comisión (DO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

⁽³⁷⁾ Bélgica, República Checa, Alemania, España, Malta, Polonia, Rumanía y Reino Unido.

⁽³⁸⁾ Véase asimismo la nota 17 a pie de página.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 6.3. Ejemplos de un proyecto que incumple la normativa sobre ayudas estatales

Ayudas no compatibles con el mercado interior. Un proyecto del FEDER en Rumanía se refería a la compra de un camión para transportar gravilla y arena de las canteras. De conformidad con la normativa, la convocatoria de propuestas solo estaba abierta a pequeñas y medianas empresas (pymes) y cooperativas. Constatamos, sin embargo, que el beneficiario no era una pyme, sino que formaba parte de un grupo de grandes dimensiones, por lo que el beneficiario no podía optar a la cofinanciación y la ayuda recibida no era compatible con el mercado interior.

Proyectos no subvencionables

6.41. Hemos identificado cinco proyectos del FSE en los que no se cumplieron los requisitos de subvencionabilidad establecidos en los Reglamentos o en la legislación nacional, ni se cuantificaron los errores. Estos proyectos representan el 9 % de todos los errores cuantificables y contribuyen en aproximadamente 1,2 puntos porcentuales al porcentaje de error estimado de empleo y asuntos sociales (véase el recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Ejemplo de proyecto no subvencionable

Proyecto cofinanciado no conforme a los objetivos especificados en el PO. Un proyecto del FSE en Grecia destinado a impulsar el empleo local a través de programas de ayudas públicas se aprobó inicialmente dentro del PO de desarrollo de recursos humanos. En 2013, la Comisión modificó el PO de reforma administrativa para incluir nuevos proyectos e insistió a las autoridades nacionales para que se aseguraran de que esos nuevos proyectos fueran financiados dentro del mismo. Las autoridades nacionales trasladaron el proyecto, tras su finalización, del PO de desarrollo de recursos humanos al PO de reforma administrativa, que había sido modificado, dentro de la meta de la Administración Electrónica, pese a que el proyecto no cumplía ninguno de los objetivos de ese PO, por lo que algunos gastos de operaciones contenidos en la declaración correspondiente no eran subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.41. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

Recuadro 6.4 — Ejemplo de proyecto no subvencionable

La Comisión entiende la cuestión planteada y observa que el plan de obras públicas, acordado en virtud del memorando de acuerdo firmado en su momento por la troika y el Gobierno de Grecia, se concibió como una medida temporal de emergencia para ofrecer a los parados de larga duración y a los jóvenes sin empleo formación para obtener experiencia laboral básica en actividades que benefician a la comunidad local. La ayuda del FSE ha sido clave para ejecutar dicho programa, más que recomendable teniendo en cuenta las circunstancias excepcionales que afrontaba Grecia en ese momento y que todavía sigue afrontando. Así pues, la Comisión decidió en diciembre de 2013 modificar el programa del FSE pertinente como fuente principal de financiación disponible a fin de acomodar el plan de obras públicas, el cual implantaron las autoridades griegas con la participación de autoridades públicas locales y organizaciones no gubernamentales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Beneficiarios que no reciben el reembolso a su debido tiempo y pagos de anticipos injustificados a un Estado miembro.

6.42. Los beneficiarios declaran los gastos realizados a las autoridades nacionales, que los reembolsan lo antes posible y presentan con carácter periódico declaraciones de gasto agregadas a la Comisión para su reembolso. Sin embargo, hemos constatado que, en algunos casos, los Estados miembros han creado reservas de tesorería contrarias a estas normas. El reglamento⁽³⁹⁾ prevé que los pagos de las autoridades nacionales a los beneficiarios se realizarán «cuanto antes y en su integridad». En tres Estados miembros detectamos 12 casos en los que los beneficiarios únicamente recibieron el pago varios meses después de que la Comisión liquidase la declaración de gastos correspondiente, o bien no habían sido reembolsados en el momento de la auditoría, entre siete y nueve meses después de la liquidación por la Comisión [véase el recuadro 6.5, letra a)].

6.43. Más aún, el reglamento dispone también que los pagos de anticipos únicamente deben efectuarse si los proyectos subyacentes comprenden una ayuda estatal, lo que representa una excepción a la norma de reclamar únicamente los gastos realizados y abonados⁽⁴⁰⁾. No obstante, descubrimos que un Estado miembro (Grecia) declaró anticipos para proyectos clasificados erróneamente como ayuda estatal, circunstancia que no se detectó, y la Comisión aceptó y abonó el importe reclamado sin verificar el cumplimiento de los requisitos para efectuar dichos pagos [véase el recuadro 6.5, letra b)].

Recuadro 6.5. Ejemplos de Estados miembros que no reembolsan a los beneficiarios a su debido tiempo y pagos de anticipos injustificados a los Estados miembros

- a) *Reembolso al beneficiario cinco meses después del pago de la Comisión.* En un proyecto del FSE en Italia que tenía por objeto la elaboración de un informe para determinar las necesidades de formación en varias regiones del país, el beneficiario presentó la declaración de gastos a la autoridad de gestión en marzo de 2014. Los gastos incluidos en la declaración fueron certificados por las autoridades nacionales y presentados a la Comisión. Aunque esta liquidó los gastos declarados ya en junio de 2014, el beneficiario no recibió el pago intermedio hasta cinco meses después, es decir, en noviembre de 2014.

Se detectaron hechos similares en otros cuatro proyectos del FSE en Italia, en un proyecto de Francia y en seis proyectos en los Países Bajos.

6.42. La Comisión subraya que, en el período de programación 2014-2020, el RDC ha reforzado las normas para el uso de la prefinanciación (artículo 82.1) y para el pago a los beneficiarios (artículo 132.1).

6.43. La Comisión observa que la verificación del cumplimiento de las condiciones para reclamar anticipos en el contexto de las ayudas estatales es responsabilidad de las autoridades nacionales competentes. Seguirá trabajando con las autoridades griegas para reforzar los controles en ese ámbito. La Comisión realizará un atento seguimiento con el fin de garantizar que todos los anticipos indebidamente cobrados por el Estado miembro se recuperan como prevé el Reglamento.

Recuadro 6.5 — Ejemplos de Estados miembros que no reembolsan a los beneficiarios a su debido tiempo y pagos de anticipos injustificados a los Estados miembros

⁽³⁹⁾ Artículo 80 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Artículo 78, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) *Pago injustificado de anticipos a un Estado miembro.* En un proyecto de investigación no económica cofinanciado por el FSE y ejecutado por una universidad en Grecia, el Estado miembro declaró un anticipo, aunque el proyecto no comprendía una ayuda estatal. La Comisión aceptó y abonó el importe injustificado declarado.

Se detectaron hechos similares en otros proyectos del FSE en Grecia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) Véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.43.

Fiabilidad insuficiente de los controles a escala nacional

6.44. En 21 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽⁴¹⁾ para prevenir o detectar y corregir los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiese utilizado para corregir los errores, el porcentaje de error estimado de este capítulo habría sido 1,6 puntos porcentuales más bajo. Además, constatamos que en 13 casos, el error que detectamos había sido cometido por las autoridades nacionales. Estos errores incrementaron en 1,7 puntos porcentuales el porcentaje de error estimado.

6.45. Los controles a escala nacional no eran plenamente fiables en los dos ámbitos políticos. El porcentaje de error estimado podría haberse reducido en 3,3 puntos porcentuales en la política regional y urbana y en 3,2 puntos porcentuales en la de empleo y asuntos sociales.

6.44. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.44 y 6.45.

La Comisión está realizando un atento seguimiento de estos casos y está de acuerdo en que es preciso establecer verificaciones de la gestión estrictas y puntuales con objeto de prevenir, en primer lugar, la comisión de irregularidades o su inclusión en las solicitudes de pago.

Por eso está llevando a cabo desde 2010 auditorías específicas de las verificaciones de la gestión de aquellos programas de alto riesgo en los que existe la posibilidad de que las deficiencias pudieran pasar inadvertidas o no ser detectadas a tiempo. En el caso de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, los resultados de las auditorías llevadas a cabo hasta el año 2014 se presentan en sendos IAA de 2014 (véanse las páginas 50 y 56, respectivamente).

La Comisión desea mencionar los procedimientos reforzados incluidos en el marco reglamentario establecido para el período de programación 2014-2020, durante el cual deberán realizarse verificaciones y comprobaciones de la gestión (incluyendo controles in situ) con tiempo suficiente para certificar a la Comisión con periodicidad anual las cuentas de los programas y presentar las correspondientes declaraciones por parte de las autoridades de gestión. Las autoridades de auditoría tendrán que estimar unos niveles residuales de error fiables en las cuentas como resultado de todas las verificaciones, comprobaciones y correcciones realizadas desde el final del ejercicio contable. La Comisión considera que estos procedimientos reforzados de control deben dar como resultado reducciones permanentes de la tasa de error.

La Comisión ha elaborado, asimismo, unas orientaciones dirigidas a reforzar todavía más la fiabilidad de las verificaciones de la gestión durante el período de programación 2014-2020. Estas orientaciones, basadas en la experiencia adquirida durante el período de programación anterior, se han presentado a los Estados miembros y se publicarán en julio de 2015.

⁽⁴¹⁾ Sobre la base de documentación justificativa, que incluye información cruzada de bases de datos y las necesarias verificaciones obligatorias.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN GESTIÓN COMPARTIDA

6.46. Los instrumentos financieros en gestión compartida proporcionan ayudas a las empresas o proyectos urbanos mediante inversiones de capital, préstamos o garantías⁽⁴²⁾ y pueden emplearse principalmente para tres finalidades: apoyar a pymes⁽⁴³⁾ y al desarrollo urbano⁽⁴⁴⁾ y promover la eficiencia energética.

6.47. A finales de 2013 se habían establecido 941 instrumentos financieros en el marco de 176 programas operativos del FEDER y el FSE en todos los Estados miembros excepto tres (Croacia, Irlanda y Luxemburgo), cuya dotación total asciende a 14 278 millones de euros⁽⁴⁵⁾.

6.48. En general, los fondos que recurren a instrumentos financieros reciben una contribución del PO una vez constituidos jurídicamente, y posteriormente la emplean para financiar proyectos. Esta financiación solo puede asignarse a proyectos que pertenezcan al ámbito del PO. Se trata de instrumentos financieros concebidos con carácter renovable o, en algunos tipos de fondos de garantía, para conseguir un importante efecto multiplicador. Todos los recursos aportados por las inversiones o los préstamos efectuados, incluidos los beneficios, deben utilizarse de nuevo en actividades llevadas a cabo con los instrumentos financieros.

⁽⁴²⁾ Artículo 44 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

⁽⁴³⁾ Incluye el programa Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas (Jeremie), ejecutado conjuntamente con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para respaldar fuentes de financiación adicionales para pymes.

⁽⁴⁴⁾ Incluye el programa Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas (Jessica), ejecutado conjuntamente con el BEI para realizar inversiones sujetas a devolución (en forma de acciones, préstamos o avales) en desarrollo urbano.

⁽⁴⁵⁾ Comisión Europea, «Resumen de datos sobre el progreso realizado en la financiación y la aplicación de instrumentos financieros notificados por las autoridades de gestión de conformidad con el artículo 67, apartado 2, letra j), del Reglamento (CE) n° 1083/2006, situación a 31 de diciembre de 2013», EGESIF_14-0033-00, 19 de septiembre de 2014. Las cifras correspondientes a 2014 se publicarán en septiembre de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Lentitud de ejecución de los instrumentos financieros

6.49. Según la Comisión, el porcentaje medio de desembolso de los 941 instrumentos financieros del FEDER y del FSE era del 47 % a finales de 2013, lo que representa un aumento de 10 puntos porcentuales con respecto a 2012 y de 13 puntos porcentuales con respecto a 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50. De conformidad con lo dispuesto en los reglamentos de los Fondos Estructurales, solo se consideran subvencionables al cierre los pagos o garantías facilitados a los beneficiarios finales y los costes y comisiones de gestión de los administradores de los fondos cuando las dotaciones no utilizadas de los instrumentos financieros deben devolverse al presupuesto de la UE ⁽⁴⁷⁾. El porcentaje general de desembolso comunicado por la Comisión sigue siendo demasiado bajo como para esperar que se utilicen al menos una vez todos los fondos disponibles. Se observaron problemas específicos en los instrumentos financieros en cinco Estados miembros (Bulgaria, Grecia, España, Rumanía y Eslovaquia), donde las tasas de desembolso son considerablemente inferiores a la media de la UE correspondiente a 2013.

6.49. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.49 y 6.50.

La tasa de desembolsos a finales de 2013 difiere según los Estados miembros y los instrumentos financieros formalizados entre 2008 y 2013. Mientras que algunos instrumentos financieros no logran los resultados esperados, 459 (que representan el 15 % del total de los importes pagados a los instrumentos financieros) ya han alcanzado el 100 % de absorción y ya están reinvertiendo los fondos rotatorios.

La Comisión presentará un informe el 1 de octubre de 2015 sobre la situación al final de 2014 y espera que se siga avanzando en la ejecución.

La Comisión, junto con los Estados miembros, ha adoptado una serie de medidas para garantizar que el resto de las inversiones realizadas con los instrumentos financieros llegue a los beneficiarios finales a su debido tiempo, sobre todo de estas formas:

- mejorando la estrecha vigilancia que realizan las autoridades de gestión pertinentes de los resultados de los instrumentos financieros y fomentando la gestión activa de fondos mediante la reasignación de dotaciones de los fondos con malos resultados a fondos con buenos resultados,
- exhortando a las autoridades de gestión y a las instituciones financieras que ejecutan los instrumentos financieros a realizar cambios en ellos y en los productos financieros ofertados con el fin de adaptarlos a las condiciones cambiantes del mercado,
- en el caso de los instrumentos financieros que sustenten inversiones a largo plazo en desarrollo urbano y eficiencia energética, cuyo pago se abona de modo progresivo según avanzan los proyectos, sugiriendo a las autoridades de gestión que soliciten a la Comisión un informe sobre el desarrollo de la inversión y las reacciones al respecto, que les permita realizar un seguimiento más atento del progreso de estos instrumentos.

La Comisión señala que un análisis detallado por Estado miembro exige evaluar los diversos obstáculos que afectan a la ejecución de cada instrumento financiero y también debe tener en cuenta, en particular, que los instrumentos financieros del FEDER en Bulgaria, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía se han visto gravemente afectados por la crisis económica y financiera.

⁽⁴⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 5.33 a 5.36 y el recuadro 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Información incompleta o imprecisa sobre los instrumentos financieros presentada por los Estados miembros

6.51. Los datos sobre la ejecución de los instrumentos financieros en gestión compartida se basan en la información transmitida directamente por los Estados miembros. Desde 2011, pese a sus considerables esfuerzos por mejorar la calidad de esta información, la Comisión reconoce en su informe sobre el ritmo de ejecución de los instrumentos financieros que los datos contenidos en el mismo están en algunos casos incompletos o son imprecisos. Así ocurrió en 5 de los 7 instrumentos financieros que examinamos en 2014.

Prórroga del período de subvencionabilidad 2007-2013 exclusivamente por decisión de la Comisión

6.52. El artículo 56, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 dispone que el 31 de diciembre de 2015 será la fecha límite del período de subvencionabilidad de pagos. En abril de 2015, la Comisión decidió prorrogar el período de subvencionabilidad hasta el 31 de marzo de 2017 mediante la adopción de una decisión⁽⁴⁸⁾, en lugar de solicitar al Consejo y al Parlamento que modificasen el Reglamento. Esta forma de prorrogar el período de subvencionabilidad, en nuestra opinión, no respeta la jerarquía normativa, según la cual una disposición legal únicamente puede modificarse mediante una norma de rango equivalente o superior.

6.51. La Comisión presentó a los Estados miembros en mayo de 2015 una nota orientativa actualizada sobre la elaboración de informes relativos a los instrumentos financieros para aclarar sus requisitos. Además, la Comisión ha mejorado sus herramientas de elaboración de informes.

6.52. La Comisión está convencida de haber actuado, tal como se impulsó en el Consejo Europeo de diciembre de 2014, dentro del margen previsto en el marco normativo existente.

La decisión de la Comisión de modificar las orientaciones sobre el cierre no afecta al artículo 56, apartado 1, según el cual la participación de los fondos en los instrumentos de ingeniería financiera se debe haber pagado el 31 de diciembre de 2015 a más tardar. Esta sigue siendo la norma.

La modificación sirve para aclarar que el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, prevé modalidades específicas para la declaración de gastos de los instrumentos de ingeniería financiera en el momento del cierre. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, el apartado 6 señala que, por lo que respecta a los instrumentos financieros definidos en el artículo 44, la declaración de gastos debe incluir el importe total de gastos abonados al constituir dichos fondos o fondos de cartera o al realizar aportaciones.

En el artículo también se especifica a cuánto ascenderá el gasto subvencionable en el momento del cierre: «al cierre parcial o final del programa operativo, el gasto subvencionable será el total de la ayuda proporcionada por los fondos a los beneficiarios finales junto con los gastos y costes de gestión subvencionables».

Como la fecha final para presentar a la Comisión los documentos de cierre es el 31 de marzo de 2017, la modificación de las orientaciones sobre el cierre aclara que el cierre, tal como se estipula en el artículo 78, apartado 6, del Reglamento General, es la fecha de presentación de los documentos de cierre, es decir, el 31 de marzo de 2017.

⁽⁴⁸⁾ Decisión C(2015) 2771 de la Comisión por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573 relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de programas operativos adoptados para recibir ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD SELECCIONADOS**Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión****La Comisión se basa en el trabajo de las autoridades de auditoría en los Estados miembros para calcular el porcentaje de error**

6.53. Las autoridades de auditoría ofrecen a la Comisión garantías sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control interno de los PO y, por lo tanto, de la regularidad del gasto certificado. Las autoridades facilitan esta información en sus informes anuales de control, opiniones de auditoría e informes de auditorías de sistemas (véase el apartado 6.14)⁽⁴⁹⁾. Desde 2009, la Comisión ha investigado la labor de las principales autoridades de auditoría, incluso mediante controles sobre el terreno, para determinar el grado de confianza que puede atribuirles.

6.53. La Comisión coopera estrechamente y se coordina con las autoridades de auditoría, y ya en 2009 comenzó a revisar sus metodologías y los resultados de las auditorías. De este modo, la Comisión ha contribuido a la capacitación de las autoridades de auditoría al proporcionarles asesoramiento, orientación y recomendaciones a través de la repetición de los trabajos de auditoría que estas han llevado a cabo.

La Comisión subraya que su evaluación de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría se inscribe en ese contexto. Como resultado del programa de auditoría para realizar in situ un total de 265 inspecciones de auditoría desde el año 2009, la DG Política Regional y Urbana llegó a la conclusión a finales de 2014 de que, en general, el trabajo de las 42 autoridades sometidas a examen y encargadas de auditar alrededor del 91 % de las dotaciones del FEDER o del FC para el período 2007-2013 es fiable. En los 5 casos restantes de autoridades de auditoría examinadas, resultaba preciso introducir mejoras.

En cuanto a la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, a finales de 2014 se habían evaluado 87 autoridades de auditoría de un total de 92 (94,6 %). Se han cubierto 113 de los 118 programas operativos, lo cual representa el 99,1 % de la programación financiera del período de programación 2007-2013.

En sus respectivos IAA de 2014, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión incluyeron una evaluación detallada sobre la precisión y la fiabilidad de la información de auditoría y de los resultados notificados por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control de 2014 correspondientes a los gastos de 2013 (véanse las páginas 40 a 45 del IAA de 2014 de la DG Política Regional y Urbana y las páginas 51 a 54 del IAA de 2014 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

⁽⁴⁹⁾ En total, los Estados miembros de la Europa de los Veintiocho han establecido 113 autoridades de auditoría para los 440 PO del FEDER/FC y del FSE del período de programación 2007-2013. 63 de estas autoridades se ocupan de programas operativos del FEDER/FC y del FSE. Para los 440 PO, las autoridades de auditoría habían elaborado 199 informes de control y opiniones de auditoría anuales a finales de diciembre de 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.54. La DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión se basan en esta información para elaborar sus informes anuales de actividad (IAA) y a lo largo del año para decidir sobre posibles interrupciones o suspensiones de los pagos a los PO.

6.55. Para determinar si pueden fiarse de esta información, las direcciones generales comprueban los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría en cada PO (o conjunto de PO) ⁽⁵⁰⁾:

- si la Comisión considera que el porcentaje de error es fiable (y representativo del gasto certificado), acepta el porcentaje notificado por la autoridad de auditoría y puede también recalcularlo para su propia evaluación basándose en información adicional obtenida de la autoridad de auditoría,
- si los porcentajes de error no son fiables, la Comisión aplica un porcentaje de error a tanto alzado (entre el 2 y el 25 %), acorde con los resultados de su evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control internos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.54. En 2014, la DG Política Regional y Urbana indicó en su IAA que unos dos tercios de las interrupciones y suspensiones provisionales de pagos se basan en los resultados de las auditorías comunicados a la Comisión por las autoridades de auditoría durante el año o a finales de año (véase la página 54 del IAA de 2014 de la DG Política Regional y Urbana).

En el curso de 2014, los procedimientos de interrupción o de suspensión provisional afectaron a 121 programas del FEDER o del FC y a casi 7 900 millones de euros de solicitudes de pago presentadas por los Estados miembros, pero que no se abonan a menos que la Comisión reciba más pruebas de que el Estado miembro en cuestión ha efectuado todas las correcciones necesarias.

En cuanto al FSE, como se indica en la página 60 del IAA de 2014 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, la Comisión ha enviado 11 cartas de apercibimiento y 18 escritos de suspensión provisional, ha decidido aplicar 31 interrupciones de pagos y ha suspendido 11 programas operativos. Las interrupciones de pagos representaron un importe total de 1 300 millones de euros.

6.55. La Comisión subraya que la evaluación anual de la fiabilidad de las tasas de error se basa en un análisis documental exhaustivo de toda la información disponible, completada, cuando procede, con misiones de investigación in situ basadas en los riesgos; también tiene en cuenta la evaluación general de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría resultante de la amplia investigación de auditoría a la que se alude en la respuesta al apartado 6.53. Siempre que es necesario, la Comisión solicita de las autoridades de auditoría cualquier información adicional precisa.

⁽⁵⁰⁾ Los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría para el año n se calculan a partir de una muestra de auditorías de operaciones que ha de ser estadísticamente representativa del gasto certificado a la Comisión en el año n-1 (Informe Especial n° 16/2013, apartado 11).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.56. La Comisión también calcula un «porcentaje de error residual» para cada PO que tiene en cuenta todas las correcciones financieras desde el comienzo del período de programación, incluidas las ya aplicadas en el ámbito nacional o de la UE ⁽⁵¹⁾.

6.57. La evaluación del sistema de gestión y control del programa operativo por la Comisión se basa en estos dos indicadores y en información complementaria a su disposición y tiene también en cuenta las auditorías de sistemas presentadas por las autoridades de auditoría durante el ejercicio y la información complementaria de que dispone la Comisión. Posteriormente, esta evaluación se notifica en el informe anual de actividad de la dirección general ⁽⁵²⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.57. *La Comisión evalúa el funcionamiento eficaz del sistema de gestión y control de cada programa y de cada una de las autoridades (de gestión, certificación y auditoría) basándose en todos los resultados de auditoría de los sistemas nacionales y de la UE obtenidos con respecto a quince requisitos reglamentarios fundamentales, de acuerdo con la metodología compartida con las autoridades de auditoría. Las tasas de error notificadas por los Estados miembros y las tasas residuales de error calculadas por la Comisión constituyen elementos importantes de esta evaluación, pero no son los únicos. Los responsables de los gastos operativos y los ordenadores de pagos también valoran el grado de fiabilidad.*

A efectos de la fiabilidad expuesta en los IAA, el dictamen sobre cada uno de los programas operativos es, por lo tanto, el resultado de una evaluación general basada en toda la información que tiene a su disposición la Comisión. De este modo, es posible ofrecer una evaluación completa y detallada de la eficacia de los sistemas de gestión y control por Estado miembro y, en el caso de los programas operativos incluidos en las reservas de 2014, información sobre los principales problemas detectados y las medidas adoptadas.

⁽⁵¹⁾ Informe anual de actividad de la Dirección General de Política Regional y Urbana, p. 49. Informe anual de actividad de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 63.

⁽⁵²⁾ Véase el Informe Especial n° 16/2013, apartados 5 a 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La evaluación de los informes anuales de control llevada a cabo por la Comisión solo puede cubrir parcialmente el riesgo de infravaloración de errores y de sobrevaloración de correcciones financieras por las autoridades nacionales

6.58. El rigor de la evaluación de los PO del FEDER, el FC y el FSE llevada a cabo por la Comisión depende de la exactitud y fiabilidad de la información notificada por las autoridades de los Estados miembros. Nuestras fiscalizaciones de años anteriores han revelado dos riesgos principales en este sentido:

- las autoridades de auditoría pueden infravalorar los errores o no extrapolarlos correctamente, por lo que los porcentajes de errores notificados pueden no ser siempre fiables,
- la información sobre las correcciones financieras notificada por los Estados miembros puede no siempre ser fiable ni precisa, por lo que el método de cálculo de la Comisión puede dar lugar a una infravaloración del riesgo residual acumulado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.58. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.58 a 6.60.

Como ya se explica en sus respectivos IAA, ambas direcciones generales han adoptado medidas para mejorar la fiabilidad de la información de auditoría y las correcciones financieras comunicadas por los Estados miembros. A fin de atenuar el riesgo, la Comisión lleva a cabo dos investigaciones:

- evaluación de la fiabilidad de la información de auditoría comunicada por las autoridades de auditoría, incluida la tasa de error, efectuada tras un exhaustivo programa de auditoría para verificar los resultados, lo que incluye una reconstrucción in situ efectuada por los auditores de la Comisión; la comprobación documental se complementa con las misiones de investigación y abarca una amplia gama de verificaciones vinculadas, por ejemplo, a la precisión de los cálculos, los parámetros utilizados, el tratamiento de los errores detectados o la conciliación de la población auditada (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.53),
- auditorías in situ específicas basadas en los riesgos (que, hasta el momento y en los tres últimos años, abarcan 68 programas operativos) para verificar que las correcciones notificadas se han aplicado realmente y, en caso de duda o de falta de pruebas suficientes, consideración de la deducción de los importes en cuestión de las correcciones financieras acumuladas a la hora de calcular la tasa de error residual. Como resultado tanto de sus auditorías como de los controles documentales de coherencia relativos a la fiabilidad de las declaraciones conforme al artículo 20 presentadas para el 31 de marzo de 2014 para todos los programas, los servicios de la Comisión decidieron excluir algunas de las correcciones financieras comunicadas del cálculo del riesgo residual total (el 77 % de las correcciones financieras comunicadas se utilizó en los cálculos del FEDER y del FC y el 91 %, en el caso del FSE).

El marco jurídico del período de programación 2014-2020 también ha evolucionado. Las autoridades de auditoría emitirán su dictamen basándose en las tasas residuales de error tras la aplicación de las correcciones y, por lo tanto, la precisión de las correcciones financieras se verificará de forma sistemática como parte de la auditoría de cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.59. Las verificaciones por la Comisión de los informes anuales de control consisten principalmente en exámenes documentales que solo evitan en parte los citados riesgos. En concreto, consideramos que la Comisión dispone de una capacidad limitada para validar (y, en su caso, ajustar) los porcentajes de error notificados, puesto que no pide sistemáticamente a las autoridades de auditoría que le faciliten información más específica sobre sus auditorías de operaciones (alcance, cobertura/submuestreo, detalles sobre la clasificación de errores) a fin de proceder a la verificación de los informes anuales de control.

6.60. Durante 2014, ambas direcciones generales realizaron controles *in situ* de las correcciones financieras aplicadas por doce Estados miembros. En siete de los doce Estados miembros visitados se detectaron deficiencias que requerían ajustes en las correcciones financieras notificadas. Estas constataciones confirman nuestra propia evaluación y destacan, en el contexto del nuevo período de programación 2014-2020, la importancia de garantizar la implantación de sistemas de información fiables ⁽⁵³⁾.

La Comisión considera que los gastos declarados en el 57 % de los PO estaban exentos de errores significativos

6.61. Respecto de 2014, la Comisión considera que tiene garantías de que 250 de los 440 PO del FEDER/FC y del FSE (el 57 %) estaban exentos de errores significativos: las autoridades de auditoría habían notificado porcentajes de error inferiores al umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión, que los había validado. Estos PO representan alrededor del 55 % de los pagos de 2014.

6.62. En 2014, al igual que en ejercicios anteriores, examinamos si la Comisión había verificado eficazmente la exactitud y fiabilidad de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría. Para ello se constituyó una muestra de 139 PO de veinte Estados miembros (105 de los 322 PO del FEDER/FC y 34 de los 118 PO del FSE) a partir de las fichas de trabajo de la Comisión. Nuestra muestra incluyó PO en los que la Comisión había aceptado los porcentajes notificados por las autoridades de auditoría, pero también PO en los que dichos porcentajes se habían recalculado o se habían impuesto a tanto alzado.

⁽⁵³⁾ Véase el Informe Especial n° 16/2013, apartados 35 a 40.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL	RESPUESTAS DE LA COMISIÓN
6.63. El cuadro 6.1 contiene un resumen de los resultados de los sistemas que examinamos.	6.63. La Comisión desea destacar que ha mejorado la evaluación de la verificación por parte de la Comisión de las tasas de errores comunicadas por las autoridades de auditoría y, en particular, el hecho de que ninguno de los problemas detectados por el Tribunal habría requerido reservas adicionales ni cuantificaciones diferentes, dado que dichas cuestiones son, en esencia, de carácter técnico.

Cuadro 6.1. Evaluación de la verificación realizada por la Comisión de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría

	2014			2013		
	FEDER/FC PO examinados	FSE PO examinados	TOTAL	FEDER/FC PO examinados	FSE PO examinados	TOTAL
Constatamos:						
— que los controles de la Comisión no presentaban problemas (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— que los controles de la Comisión presentaban problemas significativos, pero estos no incidieron en el número de reservas notificadas en los IAA (o su cuantificación)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— que los controles de la Comisión presentaban problemas significativos, y que deberían haberse formulado reservas adicionales en los IAA	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Número TOTAL de PO examinados	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Véase asimismo el apartado 6.65.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La validación (o nuevo cálculo) de los porcentajes de error realizada por la Comisión es coherente con las pruebas facilitadas por las autoridades de auditoría

6.64. En relación con 25 PO, hallamos insuficiencias que no se habían detectado (o que la Comisión no había corregido adecuadamente) (véase el recuadro 6.6). Sin embargo, consideramos que ninguno de estos casos habría llevado a la Comisión a formular reservas adicionales (o reservas con un mayor impacto financiero) en los informes anuales de actividad de 2014.

Recuadro 6.6. Ejemplos de insuficiencias en la validación realizada por la Comisión de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría	Recuadro 6.6 — Ejemplos de insuficiencias en la validación realizada por la Comisión de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría
a) Población controlada por la autoridad de auditoría no conforme al gasto declarado. En 8 de los 139 PO de la muestra no fue posible conciliar la población controlada por la autoridad de auditoría con el gasto declarado. Los exámenes documentales de la Comisión no detectaron este problema en 3 PO.	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) *Metodología de muestreo incorrecta aplicada por la autoridad de auditoría.* En 11 de los 139 PO, la autoridad de auditoría aplicó una metodología de muestreo incorrecta: o bien difería de la descrita en la estrategia de auditoría aprobada por la Comisión o bien se apoyaba en parámetros que no se ajustaban a las instrucciones aplicables de la Comisión sobre muestreo. En estos casos, el tamaño de la muestra era inferior al que se habría exigido normalmente. En todos los casos, la Comisión detectó el problema en sus exámenes documentales y llegó a la conclusión de que no afectaba a la opinión de auditoría.
- c) *Extrapolación incorrecta de errores hallados en las submuestras.* En 59 de los 139 PO examinados, la autoridad de auditoría fundó su auditoría en una muestra de facturas (submuestra). Si se aplica este enfoque, la incidencia financiera de los errores detectados en la submuestra debe extrapolarse a los proyectos auditados o a las declaraciones antes de incluirlos en el cálculo del error estimado para toda la población. En 5 PO, los errores detectados en las submuestras verificadas no se extrapolaron correctamente, lo que provocó una infravaloración del porcentaje total de error previsto, aunque sin afectar a la opinión de auditoría.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *La metodología de muestreo puede evolucionar de acuerdo con las características de la población objeto de auditoría. Esta evolución y los cambios en la estrategia de auditoría aprobada se debaten en la reunión anual de coordinación que celebran la Comisión y la autoridad de auditoría oportuna.*
- c) *La Comisión recomienda a las autoridades de auditoría divulgar de forma sistemática en los informes anuales de control los casos en que no se ha comprobado el total de la población y el sistema de submuestreo empleado.*

Deficiencias en los controles sobre ayudas estatales practicados por las autoridades de auditoría

6.65. En 2014, examinamos también si eran adecuados los controles practicados por las autoridades nacionales de auditoría en relación con las ayudas estatales. En 42 de los 139 PO que constituían la muestra, dichos controles eran inadecuados (por ejemplo, los proveedores de servicios de interés económico general no habían sido objeto de control ni se habían verificado los regímenes de ayudas comunicados ni la intensidad de la ayuda). En las instrucciones de la Comisión se requiere una buena cobertura de las ayudas estatales, pero las deficiencias correspondientes no siempre se identificaron en los exámenes documentales de 2014.

6.65. Durante la revisión del informe anual de control, la Comisión examina si el dictamen de la autoridad de auditoría se funda adecuadamente en los resultados de las auditorías operativas y del sistema.

El examen del trabajo de las autoridades de auditoría en lo referente a las ayudas estatales se incluye, entre otras cuestiones, en la revisión de la Comisión sobre las autoridades de auditoría, la cual incluye un examen de la metodología empleada en las auditorías del sistema y las auditorías operativas (incluidas las listas de control), así como la repetición de auditorías ya efectuadas por las autoridades de auditoría (véase la respuesta al apartado 6.53).

En algunos casos, la Comisión ya había recomendado a las autoridades de auditoría pertinentes, a través de su propio informe de auditoría, reforzar sus listas de control para cubrir mejor la verificación de errores en las ayudas estatales. La Comisión seguirá velando por que las autoridades de auditoría utilicen listas de control adecuadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las instrucciones de la Comisión exigen a las autoridades de auditoría que incluyan la contribución a los instrumentos financieros de la población auditada en vez de controlar los desembolsos efectivos

6.66. Las contribuciones financieras de los PO a los fondos que ejecutan los instrumentos financieros durante todo el período se materializan por lo general mediante un pago único una vez creada la estructura jurídica de los fondos de cartera. En los convenios de financiación pueden introducirse otros mecanismos alternativos de financiación. De conformidad con la reglamentación, estos pagos tienen que certificarse a la Comisión como gastos realizados⁽⁵⁴⁾. Los controles *ex post* de estos pagos por las autoridades de auditorías se refieren por lo general al ejercicio en que se efectuó el pago, y suelen tener un alcance limitado pues en el primer año se seleccionan pocas operaciones para su financiación y se desembolsan a los destinatarios y proyectos finales importes limitados.

6.67. Salvo que se prevean verificaciones específicas, es poco probable que las autoridades de auditoría controlen las operaciones de instrumentos financieros en la práctica hasta el cierre del período de programación 2007-2013. Cuando los instrumentos financieros son gestionados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la autoridad de auditoría no pueden controlar las contribuciones al fondo de que se trate debido a las limitaciones impuestas por el BEI en materia de derechos de acceso.

Las autoridades de auditoría comunicaron porcentajes de error bajos en PO con errores significativos

6.68. En 110 de los 440 PO del FEDER/FC y del FSE, la Comisión ha validado porcentajes de error iguales o inferiores al 0,5 %. En 13 de estos PO, realizamos al menos un examen durante los dos últimos ejercicios financieros. En 5 PO detectamos errores significativos en los proyectos examinados. (véanse los apartados 6.61 y 6.62).

6.66. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.66 y 6.67.

De conformidad con el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1083/2006, la contribución de los fondos a los instrumentos financieros se incluye en las solicitudes de pago a la Comisión. Estos pagos constituyen una parte de la población sometida a auditoría por las autoridades de auditoría por medio de controles aleatorios acordes con las orientaciones actualizadas de la Comisión. Tal como se establece en la estrategia conjunta de auditoría de los Fondos Estructurales y se especifica en el marco de auditoría de la Comisión para los Fondos EIE, las autoridades de auditoría y la Comisión pueden llevar a cabo auditorías temáticas de instrumentos financieros que abarquen tanto la constitución del fondo como la ejecución de proyectos a través de la fiscalización de una muestra de proyectos ejecutados por los beneficiarios finales. Las autoridades de auditoría comprueban el funcionamiento de los controles de primer nivel efectuados por las autoridades de gestión y, al cierre, deberán haber obtenido garantías suficientes sobre los fondos.

En lo que respecta al fondo gestionado por el Banco Europeo de Inversiones, la Comisión lamenta las limitaciones en los derechos de acceso. Está en proceso de firma un memorando de entendimiento entre la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones que, en el futuro, permitirá a las autoridades de gestión y de auditoría recurrir a los servicios de un contratista seleccionado por la Comisión para el trabajo de verificación y auditoría del BEI.

⁽⁵⁴⁾ Artículo 78 bis del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión

6.69. En nuestro examen de los informes anuales de actividad de 2014 y las declaraciones correspondientes de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ⁽⁵⁵⁾, en particular:

- comprobamos la coherencia y exactitud del cálculo aplicado por la Comisión de los importes de riesgo,
- evaluamos las reservas formuladas respecto de 2014.

Cálculos aplicados por la Comisión de los importes de riesgo de los PO del FEDER/FC y del FSE

6.70. En general, el cálculo aplicado por la Comisión de los importes de riesgo en los informes anuales de actividad de 2014 es exacto y compatible con la información disponible notificada o facilitada por las autoridades de auditoría. Sin embargo, recordamos que los porcentajes de error anuales notificados por la Comisión en los informes anuales de actividad no son directamente comparables con los estimados por nosotros ⁽⁵⁶⁾:

- la DG Política Regional y Urbana estimó que presentaban riesgo de contener errores entre el 2,6 y el 5,3 % de los pagos intermedios y finales de los PO del FEDER y del FC del período de programación 2007-2013 autorizados durante el ejercicio. La Comisión efectuó el 52 % de los pagos a PO que había considerado afectados por niveles significativos de error por encima del 2 %,

6.70. La Comisión está de acuerdo en que las tasas de error del Tribunal y las de la Comisión no son directamente comparables. No obstante, la finalidad de este proceso es básicamente la misma, a saber, la evaluación del riesgo para el presupuesto de la Unión durante un año determinado.

En su evaluación, la Comisión tiene en cuenta todas las diferencias mencionadas por el Tribunal en su Informe Especial nº 16/2013 (véase la respuesta de la Comisión al apartado 11 del presente informe). Salvo por estas diferencias, la Comisión considera que, en lo referente al informe anual de 2014, el resultado de su evaluación concuerda con las tasas de error calculadas por el Tribunal, tal como ha ocurrido durante los cuatro últimos años en el caso de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y durante los tres últimos años en el caso de la DG Política Regional y Urbana (véanse las páginas 90 y 92 de los respectivos IAA).

La DG Política Regional y Urbana abonó un 52 % de los pagos a los programas operativos que, según su evaluación, estaban afectados por un grado de error grave superior al 2 %, pero, en la inmensa mayoría de estos programas, se aplicaron correcciones suficientes para reducir el riesgo residual total por debajo del umbral de importancia relativa. Los pagos realizados a los programas con una tasa de error superior al 5 % solo afectaron al 4 % de los pagos (véase el IAA de 2014 correspondiente, página 44). Se formularon reservas para todos los programas afectados, salvo tres, como se revela en el IAA.

⁽⁵⁵⁾ Todos los años, en marzo, cada dirección general elabora un informe anual de actividad del año anterior que se presenta al Parlamento Europeo y el Consejo y es objeto de publicación. Junto con este informe, los directores generales deben presentar una declaración en la que se indique si el presupuesto a su cargo se ha ejecutado de manera legal y regular. Ello se considerará de este modo si el nivel de irregularidades se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión. De no ser así, los directores generales podrán formular reservas totales o parciales para determinados ámbitos (o programas).

⁽⁵⁶⁾ Véase el Informe Especial nº 16/2013, apartado 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estimó que presentaban riesgo de contener errores entre el 2,8 y el 4,0 % de los pagos intermedios y finales de los PO del FSE del período de programación 2007-2013 autorizados durante el ejercicio. La Comisión efectuó el 45 % de los pagos a PO que había considerado afectados por niveles significativos de error por encima del 2 %.

Reservas de la Comisión relativas a los PO del FEDER/FC y del FSE

6.71. En la política de cohesión, la Comisión formula reservas respecto a los PO (o grupos de PO) cuando:

- se detectan insuficiencias significativas en los sistemas de gestión y control de los PO,
- el porcentaje de error validado de los PO supera el 5 %.

En el caso de los PO con un porcentaje de error validado entre el 2 y el 5 %, la Comisión también considera si el «riesgo residual acumulado» de los PO supera el 2 %.

6.72. El número de PO objeto de reservas aumentó de 73 a 77 en el caso de los PO del FEDER/FC en 2014 y se mantuvo estable en 36 PO del FSE. Entre tanto, el impacto financiero estimado de estas reservas disminuyó de 423 millones de euros en 2013 a 224 millones de euros en 2014 con respecto al FEDER/FC⁽⁵⁷⁾ y aumentó de 123,2 millones de euros en 2013 a 169,4 millones de euros en 2014 con respecto al FSE. Nuestro análisis reveló que las reservas formuladas por la Comisión en los informes anuales de actividad de 2014 estaban en consonancia con las instrucciones impartidas por ella y con la información facilitada a las dos direcciones generales.

6.73. La Comisión considera que el «riesgo residual acumulado» es del 1,1 % de los pagos efectuados para todos los PO del FEDER/FC y del 1,2 % para todos los PO del FSE. Estas cifras se basan en los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría y también tienen en cuenta las correcciones financieras notificadas por los Estados miembros a la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión abonó un 45 % de los pagos a los programas operativos que, según su evaluación, estaban afectados por un grado de error grave, pero, en la inmensa mayoría de estos programas, se aplicaron correcciones suficientes para reducir el riesgo residual total por debajo del umbral de importancia relativa. Los pagos realizados a los programas con una tasa de error superior al 5 % afectaron al 25 % de los pagos (véase el IAA de 2014 correspondiente, página 53). Se formularon reservas para todos los programas afectados.

6.72. Esto demuestra la madurez de la metodología empleada para las reservas en los respectivos IAA, así como la aplicación estricta de esta metodología por parte de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Ambas direcciones generales siguen un criterio estricto con respecto a la interrupción y la suspensión de pagos. También aplican un enfoque preventivo en cuanto a los pagos, esto es, no se efectúan pagos a los programas operativos para los que se haya planificado una inspección de auditoría hasta que esta haya terminado. Los pagos se reanudan después, a menos que se detecten deficiencias significativas.

⁽⁵⁷⁾ Estas cifras incluyen reservas total y parcialmente cuantificadas sobre PO cuyos pagos intermedios o finales fueron autorizados durante el ejercicio (55 en 2013 y 25 en 2014) y sobre PO en los que no se efectuaron dichos pagos (19 en 2013 y 15 en 2014).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.74. El rigor del riesgo residual acumulado calculado depende de la exactitud y fiabilidad de la información notificada por los Estados miembros y de la capacidad de la Comisión para abordar estos problemas. Recordamos que la labor de las autoridades de auditoría presenta algunas insuficiencias⁽⁵⁸⁾ que la Comisión no puede corregir en el marco del alcance actual de las verificaciones. Además, la cantidad de correcciones financieras notificadas por los Estados miembros a la Comisión no es plenamente fiable (véanse los apartados 6.58 a 6.60). Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que persiste el riesgo de que el riesgo residual acumulado calculado por la Comisión esté infravalorado en algunos PO.

Nuevo cálculo efectuado por la Comisión de nuestro porcentaje de error estimado de 2013

6.75. La DG Política Regional y Urbana también incluyó en su informe anual de actividad de 2014 un nuevo cálculo del porcentaje de error estimado publicado en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2013⁽⁵⁹⁾. Por principio, consideramos inadecuado que la Comisión (al ser nuestra entidad auditada) presente una opinión sobre nuestras constataciones de auditoría en su informe anual de actividad, desfigurando las mismas⁽⁶⁰⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.74. En el ámbito de la «cohesión económica, social y territorial», el uso del «riesgo residual total» no es más que un criterio adicional que permite formular otras posibles reservas en el IAA tras evaluar el sistema y examinar la tasa de error validada (véase el anexo 4, «Criterios de importancia relativa», común a los IAA de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

La Comisión es consciente de los riesgos asociados a las tasas de error y a los importes de las correcciones financieras comunicadas por los Estados miembros, de manera que ha adoptado medidas de atenuación (véase la respuesta de la Comisión a los apartados 6.53 a 6.60 anteriores).

Por lo tanto, la Comisión considera que no hay ningún riesgo significativo de que se haya infravalorado el riesgo residual total.

6.75. El nuevo cálculo proporcionado por la DG Política Regional y Urbana en su IAA de 2014 pretende ilustrar los efectos de los diferentes enfoques metodológicos empleados por la Comisión y el Tribunal al cuantificar los errores, en particular, errores en la contratación pública y correcciones a tanto alzado ya aplicadas en los programas. No se pretendía valorar la validez de las conclusiones del Tribunal.

⁽⁵⁸⁾ Por ejemplo, diez autoridades de auditoría no verifican sistemáticamente las ayudas estatales.

⁽⁵⁹⁾ Informe anual de actividad de 2014 de la Dirección General de Política Regional y Urbana, sección 2.1.1.2.B, p. 45: «Sin embargo, en este contexto también es importante destacar que el enfoque metodológico de la Dirección General con respecto a la mejor estimación del porcentaje de error anual y el porcentaje de error calculado por el Tribunal en su informe anual no son directamente comparables, como indica el propio Tribunal. Cuando se incorporan los elementos que tiene en cuenta la Comisión pero no el Tribunal, se obtiene un porcentaje de error estimado del Tribunal del 4,8 % (en lugar del 6,9 %) con respecto al gasto de 2013. Este porcentaje de error recalculado entra dentro del rango indicado por la Comisión en su informe anual de actividad de 2013 (es decir, entre el 2,8 y el 5,3 % [...]).»

⁽⁶⁰⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 0.7.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2014**

6.76. En general, la evidencia de auditoría indica que el gasto en Cohesión económica, social y territorial y en las dos políticas abarcadas por esta evaluación específica (véase el apartado 6.24) está afectado por un nivel significativo de error.

6.77. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones refleja que el porcentaje de error estimado en la población en relación con la cohesión económica, social y territorial en conjunto se sitúa en el 5,7 % (el 6,1 % en la política regional y urbana y el 3,7 % en la política de empleo y asuntos sociales) (véase el **anexo 6.1**).

6.76. Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.76 y 6.77.

La Comisión constata que la tasa de error más probable calculada para 2014 coincide con la variación presentada por el Tribunal en los cuatro últimos años (véase el apartado 6.18 anterior). También concuerda con las tasas de error indicadas en los IAA respectivos, con sujeción a las diferencias establecidas en el apartado 6.70. La tasa de error correspondiente al período de programación 2007-2013 se mantiene estable y se sitúa significativamente por debajo de las tasas del período 2000-2006. Esta evolución obedece al reforzamiento de las medidas de control durante el período 2007-2013 y a la estricta política de la Comisión relativa a las interrupciones o suspensiones de los pagos en cuanto se detectan deficiencias, como se indica en el IAA de 2014. Sin embargo, la tasa de error sigue siendo demasiado elevada, por lo que la Comisión seguirá centrando sus auditorías y sus acciones en los programas o los Estados miembros que presentan un mayor riesgo, aplicará (cuando sea necesario) medidas correctoras a través de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos hasta el cierre y aplicará, al cierre, procedimientos estrictos para excluir cualquier otro riesgo relevante de gastos irregulares.

La Comisión señala, asimismo, que, debido al carácter plurianual de los sistemas de gestión y control de la Política de Cohesión, los errores cometidos en 2014 se pueden subsanar en ejercicios posteriores, tal como se ilustra en el apartado 4.2.2 de los respectivos informes anuales de actividad (IAA) relativos a 2014 de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Para el período 2014-2020, los requisitos más estrictos sobre legalidad y regularidad incluyen la introducción de cuentas anuales, verificaciones reforzadas de la gestión y rendición de cuentas, así como dictámenes de auditoría basados en los niveles residuales de error de cada año. Las facultades de la Comisión en materia de correcciones se refuerzan aún más al posibilitar la aplicación de correcciones financieras netas a las deficiencias graves detectadas en determinadas circunstancias y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de que los Estados miembros reutilicen los fondos. Esto representará un incentivo importante para que los Estados miembros detecten, comuniquen y corrijan las deficiencias graves antes de certificar las cuentas anuales ante la Comisión. Todos estos elementos deben contribuir a la reducción permanente de la tasa de error.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.24.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

6.78. En el **anexo 6.2** figura el resultado de nuestro análisis de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes anuales relativos a los ejercicios 2011 y 2012 presentamos 11 recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente 4 de ellas, 6 en la mayoría de los aspectos y una solo en algunos de ellos.

6.79. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos que en Cohesión económica, social y territorial:

- **Recomendación 1:** la Comisión lleve a cabo un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad de los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 para identificar buenas prácticas y, a partir de este análisis, oriente a los Estados miembros sobre el modo de simplificar y evitar normas innecesariamente complejas o difíciles que no añadan valor con respecto a los resultados que debe lograr la política (sobreerregulación),

La Comisión acepta esta recomendación. Sin embargo, la Comisión recuerda que, en virtud de la gestión compartida, el establecimiento de las normas nacionales de subvencionabilidad es responsabilidad de los Estados miembros, que deben, en primera instancia, revisarlas y simplificarlas, así como difundir prácticas ejemplares basadas tanto en los resultados totales de las auditorías nacionales y de la UE practicadas en el período de programación 2007-2013 como en la experiencia adquirida por las autoridades de gestión y los órganos intermedios. La Comisión señala, asimismo, que está proporcionando observaciones relativas a los criterios de selección que deben decidir los comités de seguimiento y que ha remitido a los Estados miembros una orientación amplia y oportuna durante la etapa inicial del período de programación 2014-2020. Seguirá ofreciendo orientación a los Estados miembros para simplificar las normas y evitar normas innecesariamente complejas y engorrosas siempre que detecte casos concretos de sobreerregulación. En este contexto, la Comisión y los Estados miembros celebran reuniones periódicas para debatir y aclarar estas cuestiones. La Comisión también está realizando una fuerte inversión en el uso de opciones de costes simplificados durante el período de programación 2014-2020 (véase la respuesta de la Comisión en la recomendación 3).

Además, la Comisión seguirá cooperando con las autoridades nacionales de auditoría para exhortarlas a detectar y comunicar, en las auditorías del sistema y otras auditorías, las normas de subvencionabilidad que presenten una innecesaria complejidad y se puedan simplificar sin poner en peligro la legalidad ni la regularidad de los gastos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** las autoridades de gestión y los organismos intermedios de los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para solucionar las insuficiencias en los «controles de primer nivel» teniendo en cuenta toda la información disponible. Igualmente, la Comisión debería solicitar a las autoridades de auditoría que, a través de sus sistemas de auditoría, vuelvan a realizar algunos de estos controles y compartan las buenas prácticas y las enseñanzas obtenidas,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión observa que la primera parte de la recomendación está dirigida a los Estados miembros. Reconoce la importancia de los controles «de primer nivel» efectuados por los Estados miembros y comparte la opinión de que deberían intensificarse. Por lo tanto, ha dado instrucciones a los Estados miembros sobre la manera en que las autoridades de gestión deben definir y aplicar sus verificaciones de la gestión, incluidas las relacionadas con los contratos públicos y las ayudas estatales. Esta extensa nota orientativa sobre las verificaciones de la gestión durante el período de programación 2014-2020, basada tanto en la experiencia adquirida en el período de programación 2007-2013 como en las conclusiones del Tribunal, se ha redactado y se ha debatido con los Estados miembros en el segundo semestre de 2014 y se publicará en julio de 2015.

Las autoridades de auditoría tienen la responsabilidad de llevar a cabo auditorías de los sistemas de gestión y control. Proporcionan a la Comisión informes de auditoría del sistema e informes anuales de control sobre el funcionamiento de estos sistemas y, en particular, sobre la calidad y la eficacia de los controles de primer nivel efectuados por las autoridades de gestión. En ese contexto, la Comisión acepta la segunda parte de la recomendación, que consiste en solicitar a las autoridades de control que, por medio de sus auditorías del sistema y sus pruebas de control, vuelvan a realizar algunas de estas comprobaciones y compartan prácticas ejemplares y la experiencia adquirida. A este respecto, la Comisión ha presentado en 2015 una herramienta nueva para facilitar el intercambio paritario entre las autoridades de gestión, certificación y auditoría de los Estados miembros («Taix Regio Peer 2 Peer»). Esta herramienta tiene la finalidad de ayudar a los Estados miembros a mejorar su capacidad administrativa a la hora de gestionar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión, también en el ámbito de las verificaciones de la gestión.

Conforme a su estrategia de auditoría, actualizada en el año 2015, la Comisión también continuará centrando sus auditorías en las verificaciones de la gestión, siguiendo un enfoque basado en el riesgo, de los programas del período 2007-2013, hasta el cierre.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** los Estados miembros utilicen mejor las posibilidades previstas en el Reglamento sobre disposiciones comunes y el Reglamento sobre el FSE durante el período de programación 2014-2020 en relación con las opciones de costes simplificados para los proyectos que superen los 50 000 euros de ayudas públicas,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión toma nota de esta recomendación, aunque está dirigida a los Estados miembros.

La Comisión ha trabajado activamente desde la introducción en la normativa de las opciones de costes simplificados para ir ampliando de manera progresiva su utilización por parte de los Estados miembros, y considera que esta labor ha dado lugar a resultados positivos, en particular en lo concerniente al FSE. La Comisión sigue dedicando esfuerzos a fomentar el uso de las opciones de costes simplificados por parte de los Estados miembros durante el período de programación 2014-2020, cuando se han reforzado de manera considerable tanto en el RDC como en el reglamento específico del FSE, a partir de la experiencia adquirida y las prácticas ejemplares identificadas en el período de programación anterior, con objeto de aliviar la carga de trabajo administrativo para los beneficiarios, centrar más la atención en los resultados y seguir reduciendo el riesgo de error. En cuanto al FEDER y al FC, la Comisión exhorta a los Estados miembros a abundar en las posibilidades que ofrece el marco jurídico para el período 2014-2020 en lo que respecta a las opciones de costes simplificados con el fin de ampliar su uso, sobre todo para los objetivos temáticos 1 y 3.

Además, como parte de su iniciativa para fomentar que los Estados miembros usen las opciones de costes simplificados, la Comisión ha publicado recientemente una extensa orientación práctica sobre las opciones incluidas en el RDC y en el Reglamento específico del FSE; también ha impartido una segunda ronda de seminarios sobre la simplificación en un número significativo de Estados miembros prioritarios, donde no se aprovecharon lo suficiente las oportunidades de simplificación en el período de programación anterior. Asimismo, la Comisión comenzó en junio de 2015 varios estudios para evaluar el proyecto de adopción de oportunidades de simplificación, incluidas las opciones de costes simplificados para los Estados miembros en el período de programación en curso.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 4:** los Estados miembros cumplan las normas relativas al pago íntegro y puntual de la financiación concedida en el período de programación 2007-2013 reembolsando a los beneficiarios en un plazo de tiempo razonable después de que hayan presentado una solicitud de pago para el reembolso. A la vista de las normas aplicables al período de programación 2014-2020, consideramos que los pagos de este tipo deberían tener lugar en los noventa días siguientes a la presentación de una solicitud de pago correcta por el beneficiario.
- **Recomendación 5:** la Comisión presente al Consejo y al Parlamento una propuesta legislativa para modificar, mediante un acto legislativo de igual valor jurídico, el Reglamento (CE) n° 1083/2006 con respecto a la prórroga del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida,
- **Recomendación 6:** la Comisión haga extensiva a todos los Estados miembros su evaluación de la fiabilidad de las correcciones financieras notificadas por las autoridades de certificación y su incidencia en el cálculo del «porcentaje de error residual» efectuado por la Comisión,

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión toma nota de esta recomendación, aunque está dirigida a los Estados miembros.

La Comisión está de acuerdo en que los Estados miembros deben cumplir el artículo 80 del Reglamento (CE) n° 1083/2006. Este artículo no proporciona, sin embargo, referencias concretas. En el contexto del período de programación 2014-2020, el artículo 132 del Reglamento sobre disposiciones comunes n° 1303/2013, sobre los Fondos EIE, establece normas concretas para que las autoridades nacionales reembolsen los fondos a los beneficiarios. Con sujeción a la disponibilidad de fondos, la autoridad de gestión velará por que el beneficiario reciba el importe íntegro del gasto público subvencionable debido, no más tarde de 90 días desde la fecha en que presente la solicitud de pago.

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión considera que las modificaciones introducidas en las orientaciones sobre el cierre se encuentran amparadas por el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 modificado, y no es preciso, por lo tanto, modificar el acto legislativo.

La Comisión acepta esta recomendación, la cual ya está aplicando conforme a recomendaciones anteriores de auditores externos e internos en ese sentido.

La Comisión ha ampliado el alcance de su evaluación, y ahora efectúa controles de coherencia y estudios teóricos sobre las declaraciones de correcciones financieras de todos los Estados miembros y los programas operativos, cuyos resultados se reflejan en el cálculo del riesgo residual total. Asimismo, realiza una evaluación anual de riesgos para decidir qué inspecciones de auditoría se deben llevar a cabo en los Estados miembros para obtener una garantía razonable, en este caso, de los informes sobre correcciones financieras. En el marco de esta evaluación de riesgos, la Comisión también tiene en cuenta la necesidad de llevar a cabo auditorías in situ en todos los Estados miembros, con un importante efecto en el cálculo del riesgo residual total, antes del final del período de programación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— **Recomendación 7:** la Comisión refuerce el sistema de control de las autoridades de auditoría, para lo cual debería:

- solicitar a las autoridades de auditoría que faciliten información específica sobre las auditorías de las operaciones (en concreto la cobertura) para verificar la exactitud y la fiabilidad de la información presentada en los informes anuales de control,
- velar por que todas las autoridades de auditoría incluyan debidamente en su auditoría de las operaciones controles del cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales y contratación pública,
- solicitar a las autoridades de auditoría que certifiquen la exactitud de los datos sobre las correcciones financieras notificadas por las autoridades de certificación para cada PO cuando esta medida se considere necesaria.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- La Comisión acepta la recomendación, la cual ya está aplicando solicitando a las autoridades de auditoría información concreta adicional cada vez que lo estima necesario, en particular en caso de duda, y realizando estudios teóricos o revisiones in situ de los informes anuales de control. Por ejemplo, la DG Política Regional y Urbana tiene previsto en su estrategia actualizada para 2007-2013 reforzar las inspecciones previas a la recepción de los informes anuales de control como preparación para el examen tanto de los informes anuales de control que se deben suministrar, a lo sumo, en diciembre de 2015, como de los dictámenes y las declaraciones de cierre previstos para marzo de 2017. Por otra parte, tanto la DG Política Regional y Urbana como la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión tienen la intención de seguir abarcando un número elevado de informes anuales de control mediante inspecciones in situ, decididas en función del riesgo.
- La Comisión acepta esta recomendación, la cual ya está aplicando en el contexto de sus investigaciones para examinar la labor de las autoridades de auditoría. Divulgará las conclusiones del Tribunal para garantizar, en la medida necesaria, el uso de las listas de control reforzadas durante el resto del período de programación 2007-2013 y durante el próximo.
- La Comisión acepta esta recomendación, que ya se aceptó en el año 2014.
Se exige a las autoridades de auditoría que, en el período de programación 2014-2020, emitan cada año un dictamen de auditoría basado en la tasa de error residual en las cuentas certificadas. A la hora de revisar el cálculo de esta tasa, las autoridades de auditoría han de comprobar la precisión de las correcciones financieras de cada uno de los programas operativos notificadas por las autoridades de certificación durante el período, según se documente en las cuentas certificadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

PARTE 2: ASPECTOS RELACIONADOS CON EL RENDIMIENTO**EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LOS PROYECTOS**

6.80. La ejecución del presupuesto de la UE con arreglo al principio de buena gestión financiera exige que el gasto no esté orientado exclusivamente al cumplimiento de las normas, sino también al logro de los objetivos previstos ⁽⁶¹⁾. Un total de 186 de los 331 proyectos examinados del FEDER/FC y FSE habían finalizado en el momento de la fiscalización (véase el apartado 6.22). Además de controlar la regularidad de estas 186 operaciones, llevamos a cabo un proceso piloto sobre la base de la información proporcionada por los beneficiarios, para evaluar se han dado las condiciones siguientes, y en qué medida:

- los objetivos de los proyectos financiados por el FEDER/FC y el FSE especificados en la solicitud de proyecto, el acuerdo de subvención, el contrato o la decisión de cofinanciación eran conformes a los fijados en los PO,
- los proyectos habían logrado estos objetivos. Nuestro análisis se centró en las realizaciones de los proyectos y, cuando era posible, también evaluamos la medida en que se lograron los resultados ⁽⁶²⁾.

Además, valoramos si los proyectos se habían ejecutado con arreglo a los principios de buena gestión financiera.

Tres cuartos de los proyectos examinados lograron todos sus objetivos

6.81. A partir de las realizaciones de los proyectos observadas (y, cuando era posible, de la evaluación de los resultados esperados, llegamos a la conclusión de que 89 de estos 186 proyectos (48 %) lograron (o superaron) todos los objetivos que se habían especificado para medir los resultados del proyecto. En 56 proyectos (30 %), constatamos que uno o varios de sus indicadores específicos no alcanzaban el valor previsto, mientras que en 17 (9 %) proyectos el plazo para lograr los objetivos en el momento de la fiscalización se había cumplido en algunos casos, pero no en todos.

6.81. La Comisión señala que 143 proyectos de los 186 examinados han alcanzado (total o parcialmente) o superado sus objetivos.

Los Estados miembros supervisan la ejecución mientras duren los proyectos. Sin embargo, será en la etapa de cierre de los programas en 2017 cuando los resultados de los proyectos financiados con cargo a programas operativos se someterán a evaluación y se comunicarán a la Comisión.

La Comisión observa que, de acuerdo con los reglamentos aplicables al período de programación 2007-2013, se han reforzado los requisitos para medir el rendimiento de los proyectos financiados por la UE.

La evaluación del rendimiento de los programas se ha reforzado aún más en el período 2014-2020: de acuerdo con lo previsto en el marco regulador [artículo 22, apartados 6 y 7 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013], la Comisión podrá sancionar a los Estados miembros en caso de que en el examen del rendimiento se detecte un fracaso notable en el logro de los hitos [artículo 22, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013] y en el momento del cierre (artículo 22, apartado 7).

⁽⁶¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.10.

⁽⁶²⁾ Véase el capítulo 3, recuadro 3.1, para consultar la explicación del concepto de realizaciones y resultados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.82. En 3 casos (el 2 %) no se había cumplido ninguno de los objetivos del proyecto (definidos en el PO o en el acuerdo de subvención). Estos proyectos no añaden valor porque las inversiones no se utilizan o no pueden utilizarse (véase el recuadro 6.7), lo que va a suponer un despilfarro de los fondos de la UE, a menos que se resuelva el problema al cierre de los PO.

Recuadro 6.7. Ejemplo de proyectos sin valor añadido

Proyecto terminado pero sin utilizar. Un proyecto del FC ejecutado en Grecia consistía en la construcción de una depuradora de aguas residuales y de una red de alcantarillado para dos municipios. Las obras de infraestructuras finalizaron en 2013. Sin embargo, el proyecto no puede utilizarse hasta que no se creen las conexiones de los hogares particulares y las empresas del sector industrial a la red de alcantarillado. Desde el anuncio inicial del proyecto (en 2006), el municipio dispuso de tiempo suficiente para proyectar y ejecutar estas conexiones a la red de alcantarillado. Sin embargo, a finales de 2014 constatamos que todavía no existían dichas conexiones. El proyecto correspondiente ha sido licitado en 2015.

6.83. En 13 proyectos (el 7 %), no pudo evaluarse la consecución de los objetivos, puesto que no se facilitaron datos pertinentes.

6.84. También constatamos que 8 proyectos (el 4 %) presentaban objetivos que no se ajustaban a los definidos en el PO y al eje prioritario que servían de base a su financiación (véase el recuadro 6.8). La conclusión es que «no puede determinarse» si los proyectos consiguieron los resultados esperados.

Recuadro 6.8. Ejemplo de indicadores que no se ajustan al PO

Indicador del proyecto no especificado. En Italia no se definió un indicador de resultados para un proyecto del FEDER consistente en la compra de equipos para un hospital. Tampoco se encontró un indicador específico para la medida conforme a la que se había aprobado el proyecto. En cambio, la autoridad de gestión supervisa algunos indicadores definidos a escala nacional (como la superficie abarcada en metros cuadrados, el total de días de mano de obra y el número de proyectos físicamente terminados), que, sin embargo, no permitían medir el rendimiento del proyecto examinado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.82. La Comisión supervisará, junto con las autoridades pertinentes encargadas de los programas, que estas inversiones sean funcionales antes del cierre, lo que es una condición para la subvencionabilidad de los gastos correspondientes en ese momento.

Recuadro 6.8 — Ejemplo de indicadores que no se ajustan al PO

Los reglamentos aplicables al período 2007-2013 prevén el uso de indicadores agregados de resultados para las acciones, así como el uso no sistemático de indicadores de rendimiento para los proyectos. Estos indicadores miden el progreso en comparación con la situación inicial y la eficacia de las intervenciones elegidas para alcanzar los objetivos específicos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los convenios de financiación basados en resultados son la excepción más que la norma

6.85. Solo en muy pocos casos, la consecución de los objetivos de resultados tiene un impacto en el nivel de financiación de la UE. Sin embargo, en uno de esos casos constatamos que el incumplimiento de los objetivos acordados no dio lugar a ninguna medida correctora por parte de la autoridad de gestión (véase el recuadro 6.9).

Recuadro 6.9. Ejemplos de proyectos con un sistema de financiación basado en resultados

Retirada del gasto cuando no se cumplen los indicadores de resultados. El acuerdo de subvención de un proyecto del FEDER en Rumanía, relacionado con la compra de equipos para optimizar el flujo de producción de una planta industrial, preveía que el beneficiario devolviese parte de la subvención recibida si al término del proyecto no se habían cumplido los indicadores de resultados definidos en el acuerdo de subvención. Pese a que dichos indicadores no se cumplían plenamente al término del proyecto, la autoridad de gestión no ajustó su financiación al mismo en consecuencia.

Algunas normas nacionales de subvencionabilidad incluyen disposiciones contrarias al principio de buena gestión financiera

6.86. En otros casos, las normas nacionales de subvencionabilidad contienen disposiciones que permiten a los beneficiarios declarar gastos excesivos en comparación con los precios de mercado imperantes habitualmente en el Estado miembro en cuestión (recuadro 6.10).

Recuadro 6.10. Ejemplo de normas nacionales de subvencionabilidad contrarias al principio de buena gestión financiera

Diferente escala de sueldos utilizada para el proyecto cofinanciado por la UE. En un proyecto del FSE en Rumanía que financiaba becas para jóvenes investigadores doctorandos y los sueldos del equipo directivo de un programa de posdoctorado en el campo de los nanomateriales, la escala de sueldos aplicada a las horas dedicadas al proyecto se elevaba al triple de la existente en el mercado. Esta práctica es conforme a las normas nacionales de subvencionabilidad, que permiten topes salariales distintos para las personas que trabajan en proyectos de la UE, y las que trabajan en proyectos nacionales o proyectos financiados con recursos propios. A raíz de una auditoría de la Comisión y de una de nuestras fiscalizaciones realizada en 2012 ⁽⁶³⁾, los topes salariales para las personas que trabajan en proyectos de la UE se redujeron, pero seguían siendo demasiado altos. En julio de 2014 se realizó un segundo ajuste.

Se detectaron hechos similares en otros proyectos del FSE en Rumanía e Italia.

Recuadro 6.10 — Ejemplo de normas nacionales de subvencionabilidad contrarias al principio de buena gestión financiera

La situación salarial en los proyectos financiados por el FSE en Rumanía fue uno de los problemas identificados por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión con ocasión de una auditoría realizada en 2012. A este programa operativo se le ha aplicado de forma sistemática una corrección financiera a tanto alzado del 25 %. Como consecuencia de ello, la autoridad de gestión afectada encargó un estudio sobre la estructura de costes y la masa salarial que pudiera servir de base para la determinación de los niveles salariales máximos aplicables a los futuros proyectos.

La Comisión planteó a dicha autoridad de gestión otras recomendaciones relativas a los parámetros que deben utilizarse para establecer los topes salariales en los proyectos financiados por el FSE, dado que los actuales siguen considerándose demasiado elevados.

⁽⁶³⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 6.23 y recuadro 6.4.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Política Regional y Urbana	161	168
Política de Empleo y Asuntos Sociales	170	175
Total de operaciones de Cohesión económica, social y territorial	331	343
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error: Política Regional y Urbana	6,1 %	7,0 %
Nivel estimado de error: Política de Empleo y Asuntos Sociales	3,7 %	3,1 %
Nivel estimado de error: Cohesión económica, social y territorial	5,7 %	5,9 %
Límite superior de error (LSE)	8,2 %	
Límite inferior de error (LIE)	3,1 %	

Los límites inferior y superior de error para política regional y urbana son: 3,0 y 9,2 %, respectivamente

Los límites inferior y superior de error para política de empleo y asuntos sociales son: 1,9 y 5,6 %, respectivamente

⁽¹⁾ Las cifras correspondientes a 2013 se han vuelto a calcular para que coincidan con la estructura del Informe Anual relativo al ejercicio 2014 y posibilitar así la comparación entre los dos años. En el **gráfico 1.3** del capítulo 1 se expone cómo se han reclasificado los resultados de 2013 conforme a la estructura del informe anual de 2014. El porcentaje de error estimado de 2013 se calculó de acuerdo con el método de cuantificación de errores aplicable en el momento de la fiscalización. En el **cuadro 1.1** y el **gráfico 1.3** se presentan los resultados de auditoría de 2013 para tener en cuenta el enfoque actualizado de la cuantificación de estos errores (véase el apartado 1.13).

ANEXO 6.2

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

E = DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; R = DG Política Regional y Urbana; X = Evaluación común a ambas DG

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Plenamente aplicada	Aplicada		No aplicada	No aplicable	Pruebas insuficientes	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2012	Recomendación 1 (recomendación 2 del capítulo 6 y recomendación 3 del capítulo 5 de 2011): resuelva las deficiencias de los «controles de primer nivel» llevados a cabo por las autoridades de gestión y los organismos intermedios del FEDER y el FC, a través de material orientativo específico y, cuando proceda, de medidas de formación.	E	R ⁽¹⁾					
	Recomendación 2 (recomendación 1 de 2011): con arreglo a la experiencia obtenida en el período de programación 2007-2013, evalúe la aplicación de las normas nacionales de subvencionabilidad para determinar qué aspectos pueden simplificarse aún más y eliminar reglas innecesariamente complejas (sobrerregulación).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Capítulo 5, recomendación 3 : defina unas normas claras y proporcione orientaciones sólidas sobre el modo de evaluar la subvencionabilidad de los proyectos y calcular la cofinanciación de los proyectos generadores de ingresos del FEDER y del FC en el período de programación 2014-2020.		R ⁽⁴⁾					
	Capítulo 6, recomendación 3 : promueva el uso generalizado de las opciones de costes simplificadas para reducir el riesgo de error en las declaraciones de costes y la carga administrativa de los beneficiarios. Los porcentajes a tanto alzado para estas opciones tendrían que ser aprobados o validados de antemano sistemáticamente por la Comisión para garantizar que se ajustan a las exigencias de la normativa (cálculo justo, equitativo y verificable).		E					
	Recomendación 4 : continúe velando por mejorar el trabajo realizado por las autoridades de auditoría, así como la calidad y fiabilidad de la información facilitada en los informes de control anuales y las opiniones de auditoría.		X ⁽⁵⁾					

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Plenamente aplicada	Aplicada		No aplicada	No aplicable	Pruebas insuficientes	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
Las recomendaciones emitidas en el contexto del Informe Anual relativo al ejercicio 2011 que son sustancialmente similares a las emitidas en 2012 se han analizado conjuntamente.								
2011	Capítulo 6, recomendación 3 : inste a las autoridades nacionales a aplicar con rigor los mecanismos de corrección antes de la certificación del gasto a la Comisión (2008). Siempre que se identifiquen deficiencias significativas en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la Comisión debería interrumpir o suspender los pagos hasta que el Estado miembro tome medidas correctoras y efectúe correcciones financieras en caso necesario.	X						
	Recomendación 4 : facilite orientaciones adicionales a las autoridades de auditoría para el actual período de programación, en particular sobre muestreo y el alcance de las verificaciones que se hayan de efectuar en las auditorías de proyectos y en el control de calidad; inste a las autoridades de auditoría a realizar auditorías de sistemas específicas de los «controles de primer nivel» efectuadas por las autoridades de gestión y los organismos intermedios.		X ⁽⁵⁾					
	Capítulo 6, recomendación 5 : verifique rigurosamente la exactitud y la integridad de la información presentada por las autoridades de auditoría en sus informes de control anuales y en sus opiniones de auditoría. La verificación de la Comisión debe tener en cuenta toda la información disponible sobre las auditorías de sistemas y auditorías de operaciones llevadas a cabo por las autoridades de auditoría.		E					
	Capítulo 6, recomendación 6 : fomente la utilización por los Estados miembros de las opciones de costes simplificados permitidos en la reglamentación para reducir el margen de error.	E						
	Capítulo 5, recomendación 1 : aumente la eficacia de los sistemas de sanción incrementando el impacto de las correcciones financieras y reduciendo la posibilidad de sustituir los gastos no subvencionables con otros gastos, como propone la Comisión en el ámbito de Cohesión para el próximo período de programación. Debería presumirse que cualquier irregularidad detectada con posterioridad a la presentación de las cuentas anuales dará lugar a una corrección financiera neta.	R						

CAPÍTULO 7

«Recursos naturales»

ÍNDICE

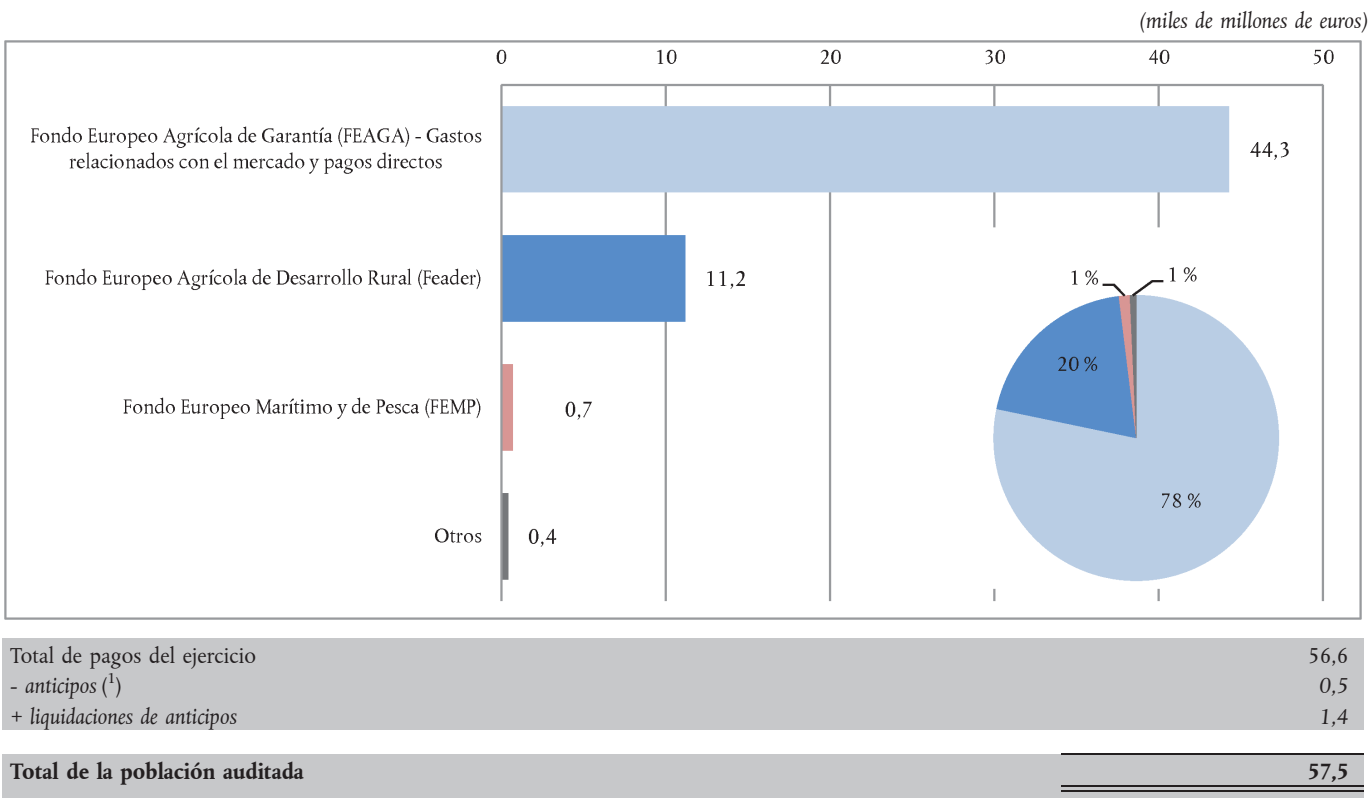
	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.14
Características específicas de la rúbrica del MFP	7.3-7.13
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.14
Parte 1: Nuestras observaciones sobre la regularidad	7.15-7.78
Regularidad de las operaciones	7.15-7.34
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	7.35-7.73
Conclusión y recomendaciones	7.74-7.78
Parte 2: Cuestiones relacionadas con el rendimiento en el desarrollo rural	7.79-7.89
Evaluación del rendimiento de los proyectos	7.79-7.88
Conclusión	7.89
 Anexo 7.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Recursos naturales»	
Anexo 7.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Recursos naturales»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone nuestras constataciones sobre «Recursos naturales» y presenta por separado los resultados de la verificación del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y de otros gastos («Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca») de la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP). El **gráfico 7.1** presenta información clave sobre la composición de esta rúbrica del MFP.

Gráfico 7.1 — Rúbrica 2 del MFP — «Recursos naturales»



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2014.

7.2. Además de nuestras constataciones sobre regularidad en apoyo de las observaciones específicas, el presente capítulo ofrece en una sección aparte los resultados obtenidos respecto a algunas cuestiones relacionadas con el rendimiento en una muestra de proyectos de desarrollo rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de la rúbrica del MFP*Política agrícola común*

7.3. La política agrícola común (PAC) pretende ⁽¹⁾ aumentar la productividad agrícola, garantizar un nivel de vida justo a la comunidad agrícola, estabilizar mercados, velar por la disponibilidad de suministros y garantizar que los suministros lleguen a los consumidores a precios razonables.

7.4. La PAC se ejecuta mediante la modalidad de gestión compartida por la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural y los Estados miembros a través de dos fondos ⁽²⁾: el FEAGA, que financia enteramente las ayudas directas y las medidas de mercado de la UE ⁽³⁾ y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), que cofinancia programas de desarrollo rural conjuntamente con los Estados miembros.

7.5. Las principales medidas financiadas por el FEAGA son:

- Las ayudas directas del «régimen de pago único» (RPU), que representaron 30 800 millones de euros en 2014 y que prevén una ayuda a la renta disociada ⁽⁴⁾ basada en «derechos», cada uno de los cuales se activa con una hectárea de tierra admisible.
- Las ayudas directas del «régimen de pago único por superficie» (RPUS), que representaron 7 400 millones de euros en 2014. Se trata de una ayuda a la renta disociada simplificada para los agricultores de diez de los Estados miembros ⁽⁵⁾ que se adhirieron a la UE en 2004 y en 2007, y que establece el pago del mismo importe por hectárea admisible de tierra agrícola.
- Otros regímenes de ayudas directas, 3 500 millones de euros en 2014, que prevén principalmente pagos no disociados ⁽⁶⁾ relacionados con determinados tipos de producción agrícola.
- Intervenciones en los mercados agrícolas, 2 500 millones de euros en 2014, que abarcan, en particular, el apoyo específico a los sectores vinícola y de frutas y verduras, y medidas específicas para las regiones ultraperiféricas.

⁽¹⁾ Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽³⁾ Excepto determinadas medidas, como las medidas de promoción y el programa «fruta en las escuelas», que son objeto de cofinanciación.

⁽⁴⁾ Los pagos disociados se conceden para la tierra agrícola subvencionable independientemente de que se utilicen o no para la producción.

⁽⁵⁾ Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

⁽⁶⁾ Los pagos de ayudas no disociados se calculan basándose en el número de animales criados (por ejemplo, vacas nodrizas, ovejas y cabras) o en el número de hectáreas cultivadas con un producto específico (por ejemplo, algodón, arroz, remolacha azucarera, etc.).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.6. El Feader cofinancia el gasto de desarrollo rural desembolsado mediante los programas correspondientes de los Estados miembros, que abarca 46 medidas ⁽⁷⁾, unas relacionadas con la superficie ⁽⁸⁾ y otras, no ⁽⁹⁾. En 2014 el desarrollo rural representaba 11 186 millones de euros de gastos.

7.7. En todos los regímenes de ayudas directas del FEAGA y todas las medidas de este fondo relacionadas con la superficie ⁽¹⁰⁾, los beneficiarios tienen la obligación de cumplir los requisitos de condicionalidad, que se refieren a la protección del medio ambiente, a la salud pública, animal y vegetal, al bienestar animal (requisitos legales de gestión) y al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales. La ayuda a los agricultores se reduce si no cumplen estas obligaciones ⁽¹¹⁾ [véase asimismo el apartado 7.14, letra b)].

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.7. La condicionalidad es un mecanismo de sanción por el que se penaliza a los agricultores que no respetan una serie de normas que emanan, en general, de políticas diferentes de la PAC y que se aplican a los ciudadanos de la UE con independencia de la PAC. El cumplimiento de las obligaciones de condicionalidad no constituye un criterio de subvencionabilidad para ninguna ayuda de la PAC y, por consiguiente, los controles de estos requisitos no afectan a la legalidad ni a la regularidad de las operaciones subyacentes. Estos principios están en vigor desde el comienzo del régimen de pago único en 2005. El hecho de que la condicionalidad no afecta a la subvencionabilidad de los pagos ha sido confirmado expresamente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto T-588/10) y, además, se ha aclarado en el artículo 97, apartado 4, del Reglamento (UE) n° 1306/2013, para el año de solicitud 2015 y los años siguientes.

Por ello, la Comisión reitera su opinión de que las reducciones impuestas por el incumplimiento de los requisitos de condicionalidad no deberían tenerse en cuenta para calcular las tasas de error de la PAC.

⁽⁷⁾ Las medidas se enumeran en el apartado 7 bis del anexo II del Reglamento (CE) n° 1974/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DO L 368 de 23.12.2006, p. 15).

⁽⁸⁾ Las medidas relacionadas con la superficie son aquellas en las que el pago está vinculado al número de hectáreas, como los pagos agroambientales y los pagos compensatorios a agricultores en zonas con desventajas naturales.

⁽⁹⁾ Las medidas no relacionadas con la superficie suelen ser las medidas de inversión, como modernización de las explotaciones agrícolas y establecimiento de servicios básicos para la economía y la población rural.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo, de 19 de enero de 2009, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa a los agricultores en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007 y se deroga el Reglamento (CE) n° 1782/2003 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

⁽¹¹⁾ De acuerdo con los artículos 66 y 67 del Reglamento n° 796/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 141 de 30.4.2004, p. 18), el nivel de reducción por el incumplimiento de los requisitos de condicionalidad y de mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales puede variar entre el 1 % y el 5 % en caso de negligencia y puede llevar, en caso de incumplimiento intencionado, a la denegación total de la ayuda. Los importes resultantes de las reducciones de las ayudas se retienen del pago de las mismas y se abonan al presupuesto de la UE como ingresos afectados agrícolas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.8. El gasto de ambos fondos se canaliza a través de unos ochenta organismos pagadores, que se encargan de verificar la admisibilidad de las solicitudes de ayuda y de desembolsar los pagos a los beneficiarios. Las cuentas y registros de los pagos de los organismos pagadores son inspeccionados por entidades de auditoría independientes (organismos de certificación) que presentan certificados e informes anuales a la Comisión.

7.9. Los principales riesgos para la regularidad de las ayudas directas consisten en que se terminen abonando sin que la superficie o el beneficiario sean admisibles, o haya más de un beneficiario por la misma parcela, en que los derechos se calculen incorrectamente, y en que se paguen primas por animales inexistentes. En cuanto a las intervenciones en los mercados agrícolas, los principales riesgos para la regularidad consisten en que las ayudas se concedan a solicitantes no admisibles o para sufragar gastos o productos no subvencionables o declarados por un importe excesivo.

7.10. El principal riesgo para el desarrollo rural es que el gasto no sea subvencionable por incumplimiento de las normas y de las condiciones de subvencionabilidad, a menudo complejas.

7.10. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que ciertas áreas del gasto en desarrollo rural se rigen por normas complejas y condiciones de subvencionabilidad. La Comisión opina que se trata de una consecuencia de los ambiciosos objetivos de la política de desarrollo rural y explica por qué esta política es tan proclive a los errores.

El marco jurídico de la PAC para el período de programación 2014-2020 incluye disposiciones relativas tanto a la simplificación como a la introducción de medidas preventivas (por ejemplo, análisis previo de los programas de desarrollo rural, suspensiones e interrupción de los pagos).

La Comisión se ha comprometido a simplificar las normas de la PAC y va a insistir en que se simplifiquen las normas nacionales de los Estados miembros sin poner en peligro la buena gestión financiera.

Política de medio ambiente y política pesquera común (PPC)

7.11. La política de medio ambiente de la Unión está concebida para contribuir a proteger y mejorar la calidad medioambiental, la vida de los ciudadanos y la utilización racional de los recursos naturales. La DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima ejecutan los gastos en este ámbito de forma centralizada. El más importante es el programa de medio ambiente LIFE⁽¹²⁾, que cofinancia en los Estados miembros proyectos relativos a la naturaleza y a la biodiversidad, a la política y gobernanza medioambiental y a la información y comunicación (221 millones de euros de gasto en 2014).

⁽¹²⁾ Reglamento (UE) n° 1293/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 614/2007 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 185).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.12. La política pesquera común persigue objetivos similares a los de la política agrícola común (véase el apartado 7.2). El Fondo Europeo de Pesca (FEP) ⁽¹³⁾, gestionado por la DG de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión y por los Estados miembros en régimen de gestión compartida, es el principal instrumento de ejecución de la política pesquera común (569 millones de euros de gasto en 2014).

7.13. El principal riesgo para las políticas de medio ambiente y pesquera es que las ayudas sirvan para financiar gastos no subvencionables o declarados por un importe excesivo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.14. Nuestro enfoque y metodología generales de auditoría se describen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En la fiscalización de recursos naturales cabe destacar lo siguiente:

- a) En las dos series de observaciones específicas, la auditoría consistió en un examen de una muestra compuesta por 183 operaciones del FEAGA y 176 operaciones de «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca» respectivamente, según se expone en el **anexo 1.1**, apartado 7. Cada una de estas muestras se constituyó para que fuera representativa del conjunto de operaciones de las dos series de observaciones específicas. En 2014 la muestra del FEAGA estaba compuesta por operaciones de diecisiete Estados miembros ⁽¹⁴⁾. La muestra de la segunda serie de observaciones específicas estaba compuesta por 162 operaciones de desarrollo rural y 14 operaciones de medio ambiente, acción por el clima y pesca en dieciocho Estados miembros ⁽¹⁵⁾.

7.14.

⁽¹³⁾ Reglamento (CE) n° 27/2006 del Consejo, de 27 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Pesca (DO L 1 de 15.8.2006, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemania (Baviera, Brandemburgo Baja Sajonia, Schleswig Holstein y Renania Palatinado), Estonia, Irlanda, Grecia, España (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura e Islas Canarias), Francia, Italia (Lombardía y AGEA), Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido (Inglaterra y Gales).

⁽¹⁵⁾ Bulgaria, República Checa, Alemania (Mecklemburgo y Pomerania Occidental, Renania Palatinado y Sajonia-Anhalt), Grecia, España (Galicia y Castilla-La Mancha), Francia, Italia (Apulia, Umbria y Véneto), Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Suecia y Reino Unido (Inglaterra y Gales). La muestra también incluía tres operaciones en régimen de gestión directa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) Centramos nuestras verificaciones de la condicionalidad en el cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales⁽¹⁶⁾ y en una selección de requisitos legales de gestión⁽¹⁷⁾ de las que se pudieron obtener pruebas y llegar a una conclusión en el momento de las visitas de control⁽¹⁸⁾ (véase asimismo el apartado 1.15).
- c) Para valorar los sistemas del FEAGA⁽¹⁹⁾, tomamos en cuenta el sistema integrado de gestión y control (SIGC) de Croacia, las medidas correctoras adoptadas en respuesta a insuficiencias graves de los sistemas que habíamos señalado en anteriores informes anuales respecto de seis Estados miembros⁽²⁰⁾ y el trabajo desarrollado para reforzar el procedimiento de garantía⁽²¹⁾ en Grecia. Asimismo examinamos 14 auditorías de cumplimiento de la Comisión.
- d) Por lo que se refiere al desarrollo rural, examinamos 12 auditorías de cumplimiento de la Comisión y repetimos sus controles además de verificar los principales controles sobre el terreno realizados en 5 de dichas auditorías⁽²²⁾. En cuanto a los demás ámbitos políticos, examinamos los sistemas del Fondo Europeo de Pesca en Italia y de la DG Medio Ambiente.
- e) Para evaluar la base de las decisiones de liquidación de la Comisión, analizamos el trabajo de auditoría de la liquidación de cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural (relativo al FEAGA y al Feader).
- f) Hicimos un análisis de los informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Medio Ambiente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) La Comisión acoge con satisfacción el cambio de enfoque anunciado por el Tribunal de Cuentas para 2015 en adelante y subraya la importancia de examinar el nivel estimado de errores, con independencia de la condicionalidad.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 7.7, 7.22 y 7.33.

⁽¹⁶⁾ Lucha contra la invasión de vegetación no deseada, consolidación de terrazas agrícolas, mantenimiento de olivares, cumplimiento de la densidad mínima del ganado u obligaciones de siega.

⁽¹⁷⁾ Relativos a los requisitos legales de gestión 4 (Directiva sobre nitratos) y 6 a 8 (sobre la identificación y registro de animales).

⁽¹⁸⁾ Las obligaciones de condicionalidad son exigencias legales sustantivas que deben cumplir todos los receptores de ayudas directas de la UE. Se trata de condiciones básicas y, en muchos casos, las únicas condiciones requeridas para justificar el pago íntegro de las ayudas directas, lo que explica que hayamos decidido considerar su incumplimiento como error.

⁽¹⁹⁾ La selección de los Estados miembros y sistemas auditados estaba basada en riesgos, y, por tanto, los resultados no son representativos de la UE en su conjunto.

⁽²⁰⁾ Bulgaria, Grecia, España (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura), Italia (Lombardía), Portugal y Rumanía.

⁽²¹⁾ Véase el apartado 7.44.

⁽²²⁾ Irlanda, Italia (Campania), Portugal, Rumanía y Suecia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

PARTE 1: NUESTRAS OBSERVACIONES SOBRE LA REGULARIDAD**Regularidad de las operaciones**

7.15. En el **anexo 7.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones de «Recursos naturales» en conjunto y de las dos series de observaciones específicas (FEAGA y «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca»). De las 359 operaciones de este tipo examinadas, 177 (el 49 %) contenían errores. Basándonos en los 129 errores que hemos cuantificado, estimamos que el porcentaje de error del conjunto de «Recursos naturales» es del 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16. En el **gráfico 7.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a nuestro cálculo del nivel estimado de error global para 2014.

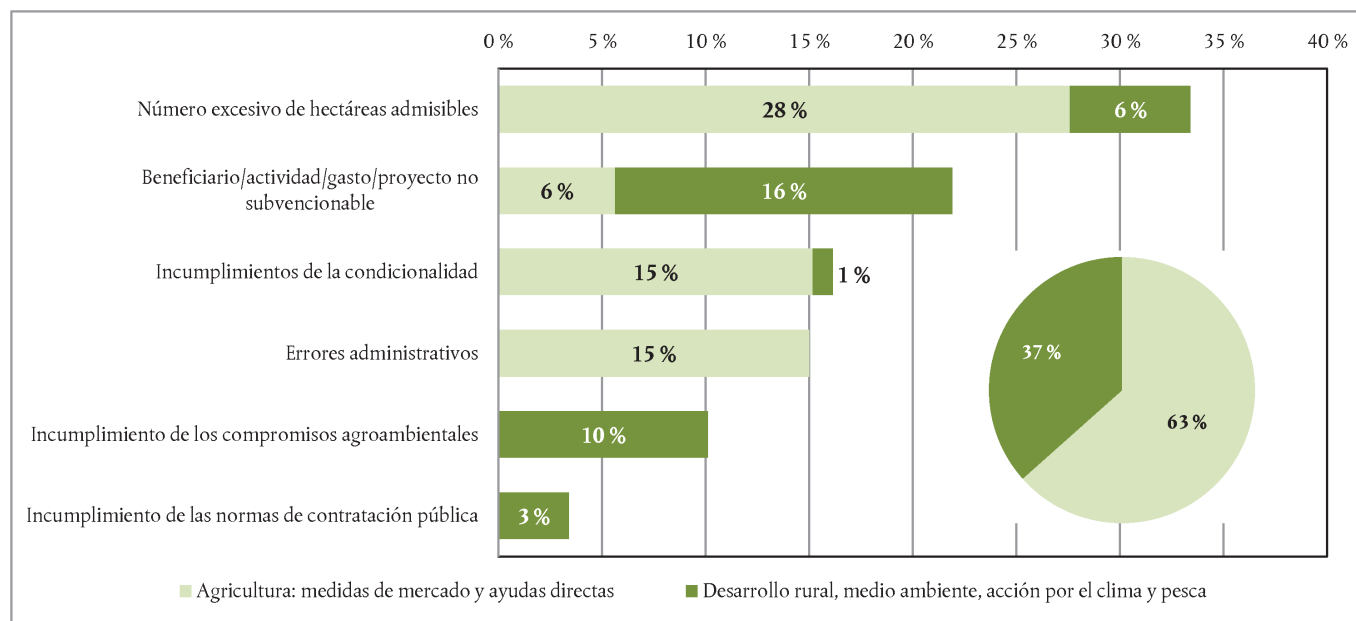
7.15. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal, menor que el del año pasado.

La Comisión es de la opinión de que las correcciones financieras netas, que son el resultado tanto de los procedimientos plurianuales de auditoría de conformidad como de las recuperaciones de beneficiarios reembolsadas al presupuesto de la UE, representan una capacidad correctiva que debe tenerse en cuenta en la evaluación completa del sistema general de control interno. La Comisión constata, asimismo, que, tal como se indicó en el informe anual de actividad (IAA) de 2014 de la Dirección General (DG) de Agricultura y Desarrollo Rural, su capacidad correctiva ascendió en 2014 a 863,5 millones de euros (1,55 % del gasto total de la PAC) (véanse los apartados 7.70 y 7.71 del informe del Tribunal).

La Comisión considera que el incumplimiento de las obligaciones en materia de condicionalidad (0,6 puntos porcentuales) no debería tenerse en cuenta al estimar el nivel de errores (véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.7). Sin la condicionalidad, la tasa de error más probable es del 3 %.

⁽²³⁾ Calculamos nuestro porcentaje de error estimado a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada es la mejor estimación. Estimamos, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 2,7 % y el 4,6 % (límites inferior y superior de error respectivamente),

⁽²⁴⁾ Los errores de conformidad tuvieron una incidencia en el mismo de 0,6 puntos porcentuales.

Gráfico 7.2 — Contribución al porcentaje estimado de error por tipo de error — «Recursos naturales»

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.17. La naturaleza y el patrón de los errores difieren considerablemente entre las dos series de observaciones específicas, por lo que cada una de ellas se aborda separadamente en los apartados siguientes.

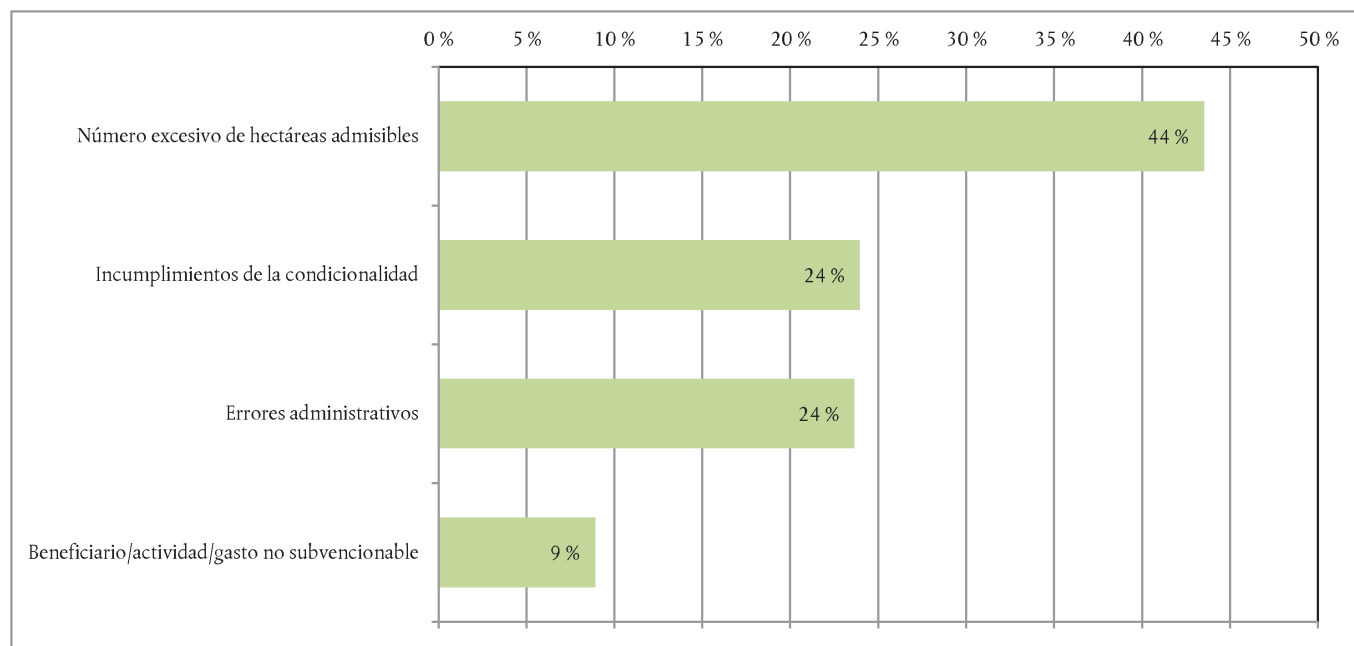
FEAGA: medidas de mercado y ayudas directas

7.18. De las 183 operaciones del FEAGA fiscalizadas, contenían errores 93 (el 51 %). Basándonos en los 88 errores que hemos cuantificado, estimamos que el porcentaje de error es del 2,9 %.

7.19. En el **gráfico 7.3** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a nuestro cálculo del nivel de error estimado del FEAGA correspondiente a 2014.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.18. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal, menor que el del año pasado. Sin la condicionalidad, que representa 0,7 puntos porcentuales, la tasa de error más probable en el caso del FEAGA es del 2,2 %.

Gráfico 7.3 — Contribución al porcentaje total estimado de error por tipo de error — FEAGA

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.20. En 26 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽²⁵⁾ para haber evitado, detectado y corregido los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiera utilizado para corregir los errores, el error más probable estimado para esta serie de observaciones específicas habría sido inferior en 0,6 puntos porcentuales. Además, constatamos que, en 34 casos, los errores detectados eran atribuibles a las autoridades nacionales. Estos errores contribuyeron con 0,7 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.20. La Comisión agradece la valoración que hace el Tribunal del papel de los Estados miembros y opina que los Estados miembros deberían haber hecho más para reducir los errores. La Comisión sigue trabajando con los Estados miembros para reducir los errores.

⁽²⁵⁾ Basada en la documentación justificativa, en los controles cruzados ordinarios y en los controles obligatorios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.21. Los errores de exceso de declaración de hectáreas admisibles no se concentraban en determinados Estados miembros en particular, sino que se habían producido en 12 de los 17 Estados miembros visitados en nuestras auditorías durante 2014. La mitad de estos errores no sobrepasaba el 2 % y tuvo por tanto una incidencia reducida en el porcentaje estimado de error global. Al igual que en años anteriores, los errores más importantes de esta categoría correspondían a pagos por tierras no subvencionables declaradas como pastos permanentes admisibles (véase el recuadro 7.1). En el recuadro 7.1 se ofrece asimismo un ejemplo de error por sobrevaloración de tierra cultivable subvencionable.

Recuadro 7.1 — Ejemplos de pagos por tierras subvencionables, pero cuya extensión ha sido sobrevalorada
Pastos permanentes

En Grecia, 2 de los 12 beneficiarios examinados recibieron ayuda del RPU por parcelas de tierra que en su declaración figuraban como pastos permanentes pero que estaban densamente cubiertas de arbustos, matorrales, bosques y rocas, por lo cual tendrían que haber quedado excluidas total o parcialmente de las ayudas de la UE. Estos errores se deben a que las superficies subvencionables de estas parcelas estaban sobrevaloradas en el sistema de identificación de parcelas agrarias (SIP) griego (véanse asimismo el recuadro 7.8 y el apartado 7.43). Las autoridades griegas reevaluaron la subvencionabilidad de las parcelas y detectaron los correspondientes pagos excesivos de estos casos, pero no iniciaron procedimientos de recuperación en los mismos. En uno de los dos casos hallamos que las superficies subvencionables registradas en el SIP después de la reevaluación seguían siendo excesivas.

También se hallaron casos de pago de la ayuda a la superficie a parcelas cubiertas parcialmente con vegetación no subvencionable en la República Checa, España, Francia, Polonia y Eslovaquia.

Tierra cultivable

En España (Castilla-La Mancha) se abonó una ayuda del RPU por una parcela declarada y registrada en el SIP como tierra cultivable cuando en realidad era una pista de motocross.

También se hallaron casos de exceso de declaración de tierras cultivables subvencionables en la República Checa, Alemania (Renania-Palatinado y Schleswig-Holstein), España (Andalucía y Aragón), Francia, Italia (Lombardía), Polonia, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido (Inglaterra).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.21. La Comisión es consciente de las deficiencias relativas a los pastos permanentes. Hay planes de acción en curso en diferentes países, cuya eficacia reconoce el Tribunal en el recuadro 7.7.

Recuadro 7.1 — Ejemplos de pagos a tierras subvencionables sobrevaloradas

La Comisión ya había detectado deficiencias similares en España y en Grecia, así que se aseguró de que se abordaran mediante planes de acción que condujeron a importantes mejoras.

En Grecia, el plan de acción estaba destinado a sacar del SIP las parcelas no subvencionables. Las autoridades griegas ejecutaron este plan, que tuvo como consecuencia la reducción de la superficie de pastos permanentes registrada en el SIP griego de 3,6 millones de hectáreas en 2012 a 1,5 millones de hectáreas en octubre de 2014 (véase el recuadro 7.8).

Además de corregir el SIP, las autoridades griegas han identificado las cantidades percibidas de forma indebida.

La Comisión ya ha adoptado las correcciones financieras aplicables a los importes no recuperados por las autoridades griegas en los ejercicios 2010, 2011 y 2012. Respecto de los ejercicios 2013 y 2014, se espera que el procedimiento de conformidad esté terminado para finales de 2015.

La Comisión ha auditado a los Estados miembros citados. No se detectaron deficiencias importantes en Polonia ni en la República Checa. Cuando procede, se hace un seguimiento de las deficiencias encontradas en el sistema de control de la condicionalidad mediante el procedimiento de liquidación de conformidad, que tiene como resultado correcciones financieras netas, lo cual garantiza una cobertura adecuada del riesgo para el presupuesto de la UE.

Las autoridades nacionales lo habían detectado en febrero de 2014, al actualizar sus SIP con las últimas ortoimágenes disponibles (2012). El pago, sin embargo, se había abonado en diciembre de 2013, antes de realizar esta actualización. En noviembre de 2014 se inició un procedimiento de recuperación para los años en cuestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.22. Al examinar una serie de obligaciones de condicionalidad [véase el apartado 7.14, letra b)], observamos incumplimientos en 46 de los 170 pagos sujetos a estas obligaciones. La frecuencia de errores de condicionalidad (27 %) es congruente con la frecuencia comunicada por los Estados miembros en sus estadísticas de control. Los errores de condicionalidad tuvieron una incidencia en el nivel estimado de error que se expone en el apartado 7.18 de 0,7 puntos porcentuales. En el recuadro 7.2 se presentan ejemplos de errores de condicionalidad.

Recuadro 7.2 — Ejemplo de errores de condicionalidad

La legislación europea sobre condicionalidad requiere que los desplazamientos, nacimientos y muertes de animales se comuniquen a la base de datos nacional de animales en un plazo de siete días. Este requisito es importante porque reduce el riesgo de propagación de enfermedades al controlar los desplazamientos de los animales y aumentar su trazabilidad. Con el fin de reducir la contaminación de las aguas, otro requisito establece que no puede sobrepasarse el límite máximo de 170 kg de nitratos de origen animal por hectárea en zonas vulnerables a los nitratos.

En Italia (Lombardía) un beneficiario notificó 370 desplazamientos/nacimientos de animales, de los cuales 291 fueron notificados con retraso, y además sobrepasó el límite de 170 kg de nitratos por hectárea en casi el 200 %, mientras que otro beneficiario cursó con retraso 237 notificaciones de desplazamiento de animales, de un total de 627, y sobrepasó en un 380 % el límite máximo de nitratos.

Se hallaron otros casos de retraso en la notificación de desplazamiento de animales en Bélgica, Dinamarca, Alemania (Baviera), Estonia, España (Islas Canarias), Francia, Hungría, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia y Reino Unido (Gales).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.22. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 7.7 y 7.14, letra b).

Recuadro 7.2 — Ejemplos de errores de condicionalidad

La Comisión lleva a cabo auditorías sobre la condicionalidad en los Estados miembros, y en muchos de ellos ha observado deficiencias en el control de las obligaciones de notificación o la aplicación de sanciones y, en general, en relación con la identificación y el registro de animales. Cuando se detecta un incumplimiento sistémico, la Comisión siempre realiza un seguimiento a través del procedimiento de liquidación de conformidad. En cuanto a los problemas detectados en la identificación y el registro de animales, la Comisión está de acuerdo con la observación del Tribunal y presta una atención especial a estos requisitos durante sus auditorías de condicionalidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.23. En una serie de casos detectamos también errores en el modo en que las autoridades nacionales tramitaban las solicitudes de ayuda. El error más frecuente de esta categoría era el rebasamiento del límite de los derechos del RPU en Francia. Aunque ya comunicamos este error sistemático en los informes anuales relativos a los ejercicios 2011, 2012 y 2013 ⁽²⁶⁾, observamos que seguía produciéndose en 2014 ⁽²⁷⁾. Sin embargo, la Comisión adoptó una decisión de conformidad para excluir parte de este gasto de la financiación de la UE en los ejercicios 2011 y 2012.

7.24. Hallamos dos casos en los que el beneficiario o el gasto no reunían los requisitos para optar a las ayudas europeas (véase el recuadro 7.3).

Recuadro 7.3 — Ejemplo de pago de gastos no subvencionables

En Francia, se concedió una ayuda de la UE en virtud del programa de apoyo al sector vinícola para modernizar unas instalaciones de almacenamiento de vino. Una parte de la ayuda sirvió para reembolsar los gastos de desmantelamiento y retirada del viejo material, que no eran subvencionables por la UE.

En Polonia se encontró un caso de pago de ayuda a un beneficiario no subvencionable.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.23. En el marco de este procedimiento de liquidación de conformidad, la Comisión ha evaluado en detalle el riesgo para el fondo. Ya se ha cubierto con las correcciones financieras netas para los años de solicitud 2011 y 2012 y hay en curso procedimientos de liquidación de conformidad para el resto de años de solicitud afectados.

El plan de acción introducido tiene como objetivo la total solución de la situación en el año de solicitud 2014, que es objeto de la atenta supervisión de la Comisión.

⁽²⁶⁾ Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, ejemplo 3.2; el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, recuadro 3.1 y el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, recuadro 3.5.

⁽²⁷⁾ Las autoridades francesas comenzaron a adoptar medidas correctoras en 2013 para corregir el valor de los derechos a partir del ejercicio 2015 (campaña 2014).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

«Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca»

7.25. De las 176 operaciones de «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca» examinadas, 84 (el 48 %) contenían errores. Basándonos en los 41 errores que hemos cuantificado, estimamos el nivel estimado de error en el 6,2 %.

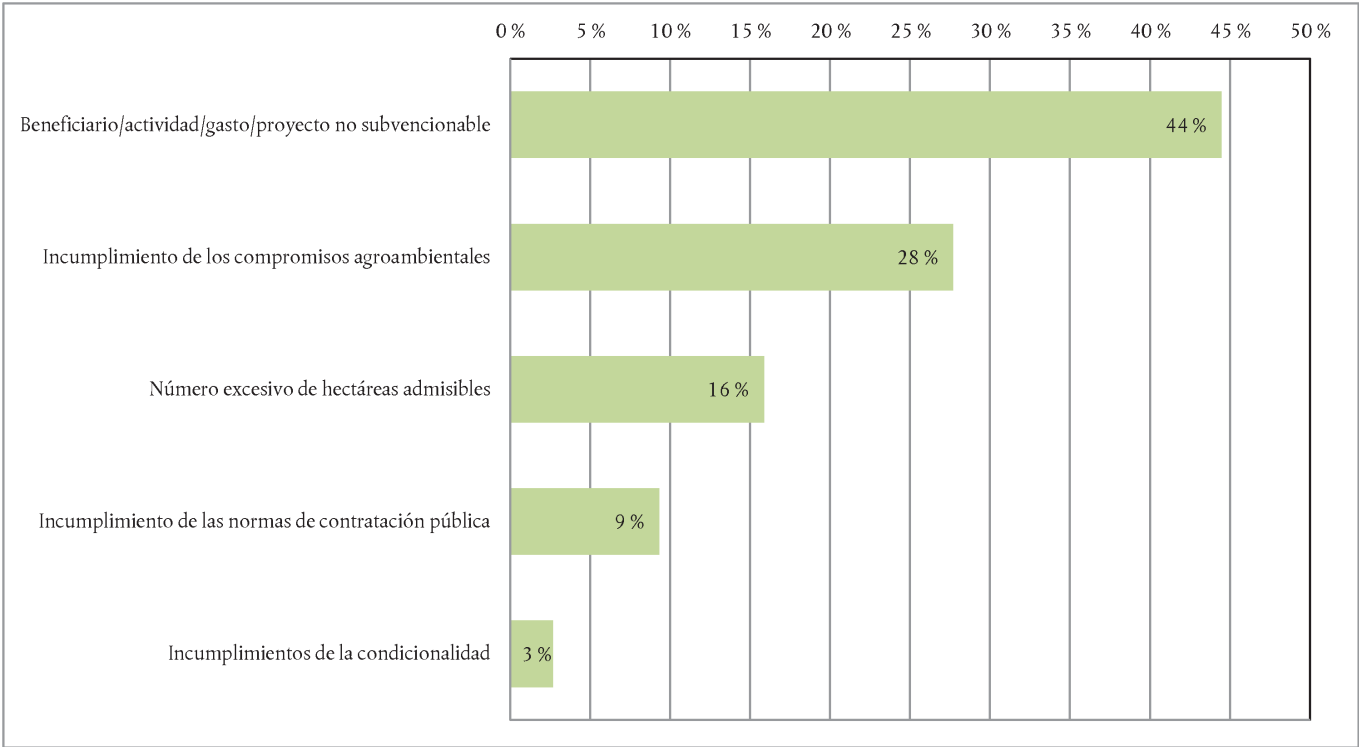
7.26. En el **gráfico 7.4** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a nuestra estimación del porcentaje de error más probable en «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca» para 2014.

7.25. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal, menor que el del año pasado.

Sin la condicionalidad, la tasa de error más probable en el caso del «desarrollo rural, medio ambiente, lucha contra el cambio climático y pesca» es del 6 %.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.18.

Gráfico 7.4 — Contribución al nivel de error estimado por tipo de error — «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.27. De las 162 operaciones de desarrollo rural, 71 estaban relacionadas con la superficie y 91 no lo estaban. De estas 162 operaciones, 79 (el 49 %) contenían errores. De las 14 operaciones incluidas en la muestra correspondientes a medio ambiente, acción por el clima y pesca, contenían 5 errores (36 %), 3 de los cuales cuantificables.

7.28. En 15 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽²⁸⁾ para haber evitado, detectado y corregido los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiera utilizado para corregir los errores, el nivel estimado de error para esta serie de observaciones específicas habría sido inferior en 3,3 puntos porcentuales. Además, constatamos que, en 3 casos, el error que había detectado era atribuible a las autoridades nacionales. Estos errores contribuyeron con 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.27. La frecuencia de los errores (tanto cuantificados como sin cuantificar) detectados por el Tribunal en el ámbito del desarrollo rural ha disminuido del 57 % en 2013 al 49 % en 2014. El índice de error en el desarrollo rural también debe valorarse en función de los ambiciosos objetivos de la política de desarrollo rural.

La Comisión observa que 10 de las operaciones afectadas por errores solo atañían al incumplimiento de la condicionalidad. Por consiguiente, a juicio de la Comisión y dado que los requisitos de la condicionalidad no afectan ni a la idoneidad de los agricultores para optar a las ayudas de la PAC (primer y segundo pilares), ni a la regularidad de los pagos, la exclusión de estos errores reduce a 69 el número de operaciones afectadas por los errores (un 43 %).

El nivel inferior de errores correspondiente a las medidas relacionadas con la superficie confirma que el SIGC sigue siendo un sistema eficaz para prevenir y corregir los errores.

7.28. La Comisión es consciente de que las autoridades nacionales podrían haber detectado muchos de los errores hallados por el Tribunal. Las normas de la PAC proporcionan a los Estados miembros todos los instrumentos necesarios para mitigar la mayor parte de los riesgos de error.

A raíz de las deficiencias en los sistemas de control detectadas por la Comisión, los Estados miembros han puesto en marcha planes de acción para identificar las causas de los errores y tomar las medidas correctoras adecuadas.

⁽²⁸⁾ Basada en la documentación justificativa, en los controles cruzados ordinarios y en los controles obligatorios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.29. Se detectaron errores en las operaciones incluidas en la muestra en los dieciocho Estados miembros visitados. El nivel y los tipos de error eran muy similares a los observados en ejercicios anteriores y, al igual que en ellos, el componente predominante (54 %) del porcentaje de error estimado que se expone en el apartado 7.25 correspondía a las medidas no relacionadas con la superficie. En este contexto, publicamos un informe especial en febrero de 2015 en el que se analizaban las causas de los errores en el gasto de desarrollo rural y cómo se estaban abordando ⁽²⁹⁾.

7.30. La imposición de exigencias específicas para los proyectos de inversión contribuyen a encauzar las ayudas hacia determinadas categorías de beneficiarios, mejorando así la eficacia del gasto en desarrollo rural. Sin embargo, 14 de las 91 operaciones examinadas que no correspondían a ayudas por superficie (el 15 %) no cumplían los requisitos de subvencionabilidad. Consideramos que, en 3 de 14 casos, los beneficiarios habían creado artificialmente condiciones para eludir la aplicación de los criterios de admisibilidad. En el recuadro 7.4 se ofrecen más detalles. En «Medio ambiente, acción por el clima y pesca», dos de los tres errores cuantificables se debieron a la existencia de gastos no subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.29. Durante sus propias auditorías efectuadas en algunos Estados miembros, la Comisión constató deficiencias similares a las detectadas por el Tribunal de Cuentas. Se han impuesto correcciones financieras sustanciales a los Estados miembros afectados con vistas a proteger el presupuesto de la UE. Hay en curso procedimientos de liquidación de cuentas. Por otra parte, en los casos en que se han formulado reservas, se exige a los Estados miembros afectados que adopten medidas correctoras.

En el IAA de 2014, el Director General de la DG Agricultura y Desarrollo Rural ha expresado reservas con respecto al gasto en desarrollo rural de 16 Estados miembros (28 organismos pagadores). Dichas reservas se formularon en los casos en que se detectaron deficiencias en el sistema de gestión y control y, donde procedía, se acompañaron de una petición a los Estados miembros afectados para que pusieran remedio a través de medidas correctoras.

La Comisión agradece el análisis de causas de los errores que el Tribunal expone en su Informe Especial n° 23/2014, que confirmó en gran medida el propio análisis de la Comisión presentado ante el Parlamento Europeo y el Consejo en junio de 2013 [(SWD(2013) 244], según el cual, los ambiciosos objetivos de la política y los insuficientes sistemas de control son factores que contribuyen al nivel de errores.

La Comisión subraya que el elevado nivel de errores correspondiente a medidas que no están relacionadas con la superficie no implica, por fuerza, el uso indebido ni fraudulento de los fondos de la UE. Sucede a menudo que los objetivos de las políticas perseguidos mediante una acción concreta se logran alcanzar y que el dinero de los contribuyentes no se ha perdido.

Para el período de programación 2014-2020, todos los programas de desarrollo rural debían incluir obligatoriamente una evaluación ex ante de la verificabilidad y la controlabilidad de las medidas, realizada de forma conjunta por la autoridad de gestión y por el organismo pagador.

7.30. Según la evaluación del Tribunal, las condiciones artificiales solo se presentaban en 3 de las 91 operaciones correspondientes a medidas sin relación con la superficie sujetas a examen. Las principales deficiencias en las operaciones de inversión tienen que ver con cuestiones incompatibles con la subvencionabilidad (gasto o beneficiario).

La Comisión comparte la preocupación del Tribunal sobre las condiciones artificiales, pero desea subrayar que son difíciles de probar y solo se puede hacer siguiendo las estrictas condiciones establecidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Tras sus propias auditorías, la Comisión ha aplicado correcciones financieras netas a las medidas sin relación con la superficie y seguirá haciéndolo siempre que sea preciso. Los motivos más comunes para aplicar las correcciones financieras eran las deficiencias en los controles de los criterios de subvencionabilidad, la moderación de los costes o la aplicación de los criterios de selección. En los planes de acción para reducir la tasa de error en el desarrollo rural, se presta especial atención a las medidas correctoras en el ámbito de los requisitos de subvencionabilidad de las medidas sin relación con la superficie.

⁽²⁹⁾ Véase el Informe Especial n° 23/2014 «Errores en el gasto de desarrollo rural: ¿Cuáles son las causas, y cómo se están abordando?».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 7.4 — Errores de subvencionabilidad — Posible creación de condiciones artificiales para obtener ayudas que resultan contrarias a los objetivos de una medida de inversión

Hallamos 3 casos con indicios de elusión intencionada de normas para obtener ayudas que resulta contraria a los objetivos de la medida en cuestión (dos de modernización de explotaciones agrícolas, y uno de creación y desarrollo de empresas), que han sido transmitidos a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude para su análisis y eventual investigación. Por motivos de reserva, no es posible revelar pormenores. Ahora bien, estos casos suelen reunir las características siguientes:

- empresas bien implantadas, que no tendrían acceso a las ayudas si las solicitaran directamente, crean nuevas entidades para que encajen en el proyecto y formalmente cumplan los requisitos de subvencionabilidad y selección. Entre las condiciones cumplidas artificialmente para conseguir esta finalidad se cuentan las requeridas, por ejemplo, para crear una microempresa (menos de diez trabajadores y de dos millones de volumen de facturación o valor contable según balance) o para considerar que una explotación es propiedad de un joven agricultor (menor de cuarenta años que comienza su actividad en el sector agrícola) y es gestionada por él,
- grupos de personas (parte de la misma familia o del mismo grupo económico) crean varias entidades para obtener ayudas por encima del límite máximo permitido por las condiciones exigidas para la medida de inversión. Aunque los beneficiarios declararon que dichas entidades actuaban de modo independiente, en realidad no era así pues estaban pensadas para funcionar juntas y formaban parte efectivamente del mismo grupo económico, con el que compartían sede, personal, clientes, proveedores y fuentes de financiación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.4 — Errores de subvencionabilidad — Posible creación de condiciones artificiales para obtener ayudas que resultan contrarias a los objetivos de una medida de inversión

En la evaluación del Tribunal figuran tres casos sospechosos de crear condiciones artificiales para eludir los criterios de subvencionabilidad. Según una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Asunto C-434/12), para demostrar las «condiciones creadas artificialmente», se deben demostrar por separado tanto el elemento subjetivo como el elemento objetivo. En ese sentido, la Comisión desea subrayar que las «condiciones creadas artificialmente» implican probar la intencionalidad, es decir, el uso del engaño para obtener una ventaja injusta o ilegal.

La Comisión comparte la preocupación del Tribunal. Para demostrar las condiciones artificiales, es preciso acatar las estrictas condiciones establecidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Es de vital importancia preservar la seguridad jurídica de los beneficiarios que actúan de conformidad con la legislación aplicable. Por lo tanto, los organismos pagadores solo pueden rechazar el pago basándose en hechos probados de forma inequívoca, no solo en sospechas. Por ello, suelen invertir tiempo y esfuerzo en reunir pruebas concluyentes para, a continuación, iniciar los procedimientos de recuperación.

Sobre todo en uno de los casos denunciados por el Tribunal, el propio Estado miembro había detectado el riesgo de «condiciones creadas artificialmente» mucho antes de la auditoría del Tribunal y antes de abonar los pagos al beneficiario final, por lo que actuó con diligencia y siguió todos los trámites procedimentales precisos conforme al Derecho nacional para casos sospechosos de esta índole, incluido el de acudir a las autoridades nacionales competentes en lucha contra el fraude. Antes de desembolsar los fondos al beneficiario final, el Estado miembro había llegado a la conclusión de que no tenía pruebas suficientes para denegar el pago. Aun así, el Estado miembro continuó con el seguimiento del caso y, basándose en pruebas posteriores, ha tomado medidas para recuperar los fondos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.31. La muestra examinada abarcaba 36 operaciones de pagos agroambientales relacionados con el empleo de métodos de producción agrícola compatibles con la protección del medio ambiente, el paisaje y los recursos naturales. Constatamos que, en 6 casos (17 %), los agricultores no habían cumplido todas las condiciones de pago. En el recuadro 7.5 se presenta un ejemplo de un error de este tipo.

Recuadro 7.5 — Ejemplos de incumplimiento de compromisos agroambientales

Un beneficiario británico (Gales) se comprometió a cerrar al ganado, por razones ecológicas ⁽³⁰⁾, un prado de siega antes del 15 de mayo de cada año y mantenerlo cerrado al menos durante las diez semanas siguientes. Según pudimos constatar, no se respetó ninguno de los compromisos.

Se hallaron casos similares de incumplimiento de los requisitos agroambientales en Alemania (Renania-Palatinado), Italia (Umbria) y Reino Unido (Inglaterra).

7.32. En las 27 operaciones examinadas, los beneficiarios tenían que cumplir las normas de contratación pública, que están destinadas a garantizar que los bienes y servicios necesarios se adquieren en las condiciones más favorables, respetando tanto la igualdad de acceso a los contratos públicos como los principios de transparencia y no discriminación. Observamos que una o más de dichas normas se incumplieron en 13 casos (48 %). En el recuadro 7.6 se presenta un ejemplo de un error de este tipo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.31. La Comisión ha auditado la aplicación de medidas agroambientales en todos los Estados miembros en el período de programación 2007-2013. Se han aplicado correcciones financieras y se seguirá haciendo en lo sucesivo, cuando sea necesario. Pese a que siguen existiendo deficiencias, la calidad global de la aplicación ha mejorado durante el período considerado.

Recuadro 7.5 — Ejemplo de incumplimiento de compromisos agroambientales

La Comisión también había detectado deficiencias parecidas en algunos Estados miembros durante sus auditorías. Se han aplicado y se seguirán aplicando correcciones financieras netas, en su caso, para cubrir el riesgo para el presupuesto de la UE.

7.32. La Comisión ya ha observado deficiencias similares en el ámbito de la contratación pública. En algunos de los Estados miembros citados por el Tribunal en el recuadro 7.6, ya se han aplicado correcciones financieras netas o bien todavía hay en curso procedimientos de liquidación de conformidad, a cuyo término, si es preciso, se aplicarán correcciones financieras netas. La contratación pública también es uno de los elementos centrales de los planes de acción para el desarrollo rural.

La Comisión observa que solo se ha cuantificado uno de los errores señalados por el Tribunal.

Es más, el 19 de diciembre de 2013, la Comisión adoptó nuevas directrices para determinar las correcciones financieras que se deben aplicar a los gastos financiados en el marco de la gestión compartida en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública. De acuerdo con estas directrices, el incumplimiento de las normas en materia de contratación se debe determinar en función del principio de proporcionalidad.

Ya se ha presentado a los Estados miembros un documento orientativo sobre las irregularidades más habituales en la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

⁽³⁰⁾ Este tipo de prácticas agrícolas es beneficioso en varios aspectos para el medio ambiente, pues favorece la reimplantación de especies vegetales en declive y la diversidad del hábitat que proporcionarán alimento y refugio a la fauna silvestre.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.6 — Ejemplos de incumplimientos de las normas de contratación pública

Un organismo público polaco encargado de la gestión del agua recibió ayudas para renovar dos estaciones de bombeo. Las obras de construcción se adjudicaron a una empresa privada a través de un procedimiento de adjudicación pública. El beneficiario infringió gravemente las normas de contratación pública al restringir la igualdad de acceso y la concurrencia leal entre licitadores. La oferta seleccionada — la única recibida — no satisfacía los criterios de selección. Más aún, la oferta fue elaborada conjuntamente con la misma empresa que también preparó el pliego de condiciones técnicas y el estado de mediciones para el licitador, por lo que la empresa seleccionada tendría que haber sido excluida del procedimiento de adjudicación pública.

Se constataron casos de incumplimiento de las normas de contratación pública igualmente en Bulgaria, Alemania (Sajonia-Anhalt), Grecia, España (Castilla-La Mancha), Francia, Italia (Apulia), Países Bajos y Rumanía. Sin embargo, estos errores no se cuantificaron.

7.33. A raíz del examen de una serie de obligaciones de condicionalidad [véase el apartado 7.14, letra b)], constatamos incumplimientos en 17 (27 %) de los 64 pagos sujetos a estas obligaciones. Los errores de condicionalidad tuvieron una incidencia del nivel estimado de error que se expone en el apartado 7.25 de 0,2 puntos porcentuales.

7.34. Las autoridades nacionales tienen la obligación de verificar la moderación de los costes. Identificamos 20 proyectos de inversión en que esta verificación no había tenido lugar conforme a lo exigido. Se trata de errores, sin embargo, que no pueden cuantificarse por lo general al no poder determinarse el importe de gastos no subvencionables. En la sección «Cuestiones ligadas al rendimiento en el desarrollo rural» se ofrece más información sobre la moderación de costes (véase el apartado 7.88).

7.33. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 7.7 y 7.14, letra b).

7.34. La Comisión considera que los controles administrativos de la moderación de los costes son esenciales para garantizar la eficacia del sistema de control. Durante sus auditorías de conformidad, la Comisión también ha detectado deficiencias en la evaluación de la moderación de los costes y ha impuesto correcciones financieras a este respecto para proteger los intereses financieros de la UE.

La Comisión desea señalar que, durante el próximo período de programación 2014-2020, se aplicarán con mayor amplitud los costes simplificados en el reembolso de los pagos (financiación a tipo fijo, baremo estándar de costes unitarios y cantidades a tanto alzado). Esto deberá contribuir a un uso más eficiente y correcto de los Fondos.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.88.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones del FEAGA

Sistema integrado de gestión y control

7.35. El SIGC, principal sistema de gestión y control en funcionamiento destinado a garantizar la regularidad de los pagos de ayudas directas ⁽³¹⁾, abarca más del 90 % del gasto del FEAGA y contribuye significativamente a impedir o reducir los niveles de error de los regímenes que lo utilizan como base, según han confirmado tanto las auditorías de la Comisión ⁽³²⁾ como las realizadas por nosotros.

7.36. El sistema se compone de bases de datos de explotaciones y solicitudes de ayuda, un sistema para la identificación de parcelas agrarias, bases de datos de animales y una base de datos de derechos en aquellos Estados miembros que aplican el RPU. Los organismos pagadores realizan controles cruzados administrativos entre estas bases de datos con el fin de garantizar que los pagos se efectúan por el importe correcto al beneficiario que reúne los requisitos para recibirlos y por superficies admisibles o animales subvencionables. La mayoría de los solicitantes (95 %) reciben el pago de sus importes una vez terminados sin incidencias estos controles administrativos. El restante 5 % es objeto de controles sobre el terreno suplementarios.

7.37. Al examinar el SIGC en Croacia, observamos solo deficiencias leves en la tramitación administrativa de solicitudes y en la calidad de los controles sobre el terreno llevadas a cabo por las autoridades de ese país. Estas deficiencias no afectan la fiabilidad del sistema.

7.38. Asimismo procedimos a un examen documental de una muestra de 14 auditorías de conformidad llevadas a cabo por la Comisión respecto del gasto del FEAGA. La Comisión comunicó la existencia de insuficiencias significativas en los sistemas de diez de los catorce Estados miembros en cuestión. Hemos comprobado que el trabajo de la Comisión era de calidad satisfactoria (véase el apartado 7.62).

7.35. La Comisión acoge con satisfacción la valoración del Tribunal de que el SIGC realiza una importante aportación a la hora de prevenir y reducir el nivel de error. La Comisión es de la opinión de que la calidad y la cobertura del SIGC es esencial para garantizar la regularidad de los pagos de las ayudas directas.

Por otra parte, la Comisión apunta que el SIGC también cubre el 40,2 % de los gastos del Feader, en particular, de las medidas agroambientales y de las zonas desfavorecidas.

7.37. La Comisión comparte la opinión del Tribunal.

7.38. La Comisión agradece las opiniones del Tribunal.

⁽³¹⁾ En el caso de las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie, la verificación de determinados elementos clave, como la superficie subvencionable, se efectúa asimismo a través del SIGC.

⁽³²⁾ En las ayudas directas, que casi en su totalidad son gestionadas a través del SIGC, el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Recursos Naturales relativo a 2014 declaró un nivel de error ajustado del 2,54 % (anexo 10, parte 3.2), mientras que en las medidas de mercado, gestionadas a través de otros sistemas ajenos al SIGC, el porcentaje de error ajustado es del 3,87 % (anexo 10, parte 3.1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Medidas correctoras adoptadas para resolver las insuficiencias del SIGC señaladas en anteriores informes anuales

7.39. En el período 2007-2013 llevamos a cabo auditorías de sistemas del SIGC en 35 organismos pagadores y señalamos las principales deficiencias observadas en los informes anuales correspondientes. Para los fines del presente informe, visitamos 8 organismos pagadores en seis Estados miembros con objeto de evaluar si habían resuelto las deficiencias de sus SIP de modo eficaz y en el tiempo previsto, y si la Comisión había aplicado correcciones financieras⁽³³⁾ para reflejar la pérdida de fondos europeos en todos los ejercicios afectados por dichas deficiencias. Una información correcta sobre la admisibilidad de las parcelas en la base de datos del SIP es condición previa para garantizar la fiabilidad de los controles cruzados administrativos y la exactitud de los pagos de las ayudas.

7.40. Nuestra evaluación reveló que todos los organismos pagadores examinados han adoptado medidas correctoras que han mejorado la situación gracias a una estricta labor de orientación y supervisión por parte de la Comisión. Ahora bien, las medidas correctoras no siempre se tomaron con celeridad y, en varios casos, las insuficiencias citadas persisten, aunque en menor grado. En todos los casos examinados, la Comisión impuso correcciones financieras o inició procedimientos de liquidación de conformidad.

7.41. Pudimos constatar que se habían abordado las insuficiencias del SIP en los seis Estados miembros fiscalizados y que, en tres de ellos, los resultados fueron globalmente satisfactorios (véase el recuadro 7.7), aunque persisten insuficiencias significativas en los otros tres (véase el recuadro 7.8).

7.40. Véanse también las respuestas de la Comisión a los recuadros 7.7 y 7.8.

En algunos casos, el alcance de las medidas correctoras exigía un plan de acción prolongado o la adición de elementos nuevos a los planes de acción existentes. No obstante, todos los planes de acción, ya finalizados o todavía en curso, han redundado en mejoras significativas de la calidad del SIP y la Comisión seguirá velando por que dichas mejoras continúen o se mantengan. Hasta que las medidas correctoras se hayan aplicado por completo, las correcciones financieras cubrirán el riesgo para el fondo.

7.41. Véanse también las respuestas de la Comisión a los recuadros 7.7 y 7.8.

En todos los casos, hay procedimientos de liquidación de conformidad en curso y, si persisten las deficiencias, se aplicarán más correcciones financieras netas.

Hay disponible más información sobre los planes de acción en el IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, anexo 10, parte 3.2.

⁽³³⁾ Importes obtenidos del Estado miembro en virtud del procedimiento de liquidación de conformidad, véase el artículo 52 del Reglamento (UE) n° 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 y (CE) n° 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 7.7 — Estados miembros en los que resultaron satisfactorias las medidas correctoras adoptadas para resolver las insuficiencias de sus SIP

Bulgaria: En anteriores informes anuales⁽³⁴⁾ habíamos indicado que las superficies admisibles registradas en el SIP de dicho país no eran fiables y que los resultados de los controles sobre el terreno no eran de calidad satisfactoria. Se trazó un plan de acción para resolver estas deficiencias, que empezó a aplicarse en 2009 y terminó en 2011. Nuestro examen reveló que se habían adoptado medidas correctoras eficaces. El SIP ha mejorado y es objeto de actualizaciones periódicas. Igualmente ha mejorado la calidad de los controles sobre el terreno.

Portugal: En nuestro informe anual relativo al ejercicio 2007⁽³⁵⁾ señalamos graves deficiencias en el SIP de este país, que en 2011 lanzó una revisión a gran escala de este sistema que se terminó en 2013. Sin embargo, las auditorías de la Comisión mostraron que la calidad del trabajo resultó perjudicada al estar basado en ortoimágenes que databan de 2010 y 2011. En 2013 se inició otra revisión, basada en ortoimágenes más recientes, para corregir las insuficiencias residuales. Nuestras auditorías permitieron determinar que los datos sobre la admisibilidad de superficies basados en las ortoimágenes más recientes suelen ser por lo general de calidad aceptable.

Rumanía: En anteriores informes anuales⁽³⁶⁾ señalamos graves deficiencias en la actualización del SIP de dicho país. Rumanía aprobó un plan de acción en 2010 y lo terminó en 2011. Hemos podido constatar que la calidad del SIP había mejorado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.7 — Estados miembros en los que resultaron satisfactorias las medidas correctoras adoptadas para resolver las insuficiencias de sus SIP

Las auditorías de la Comisión confirman que, en Bulgaria, Portugal y Rumanía, las medidas correctoras aplicadas han mejorado el sistema.

⁽³⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, anexo 5.2, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, ejemplo 3.4.

⁽³⁵⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2007, anexo 5.1.2.

⁽³⁶⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, anexo 5.2, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, ejemplo 3.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 7.8 — Estados miembros en cuyos SIP persisten insuficiencias

Grecia: En anteriores informes anuales⁽³⁷⁾ indicábamos insuficiencias en el SIP de este país, sobre todo en lo referente a la admisibilidad de las parcelas de pastos permanentes. La primera gran revisión del SIP no terminó hasta 2013 y se centró especialmente en los pastos de montaña. En 2014 se procedió a otra revisión a instancias de la Comisión. Como consecuencia de estas revisiones, los pastos permanentes registrados como admisibles en el SIP se redujeron, pasando de 3,6 millones de hectáreas en 2012 a 1,5 millones de hectáreas en la campaña 2014.

Según hemos observado, las nuevas parcelas admisibles que resultan de la última revisión reflejan mejor en general la situación real, pero siguen siendo necesarias más medidas correctoras, sobre todo respecto de los pastos de montaña. En 2 de las 15 parcelas de pastos permanentes seleccionadas aleatoriamente para nuestra inspección, la superficie admisible registrada en el SIP superaba, tras las dos revisiones, la cobertura de hierba que había realmente (en el recuadro 7.1 se presenta otro caso)⁽³⁸⁾. Además comprobamos que el Ministerio de Agricultura de Grecia había decidido no exigir a los beneficiarios la devolución de los importes pagados en exceso en el pasado como consecuencia del registro incorrecto en el SIP de parcelas de pastos de montaña como admisibles.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.8 — Estados miembros en los que persisten insuficiencias en sus SIP

Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 7.1.

Las auditorías de seguimiento efectuadas por la Comisión en torno a la aplicación de los planes de acción han detectado deficiencias similares. La Comisión opina que, si bien se ha llevado a cabo una labor considerable de corrección, persisten algunas deficiencias con respecto a la subvencionabilidad de los pastos permanentes en España y Grecia. Sin embargo, la Comisión desea señalar que las medidas correctoras aplicadas en los años 2014 y 2015 han demostrado su efectividad en ambos países, ya que se han excluido del SIP zonas no subvencionables: en Grecia, el área registrada como pastos permanentes disminuyó de 3,6 a 1,5 millones de hectáreas, mientras que, en España, las tierras subvencionables disminuyeron de 18,4 a 15,6 millones de hectáreas.

Las restantes deficiencias encontradas son objeto de seguimiento mediante procedimientos de liquidación de conformidad, lo cual garantiza una cobertura adecuada del riesgo para el presupuesto de la UE mediante las correcciones financieras netas.

La información solicitada por la Comisión sobre la aplicación de los planes de acción está disponible en el IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

⁽³⁷⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, anexo 3.2, el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, ejemplo 3.2 y el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, recuadro 3.1.

⁽³⁸⁾ Una auditoría llevada a cabo por la Comisión en noviembre de 2014 llegaba a la conclusión de que no había terminado de actualizarse el SIP en lo referente a los pastos permanentes dado que en muchos casos contenía como admisibles superficies que no lo eran por estar cubiertas de arbustos, matorrales o rocas. Por todo ello, la DG Agricultura y Desarrollo Rural emitió en su informe anual de actividad de 2014 una reserva destinada a Grecia por no haber abordado adecuadamente el problema de las superficies de pastos permanentes en su plan de acción (véase asimismo el apartado 7.43).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

España (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura): En anteriores informes anuales⁽³⁹⁾ señalamos deficiencias significativas en el SIP de dicho país (Andalucía⁽⁴⁰⁾, Castilla-La Mancha y Extremadura). Se declararon y pagaron como pastos permanentes parcelas de referencia que en realidad estaban cubiertas parcialmente por rocas y bosques y matorrales tupidos. Las autoridades españolas pusieron en práctica un plan de acción para mejorar el SIP a escala nacional que se declaró terminado en 2013, pero la Comisión descubrió que la evaluación del carácter admisible de los pastos no era fiable y reclamó a dichas autoridades que siguieran revisando y mejorando esta cuestión y aplicaran para ello criterios más estrictos a partir de 2015.

Igualmente comprobamos que, en la campaña 2013, los resultados de las medidas correctoras no eran satisfactorios, aunque señalamos que en 2014 y 2015 se adoptaron más medidas correctoras para mejorar la situación.

Italia: En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2011⁽⁴¹⁾ señalamos deficiencias en el SIP de Italia (Lombardía) respecto de parcelas de pastos de montaña en zonas altas. Constatamos que las insuficiencias derivadas del registro en el SIP de pastos permanentes como superficies admisibles no habían sido aún abordadas adecuadamente, sobre todo en relación con las parcelas de menor tamaño. En 12 de 18 parcelas de pastos permanentes seleccionadas que habían sido revisadas por las autoridades italianas la superficie admisible registrada en el SIP estaba sobrevalorada.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La aplicación del plan de acción para mejorar la información en el SIP continuó en 2014 y 2015, bajo la atenta supervisión de la Comisión (auditorías en julio y noviembre de 2014).

Como la Comisión consideró que la situación no era del todo satisfactoria, se decidió reducir los pagos a Grecia en el ejercicio 2015 (año de solicitud 2014).

Las autoridades griegas han identificado el importe percibido de forma indebida por pagos en exceso en el pasado. Estas cantidades se están persiguiendo mediante el procedimiento de liquidación de conformidad.

La Comisión considera que las medidas adoptadas por las autoridades españolas fueron satisfactorias en parte. Hay en curso más medidas correctoras, tal como señala el Tribunal, para los años 2014 y 2015.

La Comisión continuará controlando la situación y las deficiencias restantes serán objeto de seguimiento mediante procedimientos de liquidación de conformidad con el fin de garantizar una cobertura adecuada del riesgo para el presupuesto de la UE.

⁽³⁹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, anexo 3.2, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, ejemplo 3.1.

⁽⁴⁰⁾ El primer caso que figura en el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, recuadro 3.1, se refiere a Andalucía.

⁽⁴¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, anexo 3.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento de nuestras observaciones por la Comisión

7.42. La Comisión incluyó en sus propias auditorías un seguimiento de las insuficiencias que habíamos identificado e impuso correcciones financieras o inició procedimientos de liquidación de conformidad en todos los Estados miembros ⁽⁴²⁾. Los detalles se muestran en el **cuadro 7.1**:

7.42. En los casos de España e Italia, los ejercicios indicados aún no están cubiertos por correcciones financieras, puesto que el procedimiento de liquidación de conformidad sigue en curso.

Cuadro 7.1 — Correcciones financieras de la Comisión por insuficiencias de los sistemas

Estado miembro	Insuficiencias de los sistemas señaladas por el Tribunal durante el ejercicio	Último ejercicio afectado por las insuficiencias de los sistemas	Ejercicios abarcados por las correcciones financieras	Importe total de las correcciones financieras (millones de euros)	Correcciones financieras no abarcadas por correcciones financieras al final de 2014	Ejercicios no abarcados por las correcciones financieras al final de 2014
Bulgaria	2008	2012	2008 a 2012	65,8	—	
Grecia	2009	2014	2007 a 2012	608,6	2013, 2014	Sí
España (Andalucía)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sí
España (Castilla-La Mancha)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sí
España (Extremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	Sí
Italia (Lombardía)	2011	2014	2009 a 2011	0,1	2012, 2013, 2014	Sí, salvo en 2012
Portugal	2007	2013	2007 a 2012.	186,4	2013	Sí
Rumanía	2008	2014	2008 a 2012	80,8	2013, 2014	Sí

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽⁴²⁾ Por todas las insuficiencias del SIGC, incluidas las señaladas por nosotros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.43. Además de efectuar correcciones financieras por ejercicios anteriores afectados por graves deficiencias, la Comisión, en virtud de la nueva legislación de la PAC⁽⁴³⁾, amplió sus atribuciones para reducir o interrumpir los pagos a los Estados miembros cuando existieran deficiencias significativas y persistentes en sus sistemas nacionales. Esta ampliación se aplica desde el ejercicio 2014. Desde mayo de 2015, la Comisión ha utilizado esta posibilidad en una ocasión para reducir los pagos del FEAGA a Grecia a partir de 2015.

Evaluación del procedimiento de refuerzo de garantía

7.44. En 2010, la Comisión introdujo el «procedimiento de refuerzo de garantía», aplicable con carácter voluntario por los Estados miembros. Mediante dicho procedimiento, un organismo de auditoría independiente (en lo sucesivo, el organismo de certificación) designado por el Estado miembro emite una opinión no solo sobre el adecuado funcionamiento del sistema interno, sino también sobre la legalidad y regularidad del gasto declarado a la UE a partir del examen detallado de una muestra representativa de operaciones, que se extraerá de forma aleatoria de las solicitudes controladas sobre el terreno por el organismo pagador. A partir del ejercicio 2015, los organismos de certificación deberán emitir su dictamen sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a los gastos declarados con cargo al presupuesto de la UE.

7.45. Con arreglo al procedimiento voluntario, si un Estado miembro aplica correctamente, a juicio de la Comisión, estos procedimientos y su porcentaje de error residual es inferior al 2 % durante dos ejercicios consecutivos, tiene la facultad de reducir el porcentaje de controles sobre el terreno del 5 % al 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. En el período 2011-2013, auditamos el procedimiento de refuerzo de garantía en cinco⁽⁴⁵⁾ de los seis Estados miembros o regiones que habían optado por aplicarlo de modo voluntario. En 2014, completamos nuestro examen de dicho procedimiento en el Estado miembro restante (Grecia).

7.47. Grecia aplicó el procedimiento de refuerzo de garantía en los ejercicios 2013 y 2014. Nosotros examinamos el trabajo relativo al ejercicio 2014, respecto del cual el organismo de certificación emitió una opinión sin reservas y comunicó un nivel de error del 0,2 % en los regímenes de ayuda FEAGA-SIGC.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.44. La Comisión desea aclarar que, a raíz de la introducción del Reglamento (UE) n° 1306/2013, ya no se aplica el refuerzo de garantía, tal como se describe en los apartados 7.44 a 7.50.

Con objeto de apoyar y orientar las tareas nuevas que deben asumir los organismos de certificación desde el ejercicio 2015, la Comisión ha redactado directrices detalladas sobre la forma de elaborar muestreos e informes de resultados al repetir la verificación de los controles de primer nivel efectuados inicialmente por los organismos pagadores. Si se realiza de la manera correcta, los resultados de la nueva verificación constituirán la base para ofrecer un estudio válido desde el punto de vista estadístico sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes.

Esas directrices detalladas se han explicado en toda su extensión a los organismos pagadores y los organismos de certificación, y su aplicación es objeto de la atenta supervisión de la Comisión.

⁽⁴³⁾ Artículo 41, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Otra condición para reducir dicho porcentaje consiste en que el Estado miembro de que se trate haya juzgado fiable el SIP.

⁽⁴⁵⁾ Bulgaria, Rumanía (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 3.38), Luxemburgo, Reino Unido (Irlanda del Norte) (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 4.36) e Italia (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 3.30 a 3.35).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.48. El organismo de certificación no respetó plenamente las directrices de la Comisión sobre muestreo, alcance de auditoría y calendario de los controles, y, sobre todo, omitió sistemáticamente en su cuantificación de los errores todos los pagos excesivos efectuados como consecuencia del registro en el SIP de zonas destinadas a pastos permanentes consideradas incorrectamente admisibles. Además, omitió los pagos abonados en exceso debidos al hecho de que el organismo pagador autorizaba a los beneficiarios a sustituir en sus solicitudes, fuera de plazo, parcelas no admisibles por otras que sí lo fueran, cuando, en su enfoque del ejercicio 2013, estos pagos excesivos se incluían en la cuantificación del nivel global de error. Este cambio de enfoque es la razón principal por la que el nivel de error del 10,2 % comunicado por el organismo de certificación en 2013 se redujo al 0,2 % en 2014.

7.49. A la vista de estas insuficiencias, el nivel de error comunicado por el organismo de certificación griego para el ejercicio 2014 está claramente infravalorado.

7.50. En general, en los seis Estados miembros que han optado por aplicar voluntariamente el procedimiento constatamos que, con excepción de Luxemburgo, las insuficiencias de aplicación restan fiabilidad a los niveles de error comunicados.

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones de desarrollo rural

7.51. Las autoridades de los Estados miembros deben establecer y aplicar:

- a) procedimientos administrativos y de control apropiados para garantizar la exactitud de las declaraciones presentadas por el solicitante y el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad;
- b) controles sobre el terreno que, dependiendo del régimen de ayuda, cubran por lo menos el 5 % de todos los beneficiarios o del gasto ⁽⁴⁶⁾.

7.52. Nuestro examen de sistemas en este ámbito se basó parcialmente en las auditorías llevadas a cabo por la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural) (véase asimismo el apartado 7.62). Procedimos al examen documental de una muestra de doce auditorías de conformidad de la Comisión sobre desarrollo rural y visitamos cinco de los organismos pagadores afectados ⁽⁴⁷⁾. La Comisión comunicó la existencia de insuficiencias significativas en los sistemas de nueve de los doce Estados miembros en cuestión. Hemos comprobado que el trabajo de la Comisión era de calidad satisfactoria.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.48. La Comisión es consciente de que algunos organismos de certificación no respetaron las directrices sobre muestreo, incluida Grecia. Por este motivo, la Comisión no aceptó las tasas de error comunicadas, pero sí utilizó los resultados de sus propias auditorías para calcular la tasa de error indicada en el IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.44.

7.49. En su IAA de 2014, la DG Agricultura y Desarrollo Rural utilizó los resultados de sus propias auditorías para calcular una tasa de error ajustada del 4,5 %.

7.50. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.44.

7.51. También se han aplicado los mismos principios al FEAGA desde 2007. Desde 2014 en adelante, se aplica un reglamento horizontal común [Reglamento (UE) n° 1306/2013] tanto al FEAGA como al Feader.

⁽⁴⁶⁾ Artículos 12 y 25 del Reglamento (UE) n° 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irlanda, Italia (Campania), Portugal, Rumanía y Suecia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.53. En cinco organismos pagadores controlados sobre el terreno, vimos que las insuficiencias de los sistemas eran muy similares a las detectadas e indicadas en ejercicios anteriores ⁽⁴⁸⁾. Identificamos deficiencias en los controles administrativos de los requisitos de acceso a las ayudas, sobre todo en relación con las condiciones medioambientales y el tamaño máximo de las empresas. Al igual que en años anteriores, detectamos insuficiencias persistentes al controlar los procedimientos de contratación pública. Los fallos de los sistemas constituyen una causa importante de los errores encontrados durante la verificación de las operaciones (véase el apartado 7.27).

7.54. Examinamos en los cinco Estados miembros visitados una muestra de 32 proyectos sujetos a contratación pública, de los cuales 15 (47 %) contenían errores. En particular, nuestro análisis de los procedimientos destinados a seleccionar la oferta económicamente más ventajosa reveló deficiencias significativas. Asimismo verificamos una muestra de 8 casos en que los Estados miembros no habían aplicado procedimientos de contratación pública y dos de ellos exigían la aplicación de dichos procedimientos, por lo que el gasto declarado a la UE no era subvencionable.

Planes de acción

7.55. En un esfuerzo por reducir el nivel de error en el gasto de desarrollo rural, en 2012, la Comisión instó encarecidamente a todos los Estados miembros a desarrollar planes de acción para identificar las causas de error y aplicar medidas correctoras orientadas a reducir el riesgo de que se produjeran errores. Nosotros comprobamos si el plan de acción del Estado miembro en cada caso permitía abordar la causa profunda de los errores más frecuentes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.53. Respuestas conjuntas a los apartados 7.53 y 7.54.

La Comisión es consciente de la existencia de deficiencias en el sistema de control del Feader en los Estados miembros, y subraya que estos son los principales responsables de aplicar la política y los sistemas de control. En el IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, se formuló una reserva en cuanto a los gastos del Feader del 35 % de los organismos pagadores, con la petición de que se tomaran las medidas correctoras precisas (aparte de los planes de acción anteriores, aún en fase de ejecución). Como ya se ha mencionado en el apartado 7.52, parte de la valoración del Tribunal sobre los sistemas de los Estados miembros se basa en las conclusiones de las auditorías de conformidad realizadas por los servicios de la Comisión.

La Comisión coincide con las conclusiones expuestas por el Tribunal en el Informe Especial nº 23/2014 de que los Estados miembros deben ampliar el alcance de los controles administrativos.

La Comisión es consciente de las deficiencias relacionadas con la subvencionabilidad, incluidos el procedimiento de adjudicación y el tamaño máximo de las empresas. Estos problemas constituyen el foco principal en las auditorías sobre las medidas en materia de inversión realizadas en los Estados miembros. Además, estos problemas se han abordado y se siguen abordando en los planes de acción elaborados por los Estados miembros con el fin de reducir las tasas de error.

⁽⁴⁸⁾ Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 4.20; el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 4.21 a 4.25, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 4.22 a 4.32.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.56. Al verificar las operaciones ⁽⁴⁹⁾, nos centramos en 24 de los errores cuantificables más significativos detectados en catorce Estados miembros, de los cuales, 9 (37,5 %) podían relacionarse con una medida concreta del plan de acción del Estado miembro, pero no así los 15 (62,5 %) restantes. Un análisis similar de las insuficiencias detectadas que realizamos dentro de nuestra auditoría de los sistemas de los Estados miembros confirmó estos porcentajes. La mayoría de los tipos de error y de insuficiencias de los sistemas no se abordaban pues en los planes de acción que analizamos (véase el recuadro 7.9).

Recuadro 7.9 — Ejemplos de que los planes de acción de los Estados miembros no son aún plenamente eficaces

El plan de acción de Irlanda consta de 20 actuaciones, ninguna de las cuales se había llevado a la práctica en el momento de la fiscalización. Dichas actuaciones se referían a medidas ligadas a la superficie, pese a que las medidas de inversión presentan más riesgos. Detectamos seis casos de insuficiencias de los sistemas, cinco de los cuales habían dado lugar a gastos no subvencionables. Todas las conclusiones atañían a las medidas de inversión, por lo que no aparecían reflejadas en el plan de acción.

El plan de acción de Rumanía para atajar las causas profundas de error en el desarrollo rural muestra que las autoridades de ese país orientaban las actuaciones a combatir el riesgo de creación artificial de condiciones para las medidas «modernización de explotaciones agrícolas» y «creación y desarrollo de empresas».

Según hemos observado, las actuaciones emprendidas por las autoridades rumanas podrían resolver este problema para los nuevos proyectos, pero los pagos por los proyectos aprobados en el pasado seguirán afectados por irregularidades significativas. Así observamos indicios claros de condiciones artificialmente creadas para obtener ayudas en contra de los objetivos de la medida en 7 de los 20 proyectos seleccionados aleatoriamente respecto de las 2 medidas antes señaladas. Las manifestaciones más frecuentes consisten en dividir una inversión en dos o más subproyectos simultáneos con objeto de eludir requisitos de subvencionabilidad y criterios de selección concretos y obtener ayudas por encima de los límites autorizados. La Comisión comunicó insuficiencias similares e inició un procedimiento de liquidación de conformidad.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.56. La atenta supervisión por parte de la Comisión demuestra que parte de las deficiencias detectadas en algunos Estados miembros durante sus auditorías y la auditoría del Tribunal no se habían abordado de manera suficiente. La Comisión ha solicitado a los Estados miembros afectados que refuercen sus planes de acción en consecuencia.

Recuadro 7.9 — Ejemplos de que los planes de acción de los Estados miembros no son aún plenamente eficaces

Las acciones se incluyen una vez que las autoridades nacionales, la Comisión o el Tribunal de Cuentas Europeo detectan deficiencias y las identifican. La Comisión somete el plan de acción a una atenta supervisión y garantiza que los nuevos hallazgos se tengan en cuenta en los planes de acción.

Las auditorías efectuadas por la Comisión en 2013 y 2014 en Irlanda mostraron deficiencias en los controles tanto administrativos como in situ. El Estado miembro ha puesto en marcha un plan de acción, cuyos progresos, aun cuando no ha terminado la ejecución, ha presentado a la Comisión. Se ha exhortado a las autoridades irlandesas a que sigan aplicando el plan de acción con el fin de solucionar las deficiencias detectadas en el contexto de la reciente auditoría y a que suministren actualizaciones periódicas sobre la ejecución.

En el caso de Irlanda, dado que la Comisión no reembolsó ningún gasto del Feader en 2014, no se consideró necesario incluir ninguna reserva en relación con el desarrollo rural en el IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

En cuanto al plan de acción rumano, Rumanía ha puesto en marcha numerosas medidas correctoras que han mejorado la situación, pero que todavía no han surtido el efecto necesario para hacer frente a todas las deficiencias del sistema de gestión y control detectadas en las auditorías de la Comisión y del Tribunal. La Comisión sabe que sigue habiendo deficiencias en la gestión de las medidas en materia de inversión, entre otras, deficiencias al evaluar la creación de condiciones artificiales. Con el fin de seguir mejorando la situación, se ha solicitado a las autoridades rumanas que refuercen la ejecución de su plan de acción, lo cual incluye el examen de los proyectos antes del pago a fin de excluir los afectados por condiciones artificiales.

⁽⁴⁹⁾ Errores que superan el 5 %, excluidos los de condicionalidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones del Fondo Europeo de Pesca FEP

7.57. En los Estados miembros, las autoridades de auditoría comprobaron si funcionaban eficazmente los sistemas de gestión y de control operados por las autoridades de gestión y certificación del FEP. Evaluamos la eficacia de la autoridad de auditoría de Italia en este tipo de comprobaciones y repetimos sus controles de las operaciones financiadas por el FEP.

7.58. Aunque observamos que la metodología seguida en las auditorías de operaciones y sistemas era eficaz, hallamos insuficiencias en la gestión y la documentación de las tareas de auditoría y en la verificación de las condiciones de acceso a las ayudas. La autoridad de auditoría no desarrolló sus actividades de auditoría conforme a lo previsto. Faltaban procedimientos formales de revisión del control de calidad, la documentación de auditoría presentaba deficiencias y la metodología de muestreo no se ajustaba a las directrices de la Comisión. Pese a que estas insuficiencias fueron detectadas por la Comisión en sus anteriores auditorías, en el momento de nuestra fiscalización todavía no habían sido totalmente resueltas por la autoridad de auditoría. Además, en algunos casos, la autoridad de auditoría no practicó los controles sobre el terreno prescritos ni tampoco verificó suficientemente las condiciones de subvencionabilidad para los buques que reciben fondos por el cese definitivo de su actividad.

*Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural***Procedimientos de liquidación de cuentas de la Comisión**

7.59. La gestión de la mayor parte de los gastos agrícolas es compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Los organismos pagadores de los Estados miembros desembolsan ayudas a los agricultores y otros beneficiarios, mientras que la Comisión reembolsa a los Estados miembros por dichos costes cada mes (FEAGA) o cada trimestre (Feader). Para poder asumir su responsabilidad final en la ejecución del presupuesto, la Comisión aplica dos procedimientos independientes:

- a) un *procedimiento de liquidación financiera anual* relativo a las cuentas anuales y al sistema interno de cada organismo pagador autorizado. La decisión resultante de liquidación de cuentas se basa en las auditorías efectuadas por organismos de certificación independientes en los Estados miembros, que se presentan a la Comisión;
- b) un *procedimiento de liquidación de conformidad plurianual*, que puede dar lugar a la aplicación de correcciones financieras al Estado miembro afectado si el gasto no se ha efectuado de conformidad con la normativa de la UE. Las decisiones de conformidad resultantes se basan en auditorías llevadas a cabo por la Comisión.

7.58. La Comisión ya había detectado la mayoría de estas cuestiones durante sus auditorías, por lo que ya están sometidas a un seguimiento.

En lo que respecta a la paralización definitiva, la Comisión solicitará a la autoridad de auditoría que lleve a cabo los controles apropiados para confirmar el cumplimiento de los requisitos nacionales de subvencionabilidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.60. Tras verificar el procedimiento de liquidación financiera de 2014, observamos que como en años anteriores, la Comisión había gestionado satisfactoriamente esta tarea.

7.61. Las auditorías de conformidad de la Comisión tienen como objeto determinar si los sistemas de los Estados miembros garantizan que los pagos de las ayudas a los beneficiarios son regulares. Las insuficiencias de los sistemas detectados dan lugar a correcciones financieras que suelen realizarse a tanto alzado y abarcar gastos correspondientes a varios ejercicios. Las correcciones a tanto alzado, por lo general del 2 % o del 5 %, se aplican sin tener en cuenta cuántas insuficiencias se detectan en los sistemas y rara vez se traducen en recuperaciones de importes abonados a los beneficiarios (véanse asimismo los apartados 1.36 y 1.37).

7.62. Verificamos la conformidad de una muestra de 26 ⁽⁵⁰⁾ de las 120 auditorías de conformidad ⁽⁵¹⁾ con la ISSAI 4100 (norma internacional de auditoría de las EFS) y con las principales disposiciones legislativas. Estas auditorías de la Comisión reunían la mayoría de sus elementos clave y cumplían las disposiciones legislativas, y consideramos que su calidad nos permitía utilizar sus resultados en nuestras valoraciones de los sistemas de los Estados miembros (véanse los apartados 7.38 y 7.52).

7.63. La Comisión adoptó en 2014 tres decisiones de conformidad (sobre 56 correcciones financieras distintas) que dieron lugar a correcciones por valor de 443,1 millones de euros (403,2 millones de euros en el FEAGA y 39,9 millones de euros en el Feader). En enero de 2015 se aprobó otra decisión consistente en una corrección significativa de 1 409 millones de euros (1 243 millones en el FEAGA y 166 millones en el Feader), que fue incluida en las cuentas de 2014 (véanse asimismo el apartado 7.24 y el recuadro 1.3).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.61. Cuando es posible, el importe de las correcciones financieras se calcula sobre la base de la pérdida causada realmente en el presupuesto de la UE. En caso de que no sea posible, se utilizan tasas fijas, las cuales reflejan la gravedad de las deficiencias del sistema nacional de control. El uso de las correcciones a tanto alzado ha sido avalado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por considerar que se atiene a las normas jurídicas que rigen el trabajo de conformidad. El artículo 52 del Reglamento (UE) n° 1306/2013, «Liquidación de conformidad», confirma de manera expresa que, cuando no resulte posible detectar importes que deban excluirse mediante un esfuerzo proporcionado, se pueden aplicar correcciones mediante extrapolación o a tanto alzado.

Por otra parte, como los gastos agrícolas se ejecutan mediante gestión compartida, los Estados miembros están mejor situados que la Comisión para evaluar y proporcionar pruebas de la pérdida o del riesgo financiero real para el presupuesto de la UE. Por lo tanto, para realizar un cálculo más exacto de la pérdida financiera para el presupuesto de la UE, se requiere la cooperación activa del Estado miembro afectado en todos los niveles del procedimiento de liquidación de conformidad porque solamente el Estado miembro posee toda la información necesaria para hacer tal cálculo. En concreto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha confirmado que no corresponde a la Comisión emprender los controles necesarios para establecer una cifra exacta de las pérdidas contraídas, sino que corresponde al Estado miembro demostrar que el cálculo de la Comisión era excesivo.

7.62. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal de que la calidad de las auditorías de la Comisión le permite utilizar los resultados como parte de su evaluación de los sistemas de los Estados miembros.

⁽⁵⁰⁾ Catorce por el FEAGA y doce por el Feader.

⁽⁵¹⁾ Número de auditorías comunicadas en 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.64. En los últimos informes anuales llamamos la atención sobre el problema persistente de la excesiva duración de los procedimientos de conformidad, lo que provoca una acumulación de expedientes pendientes⁽⁵²⁾. Dicha acumulación al final de 2014 era un 15 % menor que al final de 2013. A pesar de esta tendencia positiva, sigue habiendo un retraso considerable de 180 auditorías.

Informe anual de actividad (IAA) de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

7.65. En su informe anual de actividad, la DG Agricultura y Desarrollo Rural evaluó los importes sujetos a riesgo de los principales ámbitos de gasto tomando como punto de partida los niveles de error comunicados por los Estados miembros (por cada organismo pagador) en sus estadísticas de control. La Comisión ajusta a continuación los niveles de error basándose principalmente en sus propias auditorías y en las realizadas por nosotros en los últimos tres años. Los porcentajes de error ajustados de este modo se agregan y utilizan para calcular el importe total del gasto sujeto a riesgo, es decir, el nivel de error que, según la Comisión, afecta al presupuesto de la UE. Aparte de las insuficiencias descritas a continuación, consideramos que este enfoque resulta en general válido y puede servir de base suficiente a las reservas emitidas respecto de los distintos organismos pagadores.

7.66. Los organismos de certificación deben presentar una evaluación sobre la calidad de los controles sobre el terreno llevados a cabo por los organismos pagadores y sobre los resultados reflejados en las estadísticas de control. Si bien en 2014 los organismos de certificación valoraron positivamente el conjunto de estadísticas del FEAGA-SIGC y del 88 % de las estadísticas del Feader, la estimación de la Comisión sobre el gasto sujeto a riesgo se basó predominantemente en sus propios ajustes, lo que demuestra que se apoya solo muy limitadamente en las estadísticas de control de los Estados miembros. Esta situación se describe con detalle en el Informe Especial n° 18/2013⁽⁵³⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.64. La Comisión ha destinado recursos específicos a solucionar los casos pendientes y continúa otorgando la máxima prioridad al problema de los expedientes abiertos. En el caso de los asuntos pendientes concretos identificados (casos abiertos desde 2012 o antes), se marcaron metas intermedias claras que, hasta ahora, se han alcanzado e incluso superado, por lo que la Comisión sigue el calendario previsto para cerrar todos los asuntos dentro del plazo fijado.

7.66. La Comisión desea aclarar que, hasta el ejercicio 2014 y como parte del informe anual de certificación, los organismos de certificación debían decidir si los organismos pagadores habían recopilado las estadísticas de control y las habían conciliado con la base de datos de manera correcta y con una pista de auditoría suficiente.

Además, en función de los resultados de una muestra independiente, el organismo de certificación debía presentar un informe sobre el grado de discrepancia detectado. En todos los casos, los organismos de certificación notificaron que las estadísticas de control se habían recopilado y se habían conciliado con los datos del organismo pagador correspondiente sin problemas.

Sin embargo, esta garantía no basta para concluir que las estadísticas de control sirven para estimar una tasa de error fiable, porque cabe la posibilidad de que los controles realizados por los organismos pagadores carezcan de eficacia suficiente.

A partir del ejercicio 2015 (año de solicitud 2014), los organismos de certificación deberán emitir un dictamen sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones, lo cual implicará verificar de nuevo una muestra representativa de las operaciones ya comprobadas por el organismo pagador. Con esta medida, se espera, entre otras cosas, ofrecer un dictamen fundado sobre la calidad de los controles y una mayor fiabilidad de las tasas de error comunicadas por los Estados miembros.

⁽⁵²⁾ La Comisión considera que una auditoría sufre retraso cuando no se ha cerrado en los dos años siguientes a su realización.

⁽⁵³⁾ Informe Especial n° 18/2013 «Fiabilidad de los resultados de los controles del gasto agrícola realizados por los Estados miembros» (www.eca.europa.eu).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.67. La Comisión realizó ajustes para determinar los porcentajes de error ajustados respecto de la parte del gasto de la que se disponían resultados de auditoría propios o nuestros. Sin embargo, la DG Agricultura y Desarrollo Rural no declaró en el informe anual de actividad la parte del gasto que no había ajustado porque faltaban estos resultados de auditoría. En estos casos, la Comisión se basa en las estadísticas de control de los Estados miembros que pueden dar lugar a la infravaloración de los porcentajes de error ajustados.

7.68. El promedio de correcciones financieras en los tres últimos ejercicios del FEAGA corresponde al 1,2 % de los gastos afectados, mientras que en el caso del Feader es del 1 %, lo que demuestra que, por lo general, la Comisión ha aplicado correcciones financieras por algo menos de la mitad del nivel del porcentaje de error ajustado respecto del FEAGA, mientras que en el Feader abarcaba aproximadamente una quinta parte. Uno de los motivos principales de una cifra tan baja es la multiplicidad de sistemas diferentes que existe en el Feader.

7.69. Esta multiplicidad de sistemas del Feader proviene del hecho de que la política se aplica a través de 46 medidas ⁽⁵⁴⁾ (y a menudo de submedidas), cada una sujeta a condiciones distintas, que se ejecutan a través de los programas de desarrollo rural. Algunos Estados miembros tienen programas nacionales, mientras que otros (Alemania, España o Italia) tienen programas regionales. La política de desarrollo rural en el período 2007-2013 se implantó a través de 94 programas de desarrollo rural a escala nacional o regional ⁽⁵⁵⁾. El resultado es una estructura de ejecución compleja y fragmentada con numerosos sistemas y que limita la cobertura de las auditorías de conformidad de la Comisión respecto del gasto del Feader.

7.70. Los gastos auditados por la Comisión están directamente vinculados a las correcciones financieras. Si la Comisión identifica insuficiencias en determinados sistemas de control, las correcciones financieras solo pueden extrapolarse a los sistemas auditados. La DG Agricultura y Desarrollo Rural comunicó en su informe anual de actividad que en 2014 las auditorías habían abarcado gastos que representaban el 24 % de las medidas de mercado del FEAGA, el 35 % de las ayudas directas del FEAGA y el 19 % del Feader. El **cuadro 7.2** expone los principales datos utilizados para evaluar el informe anual de actividad de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.67. Para estudiar la situación de los organismos pagadores, la Comisión no solo se basa en las conclusiones de sus auditorías y las del Tribunal de los tres años anteriores, sino también en los dictámenes concernientes al ejercicio en cuestión que reciba del organismo de certificación correspondiente a cada organismo pagador. Por lo tanto, hay disponibles resultados de auditoría en todos los casos.

7.68. Las facultades de la Comisión en materia de correcciones incluyen las correcciones financieras y las recuperaciones de los beneficiarios que efectúen los Estados miembros. Al tener en cuenta las recuperaciones reembolsadas al presupuesto de la UE, la capacidad de corrección alcanza el 1,5 % en el caso del FEAGA y el 1,8 % en el caso del Feader (véase el cuadro sobre la tasa de error y las facultades en materia de correcciones de la página 18 del IAA de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural).

7.69. Dada la limitación de recursos disponibles, convendría equilibrar el aumento de la cobertura al desarrollo rural con la obligación de mantener una cobertura apropiada para el FEAGA, que representa el 79 % del presupuesto de la PAC.

En lo que concierne al desarrollo rural, la Comisión ha determinado que existen 576 posibles ámbitos de auditoría diferentes (en parejas de organismo pagador y sistema de control). No es posible, aun con recursos razonables, auditar todos los ámbitos cada tres años. La Comisión logró llevar a cabo 48 auditorías in situ sobre el desarrollo rural en los Estados miembros en el año 2014. Debido a la heterogeneidad de las medidas que afectan al desarrollo rural, existen limitaciones en cuanto a la cobertura de gastos de las auditorías y al alcance de las eventuales correcciones financieras que se aplican.

⁽⁵⁴⁾ Véase el apartado 7.6.

⁽⁵⁵⁾ En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros presentaron 118 programas nacionales o regionales.

Cuadro 7.2 — Principales datos utilizados para evaluar el informe anual de actividad de 2014 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural

Ámbito de gasto principal	Gastos de 2014 (millones de euros)	Nivel de error medio comunicado por los Estados miembros en el IAA de 2014	Porcentaje de error agregado y ajustado (DG AGR) en el IAA de 2014	Capacidad correctora en el IAA de 2014				
				Promedio de correcciones financieras de los tres ejercicios anteriores en el IAA de 2014 (millones de euros)		Promedio de recuperaciones de los tres ejercicios anteriores en el IAA de 2014 (millones de euros)		Total
FEAGA	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
Feader	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.71. La Comisión define la capacidad correctora como un mecanismo de reparación de errores y de protección del presupuesto de la UE. Por lo que se refiere al Feader, las cifras de 2014 muestran que la capacidad correctora es insuficiente para reducir el gasto sujeto a riesgo que está por debajo del nivel de materialidad al final del período de programación.

Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad de la Dirección General de Medio Ambiente

7.72. Examinamos los sistemas de control interno de la DG Medio Ambiente centrándonos en la gestión de demoras en los pagos, las interrupciones de pagos y los procedimientos de recuperación. Identificamos insuficiencias principalmente en la gestión de pagos con demora. Al igual que en años anteriores, en 2014, el 11 % de los pagos se efectuaron fuera del plazo reglamentario.

7.73. Analizamos el informe anual de actividad de la DG Medio Ambiente para determinar principalmente si la información contenida en el mismo resultaba conforme con nuestras propias constataciones, y si las estimaciones empleadas por la Comisión para calcular el nivel medio de error eran razonables. Nuestras constataciones no cuestionan la información contenida en el informe anual de actividad y las estimaciones empleadas por la Comisión son razonables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.71. En el IAA de 2014, el director general de Agricultura y Desarrollo Rural garantiza la PAC en su conjunto, teniendo en cuenta el importe total de riesgo del año en cuestión, así como las facultades de corrección.

En el caso del Feader, el director general señala que «el desarrollo rural sigue siendo un área que merece un estudio minucioso y una evaluación continua para confirmar la posibilidad de reducir, con unos medios razonables, la tasa de error ajustada por debajo del 2 %».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Conclusión y recomendaciones*Conclusión referente a 2014*

7.74. La evidencia de auditoría en general indica que el gasto en «Recursos naturales» y en los dos ámbitos sujetos a observaciones específicas (véanse los apartados 7.18 y 7.25) está afectado por un nivel significativo de error.

7.75. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error estimado presente en la población es del 3,6 % (véase el **anexo 7.1**).

Recomendaciones

7.76. El **anexo 7.2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos 21 recomendaciones. La Comisión y los Estados miembros aplicaron plenamente cinco de ellas, mientras que cuatro se aplicaron en la mayoría de los aspectos y trece, parcialmente.

7.77. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, en relación con el FEAGA recomendamos que:

- **Recomendación 1:** los Estados miembros intensifiquen sus esfuerzos por incluir datos fiables y actualizados en sus bases de datos del SIP sobre el tamaño y admisibilidad de sus parcelas agrícolas, especialmente las de pastos permanentes, y analicen y utilicen sistemáticamente toda la información disponible en el contexto de sus controles administrativos, incluidas ortoimágenes actualizadas, con objeto de evitar pagos por superficies no admisibles.

7.75. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal, menor que el del año pasado. La Comisión opina que esta disminución es el resultado de todas las medidas correctoras adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para mejorar los sistemas de gestión y control.

Sin la condicionalidad, que representa 0,6 puntos porcentuales, la tasa de error más probable es del 3 %.

7.76. La Comisión toma nota de la última evaluación realizada por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes anuales anteriores.

La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros a fin de mejorar los procedimientos para seguir las recomendaciones del Tribunal.

7.77. Por su naturaleza y su formulación, algunas de las recomendaciones del Tribunal son permanentes. La Comisión considera que ha seguido recomendaciones similares durante muchos años y que ha hecho todo lo posible por llevar a cabo las mejoras solicitadas.

La Comisión asume esta recomendación.

Con el fin de proporcionar ayuda y orientación a los Estados miembros en la ejecución de los pagos directos por superficie, se ha creado una unidad específica en el seno de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Además, las deficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros se abordan mediante planes de acción específicos y generales en caso necesario. Cuando la Comisión detecta estos problemas en el curso de sus auditorías, pide al Estado miembro en cuestión que adopte medidas correctoras. Cuando el problema es especialmente grave, se exige al Estado miembro que aplique un plan de medidas correctoras, que los servicios de la Comisión siguen de cerca. Hasta ahora estos planes han resultado muy eficaces.

Si no se considera eficaz la ejecución del plan de acción, cabe reducir o suspender los pagos con el fin de proteger el presupuesto de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

En relación con el desarrollo rural, recomendamos que la Comisión:

- **Recomendación 2:** adopte medidas adecuadas para exigir que los planes de acción de los Estados miembros incluyen medidas correctoras para atajar las causas de error más frecuentes.

- **Recomendación 3:** revise la estrategia de sus auditorías de conformidad del desarrollo rural para determinar si, en los Estados miembros que tengan programas regionales, las insuficiencias de los sistemas detectadas en una región concreta están presentes también en otras regiones, especialmente en las medidas de inversión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación. La Comisión está colaborando intensamente con los Estados miembros al objeto de identificar y corregir las causas de los errores en la aplicación de la política. Esta colaboración continuará con miras a seguir tratando las deficiencias identificadas, en particular las descubiertas por el Tribunal de Cuentas.

En el proceso de seguimiento de los planes de acción en relación con las tasas de error, realizado en 2014, ya se solicitó a todos los Estados miembros que vinculasen los planes de acción y las medidas correctoras con las correspondientes conclusiones de las auditorías notificadas por la Comisión o por el Tribunal de Cuentas.

La Comisión concede una especial relevancia a este tema en todas las reuniones de revisión anual y a través de los comités de seguimiento con las autoridades de gestión, insistiendo en que los planes de acción deben ser exhaustivos y eficaces.

Hay disponible una nueva herramienta informática de control, que permite hacer un seguimiento de la aplicación de las medidas correctoras necesarias.

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión está ampliando la cobertura de la auditoría en el ámbito del desarrollo rural. Eso incluye verificar si las deficiencias detectadas en una región o medida también aparecen en otras regiones o medidas.

La Comisión también está recurriendo a más auditores externos en cuestiones concretas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

En relación con el FEAGA y el desarrollo rural, recomendamos que la Comisión:

- **Recomendación 4:** garantice que el nuevo procedimiento de garantía sobre la legalidad y regularidad de las operaciones, que tendrá carácter obligatorio a partir del ejercicio 2015, sea aplicado correctamente por los organismos de certificación y proporcione información fiable sobre el nivel de error, para que constituya una base sobre la que apoyarse.

7.78. Por último, en relación con pesca, recomendamos que la Comisión:

- **Recomendación 5:** se asegure de que las autoridades de auditoría de los Estados miembros realizan sus tareas más a fondo, especialmente practicando los controles sobre el terreno exigidos, aplicando procedimientos de control de calidad y mejorando la documentación de auditoría.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación.

Se prepararon directrices detalladas sobre el nuevo papel de los organismos de certificación, las cuales se debatieron en 2013 y 2014.

Su aplicación es objeto de la atenta supervisión de la Comisión. En ese contexto, se celebran reuniones semestrales de grupos de expertos con organismos pagadores y organismos de certificación, donde se aclaran cuestiones prácticas sobre las tareas relacionadas con la legalidad y la regularidad.

Se llevan a cabo inspecciones de auditoría periódicas en los Estados miembros para examinar los métodos de trabajo de los organismos de certificación en el ámbito de la legalidad y la regularidad de las operaciones.

También se invita a representantes de los organismos de certificación a participar, con fines de formación, en auditorías de conformidad periódicas.

Aunque la Comisión acepta esta recomendación, insiste en la curva de aprendizaje que deberán recorrer los organismos de certificación y documentará, de 2015 en adelante, los avances conseguidos en los IAA.

La Comisión acepta la recomendación y considera que ya se está aplicando por medio de su continua labor de auditoría y orientación siempre que se le pide; además, en el marco de la gestión compartida, toma las medidas oportunas para ayudar a las autoridades de auditoría de los Estados miembros a desempeñar su cometido con eficacia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

PARTE 2: CUESTIONES RELACIONADAS CON EL RENDIMIENTO EN EL DESARROLLO RURAL***Evaluación del rendimiento de los proyectos***

7.79. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2013, llegamos a la conclusión de que en la selección de proyectos en régimen de gestión compartida, competencia de los Estados miembros, se había prestado atención, en primer lugar, a la necesidad de gastar los fondos europeos disponibles, en segundo lugar, a la necesidad de conformarse a las normas y, solo en tercer lugar (y de modo limitado) al rendimiento esperado⁽⁵⁶⁾. Este año, en el marco de un ejercicio piloto, además de comprobar la regularidad de las operaciones, también hemos verificado algunas cuestiones de rendimiento.

7.80. Puesto que para el ejercicio piloto solo seleccionamos proyectos que permitieran un examen razonable de los aspectos de rendimiento, del total de 162 operaciones de desarrollo rural, nos centramos en 71 proyectos que incluían inversiones en inmovilizado material, 42 de los cuales habían finalizado cuando se llevó a cabo la fiscalización. Además de comprobar la regularidad de estas operaciones, valoramos también su economía y eficacia, verificando para ello los criterios de rendimiento de cada proyecto.

7.81. En los proyectos finalizados, comprobamos si la inversión se había realizado conforme a lo previsto⁽⁵⁷⁾. El criterio se cumplió en la mayoría de los proyectos (93 %). Sin embargo, encontramos en general los problemas siguientes:

- deficiencias en la orientación de medidas y la selección de proyectos,
- pruebas insuficientes de que los costes sean moderados.

⁽⁵⁶⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.10.

⁽⁵⁷⁾ El criterio de rendimiento «la visita de control ha permitido obtener evidencia de que las realizaciones del proyecto tuvieron lugar conforme a lo previsto» se consideraba cumplido si el proyecto había dado lugar a las realizaciones esperadas. El criterio no se consideraba cumplido cuando el proyecto no se había completado, o solo se había completado parcialmente, sin una justificación aceptable.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Deficiencias en la orientación de las medidas y en la selección de proyectos

7.82. Analizamos si las ayudas se centraban en objetivos claramente definidos que reflejaran las necesidades estructurales y territoriales, y las dificultades estructurales detectadas⁽⁵⁸⁾. Este criterio no se cumplía en el 21 % de los proyectos de inversión auditados. También verificamos si el proyecto se había seleccionado con arreglo a un procedimiento transparente, basado en la comparación de méritos y dotado de criterios de selección pertinentes⁽⁵⁹⁾. Este criterio no se cumplía en el 51 % de los proyectos de inversión auditados.

7.83. Consideramos insuficientes los procedimientos de orientación y de selección. En la mayoría de los casos, los organismos pagadores no aplicaron un procedimiento riguroso de orientación y selección, pues, al disponer de suficientes fondos para los proyectos que se les presentaban, carecían de incentivos para infrautilizar el presupuesto disponible en función de criterios de rendimiento. Solo se halló un caso de buenas prácticas. En el recuadro 7.10 se ofrecen algunos ejemplos. En algunos de nuestros informes más recientes⁽⁶⁰⁾ ya dimos cuenta de la falta de orientación adecuada de las inversiones de desarrollo rural.

7.82. Esta cuestión se ha resuelto con las directrices sobre criterios de selección para el período de programación 2014-2020, según las cuales se debe garantizar la existencia de una clasificación de los proyectos y de un umbral mínimo. A modo ilustrativo, también se ha incluido una serie de prácticas incorrectas, algunas de ellas extraídas de los informes del Tribunal.

⁽⁵⁸⁾ El criterio se consideraba cumplido si los objetivos aparecían definidos claramente y si los requisitos de subvencionabilidad y los criterios de selección de la medida restringían el alcance de las ayudas a beneficiarios o zonas geográficos específicos en consonancia con las necesidades reales identificadas en el PDR.

⁽⁵⁹⁾ El criterio se consideraba cumplido si se utilizaba un procedimiento de selección que favoreciera la concurrencia, que estuviera documentado correctamente y en el que hubiera criterios de selección basados en la comparación de méritos y vinculados a los objetivos de las medidas con una ponderación adecuada.

⁽⁶⁰⁾ Véanse, por ejemplo, el Informe Especial n° 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas» y el Informe Especial n° 1/2013 «¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?», así como el Informe Especial n° 6/2013 «¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión optimizar el uso de recursos en las medidas de diversificación de la economía rural?».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 7.10 — Ejemplo de buenas y malas prácticas en la orientación y la selección

En los Países Bajos se lanzó una convocatoria con un presupuesto de 3,6 millones de euros para la submedida «Uso compartido de conocimientos». Las 40 solicitudes admisibles fueron evaluadas por cuatro expertos independientes, que atribuyeron puntos a los proyectos en función de una serie de criterios de selección. Seguidamente se aplicó una ponderación para clasificar los proyectos. Solo fueron aprobados los 13 proyectos mejor clasificados por un importe total de 2,9 millones de euros, ya que se consideró que los demás no presentaban una buena relación coste-eficacia. A nuestro juicio, es un caso este de buenas prácticas, ya que se otorgó preferencia a los principios de buena gestión financiera con respecto a la necesidad de gastar el dinero, como demuestra el hecho de que el presupuesto restante no se empleó para financiar proyectos subvencionables pero menos eficaces.

En Bulgaria, la financiación no se orientó a la medida «Aumento del valor de los productos agrícolas y forestales», dado que todas las empresas con menos de 750 empleados o con un volumen de negocio inferior a 200 millones de euros podían optar a la financiación. Además, pese a haberse definido criterios de selección, estos no se utilizaron para orientar la ayuda porque había presupuesto suficiente para financiar todos los proyectos subvencionables.

Hallamos veinte casos más en que los criterios de selección no se aplicaron en la práctica porque se disponía de fondos suficientes para financiar todos los proyectos subvencionables. En todos los casos, los gastos se abonaron en 2014 con cargo a los presupuestos del período 2007-2013. Este tipo de situaciones pueden producirse cuando los presupuestos exceden las necesidades reales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.10 — Ejemplo de buenas y malas prácticas en la orientación y la selección

Los proyectos seleccionados por las autoridades de gestión deben contribuir al logro de los objetivos de las políticas. En los programas de desarrollo rural, se define la subvencionabilidad de las operaciones dentro del marco jurídico (primera orientación), se establecen los principios de los criterios de selección (segunda orientación), se concretan en el comité de seguimiento (tercera orientación) y, por último, se clasifican los proyectos si se cumple la petición de la Comisión, aunque se excluyen los que no pasen un determinado umbral. Por lo tanto, el marco jurídico existente ya incorpora todos los elementos precisos para garantizar que los fondos de la UE se destinen a fines apropiados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.84. También verificamos el criterio de rendimiento destinado a determinar si en los procesos de orientación y selección se prestaba atención a la creación de empleo ⁽⁶¹⁾. Para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de Europa 2020, cinco grandes metas han sido acordadas para toda la UE, la primera, emplear al 75 % de todas las personas de 20 a 64 años para 2020. Con arreglo a esta meta, la Comisión informa en su sitio web ⁽⁶²⁾ de que uno de los tres objetivos estratégicos a largo plazo de la política de desarrollo rural de la UE para el período 2014-2020 reside en lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y las comunidades agrícolas que incluya la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo. El apoyo al desarrollo rural estaría dirigido de este modo a resolver uno de los principales problemas de la UE si la creación de puestos de trabajo constituyera un requisito para obtenerlo, o si los proyectos se clasificaran en los procedimientos de selección según el número de puestos creados.

7.85. Consideramos que en 34 proyectos se habría podido incluir la creación de empleo como un requisito de subvencionabilidad o un criterio de selección. Por ejemplo, Polonia asignó 932 millones de euros a la medida «Aumento del valor añadido de la producción primaria agrícola y forestal». Los beneficiarios pueden recibir apoyo del Feader hasta un máximo de 12,8 millones de euros sin que se tenga en cuenta si crean empleo o no.

7.86. Sin embargo, en 24 de los 34 proyectos de inversión (70 %), el número de puestos de trabajo no se consideraba ni un requisito de subvencionabilidad ni un criterio de selección. No se halló ningún caso de creación de empleo juvenil.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.84. La creación de empleo no es el único indicador de rendimiento a tener en consideración. La misma importancia reviste mantener los puestos de trabajo con miras a frenar el despoblamiento. Por lo tanto, el rendimiento no se debe evaluar solo en clave de creación de empleo, sino también de puestos conservados. Además, es importante señalar que el aumento de la productividad vinculado a la innovación y la tecnología puede tener efectos negativos sobre el empleo en lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo, en especial en el sector agrícola. A este respecto, si se tiene en cuenta que las tasas de empleo de los sectores primarios han disminuido en las últimas décadas, no es posible realizar una medición adecuada del rendimiento de la política refiriéndose en exclusiva a los efectos netos.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 7.86.

7.85. Es imprescindible, por un lado, redefinir el indicador de creación de empleo para que incluya la conservación de puestos de trabajo y, por otro, limitar el alcance a las medidas que permitan evaluar el rendimiento en ese sentido.

Las inversiones en activos físicos (por ejemplo, el eje 1) contribuyen a la viabilidad y la competitividad de las explotaciones agrícolas (prioridad 2 del Reglamento (UE) n° 1305/2013). La creación de empleo se cubre principalmente con la prioridad 6: fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales. Así pues, no parece adecuado emitir una evaluación negativa del rendimiento de los proyectos por no haber tenido en cuenta este criterio en la selección. Este criterio solo se debe evaluar en los proyectos en que la autoridad de gestión decidió utilizarlo para seleccionar las operaciones.

De lo contrario, se produce una discrepancia entre las prioridades estratégicas para el desarrollo rural establecidas en los textos jurídicos y la evaluación del rendimiento de los proyectos llevada a cabo por el Tribunal.

7.86. La Comisión señala que la observación acerca de la falta de orientación hacia la creación de empleo se limita a ciertas medidas y, dentro de ellas, solo a determinados tipos de proyectos, ya que no es pertinente para todas las medidas en materia de inversión ni para todos los tipos de proyectos.

⁽⁶¹⁾ El criterio se consideraba cumplido si el número de puestos creados fuera un requisito de admisibilidad para la ayuda o un criterio de selección para los proyectos. Se consideró buena práctica prestar atención a la creación de empleo juvenil.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.87. Solo en 4 proyectos se había decidido conceder el apoyo con la condición de que se crearan uno o más puestos de trabajo. Así sucedió en Polonia para la medida «Apoyo a la creación y el desarrollo de microempresas», en la que el beneficiario debía crear dos puestos y mantenerlos al menos durante dos años. Además, solo en diez casos se consideró un criterio de selección la creación de puestos de trabajo. Sin embargo, según se explica en el recuadro 7.10, tales procedimientos no suelen ser eficaces en general y, además, el número de puntos atribuido a la creación de un puesto de trabajo era la mayoría de las veces demasiado bajo para que tuviera una influencia decisiva en la selección de los proyectos.

Pruebas insuficientes de que los costes sean moderados

7.88. Encontramos pruebas suficientes de que los costes de los proyectos eran moderados en 49 de los 71 proyectos de inversión (69 %) ⁽⁶³⁾, pero no así en los 22 proyectos restantes (31 %). El recuadro 7.11 ofrece dos ejemplos de proyectos de inversión en los que faltaban pruebas de que los costes fueran moderados. Recientemente hemos publicado un informe especial en el que se examinaba detalladamente esta cuestión ⁽⁶⁴⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.87. En lo que se refiere a la tasa de error, puede resultar arriesgado exigir a las microempresas que suministren pruebas sobre la creación de empleo como condición para recibir ayudas del Feader. Eso impondría una carga adicional sobre los beneficiarios, que, en algunos casos, serían incapaces de crear dichos puestos a causa de circunstancias externas. Asimismo, conviene tener presente que las ayudas a las microempresas contribuyen, en muchos casos, a alcanzar varios objetivos, entre ellos, la diversificación, el desarrollo local, la innovación, los resultados económicos o el aumento del valor de los productos agrícolas.

7.88. La Comisión ha incluido en el documento de orientación sobre los controles y las sanciones para el período 2014-2020 la lista de control para evaluar la moderación de los costes elaborada por el Tribunal y adjunta al Informe Especial nº 22/2014. Bajo los auspicios del Feader, los organismos pagadores y las autoridades de gestión impartieron en Bruselas, el 17 de marzo de 2015, formación específica sobre el tema de la moderación de los costes y la contratación pública. El Tribunal también estuvo representado en el acto.

⁽⁶³⁾ Se consideraba cumplido el criterio de rendimiento «hay pruebas de que los costes son razonables» si se organizaba una licitación en la que el criterio de selección fuera el precio más bajo o la oferta más ventajosa, o si se utilizaban costes de referencia fiables.

⁽⁶⁴⁾ Véase el Informe Especial nº 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 7.11 — Ejemplos de falta de pruebas de que los costes fueran moderados

Portugal utiliza costes de referencia para la medida «Restablecimiento de la capacidad de producción forestal dañada por desastres naturales e incendios y la aplicación de medios de prevención adecuados». En un proyecto de inversión, se establecieron seis costes de referencia para el control de la vegetación que oscilaban entre aproximadamente 47 y 1 138 euros/ha, según el tipo de trabajos forestales y las condiciones de las parcelas (como la pendiente y la cobertura vegetal). Los porcentajes del proyecto auditado oscilaban entre aproximadamente 232 y 1 138 euros/ha. Descubrimos que el organismo pagador no había realizado ningún control de la moderación de costes, y en particular no había comprobado las condiciones de las parcelas por lo que era imposible inferir que el precio por hectárea del trabajo forestal realizado fuese razonable.

En los Países Bajos, los proyectos de la medida «Formación profesional de personas empleadas en la agricultura y la silvicultura» fueron examinados por un comité de evaluación antes de su aprobación. En relación con un proyecto auditado que pertenecía a esta medida, el comité declaró que lo consideraban caro teniendo en cuenta su contenido y resultados potenciales. El organismo pagador no procedió a un seguimiento del problema y, de hecho, no encontramos pruebas de que hubiera verificado en absoluto la moderación de los costes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 7.11 — Ejemplos de falta de pruebas de que los costes fueran moderados

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 7.34.

Conclusión

7.89. Nuestro examen del rendimiento de los proyectos de inversiones de desarrollo rural reveló deficiencias en la orientación y falta de pruebas de que los costes fueran moderados, lo que confirma la conclusión que hemos formulado en distintos informes especiales y muestra que los problemas persisten.

7.89. La Comisión ha mejorado la orientación a los Estados miembros para el período de programación 2014-2020, entre otros, sobre una mejor orientación y selección de los proyectos y sobre la forma de evaluar la moderación de los costes. Por lo tanto, los efectos de esa orientación solo serán visibles a la hora de ejecutar la nueva generación de programas de desarrollo rural.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	183	180
Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	176	171
Total de operaciones de Recursos naturales	359	351
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Porcentaje estimado de error: Medidas de mercado y ayudas directas	2,9 %	3,6 %
Porcentaje estimado de error: Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	6,2 %	7,0 %
Porcentaje estimado de error: Recursos Naturales	3,6 %	4,4 %
Límite superior de error (LSE)	4,6 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,7 %	

Los límites inferior y superior de error de Agricultura: Medidas de mercado y ayudas directas son el 2,6 y el 6,8 %.

Los límites inferior y superior de error de Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca son el 3,2 y el 9,3 %.

⁽¹⁾ Las cifras de 2013 se han recalculado para ajustarse a la estructura del Informe Anual relativo al ejercicio 2014 y permitir así una comparación entre los dos años. El **gráfico 1.3** del capítulo 1 presenta cómo se han reclasificado los resultados de 2013 basándose en la estructura del Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

ANEXO 7.2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	3.37. A raíz del análisis descrito, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros emprendan y agilicen las actuaciones necesarias con el fin de garantizar que:							
	Recomendación 1: la admisibilidad de las tierras, y en particular de los pastos permanentes, se registre adecuadamente en el SIP, especialmente en aquellos casos en los que las superficies se encuentran total o parcialmente cubiertas de rocas, arbustos o de bosques y matorrales tupidos, o cuando las tierras llevan varios años abandonadas.		X					
	Recomendación 2: se tomen medidas correctoras inmediatas cuando se constate que los sistemas y controles administrativos o las bases de datos del SIGC son deficientes o no están actualizados.	X						
	Recomendación 3: los pagos se basen en los resultados de inspección y las inspecciones sobre el terreno tengan la calidad necesaria para identificar de manera fiable la superficie admisible.	X						
	Recomendación 4: la concepción y calidad del trabajo llevado a cabo por los directores de los organismos pagadores y los organismos de certificación para sustentar sus respectivas declaraciones proporcione una base fiable para la evaluación de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.		X					
	4.44. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que, en el ámbito del desarrollo rural:							
	Recomendación 1: los Estados miembros mejoren la aplicación de sus controles administrativos vigentes utilizando la información pertinente disponible en los organismos pagadores, ya que esta permite detectar y corregir la mayor parte de los errores.		X					

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 2: la Comisión garantice el seguimiento adecuado de todos los casos en los que el Tribunal detectó errores.	X						
	Recomendación 3: la Comisión, en el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, adopte un enfoque similar al de Feader respecto de la ayuda por superficie disociada, en virtud del cual tenga en cuenta los resultados de sus propias auditorías de conformidad al valorar el porcentaje de error de cada organismo pagador.	X						
	En relación con la PAC en conjunto que:			X				
	Recomendación 4: la Comisión garantice una cobertura adecuada de sus auditorías de conformidad.							
	Recomendación 5: la Comisión corrija las insuficiencias detectadas en sus auditorías de conformidad y el persistente problema de los largos retrasos en el procedimiento de conformidad conjunto.		X					
	Recomendación 6: la Comisión siga mejorando su método para determinar las correcciones financieras para tener mejor en cuenta la naturaleza y gravedad de las infracciones detectadas.	X						
	4.45. En el ámbito político salud y protección de los consumidores, que:							
	Recomendación 7: la Comisión corrija las insuficiencias identificadas en los sistemas de contratación y los convenios de subvención.	X						

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	3.45. Como consecuencia del examen citado y de las constataciones y conclusiones de 2011, el Tribunal recomienda que para el actual período de programación la Comisión y los Estados miembros emprendan las actuaciones necesarias con el fin de garantizar que:							
	Recomendación 1: se evalúe correctamente la admisibilidad de los pastos permanentes, especialmente cuando estén ocupados en parte por matorral, arbustos, superficies boscosas densas o rocas.			X				
	Recomendación 3: las inspecciones tengan la calidad necesaria para identificar de manera fiable la superficie admisible.		X					
	Recomendación 4: la concepción y calidad del trabajo llevado a cabo por los organismos de certificación proporcionen una valoración fiable de la legalidad y regularidad de las operaciones en los organismos pagadores.			X				
	4.53. Conviene destacar que la recomendación del Tribunal de simplificar más las normas y condiciones del desarrollo rural sigue siendo válida.			X				
	4.54. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda en el ámbito del desarrollo rural para el actual período de programación que:							
	Recomendación 1: los Estados miembros lleven a cabo los controles administrativos y sobre el terreno con más rigor para mitigar el riesgo de que se declaren gastos no subvencionables a la UE.			X				

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 2: la Comisión y los Estados miembros velen por que se apliquen mejor las normas en materia de: — contratación pública y normativa sobre el IVA cuando sean organismos públicos los beneficiarios de la ayuda, — compromisos agroambientales y normas de subvencionabilidad para la modernización de las explotaciones.			X				
	Recomendación 3: la Comisión analice las razones del porcentaje significativo de error.	X						
	Recomendación 5: la Comisión amplíe las directrices para los organismos de certificación con el requisito de que dichos organismos incluyan en su estrategia de auditoría y en sus informes los resultados de auditorías anteriores de la Comisión y el Tribunal.			X				
	Recomendación 6: respecto de la condicionalidad, los Estados miembros garanticen el respeto de los requisitos sobre identificación y registro de animales y mejoren la distribución de los controles a lo largo del año para que se comprueben correctamente todos los requisitos pertinentes.			X				
	4.55. En los ámbitos políticos de medio ambiente, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores, el Tribunal recomienda que la Comisión mejore la supervisión de las capturas en virtud de los acuerdos de colaboración en el sector pesquero con países no pertenecientes a la UE.			X				

CAPÍTULO 8

«Una Europa global»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.10
Características específicas de «Una Europa global»	8.2-8.9
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.10
Regularidad de las operaciones	8.11-8.21
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	8.22-8.25
EuropeAid	8.22-8.23
ECHO	8.24-8.25
Conclusión y recomendaciones	8.26-8.31
Conclusión referente a 2014	8.26-8.27
Recomendaciones	8.28-8.31
 Anexo 8.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Una Europa global»	
Anexo 8.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Una Europa global»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone nuestras observaciones específicas sobre «Una Europa global». Abarca un ámbito más amplio que el antiguo capítulo 7, «Relaciones exteriores, ayuda y ampliación»⁽¹⁾, ya que incorpora también los gastos relativos a política regional (300 millones de euros), desarrollo rural (150 millones de euros) e investigación y otras políticas internas (100 millones de euros). El **gráfico 8.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2014.

Gráfico 8.1 — Rúbrica 4 del MFP — «Una Europa global»



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2014.

⁽¹⁾ En el apartado 0,7 de la Introducción General se explica la nueva estructura de nuestro Informe Anual.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de «Una Europa global»

8.2. «Una Europa global» cubre todas las acciones exteriores («política exterior») financiadas por el presupuesto de la UE. En 2014, los pagos destinados a esta categoría de gasto ascendieron a 7 200 millones de euros canalizados a través de varios instrumentos. El Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA) y la ayuda humanitaria suponen más del 86 % de esta rúbrica del marco financiero plurianual (MFP).

8.3. En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el objetivo principal de la UE es la reducción y, finalmente, la erradicación de la pobreza ⁽²⁾. El objetivo de la política de vecindad es apoyar a los socios que emprendan reformas hacia la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos; contribuir a su desarrollo económico integrador y promover la asociación con las sociedades además de las relaciones con los Gobiernos. El objetivo de ampliación es ayudar a los países candidatos y candidatos potenciales a respetar los valores de dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y Estado de Derecho y los derechos humanos. La ayuda humanitaria está destinada a prestar asistencia, socorro y protección ad hoc a las poblaciones de terceros países que son víctimas de catástrofes naturales o de origen humano.

8.4. Las principales direcciones generales que ejecutan el presupuesto para acciones exteriores son la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (EuropeAid), el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI), la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO).

8.5. Los gastos de la rúbrica del MFP «Una Europa global» se efectúan mediante una amplia serie de instrumentos de cooperación y de métodos de ejecución ⁽³⁾, que se aplican en más de 150 países. Las normas y los procedimientos suelen ser complejos, en particular los referentes a la licitación y adjudicación de contratos.

⁽²⁾ Basado en el Tratado de Lisboa y en el Consenso Europeo sobre Desarrollo de 2005.

⁽³⁾ Acciones exteriores podrá financiar, en particular, contratos, subvenciones, incluidas bonificaciones de intereses, préstamos especiales, garantía de préstamos y acciones en materia de asistencia financiera, de apoyo presupuestario y otras formas específicas de ayuda presupuestaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.6. En dos ámbitos, apoyo presupuestario ⁽⁴⁾ y contribuciones de la UE a proyectos multidonantes ejecutados por organizaciones internacionales ⁽⁵⁾ como las Naciones Unidas (ONU), la naturaleza de los instrumentos y las condiciones de pago limitan el grado en que las operaciones son proclives a errores.

8.7. El apoyo presupuestario se presta al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto específico para un objetivo o una política concretos. Nosotros examinamos si la Comisión ha satisfecho las condiciones específicas para abonar los pagos del apoyo presupuestario al país socio de que se trate y ha verificado que, para la recepción de la ayuda, se han cumplido las condiciones generales de subvencionabilidad (como avances en la gestión financiera del sector público).

8.8. En cualquier caso, la Comisión dispone de un margen de flexibilidad considerable para decidir si se han cumplido estas condiciones generales. Nuestra auditoría de regularidad no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos transferidos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias en su gestión financiera no emergerán como errores en nuestra auditoría de regularidad.

8.9. La Comisión considera que, cuando sus contribuciones a los proyectos de donantes múltiples se suman a las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de gastos claramente identificables, las operaciones subyacentes son regulares siempre que la cantidad común contenga suficiente gasto subvencionable para cubrir la contribución de la UE. Esto es lo que la Comisión denomina «enfoque nocional». El enfoque nocional aplicado por la Comisión limita el trabajo de los auditores en caso de contribución significativa de otros donantes, que la Comisión considera suficiente para cubrir cualquier gasto no subvencionable que podamos haber detectado.

⁽⁴⁾ Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2014 con cargo al presupuesto general ascendieron a 850 millones de euros.

⁽⁵⁾ Los pagos efectuados en 2014 a las organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 1 640 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Alcance y enfoque de la fiscalización

8.10. Nuestro enfoque y metodología generales de auditoría se describen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En la fiscalización de «Una Europa global» cabe destacar los elementos siguientes:

- a) verificación de una muestra de 172 operaciones definidas en el **anexo 1.1**, apartado 7, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de la rúbrica del MFP. En 2014, estaba compuesta por 122 operaciones aprobadas por las delegaciones de la UE en 11 países beneficiarios⁽⁶⁾, y 50 aprobadas por los servicios centrales de la Comisión;
- b) valoración de los informes anuales de actividad de EuropeAid y ECHO.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

8.11. El **anexo 8.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 172 operaciones de este tipo examinadas, 43 (el 25 %) contenían errores. Basándonos en los 28 errores que hemos cuantificado, estimamos el nivel de error en un 2,7 %⁽⁷⁾.

8.12. Si se excluye de la muestra auditada el apoyo presupuestario y las operaciones de donantes múltiples mencionadas en los apartados 8.6 a 8.9, el nivel estimado de error es del 3,7 %⁽⁸⁾.

8.13. En siete casos de errores cuantificables, la Comisión disponía de suficiente información⁽⁹⁾ para evitar, o detectar y corregir, los errores antes de aceptar los gastos. Si toda esta información se hubiese utilizado para corregir los errores, el nivel estimado de error para este capítulo habría sido 0,2 puntos porcentuales menos. En otras cinco operaciones, hallamos errores que no habían sido detectados por los auditores nombrados por los beneficiarios.

8.14. En el **gráfico 8.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de irregularidades contribuyeron a nuestra estimación del porcentaje de error más probable para 2014.

8.11. Respuesta conjunta a los puntos 8.11 a 8.20.

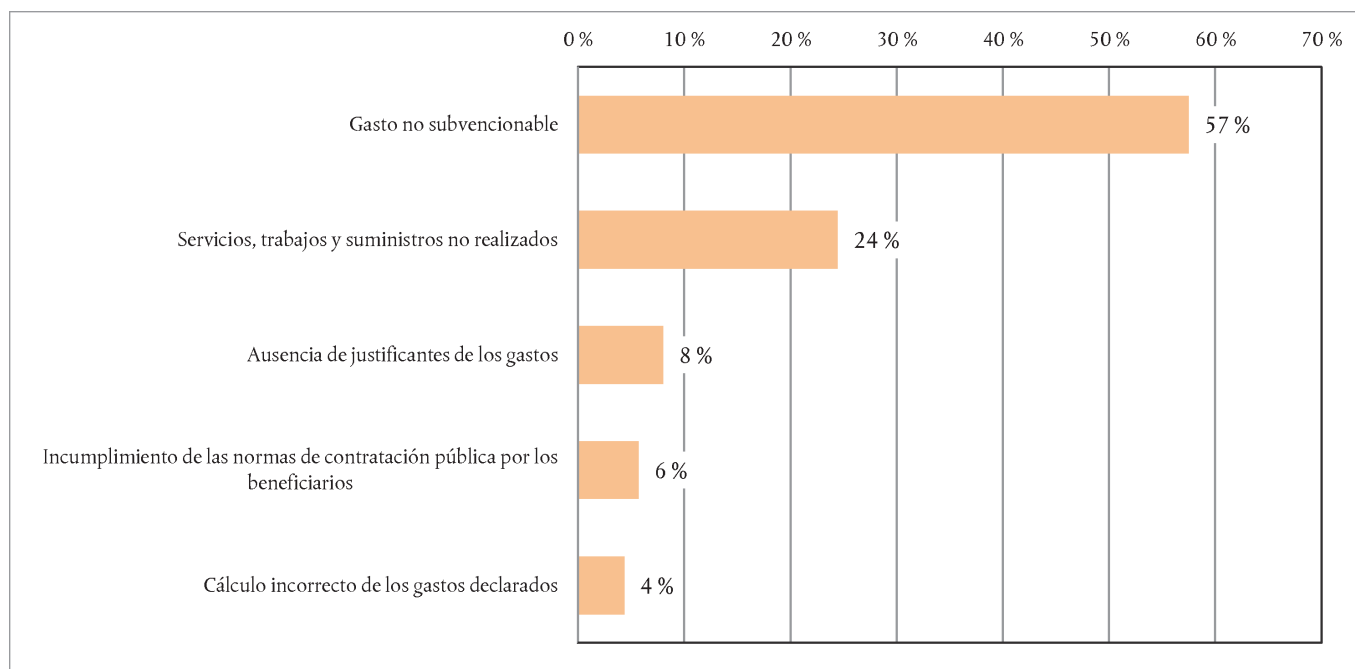
Los controles de la Comisión están concebidos de forma que sea aún posible la detección y la corrección de errores mediante auditorías ex post, una vez efectuados los pagos finales. Las DG de ayuda exterior gestionan y ejecutan un amplio programa anual de auditorías ex post, basándose en un proceso formal de evaluación de riesgos.

⁽⁶⁾ Belice, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Jamaica, Laos, Moldavia, Níger, Palestina, Serbia, Tailandia y Túnez.

⁽⁷⁾ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada es la mejor estimación. Estimamos, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 0,9 % y el 4,4 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽⁸⁾ 129 operaciones, límite inferior de error (LIE) del 1,3 % y límite superior de error (LSE) del 6,0 %, con un grado de confianza del 95 %.

⁽⁹⁾ Basada en la documentación justificativa y en los controles obligatorios.

Gráfico 8.2 — Contribución al porcentaje total de error estimado por tipo de error

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.15. El tipo de error más significativo (14 de 28 casos), que representa el 57 % del porcentaje estimado de error, corresponde a gastos no subvencionables, consistentes en gastos derivados de actividades no cubiertas por contrato o incurridos fuera del período de subvencionabilidad, impuestos no subvencionables y costes indirectos imputados erróneamente como costes directos (véanse ejemplos en el recuadro 8.1). Todos estos casos corresponden a contratos de subvención o contratos ejecutados por organizaciones internacionales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 8.1 — Gastos no subvencionables*EuropeAid — Laos*

La Comisión firmó un acuerdo de subvención de 150 000 euros con un operador nacional de Laos con el objetivo global de reducir el número de víctimas causadas por municiones sin explotar mediante actividades educativas sobre el peligro que representan. Pese a que el período de aplicación establecido contractualmente comenzó en enero de 2009, la Comisión imputó y aceptó los gastos salariales del personal sobre el terreno correspondientes a diciembre de 2008, lo que supuso la sobrestimación de los costes aceptados.

8.16. El 24 % del porcentaje estimado de error correspondía a cinco casos en los que la Comisión aceptó (y liquidó) de forma incorrecta gastos por servicios, obras y suministros no incurridos en el momento de aceptarlos (véase el ejemplo en el recuadro 8.2).

Recuadro 8.2 — Gastos no incurridos*EuropeAid — Belice*

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con un banco caribeño por un importe de 6,5 millones de euros para el establecimiento de un mecanismo de crédito renovable destinado a la replantación de caña de azúcar en Belice, y financió plenamente la acción.

En 2014, la Comisión aceptó unos gastos de 2,3 millones de euros, de los cuales, 740 000 euros representaban contratos de préstamo para agricultores firmados por la institución financiera pero todavía no pagados. Al aceptar el importe total como gasto incurrido, la Comisión liquidó incorrectamente una parte excesiva de la prefinanciación anteriormente pagada.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.17. El 8 % del porcentaje de error estimado se debía a la ausencia de justificantes. El 4 % del porcentaje de error estimado se derivó de casos en los que el cálculo del gasto declarado era incorrecto por errores matemáticos o por la aplicación de tipos de cambio incorrectos.

8.18. El 6 % del porcentaje de error estimado se debió a la aplicación por parte de los beneficiarios de procedimientos irregulares de adjudicación o de contratación (véase el recuadro 8.3).

Recuadro 8.3 — Procedimiento de contratación irregular

EuropeAid — Túnez

La Comisión firmó un acuerdo de subvención de 230 000 euros con una ONG suiza destinado a lograr la estabilización de las emisiones radiofónicas y garantizar la difusión de información a una vasta audiencia en Túnez durante la preparación de las elecciones generales posteriores a la revolución.

La ONG ha firmado un contrato con un proveedor de servicios por un importe de 11 500 euros, pero no existen pruebas de que se consultara a tres proveedores de servicios antes de adjudicar el contrato.

8.19. 15 operaciones del total de 172 estaban afectadas por errores no cuantificables derivados del incumplimiento de obligaciones legales o contractuales.

8.20. Las 20 operaciones de apoyo presupuestario examinadas estaban exentas de errores de legalidad y regularidad.

8.21. En nuestro Informe Anual de 2013 constatamos un error sistémico porque la DG Ampliación aceptaba gastos basados en su propia estimación más que en los costes incurridos, pagados y aceptados. Durante la fiscalización de este año, observamos que también se produjeron este tipo de anotaciones (96 millones de euros). En mayo de 2014 la DG Ampliación corrigió las liquidaciones incorrectas de sus cuentas de 2013 y 2014. También revisó las instrucciones contenidas en el Manual de Contabilidad de la DG Ampliación, según el cual, la prefinanciación inicial debería liquidarse basándose en el gasto subvencionable aceptado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 8.3 — Procedimiento de contratación irregular

Se trata de un caso aislado debido a una necesidad urgente e inmediata. Se ha recordado a la ONG que aplique correctamente las normas de contratación en el futuro.

8.21. A raíz de las observaciones formuladas por el Tribunal en el proceso DAS relativo a 2013, la antigua DG ELARG aplicó inmediatamente modificaciones significativas en sus sistemas, que ahora están siendo objeto de seguimiento.

Los progresos realizados por la DG NEAR sobre este tema se comunicaron a las demás instituciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD SELECCIONADOS**EuropeAid**

8.22. La verificación de operaciones ha revelado que los sistemas de control *ex ante* de la Comisión han fallado en algunos casos. La verificación de gasto de los auditores contratados por los beneficiarios no siempre ha detectado errores, por lo que estos han aceptado algunos gastos no subvencionables.

8.23. En nuestro Informe Anual sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, apartados 36 a 46, se detallan los resultados de la evaluación de los sistemas de EuropeAid, así como el estudio del porcentaje de error residual llevado a cabo por dicha dirección general y el examen de su informe anual de actividad.

ECHO

8.24. Siguiendo un enfoque de fiscalización por rotación ⁽¹⁰⁾, hemos examinado el informe anual de actividad de ECHO en el ámbito de «Una Europa global».

8.25. En su declaración de fiabilidad del año 2014, el director general de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) declaró haber obtenido garantías razonables de que los procedimientos de control establecidos ofrecían las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, y de que la información facilitada en el informe era fiable, completa y correcta. Esta declaración está sustentada por las constataciones y conclusiones resultantes de nuestro trabajo de auditoría sobre las operaciones de la DG ECHO en 2014.

⁽¹⁰⁾ En años anteriores hemos examinado el informe anual de actividad de 2013 del FPI y el informe anual de actividad de 2012 de la DG Ampliación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2014**

8.26. La evidencia general de auditoría indica que el gasto de «Una Europa Global está afectado por un nivel significativo de error.

8.27. Respecto del gasto de esta rúbrica del marco financiero plurianual, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 2,7 % (véase el **anexo 8.1**).

Recomendaciones

8.28. El **anexo 8.2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales ⁽¹¹⁾. En los informes anuales relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos ocho recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente cuatro recomendaciones, mientras que otras dos se aplicaron mayoritariamente y otras dos, en algunos aspectos.

8.29. Como se indica en el apartado 8.22, la verificación de las operaciones de 2014 ha revelado insuficiencias en las verificaciones de gastos. Esta cuestión ya se trató en nuestro Informe Anual de 2012, en el que invitamos a la Comisión a adoptar medidas eficaces para mejorar la calidad de los controles de gastos practicados por auditores externos. Desde entonces, EuropeAid ha tomado medidas para resolver las insuficiencias relativas a las auditorías y verificaciones externas, aunque todavía es pronto para valorar el impacto de estas medidas, pues algunas todavía se están aplicando.

8.30. Los resultados de las verificaciones de operaciones han demostrado que, en algunos casos, los controles para prevenir y detectar el gasto no subvencionable de los contratos de subvención no han sido eficaces. En nuestro Informe Anual de 2011 se formuló una recomendación sobre la supervisión de los contratos de subvención, pero se considera que las medidas adoptadas por la Comisión solo se aplicaron en algunos aspectos.

8.29. *Dado que el problema es más complejo en la práctica de lo esperado, el desarrollo de las tablas de calidad de los informes de verificación de gastos está tomando más tiempo de lo previsto. Las tablas deben estar disponibles para el último trimestre de 2015.*

⁽¹¹⁾ El objetivo de este seguimiento era verificar la introducción y la existencia de medidas correctoras en respuesta a nuestras recomendaciones, pero sin evaluar la eficacia de su aplicación; además, aún era pronto para verificar algunas medidas que todavía se estaban aplicando.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.31. A raíz del análisis descrito, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos a la Comisión, y en especial a EuropeAid que:

- **recomendación 1:** establezcan y apliquen procedimientos de control interno para garantizar que las prefinanciaciones se liquidan sobre la base del gasto efectivo realizados sin incluir los compromisos jurídicos,
- **recomendación 2:** refuercen los controles *ex ante* de los contratos de subvención, en concreto por parte de EuropeAid, ejecutando las acciones previstas en respuesta a la recomendación formulada en el informe anual del FED de 2011 sobre la planificación en función del riesgo, y el seguimiento sistemático de las visitas de verificación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión deberá aclarar mejor las normas de compensación de los acuerdos de contribución en el ámbito de la DG DEVCO y la DG NEAR.

La Comisión acepta la recomendación. Las medidas ya se están aplicando.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	172	182
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error	2,7 %	2,1 %
Límite superior de error (LSE)	4,4 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,9 %	

⁽¹⁾ Las cifras de 2013 se han recalculado para ajustarse a la estructura del Informe Anual relativo a 2014 y permitir así una comparación entre los dos años. El **gráfico 1.3** del capítulo 1 presenta el modo en que se han reclasificado los resultados de 2013 basándose en el Informe Anual relativo a 2014.

ANEXO 8.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 1: La Comisión debe garantizar una liquidación sin retrasos de los gastos.		X					
	Recomendación 2: La Comisión debe fomentar una mejor gestión de la documentación por los socios encargados de la ejecución y los beneficiarios.	X						
	Recomendación 3: La Comisión debe reforzar la gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la fijación de criterios de selección claros y una documentación más exhaustiva del proceso de evaluación.	X						
	Recomendación 4: La Comisión debe adoptar medidas eficaces para mejorar la calidad de los controles de gastos practicados por auditores externos.		X					
	Recomendación 5: La Comisión debe aplicar una metodología coherente y sólida para que las direcciones generales encargadas de las relaciones exteriores puedan calcular los porcentajes de error residuales.	X						

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 6: EuropeAid, la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior deben mejorar la supervisión de los contratos de subvención, aprovechando mejor las visitas sobre el terreno para prevenir y detectar las declaraciones de gastos no subvencionables o para ampliar el alcance de las auditorías contratadas por la Comisión.			X				
	Recomendación 7: El Servicio de Instrumentos de Política Exterior debería garantizar que todas las misiones de la PESc son autorizadas con arreglo a las «evaluaciones en seis pilares».			X				Las misiones establecidas desde hace mucho tiempo han pasado a estar conformes con los requisitos del artículo 60 del RF, con la asistencia del FPI. En consonancia con sus planes de acción en respuesta a determinadas constataciones de la auditoría, el FPI alcanzó el objetivo de poner en conformidad las tres principales misiones de la PESc. Además, una misión de tamaño medio (EUPOL COPPS) fue evaluada y considerada conforme a finales de 2014. Las 4 misiones conformes (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afganistán y EUPOL COPPS) consumieron aproximadamente 192 millones EUR o el 61 % del presupuesto de la PESc para 2014. La evaluación de la quinta misión (EUCAP Nestor) se inició en 2014 y finalizará en 2015. Otra misión (EUCAP Sahel Niger) se evaluará en 2015.
	Recomendación 8: El Servicio de Instrumentos de Política Exterior debería agilizar el cierre de los antiguos contratos de la PESc (Seguimiento/actualización de 2011 de una recomendación de 2009).	X						

CAPÍTULO 9

«Administración»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.6
Características específicas de la rúbrica del MFP	9.3-9.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.5-9.6
Regularidad de las operaciones	9.7-9.8
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	9.9
Observaciones sobre instituciones y órganos específicos	9.10-9.14
Parlamento Europeo	9.11
Comité Económico y Social Europeo (CESE)	9.12
Otras instituciones y órganos	9.13
Tribunal de Cuentas	9.14
Conclusión y recomendaciones	9.15-9.17
Conclusión relativa a 2014	9.15
Recomendaciones	9.16-9.17

Anexo 9.1 — Resultados de la verificación de las operaciones de «Administración»

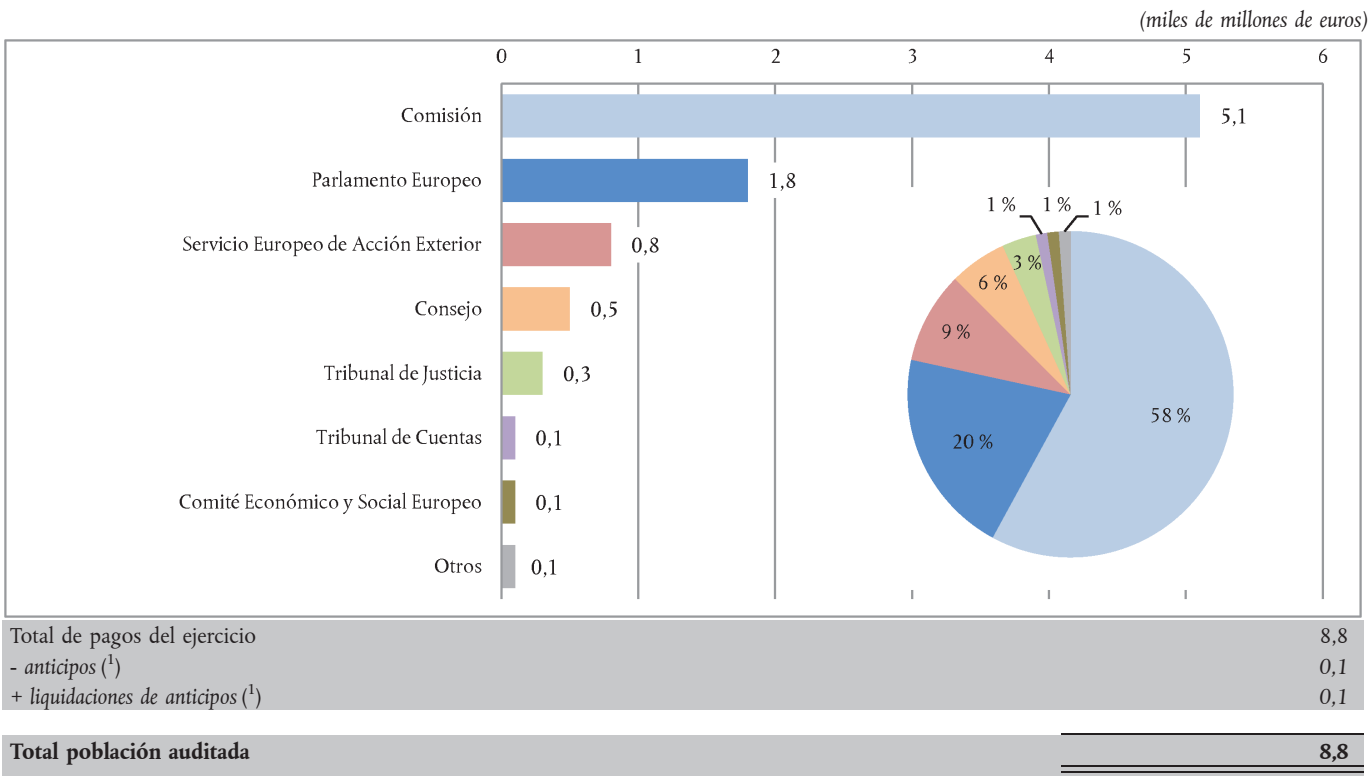
Anexo 9.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores relativas a «Administración»

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

9.1. El presente capítulo expone nuestras observaciones específicas sobre «Administración»⁽¹⁾. El **gráfico 9.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2014.

Gráfico 9.1 — Rúbrica 5 del MFP — «Administración»⁽²⁾



⁽¹⁾ De conformidad con la definición armonizada de operaciones subyacentes (véanse detalles en el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas provisionales de la Unión Europea de 2014.

9.2. Elaboramos separadamente informes específicos sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea⁽³⁾. Nuestro mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

⁽¹⁾ Incluyen los gastos administrativos de todas las instituciones de la Unión Europea, las pensiones y los pagos a las Escuelas Europeas. Sobre estas, publicamos un informe anual específico que se transmite al Consejo Superior de las Escuelas Europeas con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

⁽²⁾ También puede encontrarse una parte de los gastos administrativos en otras rúbricas del MFP distintas de la rúbrica 5. El total de créditos ejecutados en 2014 en estas rúbricas ascendió a 1 300 millones de euros.

⁽³⁾ Nuestros informes anuales específicos sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de la rúbrica del MFP

9.3. Los gastos administrativos comprenden principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos (salarios, pensiones e indemnizaciones), que representan el 60 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información.

9.4. Los principales riesgos de los gastos administrativos son el incumplimiento de las disposiciones en materia de adjudicación de contratos públicos, de ejecución de contratos, de procedimientos de contratación de personal y de cálculo de salarios, pensiones e indemnizaciones. En general, consideramos que esta rúbrica del MFP constituye un ámbito de riesgo bajo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

9.5. Nuestro enfoque y metodología generales se describen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En la fiscalización de «Administración», cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) Se verificó una muestra de 129 operaciones, como se indica en el **anexo 1.1**, apartado 7, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de la rúbrica del MFP. La muestra de 2014 estaba compuesta por 92 pagos de salarios, pensiones, indemnizaciones y otros gastos de personal; 14 pagos de contratos relativos a inmuebles, y 23 pagos relativos a otros gastos (energía, comunicación, informática, etc.).
- b) También se examinaron ⁽⁴⁾ los procedimientos de contratación de personal temporal y contractual ⁽⁵⁾ y los procedimientos de contratación pública ⁽⁶⁾ en el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo.

⁽⁴⁾ Basándose en el enfoque de fiscalización por rotación aplicado desde 2012, la auditoría de sistemas abarca dos o tres instituciones u órganos cada ejercicio y examina una muestra de operaciones de cada institución u órgano y de cada sistema.

⁽⁵⁾ En 2014, se examinaron 15 procedimientos de contratación del Comité Económico y Social Europeo, 15 procedimientos de contratación del Comité de las Regiones y 10 procedimientos de contratación del Defensor del Pueblo Europeo.

⁽⁶⁾ En 2014 se examinaron 15 procedimientos de contratación pública del Comité Económico y Social Europeo, 15 procedimientos de contratación pública del Comité de las Regiones y 7 procedimientos de contratación pública del Defensor del Pueblo Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

c) Se evaluaron los informes anuales de actividad de las direcciones generales y oficinas de la Comisión ⁽⁷⁾ responsables en primer término de los gastos administrativos y de todas las demás instituciones y órganos.

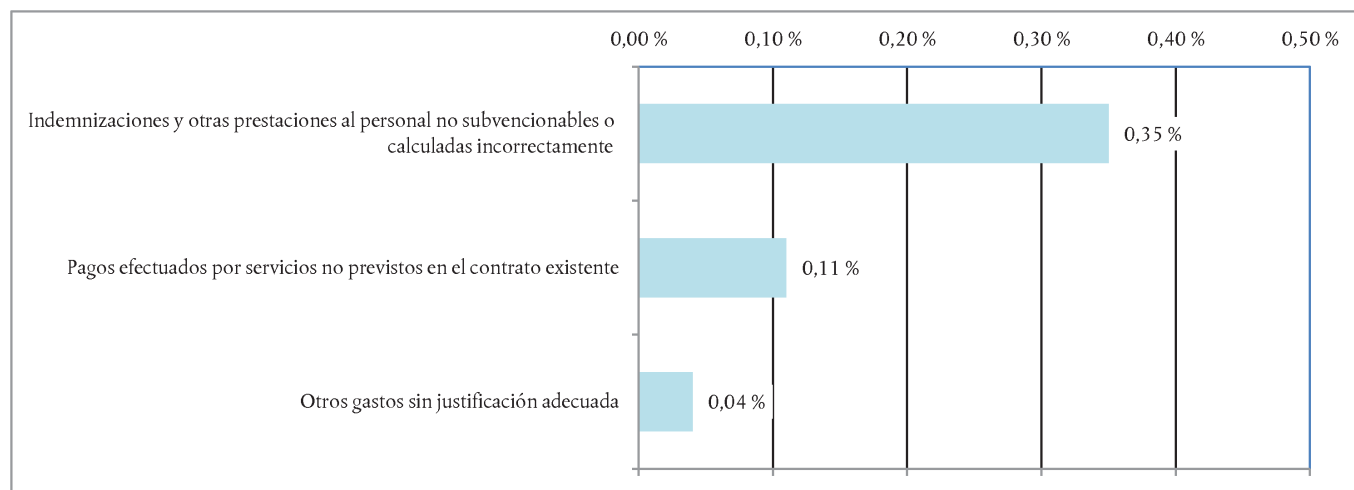
9.6. Los gastos del Tribunal de Cuentas son auditados por una empresa externa ⁽⁸⁾. Los resultados de la auditoría de nuestros estados financieros del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014 figuran en el apartado 9.14.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

9.7. El **anexo 9.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 129 operaciones examinadas, 20 (el 15,5 %) contenían errores. Basándonos en los 12 errores que hemos cuantificado, estimamos el nivel de error en el 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. En el **gráfico 9.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de irregularidades contribuyeron a nuestra estimación del porcentaje de error para 2014.

Gráfico 9.2 — Contribución al porcentaje total de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽⁷⁾ Dirección General de Recursos Humanos, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas, y Dirección General de Informática.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada es la mejor estimación. Estimamos, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 0,1 % y el 0,9 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS SISTEMAS Y DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD SELECCIONADOS

9.9. No hemos identificado insuficiencias significativas en los sistemas e informes anuales de actividad seleccionados de las instituciones y órganos.

OBSERVACIONES SOBRE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS ESPECÍFICOS

9.10. No detectamos ninguna insuficiencia significativa respecto de las cuestiones examinadas en el Tribunal de Justicia, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos. Nuestras observaciones sobre las siguientes instituciones y órganos específicos no son materiales para el conjunto de los gastos administrativos, pero son significativas en el contexto de la institución u órgano de que se trate.

Parlamento Europeo

9.11. De los 28 pagos auditados del Parlamento Europeo, uno correspondía a la subvención de funcionamiento pagada en 2013 a un partido político europeo⁽¹⁰⁾. Detectamos insuficiencias en los controles llevados a cabo por el Parlamento Europeo de los gastos del partido político con respecto a los costes reembolsados por este a sus organizaciones afiliadas⁽¹¹⁾ y a algunos de los procedimientos de contratación pública que organizó (véase el recuadro 9.1)⁽¹²⁾.

RESPUESTA DEL SEPD

9.10. El SEPD toma buena nota de las conclusiones del análisis del Tribunal y seguirá mejorando su sistema para la supervisión y el control oportunos.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

9.11. El Parlamento recuerda que los procedimientos de contratación y los pagos resultantes efectuados por los partidos políticos a nivel europeo (en lo sucesivo, «los partidos») solo son comparables hasta cierto punto con los procedimientos de contratación y los pagos efectuados directamente por los ordenadores de las instituciones. Aunque no influye directamente en los procedimientos de contratación de los partidos, el ordenador de pagos del Parlamento les facilita un amplio apoyo. No obstante, los partidos siguen siendo responsables de sus operaciones financieras.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (DO L 297 de 15.11.2003, p. 1), modificado por el Reglamento (CE) n° 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 343 de 27.12.2007, p. 5) y Decisión de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004, por la que se establecen las normas de ejecución del Reglamento (CE) n° 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea (DO C 112 de 9.4.2011, p. 1).

⁽¹¹⁾ Por organizaciones afiliadas se entiende aquellas oficialmente reconocidas por un partido europeo; estas han de figurar en los estatutos del partido, o bien la colaboración entre el partido y la organización afiliada debe basarse en una asociación establecida *de facto*. Los partidos deberán describir la «afiliación» en la fase de solicitud de subvención.

⁽¹²⁾ Véase nuestro Dictamen n° 1/2013 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos y las fundaciones políticas a escala europea y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 en lo que respecta a la financiación de los partidos políticos europeos (DO C 67 de 7.3.2013, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 9.1 — Insuficiencias en los controles por el Parlamento Europeo de las subvenciones de funcionamiento pagadas a los partidos políticos europeos

El Parlamento Europeo no se aseguró de que los gastos reembolsados por un partido político a organizaciones afiliadas se hubieran realizado efectivamente. Además, en un caso, se superó el límite de 60 000 euros de apoyo financiero a una organización afiliada ⁽¹³⁾.

El Parlamento Europeo no tomó todas las medidas necesarias para garantizar que los contratos firmados por los partidos políticos fueran correctamente licitados. En un procedimiento de contratación pública, un partido político no pudo demostrar totalmente que el contrato fuera adjudicado a la oferta económicamente más ventajosa. En otro caso, no había pruebas documentales de que la adjudicación de un contrato resultara de un procedimiento de licitación.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Recuadro 9.1 — Deficiencias en los controles practicados por el Parlamento Europeo sobre las subvenciones de funcionamiento pagadas a partidos políticos europeos

El apoyo financiero a organizaciones afiliadas superior al límite de 60 000 euros solamente se aceptó durante un período transitorio del ejercicio 2013, al acabar de entrar en vigor el Reglamento Financiero y haberse establecido durante el ejercicio la interpretación de las normas relativas al apoyo financiero a terceros. A partir de 2014, no se admitirán tales excesos como gastos subvencionables. A raíz de las observaciones preliminares del Tribunal, el Parlamento ha aclarado los requisitos aplicables al apoyo financiero a organizaciones afiliadas y a la contratación en la versión revisada de la *Guide on operating grants awarded by the EP to parties and foundations at European level*, de 1 de junio de 2015. Se presentarán a la Mesa del Parlamento Europeo, para su aprobación, más aclaraciones en el marco del cierre de las cuentas de los partidos y las fundaciones correspondientes al ejercicio 2014.

Comité Económico y Social Europeo (CESE)

9.12. Encontramos insuficiencias en 4 de los 15 procedimientos de contratación pública examinados. En 3 de ellos, el CESE no evaluó adecuadamente si las licitaciones cumplían las especificaciones exigidas y cometió errores significativos en la valoración de las ofertas de los licitadores. En el cuarto caso, el CESE no aplicó correctamente los criterios de exclusión para la adjudicación del contrato.

RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

9.12 Las insuficiencias observadas fueron, en su mayor parte, de naturaleza formal y, con dos excepciones, no influyeron en el resultado del procedimiento de contratación. Las observaciones del Tribunal se refieren a contratos adjudicados por direcciones distintas de la Dirección de Logística del CESE (el CESE comparte esta última con el Comité de las Regiones y, desde hace muchos años, dispone de un servicio especializado para asistir a los agentes financieros en los procedimientos de contratación). El CESE ha puesto en marcha recientemente un servicio de apoyo similar a fin de asistir a las direcciones distintas de la Dirección de Logística en todo lo relativo a la contratación. En la actualidad este servicio cuenta con dos funcionarios y es plenamente operativo.

⁽¹³⁾ Artículo 210 del Reglamento Delegado (UE) n° 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 (DO L 362 de 31.12.2012, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Otras instituciones y órganos

9.13. Como en años anteriores, detectamos un reducido número de errores relativos al cálculo de costes de personal y algunas deficiencias en la gestión de las prestaciones familiares en el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). También observamos insuficiencias en el cálculo de los costes de personal resultantes del funcionamiento de acuerdos de nivel de servicio entre la PMO y las instituciones y órganos ⁽¹⁴⁾.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

9.13. El Parlamento ha tomado nota de las observaciones del Tribunal. A finales de 2014, el Parlamento ya había corregido retroactivamente los importes de las asignaciones en los casos señalados por el Tribunal de Cuentas. Los importes adeudados se han recuperado en el primer semestre de 2015. La introducción en el Parlamento en un próximo futuro de Sysper2, el sistema utilizado ya por otras instituciones para la gestión de los recursos humanos, permitirá la transferencia automática de datos al sistema NAP (el sistema empleado para el pago de sueldos e indemnizaciones al personal), lo que evitará los errores humanos que pueden producirse en la transferencia manual de datos.

RESPUESTA DEL CONSEJO

9.13. El Consejo considera que cumple plenamente la normativa. No obstante, se prestará más atención al refuerzo de los procedimientos de control de los complementos familiares.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

9.13. Se han tomado medidas para corregir las deficiencias detectadas.

La PMO aplica un nuevo procedimiento desde febrero de 2013 (actualizado en agosto de 2014): los derechos se conceden con carácter provisional (en el año *n*) durante un período limitado (*n*+2).

Tras los cambios necesarios en el sistema de información Sysper (previstos en 2015-2016), el sistema efectuará el seguimiento de la situación familiar de los agentes de manera periódica y mediante notificaciones proactivas enviadas automáticamente al personal.

En relación con las deficiencias en el cálculo de los costes de personal de otras instituciones y organismos, debe señalarse que la calidad del control llevado a cabo por los servicios interesados (PMO) depende de los poderes de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos (AFPN) delegados en los distintos acuerdos de nivel de servicio.

⁽¹⁴⁾ La fiscalización de las agencias de la UE reveló algunos errores en el cálculo de los salarios debidos a la transmisión de información incorrecta de las agencias a la PMO en el contexto de la transición al Estatuto de los funcionarios de la UE revisado de 2004.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Tribunal de Cuentas

9.14. El informe del auditor externo ⁽¹⁵⁾ expresa la siguiente opinión: «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2014, los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha».

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión relativa a 2014**

9.15. En general la evidencia de auditoría indica que los gastos de «Administración» no están afectados por un nivel significativo de error. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 0,5 % (véase el **anexo 9.1**).

Recomendaciones

9.16. El **anexo 9.2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances realizados con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos diez recomendaciones, de las cuales, dos no fueron examinadas este año debido nuestro enfoque de fiscalización por rotación ⁽¹⁶⁾. Las instituciones y órganos afectados aplicaron cinco recomendaciones mayoritariamente y tres en algunos aspectos.

9.17. A raíz de este análisis, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos que:

9.17.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

- **Recomendación 1:** el Parlamento Europeo refuerce sus controles de los costes reembolsados por los partidos políticos a sus organizaciones afiliadas y que elabore normas adecuadas para los partidos políticos sobre contratación pública y supervise su aplicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el apartado 9.11).

Véase la respuesta al apartado 9.11.

⁽¹⁵⁾ Véase el informe del auditor externo sobre los estados financieros mencionado en el apartado 9.6.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota 4.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** el CESE mejore la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el apartado 9.12).

- **Recomendación 3:** las instituciones y órganos mejoren sus sistemas de supervisión de la actualización debida de la situación de los miembros del personal que pueda repercutir en el cálculo de las prestaciones familiares (véase el apartado 9.13).

RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

Véanse las observaciones del CESE al punto 9.12.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

Véase la respuesta al apartado 9.11.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación y ya ha tomado medidas para mejorar el sistema de seguimiento existente. Además, se garantizará en el futuro próximo (2015/2016) un seguimiento sistemático de la situación familiar del personal. Véase la respuesta al apartado 9.13.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE «ADMINISTRACIÓN»

	2014	2013 ⁽¹⁾
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	129	135
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Porcentaje estimado de error	0,5 %	1,1 %
Límite superior de error (LSE)	0,9 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,1 %	

⁽¹⁾ Las cifras de 2013 se han recalculado para ajustarse a la estructura del Informe Anual relativo a 2014 y permitir así una comparación entre los dos años. El **gráfico 1.3** del capítulo 1 presenta cómo se han reclasificado los resultados de 2013 basándose en la estructura del Informe Anual relativo a 2014.

ANEXO 9.2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RELATIVAS A «ADMINISTRACIÓN»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación1 (Parlamento Europeo): <i>Adjudicación de contratos</i> El Parlamento Europeo debe asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 9.12 y 9.19, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.15 a 9.17 y 9.34).		La fiscalización reveló insuficiencias en los procedimientos de adjudicación de contratación de contratos (véase el apartado 9.11).				Véase la respuesta al apartado 9.11. La observación del Tribunal recogida en el apartado 9.11 se refiere específicamente a la contratación de los partidos políticos.	
	Recomendación 2 (Consejo Europeo y Consejo): <i>Adjudicación de contratos</i> El Consejo debe asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 9.19, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 9.18).		X				Se ha reforzado el proceso de contratación pública del Consejo, por ejemplo, con la mejora de los controles sobre la idoneidad del gasto, la revisión de las normas internas en materia de contratos de obras, servicios, suministros y edificios, la mejora de los modelos, la formación específica y la elaboración de nuevas orientaciones.	
2011	Recomendación 3 (Parlamento Europeo): <i>Actualización de la situación personal y de las prestaciones percibidas por el personal</i> El Parlamento Europeo debe adoptar las medidas necesarias para que el personal presente documentos que confirmen su situación personal con la periodicidad adecuada y apliquen un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.12 y 9.34).			La fiscalización puso de manifiesto que persistían algunas insuficiencias en la gestión de las prestaciones familiares (véase el apartado 9.13).			Véase la respuesta al apartado 9.13.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 4 (Comisión): <i>Actualización de la situación personal y de las prestaciones percibidas por el personal</i> La Comisión debe adoptar las medidas necesarias para que el personal presente documentos que confirmen su situación personal con la periodicidad adecuada y apliquen un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.19 y 9.34).			La fiscalización puso de manifiesto que persistían algunas insuficiencias en la gestión de las prestaciones familiares (véase el apartado 9.1.3).			La Comisión ha tomado medidas para mejorar el sistema de seguimiento existente. Además, se garantizará en el futuro próximo (2015/2016) un seguimiento sistemático de la situación familiar del personal. Véase la respuesta al apartado 9.13.	
	Recomendación 5 (Servicio Europeo de Acción Exterior): <i>Actualización de la situación personal y de las prestaciones percibidas por el personal</i> El Servicio Europeo de Acción Exterior debe adoptar las medidas necesarias para que el personal presente documentos que confirmen su situación personal con la periodicidad adecuada y apliquen un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.25 y 9.34).			La fiscalización puso de manifiesto que persistían algunas insuficiencias en la gestión de las prestaciones familiares (véase el apartado 9.1.3).				
	Recomendación 6 (Parlamento Europeo): <i>Contratación de agentes temporales y contractuales</i> El Parlamento Europeo deberá adoptar medidas para garantizar que se apliquen las disposiciones correspondientes al celebrar, prorrogar o modificar contratos de trabajo con el personal temporal (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.13 y 9.34).		X				Las acciones requeridas se han ejecutado. El Parlamento opina que sus procedimientos de contratación son adecuados, lo que ha sido confirmado hasta ahora por la ausencia de constataciones por parte del Tribunal en este ámbito durante los últimos tres años.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 7 (Comité Económico y Social Europeo): <i>Contratación de agentes temporales y contractuales</i> El Comité Económico y Social Europeo deberá adoptar medidas para garantizar que se apliquen las disposiciones correspondientes al celebrar, prorrogar o modificar contratos de trabajo con el personal temporal (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.23, 9.34 y 9.34).		X				En el transcurso de 2014 se aplicaron nuevas decisiones y directrices relativas a la contratación y la clasificación de los agentes temporales y contractuales. La gestión de los puestos de trabajo se realiza ahora por medios electrónicos, utilizando Sysper 2. Se presta particular atención a la transparencia de los procedimientos de selección.	
	Recomendación 8 (Servicio Europeo de Acción Exterior): <i>Contratación de agentes temporales y contractuales</i> El Servicio Europeo de Acción Exterior deberá adoptar medidas para garantizar que se apliquen las disposiciones correspondientes al celebrar, prorrogar o modificar contratos de trabajo con el personal temporal (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.26 y 9.34).				X (*)			
	Recomendación 9 (Comisión): <i>Adjudicación de contratos</i> La Comisión debe asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 9.20, 9.21 y 9.34).		X				Los servicios interesados han aplicado desde mediados de 2011 diversas medidas de simplificación en el ámbito de la contratación pública a fin de mejorar la calidad de los expedientes de licitación. El cumplimiento del Reglamento Financiero está garantizado, ateniéndose al sentido común, de forma que se fomente la participación de un mayor número de licitadores.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 10 (Servicio Europeo de Acción Exterior): <i>Adjudicación de contratos</i> El Servicio Europeo de Acción Exterior debe asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 9.28 y 9.34).					X (*)		
*)	Conforme al enfoque de rotar el examen detenido de los sistemas de control interno de las instituciones, se auditará el seguimiento de las presentes recomendaciones en los próximos años.							

INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO (FED)

(2015/C 373/02)

Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED)

ÍNDICE

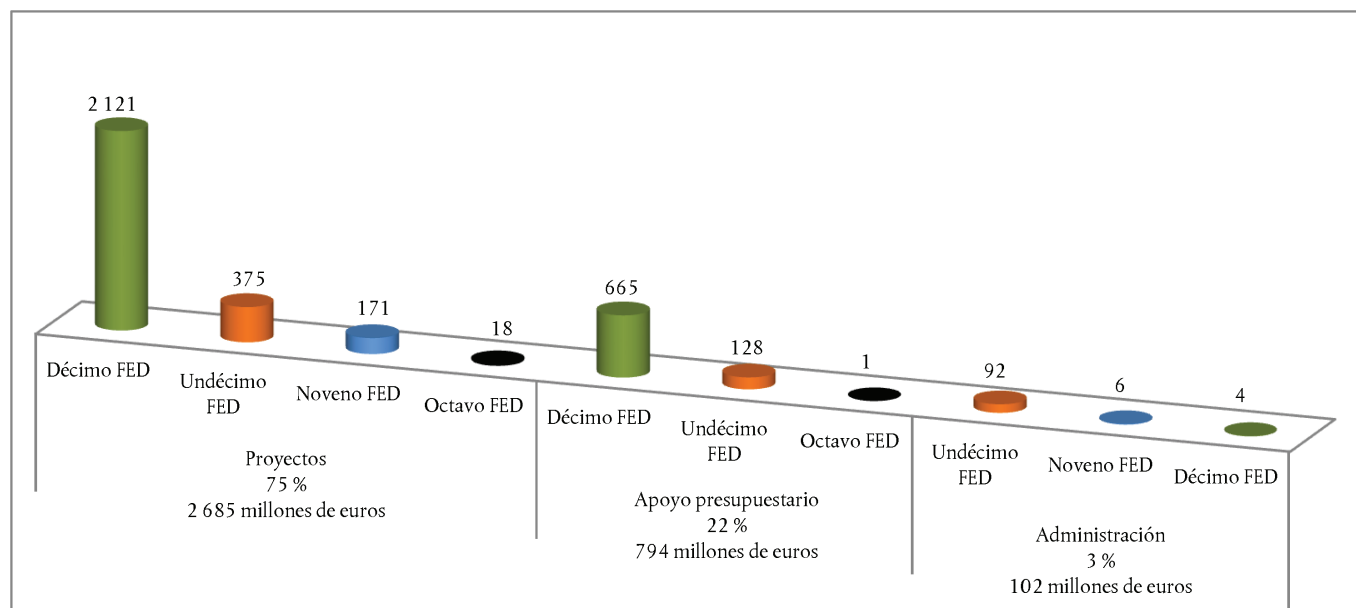
	<i>Apartados</i>
Introducción	1-12
Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo	2-12
Riesgos para la regularidad	8-12
Capítulo I — Ejecución de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED	13-19
Ejecución financiera	13-19
Capítulo II — Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	20-46
Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-IX
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	20-46
Alcance y enfoque de la fiscalización	20-23
Fiabilidad de las cuentas	24-25
Regularidad de las operaciones	26-35
Examen de los sistemas y de los informes anuales de actividad seleccionados	36-46
Conclusión y recomendaciones	47-50
Conclusión referente a 2014	47-48
Recomendaciones	49-50
Anexo 1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a los Fondos Europeos de Desarrollo	
Anexo 2 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a los Fondos Europeos de Desarrollo	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

1. En el presente Informe Anual se exponen nuestras observaciones sobre los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). El **gráfico 1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2014.

Gráfico 1 — Fondos Europeos de Desarrollo — Información clave de 2014



	(millones de euros)
Total de gastos de operaciones (proyectos)	2 685
Total de gastos de operaciones (apoyo presupuestario)	794
Total de gastos administrativos ⁽¹⁾	102
Total de pagos	3 581
- anticipos	2 105
+ liquidaciones de anticipos	1 597
Población auditada	3 073
Total de compromisos individuales ⁽²⁾	3 380
Total de compromisos globales ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Contribución de los FED para cubrir los gastos realizados en la Comisión y en las delegaciones de la UE con respecto al apoyo administrativo necesario para gestionar las operaciones financiadas en el marco de los FED.

⁽²⁾ Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación. Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

Fuente: Cuentas consolidadas de 2014 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de los Fondos Europeos de Desarrollo

2. Desde 1958, los FED han sido los instrumentos principales para proporcionar ayuda de la Unión Europea con destino a la cooperación al desarrollo con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y los países y territorios de ultramar (PTU). El acuerdo de asociación, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de veinte años («el Acuerdo de Cotonú»), constituye el marco actual de relaciones de la Unión Europea con los Estados ACP y los PTU, y está centrado en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza.

3. Los FED tienen un carácter específico:

- a) son financiados por los Estados miembros según unas claves de contribución ⁽¹⁾ fijadas en un acuerdo interno entre los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, que difieren de las establecidas para el presupuesto general de la UE;
- b) son gestionados por la Comisión Europea fuera del marco del presupuesto general de la UE y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI);
- c) debido al carácter intergubernamental de los FED, el Parlamento Europeo tiene un papel más limitado en su funcionamiento del que desempeña en el caso de los instrumentos de cooperación para el desarrollo financiados por el presupuesto general de la UE (en particular, no interviene en el establecimiento y asignación de los recursos de los FED), aunque sí actúa como autoridad de aprobación de la gestión, salvo en el caso del mecanismo de inversión gestionado por el BEI ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Para cada FED, la clave de contribución de cada Estado miembro se define como un porcentaje del importe total de recursos.

⁽²⁾ Véanse los artículos 43, 48 a 50 y 58 del Reglamento (UE) n° 567/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, que modifica el Reglamento (CE) n° 215/2008 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo en lo referente a la aplicación del período transitorio entre el décimo Fondo Europeo de Desarrollo y el undécimo Fondo Europeo de Desarrollo hasta la entrada en vigor del Acuerdo interno para el undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 157 de 27.5.2014, p. 52). Véase el Dictamen n° 9/2007 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO C 23 de 28.1.2008), apartados 5 y 6.

⁽³⁾ En 2012, un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal [artículo 134 del Reglamento (CE) n° 215/2008 del Consejo (DO L 78 de 19.3.2008, p. 1)] establece normas relativas a la fiscalización de estas operaciones por el Tribunal. El mecanismo de inversión no está recogido en la declaración de fiabilidad del Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4. Cada FED se rige por su propio reglamento financiero. El Tribunal ha sugerido en varias ocasiones que un único reglamento financiero, aplicable a todos los FED actuales y futuros, garantizaría la continuidad, sin el riesgo de que se interrumpiera la ejecución de los FED, y permitiría simplificar la gestión ⁽⁴⁾.

5. Si bien los reglamentos financieros de los FED se han ido ajustando progresivamente al Reglamento Financiero general ⁽⁵⁾, siguen existiendo diferencias significativas. Una de las principales diferencias consiste en que el principio de anualidad no se aplica a los FED: los acuerdos FED suelen celebrarse para un período de compromiso de cinco a siete años, pero los pagos pueden efectuarse durante un período más dilatado. En 2014, el gasto se realizó en el marco de cuatro FED simultáneamente, y todavía se efectuaban pagos con cargo al octavo FED iniciado en 1995.

6. La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (EuropeAid) de la Comisión, que también gestiona una amplia gama de gastos del presupuesto de la UE ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Las intervenciones de los FED se ejecutan a través de proyectos y de apoyo presupuestario ⁽⁸⁾ con arreglo a cuatro modalidades principalmente. En 2014, el 38 % de los pagos se efectuaron en gestión directa, y de este porcentaje el 22 % del total correspondía al apoyo presupuestario. El 62 % restante tuvo lugar en gestión indirecta, y de este porcentaje el 32 % se canalizó a través de organizaciones internacionales, el 22 % a través de terceros países y el 5 % a través de organismos nacionales de los Estados miembros de la UE ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen n° 3/2013 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO C 370 de 17.12.2013), apartado 6.

⁽⁵⁾ Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

⁽⁶⁾ La Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) gestionaba el 3,4 % de los gastos de 2014 de los FED.

⁽⁷⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2014, capítulo 8 «Una Europa global».

⁽⁸⁾ El apoyo presupuestario consiste en la transferencia de fondos por la Comisión a la hacienda pública del país socio, para proporcionar recursos presupuestarios adicionales con el fin de apoyar una estrategia de desarrollo nacional.

⁽⁹⁾ En gestión directa, la Comisión (sede central o delegaciones) ejecuta directamente la ayuda, mientras que en gestión indirecta la ejecución se delega a un tercer país (antigua gestión descentralizada), una organización internacional (antigua gestión conjunta) o un organismo nacional, como las agencias para el desarrollo de los Estados miembros de la UE (antigua gestión centralizada indirecta).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Riesgos para la regularidad

8. Los gastos abarcados por el presente informe se ejecutan mediante una amplia serie de métodos aplicados en 79 países. Las normas y los procedimientos suelen ser complejos, en particular cuando se refieren a la licitación y adjudicación de contratos. La falta de un reglamento financiero propio y de fácil consulta para el undécimo FED incrementa significativamente su complejidad ⁽¹⁰⁾.

9. En dos ámbitos, apoyo presupuestario ⁽¹¹⁾ y contribuciones de la UE a proyectos de donantes múltiples ejecutados por organizaciones internacionales ⁽¹²⁾ como las Naciones Unidas, la naturaleza de los instrumentos y las condiciones de pago limitan el grado en que las operaciones son proclives a errores.

10. El apoyo presupuestario se presta al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto asignado a un objetivo o una política concretos. Examinamos si la Comisión había satisfecho las condiciones específicas para abonar los pagos del apoyo presupuestario al país socio de que se trate y verificamos si se habían cumplido las condiciones generales de subvencionabilidad (como avances satisfactorios en la gestión financiera del sector público).

11. Sin embargo, las disposiciones jurídicas ofrecen un amplio margen de interpretación y la Comisión goza de gran flexibilidad para decidir si se han cumplido las condiciones generales. Nuestra auditoría de regularidad no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos transferidos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias de que adolezca su gestión financiera no emergerán como errores en nuestra auditoría de regularidad.

8. El 11º FED se rige por el Reglamento (UE) 2015/323 («el Reglamento Financiero» o «RF»), adoptado por el Consejo el 2 de marzo de 2015. La auténtica simplificación la constituye la adaptación por medio de referencias claras y transparentes de dicho Reglamento Financiero al RF del presupuesto general y a sus normas de desarrollo (ND). De esta forma, el Reglamento Financiero del 11º FED garantiza una mayor eficacia y coherencia de los procedimientos financieros aplicables, al tiempo que permite una reducción del nivel de riesgos y errores.

Amplios sectores de las federaciones europeas de empresarios recomiendan las normas y modelos para la licitación y la adjudicación de contratos, tanto para el presupuesto general como para el FED, recogidas en la guía práctica de la contratación pública y de las subvenciones (PRAG, en sus siglas en inglés) elaborada por la DG DEVCO.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen n° 3/2013 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el Reglamento Financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo, apartados 3 y 4.

⁽¹¹⁾ Los pagos brutos de apoyo presupuestario efectuados en 2014 con cargo a los FED ascendieron a 794 millones de euros.

⁽¹²⁾ Los pagos brutos efectuados en 2014 con cargo a los FED para los proyectos de donantes múltiples llevados a cabo por las organizaciones internacionales ascendieron a 776 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

12. Cuando sus contribuciones a los proyectos de donantes múltiples se suman a las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de gastos claramente identificables, la Comisión considera que se han cumplido las normas de subvencionabilidad de la UE siempre que la suma conjunta contenga suficiente gasto subvencionable para cubrir la contribución de la UE. La Comisión denomina este método «enfoque nocional» y, al aplicarlo, limita el trabajo de los auditores en caso de una contribución importante de otro donante, que la Comisión considera suficiente entonces para cubrir cualquier gasto subvencionable que hayamos detectado.

CAPÍTULO I — EJECUCIÓN DE LOS OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FED**Ejecución financiera**

13. La asignación del octavo FED (1995-2000) asciende a 12 840 millones de euros y la del noveno FED (2000-2007), a 13 800 millones de euros. La asignación del décimo FED (2008-2013) se eleva a 22 682 millones de euros, de los que 21 966 millones de euros se destinan a los países ACP y 286 millones de euros a los PTU. Estos importes incluyen, respectivamente, 1 500 millones de euros y 30 millones de euros para el mecanismo de inversión gestionado por el BEI, principalmente para el apoyo al sector privado en los países ACP y los PTU. Por último, se asignan 430 millones de euros para los gastos de la Comisión destinados a la programación y la ejecución de los FED.

14. El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED⁽¹³⁾ se aprobó en agosto de 2013, y entró en vigor el 1 de marzo de 2015 tras su ratificación por todos los Estados miembros. La asignación del undécimo FED se eleva a 30 506 millones de euros⁽¹⁴⁾, de los que 29 089 millones de euros se destinan a los países ACP, y 365 millones de euros a los PTU.

⁽¹³⁾ DO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Incluidos 1 139 millones de euros gestionados por el BEI.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

15. Con el fin de garantizar la disponibilidad de fondos entre enero de 2014 y la entrada en vigor del undécimo FED, en diciembre de 2013, el Consejo adoptó medidas transitorias, conocidas como «crédito-puente»⁽¹⁵⁾. Los recursos disponibles con cargo al «crédito-puente» en 2014 ascendieron a 1 616 millones de euros, que se financiaron mediante:

- los fondos liberados de los octavo y noveno FED hasta el 31 de diciembre de 2013 (936 millones de euros),
- los saldos no comprometidos del décimo FED a 31 de diciembre de 2013 (75 millones de euros),
- los fondos liberados en 2014 del décimo FED y anteriores (586 millones de euros),
- los intereses y otros ingresos (19 millones de euros).

Si bien estos se contabilizan en el undécimo FED, no constituyen recursos adicionales para el mismo.

16. El **cuadro 2** muestra la utilización, durante 2014 de manera acumulativa, de los recursos de los FED.

⁽¹⁵⁾ Decisión 2013/759/UE del Consejo, de 12 de diciembre de 2013, relativa a las medidas transitorias de gestión del FED desde el 1 de enero de 2014 hasta la entrada en vigor del undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 335 de 14.12.2013, p. 48).

Cuadro 2 — Utilización de los recursos FED a 31 de diciembre de 2014

	Situación al final de 2013		Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2014 (importes netos) ⁽⁶⁾							Situación al final de 2014					Porcentaje de ejecución ⁽²⁾
	Importe global	Porcentaje de ejecución ⁽²⁾	8º FED ⁽³⁾	9º FED ⁽³⁾	10º FED	11º FED	Importe global	8º FED	9º FED	10º FED	11º FED	Importe global			
A — RECURSOS ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100			
B — UTILIZACIÓN															
1. Compromisos globales ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %		
2. Compromisos individuales ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %		
3. Pagos	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %		
C — Compromisos pendientes (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %		
D — Saldo disponible (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %		

⁽¹⁾ Incluye dotaciones iniciales de los 8º, 9º, 10º y 11º FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

⁽²⁾ En porcentaje de los recursos.

⁽³⁾ Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

⁽⁴⁾ Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación.

⁽⁵⁾ Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

⁽⁶⁾ Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

Fuente: Tribunal de Cuentas, a partir de los informes del FED sobre ejecución financiera y los estados financieros a 31 de diciembre de 2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

17. El nivel de compromisos netos contraídos en 2014 fue extraordinariamente bajo (621 millones de euros) comparado con años anteriores⁽¹⁶⁾. Ello se debió al retraso en la entrada en vigor del undécimo FED, que limitó los recursos disponibles para los compromisos con cargo al «crédito-puente». Por otro lado, los pagos efectuados en 2014 alcanzaron un máximo histórico (3 516 millones de euros)⁽¹⁷⁾, en particular debido a los 595 millones de euros abonados con cargo al «crédito-puente», sobre todo por importantes desembolsos de apoyo presupuestario y anticipos para operaciones con arreglo al Fondo de Apoyo a la Paz para África en la República Centroafricana y en Somalia.

18. Al final de 2014 se había comprometido prácticamente la totalidad de los recursos disponibles (98,9 % para las decisiones de financiación, 91,2 % para los contratos individuales). Los compromisos pendientes⁽¹⁸⁾ se redujeron en un 23 %, pasando de 12 500 millones de euros a finales de 2013 a 9 700 millones de euros a finales de 2014. Ello se debió tanto a los esfuerzos realizados por EuropeAid para reducir los compromisos pendientes como al reducido nivel de decisiones de financiación adoptadas en 2014.

19. En todo su ámbito de competencias⁽¹⁹⁾, EuropeAid prosiguió sus esfuerzos para reducir antiguas prefinanciaciones y antiguos compromisos no utilizados⁽²⁰⁾, y para reducir el número de contratos en curso que habían vencido⁽²¹⁾. Se sobrepasaron ampliamente las metas de 2014 marcadas para antiguas prefinanciaciones y compromisos no utilizados⁽²²⁾. Sin embargo, aunque prácticamente se alcanzó la meta de 2014 marcada para la parte de contratos vencidos con respecto al número total de contratos de toda la cartera de EuropeAid⁽²³⁾, los avances han sido menos satisfactorios para los FED⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 millones de euros; 2012: 3 163 millones de euros.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 millones de euros; 2012: 3 209 millones de euros.

⁽¹⁸⁾ Importe pendiente de liquidación (*reste à liquider* o RAL).

⁽¹⁹⁾ FED y presupuesto general conjuntamente.

⁽²⁰⁾ RAL antiguos.

⁽²¹⁾ Se considera que un contrato ha vencido si sigue vigente transcurridos más de dieciocho meses al término de su período operativo. Los retrasos en el cierre de los contratos aumentan el riesgo de que se produzcan errores de regularidad, ya que puede ser difícil obtener documentación justificativa en caso de que no se haya archivado adecuadamente y de que los agentes clave del proyecto ya lo hayan abandonado. Además, el cierre tardío de los contratos puede retrasar la recuperación de la prefinanciación no utilizada y de los gastos no subvencionables.

⁽²²⁾ Reducción de antigua prefinanciación en curso: 46 % lograda (meta del 25 %); reducción de antiguo RAL: 51,24 % lograda (meta del 25 %).

⁽²³⁾ Cuota del 15,52 % alcanzada (meta del 15 %).

⁽²⁴⁾ De los 5 300 millones de euros de contratos vencidos, 3 700 millones de euros (el 69 %) atañen a los FED. La parte de contratos vencidos con respecto al número de todos los contratos FED en curso es del 25 %, frente al 15,5 % para toda la cartera de EuropeAid. En el caso de 477 (1 300 millones de euros) de los 1 528 contratos FED vencidos (31 % en número; 35 % en valor) el período operativo venció antes de 2010.

CAPÍTULO II — DECLARACIÓN DE FIABILIDAD DEL TRIBUNAL RELATIVA A LOS FED**Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente**

I — De conformidad con las disposiciones del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 49 del Reglamento Financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo en lo referente a la aplicación del período transitorio entre el décimo Fondo Europeo de Desarrollo y el undécimo Fondo Europeo de Desarrollo hasta la entrada en vigor del Acuerdo interno para el undécimo Fondo Europeo de Desarrollo, que también se aplica a los FED anteriores, hemos fiscalizado:

- a) las cuentas anuales del octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, que incluyen el balance financiero, la cuenta de resultado económico, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y el cuadro de los créditos debidos a los Fondos Europeos de Desarrollo, así como el estado sobre la ejecución financiera para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014 aprobado por la Comisión el 24 de julio de 2015;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas en el marco jurídico de los FED respecto de la parte de los recursos FED cuya ejecución financiera garantiza la Comisión ⁽²⁵⁾.

Responsabilidades de la dirección

II — De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con los reglamentos financieros aplicables ⁽²⁶⁾, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de los FED basada en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público ⁽²⁷⁾, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno propicio a la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección debe también garantizar que las actividades, operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros son conformes a las normas por las que se rigen. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED (artículo 317 del TFUE).

Responsabilidades del auditor

III — Nuestra responsabilidad es presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándonos en la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Hemos realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. Estas normas exigen que planifiquemos y ejecutemos la auditoría para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales de los FED estén exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes a dichas cuentas sean legales y regulares.

IV — Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Del criterio profesional del auditor depende la selección de estos procedimientos, así como su valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, se tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y la presentación fiel de las cuentas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas, del carácter razonable de las estimaciones contables y de la presentación general de las cuentas.

V — Consideramos que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones que se exponen a continuación.

⁽²⁵⁾ De conformidad con los artículos 16, 43, 48, 49, 50 y 58 del Reglamento Financiero aplicable al décimo FED, la declaración de fiabilidad no incluye la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

⁽²⁶⁾ Reglamentos financieros aplicables a los octavo, noveno y décimo FED. El Reglamento Financiero del décimo FED también se aplica al crédito puente, que se contabiliza en el undécimo FED.

⁽²⁷⁾ Las normas contables y los métodos adoptados por el contable del FED están inspirados en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contadores o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)/Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VI — En nuestra opinión, las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2014 y los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero de los FED y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

VII — En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

VIII — Estimamos que el porcentaje de error más probable en las operaciones de gasto relativas a los octavo, noveno, décimo y undécimo FED es del 3,8 %.

Opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

IX — En nuestra opinión, debido a la importancia de los asuntos descritos en el párrafo de base para la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2014 están materialmente afectados por errores.

16 de julio de 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad*Alcance y enfoque de la fiscalización*

20. En la **parte 2 del anexo 1.1** del capítulo 1 del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2014 sobre la ejecución del presupuesto se describen el enfoque y la metodología de auditoría globales. En la fiscalización de los FED cabe destacar los elementos específicos siguientes:

21. Nuestras observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED se refieren a los estados financieros ⁽²⁸⁾ de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED ⁽²⁹⁾ aprobados por la Comisión de conformidad con el reglamento financiero de los FED ⁽³⁰⁾ y recibidas por nosotros, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 24 de julio de 2015. La auditoría consistió en el examen de los importes y los datos presentados, y en la evaluación de los principios contables aplicados, de las principales estimaciones efectuadas por la dirección y de la presentación general de las cuentas.

22. La auditoría sobre la regularidad de las operaciones consistió en:

- a) un examen de todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos;
- b) el examen de una muestra de 30 compromisos ⁽³¹⁾;
- c) el examen de una muestra de 165 operaciones ⁽³²⁾. La muestra, que debe ser representativa del conjunto de pagos de los FED, consistía en 127 pagos aprobados por veintiocho delegaciones de la UE ⁽³³⁾ y 38 pagos autorizados por los servicios centrales de la Comisión ⁽³⁴⁾. En caso de detectarse errores, se analizaban los sistemas afectados para determinar de qué insuficiencias específicas se trataba;

⁽²⁸⁾ Véase el artículo 44 del Reglamento (UE) n° 567/2014: los estados financieros incluirán el balance financiero, el estado de resultados financieros, el cuadro de flujos de tesorería y el estado de cambios en los activos netos.

⁽²⁹⁾ Véase el artículo 44 del Reglamento (UE) n° 567/2014: los estados sobre la ejecución financiera incluyen cuadros de dotaciones, compromisos, fondos asignados y pagos.

⁽³⁰⁾ Véase el artículo 43 del Reglamento (UE) n° 567/2014.

⁽³¹⁾ Los compromisos financieros globales y los correspondientes compromisos legales (acuerdos de financiación) a raíz de la adopción de una decisión de financiación por la Comisión.

⁽³²⁾ Definido en el **anexo 1.1**, apartado 7, del Informe Anual sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2014.

⁽³³⁾ Unión Africana, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, Eritrea, Etiopía, Fiji, Guinea-Bisáu, Haití, Costa de Marfil, Lesoto y Suazilandia, Liberia, Madagascar, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Níger, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona y Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 pagos. ECHO: cuatro pagos de ayuda humanitaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- d) una evaluación de los sistemas examinados en EuropeAid y en las delegaciones de la UE, que consistió en: i) controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión, auditores o supervisores externos antes de efectuar los pagos, y ii) control y supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas, misiones de verificación, visitas de control y de los estudios de EuropeAid de 2012, 2013 y 2014 sobre el porcentaje de error residual (PER);
- e) una revisión del informe anual de actividad (IAA) del director general de EuropeAid;
- f) un seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.

23. Como se indica en el apartado 6, EuropeAid se ocupa de ejecutar en la práctica la mayor parte de los instrumentos de ayuda exterior financiados con cargo al presupuesto general y a los FED. Nuestras observaciones tanto de los sistemas como de la fiabilidad del informe anual de actividad y de la declaración del director general relativa a 2014 se refieren a todos los ámbitos de competencias de EuropeAid.

Fiabilidad de las cuentas

24. Desde 2007, año en que se modernizó la contabilidad de los FED, el método de estimación de corte aplicado por la Comisión no incluye los costes acumulados derivados de los contratos de apoyo presupuestario por los que los países ACP no han presentado una solicitud de pago durante el ejercicio. La Comisión considera que, dada la naturaleza del apoyo presupuestario, el hecho que da lugar al reconocimiento del gasto es el desembolso, por lo que dispone de un amplio margen de discrecionalidad para valorar el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad. Sin embargo, el apoyo presupuestario no es una ayuda discrecional, sino un derecho, según las normas contables de la Comisión, que debe efectuar por otra parte los pagos cuando se cumplen dichos requisitos en lo tocante a los gastos no ligados al tipo de cambio.

25. En los pagos de prefinanciación superiores a 750 000 euros, la Comisión debe recaudar intereses anualmente (3 millones de euros recaudados en 2014 y 5,7 millones recaudados en 2013). Como se indicó en ejercicios anteriores⁽³⁵⁾, constatamos que los ordenadores subdelegados todavía no cumplen sistemáticamente esta norma, y el importe de los ingresos por intereses presentado en la nota 3.5 de los estados financieros está parcialmente basado en estimaciones. Además, los intereses percibidos sobre la prefinanciación (entre 250 000 y 750 000 euros) todavía no se consideran ingresos financieros en los estados financieros porque la Comisión no concluyó hasta finales de 2014 el desarrollo del Sistema Común de Información RELEX (CRIS).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

24. La Comisión ha estado aplicando este enfoque a las operaciones de apoyo presupuestario desde 2007, sobre la base de las normas de contabilidad de 2006.

La Comisión considera que el reconocimiento del gasto debe tener lugar en el momento del «desembolso», ya que en esta fase todas las condiciones de subvencionabilidad han sido debidamente evaluadas por los servicios de la Comisión. La Comisión incluye también en los pagos de final de ejercicio las solicitudes formuladas durante el año por los Estados ACP y pendientes de pago, ya que considera que cuando un Estado ACP envía una solicitud de pago relativa al apoyo presupuestario existe una elevada probabilidad de que se cumplan los criterios de elegibilidad del contrato.

25. En los últimos tres años se ha registrado un avance por lo que se refiere a la mejora del cobro anual, en lugar de al final del contrato, de los intereses devengados por la prefinanciación.

Se envían periódicamente instrucciones a los ordenadores para recordarles la obligación de recuperar los intereses devengados por la prefinanciación en el momento del vencimiento. También se ha establecido un sistema de seguimiento.

⁽³⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 19, e Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 20.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Regularidad de las operaciones***Ingresos**

26. Nuestra fiscalización de las operaciones relativas a los ingresos concluye que éstas no contienen errores significativos.

Pagos

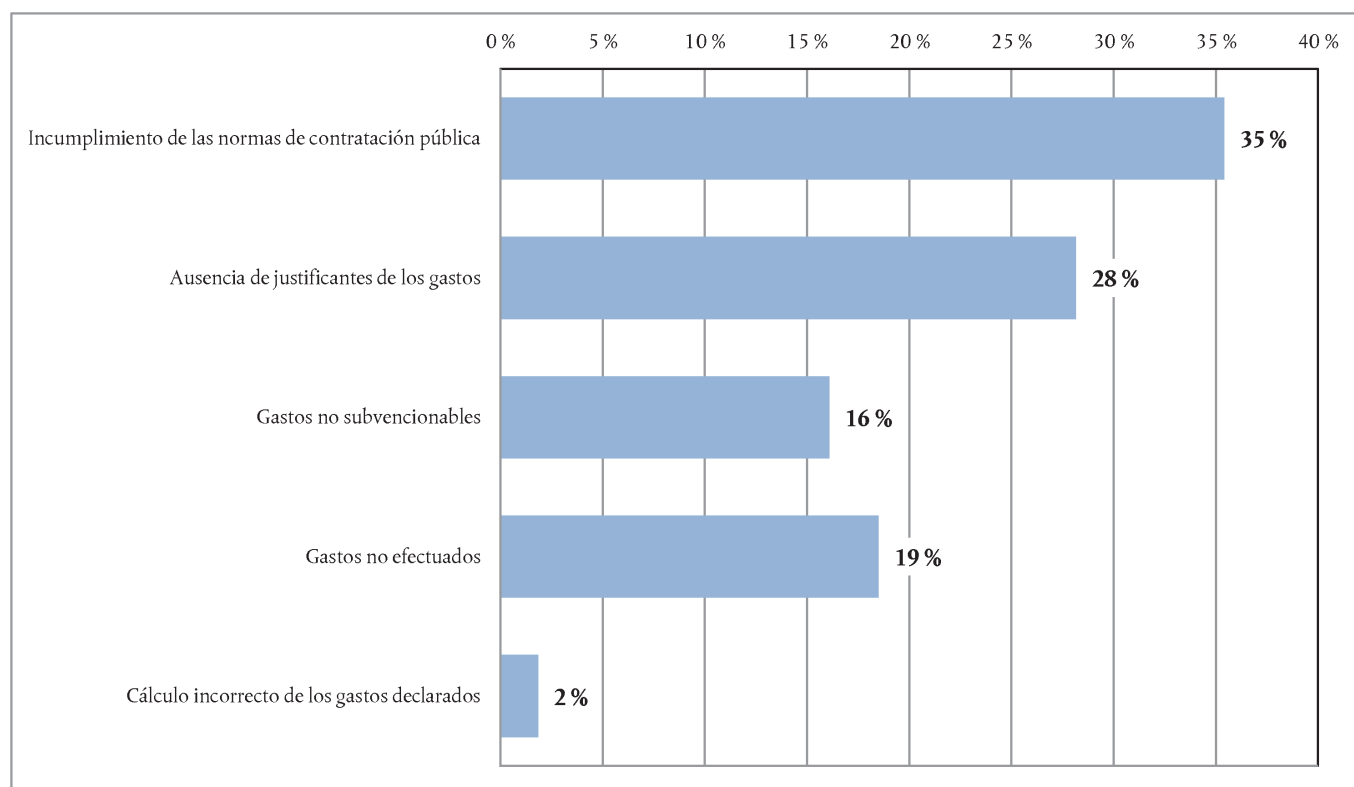
27. El **anexo 1** resume los resultados de la verificación de las operaciones de pago. De las 165 operaciones de este tipo examinadas, 54 (el 33 %) contenían errores. Basándonos en los 36 errores cuantificados, estimamos que el porcentaje de error más probable es del 3,8 %⁽³⁶⁾.

28. Si se excluyen de la muestra auditada el apoyo presupuestario y las operaciones pluridonantes a las que hacen referencia los apartados 9 y 12, el porcentaje de error estimado es el 4,8 %⁽³⁷⁾.

29. En el **gráfico 2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a la estimación de nuestro porcentaje de error más probable para 2014. Los errores relativos al incumplimiento por los beneficiarios de los procedimientos de adjudicación de contratos y a la ausencia de justificantes suponen el 63 % del porcentaje de error estimado.

⁽³⁶⁾ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. Hemos calculado, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 2,1 % y el 5,6 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽³⁷⁾ La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación basada en una muestra representativa de 127 operaciones. Hemos calculado, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 2,7 % y el 6,9 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

Gráfico 2 — Contribución al porcentaje de error estimado por tipo de error

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Proyectos

30. De las 133 operaciones de gastos auditadas por el Tribunal, 52 (el 39 %) estaban afectadas por errores, de los cuales 34 (el 65 %) de ellos cuantificables. De las 34 operaciones de pago que contenían errores cuantificables, 14 correspondían a operaciones finales autorizadas después de haber realizado todos los controles *ex ante*.

31. Al igual que en ejercicios anteriores ⁽³⁸⁾, los errores se detectaron con mayor frecuencia en las operaciones vinculadas a estimaciones de programas, y a acuerdos de subvención y contribución con organizaciones internacionales que en otras formas de apoyo. De las 66 operaciones de este tipo examinadas, 29 (el 44 %) contenían errores cuantificables que representaban el 75 % del porcentaje estimado de error.

32. Los principales tipos de errores cuantificables detectados en los pagos a los proyectos son los siguientes:

- a) incumplimiento por el beneficiario de las normas de contratación pública (8 operaciones);

⁽³⁸⁾ Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2013, apartado 25.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) ausencia de justificantes de que se hubiera llevado a cabo la actividad subvencionable (11 operaciones) ⁽³⁹⁾;
- c) gastos no subvencionables, como gastos incurridos fuera del período de ejecución (3 operaciones), IVA no subvencionable (2 operaciones), actividades no abarcadas por el contrato (una operación) o declaración de costes indirectos como directos (una operación);
- d) gastos no efectuados por el beneficiario (10 operaciones);
- e) cálculo incorrecto de los gastos declarados (2 operaciones).

Recuadro 1 — Ejemplos de errores cuantificables en operaciones de proyectos*Incumplimiento por el beneficiario de los procedimientos de contratación pública*

El Tribunal examinó la declaración final de gastos correspondientes a un acuerdo de subvención con una organización encargada de la cooperación agrícola entre los países ACP y halló un error en la contratación pública de servicios informáticos por valor de 225 900 euros. El beneficiario de la subvención, radicado en los Países Bajos, no siguió un procedimiento internacional de contratación pública restringido, que exige la publicación de un anuncio de licitación. Las invitaciones solo se enviaron a tres empresas neerlandesas de su elección. El incumplimiento de las normas de contratación pública previstas en el acuerdo de subvención restringió la competencia.

Ausencia de justificantes de los gastos

Examinamos la liquidación final de los gastos contraídos en virtud del programa «Facilitar el comercio de los productos básicos agrícolas» desarrollado en la región del Pacífico, y verificó veinte partidas de gastos. En siete de ellas (obras de construcción, gastos de personal, dietas y gastos de hotel por valor de 22 117 euros) no se aportaron los justificantes básicos del gasto realizado: facturas, comprobantes de pago y de la relación entre gastos de personal y las actividades del proyectos, documentos acreditativos de viaje y de participación en reuniones que justificaran las dietas y los gastos de hotel ⁽³⁹⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 1 — Ejemplos de errores cuantificables en operaciones de proyectos*Incumplimiento por el beneficiario de los procedimientos de contratación pública*

La Comisión está aplicando las medidas correctoras pertinentes, es decir, la emisión de una orden de recuperación del importe íntegro del valor final del contrato, 251 124 euros. Se envió una carta de preaviso al beneficiario el 1 de junio de 2015.

⁽³⁹⁾ Hemos notificado errores cuantificables en casos en los que no se disponía absolutamente de documentación, en los que no había pruebas justificativas de que una actividad comunicada hubiese tenido lugar, o en los que no existe un vínculo entre los gastos imputados y la documentación facilitada. Dos razones principalmente explican esta ausencia: i) el documento nunca existió, lo que hubiese debido detectarse a través de los controles *ex ante*; o ii) el documento existe, pero no pudo obtenerse, lo que indica una insuficiencia en la gestión de documentos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Gastos no subvencionables

Examinamos una liquidación de la contribución del FED al fondo fiduciario de apalancamiento TerrAfrica. El acuerdo administrativo correspondiente al fondo fiduciario se firmó en noviembre de 2012. La liquidación efectuada por la Comisión se basó en los pagos totales del fondo fiduciario durante su funcionamiento (2006-2013). De los 6 714 489 euros aceptados por la Comisión, se contrajeron gastos por un valor de 4 664 666 euros antes de la entrada en vigor del acuerdo administrativo. Además, estos ya habían sido liquidados por la Comisión conforme al anterior acuerdo del fondo fiduciario, y por lo tanto se abonaron dos veces.

Gastos no efectuados por el beneficiario

Examinamos una liquidación de prefinanciación efectuada con arreglo al programa «Ejecución de las operaciones de desminado humanitario en Senegal (Casamance)». La organización internacional encargada de su ejecución declaró como gastos reales el importe de un contrato de servicios de desminado que aún no había sido abonado por completo. La fase de desmovilización no había finalizado (los equipos y el material no habían sido retirados de las instalaciones del proyecto ni traspasados a las autoridades nacionales, y el contratista no había presentado el informe final) y el beneficiario no había contraído los gastos correspondientes, 207 437,87 dólares estadounidenses.

33. En 21⁽⁴⁰⁾ de estas operaciones, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽⁴¹⁾ para evitar, detectar y corregir los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiese utilizado para corregir los errores, el porcentaje de error estimado habría sido de 2,3 puntos porcentuales menos.

34. Los errores no cuantificables comprendían deficiencias en los procedimientos seguidos de adjudicación de contratos públicos (8 operaciones) e insuficiencias de la documentación correspondiente (7 operaciones).

Apoyo presupuestario

35. De las 32 operaciones de apoyo presupuestario que auditamos, 2 estaban afectadas por errores cuantificables con una incidencia muy leve (menos de 0,1 puntos porcentuales) y ese referían al incumplimiento por los gobiernos beneficiarios de las disposiciones de los convenios de financiación sobre tipos de cambio a la moneda local de los pagos de dicho apoyo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Gastos no subvencionables

La Comisión ha aplicado plenamente las medidas correctoras pertinentes. La operación de compensación incluida en la muestra fue cancelada y codificada de nuevo teniendo en cuenta el montante declarado en exceso.

Gastos no efectuados por el beneficiario

La Comisión está aplicando las medidas correctoras pertinentes, es decir, se ha iniciado el procedimiento de recuperación. Además, está prevista una misión de verificación para el cierre del proyecto.

35. Teniendo en cuenta el hecho de que, para ambos tipos de error, los convenios de financiación no hacen una referencia clara al tipo de cambio aplicable, la Comisión considera que estos errores son difíciles de cuantificar.

⁽⁴⁰⁾ Incluido un error conocido detectado fuera de la muestra.

⁽⁴¹⁾ Con arreglo a la documentación justificativa y los controles obligatorios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Examen de los sistemas e informes anuales de actividad seleccionados

36. Al igual que en ejercicios anteriores, la frecuencia de los errores que hemos constatado, algunos de ellos en declaraciones finales que habían sido sometidas a auditorías externas y a verificaciones de gastos, indica que existen insuficiencias en estos controles *ex ante*.

37. En mayo de 2013, EuropeAid adoptó un plan de acción para corregir las insuficiencias identificadas en la aplicación de su sistema⁽⁴²⁾ en la práctica. La ejecución de las veintitrés acciones previstas comenzó en 2013 y 2014. Al final de 2014, quince acciones habían sido ejecutadas por completo y ocho estaban en curso⁽⁴³⁾. Resultaría prematuro evaluar el impacto del plan de acción ya que algunas acciones todavía están teniendo lugar.

38. Se han adoptado las medidas siguientes para mejorar las auditorías externas y las verificaciones de gastos:

- a) obligatoriedad del análisis de riesgos para la elaboración de planes anuales de auditoría por las delegaciones de la UE y los servicios de EuropeAid;
- b) revisión de los modelos de contrato de subvención para que los auditores puedan ser seleccionados o contratados directamente por EuropeAid;
- c) sensibilización acerca de los tipos de error más comunes, formación y refuerzo de las competencias financieras y de control de los agentes y beneficiarios de EuropeAid.

39. Aunque estaban previstas para diciembre de 2013, EuropeAid aún no ha elaborado las tablas de calidad/subvencionabilidad para evaluar la fiabilidad de los informes de verificación de gastos y para proporcionar orientación en caso de incumplimiento.

40. Como se indica en nuestros anteriores Informes Anuales⁽⁴⁴⁾, el sistema de información de la gestión de EuropeAid sigue presentando deficiencias en los resultados y el seguimiento de auditorías externas, en las verificaciones de gastos y en las visitas de control, lo cual dificultó que el director general pudiera obtener garantías de los jefes de unidad o de los jefes de delegaciones de la UE acerca del seguimiento y corrección a su debido tiempo de las insuficiencias en los sistemas y los errores detectados. EuropeAid está desarrollando una nueva aplicación de auditoría para mejorar el seguimiento de los informes de auditoría.

39. Dado que el problema es más complejo en la práctica de lo esperado, el desarrollo de las tablas de calidad de los informes de verificación de los gastos está tomando más tiempo de lo previsto. Las tablas deberían estar disponibles para el último trimestre de 2015.

40. En lo que respecta a las auditorías, las verificaciones de gastos y los trabajos similares contratados por la Comisión, la implantación de un nuevo sistema de información de la gestión en lo que respecta a los resultados y el seguimiento de auditorías externas, las verificaciones de gastos y trabajos similares, debería permitir mejoras importantes con el tiempo.

⁽⁴²⁾ Véase el informe anual de actividad de EuropeAid de 2013, pp. 188 a 190, 195 y 196.

⁽⁴³⁾ Véase el informe anual de actividad de EuropeAid de 2014, pp. 114 y 115.

⁽⁴⁴⁾ Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 42; el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 43; el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 35; y el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 35.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Estudio del porcentaje de error residual de 2014

41. EuropeAid realizó su tercer estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) para valorar el nivel de errores que se habían sustraído a todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores. El estudio del PER se basa en una metodología idónea y facilita información útil, que permite a EuropeAid identificar en qué aspectos debe mejorarse la aplicación de los sistemas de control.

42. El estudio consistió en el examen de una muestra representativa de operaciones de contratos cerrados entre septiembre de 2013 y agosto de 2014. Sus resultados se presentan en el IAA⁽⁴⁵⁾. A raíz de una recomendación formulada en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2013⁽⁴⁶⁾, el IAA describe el alcance del estudio del PER y los límites inferior y superior estimados. Según el estudio, el PER se sitúa en el 2,81 %, es decir, por encima del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión. Los principales tipos de errores señalados en el estudio son:

- a) ausencia de documentación satisfactoria que corrobore la subvencionabilidad facilitada por las organizaciones beneficiarias (42,70 % del PER);
- b) ausencia de base legal para el pago, declaración excesiva y otros criterios de no conformidad (32,83 % del PER);
- c) errores que fueron estimados porque no se disponía de pruebas suficientes para comprobar la regularidad de las operaciones (el 16,76 % del PER);
- d) importes no recaudados y no corregidos (7,71 % del PER).

43. Nuestro examen del estudio del PER de 2014 puso de manifiesto que en conjunto se llevó a cabo conforme a la metodología y que proporciona pruebas suficientes de que el PER es material. En algunas de las operaciones examinadas constatamos que podían mejorar los siguientes aspectos:

- a) cumplimiento de las condiciones fijadas para poder apoyarse en los resultados de controles anteriores;
- b) idoneidad de las pruebas de auditoría para apoyar las conclusiones;
- c) justificación de la decisión de no extrapolar a todo el importe de la operación el error detectado en la muestra verificada;
- d) el margen de valoración era demasiado amplio cuando fue necesario estimar los porcentajes de error de las distintas operaciones.

43. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal de que la tasa de error residual se basa en una metodología adecuada, ofrece información útil y se lleva a cabo globalmente de conformidad con la metodología adoptada. Examinará, en colaboración con el contratista, las cuestiones planteadas por el Tribunal.

⁽⁴⁵⁾ Véase el informe anual de actividad de EuropeAid de 2014, pp. 84 a 86.

⁽⁴⁶⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 51 y recomendación 5.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Revisión del informe anual de actividad

44. En su declaración de fiabilidad, el director general formuló una reserva sobre la legalidad y regularidad de las operaciones, dado que los importes expuestos a riesgo (205,7 millones de euros) representan más del 2 % de los pagos efectuados por EuropeAid en 2014. Sin embargo, el director general declara asimismo que los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Al igual que en el ejercicio anterior⁽⁴⁷⁾, consideramos que esta conclusión no es lógica, ya que los sistemas no son eficaces cuando no previenen, detectan y corrigen los errores materiales.

45. La reserva se refiere a la legalidad y regularidad del gasto total gestionado por EuropeAid. Una reserva es adecuada cuando las insuficiencias de control afectan solo a ámbitos definidos de ingresos o gastos⁽⁴⁸⁾, pero no cuando afectan al funcionamiento del sistema de control en su conjunto y el impacto financiero supera el umbral de importancia relativa en todo el presupuesto a cargo del director general. Sin embargo, las instrucciones vigentes de la Comisión para la elaboración de los IAA de 2014 no abordan claramente esta situación.

46. El IAA expone que los controles de EuropeAid son eficientes para cada modelo de control interno en gestión directa e indirecta y que los costes totales de los controles, estimados en 370,6 millones de euros, son razonables con respecto a sus beneficios⁽⁴⁹⁾. La amplia información facilitada en el IAA refleja un esfuerzo significativo por parte de EuropeAid para cumplir los requisitos fijados en el Reglamento Financiero general⁽⁵⁰⁾. Sin embargo, las afirmaciones sobre la eficiencia y la relación coste-eficacia de los controles no fueron satisfactoriamente demostradas debido a que:

- a) no se siguió un enfoque de los costes íntegros, ya que no se incluyeron todos los gastos directos⁽⁵¹⁾ y se omitieron los gastos generales, y tampoco está clara la base de los criterios de asignación de los costes indirectos de personal;

44. Teniendo en cuenta el entorno de riesgo en el que opera la DG DEVCO, y que el error residual no es una consecuencia del diseño del sistema de control, sino de las deficiencias en su aplicación, sigue siendo razonable llegar a la conclusión de que los procedimientos de control aplicados ofrecen las garantías necesarias por lo que respecta a la legalidad y la regularidad de las transacciones subyacentes. De hecho, no hay pruebas en la tasa de error residual de que existan deficiencias del sistema en los procedimientos de control. Sin embargo, la DG DEVCO reconoce que existen fallos en su aplicación que en la actualidad está intentando solventar.

45. La Comisión está estudiando la forma de integrar el resultado de los controles de la DG DEVCO en mayor medida a fin de proporcionar una garantía de riesgo más diferenciada.

46. Algunas de las funciones de gestión y de presentación de informes del artículo 66 del Reglamento Financiero siguen constituyendo un reto bastante reciente para la Comisión. Los servicios centrales están desempeñando un importante papel a la hora de garantizar que los sistemas de control y las prácticas en materia de presentación de informes relacionadas avancen de forma coherente en toda la Comisión. La Comisión tomará en consideración las observaciones del Tribunal y la evaluación de su impacto en el uso de los recursos, con vistas a lograr mejoras sostenibles.

⁽⁴⁷⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 43 y 44.

⁽⁴⁸⁾ Véase el artículo 66, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 y el artículo 38 del Reglamento (CE) n° 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Véase el informe anual de actividad de EuropeAid de 2014, pp. 86 a 89 y 93 a 95.

⁽⁵⁰⁾ Artículo 66, apartado 9, del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Por ejemplo: evaluación de los costes de personal y los costes externos para la supervisión de los contratos de obras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) por lo que se refiere a los beneficios cuantificables, los sistemas de información de la gestión de EuropeAid siguen sin facilitar datos exactos sobre los errores detectados y corregidos a raíz de auditorías externas y verificaciones de gastos (véase el apartado 40), y los propios controles de la Comisión;
- c) EuropeAid no fijó indicadores objetivamente verificables, incluidos los valores objetivo, con respecto a los cuales evaluar la eficiencia y rentabilidad de los controles.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *En lo que respecta a las auditorías, las verificaciones de gastos y trabajos similares contratados por la Comisión, la implantación de un nuevo sistema de información de la gestión en lo que respecta a los resultados y el seguimiento de auditorías externas, las verificaciones de gastos y trabajos similares, debería permitir mejoras importantes con el tiempo.*
- c) *La presentación de informes ya está basada en indicadores verificables, incluidos, en algunos casos, en los valores que se fijan como objetivo. El sistema de la Comisión sigue mejorándose y perfeccionándose con el asesoramiento de los servicios centrales.*

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2014**

47. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de los FED así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, y los cambios en los activos netos, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

48. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2014:

- a) los ingresos de los FED estaban exentos de errores materiales;
- b) las operaciones de gastos de los FED estaban afectadas por errores materiales (véanse los apartados 27 a 32). La verificación de operaciones indica que el porcentaje de error estimado presente en la población es del 3,8 % (véase el **anexo 1**).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

49. El **anexo 2** presenta el resultado de nuestro examen de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores Informes Anuales⁽⁵²⁾. En los Informes Anuales relativos a los ejercicios 2011 y 2012, presentamos doce recomendaciones, una de las cuales ha dejado de ser aplicable. EuropeAid aplicó plenamente cuatro recomendaciones, mientras que cinco se aplicaron mayoritariamente y dos en algunos aspectos. Respecto de una de las recomendaciones aplicadas solo en algunos aspectos, EuropeAid está tomando medidas mediante:

- a) el desarrollo de un instrumento para ayudar a las delegaciones de la UE a controlar su cartera de proyectos de forma más eficaz y la prioridad otorgada a las visitas a proyectos que presenten necesidades específicas de supervisión con arreglo a evaluaciones de riesgo;
- b) la redacción de nuevas directrices para las visitas de control a las delegaciones que incluyan la planificación con arreglo a criterios de riesgo y el seguimiento de dichas visitas.

50. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2014, recomendamos a EuropeAid que:

- **recomendación 1:** establezca y aplique procedimientos de control interno para garantizar la liquidación de la prefinanciación sobre la base de los gastos reales contraídos sin incluir los compromisos legales,
- **recomendación 2:** refuerce sistemáticamente su verificación de que los países socios aplican el tipo de cambio correcto para convertir los pagos de apoyo presupuestario en su moneda nacional,
- **recomendación 3:** se asegure con el contratista responsable del estudio del PER de que se abordan los problemas que hemos detectado,
- **recomendación 4:** mejore sus indicadores respecto de los valores objetivo, con respecto a los cuales se evalúan la eficiencia de los controles y su relación coste-eficacia, el enfoque adoptado para los costes y los procedimientos y sistemas de información de la gestión para medir los beneficios de los controles.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión aclarará las normas de compensación para los convenios de contribución en el manual DEVCO e insistirá en la obligación de que la compensación se base en los gastos realmente efectuados sin incluir los compromisos jurídicos.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión acepta esta recomendación en el marco definido por los servicios centrales.

⁽⁵²⁾ El objetivo de este seguimiento era verificar la introducción y existencia de medidas correctoras en respuesta a nuestras recomendaciones, y no el de evaluar la eficacia de su ejecución. En el caso de algunas medidas que todavía estaban en curso, hubiese sido prematuro proceder a la verificación.

ANEXO 1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE
DESARROLLO

	2014	2013
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	165	165
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error	3,8 %	3,4 %
Límite superior de error (LSE)	5,6 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,1 %	

ANEXO 2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 1: EuropeAid debería revisar su metodología del PER (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 1).	x						
	Recomendación 2: EuropeAid debería proporcionar una descripción exacta de los resultados de los estudios del PER en el IAA (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 2).	x						
	Recomendación 3: EuropeAid debería garantizar una liquidación sin retrasos de los gastos (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 3).		x					
	Recomendación 4: EuropeAid debería fomentar una mejor gestión de la documentación por los socios encargados de la ejecución y los beneficiarios (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 4).	x						
	Recomendación 5: EuropeAid debería adoptar medidas eficaces para mejorar la calidad de las verificaciones de gastos llevadas a cabo por auditores externos (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 5).		x					
	Recomendación 6: EuropeAid debería velar por la correcta aplicación de condiciones específicas para los pagos de apoyo presupuestario (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 6).	x						
	Recomendación 7: EuropeAid debería garantizar que las órdenes de ingreso relativas a los intereses generados por pagos de prefinanciaciones superiores a 750 000 euros se emiten con periodicidad anual (Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 51, recomendación 7).					x		

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto (*)	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2011	Recomendación 1: EuropeAid debería mejorar la gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la fijación de criterios de selección claros y una mejor documentación del proceso de evaluación [Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 59, letra a)].	x						
	Recomendación 2: EuropeAid debería adoptar un método documentado de planificación en función del riesgo, así como un seguimiento sistemático de las visitas de verificación (véase el apartado 40), y de las visitas de control sobre el terreno [Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 59, letra b)].			x				
	Recomendación 3: EuropeAid debería disponer la obligatoriedad de las directrices sobre análisis del riesgo en la elaboración por las delegaciones y los servicios centrales de EuropeAid de los planes de auditoría anuales [Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 59, letra c)].		x					
	Recomendación 4: EuropeAid debería examinar la concepción de los IRE a fin de garantizar que no presenten ambigüedades y que se pueden comprender fácilmente [Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 59, letra d)].		x					
	Recomendación 5: EuropeAid debería valorar la capacidad de la EAI para llevar a cabo su tarea de forma eficaz [Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 59, letra e)].					x		

La función de auditoría interna de EuropeAid se ha centralizado en el Servicio de Auditoría Interna (SAI). La EAI dejó de existir a finales de febrero de 2015.

(*) La función de auditoría interna de EuropeAid se ha centralizado en el Servicio de Auditoría Interna (SAI). La EAI dejó de existir a finales de febrero de 2015.

ISSN 1977-0928 (edición electrónica)
ISSN 1725-244X (edición papel)



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES