

2019

Informes anuales

- sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2019, y
- sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2019



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1
Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020

PDF ISBN 978-92-847-4895-2 ISSN 2600-173X doi:10.2865/864223 QJ-AL-20-001-ES-N

Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, y en el artículo 258 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014, y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 y el artículo 43 del Reglamento (UE) 2018/1877 del Consejo, de 26 de noviembre de 2018, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo y se deroga el Reglamento (UE) 2015/323

el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en sus reuniones de 24 de septiembre y 20 de julio de 2020, ha aprobado sus

INFORMES ANUALES

relativos al ejercicio 2019

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:

Klaus-Heiner LEHNE (Presidente), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO,
Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER,
Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS,
Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ,
Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM,
Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, Francois-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER y
Helga BERGER

Índice

	Página
Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2019	5
Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2019	257
Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2019	313
Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2019	349

**Informe Anual sobre la ejecución del
presupuesto de la UE relativo al
ejercicio 2019**

Índice

	Página
Introducción general	7
Capítulo 1 Declaración de fiabilidad e información de apoyo	10
Capítulo 2 Gestión presupuestaria y financiera	54
Capítulo 3 Ingresos	94
Capítulo 4 Competitividad para el crecimiento y el empleo - Subrúbrica 1a del MFP	120
Capítulo 5 Cohesión económica, social y territorial - Subrúbrica 1b del MFP	141
Capítulo 6 Recursos naturales - Rúbrica 2 del MFP	178
Capítulo 7 Seguridad y ciudadanía - Rúbrica 3 del MFP	204
Capítulo 8 Una Europa global - Rúbrica 4 del MFP	221
Capítulo 9 Administración - Rúbrica 5 del MFP	240
Respuestas de las instituciones	257

Introducción general

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es una institución¹ de la Unión Europea (UE) y el auditor externo de sus finanzas². Como tal, actúa como guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuye a mejorar la gestión financiera de esta. Para más información sobre el trabajo del Tribunal, pueden consultarse los informes anuales de actividades, los informes especiales, los documentos de análisis y los dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes, u otras decisiones con implicaciones para la gestión financiera³.

0.2. Este año, por primera vez, hemos dividido nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019 en dos partes distintas. Esta parte se refiere a la fiabilidad de las cuentas consolidadas de la UE y a la *regularidad de las operaciones*, y la otra, al rendimiento de los programas de gasto con cargo al presupuesto de la UE.

0.3. El Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo aprueban anualmente el presupuesto general de la UE. Nuestro Informe Anual, combinado si procede con nuestros informes especiales, sirve de base al *procedimiento de aprobación de la gestión* por el que el Parlamento, previa recomendación del Consejo, decide si la Comisión ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto. Una vez publicado, el Informe Anual se transmite a los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

0.4. La *declaración de fiabilidad* de las cuentas consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones constituye el elemento fundamental del informe. La declaración se complementa con observaciones específicas sobre cada ámbito principal de actividad de la Unión.

¹ El Tribunal fue establecido como institución por el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht (DO C 191 de 29.7.1992, p. 1). No obstante, fue creado previamente por el Tratado de Bruselas en 1977 como el nuevo órgano comunitario responsable de la función de auditoría externa (DO L 359 de 31.12.1977, p. 1).

² Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO 326 de 26.10.2012, pp. 169-171).

³ Disponible en el sitio web del Tribunal: www.eca.europa.eu.

0.5. Esta parte de nuestro informe se estructura de la siguiente manera:

- el capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de nuestra fiscalización de la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones;
- el capítulo 2 presenta las constataciones sobre la gestión presupuestaria y financiera;
- el capítulo 3 presenta nuestras constataciones sobre los ingresos de la UE;
- los capítulos 4 a 9 muestran, respecto de las principales rúbricas del actual *marco financiero plurianual (MFP)*⁴, los resultados de la verificación de la regularidad de las operaciones y un examen de los *informes anuales de actividades* de la Comisión y de otros elementos de sus sistemas de control interno, así como de otras disposiciones de gobernanza.

0.6. Dado que no existen estados financieros separados para las distintas rúbricas del MFP, las conclusiones formuladas en cada capítulo no constituyen una opinión de auditoría. En cambio, los capítulos describen cuestiones significativas específicas de cada rúbrica del MFP.

0.7. Nuestro objetivo es presentar nuestras observaciones de forma clara y concisa, aunque no siempre podemos evitar utilizar términos específicos de la UE, de sus políticas y presupuesto, y de contabilidad y auditoría. En nuestra página web hemos publicado un glosario que explica la mayoría de estos términos específicos⁵. Los términos definidos figuran en *cursiva* la primera vez que aparecen en cada capítulo.

⁴ No presentamos observaciones específicas sobre los gastos de la rúbrica 6 («Compensaciones») ni otros gastos ajenos al MFP. Nuestro análisis de las rúbricas 3 («Seguridad y ciudadanía») y 4 («Una Europa global»), que se presenta en los capítulos 7 y 8, respectivamente, no incluye un nivel estimado de error.

⁵ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY-AR_2019/GLOSSARY-AR_2019_ES.pdf

0.8. Las respuestas de la Comisión a nuestras observaciones (y, en su caso, las respuestas de otras instituciones y órganos de la UE) se presentan junto con el informe. Tenemos la obligación, como auditor externo, de comunicar nuestras constataciones de auditoría y de extraer las conclusiones necesarias para ofrecer una evaluación independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas de la UE y de la regularidad de las operaciones.

Capítulo 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

Índice

	Apartados
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente	I.-XXX.
Introducción	1.1.-1.6.
La función del Tribunal de Cuentas Europeo	1.1.-1.4.
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos de las políticas	1.5.-1.6.
Constataciones de auditoría del ejercicio 2019	1.7.-1.38.
Fiabilidad de las cuentas	1.7.-1.10.
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	1.7.-1.9.
Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2019	1.10.
Regularidad de las operaciones	1.11.-1.30.
Nuestra auditoría abarca las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas	1.12.-1.17.
Persisten los errores en tipos específicos de gastos.	1.18.
La complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error	1.19.-1.30.
Información de la Comisión sobre regularidad	1.31.-1.38.
La estimación del error por la Comisión se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración	1.33.-1.34.
Los componentes de las estimaciones de la Comisión plantean ciertos problemas	1.35.-1.38.
Notificamos los casos de presunto fraude a la OLAF	1.39.-1.43.
Conclusiones	1.44.-1.46.
Resultados de auditoría	1.45.-1.46.
Anexo	
Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría	

Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente

Opinión

I. Hemos fiscalizado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados¹ y los informes de ejecución presupuestaria² correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019, aprobados por la Comisión el 26 de junio de 2020;
- 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).

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2019, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en sus 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.

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 de la ejecución presupuestaria incluyen asimismo las notas explicativas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

IV. 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 del gasto, el gasto aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 está significativamente afectado por error.

Fundamento de la opinión

V. 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 (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. También hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que hemos obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestra opinión.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. El nivel de error estimado en el gasto aceptado en las cuentas es del 2,7 % para el año que finalizó el 31 de diciembre de 2019. Una proporción considerable de este gasto (más de la mitad) está significativamente afectado por error: se trata principalmente de gastos basados en el reembolso, cuyo nivel de error estimado es del 4,9 %. Debido en gran medida al incremento del gasto de cohesión, dichos gastos aumentaron a to 66 900 millones de euros en 2019, lo que representa el 53,1 % de nuestra población de auditoría³. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

³ Para más información, véanse los apartados [1.21](#) a [1.26](#) de nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019.

Cuestiones clave de auditoría

Evaluamos el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

VII. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 97 700 millones de euros al final de 2019, lo que representa casi el 40 % del pasivo total de 2019, que ascendía a 251 500 millones de euros.

VIII. La mayor parte de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados (83 800 millones de euros) corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea. El pasivo registrado en las cuentas refleja el importe que se habría incluido en un fondo de pensiones de haberse creado uno para pagar las actuales obligaciones en materia de pensiones de jubilación⁴. Además de las pensiones de jubilación, cubre las pensiones de invalidez y las pensiones a los viudos y huérfanos del personal de la UE. El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones, y los funcionarios contribuyen con una tercera parte del coste de financiación del régimen de pensiones. Eurostat calcula este pasivo en nombre del contable de la Comisión, utilizando los parámetros evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

IX. La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados (11 800 millones de euros) es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad (JSIS), y corresponde a los costes de la asistencia sanitaria del personal de la UE que se han de pagar tras la jubilación (neto de sus contribuciones).

X. En el contexto de nuestra auditoría evaluamos, con respecto al pasivo por pensiones, las hipótesis actuariales realizadas y su consiguiente valoración. Basamos esta evaluación en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos para realizar un estudio sobre el régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea. Examinamos los datos cuantitativos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados.

XI. Llegamos a la conclusión de que el pasivo global por pensiones y otras prestaciones a empleados presentado en los estados financieros definitivos consolidados es correcto. Seguiremos vigilando esta estimación, así como la fiabilidad de los datos subyacentes.

Evaluamos las estimaciones significativas de fin de año presentadas en las cuentas

XII. Al final de 2019, el valor estimado de los gastos admisibles en que incurrieron los beneficiarios pero aún no declarados ascendía a 105 700 millones de euros (final de 2018: 99 800 millones de euros). Estos importes se registraron como gastos devengados⁵.

XIII. Al final de 2019, el importe estimado no utilizado por los instrumentos financieros en gestión compartida y los regímenes de ayuda reconocidos en las cuentas ascendía a 6 900 millones de euros (final de 2018: 6 500 millones de euros), y figuraba en el balance como «Otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros».

XIV. Para evaluar estas estimaciones de final de año, examinamos el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios y comprobamos su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se efectuaban la mayor parte de los pagos. Durante nuestro trabajo de auditoría de la muestra de facturas y pagos de prefinanciación examinamos los cálculos relativos a la separación de ejercicios pertinentes para evitar el riesgo de que los devengos se hubieran declarado erróneamente. Asimismo, solicitamos explicaciones adicionales a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general utilizada para elaborar las estimaciones.

XV. Llegamos a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros que figura en los estados financieros definitivos consolidados es correcto.

Evaluamos el posible impacto de los acontecimientos posteriores al cierre del balance en las cuentas

⁴ Véase la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n.º 39 – Prestaciones a los empleados. Para el régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, la obligación de prestaciones definidas refleja el valor presente de los de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para cumplir con las obligaciones derivadas de los servicios prestados por los empleados en el ejercicio corriente y en los anteriores.

⁵ Esta cantidad se compone de 66 900 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 38 800 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

XVI. El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE. A raíz de la celebración del acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (el «Acuerdo de Retirada») entre las dos partes, el Reino Unido se comprometió a cumplir todas las obligaciones financieras adquiridas en el actual y anterior MFP derivadas de su pertenencia a la UE.

XVII. No hemos identificado ningún acontecimiento relativo a la retirada del Reino Unido que requiriera ajustes en las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2019 con arreglo a la norma internacional de contabilidad sobre acontecimientos ocurridos tras la fecha del informe⁶.

XVIII. El brote de COVID-19 afectó gravemente a la economía y a las finanzas públicas de los Estados miembros, pero no fue necesario introducir ningún ajuste en las cifras notificadas en las cuentas⁷ (es decir, se trata de un «hecho que no implica ajustes»). Sin embargo, las iniciativas propuestas como respuesta por la Comisión, de ser aplicadas, afectarían a los estados financieros de los siguientes períodos de notificación.

XIX. En la situación actual no hay que notificar ningún impacto financiero en las cuentas consolidadas anuales de 2019, y nuestra conclusión es que las cuentas a 31 de diciembre de 2019 reflejan correctamente los acontecimientos posteriores al cierre del balance en las cuentas.

Otros comentarios

XX. La dirección se encarga de facilitar «otra información», término que abarca el Debate y análisis de los estados financieros, pero no las cuentas consolidadas o nuestro informe sobre estas. Nuestra opinión sobre las cuentas consolidadas no abarca esta otra información, ni formula ninguna conclusión de garantía sobre la misma. En relación con nuestra fiscalización de las cuentas consolidadas, tenemos la responsabilidad de leer la «otra información» y, a partir de dicha lectura, valorar si es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si presentan alguna inexactitud significativa. Si llegamos a la conclusión de que la «otra información» contiene alguna inexactitud significativa, es nuestra obligación notificarlo. No tenemos nada que notificar en este sentido.

⁶ Véase la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) n.º 14 – Acontecimientos ocurridos tras la fecha del informe.

⁷ Véase la NICSP n.º 14 – Acontecimientos ocurridos tras la fecha del informe.

Responsabilidades de la dirección

XXI. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el Reglamento Financiero, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de la UE con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, 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 apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección también debe garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros se ajusten a las normas (legislaciones, regulaciones, principios, normas y estándares) 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 la UE (artículo 317 del TFUE).

XXII. Al preparar las cuentas consolidadas, la dirección debe evaluar la capacidad de la UE para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar cualquier cuestión pertinente y aplicar el principio contable de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XXIII. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de la UE.

XXIV. De conformidad con el Reglamento Financiero (Título XIII), el contable de la Comisión deberá presentar para su auditoría las cuentas consolidadas de la UE, en primer lugar como cuentas provisionales el 31 de marzo del año siguiente a más tardar, y como cuentas finales el 31 de julio a más tardar. Las cuentas provisionales ya deberían reflejar fielmente la situación financiera de la Unión Europea. Por ello, es imperativo que todos sus elementos se presenten como cálculos finales que nos permitan realizar nuestra tarea de conformidad con el título XIII del Reglamento Financiero y en los plazos fijados. Cualquier modificación entre las cuentas provisionales y finales normalmente solo debería resultar de nuestras observaciones.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes

XXV. Nuestros objetivos son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la UE estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las

operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas consolidadas.

XXVI. En el ámbito de los ingresos, nuestra fiscalización 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 el momento en que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

XXVII. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Examinamos los pagos de anticipos cuando el receptor de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XXVIII. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- a) Identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error. y diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.
- b) Adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría

que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.

- c) Evaluamos la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.
- d) Llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre significativa relacionada con hechos o condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento. Si llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Las conclusiones se basan en pruebas de auditoría obtenidas hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.
- e) Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.
- f) Obtenemos pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre la información financiera de las entidades incluidas en el ámbito de la consolidación de la Unión Europea para formular una opinión sobre las cuentas consolidadas y las operaciones subyacentes. Nos encargamos de dirigir, supervisar y llevar a cabo la fiscalización, y somos responsables únicos de nuestra opinión de auditoría.

XXIX. Comunicamos a la dirección, entre otras cosas, el alcance y el momento previstos de realización de la auditoría y las constataciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del control interno.

XXX. Determinamos cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión y otras entidades auditadas revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas consolidadas y por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe excepto cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinemos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

24 de septiembre de 2020

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo
12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburgo

Introducción

La función del Tribunal de Cuentas Europeo

1.1. Somos el auditor independiente de la Unión Europea. De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁸:

- a) emitimos una opinión sobre las cuentas definitivas de la UE;
- b) evaluamos si el presupuesto de la UE se utiliza conforme a las normas y los reglamentos aplicables;
- c) informamos sobre la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto de la UE⁹;
- d) emitimos dictámenes sobre las propuestas legislativas con un impacto financiero.

1.2. Nuestro trabajo preparatorio de la *declaración de fiabilidad* (explicado en el [anexo 1.1](#)) responde al primero y al segundo de estos objetivos. Para el ejercicio 2019, hemos decidido presentar los aspectos de rendimiento de la ejecución del presupuesto (economía, eficiencia y eficacia del gasto) en una parte separada de nuestro informe anual¹⁰. En conjunto, este trabajo de auditoría también constituye una contribución importante a nuestros dictámenes sobre la legislación financiera propuesta.

1.3. El presente capítulo del Informe Anual:

- a) expone el contexto de nuestra declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de su fiscalización sobre la fiabilidad de las cuentas y la *regularidad de las operaciones*;
- b) presenta información sobre casos de presunto fraude a la OLAF;
- c) resume nuestro enfoque de auditoría (véase el [anexo 1.1](#)).

⁸ Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

⁹ Véase el glosario: *Buena gestión financiera*

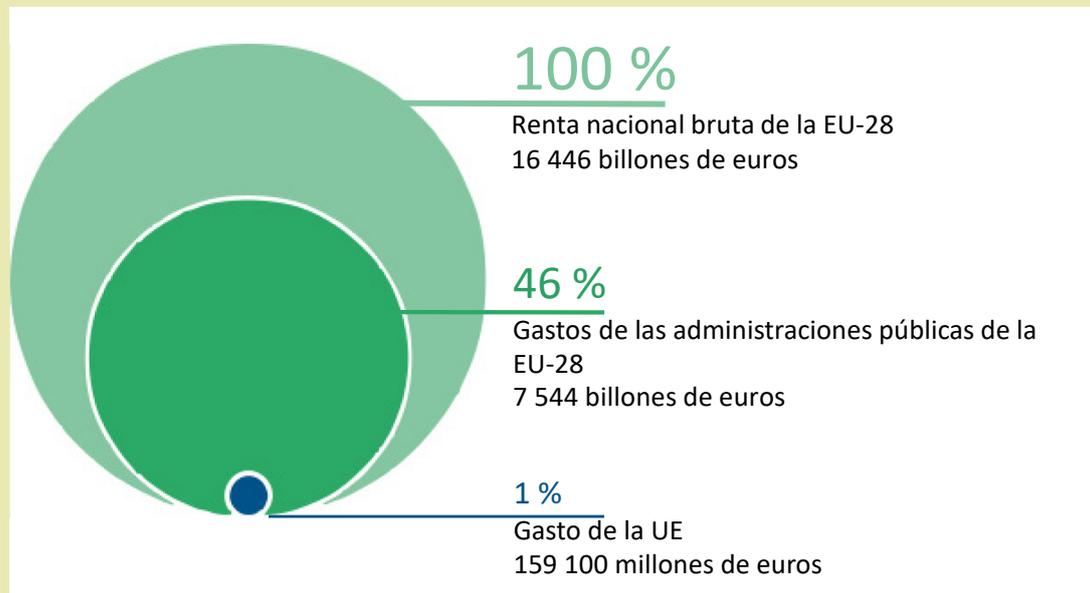
¹⁰ Véase nuestro informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE: situación al final de 2019.

1.4. El confinamiento a raíz de la crisis del COVID-19 se produjo antes de que finalizáramos nuestro trabajo de auditoría relativo al informe anual y a la declaración de fiabilidad. Esto ha afectado a nuestra capacidad para obtener las pruebas de auditoría necesarias para algunas partes de nuestro trabajo. En los casos en que las restricciones de viaje nos impidieron realizar controles sobre el terreno, hemos llevado a cabo procedimientos de auditoría alternativos, como revisiones documentales, lo que nos permitió obtener pruebas suficientes y adecuadas para completar el trabajo de auditoría y preparar la declaración de fiabilidad y las evaluaciones específicas para el informe anual de 2019 sin limitaciones de alcance.

El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos de las políticas

1.5. El gasto de la UE es un instrumento importante para alcanzar los objetivos políticos, pero no el único. Además, existen otros instrumentos importantes, como la aplicación de la legislación y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la UE. En 2019, el gasto de la UE ascendió a 159 100 millones de euros¹¹, lo que representa el 2,1 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y el 1,0 % de su renta nacional bruta combinada (véase el *recuadro 1.1*).

¹¹ Véanse las cuentas anuales consolidadas de la UE del ejercicio 2019, los estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, MFP 4.3: Ejecución de los *créditos* de pago.

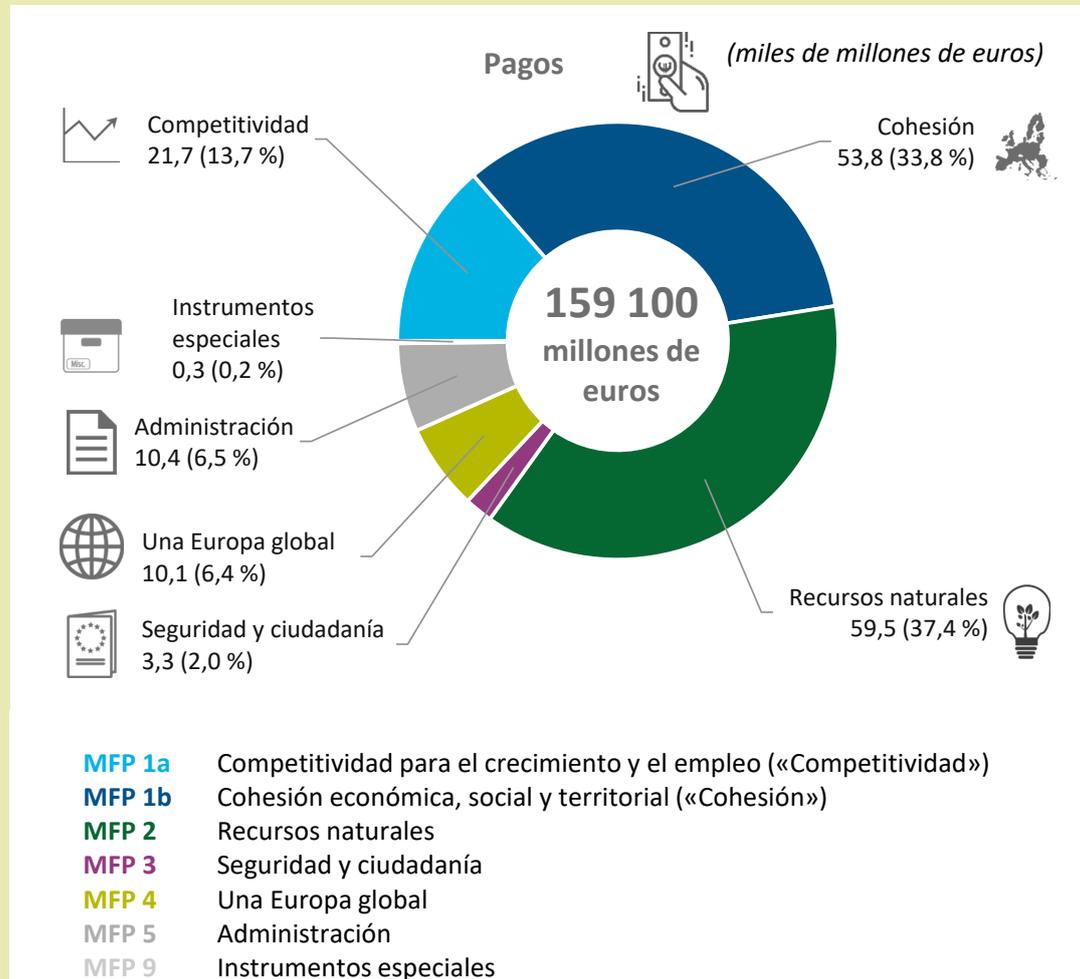
Recuadro 1.1**Gasto de la UE en 2019 expresado en porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) y del gasto total de las administraciones públicas**

Fuente: RNB de los Estados miembros: cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2019, anexo A – Ingresos; gasto de las administraciones públicas de los Estados miembros: Eurostat, cuentas nacionales anuales; gasto de la UE: Comisión Europea – cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2019.

1.6. Los fondos de la UE se desembolsan a los beneficiarios bien a través de pagos únicos o tramos anuales, bien a través de una serie de pagos dentro de los regímenes de gasto plurianual. Los pagos con cargo al presupuesto de la UE para 2019 ascendieron a 126 200 millones de euros en pagos únicos, intermedios o finales, más 32 900 millones de euros en prefinanciación. Como se muestra en el [recuadro 1.2](#), la mayor parte del presupuesto de la UE se destinó a «Recursos naturales», seguida de «Cohesión» y «Competitividad».

Recuadro 1.2

Pagos de 2019 por rúbrica del marco financiero plurianual (MFP)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Constataciones de auditoría del ejercicio 2019

Fiabilidad de las cuentas

Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales

1.7. Nuestras observaciones se refieren a las cuentas consolidadas¹² (las «cuentas») del ejercicio 2019, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 26 de junio de 2020, antes de la fecha final de presentación con arreglo al Reglamento Financiero¹³. Las cuentas están acompañadas de un «Debate y análisis de los estados financieros»¹⁴. Este análisis no se incluye en nuestra opinión de auditoría. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, hemos evaluado su coherencia con la información de las cuentas.

¹² Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, que abarcan 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 relativos a la ejecución del presupuesto, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio y las notas conexas.

¹³ Reglamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 966/2012 del Consejo (DO L 193 de 30.07.2018, p. 1).

¹⁴ 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).

1.8. Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2019, el pasivo total ascendía a 251 500 millones de euros, frente a los 178 900 millones de euros del activo total¹⁵. El resultado económico para 2019 fue de 4 800 millones de euros.

1.9. Nuestra fiscalización reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. Además, en el capítulo 2, presentamos nuestras observaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2019

1.10. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al fiscalizar y formarnos una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, no emitimos una opinión específica sobre ellas. Con arreglo a la Norma Internacional de Auditoría de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 2701¹⁶, notificamos cuestiones clave de auditoría en nuestra declaración de fiabilidad.

Regularidad de las operaciones

1.11. Examinamos los ingresos y gastos de la UE para evaluar si son conformes a las normas y los reglamentos aplicables. En el capítulo 3 se presentan los resultados de auditoría de los ingresos, y, en los capítulos 4 a 9, de los gastos.

Nuestra auditoría abarca las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas

1.12. Hemos obtenido garantías para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas claves seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. La muestra de operaciones examinadas se concibió para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos, que consisten en tres

¹⁵ La diferencia de 72 500 millones de euros representaba los activos netos (negativos) que incluían las reservas y la parte de los gastos ya efectuados por la UE hasta el 31 de diciembre que deberá financiarse con cargo a futuros presupuestos.

¹⁶ ISSAI 2701: Comunicación de las cuestiones clave de auditoría en el informe del auditor independiente.

categorías de recursos propios e ingresos procedentes de otras fuentes. (véanse los apartados 3.2 y 3.3).

1.13. Con respecto a los gastos, hemos concebido y comprobado una muestra representativa de operaciones para que contribuyera a la declaración general de fiabilidad y para estimar el nivel de irregularidad en toda la población de auditoría, en gastos de alto y de bajo riesgo, y en las rúbricas del MFP en las que emitimos una evaluación específica (capítulos 4, 5, 6 y 9).

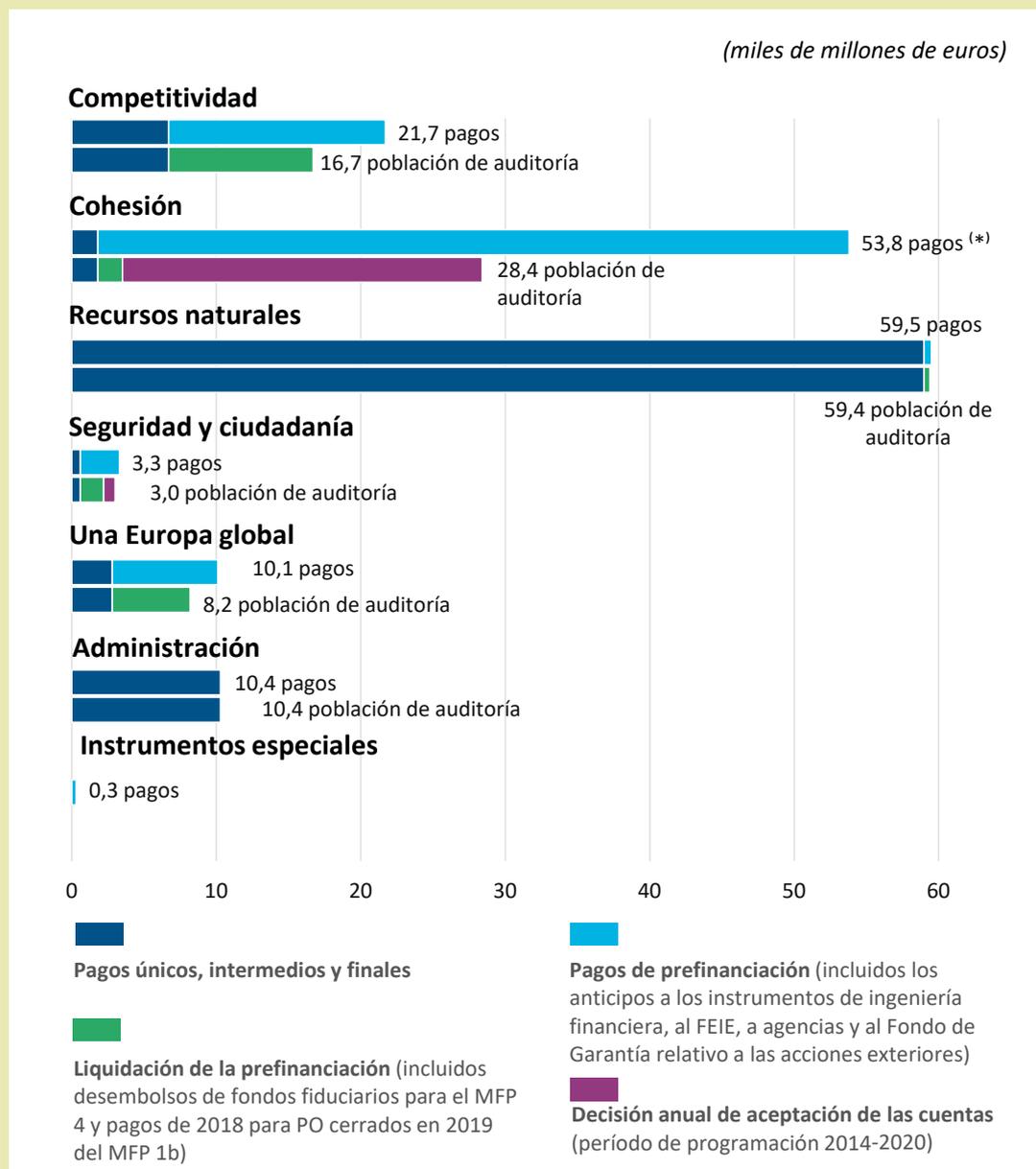
1.14. En los gastos, las operaciones subyacentes incluyen transferencias de fondos del presupuesto de la UE a los receptores finales del gasto de la UE. Examinamos los gastos en el momento en que los receptores finales de los fondos de la UE han emprendido actividades o incurrido en gastos, y cuando la Comisión ha aceptado los gastos («*gastos aceptados*»). En la práctica, esto significa que nuestra población de operaciones abarca pagos intermedios y finales. No examinamos importes prefinanciados a menos que hubieran sido liquidados en 2019.

1.15. Las modificaciones de la legislación sectorial de «Cohesión» para el período 2014-2020 han tenido un impacto en lo que la Comisión considera «gastos aceptados» en este ámbito. Desde 2017, nuestra población de auditoría para esta rúbrica del MFP ha consistido, en el período 2014-2020, en el gasto incluido en las cuentas aceptadas anualmente por la Comisión (véase el apartado **(15)** del **anexo 1.1** y los apartados 5.8 y 5.9), y, para el período 2007-2013, en los pagos finales (incluida la prefinanciación ya liquidada). Esto significa que hemos comprobado transacciones en las que los Estados miembros deberían haber aplicado todas las medidas pertinentes para corregir los errores que ellos mismos habían identificado.

1.16. Nuestra población de auditoría para 2019 ascendió a 126 100 millones de euros. En el **recuadro 1.3** se muestra el desglose entre pagos únicos, intermedios (si han sido aceptados por la Comisión) y finales, y liquidaciones de prefinanciación y decisiones anuales de aceptar las cuentas.

Recuadro 1.3

Comparación de nuestra población de auditoría (126 100 millones de euros) y del gasto de la UE (159 100 millones de euros) por rúbrica del MFP en 2019



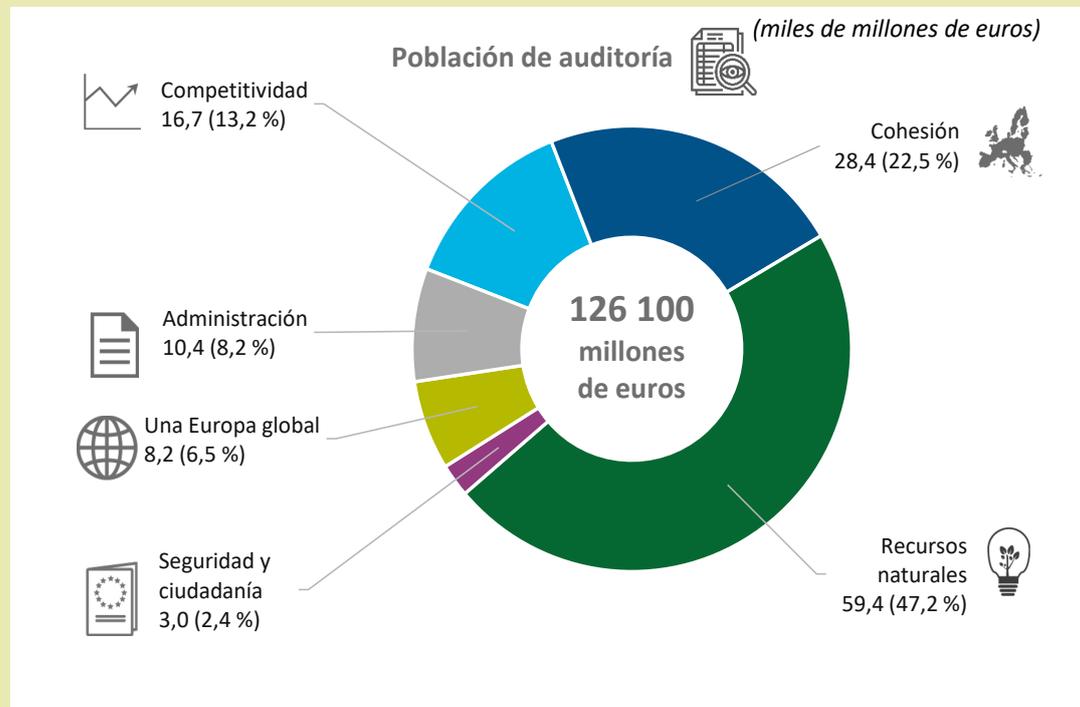
(*) En el ámbito de «Cohesión», el importe de prefinanciación de 52 000 millones de euros incluye pagos intermedios del período de programación 2014-2020 por un total de 41 600 millones de euros. Con arreglo a nuestro enfoque en este ámbito, estos pagos no forman parte de nuestra población de auditoría para el informe anual de 2019.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

1.17. En el [recuadro 1.4](#) se muestra que «Recursos naturales» constituye la mayor proporción de nuestra población global (47,2 %), seguido por «Cohesión» (22,5 %) y «Competitividad» (13,2 %).

Recuadro 1.4

Síntesis de nuestra población de auditoría de 2019 de 126 100 millones de euros por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Persisten los errores en tipos específicos de gastos.

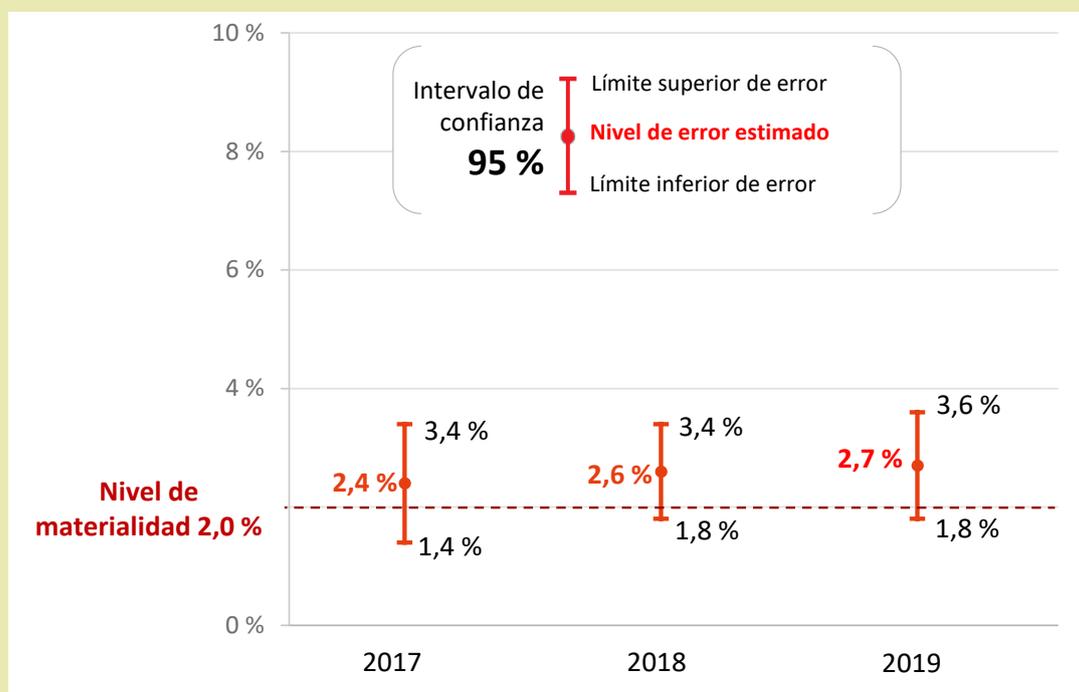
1.18. Nuestras principales constataciones con respecto a los ingresos y gastos de la UE fueron las siguientes:

- a) La evidencia global de auditoría indica que los ingresos estaban exentos de errores materiales. Los sistemas relativos a los ingresos examinados eran, en general, eficaces. Los controles internos clave de los *recursos propios tradicionales* que examinamos en la Comisión (véanse los apartados 3.10 y 3.18) y en algunos Estados miembros (véanse los apartados 3.8 a 3.9) eran parcialmente eficaces (véase el apartado 3.24). También hallamos insuficiencias importantes en los controles de los Estados miembros para reducir la «brecha aduanera», es decir, los importes eludidos no recogidos en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros que requieren la actuación de la UE.

- b) En cuanto a los gastos, las pruebas de auditoría indican que el nivel global de error era significativo en un 2,7 %¹⁷ (véase el **recuadro 1.5**). «Cohesión» era el ámbito que más contribuía a este porcentaje con el (36,3 %), seguido por «Recursos naturales» (32,2 %), «Competitividad» (19,1 %), y «Una Europa Global» (10,3 %). Los errores materiales persisten en los gastos de alto riesgo, que con frecuencia están sujetos a normas complejas y principalmente basados en reembolsos (véanse los apartados **1.21** y **1.22**). Este gasto representaba el 53,1 % de nuestra población de auditoría (véase el **recuadro 1.5**).

Recuadro 1.5

Nivel de error estimado (2017-2019)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Un **error** es una cantidad de dinero que no debería haberse pagado con cargo al presupuesto de la UE. Los errores se producen cuando el dinero no se utiliza de conformidad con la legislación pertinente de la UE y, por tanto, contrariamente a la intención del Consejo y del Parlamento Europeo cuando adoptaron dicha legislación, o cuando no se utiliza de conformidad con normas nacionales específicas.

¹⁷ Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,8 % y el 3,6 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

La complejidad de las normas y el modo en que se desembolsan los fondos de la UE inciden en el riesgo de error

1.19. Tras un análisis de riesgos basado en anteriores resultados de auditoría y en la evaluación de los sistemas de gestión y control, dividimos nuestra población de auditoría de las operaciones subyacentes en gastos de alto y de bajo riesgo y estimamos un bajo riesgo de error en ambos. Nuestros resultados y constataciones de ejercicios anteriores corroboran nuestra evaluación y clasificación del riesgo y reflejan que el modo en que se desembolsan los gastos incide en el riesgo de error.

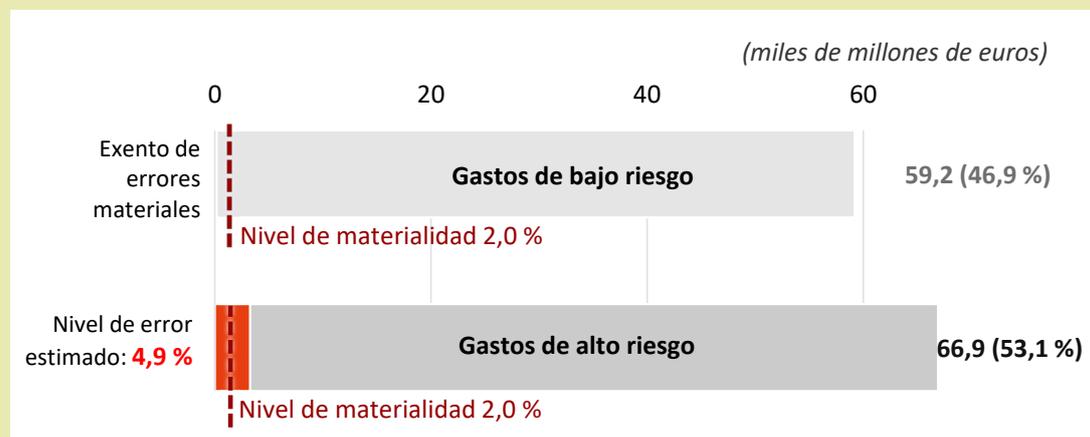
- El riesgo de error es menor en los gastos sujetos a normas simplificadas / menos complejas. Este tipo de gasto abarca principalmente los **pagos basados en derechos**¹⁸, que dependen del cumplimiento de determinados requisitos, no muy complejos, por parte de los beneficiarios.
- El riesgo de error es elevado en los gastos sujetos a normas complejas, sobre todo en el caso de los **pagos basados en reembolsos**, cuyos beneficiarios tienen que presentar declaraciones de los costes subvencionables en que han incurrido. Para obtener los pagos, los solicitantes, además de demostrar que ejercen una actividad subvencionable, deberán demostrar los costes reembolsables en que hayan incurrido, lo que supone ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto (por ejemplo, mediante contratación pública o con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales).

1.20. En 2019, constatamos una vez más que los gastos de bajo riesgo no contenían errores materiales, mientras que gastos de alto riesgo seguían afectados por errores materiales (véase el [recuadro 1.6](#)). Sin embargo, la proporción del gasto afectado por errores materiales había aumentado con respecto a los tres últimos años.

¹⁸ Los gastos basados en derechos incluyen los gastos administrativos.

Recuadro 1.6

Desglose de la población auditada en 2019 en gastos de alto y de bajo riesgo

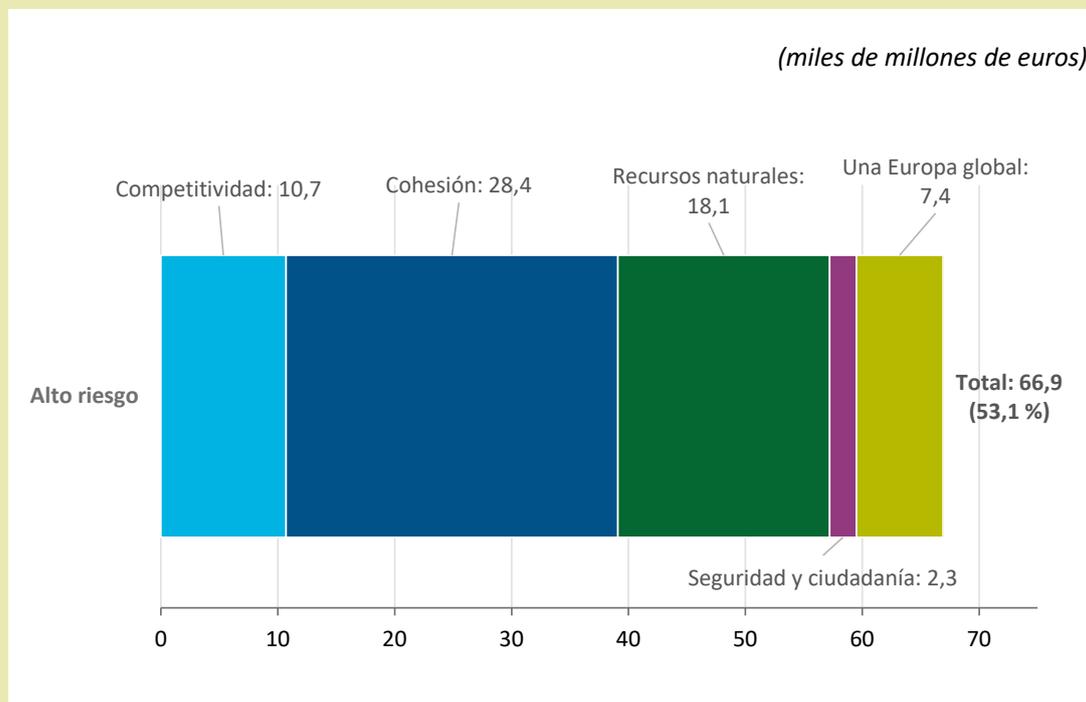


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Más de la mitad de nuestra población de auditoría está afectada por errores materiales

1.21. El gasto de alto riesgo representa el 53,1 % de nuestra población de auditoría y ha aumentado con respecto al año pasado, cuando representaba alrededor del 50 %. La mayor proporción de este gasto de alto riesgo en este ejercicio se debe en gran parte a un aumento de 4 800 millones de euros en nuestra población de auditoría del ámbito de «Cohesión». En el [recuadro 1.7](#) se muestra que «Cohesión» constituye la mayor proporción de nuestra población de alto riesgo (28 400 millones de euros), seguido por «Recursos naturales» (18 100 millones de euros) y «Competitividad» (10 700 millones de euros).

1.22. Estimamos que el nivel de error en este tipo de gastos se sitúa en un 4,9 % (en 2018, el 4,5 %), superior al umbral de materialidad del 2,0 % (véase el [recuadro 1.6](#)). Hemos obtenido esta cifra de nuestra comprobación del gasto de alto riesgo en todas las rúbricas pertinentes del MFP.

Recuadro 1.7**Desglose de los gastos de alto riesgo por rúbrica del MFP**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

1.23.

«Cohesión» (capítulo 5): El gasto en este ámbito se ejecuta principalmente a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el Fondo Social Europeo. Predominan los reembolsos, que consideramos de alto riesgo. Los principales tipos de error detectados y cuantificados fueron proyectos no subvencionables e infracciones de las normas del mercado interior (en particular, el incumplimiento de las normas de contratación pública).

1.24.

«Recursos naturales» (capítulo 6): En los ámbitos de gasto que hemos identificado como de mayor riesgo (desarrollo rural, medidas de mercado, pesca, medio ambiente y acción por el clima), que representan alrededor del 30 % de los pagos con cargo a esta rúbrica, hemos encontrado una vez más un nivel significativo de error. Los gastos en estos ámbitos se efectúan en forma de reembolso de costes y están sujetos a unas condiciones de subvencionabilidad que suelen ser complejas. Los beneficiarios, las actividades o los costes declarados no subvencionables son los errores más comunes detectados en este ámbito.

1.25.  «Competitividad» (capítulo 4): Como en años anteriores, el gasto en investigación sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error. Los errores en el gasto de investigación comprenden diversas categorías de costes no subvencionables (en particular, *costes de personal directos y otros costes directos*, *costes indirectos* y costes de subcontratación)

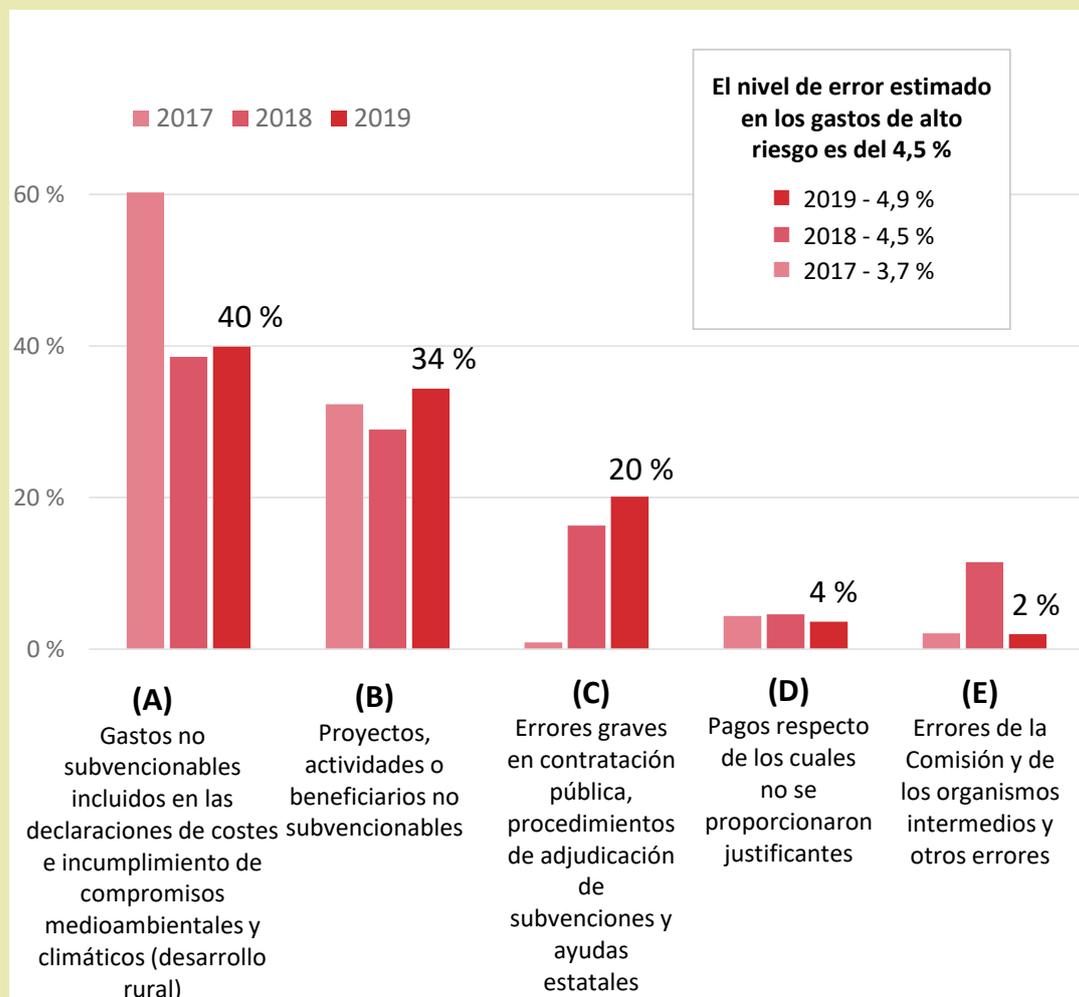
1.26.  «Una Europa global» (capítulo 8): Los gastos adoptan la forma de ayuda a través de una amplia gama de modalidades de entrega, tales como contratos de obras, suministros y servicios, subvenciones, acuerdos de contribución y delegación y apoyo presupuestario. Se basa principalmente en los reembolsos y abarca las acciones exteriores financiadas por el presupuesto general de la UE. Todos los tipos de gastos de esta rúbrica se consideran de alto riesgo, salvo los pagos de apoyo presupuestario, que representan alrededor del 10 % de este gasto. La mayoría de los errores detectados en este ámbito afectan a la contratación pública, los procedimientos de concesión de subvenciones, la ausencia de justificantes y los gastos no subvencionables.

Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que contribuyen en mayor medida al nivel de error estimado en los gastos de alto riesgo

1.27. Como en los últimos años, nos hemos centrado más en los tipos de error detectados en los gastos de alto riesgo, dado que es el ámbito en el que persisten los errores materiales. En el [recuadro 1.8](#) se muestra la contribución, por tipo de error, al nivel de error estimado en 2019 en el caso de los gastos de alto riesgo, junto con las estimaciones para 2018 y 2017.

Recuadro 1.8

Contribución al nivel de error estimado de 2019 en los gastos de alto riesgo, por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

1.28. Como en ejercicios anteriores, los errores de subvencionabilidad –los costes no subvencionables de las declaraciones de gastos (40 %) y los proyectos, actividades o beneficiarios no subvencionables (34 %)– contribuyeron en mayor medida al nivel de error estimado en gastos de alto riesgo (64 %) (en 2018, 68 %).

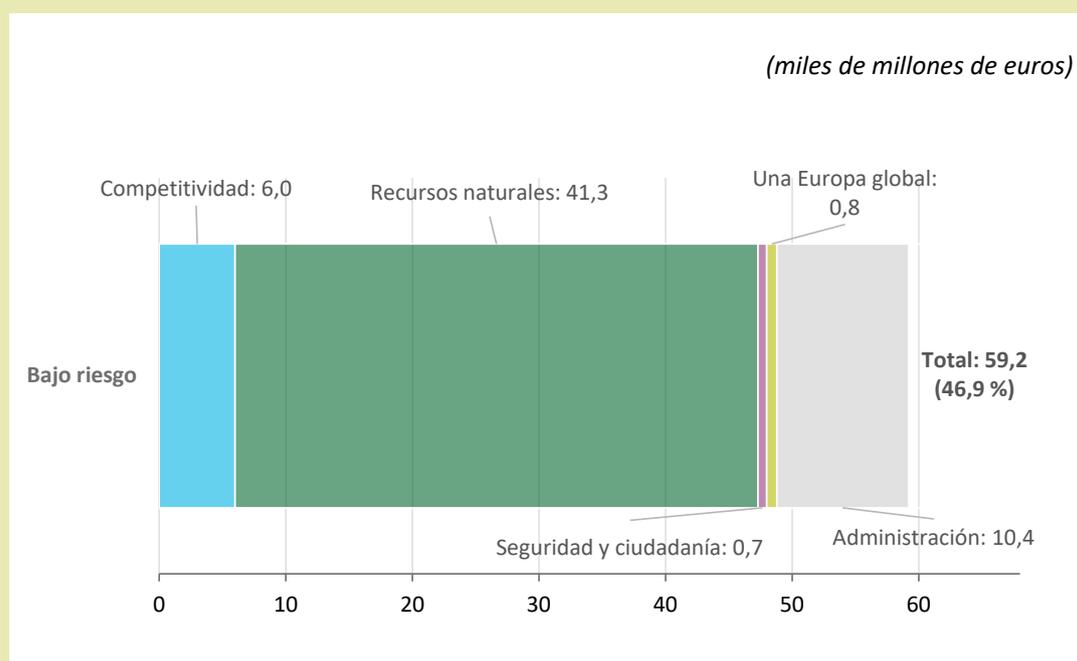
1.29. En 2019 constatamos una vez más un elevado número de errores relativos a la contratación pública, a las normas sobre ayudas estatales y a los procedimientos de adjudicación de subvenciones, principalmente en los ámbitos de «Cohesión» y «Recursos naturales». Estos errores contribuyeron en un 20 % a nuestro nivel de error estimado para el gasto de alto riesgo (en 2018: 16 %).

No hemos encontrado un nivel significativo de error en los gastos de bajo riesgo.

1.30. Para los gastos de bajo riesgo, que representaban el 46,9 % de nuestra población de auditoría, concluimos, sobre la base de nuestro trabajo de auditoría, que el nivel de error estimado es inferior a nuestro umbral de materialidad del 2,0 %, como ocurrió en 2018. Los gastos de bajo riesgo comprenden principalmente los pagos basados en derechos y los gastos administrativos (véase el [recuadro 1.9](#)). Entre los pagos basados en derechos figuran las becas de estudios y de investigación («Competitividad» — capítulo 4), las *ayudas directas* a los agricultores («Recursos naturales» — capítulo 6) y el apoyo presupuestario a países no pertenecientes a la UE («Una Europa global» — capítulo 8). Los gastos administrativos consisten principalmente en los salarios y pensiones de los funcionarios de la UE (Administración - capítulo 9).

Recuadro 1.9

Desglose de los gastos de bajo riesgo por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Información de la Comisión sobre regularidad

1.31. De conformidad con el artículo 317 del TFUE, la Comisión es la responsable en último término de la ejecución del presupuesto de la UE, y gestiona el gasto de

la UE junto con los Estados miembros¹⁹. La Comisión da cuenta de sus acciones en tres informes que forman parte del «paquete integrado de información financiera»²⁰:

- a) Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea;
- b) Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE.
- c) Informe sobre el seguimiento de la aprobación de la gestión del ejercicio precedente.

1.32. Con arreglo a nuestra estrategia 2018-2020, nos proponemos evaluar las opciones para utilizar la información sobre legalidad y regularidad proporcionada por las entidades auditadas, lo que significa que, en el futuro, tenemos la intención de proporcionar garantías sobre las declaraciones (de la gestión) de la Comisión cuando sea posible. Esta decisión se basa en nuestra experiencia de aplicar este enfoque desde 1994 a la auditoría de la fiabilidad de las cuentas. En cuanto a la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas, hemos seguido cooperando con la Comisión para determinar las condiciones necesarias para avanzar en este enfoque. Sin embargo, hemos encontrado dificultades, por ejemplo, en relación con la disponibilidad de información oportuna y fiable, que actualmente obstaculizan nuestros progresos. Hemos informado de estas limitaciones con mayor detalle en el capítulo 4 («Competitividad»), el capítulo 5 («Cohesión») y el capítulo 8 («Una Europa global»).

¹⁹ Artículo 317 del TFUE:

«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera».

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-report-2019-0_en

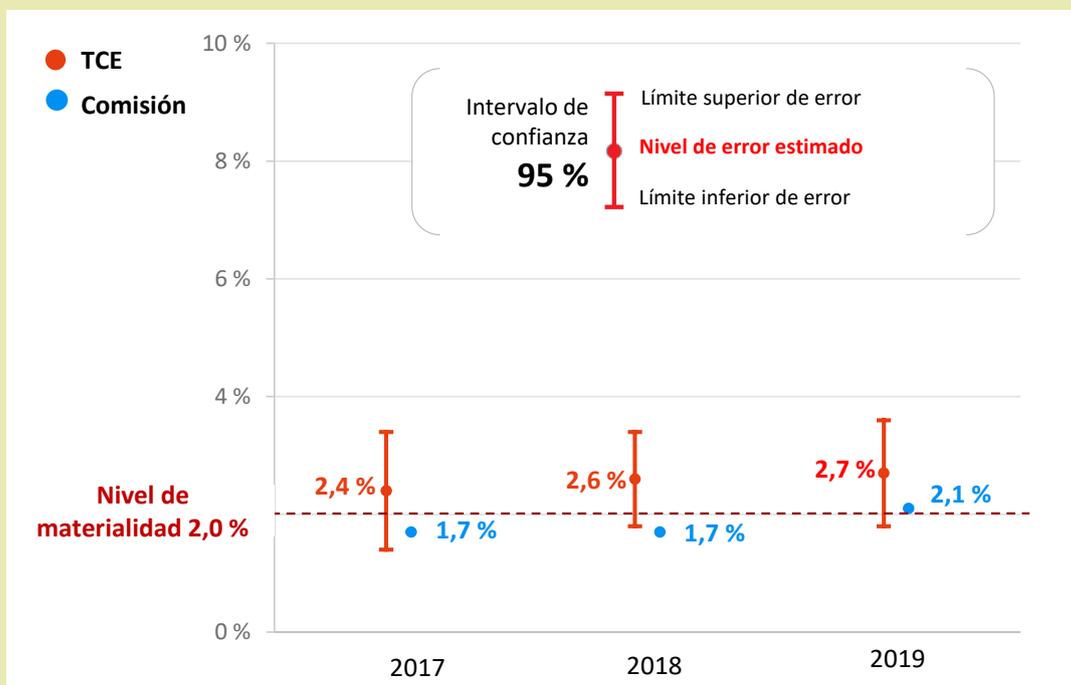
La estimación del error por la Comisión se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración

1.33. En su informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta, con respecto a las operaciones subyacentes a las cuentas de 2019, su valoración del importe de riesgo en el momento del pago. El importe de riesgo en el momento del pago representa la estimación efectuada por la Comisión del importe no pagado con arreglo a las normas aplicables cuando se realiza el pago. Este concepto es el más próximo a nuestro nivel de error estimado.

1.34. En el [recuadro 1.10](#) se presentan las cifras de la Comisión correspondientes al importe de riesgo en el momento del pago en la horquilla de nuestro nivel de error estimado. El riesgo en el momento del pago para 2019 es del 2,1 %, inferior a nuestra estimación del nivel de error del 2,7 % (2018: 2,6 %) y en el extremo inferior de la gama de nuestra horquilla, que oscila entre el 1,8 % y el 3,6 %).

Recuadro 1.10

Estimación efectuada por la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago frente a nuestro nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Los componentes de las estimaciones de la Comisión plantean ciertos problemas

1.35. La Comisión utiliza las declaraciones de fiabilidad emitidas por sus directores generales en sus *informes anuales de actividades* (IAA) como base de su evaluación general del importe de riesgo en el momento del pago de los distintos ámbitos políticos. Sin embargo, el papel específico de la Comisión, como se refleja en su metodología, así como las insuficiencias en los controles *ex post*, que constituyen una parte decisiva del sistema de control, afectan a las estimaciones de la Comisión. Estas son las dos razones principales por las que estos porcentajes pueden variar con respecto a los niveles de error estimado. En el **recuadro 1.11** se muestra la base de la Comisión para determinar el importe de riesgo en el momento del pago en los principales ámbitos de gasto con problemas correspondientes²¹.

Recuadro 1.11

Estimación efectuada por la Comisión del riesgo en el momento del pago: base y cuestiones

Ámbito político	Base del riesgo en el momento del pago	Cuestiones
Competitividad	El Servicio Común de Auditoría de la Comisión obtiene una muestra representativa de declaraciones de gastos cada 18 meses por término medio. Para 2019, la muestra abarcaba el gasto efectuado entre enero de 2014 y febrero de 2018. Aproximadamente el 20 % de las auditorías <i>ex post</i> son llevadas a cabo por el Servicio Común de Auditoría de la Comisión, y el 80 % por empresas privadas de auditoría en su nombre.	Las auditorías <i>ex post</i> no abarcan principalmente los pagos efectuados en el ejercicio examinado en la declaración de fiabilidad, y no siempre se constató su fiabilidad ^(*) .

²¹ Hemos informado de estas insuficiencias con mayor detalle en el capítulo 4 («Competitividad»), el capítulo 5 («Cohesión»), el capítulo 7 («Recursos naturales») y el capítulo 8 («Una Europa global»).

Recursos naturales ^(**)	Los organismos pagadores de los Estados miembros controlan las estadísticas e introducen ajustes para evaluar el riesgo en el momento del pago.	El control de los Estados miembros que se refleja en las estadísticas de control no capta si todos los errores y ajustes de la Comisión son necesarios ^(***) . Por lo general, los ajustes de la Comisión se basan en tipos fijos. Existen limitaciones en la fiabilidad de los resultados del trabajo de los organismos de certificación.
Cohesión	Los porcentajes de error residual agregados revisados por la Comisión (indicador clave de resultados [ICR] 5) para el ejercicio contable 2017-2018 incluido «el peor de los casos» también reflejado en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.	No siempre se consideraron fiables los controles de las autoridades de auditoría ^(****) . El ICR 5 debería considerarse un porcentaje mínimo, todavía no definitivo.
Una Europa global	Estudio del porcentaje de error residual (PER) encargado anualmente. Para 2019, el estudio abarcó los contratos cerrados entre el 1 de septiembre de 2018 y el 31 de agosto de 2019.	Número insuficiente de controles sobre el terreno en los países en los que se ejecutan los proyectos. Cobertura insuficiente de aspectos relevantes de los procedimientos de licitación. Amplio margen de estimación de los errores individuales. Falta de pruebas de confirmación propias de operaciones ya examinadas por otros (exceso de confianza).

(*) No pudimos basarnos en las conclusiones de 17 de las 40 auditorías *ex post* examinadas en 2018 y 2019.

(**) Las cuestiones presentadas en «Recursos naturales» se refieren a la política agrícola común.

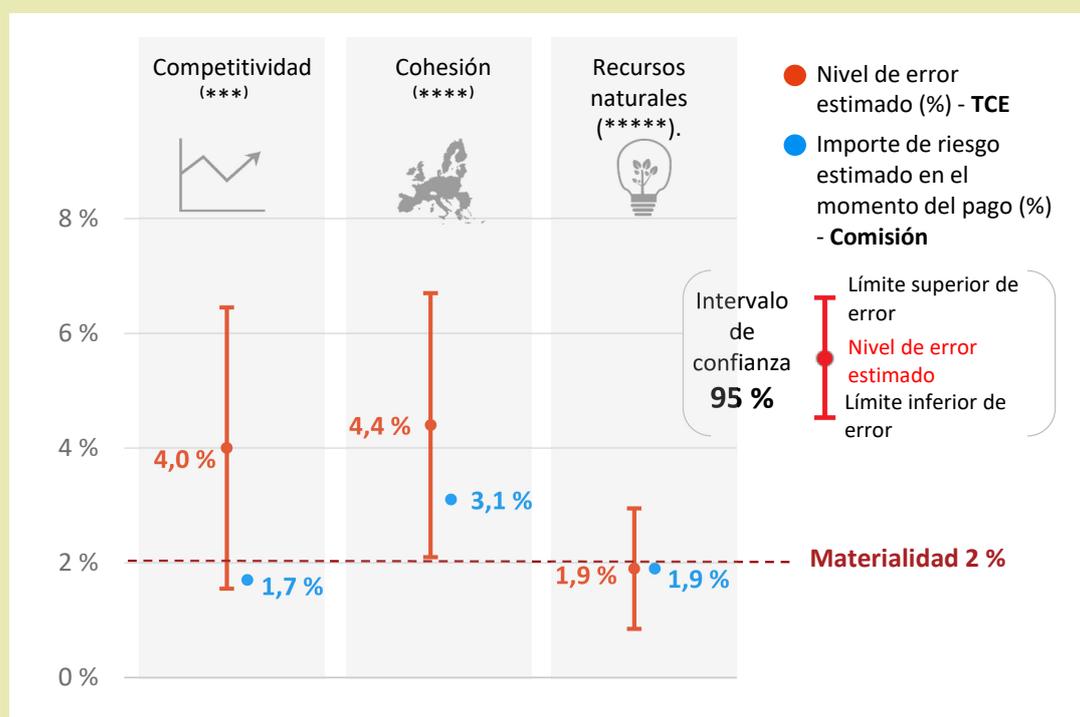
(***) Los ajustes basados tanto en las propias comprobaciones de la Comisión y en el trabajo de los organismos de certificación representaron alrededor del 56 % de su estimación global del «riesgo en el momento del pago».

(****) En los tres años en los que hemos examinado los gastos de 2014-2020, el número de paquetes de fiabilidad de cuyos porcentajes residuales no fiables inferiores al 2 % han informado las autoridades de auditoría se ha situado sistemáticamente en torno al 50 %, tanto en lo que respecta a los paquetes como a los gastos seleccionados para la auditoría.

1.36. En el [recuadro 1.12](#), comparamos nuestro nivel estimado de error de las rúbricas del MFP de las que presenta una evaluación específica con las estimaciones de la Comisión²².

Recuadro 1.12

Nuestro nivel de error estimado para 2019 frente al importe de riesgo en el momento del pago estimado por la Comisión por rúbrica del MFP^(*)^(**)



(*) También sobre la base de otras pruebas obtenidas del sistema de control, consideramos que el nivel de error de «Recursos naturales» está próximo al umbral de materialidad

(**) En «Administración», ni nosotros ni la Comisión hallamos un nivel significativo de error.

(***) Direcciones generales y servicios de la Comisión: DG ECFIN, GROW, MOVE, ENER, RTD, CNECT, JRC, FISMA, TAXUD, EAC, EASME, EACEA, INEA, ERCEA y AEI. Algunas direcciones generales gestionan el gasto asignado a más de una rúbrica del MFP (EACEA, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas e INEA).

(****) EMPL, REGIO, REFORMA (antigua «SRSS») e INEA.

(*****) DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Medio Ambiente y DG Asuntos Marítimos y Pesca.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

²² Puesto que la Comisión no presenta una cifra global del importe de riesgo en el momento del pago de la subrúbrica 1a del MFP («Competitividad») en el informe anual de gestión y rendimiento (la Comisión lo divide en dos ámbitos políticos), tuvimos que agrupar las cifras presentadas por la Comisión en los IAA.

1.37. La comparación muestra que las cifras de la Comisión son inferiores a nuestras estimaciones en los ámbitos de «Competitividad» y «Cohesión», lo que refleja las insuficiencias señaladas en el *recuadro 1.11*. Constatamos lo siguiente:

- En «**Competitividad**», la estimación del riesgo en el momento del pago de la rúbrica del MFP del 1,7 %, que calculamos sobre la base de la información incluida en el informe anual de gestión y rendimiento, es inferior al umbral de materialidad y se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración del nivel de error estimado (véanse los apartados 4.35 y 4.38).
- En «**Cohesión**», la Comisión estima que, en esta rúbrica del MFP²³, es del 3,1 %, lo que confirma que el nivel de error de este ámbito político es material. La estimación de la Comisión se sitúa por debajo de nuestro nivel de error estimado, pero dentro de la mitad inferior de nuestra valoración de error. (véanse los apartados 5.59 y 5.66).

1.38. En el ámbito de «**Recursos naturales**», la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago (1,9 %) es coherente con nuestra estimación (véanse los apartados 6.32 y 6.42).

²³ Véase el cuadro B del anexo 3 del Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE, p. 236.

Notificamos los casos de presunto fraude a la OLAF

1.39. Consideramos que el fraude es cualquier acción u omisión intencionada relativa a la utilización o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, incorrectos o incompletos, a la no divulgación de la información exigida y al uso indebido de los fondos de la UE²⁴. El fraude tiene un efecto perjudicial o potencialmente perjudicial en el presupuesto de la UE. Con arreglo a las normas de auditoría, los responsables del gobierno de la entidad y la dirección son los principales responsables de la prevención y detección del fraude. Tenemos en cuenta el riesgo de fraude antes de iniciar procedimientos de auditoría (véanse los apartados (28) a (30) del *anexo 1.1*).

1.40. Cooperamos estrechamente con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para combatir el fraude contra el presupuesto de la UE. Remitimos a la OLAF cualquier caso presunto de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que hayamos detectado con motivo de nuestro trabajo de auditoría (incluido el relativo al rendimiento) o sobre la base de la información que nos hayan facilitado directamente terceros. A continuación, la OLAF da seguimiento a estos casos, decide si emprender o no una investigación y coopera con las autoridades de los Estados miembros según proceda.

1.41. En 2019:

- a) evaluamos la regularidad de 747 operaciones en nuestro trabajo de auditoría para el informe anual y elaboramos 36 informes especiales;
- b) hemos informado a la OLAF de 9 de los casos de presunto fraude detectados durante nuestras auditorías (en 2018: también 9), a raíz de los cuales, la OLAF ha iniciado 5 investigaciones. En 4 casos, la OLAF decidió no iniciar una investigación.

²⁴ Artículo 1, letra a), del anexo del Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (el «Convenio PIF»).

1.42. En 2019, los casos de presunto fraude que detectamos durante nuestro trabajo y notificamos a la OLAF se referían en su mayoría a sospechas de creación artificial de las condiciones necesarias para acceder a la financiación de la UE, a la declaración de gastos que no cumplían los criterios de subvencionabilidad, o a irregularidades en la contratación pública. Algunos de los presuntos casos de fraude notificados a la OLAF implicaban varias irregularidades.

1.43. Sobre la base de la información obtenida en nuestro trabajo de auditoría entre 2011 y 2019, la OLAF ha recomendado la recuperación de un total de 317,7 millones de euros relacionados con 29 casos²⁵.

²⁵ La información es facilitada por la OLAF y no es examinada por nosotros.

Conclusiones

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

Resultados de auditoría

1.45. Llegamos a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

1.46. En cuanto a la regularidad de las operaciones, consideramos que los ingresos no contenían errores materiales. En los gastos, nuestros resultados de auditoría muestran que el nivel de error estimado aumentó con respecto al pasado ejercicio y asciende al 2,7 % (2018: 2,6 %). El gasto de alto riesgo (principalmente basado en el reembolso), que con frecuencia está sujeto a normas menudo complejas estaba afectado por un nivel significativo de error. Este año, la proporción de gastos de este tipo aumentó hasta el 53,1 %, lo que representa una parte sustancial de nuestra población de auditoría. A diferencia de los tres años anteriores, el error es generalizado, lo que constituye el fundamento de la opinión desfavorable.

Anexos:

Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría

- 1) En este anexo exponemos nuestro enfoque y nuestra metodología de auditoría, que se ajusta a las normas internacionales de auditoría y garantiza que nuestras opiniones de auditorías están sustentadas por evidencia suficiente y apropiada de auditoría. Asimismo, hacemos alusión a las principales diferencias entre nuestro enfoque de auditoría y el modo en que la Comisión estima el nivel de las irregularidades e informa sobre las mismas²⁶ en el ejercicio de sus facultades de gestora del presupuesto de la UE. Para ello, aclaramos de qué manera:
 - extrapolamos los errores detectados (apartado (6));
 - estructuramos nuestros capítulos con arreglo a las rúbricas del MFP (apartado (8));
 - aplicamos las normas nacionales y de la UE (apartado (9));
 - cuantificamos los errores de licitación (apartado (19)).
- 2) Nuestro enfoque de auditoría se expone en el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, que puede consultarse en nuestro sitio web²⁷. Seguimos un modelo de garantía para planificar nuestros trabajos. En la planificación se considera 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

- 3) Examinamos las cuentas consolidadas de la UE y determinamos su fiabilidad. Estas consisten en:
 - a) los estados financieros consolidados;
 - b) estados relativos a la ejecución del presupuesto.

²⁶ Véase el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2019, pp. 51 a 53.

²⁷ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditMethodology.aspx>

- 4) Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:
 - a) la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio;
 - b) los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería;
 - c) el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.
- 5) En nuestra fiscalización:
 - a) evaluamos el entorno de control contable;
 - b) efectuamos controles del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;
 - c) realizamos controles analíticos de la coherencia y carácter razonable de los principales datos contables;
 - d) efectuamos análisis y conciliaciones de cuentas o saldos;
 - e) llevamos a cabo pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas;
 - f) utilizamos el trabajo de otros auditores en la medida de lo posible, y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, 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 para la regularidad de las operaciones

- 6) Nuestro enfoque actual para evaluar si las operaciones subyacentes a las cuentas son conformes a las normas y a la reglamentación de la UE se basa principalmente en la verificación directa de la conformidad en una amplia muestra representativa de operaciones seleccionadas aleatoriamente. Según las prácticas estadísticas aceptadas, la extrapolación de los resultados de una muestra estadística proporciona la mejor estimación del porcentaje de error. Dividimos nuestra muestra en gastos de alto y de bajo riesgo y diferentes estratos en las rúbricas del MFP sobre las que informamos. Mediante este procedimiento, podemos extrapolar los errores que detectamos a los ámbitos afectados.
- 7) No obstante, consideramos si podemos hacer un uso eficiente de los controles de la regularidad ya efectuados por otros. Cuando decidimos utilizar los resultados

de dichos controles en nuestro trabajo de auditoría, evaluamos la independencia y la competencia de la otra parte y el alcance y la idoneidad de su trabajo.

Método empleado para comprobar las operaciones

- 8) Organizamos nuestro trabajo de auditoría y notificamos sus resultados relativos a distintas rúbricas del MFP con arreglo a la estructura presupuestaria decidida por el legislador. Con arreglo a la rúbrica del MFP en la que emitimos una evaluación específica (capítulos 4, 5, 6 y 9), comprobamos una muestra representativa de operaciones para estimar el nivel de irregularidad en la población en esta.
- 9) En cada operación seleccionada determinamos si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y especificados en la legislación aplicable. Nuestra evaluación toma debidamente en cuenta la interpretación de la legislación nacional y de la UE proporcionada por órganos jurisdiccionales nacionales o por organismos nacionales independientes y autoridades y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Examinamos el cálculo del importe de la solicitud o el pago (en las solicitudes más importantes, sobre la base de 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 o el organizador de un curso de formación o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel.
- 10) Al controlar las operaciones relativas a los ingresos, el 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 establecidos por la Comisión para controlar las contribuciones de estos Estados miembros hasta su recepción e inclusión en las cuentas consolidadas. Respecto de los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y el flujo de derechos de nuevo hasta el momento en que los importes son recibidos y contabilizados por la Comisión.
- 11) En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. Esto se aplica a todas las categorías de pagos (incluidos los efectuados para adquirir activos). No examinamos los anticipos en el momento en que se efectuaron, sino una vez que:
 - a) el receptor final de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que ejecuta obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) justifica su utilización adecuada;

- b) y la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) acepta dicho uso final de los fondos liquidando el pago del anticipo.
- 12) Nuestra muestra de auditoría está concebida para efectuar una estimación del nivel de error en el conjunto del gasto y no en las operaciones individuales (por ejemplo, en un proyecto determinado). Recurrimos al muestreo de la unidad monetaria para seleccionar declaraciones o pagos y, en un nivel inferior, partidas concretas dentro de una operación (por ejemplo, facturas de proyectos o parcelas incluidas en la declaración de un agricultor). El nivel de error comunicado para estas partidas no debe considerarse como una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al conjunto del gasto de la UE.
- 13) Las operaciones no se examinan en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. 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.
- 14) Nuestro enfoque no está concebido para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en el conjunto de la población. Por tanto, las cifras presentadas sobre el número de errores detectados en una rúbrica del MFP, en el gasto gestionado por una dirección general o en el gasto en un Estado miembro determinado no indican la frecuencia del error en operaciones financiadas por la UE o en un Estado miembro determinado.
- 15) Desde 2017, hemos modificado nuestro enfoque de auditoría con respecto a «Cohesión económica, social y territorial», para tener en cuenta los cambios en el diseño de los sistemas de control para el período de programación 2014-2020. Además de contribuir a la declaración de fiabilidad de 2019, nuestro objetivo es revisar el trabajo de las autoridades de auditoría y llegar a una conclusión sobre la fiabilidad del indicador clave de la Comisión sobre regularidad en este ámbito: el riesgo de error residual.
- 16) Con respecto a los pagos directos del FEAGA en «Recursos naturales», estamos avanzando en la mejora de nuestro uso de nuevas tecnologías y, en desarrollo rural, empezamos a revisar y a repetir el trabajo de los organismos de certificación en 2019.

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

- 17) Un error puede afectar total o parcialmente al importe de una operación determinada. Determinamos 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. Los errores que son detectados y corregidos antes e independientemente de nuestros controles quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, puesto que su detección y corrección demuestran que los sistemas de control y supervisión funcionan de manera eficaz.
- 18) 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»²⁸.
- 19) 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. Solo cuantificamos los incumplimientos graves de las normas de contratación pública. Cuantificamos como errores de contratación pública del 100 % solo los incumplimientos que impidan que la mejor oferta gane la licitación, de modo que el gasto del contrato sea inadmisibles. No utilizamos tipos fijos para los distintos tipos de infracción de las normas de contratación pública como hace la Comisión²⁹. Basamos nuestra cuantificación de los errores de contratación pública en los importes de los gastos no subvencionables de las operaciones examinadas.

Nivel de error estimado

- 20) En la mayoría de las rúbricas del MFP y en el presupuesto general de la UE presentamos un «nivel de error estimado», que solo tiene en cuenta los errores cuantificables y se expresa como porcentaje. Algunos ejemplos de errores son las infracciones cuantificables de los reglamentos, normas o contratos o condiciones de subvención aplicables. También estimamos el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error.

²⁸ Quantification of public procurement errors (pdf)
<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/AuditMethodology.aspx>.

²⁹ Directrices de la Comisión de 2019 sobre correcciones financieras en caso de irregularidades en la contratación pública que figuran en el anexo de la decisión de la Comisión de 15 de mayo de 2019 *laying down the guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure financed by the Union for non-compliance with the applicable rules on public procurement*, C(2019) 3452.

- 21) Nos basamos en un umbral de materialidad del 2,0 %, que sirve como referencia para nuestra opinión. Además, tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores y otra información disponible.
- 22) Ya no basamos nuestra declaración de fiabilidad únicamente en nuestra estimación de error global. Desde 2016, hemos seguido identificando las áreas de bajo riesgo del presupuesto de la UE, donde esperamos encontrar un nivel de error significativo en los gastos aceptados y en las zonas de alto riesgo, donde suponemos que habrá un nivel significativo de error. A tal efecto, consideramos, además de los riesgos inherentes y de control, nuestra valoración de los sistemas de gestión y control conjuntamente con los resultados de auditorías anteriores. Por ejemplo, tratamos gastos de desarrollo rural basados en derechos como de alto riesgo sobre la base de nuestra anterior experiencia de auditoría. Esta división nos permite determinar con la mayor eficiencia posible si los errores materiales detectados están generalizados.

Cómo examinamos los sistemas y notificamos los resultados

- 23) 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. Resulta útil examinar estos sistemas para determinar en qué ámbitos se pueden introducir mejoras.
- 24) Cada rúbrica del MFP, incluidos los ingresos, comprende muchos sistemas particulares. Presentamos los resultados de nuestro trabajo sobre los sistemas acompañados de recomendaciones de mejora.

Método empleado para formular opiniones en la declaración de fiabilidad

- 25) Planificamos nuestro trabajo para obtener evidencia de auditoría suficiente, pertinente y fiable que constituye la base de nuestra opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la UE. Este trabajo se recoge en los capítulos 3 a 9. Exponemos nuestra opinión en la declaración de fiabilidad. Gracias a este trabajo, nos formamos una opinión bien fundada sobre si los errores en la población superan los límites de materialidad o se mantienen dentro de los mismos.
- 26) Cuando detectamos un nivel material de error y establecemos su impacto en la opinión de auditoría, hemos de determinar si los errores o la ausencia de pruebas de auditoría son «generalizados». Para ello, aplicamos la directriz incluida en la

ISSAI 1705³⁰ (haciéndola extensiva a cuestiones de legalidad y regularidad, en virtud de su mandato). Cuando los errores son materiales y generalizados, emitimos una opinión desfavorable.

- 27) Los errores o la ausencia de pruebas de auditoría se consideran «generalizados» si, a juicio del auditor, no se limitan a elementos, cuentas o partidas específicos de los estados financieros (es decir, que están diseminados por las cuentas o las operaciones controladas) o, en caso de limitarse a ellos, representan o podrían representar una proporción considerable de los estados financieros, o corresponder a datos financieros fundamentales para la comprensión de los estados financieros por los usuarios.

Parte 3 — Procedimientos de auditoría en relación con el fraude

- 28) Identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error.
- 29) Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.
- 30) 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 4 – Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

- 31) Hemos formulado:
- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la UE del ejercicio finalizado;

³⁰ ISSAI 1705 — Modificaciones del dictamen del informe de auditoría independiente.

- b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los gastos subyacentes a estas cuentas.
- 32) 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.
- 33) 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.

Capítulo 2

Gestión presupuestaria y financiera

Índice

	Apartados
Introducción	2.1.
Gestión presupuestaria en 2019	2.2.-2.9.
El presupuesto disponible se ha ejecutado casi en su totalidad	2.2.-2.6.
Los compromisos pendientes de liquidación continúan en aumento	2.7.-2.9.
Riesgos y dificultades para el presupuesto de la UE	2.10.-2.13.
Modificaciones introducidas en el presupuesto de la UE debidas a la pandemia de COVID-19	2.10.-2.11.
Retirada del Reino Unido de la UE	2.12.-2.13.
Cuestiones de gestión financiera	2.14.-2.45.
La absorción de los Fondos EIE se ha acelerado, pero sigue siendo más lenta que en el MFP anterior	2.14.-2.17.
También existen problemas de absorción en los instrumentos financieros en gestión compartida	2.18.-2.21.
El presupuesto de la UE está expuesto a riesgos financieros	2.22.-2.34.
El presupuesto de la UE cubre distintos tipos de operaciones financieras	2.22.-2.26.
La UE dispone de diversos medios para reducir la exposición presupuestaria	2.27.-2.33.
La futura exposición del presupuesto de la UE necesita una reevaluación	2.34.
El presupuesto de la UE y el Grupo BEI están estrechamente interrelacionados	2.35.-2.45.
El Grupo BEI contribuye a los objetivos de la UE	2.35.-2.36.
Una parte significativa de las operaciones del BEI está respaldada por el presupuesto de la UE	2.37.-2.40.
El Grupo BEI seguirá desempeñando un papel importante	2.41.-2.43.

Nuestro mandato de auditoría solo cubre una parte de las operaciones del BEI 2.44.-2.45.

Conclusiones y recomendaciones 2.46.-2.53.

Conclusiones 2.46.-2.51.

Recomendaciones 2.52.-2.53.

Anexos

Anexo 2.1 – Absorción por Estado miembro al final de 2019 y en comparación con 2012

Anexo 2.2 – Instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI bajo el mandato de la UE a finales de 2019 (en millones de euros)

Introducción

2.1. En este capítulo se expone nuestro examen de las cuestiones relativas a la gestión presupuestaria y financiera planteadas en 2019. También identificamos los riesgos y los desafíos que afrontará el presupuesto de la UE en los próximos años. El presente capítulo se basa en una revisión de las cifras presupuestarias de 2019, en los documentos publicados por la Comisión y otras partes interesadas y en nuestro propio trabajo realizado en el marco del informe anual, de los informes especiales, de los análisis y de los dictámenes.

Gestión presupuestaria en 2019

El presupuesto disponible se ha ejecutado casi en su totalidad

2.2. El Reglamento sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP)¹ establece importes máximos para cada uno de los siete años del MFP («límites máximos del MFP»). Los límites máximos se aplican a las nuevas obligaciones financieras de la UE (créditos de compromiso) y a los pagos que pueden efectuarse con cargo al presupuesto de la UE (créditos de pago). Los límites máximos del MFP de 2019 ascendían a 164 100 millones de euros en créditos de compromiso y 166 700 millones de euros en créditos de pago².

2.3. Para 2019, la *autoridad presupuestaria* aprobó 166 200 millones de euros de créditos de compromiso y 148 500 millones de euros de créditos de pago (véase el [recuadro 2.1](#)). El presupuesto definitivo se aproximó en gran medida al del presupuesto inicial aprobado, que ascendía este último a 165 800 millones de euros de créditos de compromiso y 148 200 millones de euros de créditos de pago. En 2019, solo se adoptaron tres presupuestos rectificativos, que añadieron 400 millones de euros en créditos de compromiso y 300 millones de euros en créditos de pago.

2.4. Los créditos de compromiso se utilizaron casi en su totalidad. Se comprometieron 165 200 millones de euros (99,4 %) (véase el [recuadro 2.1](#)). Estos créditos y su utilización fueron ligeramente superiores al límite máximo del MFP, debido a los instrumentos especiales que permiten superar dicho límite³.

¹ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 - (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884).

² COM (2018) 282 final — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Ajuste técnico del marco financiero para 2019 de conformidad con las variaciones de la renta nacional bruta (SEC 2010) (artículo 6 del Reglamento n.º 1311/2013 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020).

³ Véase el artículo 3, apartado 2, del Reglamento MFP.

2.5. La utilización de los créditos de pago disponibles fue ligeramente inferior (98,5 %) a la de los créditos de compromiso. En 2019, se pagaron 146 200 millones de euros (véase el [recuadro 2.1](#))⁴, 19 000 millones de euros (11,5 %) menos del importe que se comprometió.

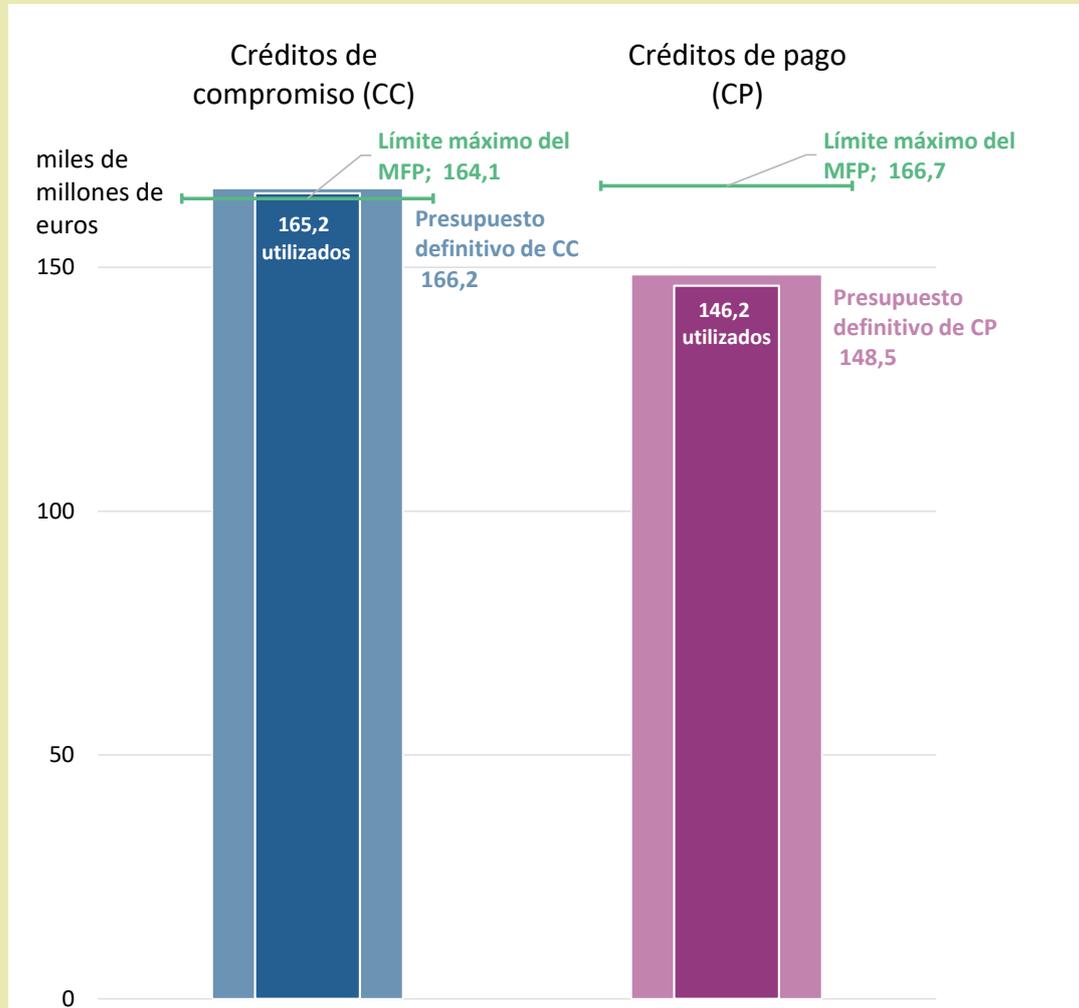
2.6. Esto aumenta los compromisos pendientes de liquidación y las futuras necesidades de pago, como señalamos en nuestro informe anual el pasado año⁵.

⁴ Los pagos totales en 2019 ascendieron a 159 100 millones de euros, procedentes de los pagos del presupuesto definitivo de 2019 por valor de 146 200 millones de euros, *prórrogas* de 1 700 millones de euros e *ingresos afectados* de 11 200 millones de euros. Se excluyen de este análisis las *prórrogas* y los ingresos afectados porque no forman parte del presupuesto aprobado y siguen normas diferentes. Para más información, véase la parte A4 del informe sobre la gestión presupuestaria y financiera de la Comisión Europea para el ejercicio 2019.

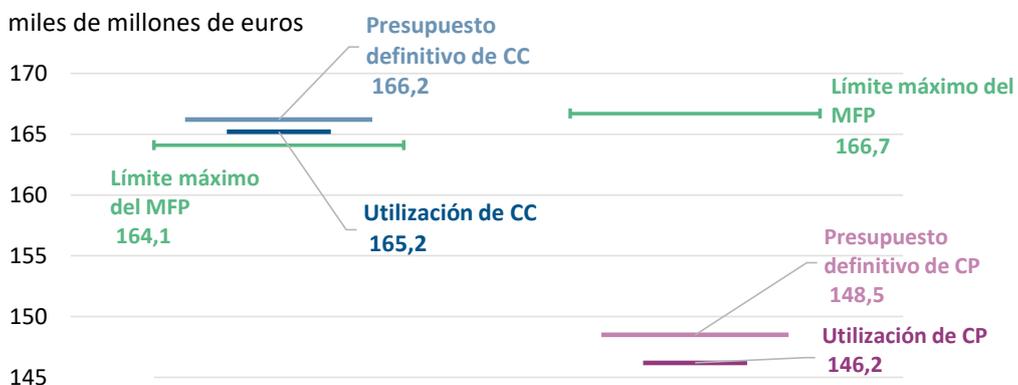
⁵ Véanse los apartados 2.12 a 2.21 del informe anual relativo al ejercicio 2018.

Recuadro 2.1

Ejecución presupuestaria en 2019



Exposición de las diferencias



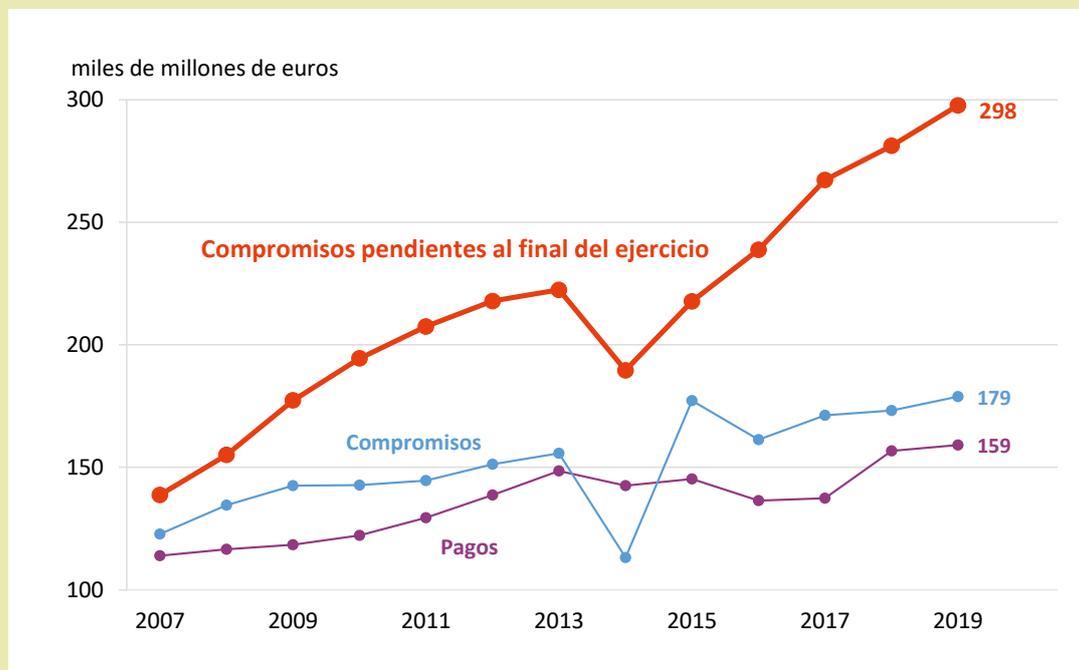
Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicio 2019, informes de ejecución presupuestaria y notas explicativas — Notas 4.1 a 4.3 y ajuste técnico de 2019.

Los compromisos pendientes de liquidación continúan en aumento

2.7. Los compromisos pendientes de liquidación han continuado aumentando y, al final de 2019 habían alcanzado 298 000 millones de euros (véase el [recuadro 2.2](#)). En 2019, correspondían a 2,7 años de créditos de compromiso con una duración superior a un año, lo que supone un aumento de 2,3 años en 2012, el año correspondiente del MFP anterior.

Recuadro 2.2

Compromisos, pagos y compromisos pendientes de liquidación



Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la UE 2007-2019.

2.8. En nuestro análisis rápido «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado»⁶, identificamos las principales razones del continuo aumento de los compromisos pendientes de liquidación. Aunque parte de dicho aumento refleja el incremento global del volumen del presupuesto de la UE a lo largo del tiempo, debido principalmente al mayor número de Estados miembros y a ajustes anuales⁷, existen dos razones más para el elevado nivel histórico de compromisos pendientes de liquidación: la diferencia anual entre compromisos y pagos y la lentitud general de la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). Hemos llamado la atención sobre estas cuestiones en anteriores informes anuales⁸. Debido a estos retrasos en la ejecución, los compromisos inicialmente previstos de liquidación en el MFP actual tendrán que abonarse en el próximo MFP.

2.9. Hemos analizado la evolución de los compromisos pendientes de liquidación hasta el final de 2019. Diversos factores vinculados a la crisis relacionada con el COVID-19 afectarán al importe de estos compromisos a partir de 2020. Algunos de estos factores, como los retrasos en la ejecución a causa de las restricciones del COVID-19, aumentarán este importe. Otros lo reducirán: por ejemplo, los aumentos del ámbito de aplicación de las normas de subvencionabilidad para cubrir los gastos relacionados con el COVID-19⁹. Todavía no puede evaluarse su impacto global.

⁶ Publicado en abril de 2019.

⁷ El artículo 6 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, prevé un ajuste técnico anual del 2 %.

⁸ Véanse los apartados 2.44 y 2.48 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018, el apartado 2.48 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2017, y los apartados 2.36 a 2.39 y 2.48 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

⁹ Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014 en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al Coronavirus) y Reglamento (UE) 2020/558 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

Riesgos y dificultades para el presupuesto de la UE

Modificaciones introducidas en el presupuesto de la UE debidas a la pandemia de COVID-19

2.10. El Parlamento Europeo y el Consejo han adoptado modificaciones sustanciales al presupuesto para 2020 y otras enmiendas legislativas para responder a la pandemia de COVID-19. Asimismo, han aprobado medidas¹⁰ que proporcionan liquidez adicional y flexibilidad excepcional para los gastos relativos al COVID-19 en el marco de los Fondos EIE, algunas de las cuales comentamos en un Dictamen específico¹¹. Según la Comisión, una de ellas tendrá el efecto significativo de distribuir anticipadamente 14 600 millones de euros adicionales a los Estados miembros durante el período 2020 y 2021, de los cuales 8 500 millones de euros se pondrán a disposición en 2020. Teniendo en cuenta el importe de los Fondos EIE disponibles en 2020 que pueden ser comprometidos y pagados en el marco de los gastos relativos al COVID-19, existe el riesgo de que los créditos de pago no sean suficientes para cubrir todas las necesidades. Observamos que la Comisión tiene el propósito de seguir «muy de cerca el impacto de la modificación propuesta en los créditos de pago en 2020, teniendo en cuenta tanto la ejecución del presupuesto como las previsiones revisadas de los Estados miembros»¹².

¹⁰ Véase la nota a pie de página 9.

¹¹ Dictamen 3/2020 del Tribunal (2020/C 159/01).

¹² Exposición de motivos que acompaña a la propuesta de la Comisión COM(2020) 138 final [procedimiento 2020/0054(COD)] de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

2.11. El 27 de mayo de 2020, la Comisión presentó importantes enmiendas a su propuesta de MFP 2021-2027 para abordar los efectos de la pandemia del COVID-19. Estas enmiendas incluyen un nuevo Instrumento de Recuperación de la Unión europea («Next Generation EU»), que pondría a disposición otros 750 000 millones de euros en cuatro años (2021-2024) y un MFP ajustado para el período 2021-2027, reducido a un nuevo importe total propuesto de 1 100 millones de euros. Si para el final de 2020 el Consejo no aprueba en MFO 2021-2027 o el Parlamento Europeo no da su aprobación, serán necesarias disposiciones transitorias para evitar la interrupción de numerosos programas de gastos. El 13 de mayo de 2020, el Parlamento Europeo aprobó una resolución en la que pedía a la Comisión que presentara una propuesta de plan de contingencia del MFP para garantizar la continuidad de la financiación en caso de que no pudiera alcanzarse a tiempo un acuerdo sobre el MFP 2021-2027. Ante la crisis del COVID-19, el Parlamento pidió a la Comisión que incluyera en el plan de contingencia propuestas de refuerzos selectivos y revisiones de normas para hacer frente a la crisis y apoyar la recuperación económica de la UE.

Retirada del Reino Unido de la UE

2.12. El 31 de enero de 2020, el Reino Unido se retiró oficialmente de la UE y entró en un «período transitorio», que se prevé que concluya el 31 de diciembre de 2020. La futura relación tras el final de dicho período transitorio depende de cualquier acuerdo que el Reino Unido y la UE alcancen en 2020.

2.13. Durante 2020, el Reino Unido seguirá contribuyendo al presupuesto de la UE y beneficiándose del mismo con arreglo a las mismas normas que si hubiera seguido siendo un Estado miembro. Su contribución a las obligaciones contraídas como Estado miembro después de 2020 se establecerá con arreglo a las disposiciones del acuerdo de retirada¹³, como una ratio entre el importe de los recursos propios aportados por el Reino Unido en el período comprendido entre 2014 y 2020 y el importe de los recursos propios aportados por todos los Estados miembros (incluido el Reino Unido) en el mismo período.

¹³ Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO C 66 I de 31.01.2020, p.1.

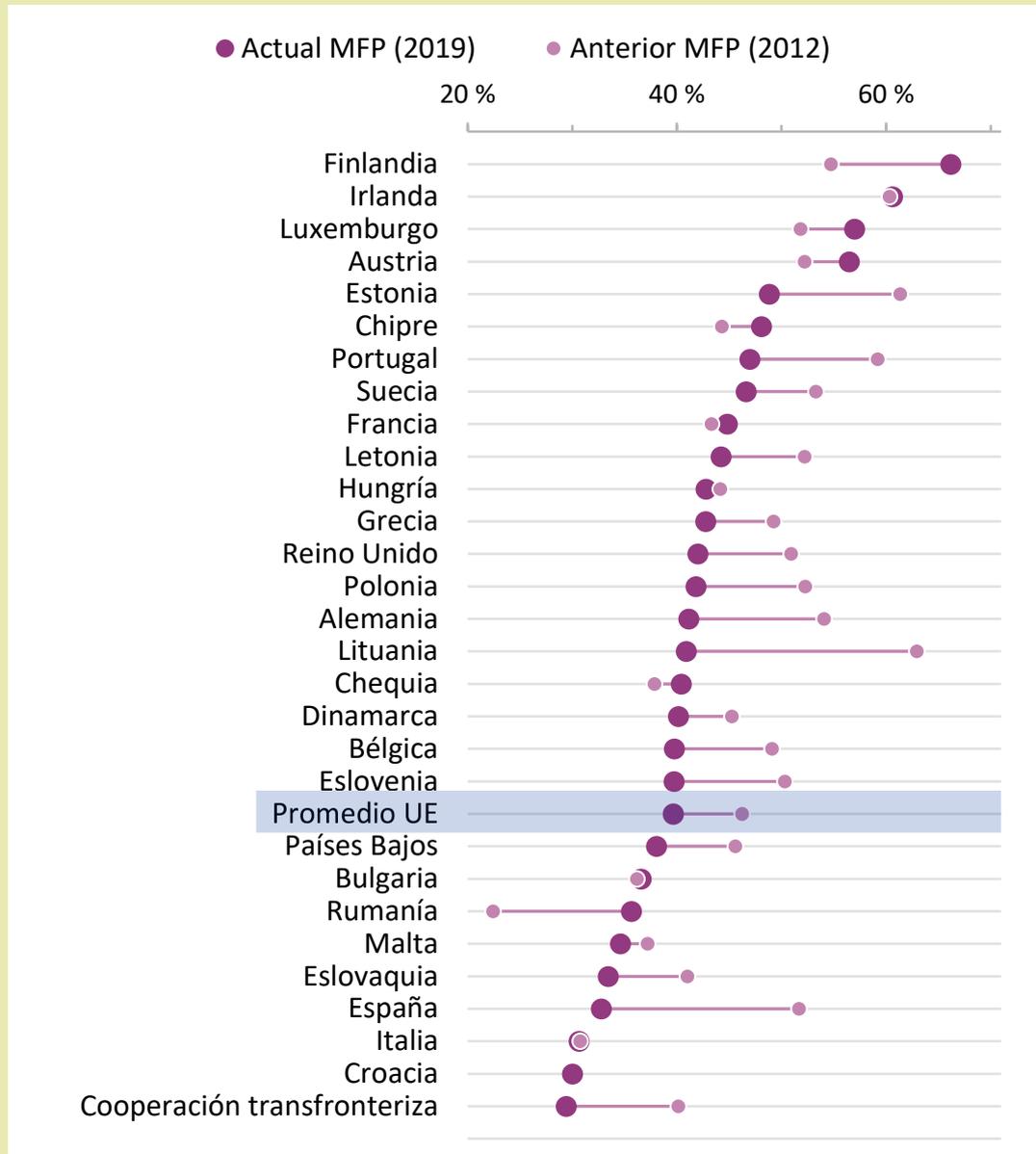
Cuestiones de gestión financiera

La absorción de los Fondos EIE se ha acelerado, pero sigue siendo más lenta que en el MFP anterior

2.14. En 2019, el ritmo de *absorción* de los Fondos EIE era casi idéntico al de 2018. Como muestra el gráfico del [recuadro 2.3](#), al final de 2019, de las asignaciones totales de los Fondos EIE para el MFP actual (465 000 millones de euros), solo se había pagado a los Estados miembros el 40 %, frente al 46 % al final de 2012, el año correspondiente del MFP anterior. Durante 2019, se pagó el 12 % de las asignaciones totales, una proporción similar a la de las asignaciones pagadas en 2012, el año correspondiente del MFP anterior (13 %). El gráfico también muestra que solo nueve Estados miembros registraron tasas de absorción más elevadas en el MFP actual que en el anterior.

Recuadro 2.3

Absorción de los Fondos EIE por Estado miembro y MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

2.15. El *recuadro 2.4* muestra el nivel de absorción de cada Fondo EIE en términos relativos y absolutos. Existen considerables diferencias en las tasas de absorción entre los Fondos. Por ejemplo, el índice de absorción del *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural* (Feader) (asignación de 100 000 millones de euros) ha alcanzado el 50 %, un índice superior al de los demás Fondos EIE, mientras que la tasa de absorción del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca* (FEMP) (asignación de 5 700 millones de euros) ha alcanzado el 29 %. La tasa de absorción global en 2019 fue más rápida que en cualquier otro año del actual MFP. No obstante, la tasa de absorción global de todos los Fondos EIE fue más lenta en 2019 que en 2012, el año correspondiente del MFP anterior.

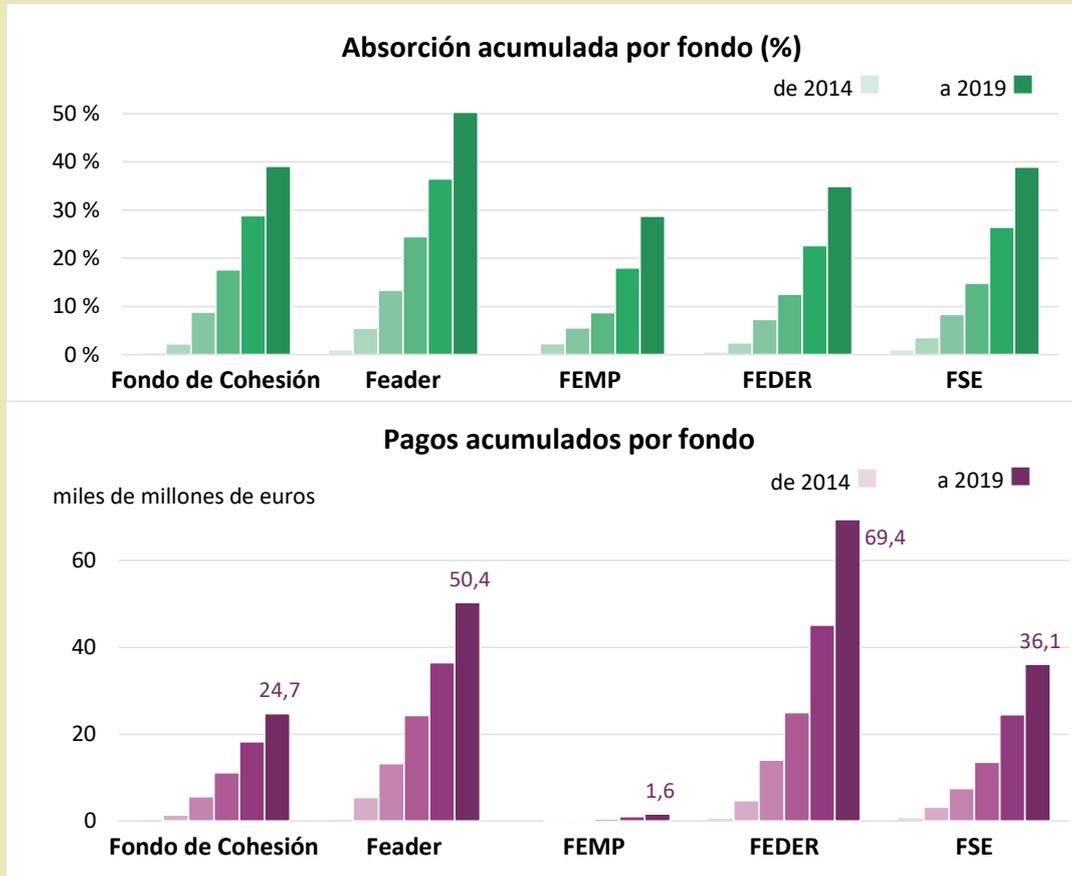
2.16. Hemos analizado los motivos subyacentes a la lentitud de la absorción en informes anteriores¹⁴. Las principales razones son el retraso en el inicio de los programas de gasto y el plazo adicional permitido para declarar los costes (norma «n + 3»)¹⁵. El importe de los compromisos pendientes de liquidación relacionados con los Fondos EIE al final de 2019 ascendía a 211 000 millones de euros (de los cuales 208 000 millones corresponden al actual MFP).

¹⁴ Informe anual relativo al ejercicio 2017, apartados 2.13 a 2.19 (2018/C 357/01, 04.10.2018) y Análisis 05/2019: «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado», abril de 2019.

¹⁵ En el MFP 2014-2020, los Estados miembros disponen de tres años para utilizar los fondos comprometidos y declarar los gastos a la Comisión para el reembolso (norma «n + 3»). Transcurrido ese plazo, un sistema de «liberaciones automáticas» tiene por objeto compensar los fondos no utilizados.

Recuadro 2.4

Absorción de los Fondos EIE por fondo



Nota: La Iniciativa de Empleo Juvenil está incluida en el FSE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

2.17. El año pasado, observamos¹⁶ que en 2017 y 2018 se habían devuelto al presupuesto de la UE importantes cantidades de prefinanciación no utilizada¹⁷, debido principalmente a retrasos en la ejecución. En 2019, los Estados miembros volvieron a obtener una prefinanciación anual del presupuesto de la UE de 7 700 millones de euros en concepto de *ingresos afectados*. De este importe, se utilizaron 5 000 millones de euros para efectuar pagos de solicitudes de los Estados miembros por encima del presupuesto aprobado para el ejercicio. Este mecanismo no estará disponible en 2020

¹⁶ Informe anual relativo al ejercicio 2018, apartados 2.9 a 2.11 (DO C 340/02 de 08.10.2019).

¹⁷ No hay prefinanciación anual para el Feader.

porque la prefinanciación no utilizada no se recuperará y podrá utilizarse en gastos relacionados con el COVID-19¹⁸.

También existen problemas de absorción en los instrumentos financieros en gestión compartida

2.18. Los *instrumentos financieros en gestión compartida* son un medio para prestar ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE. Con arreglo a este sistema, los programas que utilicen la financiación de los Fondos EIE pueden crear fondos independientes o subfondos de un fondo de cartera y prestan apoyo a los *beneficiarios finales*. Este apoyo puede revestir la forma de préstamos, garantías e *inversiones en capital*. Si se aplican correctamente, los instrumentos financieros en gestión compartida pueden proporcionar beneficios específicos frente a las *subvenciones*. En particular, pueden ser utilizados para atraer fondos públicos y privados: dicho de otro modo, movilizar fondos públicos y privados adicionales para complementar la financiación pública inicial. Además, su dotación de capital es renovable: los mismos fondos pueden reutilizarse durante varios ciclos¹⁹.

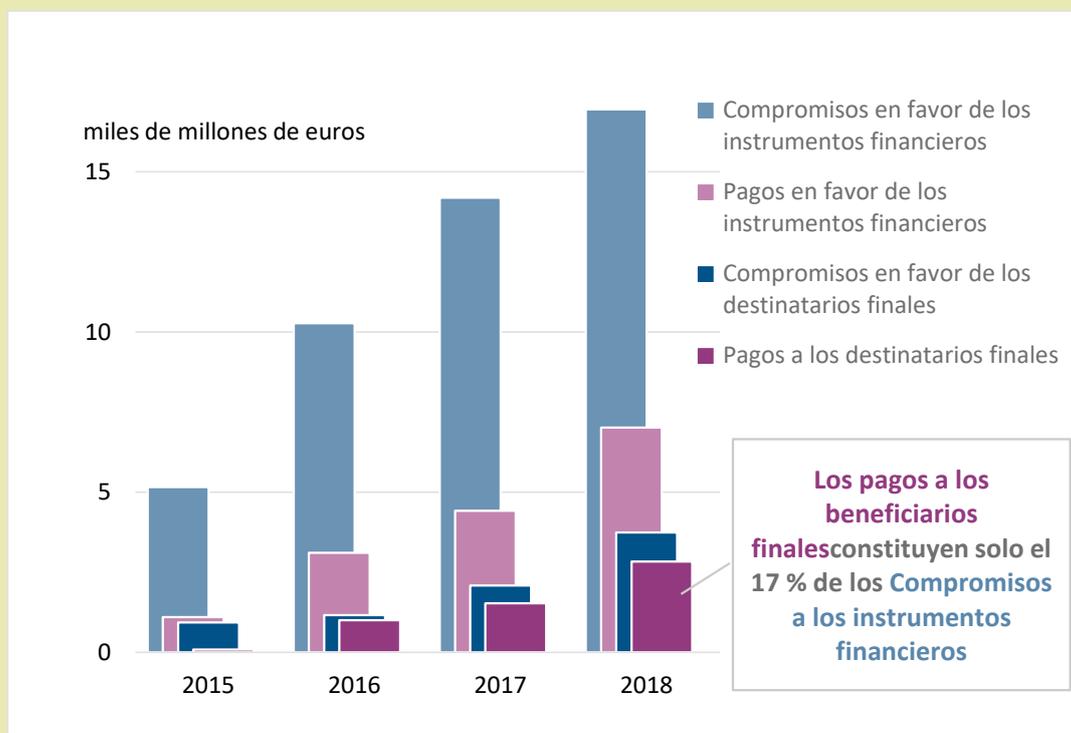
2.19. De los 16 900 millones de euros comprometidos por los Fondos EIE a los instrumentos financieros en gestión compartida en el marco del MFP 2014-2020, a principios de 2019 se habían pagado 7 000 millones de euros a los instrumentos financieros en gestión compartida. De este importe, 2 800 millones de euros habían llegado a su destinatario final. Por lo tanto, a principios de 2019, cinco años después de establecerse el MFP actual, solo alrededor del 17 % de la financiación total de los Fondos EIE comprometida a través de los instrumentos financieros en gestión compartida había llegado a su destinatario final (véase el [recuadro 2.5](#)).

¹⁸ Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote COVID-19 (Iniciativa de inversión en respuesta al coronavirus).

¹⁹ Informe Especial 19/2016: «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013», resumen y apartado 7 (DO: JOC 2016 250 R 0002, 9.7.2016).

Recuadro 2.5

Compromisos y pagos para los instrumentos financieros en gestión compartida



Nota: La información relativa a 2015 se refiere a los ejercicios 2014 y 2015 de forma acumulativa.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los informes de la Comisión «Financial instruments under the European Structural and Investment Funds. Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council», 2015 - 2018.

2.20. Como en el MFP 2007-2013, la Comisión está obligada a elaborar un informe anual sobre los instrumentos financieros en gestión compartida durante el marco financiero plurianual (MFP) para el período 2014-2020. De conformidad con el Reglamento pertinente²⁰, el informe anual correspondiente a 2018 debía presentarse antes de diciembre de 2019. La Comisión publicó el informe²¹ en enero de 2020. Como ya indicamos en nuestro informe anual de 2017²², consideramos que el intervalo entre el final del período de referencia y el informe correspondiente sigue siendo largo, lo que reduce la pertinencia de la información que contiene.

2.21. En la propuesta del reglamento de disposiciones comunes²³ para el MFP 2021-2027, se ha suprimido la disposición por la que se exigía a la Comisión que informara anualmente sobre cada instrumento financiero. Además, las autoridades de gestión deben proporcionar datos a la Comisión sobre los instrumentos financieros únicamente a nivel de prioridad. Consideramos que los motivos por los que se requerían informes por separado en el MFP 2007-2013 siguen siendo pertinentes: «mejorar la transparencia del proceso de aplicación y de garantizar un seguimiento adecuado (...) de la aplicación de los instrumentos de ingeniería financiera»²⁴. Esto implica también la necesidad de reducir el lapso de tiempo transcurrido entre la publicación del informe anual de la Comisión sobre los distintos instrumentos financieros y el período que cubre²⁵.

²⁰ Véase el artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 (DO L 347 de 20.12.2013).

²¹ « Financial instruments under the European Structural and Investment Funds: Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance with Article 46 of Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council. Situation as at 31 December 2018 ».

²² Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 2.35 (DO C357/02 de 04.10.2018).

²³ 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 Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM (2018) 375 final.

²⁴ Reglamento (UE) n.º 1310/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 337 de 20.12.2011).

²⁵ Dictamen 6/2018 del Tribunal (2019/C 17/01).

El presupuesto de la UE está expuesto a riesgos financieros

El presupuesto de la UE cubre distintos tipos de operaciones financieras

2.22. Al final de 2019, los principales riesgos financieros a los que se exponía el presupuesto de la UE estaban asociados a los siguientes tipos de operaciones: operaciones financieras en forma de préstamos cubiertos directamente por el presupuesto de la UE y operaciones financieras cubiertas por un fondo de garantía de la UE²⁶.

2.23. Las operaciones financieras cubiertas directamente por el presupuesto de la UE incluyen:

- Préstamos en el marco del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), que concede apoyo a cualquiera de los Estados miembros de la zona del euro en caso de graves perturbaciones económicas o financieras;
- préstamos de balanza de pagos a Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro con dificultades en su balanza de pagos;
- préstamos Euratom a Estados miembros²⁷.

²⁶ Además de estas operaciones financieras, el presupuesto de la UE también utiliza instrumentos financieros. De conformidad con el artículo 210 del Reglamento Financiero, la responsabilidad financiera de la UE y el total de los pagos con cargo al presupuesto de la UE vinculados a un instrumento financiero no podrán superar «el importe del compromiso presupuestario correspondiente», excluyendo así los pasivos contingentes para el presupuesto de la UE.

²⁷ Para financiar operaciones de préstamo, la Comisión está facultada para tomar fondos prestados en nombre de la UE. Las actividades de empréstito y de préstamo relacionadas con el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y los préstamos de balanza de pagos se realizan en paralelo, de manera que los empréstitos pendientes se asocian a los préstamos pendientes.

2.24. Las operaciones financieras cubiertas por un fondo de garantía incluyen:

- o préstamos de ayuda macrofinanciera a países no pertenecientes a la UE con provisión en el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores;
- o préstamos Euratom a países no pertenecientes a la UE cubiertos por garantías recibidas de terceros y con dotación asimismo en el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores;
- o las operaciones en los Estados miembros cubiertas por la garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) (gestionada por el Grupo BEI²⁸);
- o Operaciones en terceros países cubiertos por la garantía del mandato de préstamo exterior (MPE) (gestionada por el BEI);
- o las operaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) cubiertas por la garantía del FEDS (una iniciativa destinada a apoyar las inversiones sostenibles fuera de la UE).

²⁸ El Grupo BEI está compuesto por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

2.25. La Comisión informa anualmente sobre las garantías, incluido el riesgo total y el riesgo anual soportado por el presupuesto de la UE. El «riesgo total» es el importe total pendiente (capital e intereses) con respecto a las operaciones cubiertas. A 31 de diciembre de 2019, este importe era de 72 700 millones de euros²⁹. El «riesgo anual» es el importe máximo de los pagos anuales adeudados (capital e intereses) que la UE tendría que pagar en un ejercicio en caso de incumplimiento en todos los pagos de préstamos garantizados; a 31 de diciembre de 2019, este importe ascendía a 4 500 millones de euros³⁰.

2.26. El importe de riesgo total notificado por la Comisión no incluye las operaciones relacionadas con el FEIE. A 31 de diciembre de 2019, la exposición del presupuesto de la UE a posibles pagos futuros en relación con la garantía del FEIE ascendía a 22 00 millones de euros de operaciones firmadas, de los cuales se habían desembolsado 17 700 millones de euros. La suma de este importe desembolsado al riesgo total de la Comisión aumentaría significativamente el riesgo total hasta 90 500 millones de euros (31 de diciembre de 2018: 90 300] millones de euros)³¹ (véase el [recuadro 2.6](#)).

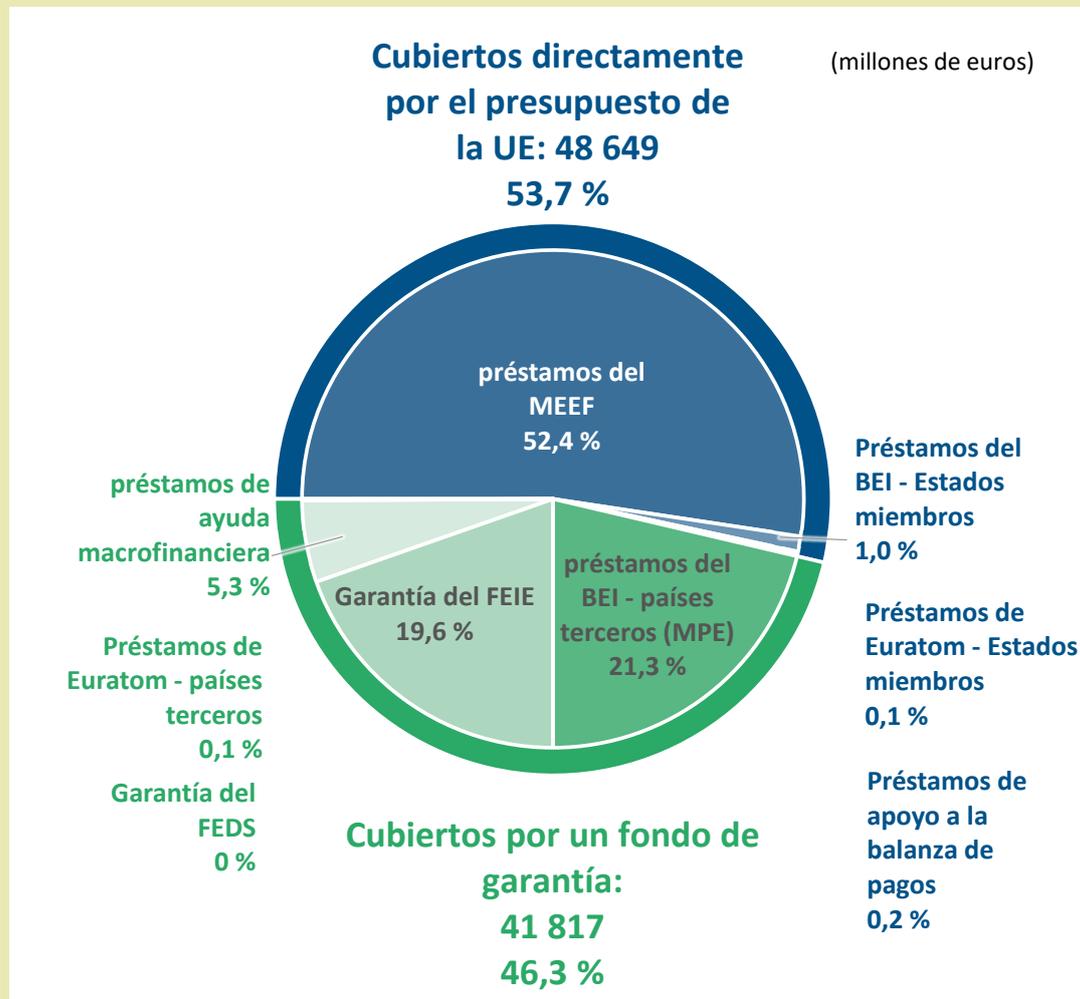
²⁹ Si bien la Comisión no incluye un importe para el «riesgo total», estimamos que se basa en los importes comunicados en el documento COM (2019) 484 — Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general. Situación a 31 de diciembre de 2018.

³⁰ Estimación basada en el documento COM (2019) 484 — Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general. Situación a 31 de diciembre de 2018 y sobre las cuentas consolidadas de la UE de 2019.

³¹ Esta cifra incluye un importe de 300 millones de euros (31 de diciembre de 2018): 200 millones de euros) correspondientes al FEIE y al MPE, presentados como provisiones o pasivos financieros en las cuentas anuales de la UE.

Recuadro 2.6

Distribución del riesgo total soportado por el presupuesto de la UE a 31 de diciembre de 2019



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basado en las cuentas consolidadas de 2019 de la UE y en el informe de la Comisión sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general, 2018.

La UE dispone de diversos medios para reducir la exposición presupuestaria

2.27. La UE cuenta con diversos medios para garantizar que puede cumplir sus obligaciones legales en relación con los préstamos y las garantías. Entre ellas se incluyen los fondos de garantía, el efectivo disponible en la tesorería de la Comisión, la capacidad de priorizar el pago de obligaciones legales y la capacidad de solicitar recursos adicionales a los Estados miembros.

Fondos de garantía

2.28. Los fondos de garantía representan una reserva de liquidez para el pago de ejecuciones de garantía debido a posibles impagos. Si los importes necesarios para liquidar las ejecuciones superan los importes disponibles en los fondos de garantía, estos deben estar cubiertos por el presupuesto de la UE. Las garantías presupuestarias de la UE son compromisos jurídicos contraídos por la UE para apoyar un programa asumiendo una obligación financiera en el presupuesto³². Actualmente existen tres garantías presupuestarias: la garantía del FEIE, respaldada por el fondo de garantía del FEIE; la garantía del mandato de préstamo exterior (MPE), respaldada por el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (FGAE); y la garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), que está respaldada por el fondo de garantía del FEDS (véase el [cuadro 2.1](#))

2.29. El fondo de garantía del FEIE cubre las operaciones cubiertas por la garantía del FEIE. La tasa de provisión (un porcentaje de los fondos que se reserva en el fondo de garantía para cubrir futuras ejecuciones de la garantía) es actualmente del 35 % (una reducción con respecto al 50 % en 2015)³³. En 2019, no se abonaron ejecuciones con cargo al fondo de garantía.

³² Véase el artículo 2, apartado 9, del Reglamento Financiero.

³³ Reglamento (UE) n.º 2017/2396, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1316/2013 y (UE) 2015/1017 en lo que se refiere a la ampliación de la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas y a la introducción de mejoras técnicas para este Fondo y para el Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión (DO L 345 de 27.12.2017, pp. 34-52).

2.30. El Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores cubre las responsabilidades derivadas del incumplimiento de los beneficiarios de préstamos concedidos a países no pertenecientes a la UE contraídas por el BEI (préstamos exteriores) o por la Comisión (préstamos de ayuda macrofinanciera y préstamos Euratom a países no pertenecientes a la UE). La tasa de provisión del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores se fija en el 9 % del total de los pasivos pendientes de liquidación. Durante 2019, este fondo pagó 55 millones de euros para cubrir las ejecuciones de la garantía del MPE.

2.31. El Fondo de Garantía del FEDS abarca las operaciones cubiertas por la garantía presupuestaria del FEDS, y está concebido para movilizar la inversión privada en los países socios de África y en los países vecinos de la UE³⁴. La tasa de provisión objetivo está fijada en el 50 % de las obligaciones totales. A 31 de diciembre de 2019, estaba en vigor un acuerdo de garantía de la FEDS, por un límite de cobertura total de 50 millones de euros.

Cuadro 2.1 - Garantías presupuestarias — 31 de diciembre de 2019

	Límite máximo (miles de millones de euros)	Tasa de provisión objetivo	Importe del fondo de garantía (miles de millones de euros)	Importe firmado (participación de la UE)	Objetivo de inversión
FEIE	26	35 %	6,7(*)	22	500
MPE	32,3	9 %	2,6	31,7	—
FEDS	1,5	50 %	0,6(**)	0	17,5

(*) El fondo de garantía del FEIE se dota gradualmente hasta el importe objetivo de 9 100 millones de euros de aquí a 2022.

(**) El Fondo de Garantía del FEDS se dota gradualmente hasta el importe objetivo de 750 millones de euros.

Nota: Para calcular la exposición máxima posible del presupuesto de la UE a futuros pagos vinculados a garantías presupuestarias, las operaciones autorizadas, pero aún no firmadas, deben añadirse a la cifra anterior. A 31 de diciembre de 2019, estos importes ascienden a 10 400 millones de euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de la UE, el informe de la Comisión sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general y el informe de la Comisión sobre la gestión del fondo de garantía del FEIE.

³⁴ Reglamento (UE) n.º 2017/1601 por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS.

Reservas de efectivo

2.32. La Comisión también puede utilizar sus reservas de efectivo para cubrir los importes adeudados en caso de que los deudores no reembolsen sus obligaciones a tiempo. El importe del efectivo disponible en la tesorería de la Comisión fluctúa de un año a otro. El importe del efectivo disponible al final de 2019 ascendía a 15 600 millones de euros (en el período 2010-2019, el importe de tesorería disponible a finales de año fluctuó entre alrededor de 2 000 millones de euros y 25 000 millones de euros).

Determinación de prioridades y solicitud de recursos adicionales

2.33. Si los importes necesarios para cubrir tales necesidades de reembolso superan los fondos disponibles en la cuenta de tesorería de la Comisión, la Comisión puede utilizar los recursos del presupuesto de la UE disponibles y dar prioridad al pago de obligaciones legales sobre otros gastos no obligatorios (por ejemplo, los pagos de los Fondos EIE a los Estados miembros). Si esta medida también se muestra insuficiente, la Comisión puede solicitar recursos adicionales de los Estados miembros para cumplir sus obligaciones legales, por encima de los límites máximos del MFP, hasta un máximo del 1,20 % de la RNB de la UE³⁵.

La futura exposición del presupuesto de la UE necesita una reevaluación

2.34. El artículo 210, apartado 3, del Reglamento Financiero establece que los *pasivos contingentes* originados por garantías presupuestarias o asistencia financiera con cargo al presupuesto pueden considerarse sostenibles, si su evolución plurianual prevista es compatible con los límites establecidos por el Reglamento por el que se fije el MFP y el techo de los créditos de pago anuales. Sobre esta base, los medios disponibles para abordar la exposición del presupuesto de la UE a 31 de diciembre de 2019 pueden considerarse sostenibles (véanse los apartados **2.22** a **2.33**). Sin embargo, la crisis del COVID-19 puede dar lugar a un mayor uso de los instrumentos existentes y recientemente acordados para mitigar la recesión económica. También introduce el riesgo de que las capacidades de reembolso de los beneficiarios finales actuales de los préstamos y las garantías presupuestarias puedan quedar

³⁵ Véase el artículo 14 del Reglamento n.º 609/2014 del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería.

negativamente afectadas. Esto afectará a los importes y mecanismos disponibles para mitigar la exposición futura, incluidas las tasas de provisión.

El presupuesto de la UE y el Grupo BEI están estrechamente interrelacionados

El Grupo BEI contribuye a los objetivos de la UE

2.35. El Grupo BEI contribuye a los objetivos de la UE mediante una combinación de operaciones financiadas o respaldadas por fondos con cargo al presupuesto de la UE, y de los recursos propios del Grupo BEI. Durante los últimos MFP, dado el mayor uso de instrumentos financieros, el papel del Grupo BEI en el apoyo a las políticas de la UE ha aumentado considerablemente.

2.36. Los objetivos del Grupo BEI coinciden en gran medida con los de la UE. Desde 2011, el BEI se ha fijado el objetivo de que el 30 % de sus proyectos firmados cada año contribuya a la cohesión económica y social y a la convergencia. Una parte significativa de las operaciones del Grupo BEI también se dedica a la acción por el clima y a la sostenibilidad medioambiental. Más recientemente, el BEI ha anunciado que va a duplicarse su proporción prevista de proyectos relacionados con el clima, pasando del 25 % actual al 50 % en 2025³⁶.

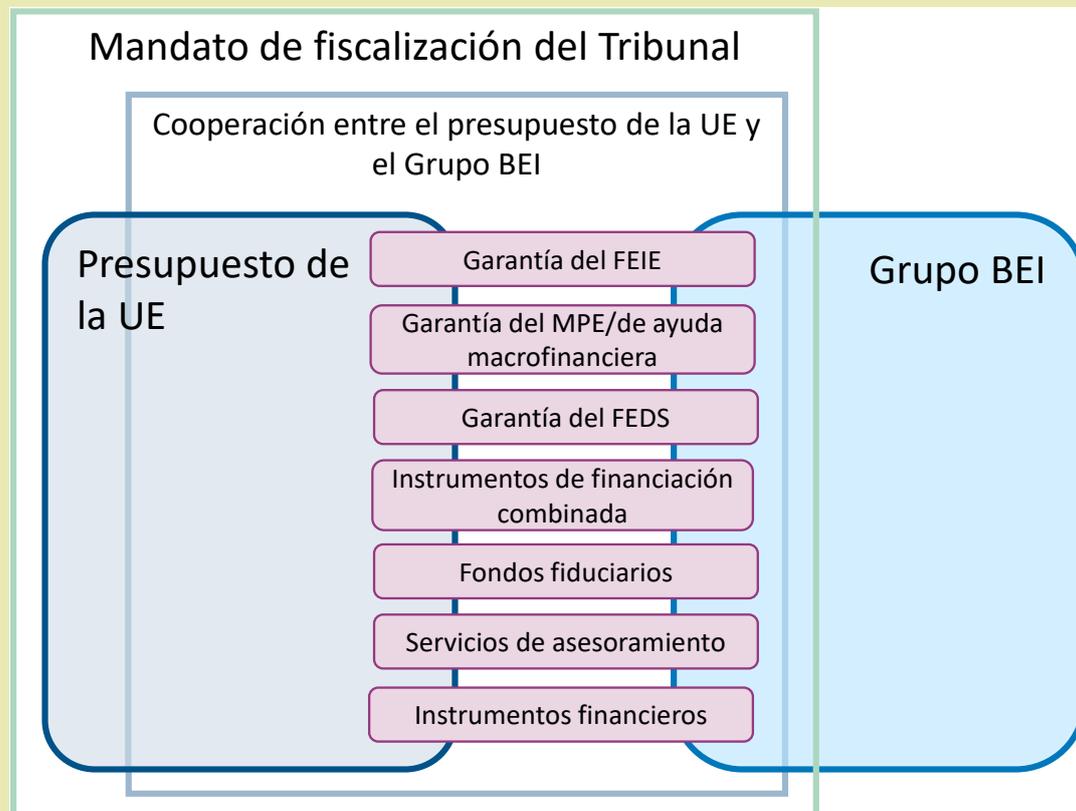
Una parte significativa de las operaciones del BEI está respaldada por el presupuesto de la UE

2.37. El Grupo BEI contribuye a la consecución de los objetivos de la UE a través de diversos instrumentos (véase el [recuadro 2.7](#)).

³⁶ Véase el plan operativo del Grupo BEI para 2020.

Recuadro 2.7

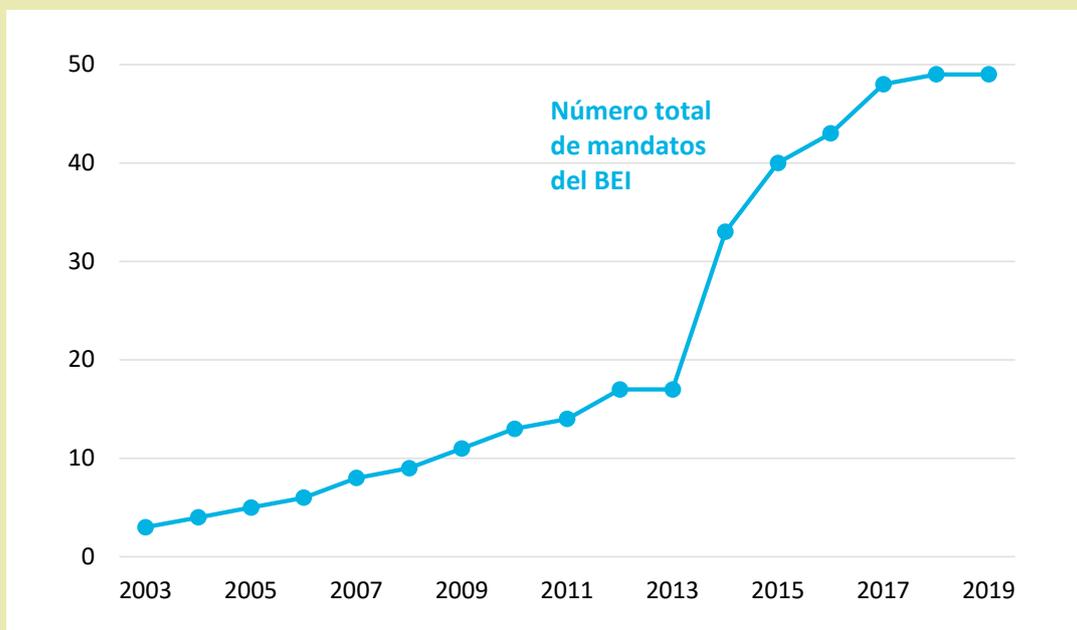
Cooperación entre el presupuesto de la UE y el Grupo BEI



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del informe anual de 2018 de la Comisión sobre la arquitectura financiera de la UE.

2.38. Mientras que parte de las actividades financieras del Grupo BEI se lleva a cabo utilizando únicamente los recursos propios del Grupo y a su propio riesgo, una parte significativa se ejecuta utilizando fondos facilitados por terceros, incluida la Comisión, a través de «mandatos». Los mandatos son acuerdos de asociación celebrados por el Grupo BEI con un tercero con el fin de alcanzar objetivos comunes. Se basan en un apoyo financiero prometido por el tercero.

2.39. El uso por el BEI de este sistema de mandatos ha aumentado y se ha diversificado rápidamente en los últimos 15 años. El FEI también ejecuta los fondos utilizando los mandatos de la UE. Dado que el importe de los mandatos del BEI es superior, nuestro análisis se centra principalmente en el BEI. Al final de 2019, aproximadamente un tercio de la actividad crediticia del BEI y más de tres cuartas partes de su actividad de asesoramiento se llevaban a cabo con arreglo a mandatos, con aproximadamente unos 50 mandatos en vigor. La mayoría de estos adoptan la forma de acuerdos con la Comisión.

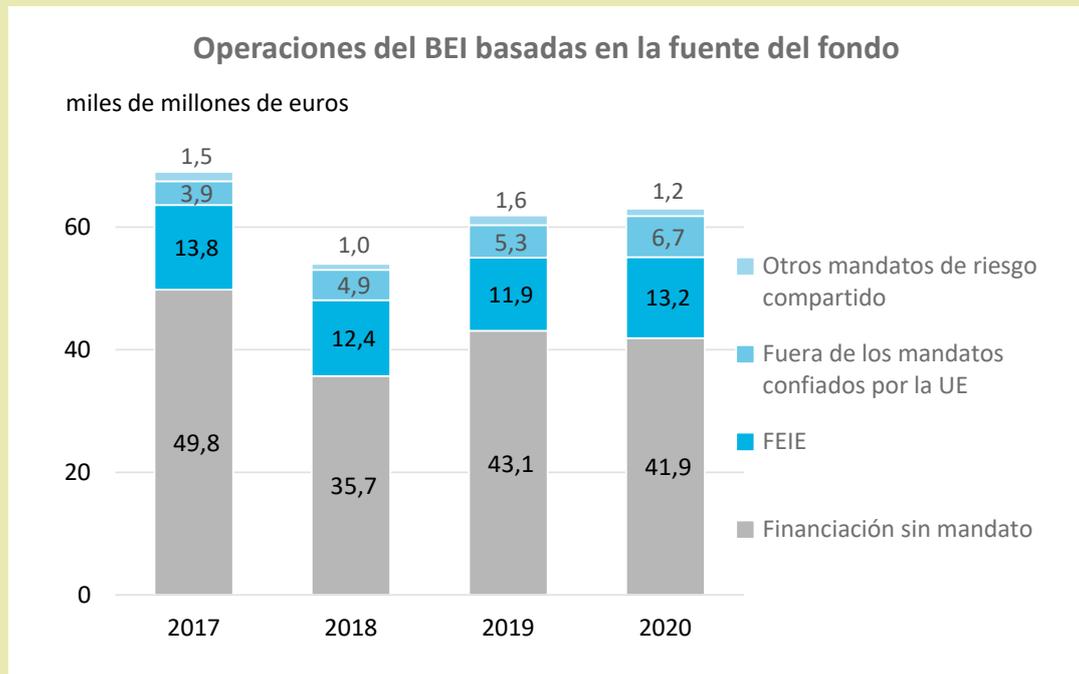
Recuadro 2.8**Evolución de la actividad del BEI relativa a los mandatos, desde 2003 hasta 2019**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del informe del BEI «Evaluation of EIB's mandate activity», diciembre de 2019.

2.40. En el [recuadro 2.9](#) se presenta la división anual de préstamos del BEI en función de que estos se efectúen por mandato o sean una financiación no sujeta a mandato.

Recuadro 2.9

Actividad anual de financiación del BEI por mandato frente a otra financiación no sujeta a mandato



Nota: El gráfico muestra las cifras reales correspondientes a 2017, 2018 y 2019, así como las cifras previstas para 2020.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BEI.

El Grupo BEI seguirá desempeñando un papel importante

2.41. Los principales mandatos del BEI son los respaldados por la garantía del FEIE (con un límite máximo de 26 000 millones de euros) y la garantía del MPE (límite máximo de 32 300] millones de euros). En nuestro Informe Especial sobre el FEIE³⁷, llegamos a la conclusión de que este fondo había ayudado al BEI a proporcionar más financiación de mayor riesgo a la inversión y ha atraído más inversión pública y privada. Sin embargo, también constatamos que una parte del apoyo del FEIE ha sustituido a otros mecanismos de financiación del BEI y de la UE, que parte de la financiación del FEIE habían pasado a proyectos que podrían haber utilizado otras fuentes de financiación pública o privada, que algunas estimaciones de inversión adicional atraídas por el FEIE a veces se habían sobrestimado, y que la mayoría de las inversiones se habían destinado a unos pocos Estados miembros de la EU-15 más grandes y con bancos nacionales de fomento bien asentados. En la evaluación del MPE³⁸ realizada por la Comisión en 2019, esta observó una serie de deficiencias, como las relativas al intercambio de información del BEI y dificultades a la hora de evaluar los resultados reales y las repercusiones de la intervención de la UE. Según el mismo informe de evaluación, la Comisión también ha iniciado una revisión general del procedimiento del artículo 19³⁹ con vistas a mejorar la supervisión de la adaptación de las operaciones del BEI a las prioridades políticas de la UE, incluidas las operaciones en el exterior de la UE.

³⁷ Informe Especial 3/2019 «Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: Medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE».

³⁸ Evaluación de la Decisión 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se concede una garantía de la UE al Banco Europeo de Inversiones frente a las pérdidas que se deriven de operaciones de financiación en favor de proyectos de inversión fuera de la Unión, SWD (2019) 334 final de 13.9.2019.

³⁹ De conformidad con el artículo 19 de los Estatutos del BEI, debe obtenerse el dictamen de la Comisión sobre todas las operaciones del BEI financiadas con recursos propios antes de ser sometidas a la aprobación del Consejo de Administración del BEI. El papel de la Comisión es emitir un dictamen sobre la conformidad de las inversiones propuestas con la legislación y políticas de la UE pertinentes. Aspectos tales como la rentabilidad y el riesgo financiero del proyecto, que quedan fuera del ámbito de aplicación del procedimiento del artículo 19, son responsabilidad exclusiva del BEI.

2.42. Durante los próximos 10 años, la Comisión se ha comprometido a movilizar inversiones de al menos 1 billón de euros para apoyar una transición sostenible, equitativa y verde⁴⁰. El programa InvestEU⁴¹ será el principal instrumento de este plan. El Grupo BEI contribuirá a este objetivo de inversión en el marco del Programa InvestEU, incluido el régimen de transición justa específico, y en el marco del mecanismo de préstamo del sector público del Mecanismo para una Transición Justa⁴². Se espera que la contribución del Grupo BEI al Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo de la Comisión ascienda a aproximadamente 250 000 millones de euros de inversiones movilizadas con arreglo a los mandatos de la UE⁴³.

2.43. El Grupo BEI también contribuirá a la respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19. Tras una recomendación del Eurogrupo de 9 de abril de 2020⁴⁴, el Grupo BEI está creando un fondo de garantía paneuropeo de hasta 25 000 millones de euros, centrado en las pequeñas y medianas empresas (pymes) de toda la UE. El Grupo BEI ha anunciado previamente una serie de medidas previstas para movilizar hasta 40 000 millones de euros para financiar necesidades de financiación a corto plazo de pymes afectadas, que incluye el apoyo de hasta 8 000 millones de euros de financiación entregada a través del FEI y respaldada por una garantía de la UE de 1 000 millones de euros facilitada a través del FEIE para incentivar a los intermediarios financieros a proporcionar liquidez a las pymes y empresas de mediana capitalización, y 5 000 millones de euros disponibles para inversiones en el sector de la atención sanitaria. Con el apoyo de la financiación de la UE, incluidas garantías de la UE, el BEI también ha anunciado que proporcionará hasta 5 200 millones de euros en los próximos meses a socios no pertenecientes a la UE.

⁴⁰ COM (2020) 21 Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible y el Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo.

⁴¹ COM (2018) 439 Propuesta de la Comisión de «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa InvestEU».

⁴² COM (2020) 22 «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Fondo de Transición Justa».

⁴³ Los aspectos presupuestarios del Programa InvestEU y el Mecanismo para una Transición Justa siguen estando sujetos al acuerdo general sobre el próximo MFP.

⁴⁴ Véase la carta de recapitulación del Eurogrupo, 17 de abril de 2020.

Nuestro mandato de auditoría solo cubre una parte de las operaciones del BEI

2.44. En la actualidad, una gran parte de las operaciones del BEI (las que no están financiadas o respaldadas por el presupuesto de la UE) están fuera del ámbito de nuestro mandato de auditoría. Teniendo en cuenta la contribución significativa de estas operaciones a la consecución de los objetivos de la UE, así como el creciente recurso al BEI para la ejecución del presupuesto de la UE, consideramos que sería beneficioso para ellos que fueran objeto de un examen externo independiente de su regularidad y rendimiento. El Tribunal lleva a cabo sus auditorías relacionadas con las operaciones del BEI basándose en el acuerdo tripartito entre la Comisión, el Tribunal de Cuentas Europeo y el BEI. Esto se aplica a las operaciones de préstamo en el marco del mandato conferido por la Unión Europea al Banco y a las operaciones gestionadas por el Banco que están integradas y garantizadas por el presupuesto general de la Unión Europea⁴⁵. Este acuerdo actual expirará en 2020, y se está negociando uno nuevo.

2.45. En 2020, el Parlamento Europeo reiteró su llamamiento a «que se faculte al Tribunal de Cuentas Europeo para auditar todas las operaciones del BEI, incluida la evaluación de la rentabilidad de sus esfuerzos de inversión y la adicionalidad de sus proyectos, y que se publiquen esas auditorías». También pidió al Tribunal de Cuentas Europeo «que elabore recomendaciones sobre los resultados de las actividades de préstamo externas del BEI»⁴⁶.

⁴⁵ Acuerdo tripartito entre la Comisión Europea, el Tribunal de Cuentas Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, 2016.

⁴⁶ Resolución del Parlamento europeo de 10 de julio de 2020 sobre las «Actividades financieras del Banco Europeo de Inversiones — Informe anual de 2019» (2019/2126 (INI)) e Informe sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2018, sección III — Comisión y agencias ejecutivas (2019/2055 (DEC)).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

2.46. En 2019, se utilizaron casi totalmente los créditos de compromiso y de pago disponibles en el presupuesto definitivo. Los pagos se situaron perceptiblemente por debajo de los límites máximos del MFP en los últimos cuatro años, lo que dará lugar a mayores necesidades de pago en el futuro. Véanse los apartados [2.2](#) a [2.6](#).

2.47. Al final de 2019, los compromisos pendientes de liquidación alcanzaron su máximo histórico. Hemos identificado dos razones principales de este incremento: que los créditos de compromiso superan sistemáticamente los créditos de pago y que las necesidades de pago se aplazan hasta el siguiente MFP. Véanse los apartados [2.7](#) a [2.9](#).

2.48. Aunque el ritmo de ejecución de los Fondos EIE se ha acelerado, la absorción global sigue siendo inferior a la del año correspondiente del MFP anterior. Las normas revisadas para la ejecución de los Fondos EIE, motivadas por la crisis del COVID-19, deberían seguir aumentando el ritmo de ejecución. Estos cambios pueden generar una presión sobre los créditos de pago disponibles a partir de 2020. Véanse los apartados [2.14](#) a [2.17](#).

2.49. Solo el 17 % de los fondos comprometidos en los instrumentos financieros en gestión compartida había llegado a su destinatario final en el quinto año del actual MFP. La pertinencia de los informes de la Comisión sobre los instrumentos financieros en gestión compartida se ha reducido porque su informe anual sobre dichos instrumentos se ha publicado demasiado tarde. En el MFP 2021-2027, la Comisión ya no elaborará un informe anual de los distintos instrumentos financieros en gestión compartida. Véanse los apartados [2.18](#) a [2.21](#).

2.50. Al final de 2019, la UE disponía de diversos instrumentos para reducir la exposición del presupuesto de la UE a los riesgos financieros derivados de préstamos y garantías presupuestarias. Sin embargo, el impacto de la crisis del COVID-19 requerirá una reevaluación de los importes y mecanismos disponibles para mitigar la exposición futura, incluida una revisión de las tasas de provisión. Por lo tanto, es importante disponer de una imagen completa del «riesgo total» al que está expuesto el presupuesto de la UE, incluido el riesgo generado por las garantías presupuestarias, como el FEIE. Véanse los apartados [2.22](#) a [2.34](#).

2.51. El Grupo BEI es un socio importante en la ejecución del presupuesto de la UE y en la consecución de los objetivos de la UE, y su papel seguirá siendo significativo en el próximo MFP. Gran parte de sus operaciones se lleva a cabo mediante mandatos, la mayoría de los cuales adoptan la forma de acuerdos con la Comisión. Según nuestro mandato de auditoría, solo podemos examinar las operaciones del BEI financiadas o garantizadas por el presupuesto de la UE. En nuestros informes especiales hemos identificado problemas y propuesto mejoras en relación con el rendimiento de tales operaciones. Por consiguiente, consideramos que sería beneficioso para la parte de las operaciones del BEI no respaldadas por el presupuesto de la UE que fueran objeto de un análisis externo independiente de su regularidad y rendimiento (véanse los apartados [2.35](#) a [2.45](#)).

Recomendaciones

2.52. Recomendamos que la Comisión adopte las medidas siguientes:

Recomendación 2.1

Seguir de cerca las necesidades de pago y adoptar medidas, en el marco de sus competencias institucionales, para garantizar la disponibilidad de créditos de pago teniendo en cuenta el riesgo de créditos de pago insuficientes y las necesidades extraordinarias derivadas de la pandemia de COVID-19.

Plazo: A partir de 2020.

Recomendación 2.2

Seguir elaborando un informe anual sobre los distintos instrumentos financieros en gestión compartida, y también de los distintos instrumentos financieros, en el próximo MFP.

Plazo: anualmente, a partir del informe de 2021

Recomendación 2.3

Presentar una imagen completa de la exposición del presupuesto de la UE en el «Informe anual sobre las garantías cubiertas por el presupuesto general», incluido el riesgo generado por la garantía del FEIE, así como por todas las futuras operaciones financieras en cuestión.

Plazo: anualmente, a partir de 2021.

Recomendación 2.4

Reevaluar, en el contexto de la crisis del COVID-19, si los mecanismos existentes para mitigar la exposición al riesgo del presupuesto de la UE son suficientes y adecuados y revisar las tasas de provisión previstas de los fondos de garantía que cubren las garantías concedidas con cargo al presupuesto de la UE.

Plazo: A partir de 2020.

2.53. Recomendamos que el Parlamento Europeo y el Consejo emprendan las siguientes medidas:

Recomendación 2.5

Instar al BEI a que permita al Tribunal auditar la regularidad y los aspectos de rendimiento de su actividad de financiación, que no son objeto de un mandato específico de la UE.

Plazo: a partir de 2021.

Anexos

Anexo 2.1 – Absorción por Estado miembro al final de 2019 y en comparación con 2012

	Total de pagos efectuados en el período de 2014 a 2019 millones de euros	Tasa de absorción al final de 2019	Tasa de absorción al final de 2012
Bélgica	1 120	39,7 %	49,1 %
Bulgaria	3 648	36,6 %	36,2 %
Chequia	9 651	40,4 %	37,9 %
Dinamarca	622	40,1 %	45,3 %
Alemania	11 518	41,1 %	54,1 %
Estonia	2 164	48,8 %	61,3 %
Irlanda	2 050	60,6 %	60,3 %
Grecia	9 266	42,8 %	49,2 %
España	13 291	32,8 %	51,7 %
Francia	12 566	44,8 %	43,3 %
Croacia	3 231	30,0 %	
Italia	13 885	30,7 %	30,7 %
Chipre	443	48,1 %	44,3 %
Letonia	2 509	44,2 %	52,2 %
Lituania	3 481	40,9 %	62,9 %
Luxemburgo	82	57,0 %	51,8 %
Hungría	10 737	42,8 %	44,2 %
Malta	288	34,6 %	37,2 %
Países Bajos	742	38,0 %	45,6 %
Austria	2 790	56,5 %	52,2 %
Polonia	36 200	41,8 %	52,3 %
Portugal	12 231	47,0 %	59,2 %

	Total de pagos efectuados en el período de 2014 a 2019 millones de euros	Tasa de absorción al final de 2019	Tasa de absorción al final de 2012
Rumanía	11 163	35,6 %	22,4 %
Eslovenia	1 569	39,7 %	50,3 %
Eslovaquia	5 079	33,4 %	41,0 %
Finlandia	2 506	66,2 %	54,7 %
Suecia	1 694	46,6 %	53,3 %
Reino Unido	6 886	42,0 %	50,9 %
Cooperación transfronteriza	2 767	29,4 %	40,1 %
Promedio UE	184 179	39,6 %	46,4 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la Comisión.

Anexo 2.2 – Instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI bajo el mandato de la UE a finales de 2019 (en millones de euros)

Instrumento financiero	Gestionado por	Dotación financiera disponible	Total de los pagos con cargo al presupuesto de la UE hasta finales de 2019
Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) — Instrumentos de deuda	BEI	2 536(*)	697
Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética (PF4EE)	BEI	105	48
Mecanismo de financiación del capital natural	BEI	60	13
InnovFin Debt (Servicios de préstamo para el Instrumento en favor de la I+D en el marco de Horizonte 2020)	BEI	1 686	1 275
Instrumento de Financiación de Riesgo Compartido (IFRC)	BEI	961	961
Instrumento de garantía piloto para las pymes y las pequeñas empresas de capitalización media dedicadas a la investigación e innovación – IRC	FEI	270	270
EaSI — Microfinanciación y emprendimiento social (EaSI)	FEI	110	84
Inversiones del EaSI para el desarrollo de capacidades	FEI	26	23
Instrumento Europeo de Garantía de Microfinanciación Progress (EPMF – G)	FEI	25	24
Fondo Europeo de Microfinanciación Progress (EPMF — FCP-FIS)	FEI	80	80
Subfondo del programa de Empleo e Innovación Social (EaSI FIS)	FEI	67	25
Mecanismo de Garantía de Préstamos para Estudiantes (Erasmus+)	FEI	50	22
Instrumento de Garantía de Préstamo del Programa COSME (COSME-LGF)	FEI	1 161	563

Instrumento financiero	Gestionado por	Dotación financiera disponible	Total de los pagos con cargo al presupuesto de la UE hasta finales de 2019
Instrumento de Capital para el Crecimiento del Programa COSME (ICC del programa COSME)	FEI	394	94
Garantía InnovFin para las pymes - Servicio de préstamos I+D para pymes y pequeñas empresas de capitalización media en el marco de Horizonte 2020	FEI	1 389	1 101
InnovFin Capital - Mecanismo para la Investigación y la Innovación en el marco de Horizonte 2020	FEI	785	534
Iniciativa Pyme (contribución de COSME y de Horizonte 2020)	FEI	32	21
Instrumento de Garantía de los Sectores Cultural y Creativo	FEI	122	42
Mecanismo de Garantía para las pymes del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC)(SMEG 07)	FEI	532	451
Mecanismo para las pymes innovadoras y de rápido crecimiento en el ámbito del PIC (MIC)	FEI	561	538
Mecanismo de Garantía en el marco del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales EDIF I	FEI	22	22
Mecanismo de Garantía en el marco del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales EDIF II	FEI	48	19
Fondo de Expansión Empresarial (ENEF) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales	FEI	11	11
Fondo de Innovación Empresarial (ENIF) en el marco	FEI	21	21

Instrumento financiero	Gestionado por	Dotación financiera disponible	Total de los pagos con cargo al presupuesto de la UE hasta finales de 2019
del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales los Balcanes Occidentales			
Fondo de Crecimiento por el Medio Ambiente (FCMA)	FEI	59	20
Fondo Europeo para Europa Sudoriental (EFSE) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Empresarial e Innovación de los Balcanes Occidentales	FEI	88	0
Fondo Global de Energías Renovables y Eficiencia Energética (GEEREF)	FEI	81	80
Apoyo al Mecanismo FEMIP	BEI	224	224
Total		11 506	7 263

(*) Este importe representa el límite máximo de la contribución del presupuesto de la UE a los instrumentos financieros del MCE. A diciembre de 2019, la contribución comprometida de la UE a este instrumento financiero es de 755 millones de euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del proyecto de presupuesto general de la Comisión para el ejercicio 2020 — Documento de trabajo, parte X.

Capítulo 3

Ingresos

Índice

	Apartados
Introducción	3.1.-3.5.
Descripción sucinta	3.2.-3.3.
Alcance y enfoque de la auditoría	3.4.-3.5.
Regularidad de las operaciones	3.6.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	3.7.-3.21.
Existen insuficiencias persistentes en la recaudación de recursos propios tradicionales por los Estados miembros	3.8.-3.10.
Insuficiencias importantes en los controles de los Estados miembros para reducir la brecha fiscal de aduanas que requieren la acción de la UE	3.11.-3.15.
La resolución de reservas del IVA y observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales lleva mucho tiempo	3.16.-3.18.
Verificaciones plurianuales de la RNB completadas, pero el impacto de la globalización todavía no se ha evaluado plenamente	3.19.-3.21.
Informes anuales de actividades	3.22.-3.23.
Conclusión y recomendaciones	3.24.-3.26.
Conclusión	3.24.
Recomendaciones	3.25.-3.26.

Anexos

Anexo 3.1 — Resultados de la verificación de operaciones

Anexo 3.2 — Principales riesgos aduaneros y tipos de controles aduaneros

Anexo 3.3 — Número de reservas pendientes de la RNB, de reservas del IVA y de observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales por Estado miembro a 31.12.2019

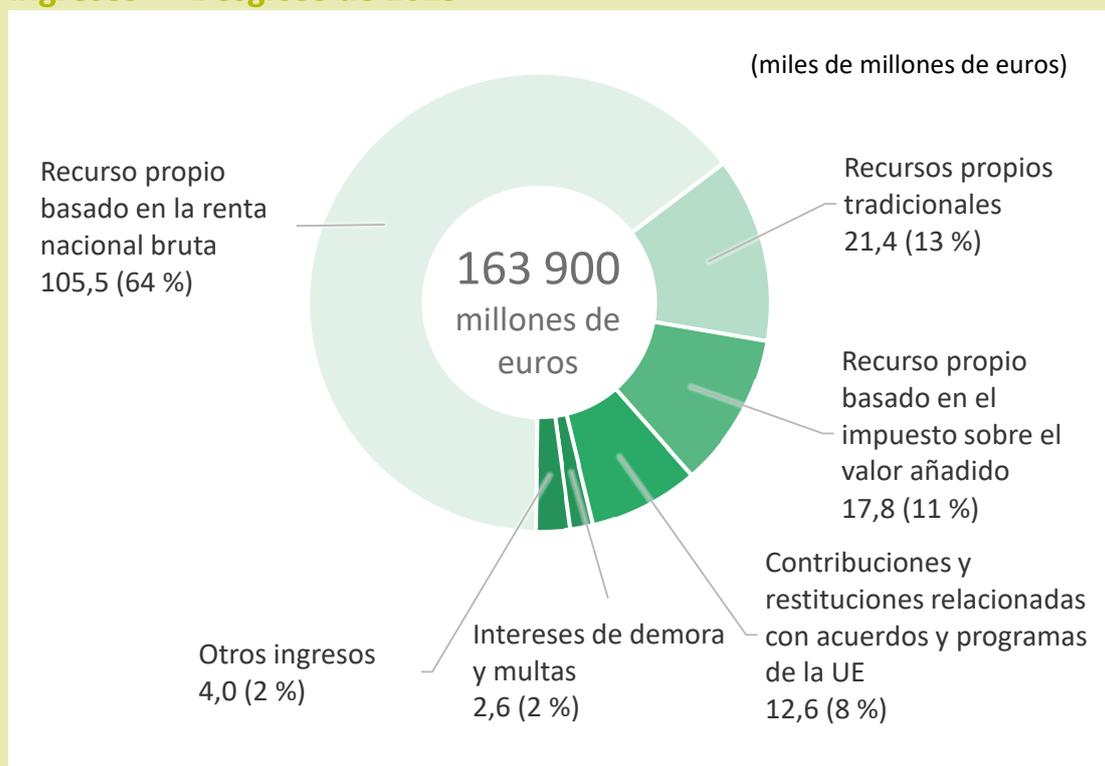
Anexo 3.4 — Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos

Introducción

3.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal en materia de ingresos, que consisten en los *recursos propios* y otros ingresos. En el [recuadro 3.1](#) se desglosan los ingresos de 2019.

Recuadro 3.1

Ingresos — Desglose de 2019^(*)



Total de ingresos en 2019^(): 163 900 millones de euros**

^(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el [anexo 1.1](#), apartado 9).

^(**) Este importe representa los ingresos reales del presupuesto de la UE. El importe de 160 300 millones de euros que figura en el estado de los resultados financieros se calcula con arreglo al sistema de contabilidad de devengo.

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2019.

Descripción sucinta

3.2. La mayor parte de los ingresos (el 88 %) procede de las tres categorías de recursos propios siguientes:

- a) El **recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)** proporciona el 64 % de los ingresos y equilibra el presupuesto de la UE una vez que se han calculado los ingresos procedentes de todas las demás fuentes. Cada Estado miembro contribuye de manera proporcional sobre la base de su RNB¹.
- b) Los **recursos propios tradicionales** representan el 13 % de los ingresos de la UE y comprenden los derechos de aduana sobre las importaciones recaudados por los Estados miembros. El 80 % del importe total se abona al presupuesto de la UE, mientras que el 20 % restante es retenido por los Estados miembros para cubrir los costes de recaudación.
- c) El **recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA)** representa el 11 % de los ingresos de la UE, y consiste en contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme² a las bases imponibles del IVA armonizadas de los Estados miembros.

3.3. Los ingresos también se componen de importes percibidos de otras fuentes; las más significativas son las contribuciones y restituciones derivadas de acuerdos y programas de la UE (el 8 % de los ingresos de la UE), como ingresos relacionados con la liquidación de cuentas del FEAGA y del Feader, y la participación de terceros países en programas de investigación.

¹ La contribución inicial se calcula sobre la base de previsiones de la RNB. Las diferencias entre las previsiones y la RNB final se ajustan en ejercicios subsiguientes y se reflejan en la distribución de los recursos propios entre los Estados miembros y no en el importe total recaudado.

² Se aplica un tipo de referencia reducido del IVA de un 0,15 % a Alemania, los Países Bajos y Suecia, en comparación con el 0,3 % de los demás Estados miembros.

Alcance y enfoque de la auditoría

3.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal ha obtenido garantías para su opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. Su objetivo era contribuir a la declaración de fiabilidad global, según se describe en el **anexo 1.1**. El Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a 2019:

- a) una muestra de 55 órdenes de cobro³ de la Comisión, concebida para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos;
- b) los sistemas aplicados por la Comisión para:
 - i) garantizar que los datos de la RNB y el IVA de los Estados miembros constituyen una base apropiada para calcular y recaudar las contribuciones de recursos propios⁴;
 - ii) gestionar los recursos propios tradicionales y garantizar que los Estados miembros dispongan de sistemas eficaces para recaudar, notificar y poner a disposición los importes adecuados de recursos propios tradicionales;
 - iii) gestionar multas y sanciones;
 - iv) calcular los importes resultantes de los mecanismos de corrección;
- c) los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales en tres Estados miembros (Bélgica, Alemania y Polonia)⁵;
- d) la fiabilidad de la información sobre la regularidad contenida en los *informes anuales de actividades* de la DG Presupuestos y de Eurostat.

³ Una orden de cobro es un documento en el que la Comisión registra los importes que le son adeudados.

⁴ Para la fiscalización se tomaron como punto de partida los datos de la RNB acordados y la base imponible del IVA armonizada elaborada por los Estados miembros. El Tribunal no verificó directamente las estadísticas y los datos elaborados por la Comisión y los Estados miembros.

⁵ Estos tres Estados miembros fueron seleccionados sobre la base tanto del volumen de su contribución a los recursos propios tradicionales como de la evaluación de riesgos del Tribunal.

3.5. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. La «brecha fiscal de aduanas»⁶, es decir, los importes evadidos no registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros no entra en el ámbito de la opinión de auditoría del Tribunal sobre los ingresos. Sin embargo, puesto que la brecha fiscal de aduanas puede afectar a los importes de los derechos establecidos por los Estados miembros, este año el Tribunal evaluó las medidas de la UE adoptadas para reducir la brecha y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales no estén completos como sigue:

- a) examinando los resultados de las inspecciones efectuadas por la Comisión de los recursos propios tradicionales de todas las estrategias de control de aduanas de los Estados miembros para abordar el riesgo de importaciones infravaloradas,
- b) examinando si siguen existiendo limitaciones en los procedimientos de los Estados miembros para identificar y seleccionar a los importadores de mayor riesgo para las auditorías posteriores al despacho aduanero⁷, como se señala en los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2013 y 2014⁸. Los importadores de mayor riesgo son aquellos con respecto a los cuales la probabilidad combinada de irregularidad y nivel de impacto de dicha irregularidad es más elevada⁹.

⁶ La diferencia entre los derechos de aduana a la importación que en teoría deberían percibirse para la economía en su conjunto y los derechos de importación realmente percibidos.

⁷ Una auditoría posterior al despacho aduanero supone un examen amplio de las actividades, procesos, sistemas y controles internos de un operador económico, así como una evaluación detallada realizada a través de una verificación específica.

⁸ Véanse los apartados 2.13 y 2.14 del Informe Anual relativo al ejercicio 2013 y los apartados 4.18 a 4.20 del Informe Anual relativo al ejercicio 2014.

⁹ Véase el artículo 5, apartado 7, del Código aduanero de la Unión [Reglamento (UE) n.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 (DO L 269 de 10.10.2013, p. 1, modificado)].

Regularidad de las operaciones

3.6. En la presente sección se exponen las observaciones del Tribunal sobre la *regularidad* de las operaciones. Las conclusiones del Tribunal sobre la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas de la UE se han basado en su evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para calcular y recaudar los ingresos¹⁰ y en el examen de una muestra de 55 órdenes de cobro, ninguna de las cuales estaba afectada por un *error cuantificable*. En el [anexo 3.1](#) se resumen los resultados de la verificación de las *operaciones*.

¹⁰ Véase el apartado 9 del [anexo 1.1](#).

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

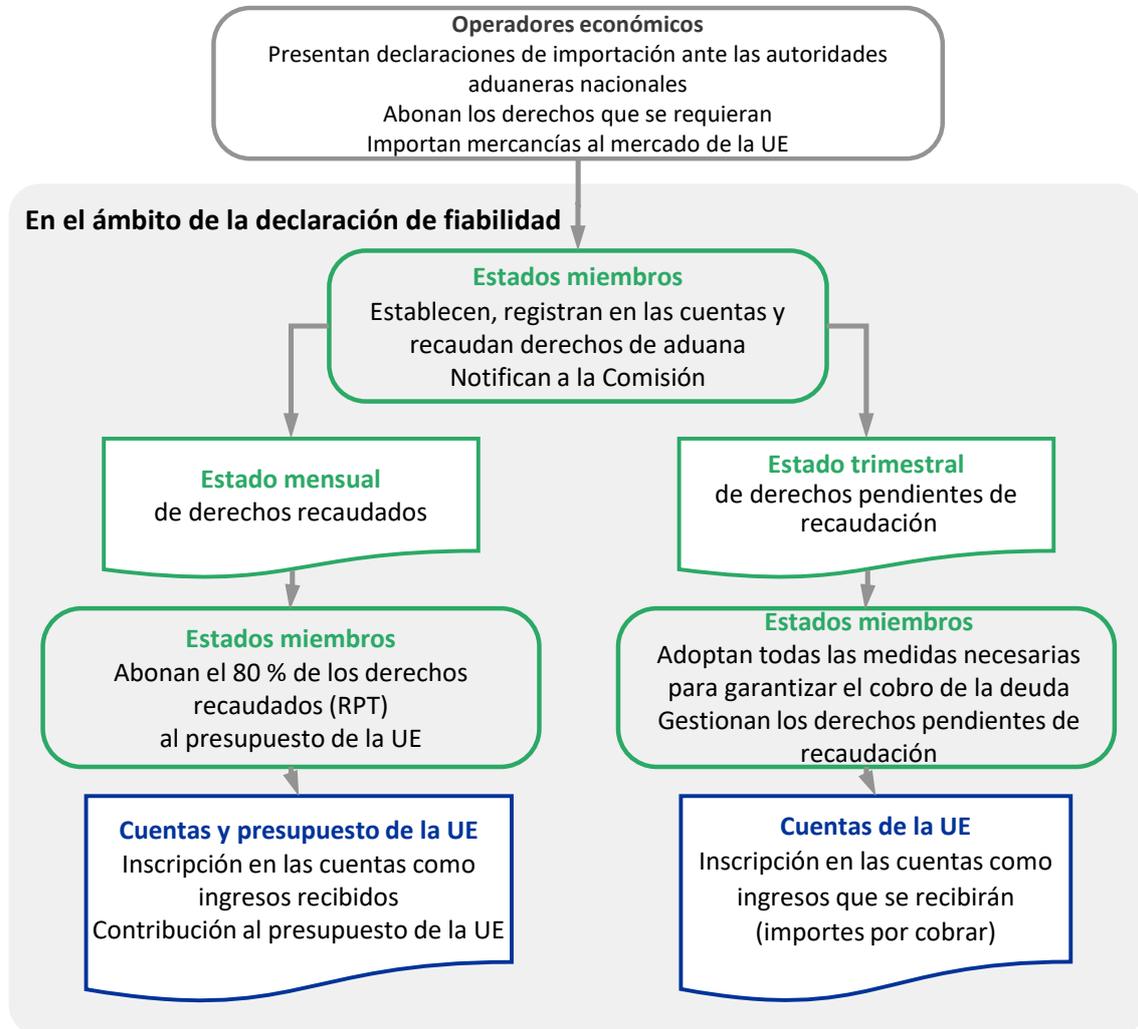
3.7. Aunque las observaciones sobre los sistemas examinados no afectan a la opinión global no modificada del Tribunal sobre la *regularidad* de los ingresos de la UE (véase el capítulo 1), ponen de manifiesto insuficiencias persistentes en distintas categorías de recursos propios, como las medidas de la UE para reducir la brecha fiscal de aduanas y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales no estén completos.

Existen insuficiencias persistentes en la recaudación de recursos propios tradicionales por los Estados miembros

3.8. El Tribunal visitó a tres Estados miembros (Bélgica, Alemania y Polonia) para examinar la manera en que elaboran sus estados de derechos recaudados y pendientes de recaudación¹¹, así como sus procedimientos para recaudar recursos propios tradicionales adeudados al presupuesto de la UE (véase la *ilustración 3.1*).

¹¹ Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo, de 26 de mayo de 2014, sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB y sobre las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (DO L 168 de 7.6.2014, p. 39), artículo 6, apartados 3 y 4, y Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 de la Comisión, de 8 de febrero de 2018, por la que se establecen los modelos de los estados de cuentas relativos a los derechos sobre los recursos propios y una ficha para la notificación de los importes irrecuperables correspondientes a los derechos sobre los recursos propios establecidos en el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014 del Consejo (DO L 36 de 9.2.2018, p. 20).

Ilustración 3.1 – El proceso de elaboración de los estados de derechos (recaudados y pendientes de recaudación) y su consignación en las cuentas y el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de legislación y normativa actual de la UE.

3.9. El Tribunal no identificó problemas significativos en la elaboración de los estados mensuales de los derechos de aduana recaudados en los tres Estados miembros visitados. Como en años anteriores¹², detectó insuficiencias en la gestión de derechos constatados pendientes de recaudación por las autoridades nacionales¹³. En los Estados miembros visitados, el Tribunal constató en particular retrasos en la notificación de deudas aduaneras (en Polonia), retrasos en la ejecución del cobro de dichas deudas (en Bélgica, Alemania y Polonia) y documentación insuficiente para confirmar la exactitud de los derechos consignados en la contabilidad (en Alemania).

3.10. La Comisión también siguió detectando y notificando deficiencias en la gestión de derechos pendientes de recaudación, como señaló en 15 de los 27 informes de inspecciones de los recursos propios tradicionales que publicó en 2019. La naturaleza de las constataciones en 10 de estos 15 informes era sistémica. En el informe del último ejercicio¹⁴, el Tribunal recomendó a la Comisión que mejorara la evaluación de riesgos en el contexto de la planificación de sus inspecciones para garantizar una cobertura adecuada de los ámbitos de alto riesgo. La aplicación de esta recomendación está en curso.

Insuficiencias importantes en los controles de los Estados miembros para reducir la brecha fiscal de aduanas que requieren la acción de la UE

3.11. Las inspecciones de la Comisión de los recursos propios tradicionales y el trabajo anterior del Tribunal relacionado con las medidas de la UE adoptadas para reducir la brecha fiscal de aduanas (véase el apartado 3.5) pusieron de manifiesto dos insuficiencias principales. La primera se refiere a la falta de armonización a escala de la UE de los controles aduaneros para mitigar el riesgo de importaciones infravaloradas en toda la Unión Aduanera, y la segunda, a la incapacidad de los Estados miembros de identificar los operadores de mayor riesgo económico en la UE para someterlos a auditorías posteriores al despacho aduanero.

¹² Véanse los informes anuales del Tribunal a partir de 2012; por ejemplo, el apartado 4.10 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018, el apartado 4.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017, y el apartado 4.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

¹³ No se ha detectado una incidencia importante sobre los importes recuperables de los Estados miembros consignados en las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

¹⁴ Véase la recomendación 4.1 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2018.

3.12. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2018¹⁵, el Tribunal señaló que la Comisión había iniciado un procedimiento de infracción¹⁶ contra el Reino Unido por no tomar las medidas adecuadas para mitigar el riesgo de infravaloración de los productos textiles y calzado importados de China. La Comisión calculó que las pérdidas de recursos propios tradicionales ascendían a 2 100 millones de euros¹⁷. Como el Reino Unido se negó a cubrir las pérdidas estimadas, la Comisión remitió el asunto al Tribunal de Justicia en marzo de 2019. El procedimiento judicial está en curso (véase el apartado **3.23**).

3.13. A partir de 2018 la Comisión realizó inspecciones de los recursos propios tradicionales de la estrategia de control aduanero para combatir el riesgo de las importaciones infravaloradas en todos los Estados miembros. Los resultados pusieron de manifiesto insuficiencias en las distintas estrategias de control y diferencias entre las mismas, e indicaron que la protección del presupuesto de la UE no estaba garantizada de forma adecuada en algunos Estados miembros.

3.14. De acuerdo con la evaluación de la Comisión, 24 de los 28 Estados miembros disponían de estrategias de control parcialmente satisfactorias o insatisfactorias para hacer frente a los riesgos de infravaloración. Después de siete inspecciones de seguimiento realizadas en 2019, en la mayor parte de los Estados miembros inspeccionados la situación no había mejorado de forma significativa (véase el **cuadro 3.1**). Esta evaluación se revisará teniendo en cuenta los resultados de las inspecciones de seguimiento realizadas en 2020. La Comisión todavía tiene que cuantificar las posibles pérdidas de recursos propios tradicionales. En los tres Estados miembros visitados por el Tribunal, se estaban adoptando medidas para abordar las constataciones de la Comisión.

¹⁵ Véase el apartado 4.17 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

¹⁶ Es la principal medida coercitiva que puede tomar la Comisión en caso de incumplimiento de la legislación de la UE por los Estados miembros.

¹⁷ Las pérdidas estimadas de recursos propios tradicionales reclamadas al Reino Unido, junto con los intereses de demora estimados (un total de 3 200 millones de euros), se consignan como importe recuperable en las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2019.

Cuadro 3.1 – Evaluación de la Comisión de las estrategias de control de los Estados miembros para hacer frente al riesgo de importaciones infravaloradas

Evaluación	Evaluación inicial	Evaluación tras siete inspecciones de seguimiento
	Número de Estados miembros	Número de Estados miembros
En general	4	5
Parcialmente satisfactoria	15	16
No satisfactoria	9	7
	28	28

Fuente: Informes de inspección de los recursos propios tradicionales de la DG Presupuestos.

3.15. El Tribunal también constató que las medidas para identificar y seleccionar a los importadores de mayor riesgo en auditorías posteriores al despacho aduanero eran limitadas en toda la Unión Aduanera porque sigue sin existir una base de datos de toda la UE que cubra todas las importaciones efectuadas por los operadores económicos. A pesar de los avances señalados, todavía no se han abordado plenamente las observaciones realizadas en ejercicios anteriores (véase el [recuadro 3.2](#)).

Recuadro 3.2

Laguna persistente en el sistema de control aduanero en toda la UE

Dentro de la Unión Aduanera, los operadores económicos pueden importar bienes al mercado de la UE a través de uno o más Estados miembros, independientemente de dónde tengan su sede (véase el [anexo 3.2](#)).

En los informes anuales relativos a los ejercicios 2013 y 2014, el Tribunal concluyó que era posible que los importadores de mayor riesgo no fueran seleccionados y que algunos importadores no fueran inspeccionados nunca en auditorías posteriores al despacho aduanero. Esto se debía principalmente a la falta de una base de datos de toda la UE que proporcionara información sobre las importaciones por operador económico en la UE. De acuerdo con la Comisión, esta laguna en el sistema de control aduanero desaparecerá únicamente cuando esté operativo el nuevo sistema informático aduanero «Surveillance III» (enero de 2023).

Hasta entonces, el proceso a escala nacional para identificar y seleccionar a los importadores de mayor riesgo para auditorías posteriores al despacho aduanero no puede detectar de forma eficaz a los operadores que importan bienes a Estados miembros distintos de aquel en el que tienen su sede. El Tribunal confirmó esta limitación en los tres Estados miembros que visitó. La Comisión puede desempeñar un papel clave en la identificación de dichos importadores al recoger y analizar datos pertinentes sobre importaciones en la UE y compartir los resultados de sus análisis con los Estados miembros.

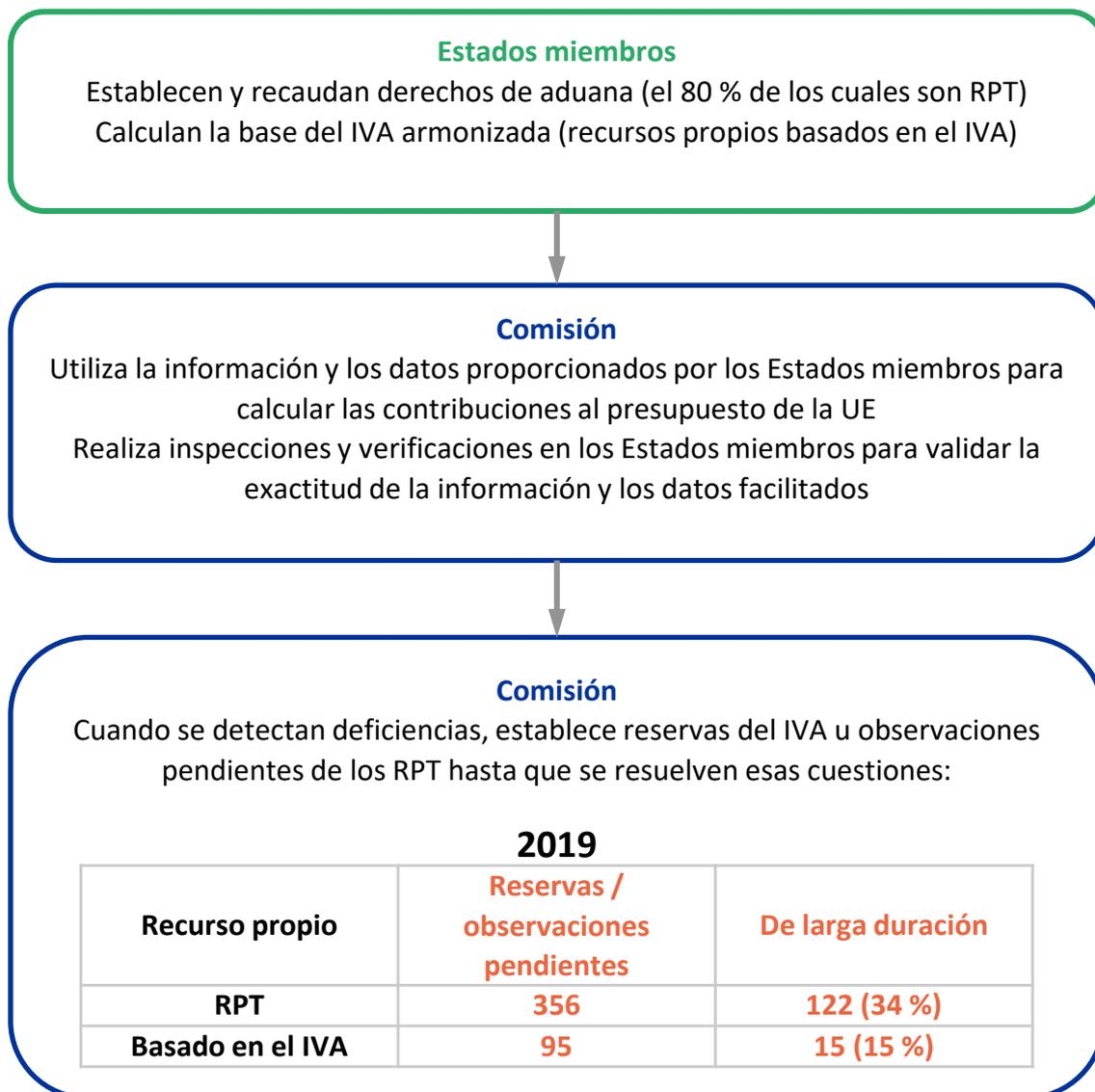
Como resultado de esta limitación, es posible que se produzcan evasiones de derechos de aduana. No existen datos recientes sobre el volumen de las importaciones no cubiertas por los Estados miembros en su población de auditoría. La información más reciente de la que se dispone procede de la encuesta de la Comisión que contiene datos de 2015. Se ha estimado que es posible que el 20 % del total de las importaciones a la UE (283 500 millones de euros) no figure en la población de auditoría posterior al despacho aduanero en los Estados miembros.

La resolución de reservas del IVA y observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales lleva mucho tiempo

3.16. En la [ilustración 3.2](#) se muestra el proceso de verificación de la Comisión del cálculo de la base del IVA y de los recursos propios tradicionales y se presenta un resumen de las reservas pendientes y las observaciones pendientes establecidas en las insuficiencias detectadas (véase el [anexo 3.3](#)). El Tribunal examinó las reservas del IVA que habían mantenido el cálculo de la base del IVA pendiente desde hacía diez o más

años¹⁸, y las observaciones de los recursos propios tradicionales que habían permanecido pendientes durante más de cinco años desde el momento de la inspección de la Comisión. Del total, el 15 % de las reservas del IVA y el 34 % de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales eran de larga duración.

Ilustración 3.2 – El proceso de establecer reservas del IVA y observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión.

¹⁸ Una reserva del IVA se fija únicamente para cubrir ejercicios que caduquen (> N-4). El cálculo de la base del IVA para los cuatro años más recientes está abierto a cambios por defecto.

3.17. El Tribunal analizó la gestión de reservas del IVA de larga duración fijadas por la Comisión (ocho de quince), y constató que cinco de ellas se referían a procedimientos de infracción contra Estados miembros por motivos de posibles incumplimientos de la Directiva del IVA¹⁹. Se observó que los procedimientos se demoraron mucho debido al prolongado diálogo entre la Comisión y los Estados miembros. El impacto financiero de tres de los ocho casos examinados, para los que se habían formulado reservas más de siete años antes, era desconocido todavía y, en dos casos, en los que se habían formulado reservas más de seis años antes, solo se conocía el impacto parcialmente y no había sido confirmado todavía por la Comisión.

3.18. El examen realizado por el Tribunal de 54 de las 122 observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales de larga duración reveló que el seguimiento y cierre de dichas observaciones por la Comisión llevó demasiado tiempo (véase el [recuadro 3.3](#)). El Tribunal informó sobre estos problemas en su Informe Anual relativo al ejercicio 2018²⁰ y, aunque el problema persiste, señaló que el número de observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales se había reducido. Asimismo, constató que la Comisión no había establecido un sistema de seguimiento que priorizara las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales de acuerdo con su importancia (en términos de impacto financiero o de importancia sistémica en el caso de deficiencias no financieras). Además, los procedimientos internos no fijaron plazos para el seguimiento de estas observaciones.

¹⁹ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

²⁰ Véase el apartado 4.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018.

Recuadro 3.3

Insuficiencias en el seguimiento de deficiencias de los recursos propios tradicionales detectadas en los Estados miembros

En 2019, la Comisión cerró 15 de las 54 observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales de larga duración que el Tribunal había seleccionado. En siete de los quince casos, había evaluado y cerrado la observación en un plazo comprendido entre diez meses y más de dos años después de que el Estado miembro hubiese abordado íntegramente la deficiencia. Esto distorsiona la visión de conjunto de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales no abordadas todavía.

En la mayoría de los casos de la muestra que siguen pendientes, el Tribunal observó que la Comisión necesitó entre uno y cuatro años para realizar un seguimiento de los mismos, registró los importes debidos con retraso en el sistema contable de la UE y aplazó la notificación de los intereses de demora a los Estados miembros.

Se constató que cuatro Estados miembros expresaron su desacuerdo con la posición de la Comisión en el caso de cinco de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales examinadas, pero la Comisión todavía no había decidido si iniciar un procedimiento de infracción. Uno de los casos relativo a Grecia fue detectado en 2011 durante el seguimiento del informe de inspección de los recursos propios tradicionales de 2002. Los otros casos se refieren a deficiencias detectadas en 2014 en Chequia, Grecia y los Países Bajos.

Verificaciones plurianuales de la RNB completadas, pero el impacto de la globalización todavía no se ha evaluado plenamente

3.19. Dentro del ciclo de verificación plurianual de la RNB, la Comisión examina si los procedimientos que aplican los Estados miembros para compilar sus cuentas nacionales son conformes con el SEC 2010²¹, y si los datos de la RNB son comparables, fiables y completos²². Para permitir el ajuste y la verificación de los datos de la RNB después del plazo reglamentario de cuatro años²³, la Comisión formuló una reserva para todos los datos de todos los Estados miembros a partir de 2010²⁴. Se constató que al final de 2019 se había completado este proceso de verificación.

²¹ El SEC (Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales) 2010 es el marco contable de la UE compatible a escala internacional que se utiliza para crear una descripción sistemática y detallada de una economía. Véase el Reglamento (UE) n.º 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (DO L 174 de 26.6.2013, p. 1).

²² Véase el artículo 5 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2013, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado («Reglamento RNB») (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1). Este fue sustituido por el Reglamento (UE) 2019/516 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado y por el que se deroga la Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1287/2003 del Consejo («Reglamento RNB»), en particular el artículo 5, apartado 2 (DO L 91 de 29.3.2019, p. 19).

²³ La legislación de la UE sobre el cálculo de los recursos propios permite el ajuste de datos de la RNB para un ejercicio financiero determinado hasta el ejercicio n+4. Esta norma de cuatro años podrá ampliarse en casos en que se requiera mejorar la calidad de los datos.

²⁴ Salvo Croacia, donde el período en el que los datos permanecen pendientes comienza en 2013.

3.20. El cierre del ciclo de verificación dio lugar a reservas nuevas y más específicas. En abril de 2020, la Comisión emitió reservas de la RNB²⁵ para procedimientos seleccionados de elaboración de cuentas en los Estados miembros que exigían una mejora. Una de estas reservas permite que se revisen los datos de la RNB de todos los Estados miembros para incorporar una estimación más exacta de los activos de investigación y desarrollo (I+D) de empresas multinacionales, una estimación complicada debido a la globalización y al hecho de que dicho inmovilizado se desplaza con facilidad a través de las fronteras. La Comisión, junto con los Estados miembros, seguirá hasta septiembre de 2022 evaluando si los activos de I+D de empresas multinacionales están valorados correctamente en las cuentas nacionales de los Estados miembros. Como consecuencia, las recomendaciones anteriores del Tribunal sobre esta cuestión todavía no se han aplicado íntegramente (véase el [anexo 3.4](#)).

3.21. La Comisión todavía no ha suprimido la reserva general relativa a Francia debido a la calidad insatisfactoria de la descripción en su inventario RNB de los procedimientos para la elaboración de cuentas para los datos de la RNB a partir de 2010. Esta cuestión se aborda en el ejercicio anterior²⁶. El Tribunal observa que Francia proporcionó su inventario RNB revisado en marzo de 2020, lo que permitió a la Comisión comenzar su verificación del RNB de Francia. Todavía no se conoce el impacto de esta verificación sobre el cálculo de las futuras contribuciones de Francia y los otros Estados miembros.

²⁵ Reservas específicas de operaciones y transversales que sustituyen a las reservas específicas de procedimientos. Para obtener información sobre las reservas generales, véase el apartado [3.21](#).

²⁶ Véase el apartado 4.18 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018.

Informes anuales de actividades

3.22. En general, la información facilitada en los informes anuales de actividades de 2019 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corrobora las observaciones y conclusiones del Tribunal.

3.23. Por cuarto año consecutivo, la DG Presupuestos mantuvo la *reserva* de que los importes de los recursos propios tradicionales transferidos al presupuesto de la UE son imprecisos debido a la infravaloración de los productos textiles y el calzado importados de China. La reserva se estableció en 2016, cuando se cuantificaron las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles al Reino Unido (véase el apartado **3.12**), y posteriormente se amplió a otros Estados miembros en 2018, sin cuantificación.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

3.24. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los ingresos no era significativo. Los sistemas relativos a los ingresos examinados por el Tribunal eran, en general, eficaces. Los controles internos clave de los recursos propios tradicionales examinados por el Tribunal en la Comisión (véanse los apartados **3.10** y **3.18**) y en algunos Estados miembros (véanse los apartados **3.8** a **3.9**) eran parcialmente eficaces. También halló insuficiencias importantes en los controles de los Estados miembros para reducir la brecha fiscal de aduanas que requieren la acción de la UE (véanse los apartados **3.11** a **3.15**).

Recomendaciones

3.25. En el *anexo 3.4* figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2016. La Comisión ha aplicado ambas en su mayor parte.

3.26. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones con respecto a 2019, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

Recomendación 3.1 – Derechos de aduana (recursos propios tradicionales) no contabilizados

Proporcione a los Estados miembros apoyo periódico en la selección de los importadores de mayor riesgo para las auditorías posteriores al despacho aduanero (véase el apartado **3.15**):

- a) recogiendo y analizando datos pertinentes sobre importaciones en la UE y compartiendo los resultados de su análisis con los Estados miembros;
- b) cuando «Surveillance III» esté operativo, proporcionando asesoramiento sobre cómo llevar a cabo análisis de datos en el marco de este nuevo sistema.

Plazo: a) Al final de 2021, b) Junio de 2023

Recomendación 3.2 – Observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales

Revise sus procedimientos:

- a) estableciendo un sistema para supervisar las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales sobre la base de criterios cuantitativos y cualitativos que clasifiquen las deficiencias detectadas en los Estados miembros por orden de prioridad,
- b) fijando plazos para que los Estados miembros aborden estas deficiencias y realicen un seguimiento de las medidas, incluido el cálculo de los intereses de demora y el cobro de los importes que deben ponerse a disposición del presupuesto de la UE (véase el apartado [3.18](#)).

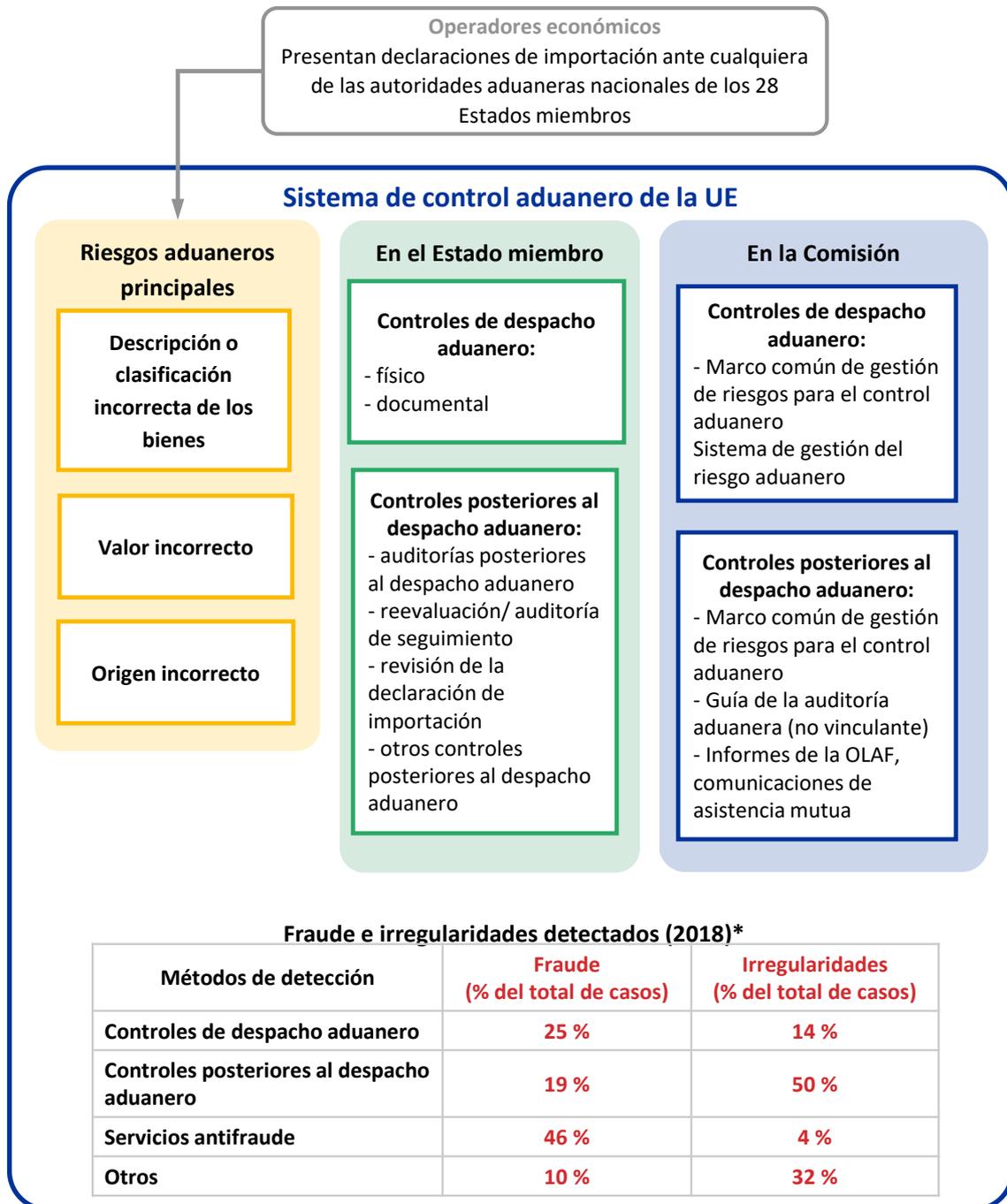
Plazo: Al final de 2021

Anexos

Anexo 3.1 — Resultados de la verificación de operaciones

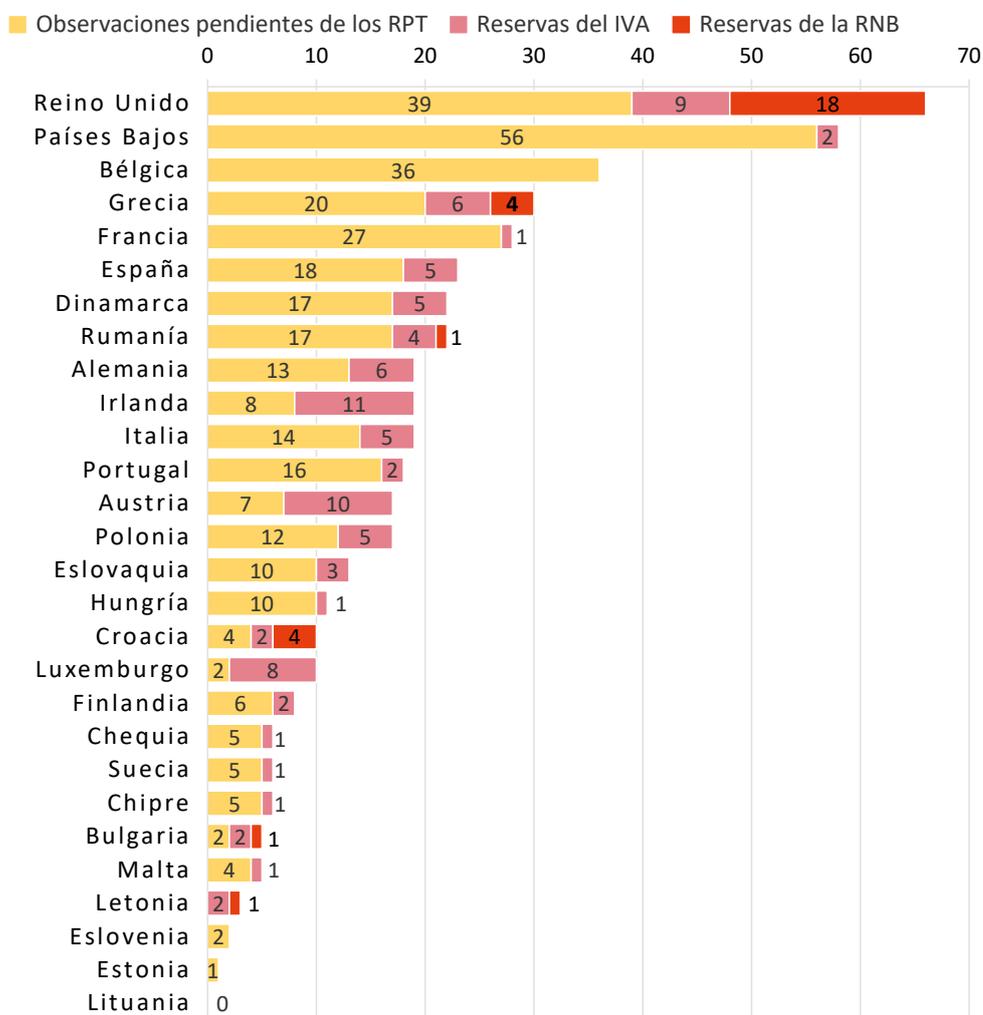
	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	55	55
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error:	Exento de errores materiales	Exento de errores materiales

Anexo 3.2 — Principales riesgos aduaneros y tipos de controles aduaneros



* Informes anuales de los Estados miembros sobre sus recursos propios tradicionales, ejercicio 2018 (artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 608/2014).

Anexo 3.3 — Número de reservas pendientes de la RNB, de reservas del IVA y de observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales por Estado miembro a 31.12.2019



	Observaciones pendientes de los RPT	Reservas del IVA	Reservas de la RNB
TOTAL 31.12.2019	356	95	29
TOTAL 31.12.2018	402	96	9

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión²⁷.

²⁷ Las cifras de reservas de la RNB solo representan reservas específicas de operaciones (que abarcan la elaboración de los componentes específicos de las cuentas nacionales de un Estado miembro). También existen reservas de la RNB específicas de procedimientos pendientes en todos los Estados miembros, que engloban la elaboración de datos a partir de 2010 (con excepción de Croacia, donde el período cubierto es a partir de 2013 en adelante), así como siete reservas específicas transversales relativas al Reino Unido y una reserva general para Francia.

Anexo 3.4 — Seguimiento de las recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	<p>La Comisión debería:</p> <p>Recomendación 1: analizar, en cooperación con los Estados miembros, todas las potenciales implicaciones de las actividades multinacionales en la estimación de la RNB y facilitarles orientaciones sobre el modo de tratar dichas actividades al elaborar las cuentas nacionales.</p>		X				
	<p>Recomendación 2: confirmar, durante el actual ciclo de verificación de la RNB, que los activos de I+D se han contabilizado correctamente en las cuentas nacionales de los Estados miembros, prestando particular atención a la valoración de dichos activos y al criterio de residencia en los casos en que se haya cambiado la localización de actividades multinacionales.</p>		X				

Notas sobre el análisis del Tribunal de los avances conseguidos:

Recomendación 1: La Comisión adoptó las medidas apropiadas para analizar todas las posibles implicaciones de las actividades de empresas multinacionales en la estimación de la RNB a través de varios grupos operativos, grupos de trabajo y un ejercicio piloto. Sin embargo, la Comisión sigue necesitando publicar unas orientaciones pertinentes para ayudar a los Estados miembros en el desempeño del trabajo relacionado con la reserva transversal sobre la globalización.

Recomendación 2: La Comisión fija la reserva transversal sobre la globalización con un plazo de ejecución de septiembre de 2022 para confirmar que los Estados miembros registran correctamente los activos de investigación y desarrollo (I+D) en sus cuentas nacionales. La reserva específica transversal conservará los datos de la RNB de los Estados miembros pendientes de revisión hasta que la Comisión pueda confirmar que los Estados miembros han realizado los ajustes necesarios en sus cuentas nacionales para reflejar el impacto de las actividades de empresas multinacionales.

Capítulo 4

**Competitividad para el crecimiento y el empleo - Subrúbrica 1a
del MFP**

Índice

	Apartados
Introducción	4.1.-4.5.
Descripción sucinta	4.2.-4.4.
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.5.
Regularidad de las operaciones	4.6.-4.21.
Los costes de personal siguen constituyendo la principal fuente de error, en particular en el gasto de investigación	4.11.-4.15.
Las entidades privadas, en particular las pymes, presentan mayor riesgo de error	4.16.
Inadmisibilidad de todos los costes declarados por el beneficiario en el período auditado	4.17.-4.19.
Errores frecuentes en otros costes directos	4.20.
Elevada frecuencia de errores en los tipos de cambio	4.21.
Examen de la información sobre la regularidad facilitada por los auditados	4.22.-4.30.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	4.31.-4.35.
Conclusión y recomendaciones	4.36.-4.40.
Conclusión	4.36.-4.38.
Recomendaciones	4.39.-4.40.
Anexos	
Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	
Anexo 4.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	

Introducción

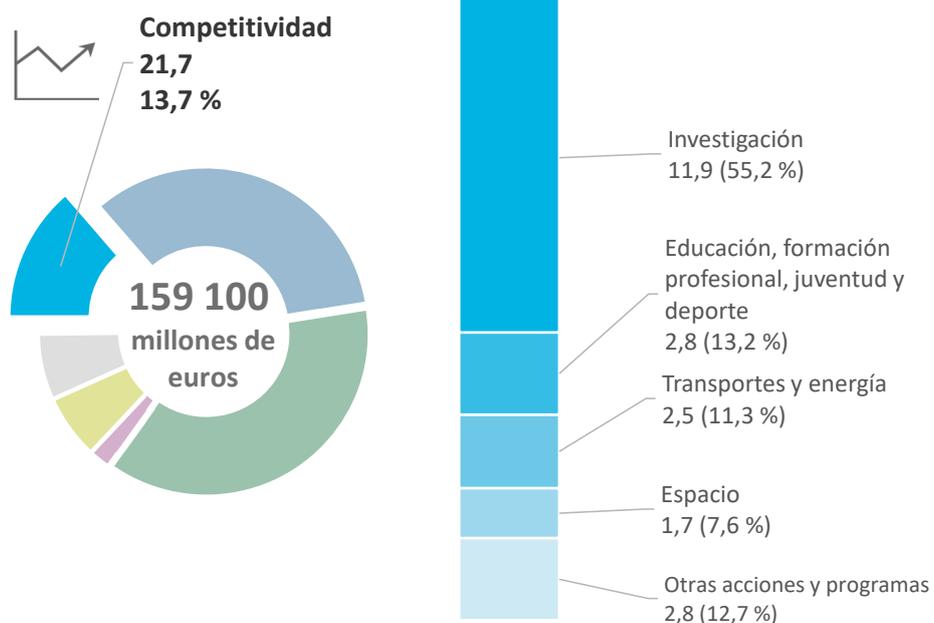
4.1. En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la subrúbrica 1a del MFP «Competitividad para el crecimiento y el empleo» (MFP1a). En el **recuadro 4.1** figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta subrúbrica en 2019.

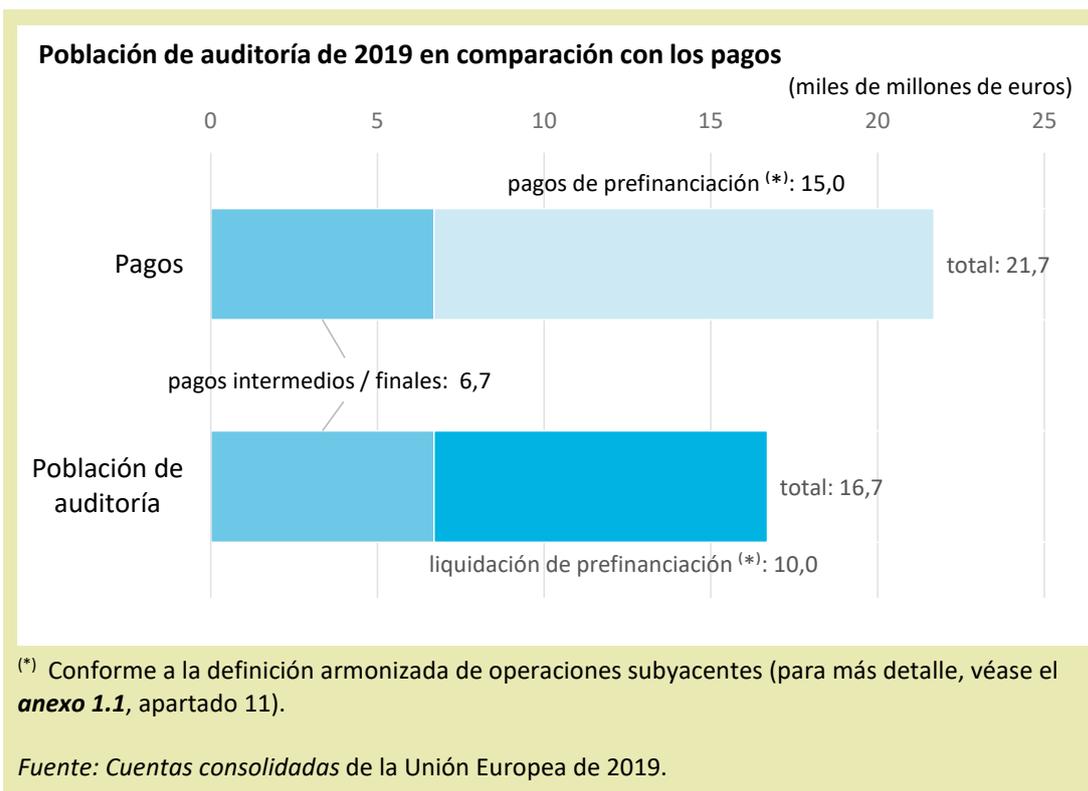
Recuadro 4.1

Subrúbrica 1a del MFP «Competitividad para el crecimiento y el empleo» – Desglose de 2019

Pagos de 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose

(miles de millones de euros)





Descripción sucinta

4.2. Los programas financiados en el marco de «Competitividad para el crecimiento y el empleo» son diversos y tienen la finalidad de promover una sociedad integradora, estimular el crecimiento, impulsar la investigación, el desarrollo y la innovación, y crear puestos de trabajo en la UE.

4.3. Los programas principales son Horizonte 2020¹ para investigación e innovación (y su predecesor el Séptimo Programa Marco², 7PM) y Erasmus+ para educación, formación, juventud y deporte. La subrúbrica también abarca grandes proyectos de infraestructuras, como los programas espaciales Galileo (sistema global de navegación por satélite de la UE) y EGNOS (Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario), así como la contribución de la UE al Reactor Termonuclear Experimental Internacional (ITER) y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE). La subrúbrica MFP1a también comprende cualquier convocatoria sobre el fondo de garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE).

¹ Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (Horizonte 2020).

² Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013).

4.4. La Comisión gestiona directamente, también a través de Agencias Ejecutivas, la mayor parte del gasto de estos programas, que se ejecuta en forma de subvenciones en favor de los beneficiarios del sector público o privado que participan en proyectos. La Comisión abona anticipos a los beneficiarios previa firma de un convenio de subvención o de una decisión de financiación, y reembolsa los costes financiados por la UE que estos declaran una vez deducidos los anticipos abonados. En cuanto al programa Erasmus +, los gastos son gestionados en su mayor parte por organismos nacionales en nombre de la Comisión (alrededor del 80 % de las subvenciones).

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.5. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, examinamos los siguientes elementos de esta subrúbrica del MFP con respecto a 2019:

- a) una muestra de 130 operaciones, conforme al apartado 9 del **anexo 1.1**. La muestra se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta subrúbrica del MFP³. La muestra consistía en 80 operaciones en el ámbito de investigación e innovación (70 de Horizonte 2020 y 10 del 7PM), además de otras 50 de otros programas y actividades, principalmente de Erasmus+, el Mecanismo «Conectar Europa» y programas espaciales. Los beneficiarios auditados estaban ubicados en 19 Estados miembros y en 4 terceros países. Nuestro objetivo era proporcionar una evaluación específica para esta subrúbrica del MFP y contribuir a la declaración de fiabilidad global como se describe en el **anexo 1.1**.
- b) sistemas seleccionados en relación con la fiabilidad del trabajo de auditoría *ex post* de la Comisión sobre la regularidad de las operaciones en el marco de Horizonte 2020. Realizamos este trabajo teniendo en cuenta nuestra estrategia de aplicar un enfoque de certificación en el futuro. Para ello, seleccionamos 6 auditorías llevadas a cabo por el Servicio Común de Auditoría de la Comisión, y 14 auditorías contratadas por la Comisión a dos auditores externos privados. Aunque no incluimos los resultados de este trabajo en nuestra verificación de operaciones del gasto de 2019, utilizamos este ejercicio para establecer la fiabilidad de los resultados de estas auditorías.

³ La muestra se dividió en dos estratos principales con arreglo a nuestra evaluación del riesgo para la legalidad y regularidad. El primer estrato comprendía ámbitos de alto riesgo (en particular, el 7PM y Horizonte 2020) en los que se intensificó la cobertura de auditoría.

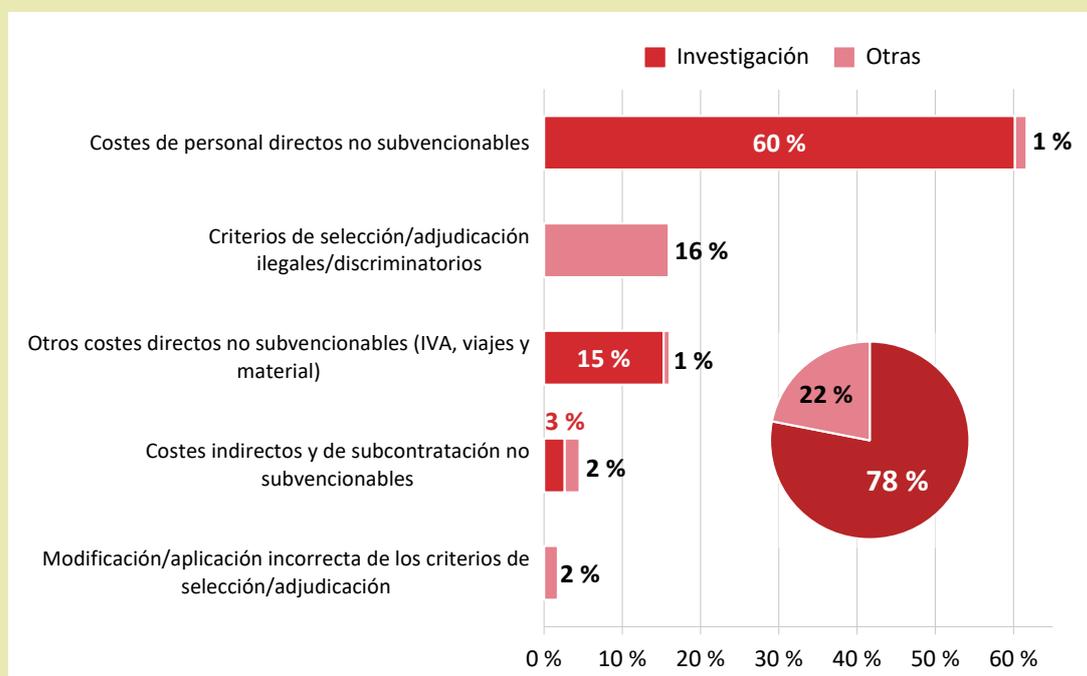
- c) la información sobre regularidad contenida en los informes anuales de actividades de la DG Investigación e Innovación, la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

Regularidad de las operaciones

4.6. En el *anexo 4.1* se ofrece una síntesis de los resultados de la verificación de las operaciones. 51 (el 39 %) de las 130 operaciones examinadas contenían errores. Sobre la base de los 28 errores cuantificados, estimamos el nivel de error en el 4,0 %⁴. En el *recuadro 4.2* se presenta un desglose del nivel de error estimado para 2019 en el que se distingue entre investigación y otras operaciones.

Recuadro 4.2

Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4.7. El gasto del 7PM y de Horizonte 2020 sigue siendo de alto riesgo y constituye la principal fuente de error detectada. Detectamos errores cuantificables relacionados con costes no subvencionables en 24 de las 80 operaciones de investigación e innovación de la muestra (3 de 10 en el marco del 7PM y 21 de 70 en el marco del programa Horizonte 2020). Esto representa el 78 % del nivel de error estimado en esta subrúbrica en 2019.

⁴ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 1,5 % y el 6,4 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

4.8. Hemos informado previamente acerca de las mejoras en el diseño del programa y en la estrategia de control de la Comisión con respecto a Horizonte 2020⁵. La simplificación ha facilitado las cosas a los beneficiarios y ha contribuido a reducir el riesgo de error, por ejemplo, al fijar un porcentaje general a tanto alzado para los gastos indirectos. Sin embargo, nuestros resultados muestran que el gasto en investigación sigue estando afectado por errores materiales. La propia Comisión estima que el porcentaje de error de Horizonte 2020 se mantiene por encima del umbral de materialidad del 2 % (véase el apartado 4.32).

4.9. En el caso de otros programas y actividades, detectamos errores cuantificables en 4 de las 50 operaciones de la muestra. Los errores afectaban a proyectos de los programas Erasmus+ y del Mecanismo «Conectar Europa», y consistían en:

- a) beneficiarios que utilizaban un porcentaje de costes unitarios incorrecto y declaraban gastos no subvencionables (Erasmus+);
- b) dos casos de irregularidades en procedimientos de contratación pública (MCE);
- c) subcontratación no subvencionable (MCE).

4.10. El rendimiento de los procedimientos de control de la Comisión es desigual. Había aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 8 operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para nuestros cálculos, ya que reducían nuestro nivel de error estimado de este capítulo en 0,65 puntos porcentuales. En 8 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, los procedimientos de control establecidos por la Comisión⁶ no evitaron (ni detectaron y corrigieron) el error antes de aceptar el gasto. Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por la Comisión, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,1 puntos porcentuales más bajo⁷.

⁵ Por ejemplo, en el apartado 5.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018 y en el informe especial 28/2018: «La mayoría de las medidas de simplificación introducidas en Horizonte 2020 han facilitado las cosas a los beneficiarios, pero todavía es posible mejorar».

⁶ Certificados de los estados financieros o auditorías *ex post*. Seguimos hallando insuficiencias en ambos procedimientos de control. 5 de estos 8 casos consistían en errores no detectados en los costes de personal de Horizonte 2020.

⁷ En 4 de estos casos, la Comisión no era consciente del error, puesto que los auditores independientes no los detectaron.

Los costes de personal siguen constituyendo la principal fuente de error, en particular en el gasto de investigación

4.11. Las normas para declarar costes de personal en el marco de Horizonte 2020 son complejas, a pesar de los esfuerzos por simplificarlas, y su cálculo sigue siendo una fuente de error importante en las declaraciones de costes. Como señalamos en el Informe Anual relativo al ejercicio 2018⁸ y en el informe especial 28/2018, la metodología para calcular los costes de personal ha pasado a ser más compleja en el marco de Horizonte 2020 en algunos aspectos, lo que aumenta el riesgo de error. De las 24 operaciones afectadas por errores cuantificables en nuestra muestra de operaciones de investigación, 23 implicaban la aplicación incorrecta de la metodología para calcular los costes de personal. En la práctica totalidad de los 23 casos, la tarifa horaria (o mensual) se había calculado de manera incorrecta.

4.12. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2018⁹ señalamos que la norma que exige la utilización de la tarifa horaria anual del ejercicio más reciente cerrado para declarar los costes correspondientes al siguiente ejercicio (no cerrado) de referencia puede dar lugar a errores, y constatamos que esto volvía a ocurrir en 2019.

4.13. En el [recuadro 4.3](#) figura un ejemplo de estos dos tipos de errores en el mismo proyecto auditado.

⁸ Apartado 5.16.

⁹ Apartado 5.17.

Recuadro 4.3

Ejemplo de un error en el cálculo de la tarifa horaria y ejemplo de la no utilización del ejercicio más reciente cerrado

Error en el cálculo de la tarifa horaria

En un proyecto de Horizonte 2020 en Alemania, para calcular la tarifa horaria, el beneficiario utilizó el salario anual bruto multiplicado por un porcentaje estadístico que abarcaba las contribuciones medias de la seguridad social. Este porcentaje medio es comunicado por la oficina nacional de estadística. Por tanto, la tarifa horaria no se basaba en los costes reales, lo cual constituye un requisito.

No utilización del ejercicio más reciente cerrado

En el mismo proyecto, el beneficiario utilizó una tarifa horaria que no se basaba en el ejercicio más reciente cerrado (2018), sino en 2019, para calcular los costes de personal de un miembro de la plantilla.

Sumado a otros errores en los costes de personal, el error bruto ascendía en este caso a 13 400 euros.

4.14. Otro error (aunque menos frecuente) era el incumplimiento de la norma relativa al «límite máximo doble», que establece que el cómputo total de horas trabajadas y declaradas con respecto a las subvenciones de la UE y Euratom por persona al año no debe superar el número de horas anuales productivas empleadas en el cálculo de la tarifa horaria. Además, el cómputo total de los costes declarados de personal (para su reembolso en concepto de costes reales) por persona y año no debe superar la partida total de costes de personal consignada en la contabilidad del beneficiario para dicha persona en el mismo ejercicio. En el [recuadro 4.4](#) se describe un ejemplo de esto.

Recuadro 4.4

Ejemplo de un incumplimiento de la norma relativa al límite máximo doble

En un proyecto de Horizonte 2020 en los Países Bajos el beneficiario declaró en concepto de costes de personal 1 742 horas trabajadas en el proyecto por un miembro de la plantilla. Esto excede el número normal de horas productivas anuales utilizado para calcular la tarifa horaria (1 650 horas) y, por tanto, no cumple con la norma de límite máximo doble, por lo que las 92 horas excedentarias son inadmisibles.

4.15. Seguimos hallando insuficiencias en el registro del tiempo. Aunque no cuantificamos el error en esos casos, la mala calidad de los sistemas aumenta el riesgo de que los registros subyacentes de horas trabajadas en los proyectos financiados no sean fiables.

Las entidades privadas, en particular las pymes, presentan mayor riesgo de error

4.16. Una de las estrategias para impulsar la investigación europea es aumentar la participación del sector privado, especialmente de las empresas emergentes y pymes. Más de la mitad de los errores cuantificables detectados (17 de 28) afectaban a la financiación a beneficiarios privados, aunque estas operaciones solo afectaban a 42 (el 32 %) de las 130 operaciones de la muestra. Las pymes constituían el 12 % de la muestra, pero representaban el 21 % de los errores cuantificables. Estos resultados indican que las pymes son más proclives a error que otros beneficiarios, y dicha tendencia también se confirmó en las auditorías de la Comisión y en nuestros informes anuales anteriores.

Inadmisibilidad de todos los costes declarados por el beneficiario en el período auditado

4.17. En este ejercicio detectamos errores en 4 proyectos de Horizonte 2020 en los que nos parece cuestionable la subvencionabilidad de todos los costes declarados por el beneficiario en relación con el proyecto auditado.

4.18. En dos casos, el beneficiario era una filial al 100 % de otra empresa que pagaba y contabilizaba los salarios, así como todos los demás costes. Todo el personal que participaba en el proyecto estaba contratado por la empresa matriz o por otra filial. El proyecto contravenía lo dispuesto en las normas de Horizonte 2020, que establecen que los costes deben ser asumidos por el beneficiario y registrados en su sistema contable, por lo que consideramos que todos los costes declarados por el beneficiario con respecto al período auditado eran inadmisibles. En ambos casos, los beneficiarios no conocían suficientemente las normas de Horizonte 2020.

4.19. En otro caso, se concedió una subvención a un instituto de investigación que no estaba facultado para conceder títulos de doctorado. Esta era una condición básica de subvencionabilidad explícitamente estipulada para los beneficiarios potenciales de esa convocatoria de propuestas concreta. En el cuarto caso se pagó una subvención correspondiente a un investigador que estaba empleado a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial solo está autorizado por motivos personales o familiares durante un tiempo limitado, y requiere la aprobación de la agencia de la UE responsable. En este caso no se cumplía ninguna de esas condiciones.

Errores frecuentes en otros costes directos

4.20. Como en ejercicios anteriores, detectamos errores en otros costes directos relacionados con el gasto de investigación. Estos errores consistían, en particular, en el reembolso de gastos de viaje no relacionados con el proyecto de la UE auditado o no realizados realmente.

Elevada frecuencia de errores en los tipos de cambio

4.21. 22 de los proyectos de investigación que auditamos se habían llevado a cabo en monedas distintas del euro. Constatamos que el tipo de cambio aplicado en diez de estos proyectos no era el establecido en las normas. La incidencia financiera de estos errores no es significativa en sí misma, pero su frecuencia demuestra un desconocimiento de las normas.

Examen de la información sobre la regularidad facilitada por los auditados

4.22. La Comisión utiliza los resultados de su trabajo de auditoría *ex post* como base para calcular el importe de riesgo en el momento del pago. El Servicio Común de Auditoría (CAS) de la DG Investigación e Innovación realiza alrededor del 20 % de las auditorías *ex post* de todo el sector relacionado con Horizonte 2020, y el 80 % restante lo realizan en su nombre empresas privadas de auditoría¹⁰ seleccionadas en el marco de un procedimiento de licitación. El CAS extrae su muestra representativa a partir de las declaraciones de gastos aprobadas para la auditoría *ex post* con una periodicidad aproximada de 18 meses.

4.23. Para el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, revisamos una muestra aleatoria de 20 expedientes de auditoría *ex post* de la muestra representativa de la Comisión de pagos de Horizonte 2020. Realizamos este trabajo como parte de nuestra Estrategia 2018-2020 para evaluar la viabilidad del enfoque basado en el encargo de atestiguamiento en la subrúbrica 1a del MFP. En nuestro análisis llegamos a la conclusión de que no podíamos basarnos en las conclusiones de auditoría en 10 de los 20 expedientes de auditoría¹¹.

4.24. En 2019 volvimos a examinar una muestra aleatoria de 20 expedientes de auditoría *ex post* cerrados entre el 1 de mayo de 2018 y el 1 de septiembre de 2019 que se referían a pagos de la Comisión realizados en el período comprendido entre enero de 2014 y febrero de 2018. Por tanto, el alcance de estas últimas auditorías *ex post* disponibles no contenía ningún pago de 2019.

4.25. En el marco de nuestra evaluación, examinamos los documentos de trabajo y la documentación justificativa en las instalaciones del Servicio Común de Auditoría y de las empresas de auditoría privadas. Sobre la base de este examen, identificamos 10 auditorías en las que tuvimos que aplicar procedimientos de auditoría adicionales, debido principalmente a la necesidad de obtener documentación justificativa adicional o a discrepancias en los documentos de trabajo, que nos impedían confirmar las conclusiones de auditoría. Llevamos a cabo estos procedimientos de auditoría adicionales bien mediante exámenes documentales (solicitando documentos

¹⁰ Utilizando la misma metodología de auditoría que el CAS.

¹¹ Apartado 5.33.

adicionales a los beneficiarios en 5 casos), bien a través de una visita de auditoría a las instalaciones del beneficiario (en 5 casos).

4.26. Detectamos insuficiencias en la documentación del trabajo de auditoría realizado, en la coherencia del muestreo y en la presentación de informes, así como en la calidad de los procedimientos de auditoría, en algunos de los expedientes examinados. Por ejemplo, encontramos importes inadmisibles no detectados por los auditores debido a una verificación insuficiente en su auditoría, principalmente con respecto a los costes de personal. También señalamos una interpretación errónea de la norma del límite máximo doble y errores en el cálculo subyacente de los costes de personal que no se habían detectado.

4.27. Aunque en algunos casos la incidencia financiera no era significativa, en 7 de los 20 expedientes de auditoría de la muestra no fue posible basarse en las conclusiones de auditoría. Por tanto, considerado conjuntamente con nuestro trabajo del ejercicio anterior (apartado **4.23**), en 17 de las 40 auditorías examinadas no fue posible basarnos en las conclusiones.

4.28. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018 señalamos un problema en relación con la metodología de la Comisión utilizada para calcular el porcentaje de error en el programa Horizonte 2020, lo que provocó su subestimación sistemática¹². Las auditorías *ex post* tratan de abarcar al máximo los costes aceptados, pero rara vez los cubren en su totalidad. El porcentaje de error se calculaba como proporción del total de costes aceptados, en lugar del importe efectivamente auditado, lo que significa que el denominador en el cálculo del error era más alto y de ese modo el porcentaje de error quedaba subestimado.

4.29. La Comisión adoptó una serie de medidas para resolver este problema y tras su análisis de las 40 auditorías *ex post* que examinamos como parte de nuestra evaluación, recalculó los porcentajes de error. En consecuencia, el porcentaje de error representativo notificado para Horizonte 2020 fue corregido con un aumento de 0,34 puntos porcentuales.

¹² Apartado 5.34.

4.30. Acogemos con satisfacción esta medida correctora y la intención de la Comisión de profundizar en esta cuestión. Sin embargo, esta corrección no tiene en cuenta los problemas descritos en los apartados **4.23**, **4.26** y **4.27**, y el porcentaje de error sigue estando subestimado. Además, no es posible determinar el nivel de importancia de su impacto, puesto que algunos errores no se pueden cuantificar plenamente.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

4.31. Los informes anuales de actividades examinados¹³ ofrecen una valoración adecuada de la gestión financiera de las direcciones generales respecto de la regularidad de las operaciones subyacentes.

4.32. El IAA de la DG Investigación e Innovación contiene una reserva sobre los pagos en concepto de reembolso de los costes declarados con arreglo al 7PM¹⁴, puesto que el porcentaje de error residual acumulado supera el 2 %¹⁵. La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes no incluyó esa reserva¹⁶ porque ya no realiza un volumen significativo de pagos del 7PM. En el caso de Horizonte 2020, basándose en sus propias auditorías, la Comisión publicó un porcentaje de error representativo esperado del 3,3 %¹⁷ y un porcentaje de error residual del 2,15 %. Estas auditorías solo abarcaron pagos realizados en el período 2014-2018.

4.33. En el Informe Anual relativo al ejercicio 2018 señalamos que el porcentaje de ejecución de la corrección de los errores sistémicos del 7PM solo ascendía al 57,6 %¹⁸. Al final de 2019, este porcentaje había aumentado hasta el 72 %, superando su propio objetivo del 70 %, lo que constituye un gran logro. En el IAA también se señala que los recursos necesarios para hacer frente a los 1 904 casos restantes no deberían subestimarse.

¹³ Véase el apartado 4.5, letra (c).

¹⁴ La reserva significa que la declaración de fiabilidad del director general contiene reservas porque la eficacia de los sistemas de control en el 7PM no alcanza el nivel previsto.

¹⁵ 3,52 %.

¹⁶ Basado en un umbral mínimo para las reservas.

¹⁷ Teniendo en cuenta los resultados de los proyectos de informes de auditoría.

¹⁸ Apartado 5.29.

4.34. Al final de 2019, la DG Investigación e Innovación tenía 13 recomendaciones del SAI pendientes y la ejecución de 3 de ellas había vencido. Se trata de una mejora con respecto al ejercicio anterior, en el que había 26 recomendaciones pendientes, 9 de ellas vencidas. 3 de las recomendaciones pendientes y una de las vencidas habían sido clasificadas como «muy importantes». La recomendación pendiente «muy importante», para la que se había fijado el 30 de junio de 2020 como nueva fecha objetivo de ejecución, se refería al seguimiento del cumplimiento, por los beneficiarios, de las obligaciones contractuales, y a la elaboración de informes sobre la difusión y explotación de los resultados de los proyectos.

4.35. También examinamos la información del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2019 con respecto a la estimación de riesgo en el momento del pago en los ámbitos políticos comprendidos en la subrúbrica 1a del MFP. La Comisión no calcula un porcentaje único para toda la subrúbrica, sino dos: uno para Investigación, Industria, Espacio, Energía y Transporte (2,0 %), y otro para Otras Políticas Internas (1,0 %). Sobre la base de las cifras de la Comisión, calculamos que el porcentaje para la subrúbrica 1a del MFP en conjunto sería del 1,7 %. Este porcentaje es inferior al umbral de materialidad y se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración del nivel de error estimado. Sin embargo, consideramos que, a pesar de las medidas ya aplicadas por la Comisión, este porcentaje sigue estando subestimado debido a los problemas señalados en los apartados [4.23](#), [4.26](#) y [4.27](#).

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

4.36. La evidencia de auditoría global obtenida y presentada en el presente capítulo indica que el nivel de error de los gastos en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» en su conjunto era material. En esta subrúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 4,0 % (véase el [anexo 4.1](#)), cercano a los porcentajes que hallamos en 2015, 2016 y 2017. Nuestros resultados indican que el nivel de error fue persistentemente elevado en el gasto en investigación e innovación, que constituyó la principal fuente de error, y mucho más bajo en el resto de la subrúbrica.

4.37. A pesar de las simplificaciones introducidas en Horizonte 2020, con arreglo a las normas para declarar gastos de personal, el porcentaje de error sigue siendo superior al umbral de materialidad.

4.38. El importe de riesgo estimado en el momento del pago presentado en el informe anual de gestión y rendimiento (1,7 %, recalculado por nosotros) se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración de nivel de error estimado y es inferior al umbral de materialidad.

Recomendaciones

4.39. En el [anexo 4.2](#) figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016. La Comisión había aplicado plenamente dos recomendaciones, mientras que una se había aplicado en su mayor parte.

4.40. Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2019, recomendamos a la Comisión:

Recomendación 4.1

Llevar a cabo controles más específicos de las declaraciones de costes de las pymes y reforzar su campaña de información sobre las normas de financiación de Horizonte 2020, dirigiéndola especialmente a estos importantes beneficiarios.

Plazo: Mediados de 2021

Recomendación 4.2

Realizar una campaña para recordar a todos los beneficiarios de Horizonte 2020 las normas para calcular y declarar los costes de personal, centrándose especialmente en los tipos de error descritos en los apartados [4.11](#) a [4.15](#) de este capítulo.

Plazo: 2021

Recomendación 4.3

Simplificar todavía más las normas sobre los costes de personal en el próximo programa marco de investigación (Horizonte Europa).

Plazo: Final de 2020

Recomendación 4.4

Con respecto a Horizonte 2020:

- aplicar las observaciones formuladas tras nuestra revisión de las auditorías *ex post* en relación con la documentación, la coherencia del muestreo y la calidad de los procedimientos de auditoría,
- en el tercer bloque de auditorías contratadas externamente, tomar las medidas apropiadas para garantizar que los auditores conocen en profundidad las normas de Horizonte 2020, y verificar la calidad de su trabajo.

Plazo: Mediados de 2021

Anexos

Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	130	130
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	4,0 %	2,0 %
Límite superior de error (LSE)	6,4 %	
Límite inferior de error (LIE)	1,5 %	

Anexo 4.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	El Tribunal recomienda a la Comisión: Recomendación 1: seguir racionalizando las normas y procedimientos de Horizonte 2020 con el fin de reducir la inseguridad jurídica, tomando más en consideración las opciones de costes simplificados en el Reglamento Financiero revisado como los costes unitarios, las cantidades a tanto alzado, la financiación a tipo fijo y los premios.	X					
	Recomendación 2: garantizar que sus servicios adoptan un enfoque coherente con respecto al cálculo de los porcentajes de error y de los importes globales en riesgo.	X					
	Recomendación 3: corregir inmediatamente las insuficiencias en las auditorías <i>ex post</i> identificadas por el SAI, mediante la reducción del tiempo necesario para cerrar estas y la mejora de los procesos internos de planificación, supervisión y notificación de las auditorías.		X				

Capítulo 5

Cohesión económica, social y territorial - Subrúbrica 1b del MFP

Índice

	Apartados
Introducción	5.1.-5.12.
Descripción sucinta	5.2.-5.5.
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto	5.2.
Ejecución y marco de control y fiabilidad	5.3.-5.5.
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.6.-5.12.
Regularidad de las operaciones	5.13.-5.62.
Resultados de nuestro examen de las operaciones y revisión o repetición del trabajo de auditoría	5.14.-5.35.
Proyectos no subvencionables	5.18.-5.20.
Infracciones de las normas del mercado interior	5.21.-5.27.
Gastos no subvencionables	5.28.-5.29.
Falta de documentos justificativos esenciales	5.30.
Incumplimiento de las normas que rigen el uso de instrumentos financieros	5.31.-5.35.
Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría	5.36.-5.47.
Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividades	5.48.-5.62.
Conclusión y recomendaciones	5.63.-5.69.
Conclusión	5.63.-5.67.
Recomendaciones	5.68.-5.69.
Anexos	
Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones	
Anexo 5.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros	
Anexo 5.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores en «Cohesión económica, social y territorial»	

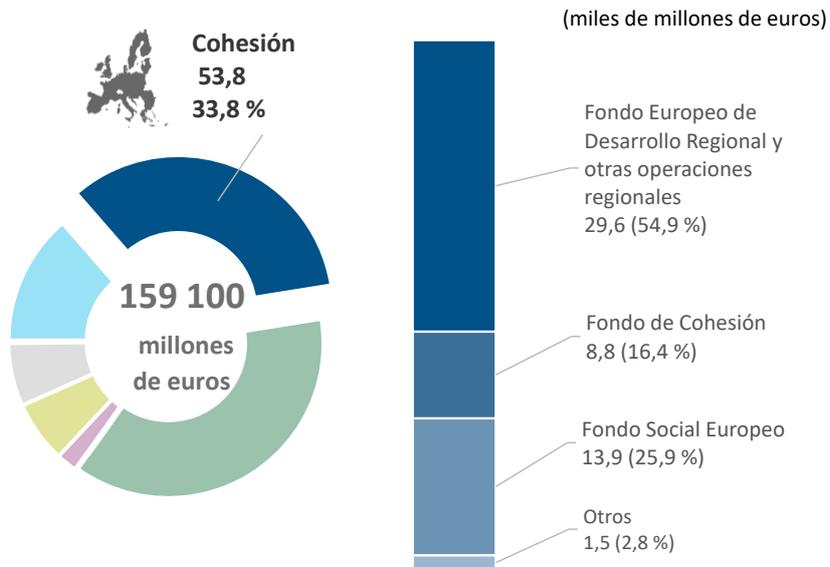
Introducción

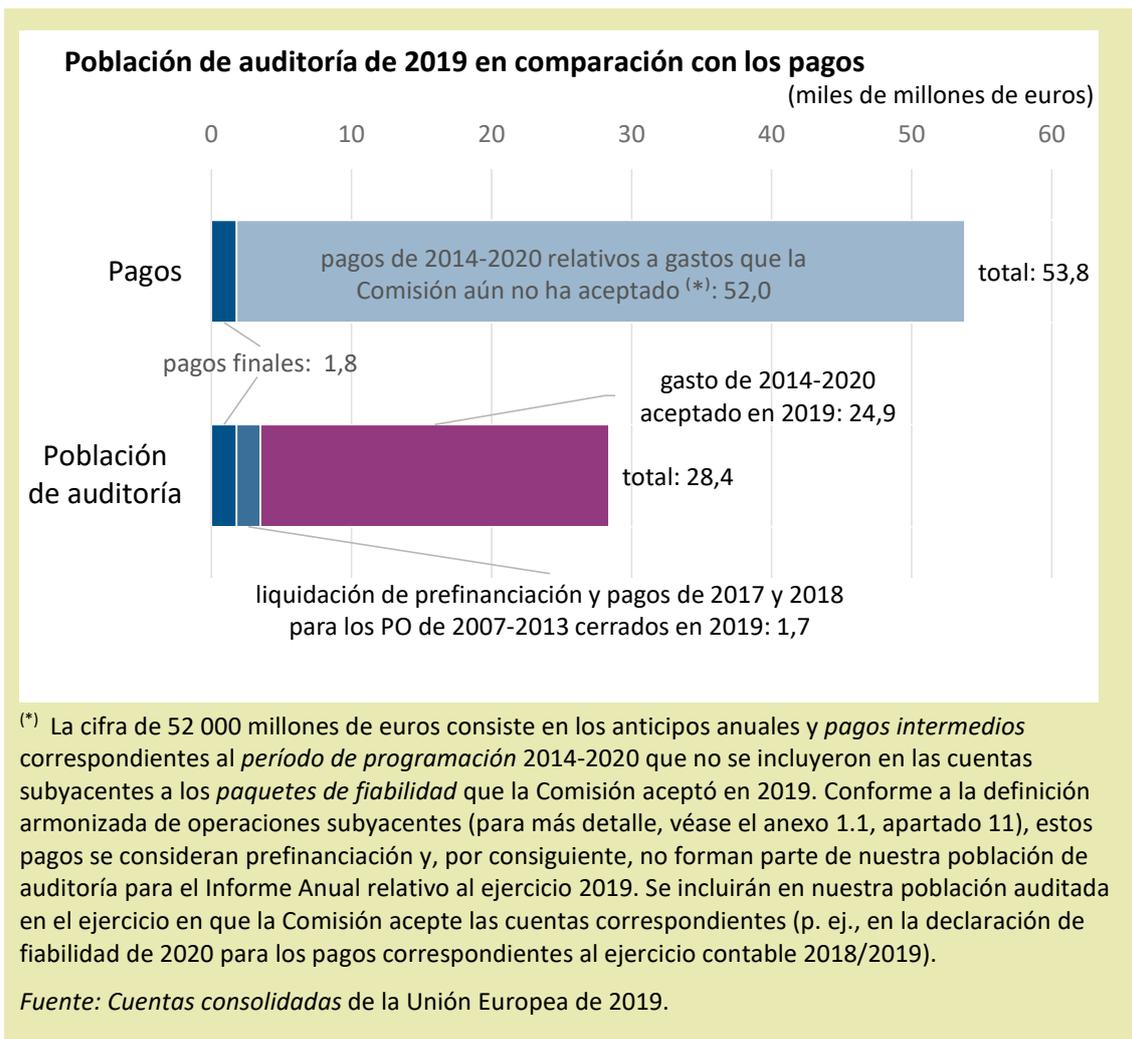
5.1. En el presente capítulo se exponen nuestras conclusiones sobre la subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial». En el *recuadro 5.1* figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta subrúbrica en 2019. Para consultar con mayor detalle la población auditada de 2019, véase el apartado *5.9*.

Recuadro 5.1

Subrúbrica 1b del MFP «Cohesión económica, social y territorial» – Desglose de 2019

Pagos correspondientes a 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose por fondo





Descripción sucinta

Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

5.2. El gasto con cargo a esta subrúbrica tiene como objetivo principal reducir las diferencias de desarrollo entre los distintos Estados miembros y regiones de la UE y en fortalecer la competitividad de todas las regiones¹. Estos objetivos se llevan a cabo:

- a) a través de los siguientes fondos o instrumentos de gestión compartida:
 - el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, destinado a corregir los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la

¹ Véanse los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 326 de 26.10.2012, p. 47).

construcción de infraestructuras y de inversiones productivas generadoras de empleo, sobre todo en beneficio de las empresas;

- el *Fondo de Cohesión (FC)*, que, en aras de la promoción del desarrollo sostenible, financia proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con una *RNB* per cápita inferior al 90 % de la media de la UE;
 - el *Fondo Social Europeo (FSE)*, que tiene como finalidad impulsar un elevado nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo, con medidas tales como las de la *Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ)*, destinadas a regiones con una elevada tasa de desempleo juvenil²;
 - otros mecanismos menores, como el *Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)*;
- b) a través de una contribución al *Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)*, que es administrado directamente por la Comisión y financia proyectos pertenecientes a las *redes transeuropeas*³.

Ejecución y marco de control y fiabilidad

5.3. En esta subrúbrica del MFP, los Estados miembros, por lo general, presentan *programas operativos (PO)* plurianuales al comienzo de cada período de programación para todo el período de vigencia de un MFP. Una vez que la Comisión concede su aprobación, la responsabilidad de la ejecución de un PO se comparte entre la Comisión [Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Política Regional y Urbana) y Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión)] y el Estado miembro. Los *beneficiarios* reciben el reembolso a través de las autoridades de los Estados miembros, y el presupuesto de la UE cofinancia los costes subvencionables de las operaciones aprobadas con arreglo a los

² El FEDER, FC y FSE son tres de los cinco *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* que, en conjunto, son objeto del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (el *Reglamento de disposiciones comunes*). Los otros dos fondos EIE están cubiertos en el capítulo 6 de este informe.

³ Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010 (DO L 348 de 20.12.2013, p. 129).

términos de los PO. Las autoridades de gestión realizan verificaciones para evitar que los gastos no subvencionables se certifiquen a la Comisión.

5.4. El marco de control y fiabilidad en vigor para el período de programación 2014-2020⁴ tiene la finalidad de garantizar que el *porcentaje de error residual*⁵ en las cuentas anuales de los PO se mantenga por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % establecido en el reglamento correspondiente⁶. Para garantizar que las cuentas que debe certificar la Comisión no contienen ningún nivel significativo de irregularidades tras las verificaciones de las autoridades de gestión, el marco de control y fiabilidad prevé los tres elementos siguientes:

- El trabajo realizado por las *autoridades de auditoría* sobre los gastos incluidos en las cuentas anuales, que se plasma en un informe de control anual que los Estados miembros envían a la Comisión como parte de los «paquetes de garantía»⁷. El informe contiene el porcentaje de error residual del PO (o grupo de PO) y una opinión de auditoría sobre la regularidad del gasto declarado y el buen funcionamiento de los sistemas de gestión y control.
- La aceptación anual de las cuentas. Para ello, la Comisión efectúa, sobre todo, controles administrativos de la exhaustividad y de la exactitud de las cuentas, de modo que pueda aceptarlas y liberar el importe del 10 % retenido previamente como garantía⁸.

⁴ En los informes anuales relativos a los ejercicios 2017 (apartados 6.5 a 6.15) y 2018 (ilustración 6.1) el Tribunal aportó todos los detalles del marco de control y fiabilidad para los fondos EIE, incluido un calendario.

⁵ En sus informes anuales de actividades, la Comisión utiliza la expresión «porcentaje de riesgo residual» para referirse al cierre del período de programación 2007-2013, y «porcentaje de error total residual» en el caso del período de programación 2014-2020. En el presente capítulo se aplica a ambos el término «porcentaje(s) de error residual».

⁶ Artículo 28, apartado 11, del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento de disposiciones comunes (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁷ El paquete de fiabilidad está compuesto por una declaración de gestión, un resumen anual, las cuentas anuales certificadas, un informe de control anual y una opinión de auditoría.

⁸ El artículo 130 del Reglamento de disposiciones comunes limita el reembolso de los pagos intermedios al 90 %. El 10 % restante se libera tras la aceptación de las cuentas.

- Exámenes documentales de la Comisión de cada paquete de fiabilidad y auditorías de *cumplimiento* seleccionadas en los Estados miembros. La Comisión lleva a cabo estos controles para validar y extraer conclusiones sobre los porcentajes de error residual comunicados por las autoridades de auditoría; los publica, junto con una media ponderada, para que sirvan como indicadores clave de rendimiento en sus *informes anuales de actividades* (IAA) del ejercicio siguiente.

5.5. El proceso que precede al *cierre* de los PO en el período de programación 2007-2013 es comparable en gran medida al descrito en el apartado **5.4**.

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.6. El objetivo del Tribunal era contribuir a la declaración de fiabilidad global, según se describe en el **anexo 1.1**. Al tener en cuenta las características del marco de control y fiabilidad aplicable a este ámbito de gasto, queríamos asimismo valorar el grado de fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría y de la Comisión con intención de incrementar eventualmente su utilización en el futuro y, en ese contexto, identificar los aspectos que es necesario mejorar.

5.7. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta subrúbrica del MFP:

- a) una muestra de 236 operaciones, concebida para que fuera estadísticamente representativa del conjunto de gastos con cargo a la subrúbrica 1b del MFP. La muestra constaba de 223 operaciones cuyos gastos se habían certificado en paquetes de fiabilidad y de cierre (incluidos 220 que habían sido previamente comprobados por una autoridad de auditoría⁹), así como 8 instrumentos financieros y 5 proyectos del MCE gestionados directamente por la Comisión;
- b) el trabajo realizado por las autoridades de auditoría para validar la información contenida en los 24 paquetes de fiabilidad o de cierre afectados por las 220 operaciones que habían comprobado previamente;
- c) el trabajo de la Comisión para revisar y validar los porcentajes de error residual notificados en los paquetes de fiabilidad para 2014-2020, y su trabajo de auditoría sobre los aspectos de regularidad de esos paquetes;

⁹ Véase el apartado **5.41**.

- d) la información sobre regularidad contenida en los informes anuales de actividades de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y su incorporación al *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

5.8. La población auditada del Tribunal (28 400 millones de euros) consistió en gastos del período 2014-2020 que se incluyeron en paquetes de fiabilidad aceptados para el ejercicio contable 2017/2018, gastos del período 2007-2013 en los paquetes de cierre de los PO que la Comisión cerró en 2019, y asignaciones del Fondo de Cohesión al MCE.

5.9. En 2019, la Comisión aceptó cuentas con gastos de 351 de los 420 PO aprobados (unos 24 300 millones de euros). Dichas cuentas procedían de paquetes de fiabilidad presentados por los 28 Estados miembros respecto del período de programación 2014-2020. Los Estados miembros comunicaron los desembolsos realizados en el ejercicio contable 2017/2018 por medio de instrumentos financieros a los destinatarios finales en relación con 60 de dichos PO (600 millones de euros). Además, la Comisión cerró o cerró parcialmente¹⁰ 54 PO (liquidando 2 200 millones de euros) del período de programación 2007-2013. La contribución al MCE ascendió a unos mil millones de euros.

5.10. Tomamos nuestra muestra de 223 operaciones con gastos certificados en paquetes de fiabilidad y de cierre en dos etapas. En primer lugar, seleccionamos 24 paquetes (20 del período de programación 2014-2020 y 4 del período 2007-2013) que cubrían 40 de los 394 PO en los que había una liquidación de la Comisión con cargo al presupuesto de la UE en 2019. A continuación, de esos 24 paquetes seleccionamos operaciones que las autoridades de auditoría habían comprobado previamente.

5.11. Parte de nuestra muestra consistía en ocho instrumentos financieros del período 2014-2020. Para ello, seleccionamos instrumentos a partir de los cuales se habían realizado pagos a los destinatarios finales en el ejercicio contable 2017/2018. En los casos en que la autoridad de auditoría no verificó las cantidades desembolsadas a los destinatarios finales, seleccionamos directamente esos desembolsos.

5.12. En el [anexo 5.2](#) figura un desglose de la muestra de operaciones y el número de errores cuantificables constatados por Estado miembro.

¹⁰ Si las cuestiones que implican un impacto significativo permanecen abiertas, la Comisión liquida únicamente el importe no impugnado. Una vez resueltas todas las cuestiones pendientes, se liquida el saldo y se cierra el PO.

Regularidad de las operaciones

5.13. Esta parte del capítulo consta de tres subsecciones. La primera se refiere a nuestra verificación de la muestra de 236 operaciones de este ejercicio con el fin de obtener información sobre las principales fuentes de error. La segunda recoge nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría, y la tercera se ocupa del trabajo de la Comisión. Sobre la base de los resultados de todas las subsecciones, extraemos conclusiones sobre la información relativa a la regularidad que figura en los informes anuales de actividad de las dos direcciones generales responsables y en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

Resultados de nuestro examen de las operaciones y revisión o repetición del trabajo de auditoría

5.14. En el [anexo 5.1](#) se ofrece una visión general de los resultados de nuestra verificación las operaciones. En las 236 operaciones examinadas, identificamos y cuantificamos 29 errores que no habían sido detectados por las autoridades de auditoría. Teniendo en cuenta los 64 errores hallados previamente por las autoridades de auditoría y las correcciones realizadas por las *autoridades responsables de los programas* (por un valor total de 334 millones de euros que abarcan ambos *períodos de programación*), estimamos que el nivel de error es del 4,4 %¹¹.

5.15. Las autoridades de auditoría comunicaron 64 errores cuantificables en los paquetes de fiabilidad o de cierre para las 236 operaciones incluidas en nuestra muestra. Estos errores se referían a gastos no subvencionables (39), *contratación pública* (24) y falta de documentos justificativos (1)¹². Los Estados miembros habían aplicado correcciones financieras a estos errores, extrapolándolos según fuera necesario, con el fin de reducir los porcentajes de error residual hasta el umbral de materialidad del 2 % o por debajo de él.

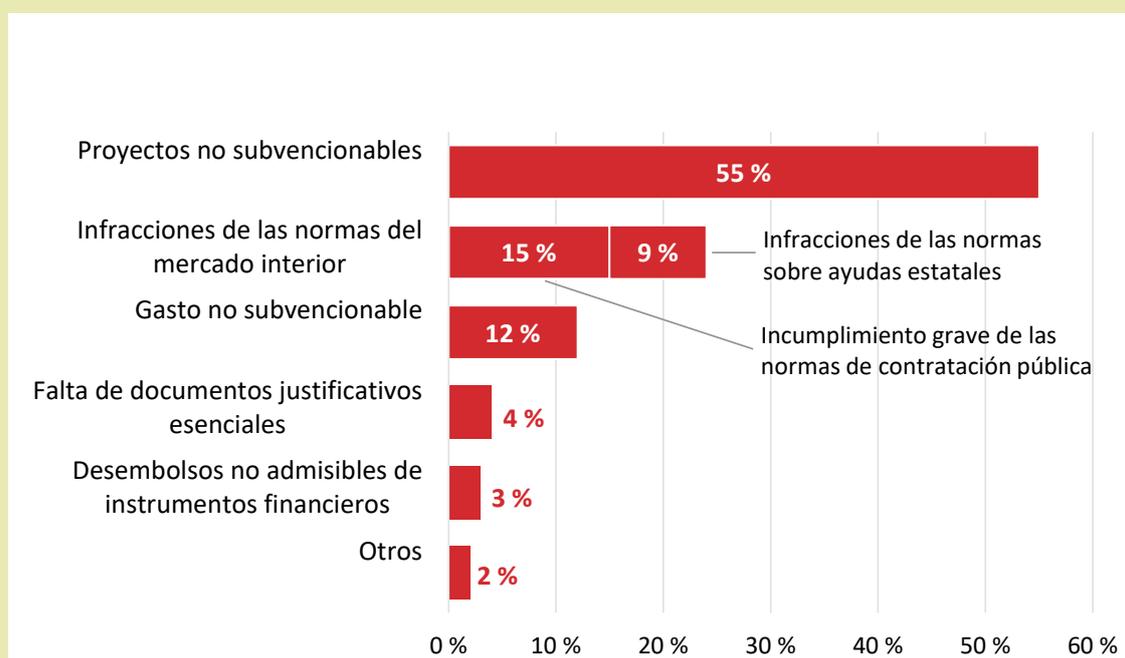
¹¹ Calculamos nuestra estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 2,1 % y el 6,7 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

¹² Una sola operación puede presentar varios tipos de error.

5.16. En el [recuadro 5.2](#) se recogen los errores que detectamos desglosados por categoría (antes de tener en cuenta las correcciones financieras). Los proyectos no subvencionables y las infracciones de las normas del mercado interior (en particular el incumplimiento de las normas de contratación pública) fueron los que más contribuyeron a nuestro nivel de error estimado. En los apartados [5.18](#) a [5.35](#) se facilita más información sobre estos errores.

Recuadro 5.2

Desglose de los errores hallados por el Tribunal



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5.17. El número y el impacto de los errores detectados demuestran que existe un alto riesgo inherente de error en este ámbito y que los controles de las autoridades de gestión siguen siendo a menudo ineficaces para prevenir o detectar irregularidades en los gastos declarados por los beneficiarios.

Proyectos no subvencionables

5.18. Identificamos cinco proyectos del FEDER, del período de programación 2014-2020, en los que se concedieron ayudas a beneficiarios u operaciones que no cumplían las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el reglamento y los PO aplicables. Estos casos representan el 17 % del total de los *errores cuantificables* hallados, o aproximadamente 2,2 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

5.19. De conformidad con el artículo 65, apartado 6, del Reglamento de disposiciones comunes, las autoridades de gestión no pueden proporcionar financiación de la UE para operaciones que se hayan concluido materialmente o ejecutado íntegramente en la fecha de la solicitud de financiación¹³. Esta norma existe porque durante el período de programación 2007-2013 hubo una tendencia de presentar proyectos con carácter retroactivo, lo que no constituye el mejor uso de los fondos de la UE. Consideramos que tres de los cinco proyectos no subvencionables no cumplían esta norma.

5.20. Las operaciones examinadas se financiaron originalmente con recursos nacionales y habían concluido materialmente antes de su aprobación para recibir financiación de la UE. Las autoridades del programa interpretaron la norma en el sentido de que una operación no concluye materialmente hasta que no se ha cerrado financiera o administrativamente. Sin embargo, la conclusión material se refiere a la finalización de las obras o actividades necesarias para el *resultado* del proyecto, lo que generalmente tiene lugar antes del pago final y del cierre administrativo. En el **recuadro 5.3** se ofrece un ejemplo de un proyecto no subvencionable.

Recuadro 5.3

Ejemplo de proyecto no subvencionable

En Portugal, una autoridad local solicitó la cofinanciación por la UE de los costes de la construcción de un camino peatonal urbano. Había adjudicado el contrato en 2015 y establecido el plazo de cuatro meses para su finalización, pero solicitó la *subvención* en 2017, declarando que la mayoría de las obras se habían finalizado. Sin embargo, según la información proporcionada, llegamos a la conclusión de que, entre otras irregularidades, el proyecto ya había concluido materialmente en el momento de la solicitud.

Hallamos otros dos casos de incumplimiento del artículo 65, apartado 6, del Reglamento de disposiciones comunes en Italia.

¹³ El RDC no explica lo que significa «concluido materialmente o ejecutado íntegramente». La Comisión facilitó a los Estados miembros una aclaración en la que indicaba que «concluido materialmente» se refiere a los proyectos que tienen un objeto material. «Ejecutado íntegramente» se emplea como alternativa a «concluido materialmente» y se refiere a las operaciones que no tienen un objeto material, o no exclusivamente, sino que contienen asimismo otros elementos o partes que también deben llevarse a cabo para que la operación se considere ejecutada.

Infracciones de las normas del mercado interior

5.21. Este año detectamos 23 infracciones de las normas del mercado interior y cuantificamos 3 de ellas. La mayoría de las infracciones se refieren a la contratación pública.

A pesar de las numerosas correcciones introducidas, la contratación pública sigue siendo una fuente considerable de errores

5.22. Los procedimientos de contratación pública constituyen un instrumento clave para gastar el dinero público de manera económica y eficiente, y crear el mercado interno. Examinamos 165 procedimientos cuyo objeto eran obras, servicios y suministros. La gran mayoría de estos procedimientos corresponden a proyectos cofinanciados a través de PO del FEDER y del FC.

5.23. Las autoridades de auditoría habían detectado 24 casos de incumplimiento de las normas de contratación pública en las operaciones examinadas por el Tribunal, y habían impuesto correcciones a tanto alzado que oscilaban entre el 5 % y el 100 %, según lo previsto en las Decisiones pertinentes de la Comisión¹⁴.

5.24. En 19 procedimientos de contratación pública constatamos casos de incumplimiento de las normas nacionales o de la UE en materia de contratación pública que las autoridades de auditoría no habían detectado (véase el [recuadro 5.4](#)). La mayoría de los errores detectados se referían a contratos cuyo valor era superior a los umbrales establecidos en la Directiva sobre contratación pública de la UE¹⁵, lo que suele significar seguir procedimientos más amplios. Dos eran infracciones graves que dieron lugar a un resultado diferente para el licitador, y las notificamos como errores cuantificables. Estos casos representaban el 7 % del total de los errores cuantificables hallados o aproximadamente 0,6 puntos porcentuales del nivel de error estimado. Otros errores relacionados con la licitación consistían en incumplimientos de los

¹⁴ Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión, de 19.12.2013, 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; Decisión C(2019) 3452 final de la Comisión, de 14.5.2019, por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública.

¹⁵ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (DO L 94, de 28.3.2014).

requisitos de publicación y de transparencia, así como especificaciones técnicas discriminatorias. No cuantificamos estos últimos.

Recuadro 5.4

Aplicación incorrecta de los criterios de selección

Un beneficiario rumano organizó un procedimiento abierto de contratación pública internacional para un proyecto de rehabilitación de un vertedero. Un criterio de selección exigía que se demostrara la experiencia profesional con un volumen mínimo de proyectos similares. Nuestro análisis mostró que el volumen de experiencia de trabajo similar del adjudicatario era insuficiente. El órgano de contratación debería haber excluido la oferta adjudicataria y, por tanto, el gasto declarado para este contrato no es subvencionable.

También hallamos otro error en la contratación pública en Rumanía.

Uno de los proyectos no era subvencionable debido a las infracciones de la normativa sobre *ayudas estatales*

5.25. Las ayudas estatales, a menos que se sitúen por debajo del umbral *de minimis*, son en principio incompatibles con el mercado interior porque pueden afectar al comercio entre Estados miembros. No obstante, existen excepciones a esta regla, concretamente si el proyecto está amparado por el Reglamento general de exención por categorías (RGEC)¹⁶. Los Estados miembros deben notificar otros casos de ayudas estatales para que la Comisión pueda formarse una opinión sobre su compatibilidad.

5.26. Este año identificamos tres proyectos del FEDER y uno del FSE que incumplían la normativa de la UE sobre ayudas estatales y consideramos que uno de los proyectos del FEDER no debería haber obtenido ninguna financiación pública de la UE o de los Estados miembros. No cuantificamos los otros tres errores. En ellos, aunque el Estado miembro no había evaluado (correctamente) la existencia de ayuda estatal, no se producía un *impacto* sobre el nivel de financiación pública.

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, pp. 1 a 78).

5.27. En una *operación* en Portugal observamos la misma insuficiencia sistémica de ayuda estatal (sin efecto de incentivo) ya identificada y notificada el año pasado. En 2019, la Comisión pidió a las autoridades portuguesas que identificaran todas las operaciones afectadas para los ejercicios contables 2017/2018 y 2018/2019, y que hicieran las correcciones necesarias para excluir de las cuentas los gastos irregulares. Las autoridades portuguesas corrigieron 48 millones de euros del ejercicio contable 2018/2019 y 65 millones de euros del ejercicio 2017/2018 (al que pertenece la operación examinada).

Gastos no subvencionables

5.28. Cuando las autoridades de los Estados miembros declaran los gastos a la Comisión, certifican que estos se realizaron en cumplimiento de las normas nacionales y de la UE aplicables. Constatamos gastos no subvencionables en 15 de las operaciones examinadas, y estos casos representaron el 52 % del número de errores cuantificables hallados, y aproximadamente 0,6 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

5.29. Las causas principales de los gastos no subvencionables eran participantes en los proyectos o partidas de costes que no cumplían las normas de subvencionabilidad. En el [recuadro 5.5](#) se proporciona un ejemplo. También detectamos algunos casos de errores relacionados con opciones de costes simplificados.

Recuadro 5.5

Ejemplo de participantes que no cumplen las normas de subvencionabilidad

Una operación de la IEJ en España subvencionó contratos de trabajo para labores de investigación en una universidad. La universidad publicó una convocatoria de solicitudes para los puestos de investigación. Los candidatos, para poder ser contratados, tenían que cumplir los requisitos de la IEJ (no estar trabajando, estudiando o formándose en aquel momento) y estar registrados en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Identificamos varios participantes (ocho de los treinta participantes controlados) que, en el momento de la solicitud, estaban trabajando para otra universidad o realizando estudios de postgrado en la universidad contratante, por lo que no podían recibir la ayuda de la IEJ.

Asimismo, hallamos errores relacionados con participantes no admisibles en una operación en Grecia y en otra en Polonia.

Falta de documentos justificativos esenciales

5.30. Los beneficiarios y las autoridades de los programas de los Estados miembros deben mantener sistemas y procedimientos que garanticen un rastreo de auditoría adecuado, entre ellos, la necesidad de mantener registros documentales. El error más común que afecta al gasto del FSE y comunicado por las autoridades de auditoría es la falta de documentos de apoyo esenciales. Constatamos que faltaba documentación o información de apoyo en cinco operaciones examinadas (tres del FEDER y dos del FSE). En cuatro casos en los que las autoridades de los programas de los Estados miembros o los beneficiarios no pudieron proporcionar documentos que demostraran el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad nos vimos obligados a cuantificar esos errores. El resultado representó aproximadamente el 14 % de las operaciones cuantificadas, y 0,2 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

Incumplimiento de las normas que rigen el uso de instrumentos financieros

5.31. Hasta el final del ejercicio contable 2017/2018, los Estados miembros notificaron 4 100 millones de euros de aportaciones de la UE a *instrumentos financieros*, de los cuales declararon alrededor de 1 000 millones de euros entre el 1 de julio de 2017 y el 30 de junio de 2018. A 30 de junio de 2018, los desembolsos a los beneficiarios finales o en beneficio de los mismos durante el período de programación 2014-2020 ascendían a un total de 1 200 millones de euros, incluidos 600 millones de euros desembolsados en el ejercicio contable 2017/2018.

5.32. Nuestra auditoría abarcó ocho instrumentos financieros del período de programación 2014-2020. Examinamos 69 préstamos, 8 *inversiones de capital* y 2 partidas de gastos relacionados con los honorarios de gestión cobrados por los intermediarios financieros.

5.33. Nuestro examen abarcó dos programas de la *Iniciativa Pyme* en España y Rumanía. Constatamos desembolsos no admisibles a beneficiarios finales en cuatro de las diez inversiones examinadas en el programa español. En particular, los intermediarios financieros habían aprobado préstamos para tres inversiones sin confirmar la condición de pyme de los beneficiarios. La actividad utilizada para justificar el préstamo para otra inversión se había realizado y pagado en su totalidad antes de que se firmara el préstamo.

5.34. También examinamos la Iniciativa Pyme en España para nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2017, en el que notificamos asimismo un alto nivel de gastos no subvencionables y llegamos a la conclusión de que existía un grave riesgo de irregularidades¹⁷. Por esa razón, este año también hemos examinado 13 préstamos del programa español que tenían un valor principal de al menos dos millones de euros. Constatamos que nueve de estos préstamos no deberían haber sido garantizados a través del instrumento, ya que no había pruebas suficientes de la condición de pyme. La situación era diferente en el programa de la Iniciativa Pyme en Rumanía, donde el valor principal de los préstamos era por lo general reducido y no identificamos ninguna inversión no subvencionable.

5.35. En nuestro informe relativo al ejercicio 2017, señalábamos la necesidad de introducir mejoras significativas en las disposiciones de auditoría de los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI. El *Fondo Europeo de Inversiones* (FEI) ha adoptado medidas para abordar esta cuestión mediante la introducción de mejoras en sus sistemas de seguimiento y control. El FEI excluyó del programa español más de 4 000 inversiones no subvencionables (aproximadamente el 7 % del volumen total de la cartera). A partir del ejercicio contable 2018/2019, el FEI también ha ampliado voluntariamente el uso de los informes de «fiabilidad razonable»¹⁸. Sin embargo, todavía es demasiado pronto para evaluar el impacto y la plena eficacia de esas medidas, ya que no se aplicaron al ejercicio contable 2017/2018 que fue objeto de nuestra auditoría.

Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría

5.36. El trabajo de las autoridades de auditoría es una parte esencial del marco de control y fiabilidad del gasto en cohesión. Nuestra revisión de su trabajo se inscribe en un proceso que podría dar lugar a que utilizáramos más el modelo de aseguramiento de la Comisión en el futuro. Este año se evaluó el trabajo de 18 de las 116 autoridades de auditoría.

¹⁷ Véanse los apartados 6.36 a 6.39 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017 del Tribunal.

¹⁸ Con arreglo a la norma internacional sobre *Encargos de fiabilidad* (ISAE) 3000 de la IFAC, «Encargos de fiabilidad distintos de la auditoría o revisión de información financiera histórica» (Federación Internacional de Contables).

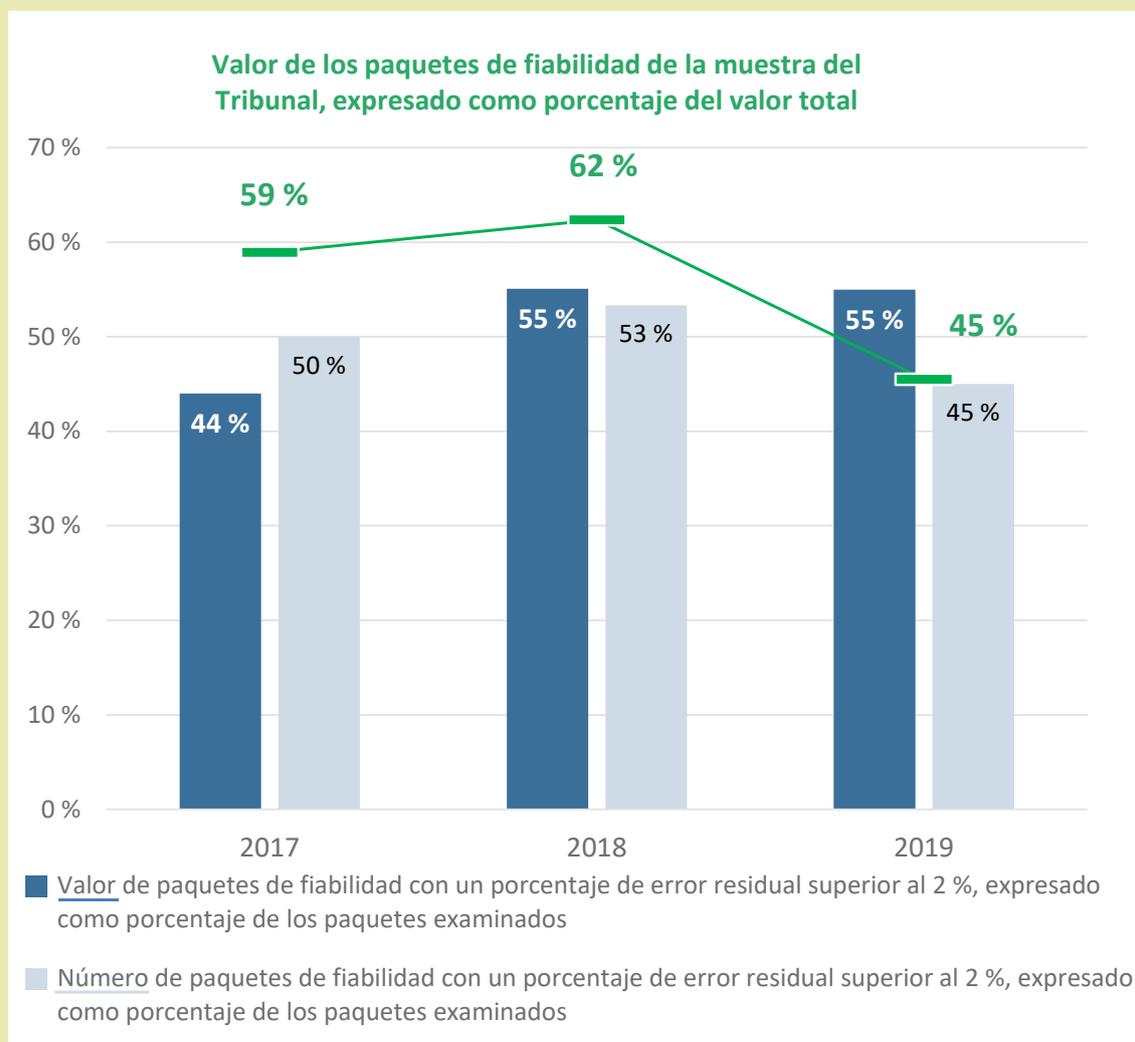
5.37. En todos los paquetes de fiabilidad y de cierre examinados, las autoridades de auditoría habían comunicado un porcentaje de *error* residual igual o inferior al 2 %. Los errores que las autoridades de auditoría no han detectado se añaden a estos porcentajes.

5.38. Los errores adicionales detectados en nuestra muestra de operaciones previamente comprobadas por las autoridades de auditoría, y los resultados del trabajo de auditoría y de la revisión de la Comisión indican que los porcentajes de error residual que las autoridades de auditoría notificaron no siempre son fiables. Nuestro trabajo le suministró suficientes pruebas para concluir que el porcentaje de error residual era superior al 2 % en 9 de los 20 paquetes de fiabilidad (45 %) examinados para el período 2014-2020. Estos 9 paquetes representaron el 55 % de los gastos en cuestión. En sus IAA, teniendo en cuenta su propio trabajo de auditoría y los resultados preliminares de nuestras auditorías, la Comisión ajustó el porcentaje de error residual de 8 de los 9 paquetes de fiabilidad de su muestra a más del 2 %.

5.39. En los tres años en los que hemos examinado los gastos de 2014-2020, el número de paquetes de fiabilidad de cuyos porcentajes residuales no fiables inferiores al 2 % han informado las autoridades de auditoría ha sido sistemáticamente de alrededor del 50 %, tanto en lo que respecta a los paquetes como a los gastos seleccionados para la auditoría (véase el [recuadro 5.6](#)).

Recuadro 5.6

Tendencia de tres años de los paquetes de fiabilidad en los que nuestros resultados de auditoría y los resultados de la Comisión dieron lugar al aumento de las tasas residuales por encima del 2 %



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

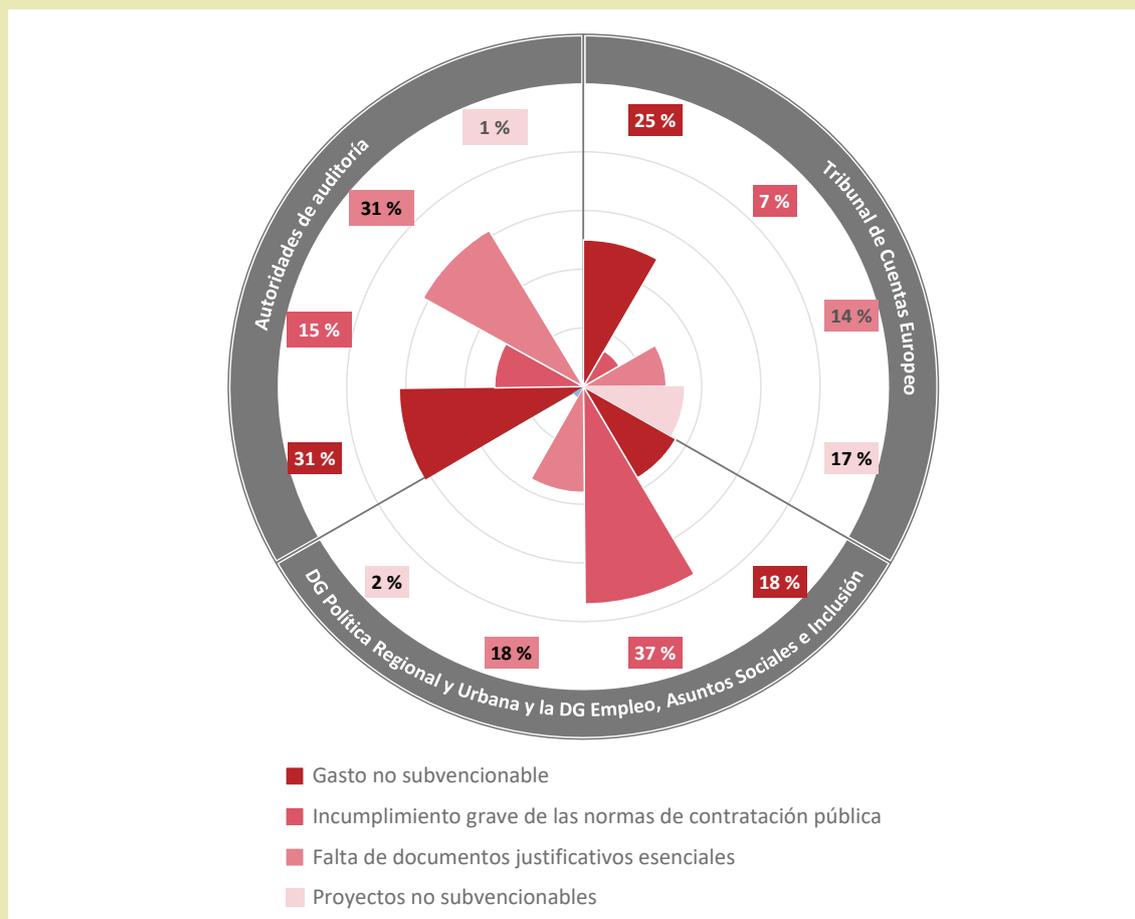
5.40. Desde el año pasado, las autoridades de auditoría han informado de errores utilizando una tipología común acordada con la Comisión¹⁹. En el [recuadro 5.7](#) se ofrece una comparación entre los tipos de error más frecuentes comunicados por las autoridades de auditoría y los errores adicionales detectados con mayor frecuencia por nosotros y por la Comisión. Los resultados muestran que los tipos más habituales de irregularidades siguen correspondiendo a gastos no subvencionables y a contratación pública. El error más común que afecta al gasto del FSE es la falta de documentos de

¹⁹ Véanse el IAA de 2019 de la DG Política Regional y Urbana, p. 27, y el IAA de 2019 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 41.

apoyo esenciales. A pesar de las numerosas irregularidades que las autoridades de auditoría ya han comunicado en relación con los proyectos que examinamos, muchos errores siguen sin ser detectados o sin ser corregidos por todas las instancias de control interno en una etapa anterior.

Recuadro 5.7

Tipos de error más frecuentes detectados por los auditores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las insuficiencias en los métodos de muestreo de algunas autoridades de auditoría afectaron a la representatividad

5.41. Debido al gran número de operaciones cofinanciadas por cada PO, las autoridades de auditoría tienen que utilizar el muestreo para obtener una opinión sobre la subvencionabilidad del gasto. Para lograr resultados fiables, las muestras deben ser representativas de la población auditada y, como norma general, deben basarse en un método estadísticamente válido²⁰.

²⁰ Artículo 127 del RDC.

5.42. Detectamos insuficiencias tales como la infrarrepresentación de ciertas operaciones, el uso incorrecto de los parámetros de muestreo y la falta de una pista de auditoría del muestreo, en 5 de los 24 paquetes (incluidos 4 de 2014-2020) que examinamos. En cierta medida, dos de estas insuficiencias afectaron a la representatividad de las muestras. Por consiguiente, tuvimos que extraer una muestra adicional de tres operaciones para asegurar la cobertura adecuada de la población auditada.

Persisten deficiencias en el modo en que las autoridades de auditoría realizan y documentan su trabajo

5.43. Las Normas Internacionales de Auditoría exigen que los auditores documenten sus controles e incluyan referencias claras a todos los documentos más pertinentes para el gasto auditado²¹. Esto les permite rendir cuentas de su trabajo y ayuda a los revisores internos o externos a extraer conclusiones sobre el alcance y la suficiencia de los controles. Unas preguntas o respuestas insuficientes o inadecuadas en las listas de verificación aumentan el riesgo de que no se detecte el gasto no subvencionable.

5.44. Pudimos extraer conclusiones en 120 de las operaciones de la muestra (el 55 %) basándonos en nuestra propia revisión del trabajo de las autoridades de auditoría. Asimismo, identificamos deficiencias en el alcance, la calidad y la documentación de dicho trabajo en 100 operaciones (45 %), debido a las cuales tuvimos que repetir los procedimientos de auditoría correspondientes. Las deficiencias afectaban a 17 de los 24 paquetes de fiabilidad o de cierre examinados y, en 25 de las operaciones (el 15 % del total), debido a las deficiencias, tuvimos que visitar a los beneficiarios sobre el terreno. En 23 de las 100 operaciones (en 11 paquetes de fiabilidad) que repetimos encontramos errores cuantificables que no habían sido detectados previamente por la autoridad de auditoría. Estas deficiencias muestran la importancia de documentar adecuadamente los expedientes de auditoría y de llevar a cabo revisiones de calidad.

²¹ Documentación de auditoría NIA 230.

5.45. Repetimos algunas operaciones más que el año anterior, en el que la proporción fue inferior a un tercio de todos los procedimientos de auditoría. No obstante, este año pudimos aclarar más cuestiones sin visitar las instalaciones del beneficiario. En este contexto, acogemos con satisfacción la iniciativa conjunta de la Comisión y las autoridades de auditoría para mejorar la documentación del trabajo de las autoridades de auditoría (véase el [recuadro 5.8](#)).

Recuadro 5.8

Esfuerzos coordinados para mejorar la documentación de auditoría

Teniendo en cuenta los resultados de nuestras auditorías de 2017 y 2018, que mostraban deficiencias en las listas de comprobación de las autoridades de auditoría y en la documentación de sus expedientes de auditoría, las autoridades de auditoría y la Comisión crearon un grupo de trabajo para elaborar una nota de buenas prácticas para los auditores. Su objetivo era establecer un entendimiento común sobre la forma en que los auditores debían documentar su trabajo de auditoría y qué documentos de apoyo debían conservar en los expedientes de auditoría, inclusive cuando no hubiera hallazgos. En diciembre de 2019, el grupo de trabajo publicó un documento de reflexión sobre la documentación de auditoría. No se trata de un manual exhaustivo y su uso no es obligatorio, pero representa un primer paso para mejorar la forma en que las autoridades de auditoría realizan y documentan su trabajo.

Un tratamiento incorrecto de las correcciones por parte de la autoridad de auditoría repercutió en dos porcentajes de error residual notificados

5.46. El cálculo correcto y la fiabilidad de los porcentajes de error residual dependen, entre otros factores, de la forma en que se manejan los errores detectados y las *correcciones financieras* correspondientes.

5.47. En 2 de los 20 paquetes de fiabilidad examinados, la autoridad de auditoría había calculado incorrectamente el porcentaje de error residual. Había deducido las correcciones individuales aplicadas por la autoridad de gestión pero no relacionadas con el trabajo de auditoría de la autoridad de auditoría. Debido a esta excesiva reducción de la cantidad en riesgo, la autoridad de auditoría informó incorrectamente de porcentajes de error residual inferiores al 2 %. La Comisión identificó uno de estos dos casos en su revisión de los paquetes de fiabilidad.

Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de actividades

5.48. Los IAA son el principal instrumento con que cuentan las direcciones generales de la Comisión para notificar si hay garantías razonables de que los procedimientos de control de los Estados miembros garantizan la legalidad y la regularidad del gasto.

Las auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo han señalado irregularidades no detectadas por las autoridades de auditoría

5.49. La fiabilidad de la información sobre la legalidad que figura en los IAA depende en gran medida de la calidad del trabajo de las autoridades de auditoría. La Comisión efectúa auditorías de cumplimiento en las que revisa y evalúa ese trabajo. El objetivo es obtener una garantía razonable de que ninguna insuficiencia grave en los sistemas de gestión y control pasa inadvertida, no se comunica y, por tanto, no se corrige una vez presentadas las cuentas a la Comisión.

5.50. La Comisión selecciona principalmente los PO de sus auditorías de cumplimiento a partir de una evaluación de riesgos anual. Se concede prioridad a los programas que tienen una puntuación de riesgo alto y, por ende, más posibilidades de que se produzcan errores significativos.

5.51. En 2019, la Comisión llevó a cabo 26 auditorías de cumplimiento (14 a través de la DG Política Regional y Urbana y 12 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) en 11 Estados miembros. En sus proyectos de informe sobre todas esas auditorías de cumplimiento, la Comisión llegó a la conclusión de que se habían subestimado los porcentajes de error residuales notificados en los informes anuales de control de las autoridades de auditoría correspondientes al ejercicio contable 2017/2018; por consiguiente, la Comisión aumentó esos porcentajes. En 15 casos, esto elevó el porcentaje residual por encima del umbral de materialidad del 2 %.

5.52. 13 de las auditorías de cumplimiento (5 de la DG Política Regional y Urbana y 8 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) fueron definitivas en mayo de 2020. Por tanto, en la mitad de estas auditorías, los porcentajes residuales todavía no eran definitivos.

5.53. Actualmente, analizamos en una auditoría en curso la pertinencia, fiabilidad y coherencia del nivel de error anual de los gastos de cohesión que la Comisión calcula como resultado de sus auditorías.

La Comisión utiliza porcentajes residuales confirmados para informar sobre la regularidad

5.54. La Comisión calcula un porcentaje de error medio ponderado basado en los porcentajes de error residual individuales comunicados, los resultados de su propio trabajo de regularidad y otra información disponible. Informa de ese porcentaje como un indicador clave de *resultados* sobre la regularidad. En los IAA de 2019, este indicador se basa en los porcentajes individuales comunicados para el ejercicio contable 2017/2018. La DG Política Regional y Urbana excluye el impacto de los anticipos pagados a instrumentos financieros.

5.55. Como prevé el *Reglamento Financiero*, los dos directores generales presentaron cada uno una *declaración de fiabilidad* para los gastos «pertinentes» efectuados durante 2019, que aún no habían pasado por el ciclo de control completo. En los dos últimos ejercicios, las direcciones generales estimaron el importe en riesgo para este gasto utilizando el porcentaje de error residual confirmado para el ejercicio contable anterior o el último porcentaje de error residual comunicado por las autoridades de auditoría para el ejercicio contable actual en caso de que este fuese mayor. En los IAA de 2019, ambos directores generales cambiaron su metodología y aplicaron el indicador clave de resultados del ejercicio contable 2017/2018 a los gastos «pertinentes» realizados en 2019.

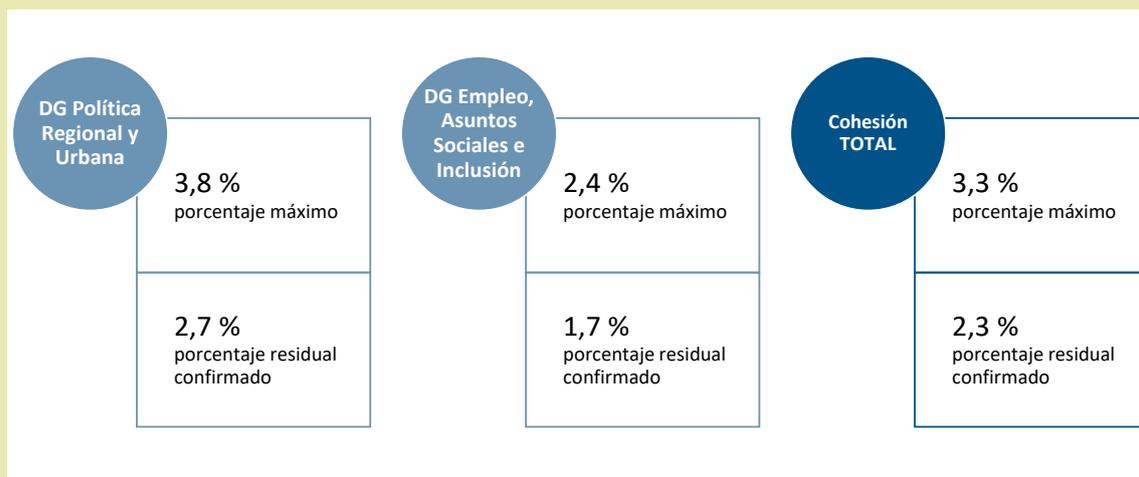
5.56. La DG Política Regional y Urbana comunicó un indicador superior, y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, uno inferior al nivel de materialidad del 2 %. Puesto que los resultados de auditoría de varios PO aún se estaban debatiendo (véase el apartado **5.52**), las dos direcciones generales también comunicaron un «porcentaje máximo»²². Este porcentaje también tiene por objeto considerar posibles nuevos errores en los gastos de las operaciones que no se incluyeron en las auditorías de la Comisión, así como cualquier otra información adicional que pueda estar disponible después de la aprobación de los IAA. Consideramos que este porcentaje es más adecuado, porque tiene en cuenta el posible impacto del trabajo de auditoría en curso.

²² En su Informe Anual relativo al ejercicio 2018, utilizamos el término «el peor de los casos» para este porcentaje.

5.57. En el *recuadro 5.9* se presenta una síntesis de los indicadores clave de resultados comunicados por la Comisión en los IAA de 2019.

Recuadro 5.9

Síntesis de la información sobre los indicadores clave de resultados en los IAA



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los IAA de 2019 de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

5.58. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018 llegamos a la conclusión de que, por diversas razones²³, el porcentaje de error residual general que se muestra como un indicador clave de resultados debería considerarse un porcentaje mínimo. Además, los directores generales afirman en sus IAA de 2019 que pueden realizarse trabajos adicionales en años posteriores para evaluar la fiabilidad de los porcentajes de error residual.

5.59. La Comisión utilizó los importes estimados de riesgo de las dos direcciones generales y los indicadores clave de resultados para facilitar información sobre esta subrúbrica del MFP en el informe anual de gestión y rendimiento de 2019. Notificó un importe global de riesgo en el momento del pago de entre el 2,2 % y el 3,1 %²⁴. Los porcentajes notificados tanto en los IAA como en el informe anual de gestión y rendimiento se encuentran por debajo de nuestro *nivel de error estimado*.

²³ Apartados 6.62 y 6.63 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018.

²⁴ Página 58 del informe anual de gestión y rendimiento de 2019.

Es posible que las reservas no cubran necesariamente todos los riesgos significativos

5.60. Las direcciones generales deben formular reservas²⁵ en sus IAA con respecto a los PO en los que las insuficiencias de gestión y control suponen un riesgo significativo para el presupuesto de la UE, y para ello deben tener en cuenta toda la información disponible en el momento de su evaluación. Los criterios principales para formular una reserva son los siguientes²⁶:

- problemas significativos relacionados con la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas;
- insuficiencias en aspectos clave de los sistemas de gestión y control que generan una corrección del porcentaje a tanto alzado del 10 %;
- un porcentaje de error total notificado por la autoridad de auditoría superior al 10 % y/o un porcentaje de error residual superior al 2 % en las cuentas anuales presentadas en el ejercicio de referencia para el IAA (en 2019 estas eran las cuentas subyacentes al ejercicio contable 2018/2019). La Comisión puede ajustar estos porcentajes durante una revisión preliminar de la coherencia.

También considera deficiencias cualitativas con un impacto significativo sobre su reputación.

5.61. En la práctica, la mayoría de las reservas formuladas en los IAA de 2019 se basaban principalmente en los porcentajes de error para las cuentas de 2018/2019, que todavía no se habían aprobado. Ambas direcciones generales notificaron que los porcentajes de error de 2018/2019 no se confirmarían antes de los IAA de 2020 al menos.

²⁵ A través de sus reservas, los directores generales limitan las garantías que declaran con respecto al uso del presupuesto bajo su responsabilidad (véase el artículo 74, apartado 9, del Reglamento Financiero).

²⁶ Véase el anexo IV de los IAA de la DG Política Regional y Urbana y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

5.62. En algunos PO los porcentajes residuales de error confirmados del ejercicio contable 2017/2018 revelan un riesgo significativo o graves insuficiencias sistémicas de gestión y control. Las dos direcciones generales declararon en sus IAA de 2019 que no se formulan reservas cuando el porcentaje de error residual confirmado del ejercicio contable anterior se sitúa por encima del 2 %, porque se aplicarían correcciones financieras adicionales en el futuro²⁷. Por tanto, las reservas de la Comisión se basan principalmente en porcentajes provisionales y puede que no cubran necesariamente todos los riesgos significativos. Esta cuestión, entre otras, está siendo analizada en una auditoría en curso (véase el apartado [5.53](#)).

²⁷ Anexos del IAA de la DG Política Regional y Urbana de 2019, página 21, nota a pie de página 8; anexos del IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de 2019, página 32, nota a pie de página 16.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

5.63. La evidencia de auditoría global obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Cohesión económica, social y territorial» están afectados por un nivel significativo de error. En esta subrúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 4,4 % (véase el [anexo 5.1](#)).

5.64. Las insuficiencias detectadas en el trabajo de varias autoridades de auditoría incluidas en nuestra muestra (véanse los apartados [5.36](#) a [5.47](#)) limitan actualmente la fiabilidad que se puede otorgar a ese trabajo. El porcentaje recalculado se situaba por encima del umbral de materialidad del 2 % en 9 de los 20 paquetes de fiabilidad para el período 2014-2020. La Comisión ajustó los porcentajes de error residual de 8 paquetes de fiabilidad a una cifra superior al 2 %. Al hacerlo, también tuvo en cuenta nuestro trabajo de auditoría. Esto confirma lo señalado en ejercicios anteriores, como se muestra en el [recuadro 5.6](#).

5.65. Por este motivo y por los problemas identificados en relación con los porcentajes de error residual notificados por la Comisión en sus IAA del ejercicio contable 2017/2018 (véase los apartados [5.58](#) y [5.59](#)), consideramos que los porcentajes agregados en el informe anual de gestión y rendimiento están infravalorados y no podemos basarnos en ellos actualmente.

5.66. Las cifras de información sobre la regularidad presentadas en el informe anual de gestión y rendimiento para el ejercicio contable 2017/2018 confirman un nivel significativo de error en el ámbito político de la cohesión, a pesar de que estos porcentajes se sitúen en la mitad inferior de nuestra valoración de error. Además, el porcentaje máximo de la Comisión se sitúa por debajo de nuestro nivel de error estimado (véase el apartado [5.59](#)).

5.67. El propósito del nuevo marco de control y fiabilidad es garantizar que los porcentajes de error residual anuales se sitúan por debajo del 2 %. Sin embargo, nuestra auditoría demostró que es necesario introducir más mejoras en la aplicación del marco tanto por las autoridades de gestión como por las autoridades de auditoría y por la Comisión.

Recomendaciones

5.68. En el *anexo 5.3* figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones que formulamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016 y las siete recomendaciones de nuestros Informes Anuales relativos a los ejercicios 2017 y 2018 que requerían una acción inmediata o cuya aplicación estaba prevista para 2019. La Comisión aplicó plenamente una recomendación, mientras que siete se habían aplicado en su mayor parte, una en algunos aspectos y otra no había sido objeto de acción alguna. Consideramos que las recomendaciones 4, inciso ii), y 6 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2017 siguen siendo válidas.

5.69. Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2019, consideramos que la Comisión debería:

Recomendación 5.1 – Condiciones de subvencionabilidad de los proyectos

Aclarar lo que se entiende por operaciones «concluidas materialmente» y/o «ejecutadas íntegramente». Esto ayudaría a los Estados miembros a verificar que las operaciones son conformes con el artículo 65, apartado 6, del RDC y a evitar la falta de detección de operaciones no subvencionables. Debería quedar claro que esta condición se refiere únicamente a los trabajos o actividades necesarios para lograr el resultado de la operación, y no a los aspectos financieros y administrativos.

Plazo: Inmediatamente

Recomendación 5.2 – Medidas para aumentar la fiabilidad de los porcentajes residuales notificados por las autoridades de auditoría

Analizar las principales fuentes de errores no detectados y elaborar, junto con las autoridades de auditoría, las medidas necesarias para mejorar la fiabilidad de los porcentajes residuales notificados.

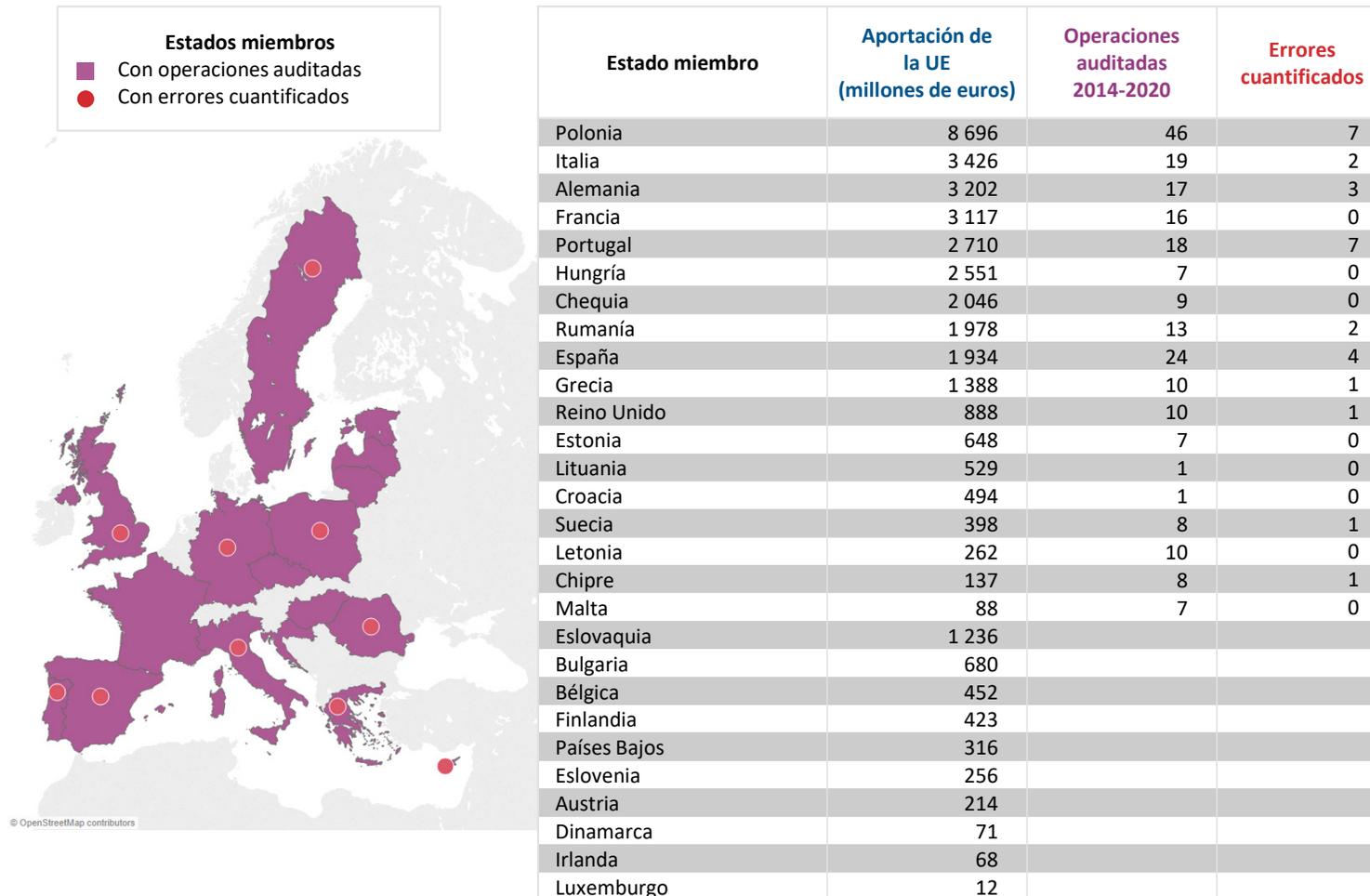
Plazo: Junio de 2021

Anexos

Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones

	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	236	220
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	4,4 %	5,0 %
Límite superior de error (LSE)	6,7 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,1 %	

Anexo 5.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros



Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Anexo 5.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores en «Cohesión económica, social y territorial»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	<p>El Tribunal recomienda que la Comisión:</p> <p>Recomendación 1:</p> <p>preste especial atención, al cierre de los programas del período 2007-2013, a los ámbitos en los que existe un mayor riesgo de contener gastos no subvencionables o de que se publique información inexacta que pudiera dar lugar a un reembolso excesivo. En particular, la Comisión debería centrarse en:</p> <p>a) garantizar que los importes subvencionables notificados con respecto a los instrumentos financieros al cierre no están aumentados artificialmente debido a una sobreestimación de los importes utilizados por los beneficiarios finales. El mayor riesgo se encuentra en el caso de los fondos de garantía, en los que un multiplicador artificialmente bajo supondría un incremento injustificado de los costes subvencionables;</p> <p>b) verificar que los anticipos de las ayudas estatales estén cubiertos por gastos reales de los proyectos, que son los únicos gastos subvencionables. La Comisión tendría que asegurarse de que las autoridades de gestión han llevado a cabo suficientes verificaciones para permitir la existencia de una pista de auditoría apropiada para la liquidación de anticipos y la deducción de importes injustificados;</p> <p>c) asegurarse de que el gasto correspondiente a todos los <i>grandes proyectos</i> vaya respaldado por una Decisión de la Comisión por la que se apruebe el proyecto, sin la cual el</p>	X					
		X					
		X					

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
	gasto declarado pase de ser subvencionable a no subvencionable. Surge un riesgo particular cuando los grandes proyectos se dividen en secciones más pequeñas que quedan por debajo del umbral de los grandes proyectos.						
	<p>Recomendación 2:</p> <p>aborde, en el período 2014-2020, problemas que pueden afectar a la fiabilidad del cálculo del porcentaje residual, mediante la introducción de controles rigurosos y orientaciones en relación con:</p> <p>a) la población de auditoría de los instrumentos financieros y los anticipos de las ayudas estatales. La población tendría que tener debidamente en cuenta, en el caso de los instrumentos financieros, los importes utilizados por los beneficiarios finales y, en el caso de las ayudas estatales, en los gastos efectuados en los proyectos, tal como se recogen en las cuentas;</p>		x ²⁸				

²⁸ Tal como reveló en su IAA de 2019, la DG Política Regional y Urbana no eliminó los anticipos de las ayudas estatales del cálculo del porcentaje de error residual dada la complejidad jurídica inherente al tratamiento de esos anticipos en el cálculo del porcentaje de error y la limitada repercusión estimada en ejercicios anteriores. El IAA de 2019 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión también hace referencia únicamente a la eliminación de los anticipos de instrumentos financieros del cálculo del porcentaje de error residual.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
	<p>b) la cobertura de auditoría en el caso de los instrumentos financieros gestionados por el BEI. La Comisión debería asegurarse de que las disposiciones de auditoría son adecuadas tanto a nivel de los intermediarios financieros como de los destinatarios finales. La aprobación definitiva de las enmiendas a la actual base jurídica que ha propuesto la Comisión para el <i>Reglamento «ómnibus»</i>, así como la obligación de auditoría a nivel nacional, sería fundamental en este sentido;</p> <p>c) la exclusión de los importes sujetos a una evaluación en curso a los que se refiere el artículo 137, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del cálculo del porcentaje residual notificado por los Estados miembros, ya que su inclusión tiene el efecto de subestimar dicho porcentaje y reduce la transparencia de este indicador clave.</p>	X	X ²⁹				

²⁹ El Reglamento «ómnibus» introdujo un nuevo requisito que obliga a las autoridades de auditoría a efectuar auditorías de sistemas y auditorías de las operaciones relativas a los instrumentos financieros en el nivel de los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI pero excluidos los programas de la Iniciativa Pyme establecidos antes del 2 de agosto de 2018. Por consiguiente, todavía no se han establecido disposiciones adecuadas de auditoría para esos programas.

	<p>Recomendación 3:</p> <p>al revisar la concepción y el mecanismo de ejecución de los Fondos EIE después de 2020, refuerce la orientación del programa a los resultados y simplifique el mecanismo de pagos propiciando, en su caso, la introducción de medidas adicionales que vinculen el nivel de los pagos a los resultados en lugar de limitarse a reembolsar los costes.</p>		X ³⁰				
2017	<p>El Tribunal recomienda que la Comisión:</p> <p>Recomendación 1:</p> <p>se asegure de que las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el FEI sean adecuadas en los intermediarios financieros. Cuando el BEI o el FEI utilicen procedimientos acordados con auditores externos, la Comisión debería definir las condiciones mínimas de dichos contratos teniendo en cuenta la necesidad de proporcionar garantías y, en particular, la obligación de realizar un trabajo de auditoría suficiente en los Estados miembros.</p>		X ³¹				

³⁰ A pesar de los considerables esfuerzos de la Comisión en lo que respecta a la simplificación y la orientación a los resultados, la propuesta del RDC 2021-2027 no contiene medidas que vinculen los pagos con los resultados. Además, como destacó el Tribunal en su dictamen 6/2018 sobre la propuesta de la Comisión de 29 de mayo de 2018 relativa al RDC (COM(2018)375 final), la propuesta prescindió de muchos elementos que estaban concebidos para apoyar una mejor orientación de los fondos a los resultados, como las evaluaciones *ex ante* de los programas, la reserva de rendimiento y las evaluaciones de los grandes proyectos.

³¹ El Reglamento «ómnibus» introdujo un nuevo requisito que obliga a las autoridades de auditoría a efectuar auditorías de sistemas y auditorías de las operaciones relativas a los instrumentos financieros en el nivel de los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI pero excluidos los programas de la Iniciativa Pyme establecidos antes del 2 de agosto de 2018. Por consiguiente, todavía no se han establecido disposiciones adecuadas de auditoría para esos programas.

	<p>Recomendación 2: proponga cambios legislativos para el marco financiero posterior a 2020 que excluyan el reembolso del IVA a organismos públicos con cargo a los fondos de la UE.</p>				X ³²		
	<p>Recomendación 3: subsane las insuficiencias detectadas por el Tribunal en su verificación del trabajo de las autoridades de auditoría en el contexto de las auditorías de regularidad de la Comisión.</p>		X ³³				
	<p>Recomendación 4: afronte la complejidad de la información presentada en el marco de control y fiabilidad de 2014-2020 en los IAA de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión:</p> <p>i) centrándose en el gasto que haya pasado por el ciclo de control, esto es, los paquetes de fiabilidad que cubren el gasto anterior al 30 de junio, «n-1». A tal fin, la Comisión debería ajustar sus informes para garantizar que no presentan estimaciones provisionales;</p> <p>ii) indicando claramente qué gasto no ha sido examinado todavía en profundidad (incluidos controles de la regularidad). Debería indicar qué medidas preventivas protegen el presupuesto de la UE y si estas acciones son</p>		X ³⁴				

³² La Comisión emitió una propuesta alternativa en la que el IVA sería recuperable en el caso de proyectos cuyo coste total fuese inferior a cinco millones de euros. Esto no resuelve el problema por las razones detalladas por el Tribunal en su análisis rápido de casos sobre el IVA publicado el 29 de noviembre de 2018.

³³ Véanse los apartados 6.58 a 6.64 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018. La Comisión no ha aportado ningún elemento nuevo a este respecto.

³⁴ Véase el apartado 5.55.

	<p>suficientes para proporcionar garantías, pero debería abstenerse de calcular un porcentaje de error residual para el gasto que no ha sido examinado todavía.</p> <p>iii) presentando un porcentaje de error residual general para la subrúbrica 1b del MFP de cada ejercicio contable.</p>						
	<p>Recomendación 6:</p> <p>efectúe suficientes controles de la regularidad para extraer conclusiones sobre la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría y obtener garantías suficientes sobre la regularidad del gasto a más tardar en los IAA que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas.</p>			X ³⁵			
2018	<p>El Tribunal recomienda que la Comisión:</p> <p>Recomendación 1:</p> <p>Disposiciones de auditoría para los programas de la <i>Iniciativa Pyme</i> garantice que:</p> <p>a) la autoridad de auditoría o un auditor seleccionado por el Grupo BEI efectúen controles periódicos en los intermediarios financieros sobre la base de una muestra representativa de los desembolsos a beneficiarios finales;</p> <p>b) cuando dichos controles resulten insuficientes, se desarrollen y apliquen las medidas de control oportunas para evitar la posibilidad de que en el cierre existan gastos irregulares significativos.</p>			X ³⁶			

³⁵ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 6.64. La Comisión no ha aportado ningún elemento nuevo a este respecto.

³⁶ Aunque durante nuestra auditoría confirmamos que el FEI aplicó o está aplicando mejoras en sus sistemas de supervisión y control y ha ampliado voluntariamente el uso de los informes de fiabilidad razonable a los programas de la Iniciativa Pyme, todavía es demasiado pronto para evaluar la plena eficacia de esas medidas. Véase asimismo el apartado 5.35.

	<p>Recomendación 2: Retención irregular de pagos adopte las medidas necesarias para garantizar que las listas de verificación utilizadas por las autoridades de gestión y auditoría incluyan verificaciones del cumplimiento del artículo 132 del Reglamento de disposiciones comunes, que establece que los beneficiarios deben recibir el importe total de los gastos subvencionables debidos en un plazo máximo de 90 días a partir de la fecha en que el beneficiario presente la solicitud de pago correspondiente. Cuando proceda, formule recomendaciones adecuadas a las autoridades de los programas y las inste a seguir prácticas correctas en el futuro.</p>		X ³⁷				
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------	--	--	--	--

³⁷ Aunque reconocemos las medidas adoptadas por la Comisión a este respecto, no podemos considerar que la recomendación se haya aplicado plenamente, ya que sus auditorías correspondientes a 2019 revelaron retrasos en la transferencia de fondos a los beneficiarios.

Capítulo 6

Recursos naturales - Rúbrica 2 del MFP

Índice

	Apartados
Introducción	6.1.-6.7.
Descripción sucinta	6.2.-6.6.
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.7.
Regularidad de las operaciones	6.8.-6.27.
Pagos directos: un sistema de control eficaz limita el riesgo de error	6.11.-6.17.
Los pagos directos, en conjunto, no contenían errores materiales	6.13.
El sistema integrado de gestión y control limita el riesgo de error en los pagos directos	6.14.-6.17.
Otros ámbitos de gasto: unas condiciones de subvencionabilidad complejas aumentan el riesgo de error	6.18.-6.27.
Desarrollo rural	6.19.-6.25.
Medidas de mercado	6.26.
Pesca, medio ambiente y acción por el clima	6.27.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	6.28.-6.41.
Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto de la PAC	6.28.-6.32.
Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión	6.33.
Políticas y procedimientos de lucha contra el fraude de la PAC	6.34.-6.41.
Conclusión y recomendaciones	6.42.-6.44.
Conclusión	6.42.
Recomendaciones	6.43.-6.44.

Anexos

Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones

Anexo 6.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros

Anexo 6.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores

Introducción

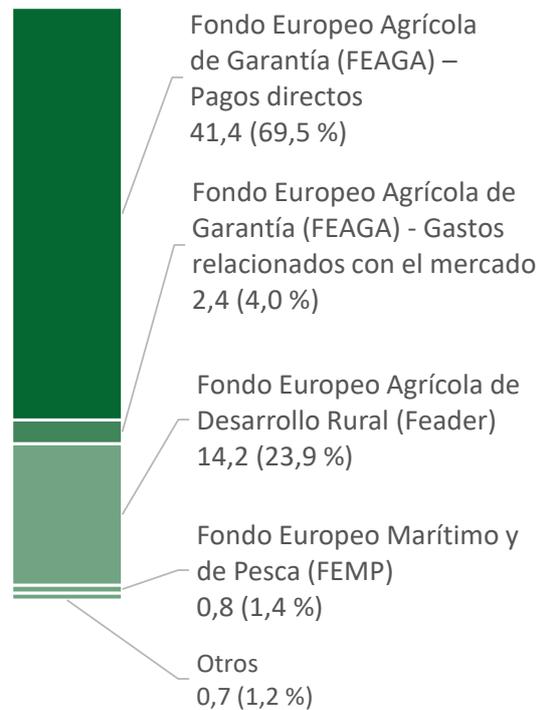
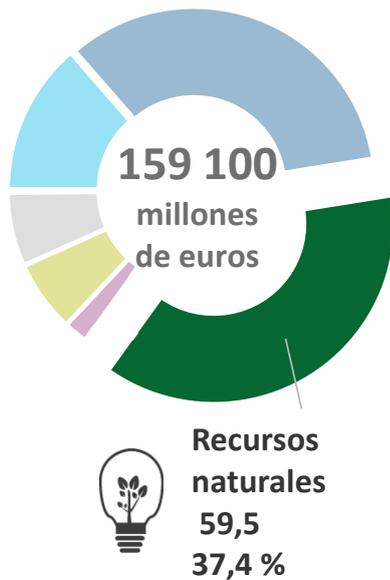
6.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica 2 del marco financiero plurianual (MFP) «Recursos naturales». En el *recuadro 6.1* se ofrece una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2019.

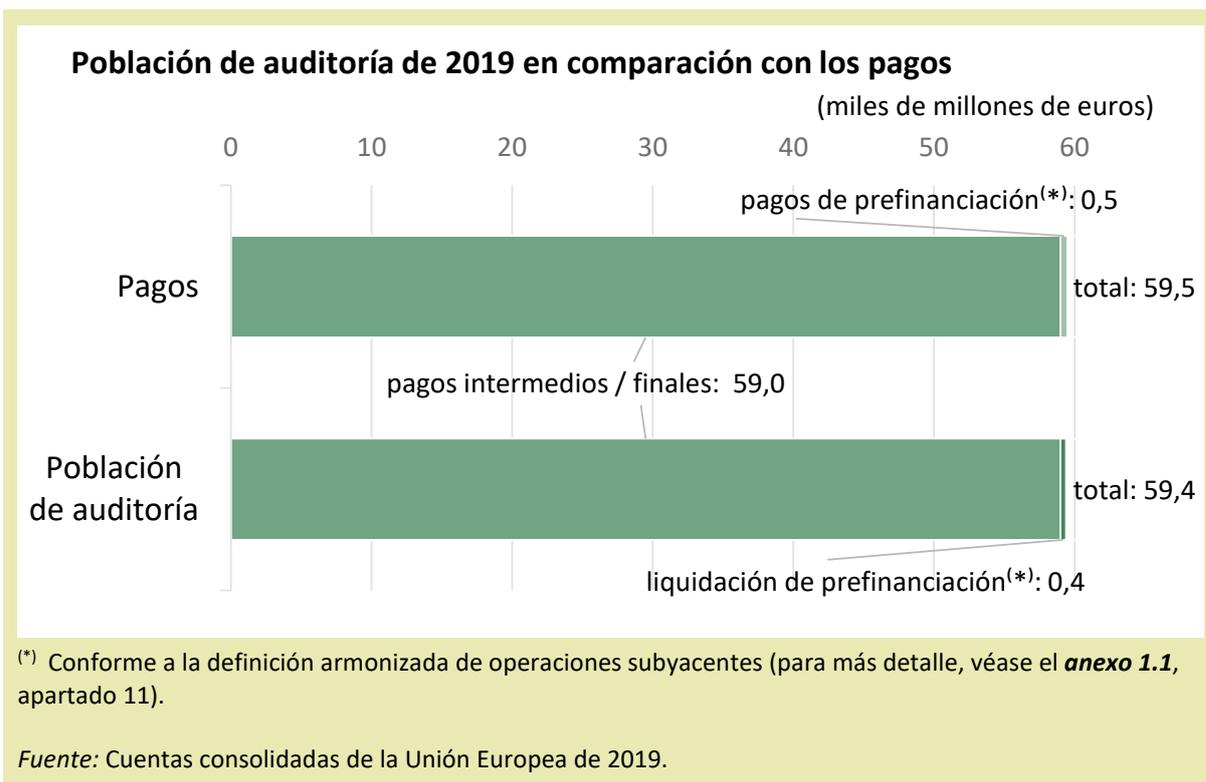
Recuadro 6.1

Rúbrica 2 del MFP «Recursos naturales» — Desglose de 2019

Pagos de 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose

(miles de millones de euros)





Descripción sucinta

6.2. La *política agrícola común* (PAC) representa el 98 % del gasto en «Recursos naturales». Los tres objetivos generales establecidos para la PAC en la legislación de la UE son¹:

- a) producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios;
- b) gestión sostenible de los recursos naturales y acción por el clima, con atención especial a las emisiones de gases de efecto invernadero, la biodiversidad, el suelo y el agua;
- c) desarrollo territorial equilibrado.

¹ Artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

6.3. La Comisión, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), es responsable en último término de la gestión de la PAC. Los *organismos pagadores* de los Estados miembros realizan y verifican los pagos a los beneficiarios. Desde 2015, el Derecho de la UE exige que los *organismos de certificación* independientes de los Estados miembros complementen su labor sobre la exactitud de las cuentas con un dictamen anual sobre la legalidad y regularidad del gasto de los organismos pagadores.

6.4. El gasto de la PAC se divide en tres categorías amplias:

- *pagos directos* a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE;
- *medidas de mercado* agrícolas, también financiadas íntegramente por el presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas cofinanciadas por los Estados miembros, como las medidas de promoción y el programa de distribución de frutas, hortalizas y leche en los centros escolares;
- programas nacionales y regionales de desarrollo rural de los Estados miembros, cofinanciados por el presupuesto de la UE y los Estados miembros.

6.5. Esta rúbrica del MFP también engloba el gasto de la UE en la *política pesquera común*, y parte del gasto de la UE en medio ambiente y acción por el clima.

6.6. En el [anexo 6.2](#) se ofrece una síntesis de los pagos de 2019 para cada Estado miembro por el gasto en «Recursos naturales» en régimen de gestión compartida.

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.7. Mediante la aplicación del enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, examinamos:

- a) Una muestra de 251 operaciones², conforme al apartado 9 del **anexo 1.1**. La muestra se concibió para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP y estaba compuesta por operaciones de veinte Estados miembros³. La muestra contenía treinta operaciones de desarrollo rural para las que se volvieron a efectuar controles ya realizados por seis organismos de certificación⁴. El objetivo del Tribunal era contribuir a la declaración de fiabilidad global, según se describe en el **anexo 1.1**.
- b) La información sobre la regularidad incluida en los informes anuales de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG Asuntos Marítimos y Pesca) y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.
- c) Los sistemas seleccionados, relativos a lo siguiente:
 - i) los procedimientos de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para calcular sus porcentajes de error estimados para el gasto de la PAC;
 - ii) las políticas y procedimientos de la lucha contra el fraude de la Comisión en relación con los gastos de la PAC.

² La muestra estaba compuesta por 136 pagos de programas de desarrollo rural, 95 pagos directos, 14 medidas de mercado y 6 pagos para pesca, medio ambiente y acción por el clima.

³ Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Suecia y el Reino Unido. La muestra también incluía cuatro operaciones en régimen de *gestión directa*.

⁴ Bulgaria, Alemania (Sajonia-Anhalt), Austria, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

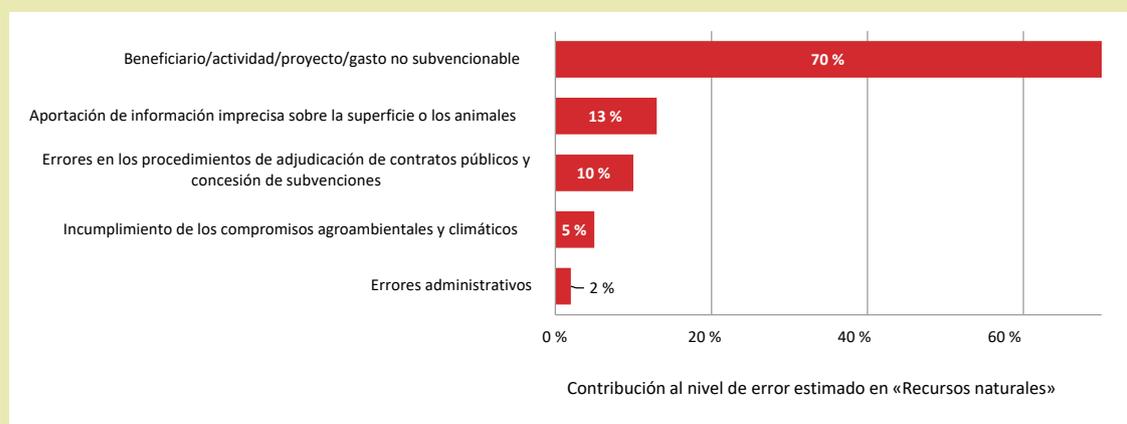
Regularidad de las operaciones

6.8. En el [anexo 6.1](#) se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 251 operaciones examinadas, 207 (82 %) estaban exentas de errores, mientras que 44 (18 %) contenían errores. Sobre la base de los 36 errores⁵ que hemos cuantificado y otras pruebas producidas por el sistema de control (véase la sección sobre «Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza»²), estimamos que el nivel de error de «Recursos naturales» se aproxima al umbral de materialidad. A continuación presentamos los resultados de nuestra auditoría del ámbito de bajo riesgo de los pagos directos (véanse los apartados [6.11](#) a [6.17](#)) y del ámbito de alto riesgo que corresponde a desarrollo rural, medidas de mercado, pesca, medio ambiente y acción por el clima (véanse los apartados [6.18](#) a [6.27](#)).

6.9. En el [recuadro 6.2](#) se presenta un desglose de los tipos de errores que constatamos en 2019.

Recuadro 6.2

Recursos naturales: tipos de errores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁵ También hallamos 8 casos de incumplimiento, sin incidencia financiera.

6.10. La Comisión (en el caso de los gastos directos) y las autoridades de los Estados miembros habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 51 de las operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para nuestros cálculos, ya que reducían nuestro nivel de error estimado de este capítulo en 0,2 puntos porcentuales.

Pagos directos: un sistema de control eficaz limita el riesgo de error

6.11. Nuestro trabajo respalda la conclusión de que el conjunto de pagos directos, que representa el 70 % del gasto en la rúbrica de «Recursos naturales» del MFP, no contenía errores materiales. Los pagos directos a los agricultores están basados en los derechos: los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones. Estos pagos suponen un menor riesgo de error, siempre y cuando las condiciones correspondientes no sean excesivamente complejas (véase el apartado 1.19).

6.12. Los cuatro principales regímenes del FEAGA, que representan el 90 % de los pagos directos, son:

- a) dos regímenes basados en la superficie agrícola declarada y pagada independientemente de si la tierra se utiliza para la producción que proporcionan *ayuda a la renta disociada*, en concreto el «*régimen de pago básico*» (17 100 millones de euros en 2019) y el «*régimen de pago único por superficie*» (4 300 millones de euros en 2019);
- b) un pago destinado a apoyar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente, conocido comúnmente como el pago de «*ecologización*» (11 800 millones de euros en 2019);
- c) *ayuda asociada*, vinculada a tipos específicos de productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o proteaginosas) (4 000 millones de euros en 2019).

Los pagos directos, en conjunto, no contenían errores materiales

6.13. Verificamos 95 pagos directos, que abarcan todos los regímenes principales, y constatamos que 81 operaciones no contenían errores. Los errores cuantificados observados eran en general infracciones menores, debidos a que los agricultores declaraban una superficie subvencionable excesiva de tierras agrícolas en sus solicitudes de ayuda. Ocho de los nueve errores que cuantificó el Tribunal estaban por debajo del 5 % de la cantidad examinada. En 5 casos, detectamos problemas de cumplimiento sin incidencia financiera.

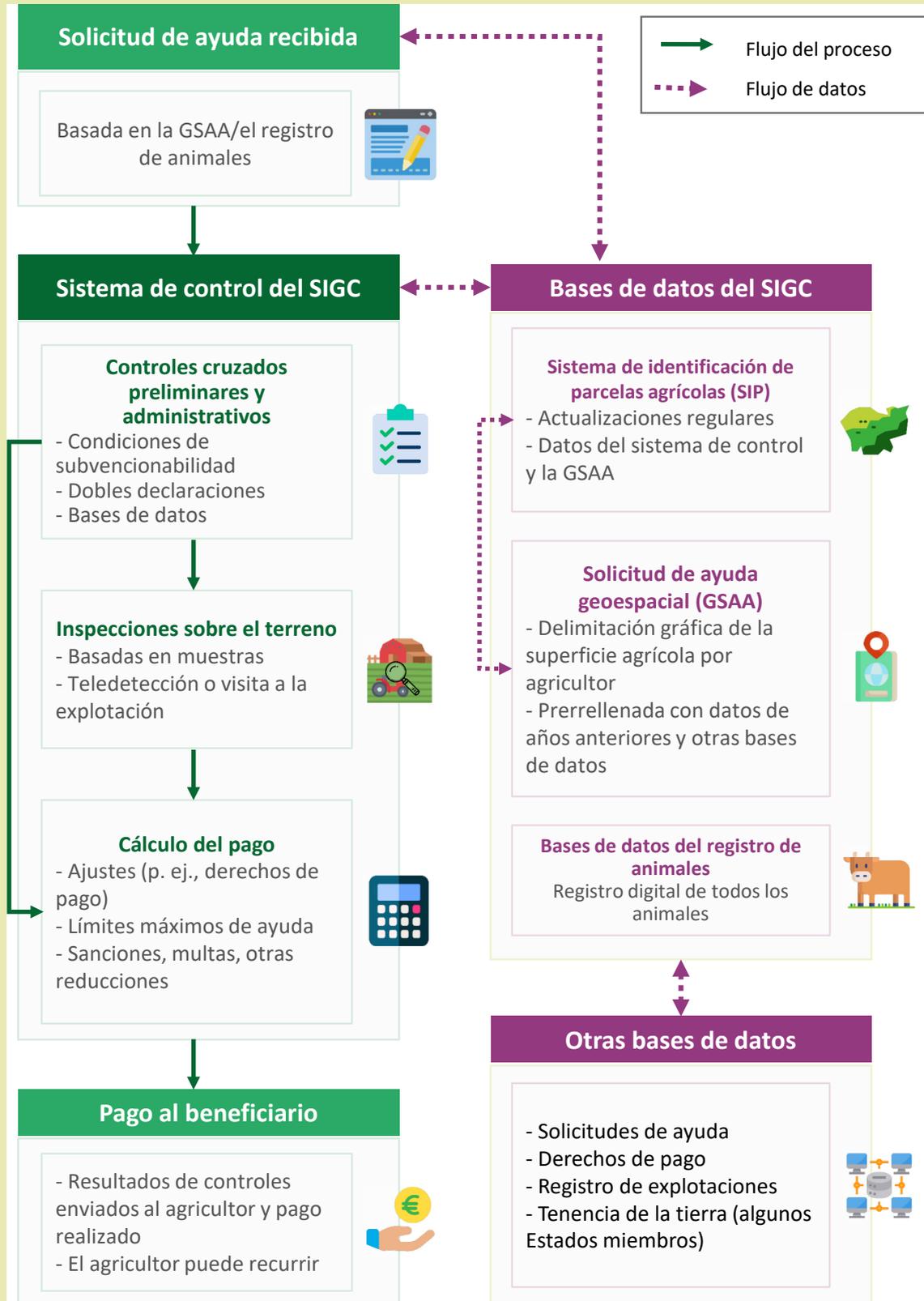
El sistema integrado de gestión y control limita el riesgo de error en los pagos directos

6.14. La principal herramienta de gestión de los pagos directos es el *sistema integrado de gestión y control* (SIGC)⁶ (véase el *recuadro 6.3*), que incorpora el *sistema de identificación de parcelas agrícolas* (SIP). El SIGC interrelaciona las bases de datos de explotaciones, solicitudes de ayuda, superficies agrícolas y registros de animales que utilizan los organismos pagadores para realizar controles administrativos cruzados sobre todas las solicitudes de ayuda. El SIP es un sistema de información geográfica que contiene conjuntos de datos espaciales procedentes de múltiples fuentes, que forman en conjunto un registro de superficies agrícolas en los Estados miembros.

⁶ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs_en.

Recuadro 6.3

Sistema integrado de gestión y control



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.15. Nuestro trabajo confirma nuestras observaciones anteriores⁷ de que el SIGC, y el SIP en particular, funciona como un sistema eficaz de gestión y control para garantizar que los pagos de ayuda directa en conjunto no se vean afectados por errores materiales.

6.16. Desde 2018, los organismos pagadores de los Estados miembros pueden utilizar «controles mediante monitorización»⁸. Este enfoque utiliza procesos automatizados basados en los datos del satélite Sentinel del programa Copernicus de la UE para comprobar el cumplimiento de las normas de la PAC. Con respecto a un régimen determinado, permite a los organismos pagadores controlar a toda la población de beneficiarios de la ayuda. Los organismos pagadores pueden comparar los datos satelitales sobre los tipos de cultivos y la actividad agrícola con la información proporcionada por los agricultores en sus solicitudes de ayuda. El nuevo enfoque permite a los organismos pagadores enviar advertencias a los agricultores sobre ciertos requisitos (por ejemplo, segar un terreno en una fecha determinada), fomentando así el cumplimiento de las normas del régimen⁹.

6.17. En mayo de 2018, un primer organismo pagador en Italia comenzó a utilizar controles mediante monitorización en una provincia de las solicitudes de ayuda pagaderas en 2019. En 2019, quince organismos pagadores (en Bélgica, Dinamarca, España, Italia y Malta) utilizaban controles mediante monitorización en algunos de sus regímenes de pago directo. Cubrirán alrededor del 4,7 % del gasto de 2020 en pagos de ayuda directa. Los controles mediante monitorización pueden reducir la carga administrativa y mejorar la rentabilidad¹⁰.

⁷ Apartados 7.16 a 7.18 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 7.16 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017, y apartado 7.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016.

⁸ Reglamento de Ejecución (UE) 2018/746 de la Comisión, de 18 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) n.º809/2014 en lo que respecta a la modificación de las solicitudes únicas y solicitudes de pago y a los controles.

⁹ Véase nuestro Informe Especial 4/2020 «Utilización de nuevas tecnologías de formación de imágenes de superficie para supervisar la política agrícola común: progresos constantes en general, pero más lentos en la vigilancia del clima y el medio ambiente», apartados 11, 12 y 16.

¹⁰ Véase nuestro Informe Especial del 4/2020, apartados 17 y 18.

Otros ámbitos de gasto: unas condiciones de subvencionabilidad complejas aumentan el riesgo de error

6.18. El Tribunal verificó 136 operaciones en el marco de los programas de desarrollo rural, 14 operaciones relacionadas con medidas de mercado, 4 operaciones en el marco del programa LIFE y 2 operaciones en el marco del FEMP. La mayor parte del gasto (incluido el reembolso de costes) en estos ámbitos está sujeto a condiciones de subvencionabilidad complejas, lo que aumenta el riesgo de error (véase el apartado 1.19).

Desarrollo rural

6.19. La Comisión ha aprobado 118 programas nacionales y regionales de desarrollo rural en los Estados miembros correspondientes al período 2014-2020¹¹. Estos programas contienen 20 medidas y 67 submedidas y pueden clasificarse en dos amplias categorías de gasto:

- a) ayudas a proyectos de inversión destinados a apoyar el desarrollo económico y social en zonas rurales;
- b) pagos a los agricultores basados en la superficie agrícola o en el número de animales de la explotación, y en criterios relacionados con el medio ambiente y el clima.

6.20. Nuestra verificación de operaciones abarcó 15 medidas, con normas de aplicación y condiciones de subvencionabilidad distintas, de 27 programas en 19 Estados miembros.

6.21. De las 136 transacciones de desarrollo rural que verificó el Tribunal, 114 no contenían errores. En 5 casos detectamos errores con un impacto superior al 20 % y 15 operaciones contenían errores por debajo del 20 % del importe examinado. En 2 pagos, detectamos problemas de cumplimiento sin incidencia financiera. Hemos observado una reducción del número de errores en desarrollo rural en los tres últimos años.

¹¹ Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo.

6.22. Examinamos 68 pagos a proyectos de inversión, como modernización de explotaciones, apoyo a los servicios básicos y la renovación de poblaciones en las zonas rurales, inversiones en la gestión forestal y apoyo al desarrollo local dirigido por la comunidad. Cuantificamos 9 errores, entre los que se contaban 2 casos en los que el beneficiario o el proyecto no satisfacían las condiciones de subvencionabilidad (véase el [recuadro 6.4](#)).

Recuadro 6.4

Ejemplo de un proyecto no subvencionable de desarrollo rural

En Hungría, las autoridades nacionales aprobaron un proyecto de inversión en el marco de una medida para el desarrollo de explotaciones ganaderas y la utilización de tecnologías de energías renovables. La inversión aprobada consistía en la construcción de una instalación de almacenamiento de forraje para animales. Sin embargo, constatamos que el beneficiario, cuya actividad principal es la agricultura en una explotación de más de 1 000 hectáreas, utilizó la ayuda para construir una instalación de almacenamiento de cereales. En virtud de las normas nacionales, la ayuda para la construcción de instalaciones de almacenamiento de cultivos, solo estaba disponible para explotaciones más pequeñas.

6.23. Examinamos 68 pagos basados en la superficie o el número de animales declarados por los agricultores, y en los requisitos de cumplimiento de los criterios relacionados con el medio ambiente y el clima. Entre ellos figuran los pagos de compensación a agricultores en zonas con limitaciones naturales y los pagos para cumplir *compromisos agroambientales y climáticos* o para la agricultura ecológica.

6.24. Los organismos pagadores utilizan el SIGC para comprobar el elemento basado en la superficie de las solicitudes de ayuda de los agricultores en el marco de estas medidas. Al igual que en el caso de los pagos directos, los errores en estas operaciones consisten en su mayoría en sobrestimaciones menores de la superficie subvencionable. Encontramos ocho operaciones afectadas por pequeños errores inferiores al 5 % del importe examinado, y un caso de error entre el 5 % y el 20 %.

6.25. En otros dos casos, constatamos que los beneficiarios incumplieron las condiciones de subvencionabilidad relacionadas con el medio ambiente y el clima, lo que dio lugar a errores superiores al 20 % del importe examinado en ambos casos (véase el ejemplo en el [recuadro 6.5](#)).

Recuadro 6.5

Ejemplo de beneficiarios que no cumplen los compromisos agroambientales y climáticos

Hallamos dos casos de incumplimiento de los compromisos agroambientales y climáticos en Bélgica. En un caso, la UE pagó una ayuda a un agricultor para que mantuviera pastizales de alto valor ecológico, con el fin de proporcionar un hábitat para las especies amenazadas, como las aves que anidan en tierra. Se exigió al agricultor que reservara una zona de refugio para la fauna y la flora silvestres y que no segara antes de una fecha determinada. Sin embargo, en el ejercicio que examinamos, el agricultor segó dos de las nueve parcelas comprendidas en el proyecto antes de la fecha especificada y retiró la mayor parte de la zona de refugio de las dos parcelas. Las autoridades nacionales disponían de ortofotos que mostraban el incumplimiento de las normas, pero no las utilizaron al comprobar el pago.

Medidas de mercado

6.26. Medidas de mercado agrícolas de distintos regímenes sujetas a distintas condiciones de subvencionabilidad. El Tribunal verificó 14 operaciones y halló 5 casos en que los organismos pagadores habían reembolsado gastos no subvencionables, incluidos 3 casos de incumplimiento de las normas de subvencionabilidad que dieron lugar a errores superiores al 20 % de la cantidad examinada.

Pesca, medio ambiente y acción por el clima

6.27. Los criterios de selección y los requisitos de subvencionabilidad para proyectos en los ámbitos de pesca, medio ambiente y acción por el clima también varían. Estos ámbitos políticos representan una pequeña proporción del gasto en «Recursos naturales». Entre las 6 operaciones que examinamos, hallamos elementos no subvencionables en los costes reembolsados de dos proyectos.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto de la PAC

6.28. El director de cada organismo pagador facilita a la DG Agricultura y Desarrollo Rural una declaración de gestión anual sobre la eficacia de sus sistemas de control, junto con un informe de sus controles administrativos y sobre el terreno («estadísticas de control»). Desde 2015, para proporcionar más garantías, se exige a los organismos de certificación que emitan una opinión anual por cada organismo pagador sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso hayan solicitado los Estados miembros.

6.29. La DG Agricultura y Desarrollo Rural considera que los organismos de certificación mejoraron su trabajo de forma considerable en 2019, lo que permite a la Dirección General confiar más en los resultados de la labor de los organismos de certificación para extraer conclusiones sobre la regularidad del gasto de la PAC. Sin embargo, la DG Agricultura y Desarrollo Rural también reconoce algunas limitaciones en la fiabilidad de los resultados de la labor de los organismos de certificación, debido a las deficiencias que identificó en los controles y las metodologías de muestreo de algunos organismos de certificación. La ampliación en 2015 del papel de los organismos de certificación en la emisión de una opinión sobre la regularidad del gasto constituyó un cambio positivo. En nuestra repetición de las operaciones ya comprobadas por los organismos de certificación (véase el apartado [6.7](#)) detectamos ámbitos en los que todavía es posible introducir mejoras de tipo similar a las identificadas por la Comisión.

6.30. La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza las estadísticas de control de los organismos pagadores y realiza ajustes basados en los resultados de las auditorías de los organismos de certificación, y de sus propias comprobaciones de los sistemas y gastos de los organismos pagadores, para calcular una cifra de «riesgo en el momento del pago» para los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado. Posteriormente, la DG Agricultura y Desarrollo Rural deduce de estas cifras su

estimación de futuras *correcciones financieras* y recuperaciones para calcular el «importe de riesgo final»¹².

6.31. Las estadísticas de control notificadas por los organismos pagadores indican un nivel de error equivalente al 0,8 % del gasto de la PAC en conjunto. La DG Agricultura y Desarrollo Rural continuó acrecentando su confianza en el trabajo de los organismos de certificación en 2019. Los ajustes que aplicó se basaron en sus propias comprobaciones y el trabajo de los organismos de certificación representó alrededor del 56 % de su estimación global del «riesgo en el momento del pago». Los ajustes basados en el propio trabajo de la Comisión en general consistían en importes a tanto alzado para reflejar la importancia y el alcance de las insuficiencias identificadas en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros y se utilizaron como una estimación inicial de posibles correcciones financieras.

6.32. La DG Agricultura y Desarrollo Rural estimó que el riesgo en el momento del pago era de alrededor del 1,9 % para el gasto de la PAC en su conjunto en 2019. La DG Agricultura y Desarrollo Rural estimó un riesgo en el momento del pago de alrededor del 1,6 % en el caso de los pagos directos, del 2,7 % en desarrollo rural y del 2,8 % en medidas de mercado.

Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión

6.33. Las estimaciones del riesgo en el momento del pago presentadas en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión reflejan la cuantificación presentada en los correspondientes informes anuales de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

¹² Véase la página 77 del informe anual de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Políticas y procedimientos de lucha contra el fraude de la PAC

6.34. El fraude es un acto u omisión cometido con la intención de inducir a error y que da lugar a pagos indebidos¹³. Nuestra metodología¹⁴ está diseñada para verificar si las operaciones auditadas están libres de irregularidades materiales, ya sea por fraude o por error no deliberado. En nuestras verificaciones de las operaciones de cada año, identificamos periódicamente casos de sospecha de fraude en los gastos de la PAC.

6.35. Hallamos relativamente pocos casos de presunto fraude en los pagos directos y en los pagos de desarrollo rural basados en la superficie no sujetos a compromisos agroambientales. En estos ámbitos, consideramos que en general los agricultores presentan declaraciones correctas o cometen pequeños errores (véanse los apartados [6.13](#) y [6.24](#)).

6.36. El riesgo de que el fraude tenga un impacto significativo es mayor en el caso de los pagos de apoyo al mercado, las inversiones en desarrollo rural y otros pagos, que por lo general están sujetos a cofinanciación basada en reembolsos. En estos ámbitos, hemos detectado y cuantificado periódicamente casos de gastos irregulares relacionados con la presentación de declaraciones falsas, incompletas o incorrectas, con posibles conflictos de intereses y con la sospecha de creación de condiciones artificiales.

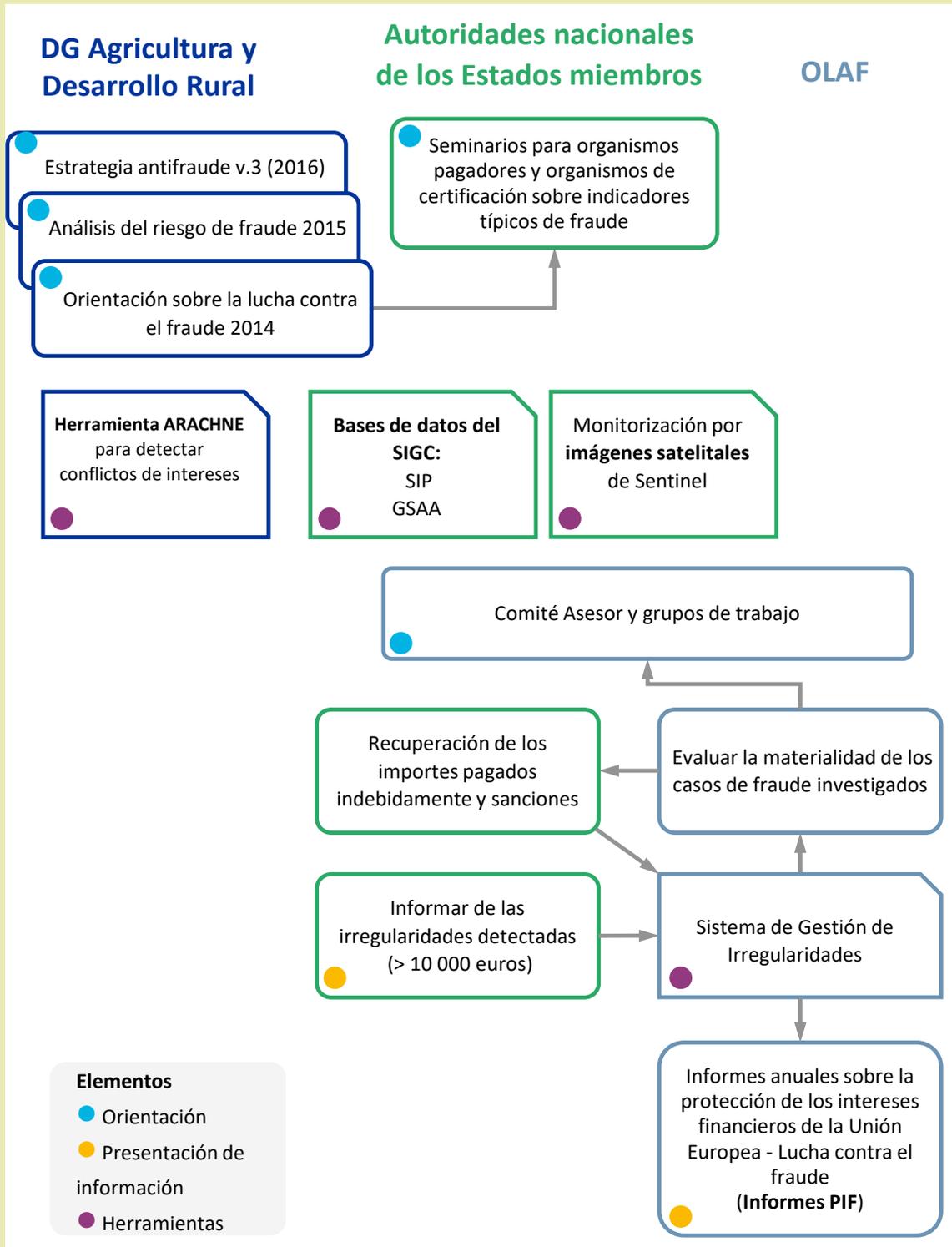
6.37. Dado que la PAC se aplica en régimen de gestión compartida, tanto la Comisión como los Estados miembros son responsables de abordar las cuestiones de fraude. El [recuadro 6.6](#) muestra las disposiciones adoptadas para hacer frente al fraude en la PAC.

¹³ Para el concepto de fraude, véase el artículo 3, apartado 2, de la Directiva (UE) 2017/1371.

¹⁴ Nuestra metodología en relación con el fraude está diseñada de acuerdo con la norma ISSAI 1240 y se describe con más detalle en los apartados 28 a 30 del **Anexo 1.1**.

Recuadro 6.6

Disposiciones de lucha contra el fraude de la Comisión y los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.38. La OLAF se encarga de investigar el fraude, en cooperación con los órganos nacionales de investigación. La DG Agricultura y Desarrollo Rural adopta una serie de medidas para mitigar los riesgos de fraude en el gasto de la PAC, como la provisión de formación y orientación a los órganos de gestión y control de los Estados miembros, la sensibilización de su propio personal sobre los indicadores de fraude, el apoyo al desarrollo del SIGC y los controles mediante monitorización, y el fomento del uso de Arachne por parte de los Estados miembros a través de un proyecto piloto iniciado en febrero de 2019. Basada en una base de datos exhaustiva y un conjunto de indicadores de riesgo, Arachne es una herramienta informática que puede ayudar a los organismos pagadores a identificar proyectos, beneficiarios y contratistas que corren el riesgo de ser objeto de fraude, conflicto de intereses e irregularidades, para su ulterior evaluación.

6.39. A principios de 2019 publicamos un informe especial sobre las medidas de lucha contra el fraude en el gasto de la UE¹⁵. Se identificaron varias cuestiones que afectaban a lo siguiente:

- la comprensión de la Comisión sobre la escala, la naturaleza y las causas del fraude;
- su enfoque estratégico para gestionar el riesgo de fraude;
- la atención prestada a la prevención del fraude;
- la tasa de recuperación de fondos pagados indebidamente.

6.40. En el curso de la auditoría de la declaración de fiabilidad de este año constatamos que:

- la DG Agricultura y Desarrollo Rural actualizó por última vez su análisis del riesgo de fraude en 2016;
- ni la OLAF ni la DG Agricultura y Desarrollo Rural evaluaron las medidas de los Estados miembros para prevenir y luchar contra el fraude en el gasto de la PAC;

¹⁵ Informe Especial 1/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas».

- o a pesar del estímulo dado por la DG Agricultura y Desarrollo Rural (véase el apartado 6.38), la mayoría de los organismos pagadores hicieron poco uso de la herramienta Arachne para identificar posibles riesgos. En marzo de 2020, doce organismos pagadores de nueve Estados miembros participaron en el proyecto piloto «*Arachne for AGRI*».

6.41. En nuestro reciente dictamen sobre el Reglamento transitorio propuesto por la Comisión para la PAC¹⁶, observamos que se está prestando cada vez más atención a los pagos a agricultores no genuinos que adquieren tierras agrícolas para recibir pagos de la PAC. Manifestamos que la Comisión y los legisladores podrían utilizar el periodo de transición para evaluar si los requisitos para las definiciones de «agricultor genuino», «hectárea admisible» y «actividad agraria» mínima de las propuestas para la PAC posterior a 2020 han de ser revisadas para evitar dicho riesgo, y aclarar asimismo el significado de «parcelas a disposición del agricultor» sin incrementar de manera desproporcionada la carga administrativa de los agricultores.

¹⁶ Dictamen 1/2020 relativo a la propuesta de Reglamento por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la política agrícola común en el año 2021, apartado 22.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

6.42. La evidencia general de auditoría obtenida por el Tribunal y presentada en este capítulo (véase el apartado **6.8**) indica que el nivel de error no era significativo en el ámbito de bajo riesgo de los pagos directos, que representa el 70 % de los pagos en «Recursos naturales», y que era significativo en los ámbitos de gasto que había identificado como de mayor riesgo (desarrollo rural, medidas de mercado, pesca, medio ambiente y acción por el clima), que representan el 30 % de los pagos con cargo a esta rúbrica.

Recomendaciones

6.43. En el *anexo 6.3* figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2016 y las tres recomendaciones de su informe anual relativo al ejercicio 2017, que requerían una acción inmediata o cuya aplicación estaba prevista para 2019. La Comisión aplicó plenamente cuatro recomendaciones, mientras que una se había aplicado en su mayor parte.

6.44. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2019, el Tribunal hace la siguiente recomendación.

Recomendación 6.1

La Comisión debería actualizar su análisis de los riesgos de fraude en la PAC con mayor frecuencia, realizar un análisis de las medidas de prevención del fraude de los Estados miembros y difundir las mejores prácticas en el uso de la herramienta Arachne para seguir fomentando su uso por parte de los organismos pagadores.

Plazo: 2021

Anexos

Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones

	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	251	251
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	1,9 %	2,4 %
Límite superior de error (LSE)	2,9 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,8 %	

Anexo 6.2 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros

Síntesis de los pagos de 2019 para cada Estado miembro por el gasto en «Recursos naturales» en régimen de gestión compartida

Importes en millones de euros

■ Estados miembros con operaciones auditadas



© OpenStreetMap contributors

Fuentes: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) (CC BY-SA).

Estado miembro	Total de «Recursos naturales»	Pagos directos	Desarrollo rural	Medidas de mercado	Pesca
Francia	9 747	6 935	2 224	520	68
España	7 017	5 101	1 166	588	162
Alemania	6 214	4 794	1 274	116	30
Italia	5 772	3 634	1 449	631	58
Polonia	4 563	3 387	1 092	28	56
Reino Unido	4 053	3 186	774	40	53
Rumanía	2 870	1 847	967	42	14
Grecia	2 559	1 982	484	57	36
Hungría	1 819	1 265	511	37	6
Irlanda	1 546	1 200	324	-3	25
Portugal	1 360	671	523	103	63
Chequia	1 268	854	394	16	4
Austria	1 255	691	538	24	2
Bulgaria	1 221	785	406	20	10
Dinamarca	975	822	101	11	41
Suecia	943	688	226	13	16
Finlandia	890	523	351	5	11
Países Bajos	811	680	90	24	17
Eslovaquia	665	445	209	11	0
Lituania	658	469	181	0	8
Bélgica	632	488	79	61	4
Croacia	619	279	300	9	31
Letonia	475	253	206	1	15
Estonia	277	133	125	1	18
Eslovenia	264	135	120	7	2
Chipre	80	49	21	6	4
Luxemburgo	48	33	14	1	0
Malta	31	5	19	1	6

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Anexo 6.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	<p>El Tribunal recomienda que la Comisión:</p> <p>Recomendación 1: revisé el enfoque adoptado por los organismos pagadores para clasificar y actualizar las categorías de tierras en sus SIP y para realizar los controles cruzados necesarios, con el fin de reducir el riesgo de error en el pago de ecologización (véanse los apartados 7.17 y 7.18, así como el recuadro 7.5).</p>	X					
	<p>Recomendación 2: proporcione orientaciones y divulgue las mejores prácticas (por ejemplo, la utilización de nuevas tecnologías de la información) entre las autoridades nacionales para garantizar que sus controles permiten identificar los vínculos entre los solicitantes y otras partes interesadas que participan en los proyectos financiados (véase el apartado 7.26).</p>		X				

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2017	El Tribunal recomienda que la Comisión: Recomendación 1: evalúe la eficacia de las medidas de los Estados miembros para atajar las causas de error en los pagos correspondientes a medidas de mercado y desarrollo rural, y publique nuevas orientaciones cuando sea necesario (véanse los apartados 7.18 a 7.24 y el anexo 7.4).	X					
	Recomendación 2: examine más de cerca la calidad de las verificaciones de las operaciones realizadas por los organismos de certificación (véase el apartado 7.32).	X					
	Recomendación 3: compruebe la aplicación de las medidas correctoras adoptadas por las autoridades de los Estados miembros cuando la Comisión haya constatado que la fiabilidad del trabajo de un organismo de certificación era limitada o nula (véase el apartado 7.34).	X					

Capítulo 7

Seguridad y ciudadanía - Rúbrica 3 del MFP

Índice

	Apartados
Introducción	7.1.-7.6.
Descripción sucinta	7.2.-7.5.
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.6.
Regularidad de las operaciones	7.7.-7.8.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	7.9.-7.13.
Examen del trabajo de las autoridades de auditoría en relación con sus informes de control anual y auditorías de gasto	7.9.-7.11.
Examen de las evaluaciones de la Comisión de los informes de control anual	7.12.-7.13.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	7.14.-7.15.
Conclusión y recomendaciones	7.16.-7.17.
Recomendaciones	7.17.

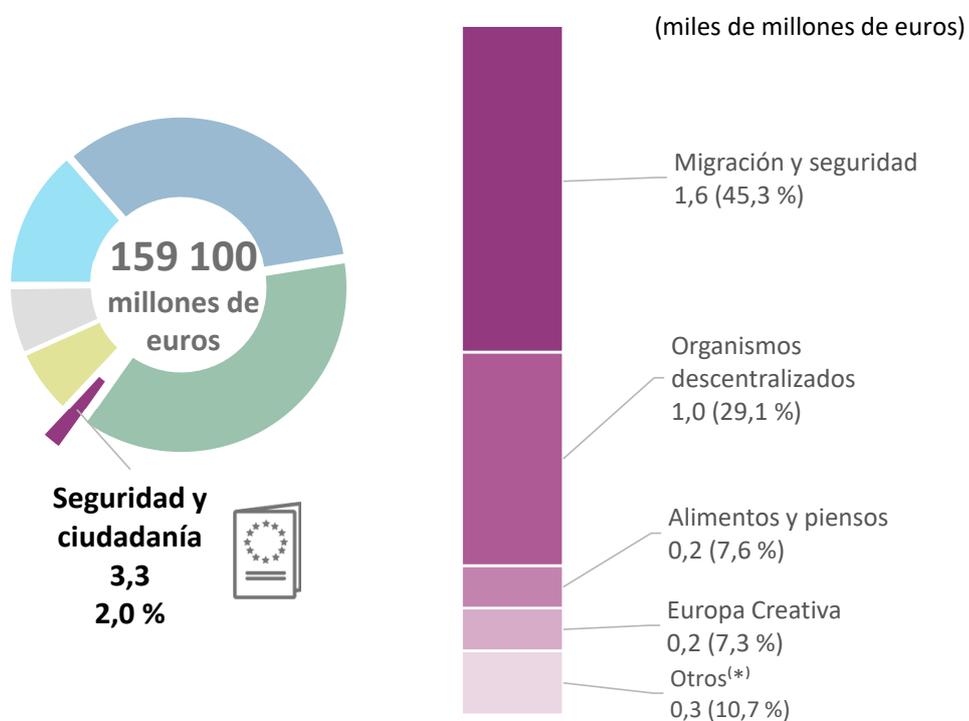
Introducción

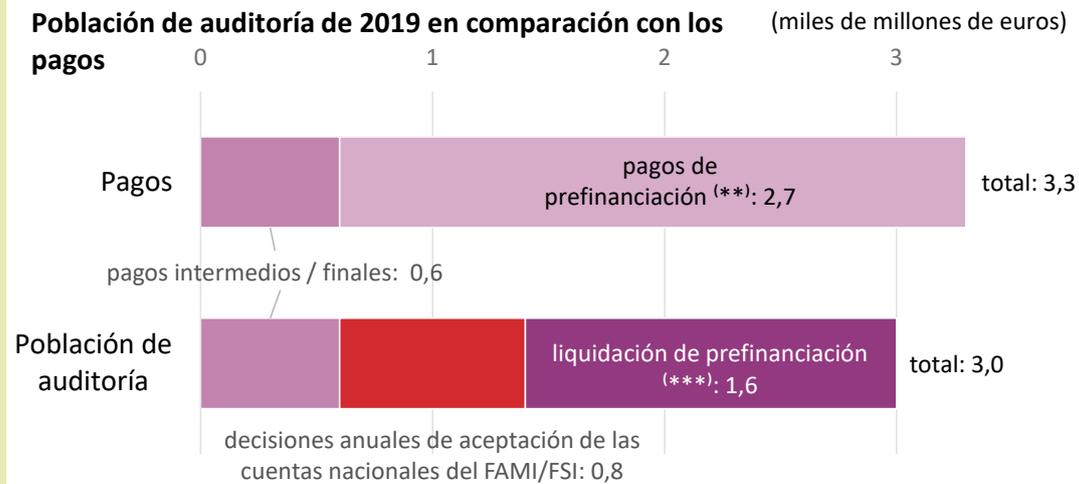
7.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica 3 del MFP «Seguridad y ciudadanía». En el **recuadro 7.1** se ofrece una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2019.

Recuadro 7.1

Rúbrica 3 del MFP «Seguridad y ciudadanía» – Desglose de 2019

Pagos correspondientes a 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose





(*) Los datos incluyen el gasto en consumidores, justicia, derechos, igualdad y ciudadanía.

(**) La prefinanciación incluye pagos en régimen de gestión compartida correspondientes al período de programación 2014-2020 que no se incluyeron en las cuentas subyacentes a los paquetes de fiabilidad que la Comisión aceptó en 2019.

(***) Las liquidaciones de prefinanciación se ajustan a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más información véase el **anexo 1.1**, apartado 11).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2019.

Descripción sucinta

7.2. Esta rúbrica abarca diferentes políticas cuyo objetivo común es reforzar el concepto de «ciudadanía de la UE» mediante la creación de un espacio de libertad, justicia y seguridad sin fronteras interiores.

7.3. Como se refleja en el [recuadro 7.1](#), el ámbito de gasto más significativo es el de migración y seguridad. Por tanto, la mayor parte del gasto procede únicamente de dos fondos: el Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)¹ y el Fondo de Seguridad Interior (FSI)². La gestión de la mayor parte de la financiación del FAMI y del FSI se realiza de forma compartida entre los Estados miembros (o los países asociados) y la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior (DG Migración y Asuntos de Interior) de la Comisión. El FAMI tiene como objetivo contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios, así como aportar un enfoque común europeo sobre el asilo y la migración. El objetivo general del FSI es garantizar la seguridad en la UE, al tiempo que se facilitan los viajes legítimos y se respetan los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consta de dos instrumentos³: FSI-Fronteras y Visados, y FSI-Policía. El primero da apoyo a la gestión integrada de las fronteras y al desarrollo de una política de visados común, mientras que el segundo se centra en la cooperación entre los organismos policiales y en la mejora de la capacidad de gestión de los riesgos y crisis relacionados con la seguridad.

7.4. Transcurridos cinco años de los siete que abarca el período de programación, los Estados miembros han avanzado en la ejecución de los programas nacionales. Existen importes significativos pendientes de desembolso y sigue siendo importante evitar que se incremente la presión sobre las autoridades nacionales a medida que los programas se acercan a su cierre. En el [recuadro 7.2](#) se resume el gasto declarado por los Estados miembros a la Comisión para su reembolso, desde el inicio del período de programación.

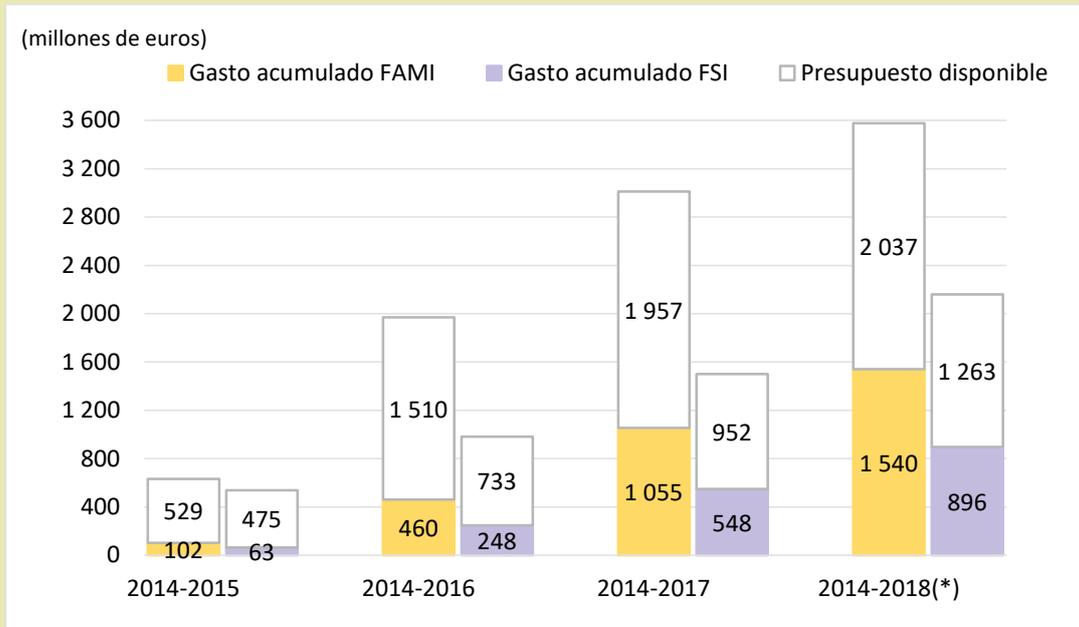
¹ Véase el [Reglamento \(UE\) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración](#)

² Los dos fondos sustituyeron al programa SOLID, que estuvo operativo durante el período de programación anterior.

³ Véase el [Reglamento \(UE\) n.º 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados](#), y el [Reglamento \(UE\) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis](#).

Recuadro 7.2

El gasto en los programas nacionales del FAMI y del FSI se ha acelerado, pero el presupuesto disponible también sigue aumentando



(*) La Comisión aprueba y declara el gasto del FAMI/FSI en los Estados miembros el año posterior al de su contratación. Por tanto, las cuentas de la Comisión de 2019 contienen el gasto de los Estados miembros de 2018.

Source: ECA.

7.5. Otro porcentaje importante de la rúbrica del presupuesto corresponde a la financiación de 14 organismos descentralizados⁴ que participan en la aplicación de las prioridades clave de la UE en los ámbitos de migración y seguridad, cooperación judicial y salud. A continuación figuran los programas «Alimentos y piensos», cuyo objetivo es garantizar la salud humana, animal y vegetal en todas las fases de la cadena alimentaria, y «Europa Creativa», el programa marco de la UE de apoyo a la cultura y al sector audiovisual. Por último, el presupuesto cubre varios programas cuyo objetivo común es reforzar el ámbito de seguridad y ciudadanía en la UE, centrándose en los ámbitos de justicia, consumidores o derechos, igualdad y ciudadanía.

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.6. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, el Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2019:

- a) una muestra de 19 *operaciones* concebida para que contribuyera a la declaración de fiabilidad global del Tribunal y no para que fuera representativa del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. Por consiguiente, el Tribunal no ha estimado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP. La muestra se componía de ocho operaciones en régimen de *gestión compartida* con los Estados miembros⁵, ocho en régimen de *gestión directa* y una en régimen de *gestión indirecta* por la Comisión, así como dos que suponían la liquidación de anticipos a los organismos.

⁴ Salud: ECDC, EFSA, EMA y ECHA. Asuntos de interior: Frontex, EASO, Europol, CEPOL, eu-LISA y OEDT. Justicia: Eurojust, FRA, EIGE y la Fiscalía Europea. Los informes anuales específicos con la opinión del Tribunal sobre la legalidad y regularidad de las operaciones de cada una de estas agencias se pueden consultar en el sitio web del Tribunal.

⁵ En Alemania, Grecia, Italia, Chipre, Lituania, Polonia, Eslovenia y el Reino Unido.

- b) los sistemas seleccionados, concretamente:
- i) si los informes de control anual de ocho autoridades de auditoría⁶ en relación con las cuentas anuales del ejercicio 2018 del FAMI y del FSI eran conformes con la legislación⁷;
 - ii) para las mismas autoridades de auditoría, si su trabajo en relación con las auditorías de gasto y sus procedimientos para emitir opiniones de auditoría fiables eran adecuados y se ajustaban a las normas;
 - iii) si las evaluaciones de conformidad de la DG Migración y Asuntos de Interior de los informes de control anual de todas las autoridades de auditoría del FAMI y del FSI eran apropiadas y abarcaban todas las preocupaciones jurídicas pertinentes.
- c) la información sobre la regularidad presentada en los informes anuales de actividades de la DG Migración y Asuntos de Interior y de la Dirección General de Justicia y Consumidores (DG Justicia y Consumidores) y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

⁶ Los mismos Estados miembros de los que se seleccionaron ocho operaciones para la muestra.

⁷ [Reglamento Delegado \(UE\) 2018/1291 de la Comisión](#), de 16 de mayo de 2018, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) n.º 1042/2014 por el que se completa el Reglamento (UE) n.º 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a la designación y a las responsabilidades en materia de gestión y control de las autoridades responsables y al estatuto y a las obligaciones de las autoridades de auditoría.

Regularidad de las operaciones

7.7. De las diecinueve operaciones examinadas, siete (el 37 %) contenían *errores*. El Tribunal identificó tres errores cuantificables que habían tenido un impacto financiero en los importes a cargo del presupuesto de la UE. En el **recuadro 7.3** figura un ejemplo.

Recuadro 7.3

Costes salariales sobrevalorados

Un proyecto financiado por el FAMI auditado por el Tribunal en Chipre era ejecutado por una organización internacional. El proyecto consistía en el suministro de servicios de información, orientación individual y apoyo a los migrantes que deseaban volver a su país de origen. El Tribunal comprobó las nóminas, las fichas de control horario y los asientos contables correspondientes a cinco personas contratadas directamente para el proyecto. La organización había declarado un incremento del 6 % de los costes salariales brutos totales para cubrir beneficios por finalización de contrato a los que, de hecho, los empleados no tenían derecho. Por tanto, este importe no era un gasto específico del proyecto y no se ajustaba a la definición de gasto directo subvencionable. Los costes totales del proyecto estaban sobrevalorados.

7.8. El Tribunal también halló cuatro casos de incumplimiento de las disposiciones legales, pero que no tuvieron una incidencia financiera sobre el presupuesto de la UE. Al igual que en ejercicios anteriores, estos estaban relacionados con la selección de proyectos y con las normas de contratación pública. El incumplimiento de dichas normas puede afectar a la subvencionabilidad de los gastos declarados y menoscabar la buena gestión financiera del gasto de la UE.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

Examen del trabajo de las autoridades de auditoría en relación con sus informes de control anual y auditorías de gasto

7.9. El Tribunal auditó el trabajo realizado por ocho autoridades responsables de auditar las cuentas anuales del FAMI/FSI de sus respectivos Estados miembros⁸ y proporcionar a la Comisión un informe de control anual. El objeto del Tribunal era confirmar que estas autoridades de auditoría:

- a) habían abarcado todo tipo de pagos realizados por los organismos responsables de ejecutar los fondos,
- b) habían utilizado un método de muestreo apropiado,
- c) habían tomado una muestra de suficientes operaciones para extraer conclusiones acerca de la población total,
- d) habían calculado correctamente⁹ el porcentaje de error, y
- e) habían puesto en marcha procedimientos adecuados para proporcionar informes de auditoría y dictámenes de auditoría fiables¹⁰.

7.10. Todas las autoridades de auditoría han desarrollado y ejecutado procedimientos detallados de suficiente calidad como para ser considerados conformes con las normas. El Tribunal identificó ciertas deficiencias cuyo impacto en las cuentas no era lo suficientemente material como para menoscabar las conclusiones de las autoridades de auditoría. Las constataciones del Tribunal figuran el [recuadro 7.4](#).

⁸ Alemania, Grecia, Italia, Chipre, Lituania, Polonia y el Reino Unido para el FAMI; Eslovenia para el FSI.

⁹ Conforme a lo dispuesto en el [Reglamento Delegado \(UE\) 2018/1291 de la Comisión](#).

¹⁰ De conformidad con el requisito fundamental 14 de los sistemas de gestión y control – véase el anexo del [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2017/646 de la Comisión](#).

Recuadro 7.4

Deficiencias en los informes de control anual

Deficiencias	Estado miembro de la autoridad de auditoría	Impacto posible
Problemas del muestreo: uso de una metodología basada en riesgos en vez de una aleatoria; valores inexactos utilizados para determinar el tamaño de la muestra.	Eslovenia	
La autoridad responsable presentó el proyecto de cuentas a la autoridad de auditoría antes de completar sus propios controles sobre el terreno, lo que planteó el riesgo de que la autoridad de auditoría realizara sus auditorías sobre el conjunto de cuentas incorrecto.	Italia y Eslovenia	Datos notificados no fiables
Cálculos inexactos y presentación de porcentajes de error residual y/o total.	Alemania e Italia	Garantías limitadas del trabajo de la autoridad de auditoría
No se incluyó la asistencia técnica en la población de auditoría y esto no fue notificado en el informe de control anual.	Eslovenia	
Los pagos de anticipos se excluyeron parcialmente de la población de auditoría y esto no fue notificado en el informe de control anual.	Alemania	
Por razones de muestreo, se asignaron proyectos a dos subgrupos (anticipos y gastos contraídos). Esta asignación no siempre fue correcta.	Chipre	

7.11. El Tribunal seleccionó 62 expedientes de auditoría de las mismas ocho autoridades de auditoría y los utilizó para comprobar que los procedimientos de auditoría eran adecuados y abarcaban todos los criterios de subvencionabilidad establecidos en los reglamentos del FAMI/FSI¹¹. En general, el Tribunal constató que las autoridades de auditoría contaban con listas de comprobación y programas de auditoría detallados para respaldar sus conclusiones. Sin embargo, el trabajo del Tribunal reveló las deficiencias presentadas en el *recuadro 7.5*.

Recuadro 7.5

Deficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría

Deficiencias	Estado miembro de la autoridad de auditoría	Impacto posible
Los auditores no siempre comprobaban todos los criterios de selección de proyectos y/o de adjudicación.	Italia y Chipre	Incapacidad de detectar gasto no subvencionable
Pista de auditoría insuficiente o falta de documentación del trabajo de auditoría.	Grecia, Chipre, Lituania y Reino Unido	Conclusiones de auditoría no fiables
Los auditores no siempre controlaban toda la evidencia disponible para confirmar la subvencionabilidad de los grupos destinatarios y el gasto declarado o la moderación de los costes.	Italia y Chipre	Garantías limitadas del trabajo de la autoridad de auditoría

¹¹ Véase el requisito fundamental 12 del anexo del [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2017/646 de la Comisión](#).

Examen de las evaluaciones de la Comisión de los informes de control anual

7.12. El Tribunal analizó las evaluaciones de conformidad de la DG Migración y Asuntos de Interior de los informes de control anual de las autoridades de auditoría y examinó cómo empleó estos informes para la liquidación de las cuentas nacionales del FAMI/FSI de 2018. Con este fin, seleccionó 12 informes¹² y analizó los correspondientes controles de la DG Migración y Asuntos de Interior. Constató que las evaluaciones individuales estaban bien estructuradas y eran minuciosas, y que abarcaban todos los aspectos jurídicos pertinentes. La DG Migración y Asuntos de Interior utilizó la información en los informes de control de forma apropiada para sus decisiones de liquidación.

7.13. Sin embargo, la auditoría del Tribunal reveló dos deficiencias, señaladas en el [recuadro 7.6](#), que podrían limitar el grado de fiabilidad que puede otorgar la Comisión a los informes de control anual.

¹² De Bulgaria, Chequia, Francia, Países Bajos, Austria, Portugal y Eslovaquia para el FAMI; Estonia, España, Islandia, Malta y Finlandia para el FSI.

Recuadro 7.6

Deficiencias derivadas de las evaluaciones por la Comisión de los informes de control anual

Deficiencias	Impacto posible
No todas las autoridades responsables utilizan la misma definición del término «pago intermedio» ¹³ .	El valor y la exactitud de los datos notificados pueden verse comprometidos
La Comisión no proporcionó orientaciones a las autoridades de auditoría sobre cómo calcular la cobertura mínima de la auditoría del 10 % ¹⁴ si utilizan el submuestreo. En algunos casos, la Comisión constató que el trabajo de las autoridades de auditoría era insuficiente.	Fiabilidad incierta de las conclusiones de auditoría

¹³ La plantilla de solicitudes de pago del saldo anual de los fondos FAMI/FSI define los pagos intermedios como reembolsos de gastos contraídos por el beneficiario de un proyecto en curso. Algunos Estados miembros consideran también que los anticipos pueden ser pagos intermedios y el Tribunal constató que otros habían hecho varios pagos intermedios antes de haber liquidado los anticipos.

¹⁴ Artículo 14, apartado 4, del [Reglamento Delegado \(UE\) 2018/1291 de la Comisión](#).

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

7.14. El Tribunal revisó los informes anuales de actividades de la DG Migración y Asuntos de Interior y de la DG Justicia y Consumidores y no halló ninguna información que contradijera sus constataciones. Sin embargo, la reducida muestra de 2019 (tan solo diecinueve operaciones) resulta insuficiente para comparar los resultados de la fiscalización con la información facilitada por las dos direcciones generales sobre la regularidad del gasto.

7.15. El Tribunal revisó las estimaciones de importes de riesgo en el momento del pago y al cierre realizadas por la DG Migración y Asuntos de Interior y la DG Justicia y Consumidores y constató que se habían calculado de acuerdo con la metodología interna y se habían notificado correctamente en el informe anual de gestión y rendimiento.

Conclusión y recomendaciones

7.16. El alcance de la fiscalización en la rúbrica 3 del MPF «Seguridad y ciudadanía» (véase el apartado 7.6) se concibió para que contribuyera a la declaración de fiabilidad global del Tribunal y no para que fuera representativa del gasto con cargo a esta rúbrica. Por consiguiente, el Tribunal no ha estimado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP. A pesar de ello, el examen del Tribunal de las operaciones y los sistemas destacó tres ámbitos en los que se pueden introducir mejoras (véanse los apartados 7.10 a 7.13).

Recomendaciones

7.17. A raíz de las constataciones del ejercicio 2019, el Tribunal recomienda a la Comisión:

Recomendación 7.1 – Cobertura de la auditoría

Proporcionar orientaciones a las autoridades de auditoría de los Estados miembros para el FAMI y el FSI sobre cómo calcular la cobertura de la auditoría si aplican el submuestreo. Debe ofrecerse asesoramiento para garantizar que el muestreo es suficiente y apropiado para proporcionar una base razonable para que el auditor pueda extraer conclusiones sobre la totalidad de la población de auditoría.

Plazo: durante el ejercicio 2021

Recomendación 7.2 – Muestreo

Reiterar a las autoridades de auditoría de los Estados miembros para el FAMI y el FSI que deben seguir las instrucciones de la Comisión sobre muestreo y cálculo del porcentaje de error. Concretamente, el muestreo debe ser aleatorio, cada unidad de muestreo de la población debe tener la posibilidad de ser elegida y, cuando proceda, todos los errores deben extrapolarse a la población pertinente.

Plazo: durante el ejercicio 2021

Recomendación 7.3 – Pista de auditoría

Proporcionar orientaciones a las autoridades de auditoría de los Estados miembros para los programas del FAMI y del FSI que documenten la naturaleza, los plazos y el alcance de sus procedimientos de auditoría, sus resultados y las pruebas de auditoría recabadas de manera suficiente y apropiada.

Plazo: durante el ejercicio 2021

Capítulo 8

Una Europa global - Rúbrica 4 del MFP

Índice

	Apartados
Introducción	8.1.-8.5.
Breve descripción	8.2.-8.4.
Alcance y enfoque de la auditoría	8.5.
Regularidad de las operaciones	8.6.-8.10.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	8.11.-8.22.
Estudio del porcentaje de error residual de 2019 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	8.11.-8.18.
Informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	8.19.-8.21.
Informe anual de actividades y estudio del porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo	8.22.
Conclusiones y recomendaciones	8.23.-8.25.
Conclusiones	8.23.
Recomendaciones	8.24.-8.25.
Anexos	
Anexo 8.1 — Pagos por delegación de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	
Anexo 8.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores	

Introducción

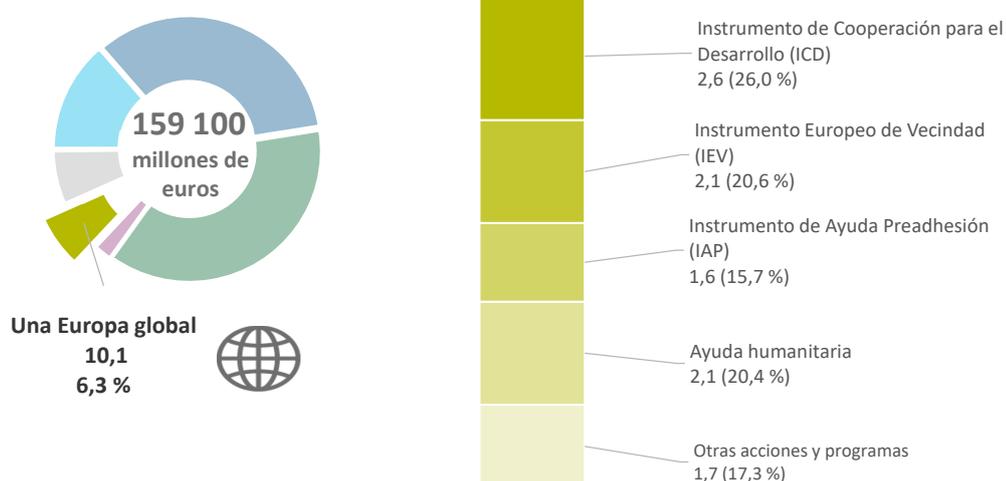
8.1. En el presente capítulo se exponen las constataciones del Tribunal sobre la rúbrica 4 del MFP «Una Europa global». En el **recuadro 8.1** se ofrece una visión general de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2019.

Recuadro 8.1

Rúbrica 4 del MFP «Una Europa global» — Desglose de 2019

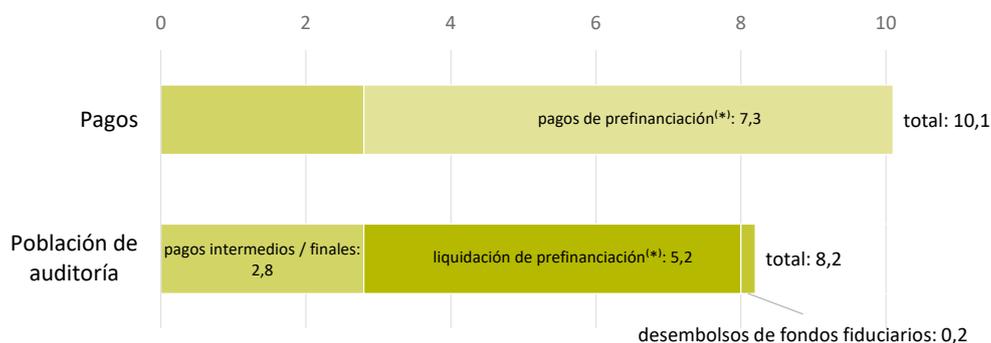
Pagos de 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose

(miles de millones de euros)



Población de auditoría de 2019 en comparación con los pagos

(miles de millones de euros)



(*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 11).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2019.

Breve descripción

8.2. «Una Europa global» cubre todos los gastos correspondientes a la acción exterior («política exterior») financiada por el presupuesto de la UE. Estas políticas aspiran a:

- promover los valores de la UE en el extranjero, por ejemplo, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- hacer frente a los grandes retos mundiales, tales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad;
- mejorar el impacto de la cooperación de la UE al desarrollo con el objetivo de contribuir a la erradicación de la pobreza e impulsar la prosperidad;
- fomentar la estabilidad y la seguridad en países candidatos y vecinos;
- reforzar la solidaridad europea en caso de catástrofes naturales o de origen humano;
- mejorar la prevención de crisis y la resolución de conflictos, contribuir al mantenimiento de la paz, reforzar la seguridad internacional y fomentar la cooperación internacional;
- promover los intereses mutuos y de la UE en el extranjero apoyando la dimensión externa de las políticas de la UE.

8.3. Las principales direcciones generales y servicios que participan en la ejecución del presupuesto para acciones exteriores son la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, la DG Política Regional y Urbana y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

8.4. Los pagos de 2019 correspondientes a «Una Europa global» ascendieron a 10 100 millones de euros¹ y se desembolsaron a través de varios instrumentos (véase el [recuadro 8.1](#)) y métodos de entrega como contratos de obras, suministros o servicios, subvenciones, préstamos especiales, garantías de préstamos y asistencia financiera, apoyo presupuestario y otras formas específicas de ayuda presupuestaria en más de 150 países (véase el [anexo 8.1](#)).

Alcance y enfoque de la auditoría

8.5. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el [anexo 1.1](#), el Tribunal examinó los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2019:

- a) una muestra de 68 operaciones, más 7 operaciones que el Tribunal extrajo de los estudios del porcentaje de error residual² y ajustó³ para compensar sus limitaciones metodológicas. La muestra de operaciones se concibió para que contribuyera a la declaración general de fiabilidad del Tribunal y no para que fuera representativa del gasto con cargo a la rúbrica 4 del MFP «Una Europa global». Por consiguiente, el Tribunal no ha estimado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP. El Tribunal extrajo una muestra de 22 operaciones de la

¹ Ejecución final de pagos, incluidos los ingresos afectados.

² La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo contrataron estudios del porcentaje de error que permanecía tras finalizar todos los controles de gestión destinados a prevenir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. El estudio del porcentaje de error residual no constituye un encargo de fiabilidad ni una auditoría; se basa en la metodología del PER y en los respectivos manuales de las direcciones generales en cuestión.

³ A través de sus exámenes de los estudios del porcentaje de error residual, el Tribunal ha constatado que, en comparación con su propio trabajo de auditoría, la metodología subyacente al estudio del porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo prevé un número muy inferior de controles sobre el terreno. Además, el examen de los procedimientos de contratación pública tanto en el estudio del porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo como en el de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación tiene menor alcance. Por lo tanto, al igual que el año pasado, el Tribunal ajustó los resultados del estudio del porcentaje de error residual para reflejar el grado de incumplimiento de las normas de contratación pública. Este ajuste se basó en sus constataciones en el marco de su declaración de fiabilidad (DAS) 2014-2019 para «Una Europa global» y en su verificación de operaciones seleccionadas de los estudios del porcentaje de error residual de ejercicios anteriores (véase el apartado [8.18](#)).

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, 25 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, 10 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y otras 11 operaciones. Para la parte de la población cubierta por los estudios del porcentaje de error residual de 2019 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (10 %) se integraron 7 operaciones más en la muestra del Tribunal.

- b) la información sobre regularidad presentada en los informes anuales de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo⁴, y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

⁴ El trabajo sobre el informe anual de actividad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se presenta detalladamente en el informe anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo.

Regularidad de las operaciones

8.6. De las 68 operaciones examinadas, 22 (el 32,4 %) contenían errores. El Tribunal identificó 11 errores cuantificables que tenían un impacto financiero en los importes imputados al presupuesto de la UE. También detectó 11 casos de incumplimiento de disposiciones legales y financieras. Como la muestra no estaba destinada a ser representativa del gasto en esta rúbrica, no se ha estimado el porcentaje de error general. Al examinar estas operaciones, el Tribunal identificó ejemplos de sistemas de control interno eficaces, como el que se describe en el [recuadro 8.2](#). Las constataciones del Tribunal sobre gastos no subvencionables se presentan en el [recuadro 8.3](#) y [recuadro 8.4](#).

Recuadro 8.2

Controles eficaces de la Comisión sobre las solicitudes de pago en régimen de gestión indirecta

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

La UE financió una acción por valor de 4,5 millones de euros para apoyar la competitividad de las pymes en el marco del programa de adaptación de la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) en Georgia. La Comisión firmó un acuerdo de delegación con un banco de desarrollo y ejecutó la acción en régimen de gestión indirecta. Tramitó una solicitud de pago del banco en la que pedía que se autorizaran los gastos declarados ya efectuados. El Tribunal ha auditado la autorización de la Comisión en relación con esta solicitud de pago.

La Comisión había analizado el informe financiero y constató que el beneficiario había incluido la prefinanciación junto con los gastos ya efectuados. Dado que la prefinanciación no puede considerarse un gasto efectuado, no puede incluirse en la cantidad reclamada. Tras un análisis exhaustivo, la Comisión había deducido más de 80 000 euros de la cantidad reclamada.

Recuadro 8.3

Ausencia de un sistema de registro del tiempo

Servicio de Instrumentos de Política Exterior

El Tribunal fiscalizó el gasto declarado por una organización sin ánimo de lucro en el marco de un contrato de subvención firmado con la Comisión. La acción tenía por objeto prevenir el extremismo violento en las fronteras meridionales de Túnez. El coste total estimado de la acción fue de 1,2 millones de euros, financiado en su totalidad por el presupuesto de la UE.

Los documentos justificativos que examinó el Tribunal mostraron que no existía un sistema de registro del tiempo para justificar la asignación de los costes entre los diferentes proyectos y para corroborar el tiempo real trabajado en el proyecto auditado. Esta falta de pista de auditoría significaba que, de un total de 970 000 euros auditados, el Tribunal no podía verificar la exactitud de 12 800 euros en concepto de gastos, por lo que esta última cantidad era irregular. La ausencia de un sistema de registro del tiempo también incumplía los términos del contrato y las políticas internas del beneficiario.

En 2019, también se detectaron problemas de registro del tiempo en otras tres transacciones gestionadas por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Acción por el Clima y la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

Recuadro 8.4

Pagos de IVA no subvencionables reclamados para el proyecto

DG Cooperación Internacional y Desarrollo

El Tribunal auditó los gastos declarados por un banco internacional de desarrollo en virtud de un acuerdo de delegación firmado con la Comisión para una acción destinada a apoyar el programa de inversiones en infraestructura para Sudáfrica. El presupuesto total estimado para el proyecto era de más de 99 millones de euros, financiado en su totalidad por la UE.

Los documentos justificativos auditados mostraron que el total de gastos auditados de 3,6 millones de euros incluía un IVA no subvencionable de más de 300 000 euros.

En 2019, el Tribunal detectó problemas de IVA en otra operación gestionada por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

8.7. Hay dos ámbitos de gasto en los que las operaciones son menos proclives a error debido a las condiciones de pago. Estos ámbitos son: i) el apoyo presupuestario y ii) los proyectos ejecutados por organizaciones internacionales y sujetos al «enfoque nocional». En 2019, el Tribunal auditó dos operaciones de apoyo presupuestario y 25 proyectos gestionados por organizaciones internacionales, incluidas ocho operaciones de enfoque nocional (véase el apartado **8.10**). El Tribunal no detectó ningún error en esos ámbitos.

8.8. El apoyo presupuestario contribuye al presupuesto general de un Estado o al presupuesto que se haya asignado a un objetivo o una política concretos. Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2019 con cargo al presupuesto general de la UE ascendieron a 824 millones de euros. El Tribunal examinó si la Comisión había cumplido las condiciones que rigen los pagos del apoyo presupuestario a los países socios y verificó si se habían cumplido las condiciones generales de subvencionabilidad (por ejemplo, la mejora satisfactoria en la gestión financiera del sector público).

8.9. En cualquier caso, debido a que las disposiciones legislativas dejan un amplio margen de interpretación, la Comisión goza de una flexibilidad considerable para decidir si se han cumplido estas condiciones generales. La auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar lo que sucede después del momento en que la Comisión abona la ayuda al país *destinatario*, ya que esos fondos se fusionan luego con los recursos presupuestarios propios de ese país⁵.

⁵ En una serie de informes especiales del Tribunal se examina la eficiencia y eficacia del apoyo presupuestario. Los más recientes son el Informe Especial 9/2019: «Apoyo de la UE a Marruecos: resultados limitados hasta la fecha» y el Informe Especial 25/2019: «Calidad de los datos en el apoyo presupuestario: insuficiencias en algunos indicadores y en la verificación del pago de los tramos variables», (<http://eca.europa.eu>).

8.10. Con arreglo al «enfoque nocional», cuando las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples se agrupan con las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de partidas de gastos claramente identificables, la Comisión considera que se cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE siempre que el importe conjunto incluya suficientes gastos admisibles para cubrir la contribución de la UE. El Tribunal ha tenido en cuenta este enfoque para la realización de sus pruebas de confirmación. Los pagos efectuados en 2019 a organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 3 200 millones de euros. El Tribunal no puede determinar la proporción de este importe al que se aplica el enfoque nocional porque la Comisión no lo supervisa de forma separada.

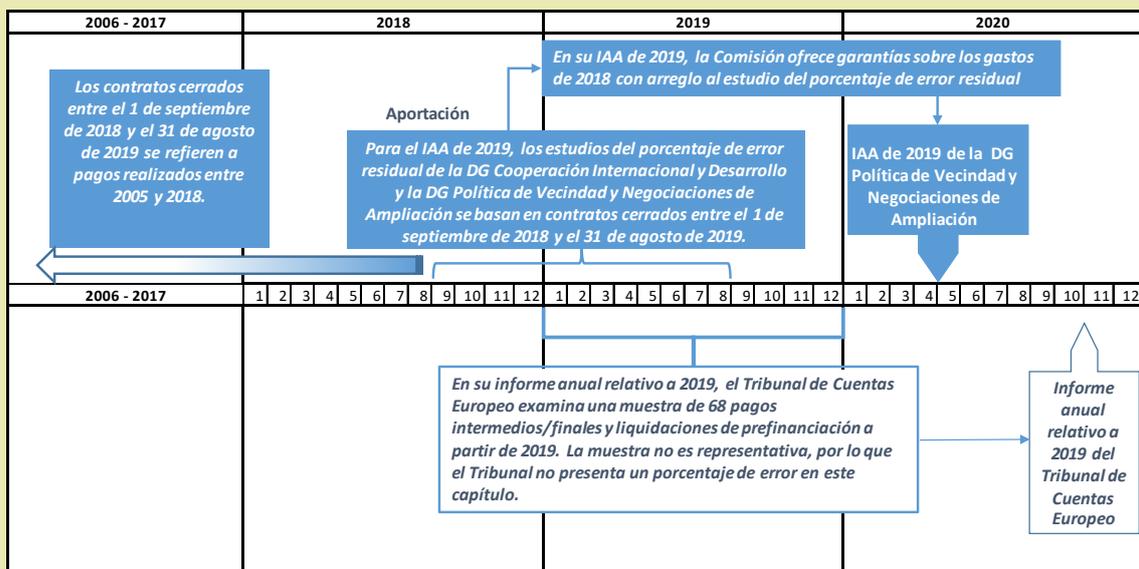
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Estudio del porcentaje de error residual de 2019 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

8.11. En 2019, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación encargó a un contratista externo que realizara en su nombre su quinto estudio del porcentaje de error residual para estimar el nivel de error restante tras finalizar todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. El estudio es un elemento importante en el que el director general basa su declaración de fiabilidad y que se incorpora en la información sobre regularidad sobre «acción exterior» publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.

8.12. El estudio examina una muestra representativa de 365 operaciones realizadas en el marco de contratos cerrados entre septiembre de 2018 y agosto de 2019 (véase el [recuadro 8.5](#)).

Recuadro 8.5



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

8.13. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación presentó los resultados de su estudio del porcentaje de error residual de 2019 en su informe anual de actividades. El porcentaje de error residual general estimado de la dirección general era del 0,53 %, es decir, que se situaba por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión. Los porcentajes de error residual de los dos años anteriores habían sido del 0,67 % en 2017 y del 0,72 % en 2018.

8.14. El estudio del porcentaje de error residual no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría; se basa en la metodología del porcentaje de error residual y en el manual facilitado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. El Tribunal ha identificado limitaciones que pueden contribuir a la subestimación del porcentaje de error residual. Más concretamente, el trabajo realizado para calcular dicho porcentaje no abarca suficientemente determinados aspectos de los procedimientos de contratación pública, como las razones para rechazar a los candidatos no seleccionados o el cumplimiento por parte del licitador ganador de todos los criterios de selección y adjudicación; tampoco controla los procedimientos de convocatoria de propuestas ni las justificaciones de adjudicación directa.

8.15. El análisis del estudio del porcentaje de error residual llevado a cabo por el Tribunal reveló que, para tener en cuenta su recomendación⁶ de aumentar la ponderación de las subvenciones de gestión directa en la población de la muestra, la Comisión había introducido un porcentaje de error adicional para esos proyectos (el «porcentaje de subvención»). Esto proporcionó una base adicional para que el director general mantuviera la reserva formulada anteriormente debido al alto riesgo de las subvenciones de gestión directa. Por lo general, para la muestra del porcentaje de error residual, el contratista aplica un nivel de materialidad del 2 % y un nivel de confianza del 95 %⁷. Sin embargo, en el caso del porcentaje de subvenciones, la metodología del porcentaje de error residual proporcionó un nivel de confianza más bajo, del 80 %, lo que condujo a una estimación menos precisa del porcentaje de error real para esta parte de la población. Este enfoque no refleja el elevado riesgo en este ámbito. Aunque se aplicara un nivel de confianza del 95 % a las subvenciones, la muestra total de operaciones seguiría siendo menor que la del año anterior.

⁶ Véase la recomendación 2 del capítulo 9 del informe anual relativo a 2017.

⁷ Probabilidad de que el nivel de error en la población se encuentre dentro de un cierto intervalo (el «intervalo de confianza»).

8.16. El método de estimación del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación confiere al contratista un amplio margen de interpretación para estimar los errores individuales. Por ejemplo, en los casos en que no se proporcionan documentos para una operación, se deja a la discreción del contratista la estimación del porcentaje de error y la determinación de la validez de las razones aducidas para su ausencia. Este enfoque no garantiza un tratamiento coherente de constataciones idénticas o similares. El contratista del porcentaje de error residual no hizo ninguna estimación de ese tipo este año.

8.17. Por último, el Tribunal observó una disminución del número de operaciones que no habían sido objeto de pruebas de confirmación debido a que el estudio del porcentaje de error residual había confiado plenamente en anteriores trabajos de control. El número de operaciones en las que se confió plenamente en 2019 fue de 63 (17,2 %), en comparación con 118 (23,6 %) en 2018 y 57 (12,2 %) en 2017. Sin embargo, el Tribunal vio un aumento de las operaciones de confianza parcial (33,3 % en 2019 en comparación con el 25,3 % en 2018). En ambos años, las operaciones en las que se confió de manera total y parcial juntas representaron aproximadamente el 50 % de la muestra total. El objeto del estudio del porcentaje de error residual es medir los «errores que han eludido todos los controles de prevención, detección y corrección». Al basarse plena o parcialmente en los resultados de controles anteriores para la mitad de las operaciones de la muestra, el porcentaje de error residual no mide completamente dichos errores. Un exceso de confianza en el trabajo de terceros podría afectar a la consecución del principal objetivo del estudio del porcentaje de error residual, repercutiendo en dicho porcentaje.

8.18. En sus informes anuales relativos a los ejercicios 2017 y 2018, el Tribunal informó sobre las limitaciones de la metodología del estudio del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Como resultado, para sus declaraciones de fiabilidad de 2018 y 2019, el Tribunal realizó controles adicionales en áreas en las que había encontrado tales limitaciones. Para 2019, el Tribunal seleccionó aleatoriamente seis operaciones de estudios del porcentaje de error residual anteriores: un promedio de dos operaciones por cada delegación de la UE visitada. Tres de ellas presentaban errores.

Informe anual de actividades de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

8.19. Con respecto al ejercicio 2019, el Tribunal examinó el informe anual de actividades de 2019 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y no halló ninguna información que pudiera contradecir sus constataciones.

8.20. Esta dirección general estimó que el importe global de riesgo en el momento del pago de los gastos aceptados en 2019 (2 800 millones de euros) ascendía a 23,9 millones de euros (el 0,84 % de los gastos aceptados de 2019). Calculó que 8,8 millones de euros (el 36,8 %) de dicho importe serán corregidos por sus controles en años posteriores⁸. Esta situación indujo al director general a declarar que la exposición financiera de la dirección general estaba por debajo del umbral de materialidad del 2 %. Teniendo en cuenta que no dispone de una muestra representativa para estimar un porcentaje de error para la rúbrica del MFP «Una Europa Global», el Tribunal no puede examinar si esta declaración contradice los resultados de su trabajo de auditoría.

8.21. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no hizo referencia a las limitaciones de su estudio del porcentaje de error residual en su informe anual de actividades. No obstante, se esforzó por adoptar un enfoque prudente al analizar las órdenes de cobro. En su cálculo de la capacidad de corrección, solo incluyó las cantidades recuperadas debido a las irregularidades y errores detectados a posteriori, con lo que evitó una sobreestimación, de acuerdo con las recomendaciones anteriores del Tribunal.

Informe anual de actividades y estudio del porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo

8.22. La revisión del Tribunal del informe anual de actividades y el estudio del porcentaje de error residual de 2019 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se presenta detalladamente en el informe anual del Tribunal sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo.

⁸ El importe en riesgo al cierre representa la diferencia entre el importe en riesgo en el pago y las correcciones estimadas (15,1 millones de euros en 2019).

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

8.23. La muestra de operaciones se concibió para que contribuyera a la declaración general de fiabilidad del Tribunal y no para que fuera representativa del gasto con cargo a la rúbrica 4 del MFP «Una Europa global». Por consiguiente, el Tribunal no ha estimado el porcentaje de error para esta rúbrica del MFP (véase el apartado **8.5**). A pesar de ello, el examen del Tribunal de las operaciones y los sistemas destacó tres cuestiones principales en las que se pueden introducir mejoras.

Recomendaciones

8.24. En el *anexo 8.2* figura el resultado del seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe anual relativo a 2016, que requerían la aplicación de medidas inmediatas o que tenían que haberse aplicado en 2019. La Comisión había aplicado tres de ellas en su totalidad y una parcialmente⁹.

8.25. Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2019, el Tribunal recomienda a la Comisión:

Recomendación 8.1

Revelar las limitaciones del estudio del porcentaje de error residual en los informes anuales de actividades de 2020 y futuros de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

Plazo: fecha de publicación del próximo informe anual de actividades en el primer trimestre de 2021

⁹ El informe anual de actividades de 2019 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación no reveló el alcance del estudio del porcentaje de error residual.

Recomendación 8.2

Aumentar el nivel de confianza que utiliza la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en su metodología para calcular el porcentaje de subvención hasta el mismo nivel aplicado al resto de la población del porcentaje de error residual, a fin de reflejar con mayor precisión el mayor riesgo en el ámbito de las subvenciones de gestión directa.

Plazo: antes del final de 2021

Recomendación 8.3

Reforzar los controles de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, DG Acción por el Clima y del Servicio de Instrumentos de Política Exterior identificando y evitando los errores recurrentes (por ejemplo, la falta de sistemas de registro del tiempo y el cobro de un IVA no subvencionable a los proyectos financiados por la UE).

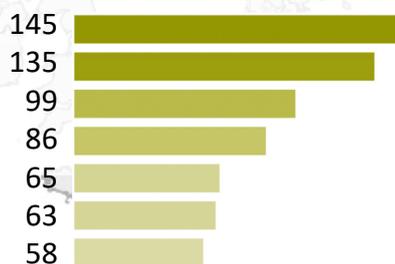
Plazo: antes del final de 2021

Anexos

Anexo 8.1 — Pagos por delegación de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

7 países beneficiarios principales de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (millones de euros)

1. Palestina*
2. Marruecos
3. Turquía
4. Túnez
5. Moldavia
6. Jordania
7. Serbia

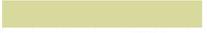


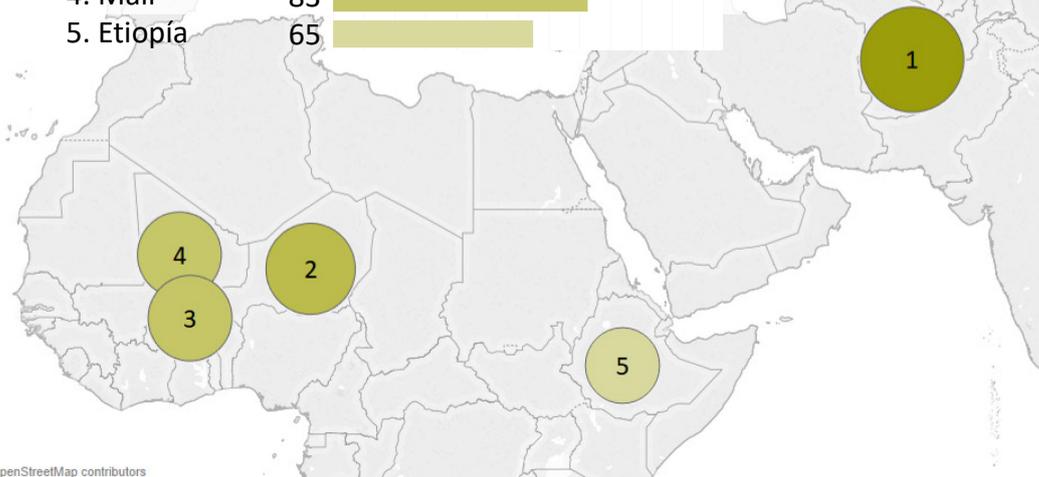
© OpenStreetMap contributors

* Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros sobre esta cuestión.

Fuentes: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de 2019 de la Unión Europea.

5 países beneficiarios principales de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (millones de euros)

1. Afganistán	125	
2. Níger	94	
3. Burkina Faso	84	
4. Mali	83	
5. Etiopía	65	



© OpenStreetMap contributors

Fuentes: Mapa de fondo: Colaboradores de ©OpenStreetMap con licencia Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) y Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de 2019 de la Unión Europea.

Anexo 8.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	El Tribunal recomienda que la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación: Recomendación 1: coopere con las autoridades de auditoría en los países beneficiarios del IAP II para mejorar sus competencias, especialmente en la organización de seminarios, el establecimiento de redes y la utilización de los instrumentos disponibles, como por ejemplo el hermanamiento o la asistencia técnica.	X					
	Recomendación 2: elabore índices de riesgo para mejorar la evaluación basada en modelos de control internos con la finalidad de mejorar la medición del impacto de los errores.	X					
	Recomendación 3: presente correctamente en el siguiente informe anual de actividades el alcance del estudio del porcentaje de error residual y los límites inferior y superior estimados.		X				
	Recomendación 4: mejore el cálculo de la capacidad correctora en 2017 mediante la resolución de las deficiencias identificadas en el presente informe anual.	X					

Capítulo 9

Administración - Rúbrica 5 del MFP

Índice

	Apartados
Introducción	9.1.-9.5.
Descripción sucinta	9.3.
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.4.-9.5.
Regularidad de las operaciones	9.6.-9.12.
Observaciones sobre la muestra de operaciones	9.7.-9.9.
Parlamento Europeo	9.8.
Comisión Europea	9.9.
Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión	9.10.-9.12.
Comité Económico y Social Europeo	9.11.-9.12.
Informes anuales de actividades	9.13.
Observaciones sobre instituciones y órganos	9.14.-9.19.
Aumento en el número de agentes contractuales y de los correspondientes créditos presupuestarios de 2012 a 2018	9.14.-9.19.
Conclusión y recomendaciones	9.20.-9.22.
Conclusión	9.20.
Recomendaciones	9.21.-9.22.
Anexos	
Anexo 9.1 – Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración»	
Anexo 9.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores	

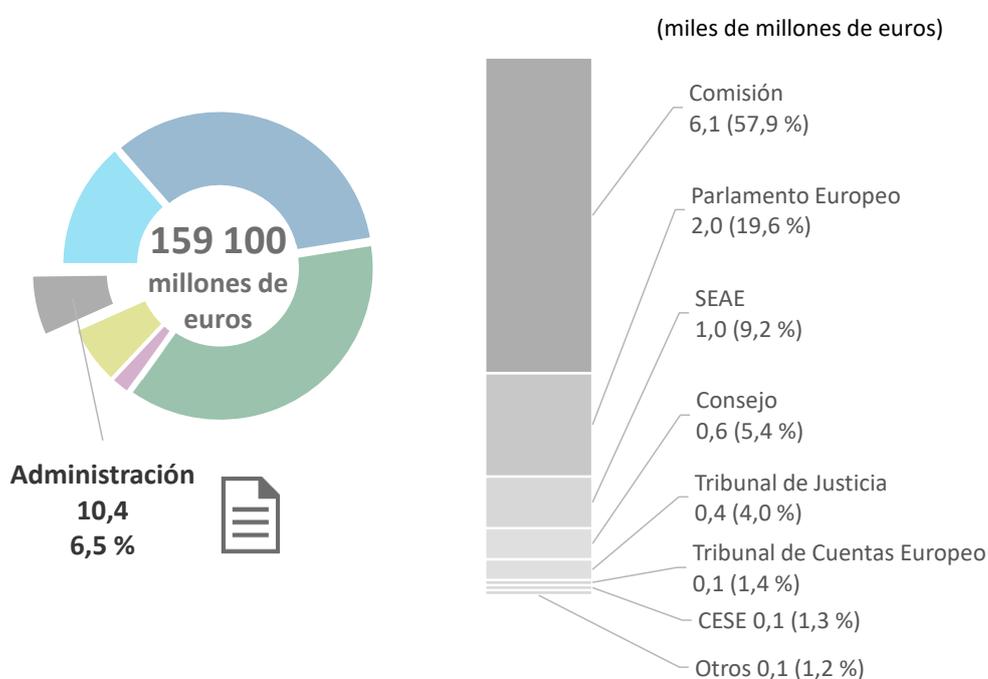
Introducción

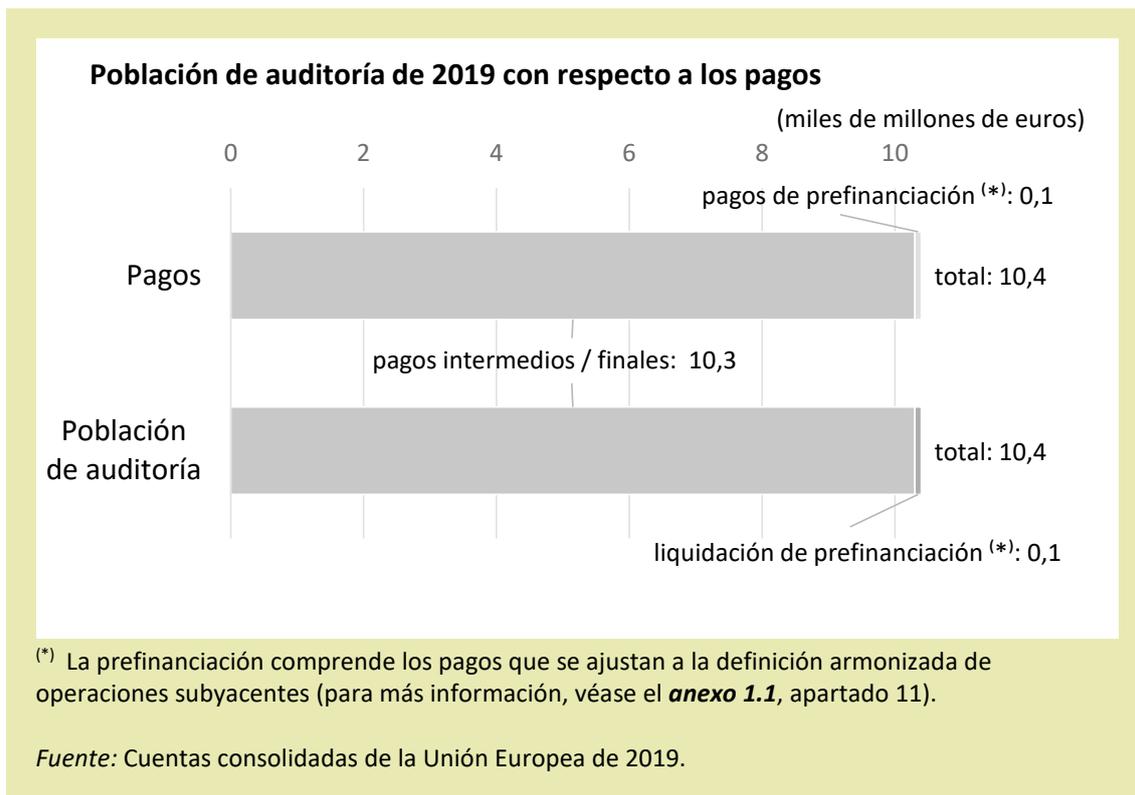
9.1. En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 5 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Administración». En el **recuadro 9.1**, se ofrece una visión de conjunto de los gastos de las instituciones y órganos de la UE incluidos en esta rúbrica en 2019.

Recuadro 9.1

Rúbrica 5 del MFP, «Administración» — Desglose de 2019

Pagos de 2019 como porcentaje del presupuesto de la UE y desglose





9.2. Elaboramos informes separadamente sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea¹ y las Escuelas Europeas². Nuestro mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

Descripción sucinta

9.3. Los gastos administrativos comprenden los gastos correspondientes a recursos humanos, que representan aproximadamente el 60 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información. Nuestro trabajo realizado durante muchos años indica que este gasto es de bajo riesgo.

Alcance y enfoque de la fiscalización

9.4. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP:

¹ Los informes anuales específicos sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

² Presentamos un informe sobre las cuentas anuales al Consejo Superior de las Escuelas Europeas, con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

- a) una muestra de 45 *operaciones*, concebida para que fuera representativa del conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP. La muestra se componía de operaciones realizadas por cada una de las instituciones y órganos de la UE. Nuestro objetivo era contribuir a la *declaración de fiabilidad* global, según se describe en el **anexo 1.1**;
- b) los sistemas de control y supervisión del Comité Económico y Social Europeo, el Comité Europeo de las Regiones y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)³;
- c) la *regularidad* de la información en los informes anuales de actividad de todas las instituciones y órganos y, entre ellos, los de las direcciones generales (DG) de la Comisión Europea y sus oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos⁴, y su coherencia en general con nuestros propios resultados de auditoría;
- d) el aumento de los agentes contractuales y los pagos relacionados, de 2012 a 2018, en todas las instituciones y órganos (incluidas las agencias ejecutivas y excluidos el Defensor del Pueblo Europeo, el SEPD, las agencias descentralizadas, las empresas comunes y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología).

9.5. Nuestros gastos son auditados por una empresa externa⁵. Los resultados de la auditoría de nuestros estados financieros del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 se presentan en el apartado **9.7**.

³ Nuestra auditoría contenía un examen de los siguientes elementos específicos de cada sistema: normas de control interno, gestión de riesgos, controles *ex ante* y *ex post*, registros de excepciones, supervisión por la dirección, informes de auditoría interna y medidas contra el fraude.

⁴ DG Recursos Humanos y Seguridad, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, Oficinas de infraestructuras y logística de Bruselas y Luxemburgo, y DG Informática.

⁵ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

Regularidad de las operaciones

9.6. En el *anexo 9.1* se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 45 operaciones examinadas, 3 (el 6,7 %) contenían *errores* cuantificables. Los errores que hemos cuantificado dieron lugar a un nivel estimado por debajo del *umbral de materialidad*.

Observaciones sobre la muestra de operaciones

9.7. Los asuntos descritos en los apartados **9.8** y **9.9** afectan al Parlamento Europeo y a la Comisión. No se detectaron problemas específicos relativos al Consejo, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Tribunal de Cuentas Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones, al Defensor del Pueblo Europeo, al Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) o al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).

Parlamento Europeo

9.8. Se detectaron errores en un pago a favor de un partido político europeo relativos al incumplimiento de las normas de subvencionabilidad del gasto: inexistencia de un procedimiento de contratación pública, de documentación contractual escrita y de pruebas justificativas de los costes reales. Anteriormente, habíamos notificado deficiencias similares en operaciones relativas a grupos políticos y a un partido político europeo⁶.

Comisión Europea

9.9. Detectamos menos errores que en ejercicios anteriores en lo relativo a los gastos de personal y a la gestión de las prestaciones familiares por parte de la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales⁷, que ya ha corregido los errores que detectamos en este ejercicio.

⁶ Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 9.11, el Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 9.11, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 10.15.

⁷ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 10.8.

Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión

9.10. Aparte de los asuntos mencionados en los apartados **9.11** y **9.12**, relativos principalmente a las políticas de gestión de funciones sensibles, no se detectaron problemas específicos en los sistemas de control y supervisión del Comité Económico y Social Europeo, del Comité Europeo de las Regiones o del SEPD.

Comité Económico y Social Europeo

9.11. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) no ha desarrollado todavía una política en materia de funciones sensibles conforme a sus normas de control interno. No ha formulado una definición de puesto o función sensible, ni ha realizado un análisis de riesgos con el objetivo de adoptar controles para mitigar el riesgo y, en último término, una política de movilidad interna. Dado el tamaño de este órgano y la naturaleza de su trabajo, todos estos elementos son necesarios.

9.12. También constatamos que el CESE no había llevado a cabo una evaluación exhaustiva de riesgos desde 2014. Solo una dirección identificó los riesgos para la consecución de sus objetivos, aunque sin proponer controles para mitigar el riesgo que los redujeran a un nivel aceptable.

Informes anuales de actividades

9.13. Los *informes anuales de actividad* examinados no señalaron niveles significativos de error.

Observaciones sobre instituciones y órganos

Aumento en el número de agentes contractuales y de los correspondientes créditos presupuestarios de 2012 a 2018

9.14. El Estatuto de los funcionarios revisado fue aprobado en 2014 con el compromiso de las instituciones y de los órganos de reducir antes de 2018 un 5 % el número de puestos en plantilla (funcionarios y agentes temporales)⁸ con respecto a 2012. Esta cuestión fue examinada en nuestro informe anual de 2016, y publicamos un análisis rápido de casos al respecto al final de 2017⁹. En nuestro trabajo de auditoría de 2019 figuraba un análisis sobre el empleo de los agentes contractuales de 2012 a 2018 (véase el [recuadro 9.2](#)).

⁸ En la plantilla de personal se fija el número de puestos de los que dispone una institución, órgano o agencia para funcionarios o agentes temporales.

⁹ Véanse los apartados 10.9 a 10.13 del Informe Anual relativo al ejercicio 2016, y el análisis del Tribunal de Cuentas Europeo 2/2017: «Análisis rápido de la aplicación de la reducción del 5 % de los efectivos» (www.eca.europa.eu).

Recuadro 9.2

Estatuto de los funcionarios y agentes contractuales

Conforme a los artículos 3 *bis* y 3 *ter* del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea, el contrato de los agentes contractuales podrá transformarse en un contrato de duración indefinida o en uno de duración determinada, desde un mínimo de 3 meses hasta un máximo de 6 años, respectivamente. Con frecuencia, los agentes contractuales son retribuidos con cargo al presupuesto destinado al personal externo y no son asignados a un puesto establecido en la plantilla de personal.

Los agentes contractuales se contratan con arreglo a cuatro grupos de funciones (de GF I a GF IV). El artículo 80 del Régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea establece una correspondencia entre cada grupo de funciones (GF) y las funciones que los agentes puedan ejercer:

- GF I para tareas manuales y auxiliares de apoyo administrativo;
- GF II para tareas de oficina y secretaría, de gestión administrativa y otras tareas equivalentes;
- GF III para tareas de ejecución, redacción y contabilidad, y otras tareas técnicas equivalentes;
- GF IV para tareas de dirección, de concepción y estudio, lingüísticas y funciones técnicas equivalentes.

9.15. Constatamos que las instituciones y los órganos¹⁰ habían efectuado una reducción de 1 409 efectivos (3 %) en sus plantillas y al mismo tiempo, habían aumentado gradualmente el empleo de agentes contractuales. Durante este período, aumentó la proporción de agentes contractuales, pasando del 17 % al 22 %¹¹ en las previsiones de toda la plantilla¹².

¹⁰ Este apartado no abarca el número de efectivos en el Defensor del Pueblo Europeo o en el SEPD.

¹¹ En 2018, esta proporción era del 21 % para la Comisión, del 21 % para el Parlamento Europeo, del 24 % para el SEAE y del 77 % para las agencias ejecutivas. En otras instituciones y órganos, la proporción era mucho menor.

¹² La plantilla incluye en este caso a funcionarios, agentes temporales y agentes contractuales, y excluye otras relaciones contractuales, como los empleados locales, el personal interino, los expertos nacionales en comisión de servicio, los becarios, etc.

9.16. El aumento de los agentes contractuales al final de ejercicio (véase el [recuadro 9.3](#)) varía considerablemente entre las instituciones, órganos o agencias ejecutivas. Aunque este hecho se explica en parte por las diferencias en el tamaño de las entidades, también se debe al efecto de las dotaciones de personal para las nuevas tareas derivadas de prioridades que evolucionan con gran rapidez, tales como:

- el trabajo adicional realizado por el Centro Común de Investigación (JRC) por cuenta de otros departamentos de la Comisión y terceras partes, así como y la sustitución de becarios contratados previamente conforme a la legislación nacional¹³ por numerosos agentes del grupo GF IV que prestan apoyo científico y técnico.
- la ejecución de nuevos programas¹⁴ delegados por la Comisión a las agencias ejecutivas, que era neutra desde el punto de vista presupuestario y de transferencias de personal de la Comisión;
- la internalización de los servicios de apoyo en el Parlamento Europeo (personal de seguridad y conductores contratados en el grupo GF I);
- las responsabilidades nuevas asignadas al SEAE, especialmente en los ámbitos de política común de seguridad y defensa y del Plan de Acción contra la Desinformación. El SEAE también reforzó la seguridad física e informática en las delegaciones de la UE.

9.17. El volumen de agentes contractuales también aumentó para responder a situaciones especiales o de urgencia, tales como la crisis migratoria. Por último, en algunas instituciones, se produjo un aumento de agentes contractuales del grupo GF I

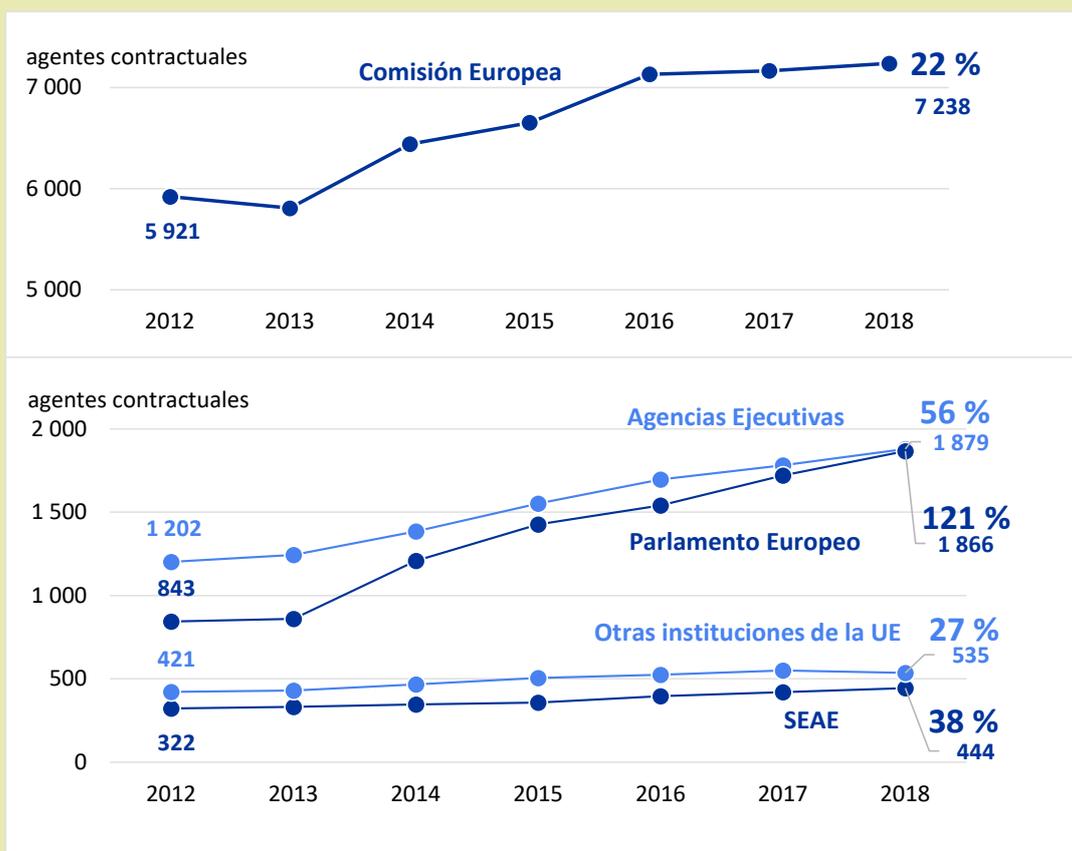
¹³ Durante el período 2012-2018, la plantilla del JRC pasó de tener 38 agentes contractuales del grupo GF IV a tener 845 al final del ejercicio.

¹⁴ Estos comprendían el nuevo Programa Marco de Investigación e Innovación (Horizonte 2020) y varios programas relativos al transporte, la energía y las tecnologías de la información y de las comunicaciones (en el marco del Mecanismo «Conectar Europa»); la competitividad y las pymes (COSME); la educación, la cultura y la ciudadanía (Europa Creativa, Erasmus+ y Europa para los Ciudadanos); la salud y los consumidores (Mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria, Salud para el Crecimiento y los programas de consumidores), y el medio ambiente y la acción por el clima (LIFE). Véase el documento SEC(2013) 493 final de 18 de septiembre de 2013 «Communication to the Commission on the delegation of the management of the 2014-2020 programmes to executive agencies».

debido a la transformación de puestos de funcionario y de agente temporal para personal de oficina o asistente de secretaría en puestos de agente contractual.

Recuadro 9.3

Aumento de agentes contractuales empleados por las instituciones, los órganos y las agencias ejecutivas de la UE al final del ejercicio, 2012-2018

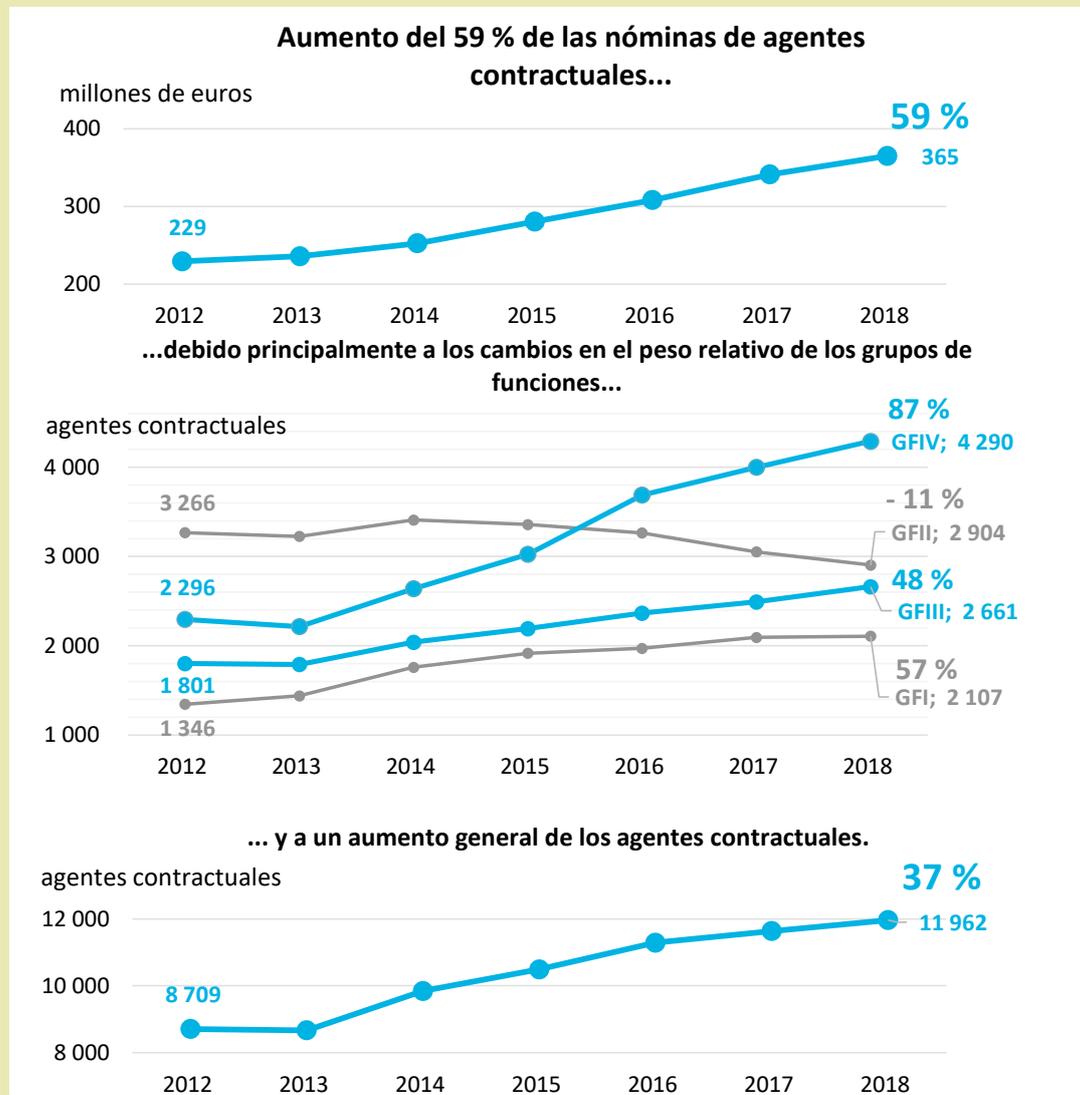


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por las instituciones, los órganos y las agencias ejecutivas de la UE.

9.18. Al final de 2018, las instituciones, los órganos y las agencias ejecutivas emplearon a 11 962 agentes contractuales, lo que supone un aumento del 37 % desde 2012, en su mayoría contratados por la Comisión Europea, principalmente en el grupo de funciones mejor remunerado (GF IV). Del mismo modo, la mayoría de agentes contractuales de las agencias ejecutivas pertenecían a los grupos GF III y GF IV (763 y 715 agentes, respectivamente). El [recuadro 9.4](#) muestra la variación interanual de agentes contractuales en cada grupo de funciones.

Recuadro 9.4

Aumento interanual en las nóminas y en el número de agentes contractuales por grupo de funciones (2012-2018)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por las instituciones, los órganos y las agencias ejecutivas de la UE.

9.19. Durante el período examinado, el gasto salarial en funcionarios y agentes temporales empleados por las instituciones, los órganos y las agencias ejecutivas aumentó un 12 %, mientras que el total de los pagos en favor de agentes contractuales aumentó un 59 %. La causa principal de estos dos aumentos fue la ampliación de la plantilla total, seguida de la indexación anual de las retribuciones, las promociones y las subidas de escalón en un mismo grado. En cuanto a los agentes contractuales, el mayor aumento también se debió al crecimiento de la proporción de efectivos de los grupos GF III y GF IV en el cómputo total de agentes contractuales. El gasto salarial total correspondiente a funcionarios, agentes temporales y agentes contractuales aumentó un 15 %, pasando de 4 116 millones de euros en 2012 a 4 724 millones de euros en 2018.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

9.20. La evidencia de auditoría global obtenida por el Tribunal y expuesta en el presente capítulo indica que el nivel de error de los gastos de «Administración» no era significativo (véase el [anexo 9.1](#)).

Recomendaciones

9.21. En el [anexo 9.2](#) figuran los resultados del seguimiento de las recomendaciones sobre los grupos políticos que formulamos al Parlamento Europeo en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016. Teniendo en cuenta los errores detectados en 2019 en un pago a un partido político europeo (véase el apartado [9.8](#)), estimamos que todavía es válida esta recomendación.

9.22. A raíz de esta revisión y de las constataciones y la conclusión sobre el ejercicio 2019, recomendamos que:

Recomendación 9.1 – Comité Económico y Social Europeo

El Comité Económico y Social Europeo aplique una política para tratar las funciones sensibles basándose en una evaluación exhaustiva de riesgos que dé lugar a la definición de controles atenuantes que tengan en cuenta el tamaño del Comité y la naturaleza de su trabajo (véanse los apartados [9.11](#) y [9.12](#)).

Plazo: Antes del final de 2021.

Anexos

Anexo 9.1 – Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración»

	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	45	45
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	Exentas de errores materiales	Exentas de errores materiales

Anexo 9.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	<p>El Tribunal recomienda que:</p> <p>Recomendación 1:</p> <p>el Parlamento Europeo revise su marco de seguimiento de la ejecución de los créditos presupuestarios asignados a los grupos políticos. Asimismo, debería facilitar mejores orientaciones a los grupos políticos y supervisar más eficazmente el modo de aplicación de las normas de autorización y liquidación de gastos, y de ejecución de los procedimientos de contratación pública (véase el apartado 10.15).</p>			X			

**Respuestas de las instituciones al
Informe Anual sobre la ejecución del
presupuesto de la UE relativo al
ejercicio 2019**

Índice

	Página
Capítulo 1	
Declaración de fiabilidad e información de apoyo	
Respuestas de la Comisión Europea	260
Capítulo 2	
Gestión presupuestaria y financiera	
Respuestas consolidadas de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones	270
Capítulo 3	
Ingresos	
Respuestas de la Comisión Europea	277
Capítulo 4	
Competitividad para el crecimiento y el empleo	
Respuestas de la Comisión Europea	282
Capítulo 5	
Cohesión económica, social y territorial	
Respuestas de la Comisión Europea	289
Capítulo 6	
Recursos naturales	
Respuestas de la Comisión Europea	299
Capítulo 7	
Seguridad y ciudadanía	
Respuestas de la Comisión Europea	304

Capítulo 8	Una Europa global	
	Respuestas de la Comisión Europea	306
Capítulo 9	Administración	
	Respuestas de la Comisión Europea	310
	Respuestas del Comité Económico y Social Europeo	312

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019, CAPÍTULO 1:

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD E INFORMACIÓN DE APOYO»

INTRODUCCIÓN

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1.1-1.6:

El año 2019 fue el último del período legislativo 2014-2019; por lo tanto, la atención se centró en la culminación del trabajo relacionado con las prioridades de la Comisión Juncker y la preparación de la transición a la nueva Comisión, presidida por Ursula von der Leyen.

El presupuesto de la UE contribuye a fortalecer la economía europea y a mejorar su resiliencia.

La Comisión atribuye **una gran importancia a garantizar que el presupuesto de la UE se gaste de manera responsable y correcta**, así como a trabajar con todas las partes implicadas para asegurar que se logren resultados tangibles sobre el terreno.

La Comisión **supervisa detenidamente la ejecución del presupuesto de la UE**. Si se descubre que los Estados miembros, los intermediarios o los beneficiarios finales han empleado los fondos de la UE de manera incorrecta, la Comisión toma medidas de inmediato para subsanar estos errores y recuperar los fondos según corresponda.

La Comisión ha analizado con detenimiento el informe anual del TCE. El informe, como ya ocurrió anteriormente, contribuirá a mantener los más altos niveles de gestión financiera. La Comisión se esfuerza en **encontrar un equilibrio adecuado entre un bajo nivel de error, la rapidez en los pagos y un coste razonable de los controles**.

Gracias a los esfuerzos del TCE y de la Comisión, la gestión financiera del presupuesto de la UE ha mejorado con el tiempo, y el nivel de error ha disminuido a horquillas más cercanas al umbral de materialidad del 2 % en los años recientes, excepto en ciertos ámbitos políticos específicos.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

Siguen observándose errores en tipos de gastos específicos

1.18 a) En lo relativo a los **ingresos** del presupuesto de la UE, la Comisión coincide con el TCE al considerar que este ámbito **no contiene ningún error material**.

Por lo que se refiere a los recursos propios tradicionales, la Comisión está mejorando su evaluación de riesgos para la planificación de inspecciones y sigue esforzándose por solventar con rapidez las cuestiones abiertas que están pendientes desde hace mucho tiempo, lo cual también depende de la cooperación de los Estados miembros.

Además, la Comisión ha emprendido acciones importantes para ayudar a identificar a los operadores económicos de mayor riesgo a nivel de la UE para las auditorías *a posteriori* mediante el marcado de las transacciones que se considera que plantean un riesgo financiero en el marco de los criterios de

riesgo financiero y la actualización de la Guía de auditoría aduanera. Colabora estrechamente con los Estados miembros para encontrar soluciones con las que identificar a los importadores que operan en Estados miembros distintos del lugar donde tienen su sede. Se lograrán mayores avances una vez esté plenamente disponible una base de datos que abarque todas las importaciones a escala de la UE (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 3.11 a 3.15).

b) Por lo que respecta a los **gastos** del presupuesto de la UE, la propia estimación de la Comisión del **riesgo en el momento del pago para el gasto pertinente de 2019 asciende al 2,1 %**, lo cual efectivamente se sitúa justo por encima del umbral de materialidad del 2 %.

Sin embargo, dado el **carácter plurianual** del gasto y las estrategias de control, la Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, puede aplicar correcciones hasta el cierre del programa de financiación. Para tener esto en cuenta, la Comisión también estima un riesgo en el momento del cierre, que equivale al riesgo al pago menos las correcciones futuras estimadas para los segmentos afectados del gasto o programas.

Se estima que **el riesgo en el momento del cierre asciende al 0,7 %** para todo el presupuesto de la UE de 2019, lo cual se encuentra muy por debajo del umbral de materialidad del 2 %, en consonancia tanto con los niveles alcanzados en años anteriores desde 2016 como con el objetivo de la Comisión.

Esto pone de relieve que, una vez se les haya concedido tiempo a la Comisión y los Estados miembros para ejercer su capacidad correctiva, y a la Comisión para emplear las herramientas de supervisión de que dispone de acuerdo con sus obligaciones en virtud de las diferentes bases jurídicas sectoriales, el riesgo real en el momento del cierre se situará, en última instancia, muy por debajo del 2 %, incluso para cada año de comunicación de datos.

En lo referente al **gasto de alto riesgo**, las normas complejas contribuyen, efectivamente, a un riesgo de error más elevado. Por lo tanto, la Comisión trabaja ininterrumpidamente para simplificar la normativa en la medida de lo posible e impulsar el uso de mecanismos de ejecución más sencillos como las opciones de costes simplificados. La reducción de la burocracia para los beneficiarios y de la complejidad fue uno de los principios rectores de las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual, que también tuvo en cuenta las recomendaciones del TCE en años anteriores.

La Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, adapta de manera apropiada la metodología común a las especificidades de los entornos de riesgo, control y gestión de los distintos ámbitos de gasto, a fin de cumplir con sus obligaciones de notificación efectivamente y proteger el presupuesto de la UE (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.34).

Gracias a su propia evaluación detallada de la gestión por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que **las cantidades con riesgo en el momento del pago por debajo del umbral de materialidad del 2 % representan el 54 % del gasto pertinente; y las cantidades por encima del 2 %, el 46 %**. En lo referente al gasto que se considera de alto riesgo, la Comisión, sobre la base de la evaluación de riesgos, distingue de manera detallada los programas que considera de alto riesgo y aquellos que considera de bajo riesgo (es decir, con un nivel de error estimado inferior al umbral de importancia relativa del 2 %). Ello contribuye a que la Comisión concluya que poco menos de la mitad del gasto pertinente se vea afectado por errores materiales. (Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 1.21 a 1.25, 29 y 44).

Por último, la Comisión observa con satisfacción que en el ámbito político de **recursos naturales** se mantiene la tendencia descendente, con una reducción adicional hasta un nivel de error estimado del 1,9 %, por debajo del umbral de materialidad. Esto es coherente con los porcentajes de error

publicados en los informes anuales de actividades de 2019 de DG AGRI, DG MARE, DG ENV y DG CLIMA, de acuerdo con la respuesta de la Comisión al apartado 6.8.

La complejidad de las normas y la manera en que se desembolsan los fondos de la UE afectan al riesgo de errores

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1.19 y 1.20:

Primer guion - La Comisión acoge con satisfacción que tanto la TCE como la Comisión **hayan llegado a la misma conclusión de que el gasto de bajo riesgo** (principalmente, basado en derechos) **sigue estando exento de errores materiales.**

Segundo guion - La Comisión también considera que **las normas complejas contribuyen a un riesgo de error más elevado.** Por lo tanto, trabaja ininterrumpidamente para simplificar la normativa en la medida de lo posible e impulsar el uso de mecanismos de ejecución más sencillos como las opciones de costes simplificados. La reducción de la burocracia para los beneficiarios y de la complejidad fue uno de los principios rectores de las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual, que también tuvo en cuenta las recomendaciones del TCE en años anteriores. Sin embargo, la Comisión también pretende fijar objetivos ambiciosos para mejorar el rendimiento de los programas. Las condiciones complejas y las reglas de admisibilidad son inherentes a las políticas afectadas o se aplican si se necesita la orientación de las ayudas para alcanzar objetivos políticos ambiciosos o para cumplir con los principios básicos del mercado interior (normas de contratación pública o sobre ayudas estatales). Por tanto, la legalidad y la regularidad deben equilibrarse con la consecución de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes derivados del cumplimiento.

La Comisión está prestando apoyo a todas las autoridades de ejecución de los Estados miembros y a otros socios de ejecución a través de diversas acciones, reuniones y notas de orientación, y verifica que se lleven a cabo suficientes auditorías además de sus propias auditorías para prevenir y corregir mejor los errores y, de manera más general, reforzar la capacidad de los Estados miembros para tratar las disposiciones del periodo de programación actual.

En particular, para la cohesión, las acciones se centran en la necesidad de fomentar el uso de opciones de costes simplificados y promover una mayor transparencia y capacidad administrativa en los procedimientos de contratación pública y sobre ayudas estatales, después de la aplicación y las constantes actualizaciones de los planes de acción de contratación pública y de ayudas estatales actualizados.

Más de la mitad de nuestra población de auditoría se ve afectada por errores materiales

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1.21 y 1.22:

La Comisión aplica **estrategias de control diferenciadas en función del riesgo**, invirtiendo mayores esfuerzos en los programas y gastos de alto riesgo.

Sobre la base de su propio análisis de gestión detallado por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que los importes de riesgo en el momento del pago por debajo del umbral de materialidad del 2 % representan el 54 % del gasto pertinente total; y los importes por encima del 2 %, el 46 %. Por ello, **la Comisión considera que poco menos de la mitad del gasto pertinente se ve afectado por errores materiales.**

Se trata de lo siguiente: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) (como máximo, el 3,8 %); el Fondo Social Europeo (FSE) (como máximo, el 2,4 %); en el ámbito de recursos naturales: las medidas del mercado y el desarrollo rural (2,7 %); subvenciones para investigación en el marco del programa Horizonte 2020; otras subvenciones complejas.

Debido a los controles establecidos (basados en el riesgo), en lo referente al gasto que se considera de alto riesgo, la Comisión distingue de manera detallada los programas que considera de alto riesgo y aquellos que considera de bajo riesgo (es decir, con un nivel de error estimado inferior al umbral de materialidad del 2 %). Este último tipo afecta, *por ejemplo*, a algunos segmentos del programa Horizonte 2020 (acciones Marie Skłodowska-Curie, subvenciones del Consejo Europeo de Investigación) y a otros gastos que se clasifican en la rúbrica «Competitividad» (la Agencia Espacial Europea y la Agencia del GNSS Europeo, el Mecanismo «Conectar Europa», Erasmus+), además de una gran parte del gasto de la «Europa global».

1.23 Acerca de la **cohesión**, la Comisión observa que el nivel de error calculado por el TCE para la cohesión es inferior al del año pasado.

En el IAGR y en los IAA, la Comisión notifica un intervalo de error para la política de cohesión dentro del intervalo calculado por el TCE. La Comisión cree que su evaluación detallada refleja una estimación razonable y justa de los porcentajes de error de cada uno de los programas y de todos ellos en conjunto. La Comisión se refiere, además, a las horquillas de error, incluidos los riesgos máximos (peores escenarios posibles) publicados en el informe anual de gestión y rendimiento (IAGR) y los informes anuales de actividades (IAA) de 2019 de la DG REGIO y la DG EMPL, como resultado de un análisis detallado de la situación de cada uno de los 420 programas. Para el FEDER y el FC, el intervalo de error se sitúa entre el 2,7 % y el 3,8 %; y para el FSE, entre el 1,7 % y el 2,4 %.

Como siempre sucede, la Comisión realiza un seguimiento de todos los errores detectados por sus servicios y el TCE, y solicita correcciones financieras adicionales cuando lo considera necesario. Asimismo, analizará con las autoridades de auditoría pertinentes los motivos subyacentes de estos problemas restantes y cómo pueden resolverse. Finalmente, la Comisión observa que dispone de las herramientas necesarias para identificar los programas o las partes de los programas en riesgo y adoptar las medidas correctivas adicionales (incluyendo las correcciones financieras adicionales que se necesiten) para un error residual inferior al 2 % en el tiempo para todos los programas en cada ejercicio contable.

Por lo que respecta a las medidas adoptadas para reducir los errores, la Comisión abordó la orientación actualizada para Estados miembros respecto del período de programación 2014-2020 que, combinada con la obligación de utilizar opciones de costes simplificados (OCS), se propone mejorar aún más la calidad de las verificaciones de la gestión.

La Comisión ha elaborado el plan de acción sobre la contratación pública, que se ha actualizado en varias ocasiones desde 2014, y un plan de acción común para las ayudas estatales. Estas acciones tienen por objeto ayudar a los administradores y beneficiarios de los fondos de la UE a mejorar sus prácticas de contratación pública y reducir el riesgo de irregularidades relacionadas con la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, a través de programas de formación y la difusión de información pertinentes a las partes interesadas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

1.24 En relación con los **recursos naturales**, la Comisión se muestra satisfecha con la conclusión del TCE (capítulo 6, apartado 6.11) de que los pagos directos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que representan el 70 % del gasto en recursos naturales, no está afectado por errores materiales, y el nivel estimado de error para todo el capítulo se encuentra por debajo del umbral de materialidad. Dicha conclusión es coherente con la propia evaluación de gestión de la Comisión

(véase el porcentaje de error de los pagos directos tal y como se notifica en el informe anual de actividades de 2019 de DG AGRI y se presenta en el IAGR de 2019).

La Comisión también considera que el gasto de alto riesgo se relaciona con las medidas de mercado (un 2,8 % de riesgo al pago) y con el desarrollo rural (un 2,7 % de riesgo en el momento del pago).

Sin embargo, según su propia evaluación detallada de la gestión por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) es de bajo riesgo, pues su riesgo en el momento del pago es inferior al 2 %.

1.25 En materia de **competitividad**, la Comisión considera que el gasto de riesgo más elevado incluido en este capítulo se refiere a partes del programa Horizonte 2020 y comparte la opinión sobre las principales fuentes de error.

Sin embargo, según su propia evaluación detallada de la gestión por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que algunas partes de los programas de «investigación» o «competitividad» (véanse las acciones Marie Skłodowska-Curie, subvenciones del Consejo Europeo de Investigación, la Agencia Espacial Europea y la Agencia del GNSS Europeo, el Mecanismo «Conectar Europa», Erasmus+) son de bajo riesgo, pues su riesgo estimado en el momento de realizar el pago es inferior al 2 %.

1.26 En lo referente a la **Europa global**, según su propia evaluación detallada de la gestión por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que el gasto de menor riesgo incluido en este capítulo no se limita simplemente al segmento de apoyo presupuestario.

Tal y como se notifica de manera transparente en los informes anuales de actividades de las DG Relaciones Exteriores, la mayoría de segmentos de gestión directa e indirecta presenta un bajo riesgo en el momento del pago [excepto las subvenciones en régimen de gestión directa del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), para las que la DG NEAR ha emitido una reserva y establecido un plan de acción].

Los errores de admisibilidad siguen siendo los que más contribuyen al nivel estimado de error para el gasto de alto riesgo

1.27 La Comisión está de acuerdo con que las normas complejas contribuyen, efectivamente, a un riesgo de error más elevado. Por lo tanto, trabaja ininterrumpidamente para simplificar la normativa en la medida de lo posible e impulsar el uso de mecanismos de ejecución más sencillos como las opciones de costes simplificados. La reducción de la burocracia para los beneficiarios y de la complejidad fue uno de los principios rectores de las propuestas de la Comisión para el próximo marco financiero plurianual, que también tuvo en cuenta las recomendaciones del TCE en años anteriores.

1.28 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1.27 y 1.28:

Dado que los programas de gasto de la UE son plurianuales por diseño, **los sistemas de control y los ciclos de gestión conexos también abarcan varios años**. Esto significa que, si bien pueden detectarse errores en un año determinado, se corrigen en el año actual o en años siguientes una vez realizado el pago, hasta el momento del cierre al final del ciclo de vida de los programas. En 2019, **el importe de las medidas correctivas confirmadas ascendió a 1 500 millones EUR** (un 25 %

superior al de 2018). Estas medidas están relacionadas fundamentalmente con errores que afectaban a pagos realizados en ejercicios anteriores.

En 2019, en lo referente a la cohesión, las autoridades de auditoría utilizaron por segundo año una tipología común de errores, acordada con la Comisión y compartida por los Estados miembros, para notificar las irregularidades halladas en las operaciones.

La mayor parte de las irregularidades detectadas por las autoridades de auditoría y la Comisión se refieren a las mismas categorías principales identificadas por el TCE: gastos no subvencionables, problemas de adjudicación de contratos públicos y pista de auditoría deficiente. Esto demuestra que las autoridades de auditoría detectan adecuadamente los distintos tipos de irregularidades que contribuyen al porcentaje de error, pero no por completo en todos los casos. Esto es inherente a proyectos y normas complejos.

La Comisión sigue analizando con las autoridades de auditoría pertinentes los motivos subyacentes de estos problemas restantes y cómo pueden resolverse.

En lo referente al gasto relativo a la política agrícola común (PAC), se han identificado los motivos y los organismos pagadores afectados, y se han solicitado los planes de acción cuando se consideró necesario.

Para el programa H2020, la Comisión ha adoptado medidas como la simplificación del modelo de acuerdo de subvención, una comunicación más clara sobre las reglas de admisibilidad y una mayor extensión de la financiación a tanto alzado.

No encontramos un nivel de error grave en el gasto de bajo riesgo

1.30 Según su propia evaluación detallada de la gestión por programa (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que (ciertas partes de) los programas de financiación que se consideran de bajo riesgo (es decir, cuyo riesgo en el momento del pago es inferior al 2 %) ascienden a 80 000 millones EUR o al 54 % del gasto pertinente en 2019.

Esto incluye: pagos directos en agricultura; el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca; acciones Marie Skłodowska-Curie; subvenciones del Consejo Europeo de Investigación, la Agencia Espacial Europea y la Agencia del GNSS Europeo, el Mecanismo «Conectar Europa», Erasmus+; el Fondo de Asilo, Migración e Integración; apoyo presupuestario, subsidios, gastos administrativos, etc.

En lo referente al apoyo presupuestario, la Comisión destaca que el apoyo presupuestario para países no pertenecientes a la UE consiste plenamente en financiación basada en el rendimiento, en la que el desembolso depende de satisfacer todos los criterios generales de admisibilidad y los indicadores de rendimiento específicos antes de que se realice el pago. Los contratos de apoyo presupuestario se suspenden o se interrumpen cuando ya no se cumplen dichas condiciones. Por consiguiente, se relaciona estrechamente con los resultados en vez de basarse en derechos.

Información de la Comisión sobre regularidad

1.32 La Comisión **reitera su apoyo a la iniciativa del TCE de usar**, en el contexto de la declaración de fiabilidad, **más información sobre legalidad y regularidad notificada por la Comisión** a través de la información financiera y contable integrada, sobre todo, ahora que las conclusiones de ambas instituciones convergen en la misma dirección. Desde el principio, la Comisión ha respaldado la decisión del TCE de manera constructiva y ha cooperado estrechamente con dicho organismo, en concreto, a la hora de aplicar el enfoque piloto en materia de cohesión y proponer ideas para superar

algunas de estas dificultades. Sobre la base de las conclusiones extraídas y los progresos logrados, la Comisión seguirá prestando apoyo al TCE en su estrategia de utilizar los resultados de las auditorías realizadas por las autoridades nacionales como fundamento para la revisión de legalidad y regularidad del gasto de cohesión.

En lo concerniente al proyecto piloto de la TCE en materia de cohesión, en la mayoría de programas de la política de cohesión los servicios de la Comisión obtienen información de auditoría oportuna y fiable para su proceso de garantía. Sin embargo, las verificaciones necesarias (ciclo de auditoría) pueden durar más de un año. La información sobre los porcentajes de error confirmados (la mayoría de programas) y sobre los pocos porcentajes de error que todavía no se han podido confirmar se divulga con total transparencia en el IAA de las DG correspondientes cada año. Además, las auditorías nacionales y de la UE pueden realizarse de manera legal durante al menos tres años después del ejercicio en que se presentaron las cuentas. Esto es importante para que la Comisión pueda ejercer sus competencias en relación con la ejecución del presupuesto de la UE en virtud de los programas plurianuales.

Asimismo, cuando los procesos contradictorios imposibilitan la obtención de resultados finales de la auditoría para el siguiente IAA, los servicios de la Comisión adoptan un enfoque prudente para el índice de riesgo residual promedio notificado y el dictamen de auditoría, y consideran el peor escenario posible para el indicador clave de rendimiento sobre legalidad y los dictámenes de auditoría en los IAA. Para estos programas, es necesario contar con más pruebas de auditoría para comprobar si se materializa el peor escenario posible del riesgo notificado. Véanse también las respuestas de la Comisión facilitadas en relación con los apartados 5.52 y 5.58 en el capítulo 5.

La **Comisión está dispuesta a continuar con el debate** para establecer las condiciones necesarias para avanzar en este proceso, a la vez que tiene en cuenta el marco jurídico vigente, las especificidades de los diferentes programas de gasto y su carácter plurianual.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 1.33 y 1.34:

La Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, tiene un papel específico y diseña sus métodos de control de los fondos de la UE en consecuencia. Esta estrategia difiere de la que aplica el TCE en su papel como auditor, lo cual puede dar como resultado algunas diferencias entre las estimaciones del nivel de error de ambas instituciones.

La estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago para todo el presupuesto de la UE que se presenta en los resultados del IAGR se deriva de la agregación de los riesgos al pago que se divulgan en los IAA.

Además del riesgo en el momento del pago, la Comisión también presenta y estima el riesgo al cierre, que equivale a una estimación de los errores que permanecerán al final del ciclo de vida de los programas, una vez realizados todos los controles y practicadas todas las correcciones *ex post* (que tendrán lugar entre el momento de la comunicación de información y el fin del ciclo de vida del programa).

En efecto, dado el carácter plurianual del gasto y las estrategias de control, la Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, puede aplicar correcciones hasta el cierre del programa de financiación.

Esto pone de relieve que, una vez se les haya concedido tiempo a la Comisión y los Estados miembros para ejercer su capacidad correctiva, y a la Comisión para emplear las herramientas de supervisión de que dispone de acuerdo con sus obligaciones en virtud de las diferentes bases jurídicas sectoriales, el

riesgo real al cierre se situará, en última instancia, muy por debajo del 2 %, incluso para cada año de comunicación de datos.

1.34 La estimación de la Comisión del **riesgo en el momento del pago para 2019 asciende al 2,1 %, porcentaje que se sitúa dentro del intervalo calculado por el TCE.**

Existen algunos problemas con los componentes de las estimaciones de la Comisión

Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 1.35 y al recuadro 1.11:

Recuadro 1.11: Por lo que respecta a la PAC en el marco de los recursos naturales, la Comisión confirma que considera necesario aplicar ajustes a los resultados de los controles de los Estados miembros a fin de evaluar el riesgo en el momento del pago. Tales ajustes se basan en los resultados del trabajo de los organismos de certificación (que la Comisión considera que han mejorado sensiblemente) y las propias auditorías de la Comisión, con lo que se asegura una evaluación fiable del nivel de error estimado. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.30 y 6.31.

La Comisión observa con satisfacción que el riesgo en el momento del pago para el gasto de la PAC, que asciende al 1,9 %, es coherente con el nivel de error estimado del TCE para recursos naturales.

En lo referente a la **cohesión**, la Comisión pone de relieve que, en el momento en que se firman los IAA, cualquier gasto declarado para el año natural al que se refieren los informes está cubierto por una retención del 10 % sobre los pagos intermedios. La Comisión ya actualizó su indicador clave de rendimiento sobre legalidad (indicador 5) en sus IAA de 2018, con arreglo a la recomendación 4 del Informe Anual de 2017 del TCE. La Comisión revisa detenidamente los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría y los incrementa cuando procede, y teniendo en cuenta las incertidumbres adicionales en varios programas, calcula un intervalo de riesgo, incluyendo el peor escenario posible (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 1.23 y 1.32).

En lo que respecta a la **Europa global**, tal como se afirma en el capítulo 8 de este informe anual (apartado 8.16), no se incluyeron estimaciones en el Estudio RER de la DG NEAR de 2019, y solo 3 de las 357 transacciones fueron objeto de estimaciones en el Estudio RER de la DG DEVCO de 2019. Según el manual RER, solo se puede realizar una estimación cuando no se proporciona la documentación por un motivo logístico o jurídico. En los demás casos, se arroja un error cuantificado.

La Comisión observa que la dependencia plena disminuyó en el Estudio RER de la DG NEAR de 2019 y considera que no se depende excesivamente de la labor de control realizada por otros auditores. Las decisiones de dependencia plena o parcial se toman en casos justificados. Las verificaciones se llevan a cabo para decidir si se debe depender de la labor anterior de manera total o parcial y se diseñan para identificar los errores que no se han detectado en controles previos. Si no se confía en la labor de control de otros auditores cuando se considera sólida, se sometería al destinatario a dos auditorías o verificaciones de la misma transacción.

La metodología RER comprende verificaciones sobre contratación pública que abarcan, entre otros, el rechazo de candidatos, el cumplimiento de los criterios de selección y adjudicación para la contratación tanto de primer como de segundo nivel, y las adjudicaciones directas.

La Comisión también se refiere a sus respuestas detalladas en el capítulo 8 y en el informe anual sobre el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) redactado por el TCE.

1.36 De acuerdo con el Reglamento Financiero [artículo 247, apartado 1, letra b)], el apartado 2 del IAGR de la Comisión debe ser un resumen de los IAA de los ordenadores delegados.

1.37 Primer guion - La estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago para 2019 es **del 2,0 % para «Investigación, industria, espacio, energía y transporte» y del 1,0 % para «Otras políticas internas»**. Los riesgos en el momento del cierre ascienden, respectivamente, al 1,5 % y al 0,8 % (véase el anexo 3 del IAGR, cuadro B, página 232).

Por consiguiente, se encuentra dentro del nivel de error estimado del TCE.

Segundo guion - La estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago para 2019 es **del 3,1 % para «Cohesión»**. El riesgo al cierre asciende al 1,1 % (véase el anexo 3 del IAGR, cuadro B, página 232).

Dentro de la rúbrica general «Cohesión», las estimaciones más detalladas de la Comisión sobre el riesgo en el momento del pago para 2019 se sitúa entre el 2,7 % y el 3,8 % para el FEDER y entre el 1,7 % y el 2,4 % para el FSE (véase el IAGR de 2019, página 58, y los IAA asociados).

1.38 La Comisión confirma que, en el ámbito de los recursos naturales, las dos instituciones obtuvieron el mismo resultado en relación con el nivel de error estimado.

CONCLUSIONES

1.46 En conclusión, la **Comisión concede gran importancia a la gestión financiera apropiada del presupuesto de la UE**. La Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, adoptó **estrategias de control plurianuales** diseñadas para prevenir, detectar y subsanar los errores.

La Comisión sigue adoptando medidas para abordar las complejidades y garantizar que los errores puedan evitarse y detectarse de manera más eficaz en el tiempo para todos los programas.

En lo relativo a los **ingresos** del presupuesto de la UE, la Comisión considera, al igual que el TCE, que están exentos de errores materiales.

Por lo que respecta a los **gastos**, los niveles de error estimados por la Comisión para 2019 se sitúan dentro del intervalo definido por el TCE. La estimación de la Comisión sobre el riesgo general en el momento del pago en 2019, que equivale al 2,1 %, también pone de relieve un ligero incremento en comparación con 2018. No obstante, se estima que el riesgo general al cierre es del 0,7 %, muy por debajo del umbral de materialidad del 2 % y en consonancia tanto con el nivel de años anteriores y el objetivo de la Comisión. Ello tiene en cuenta las correcciones futuras estimadas que la Comisión y los Estados miembros pueden aplicar usando las herramientas jurídicas de que disponen para el segmento de gasto o de programas en cuestión, toda vez que la Comisión respeta los procedimientos contradictorios debidos con los Estados miembros involucrados. En 2019, el importe de las medidas correctivas confirmadas ascendió a 1 500 millones EUR (un 25 % superior al de 2018). Estas medidas están relacionadas fundamentalmente con errores que afectaban a pagos realizados en ejercicios anteriores.

Según su propia evaluación detallada de la gestión (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2019, pp. 61 y 62), la Comisión considera que el gasto pertinente para el que el riesgo en el momento del pago es bajo (es decir, por debajo del 2 %) representa el 54 % del gasto pertinente total, y que el gasto pertinente para el que el riesgo al pago supera el 2 % asciende al 46 %. Por ello, **la Comisión considera que poco menos de la mitad del gasto pertinente se ve afectado por errores materiales** (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.21).

A raíz de los esfuerzos del TCE, la Comisión y sus socios de ejecución, la gestión financiera del presupuesto de la UE ha mejorado con el tiempo, y el nivel de error ha disminuido a horquillas más

cercanas al umbral de materialidad del 2 % en los años recientes, excepto en ciertos ámbitos políticos específicos. La Comisión considera que todas las pruebas disponibles apuntan a esta tendencia: en 2019, el nivel de error estimado del TCE (2,7 %) ha aumentado ligeramente en comparación con el año pasado (2,6 % en 2018). No obstante, es menor que en 2016 (3,1 %), año en que se emitió por primera vez el dictamen con reservas sobre la legalidad y la regularidad del gasto, y mucho menor que en 2015 (3,8 %). La Comisión también observa que el nivel de error estimado ha disminuido en comparación con 2018 para los dos ámbitos de gasto principales (recursos naturales y cohesión) y que, para el gasto administrativo y en recursos naturales (que representa el 55,4 % de la población de auditoría), el nivel estimado de error se sitúa por debajo del umbral de materialidad¹.

Más aún, teniendo en cuenta la evaluación cualitativa del funcionamiento efectivo de los sistemas de control realizada por la Comisión, en concreto, la capacidad correctiva plurianual que conduce a un importe en riesgo al cierre (0,7 %) muy inferior al umbral de materialidad del 2 %, la Comisión considera que los errores no son generalizados y no se extienden al conjunto del presupuesto de la UE. Esto se divulga de manera transparente en los IAA de los Directores Generales y en los IAGR.

¹ En el caso de los recursos naturales, el nivel de error estimado es del 1,9 %.

**RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL RELATIVO AL
EJERCICIO 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**
**«CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL 2019 — CAPÍTULO 2 — GESTIÓN
PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA»**

GESTIÓN PRESUPUESTARIA EN 2019

Los compromisos pendientes de liquidación continúan en aumento

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 2.7 y 2.8:

En 2018 se produjo una importante aceleración en la ejecución de los programas de la política de cohesión de los Fondos EIE. El porcentaje de selección de proyectos para el FEDER y el Fondo de Cohesión a finales de 2018, que la Comisión considera una de las condiciones previas e indicaciones de la absorción futura, se colocó por delante de la del mismo período de referencia de 2007-2013. Esta tendencia positiva se confirmó a finales de diciembre de 2019, con una tasa de selección que alcanzó el 92,3 % (es decir, alrededor de 4,5 puntos porcentuales más que en el mismo período de referencia de 2007-2013). En cuanto al Fondo Social Europeo (FSE), la situación está mejorando constantemente, como muestra el porcentaje de selección del 85 % alcanzado a finales de diciembre de 2019 (solo unos 3,5 puntos porcentuales menos que en 2007-2013 en el mismo período de referencia). Además, cabe señalar que el porcentaje medio de selección de proyectos de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) era cercano al 100 % al acabar 2019.

Como también señaló el Tribunal de Cuentas en el apartado 2.8 de su Informe Anual de 2018, el porcentaje de ejecución del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) fue considerablemente superior al de otros Fondos EIE (véase también el apartado 2.15 del presente informe del TCE). La Comisión señala que los retrasos en la ejecución descritos en este apartado del informe no se refieren al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

En 2018 y en 2019, se ejecutó plenamente el presupuesto aprobado para todos los Fondos, así como la mayoría de los ingresos afectados.

Se mantienen los esfuerzos por acelerar la aplicación sobre el terreno. La Comisión está siguiendo de cerca los programas considerados en riesgo de retraso para ayudar a prevenir la infraabsorción y la posible liberación, así como la asunción de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+). Se mantiene un estrecho diálogo con los Estados miembros afectados a fin de mejorar la situación. Los servicios de la Comisión aportan un apoyo sustancial a los EM, prestándoles servicios de asistencia técnica y asesoramiento.

El impacto global de los factores vinculados a la crisis relacionada con la COVID-19 todavía no se ha hecho realidad, y será plenamente perceptible en 2021.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 2.16.

2.9. Basándose en las propuestas de la Comisión para el marco financiero 2021-2027, los pagos de los primeros años del nuevo período de programación alcanzarán un nivel superior a los límites máximos de compromisos propuestos. Sin perjuicio del resultado final de las negociaciones sobre el marco financiero plurianual (MFP) y de la finalización de los procedimientos legislativos correspondientes, esto debería permitir invertir la tendencia de aumento de los compromisos pendientes de liquidación a partir de 2021 y, a finales de 2025, los RAL deberían haber disminuido en un 5 %. *\\Fuente:*

COM(2020) 298: Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2021-2025)

RIESGOS Y DIFICULTADES PARA EL PRESUPUESTO DE LA UE

Modificaciones introducidas en el presupuesto de la UE debidas a la pandemia de COVID-19

2.11. La Comisión señala que el importe global revisado para el MFP presentado el 27 de mayo de 2020 (es decir, 1,1 billones EUR) es realmente superior al compromiso presentado por el presidente del Consejo Europeo en febrero de 2020 (1,094 billones EUR), que constituyó el último punto de referencia en las negociaciones antes del paquete de recuperación.

La Comisión también señala que, en caso de que no se haya adoptado el Reglamento MFP para el período 2021-2027, serían necesarias disposiciones transitorias para los actos de base de los programas de gasto con el fin de evitar la interrupción de la mayor parte de los programas de gasto de la UE.

Retirada del Reino Unido de la UE

2.13. La Comisión subraya que la contribución del Reino Unido para el período posterior a 2020 se establecerá de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. El Reino Unido sigue siendo responsable de todas las obligaciones y responsabilidades financieras resultantes de todo el período de su pertenencia a la UE.

Durante el período transitorio, que finalizará el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido sigue contribuyendo al presupuesto de la UE y beneficiándose de él con arreglo a las mismas normas que si hubiera seguido siendo un Estado miembro.

CUESTIONES DE GESTIÓN FINANCIERA

La absorción de los Fondos EIE se ha acelerado, pero sigue siendo más lenta que en el MFP anterior

2.14. Tras un inicio con retraso, la ejecución de los programas de la política de cohesión progresa adecuadamente. La Comisión se remite a su respuesta conjunta a los apartados 2.7 y 2.8.

Las tasas de absorción también se ven afectadas por la decisión del legislador de pasar a la norma general $n + 3$ sobre liberaciones de compromisos para el período 2014-2020. Aún debe constatarse el impacto global de los factores vinculados a la crisis relacionada con la COVID-19.

2.15. La Comisión considera que las conclusiones de las comparaciones realizadas con el MFP anterior deben extraerse con cautela, ya que algunas diferencias importantes entre el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 (como la norma $n + 3$ y el proceso de aceptación anual de las cuentas) implican que el porcentaje de pago del segundo de esos períodos puede ser más lento.

La Comisión subraya que, aunque menor, la tasa de absorción del FEMP no está lejos de la del FEDER y el FSE, con los que comparte requisitos comunes en los que respecta a los sistemas de gestión y control.

La Comisión subraya, además, que la elevada tasa de absorción en 2019 muestra que parte del retraso al comienzo de los programas se está recuperando.

2.16. La introducción por parte de los colegisladores de la norma de liberación de créditos automática $n + 3$ (en lugar de $n + 2$) desincentivó una ejecución presupuestaria más rápida. La introducción de un riesgo de correcciones financieras netas si las deficiencias graves siguen sin ser detectadas o corregidas, aunque demostró ser una importante herramienta de protección de los intereses financieros de la Unión, tuvo efectos similares. En el contexto específico del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), algunas medidas (por ejemplo, el control de la pesca o la recogida de datos científicos) deben trasladarse de la gestión directa a la gestión compartida desde el período de programación anterior, lo que requiere ajustes significativos por parte de las administraciones públicas nacionales.

Con el fin de promover una buena gestión financiera y una aplicación oportuna durante el período de programación de 2021-2027, la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre disposiciones comunes [COM(2018) 375] incluye una norma de liberación automática de los créditos $n + 2$ en lugar de la norma actual de liberación automática de los créditos $n + 3$. Esto se entiende sin perjuicio del resultado final de las negociaciones del MFP y de la finalización de los procedimientos legislativos correspondientes.

La Comisión confía en que, en caso de que la recuperación del retraso —evidenciada por la elevada tasa de absorción en 2019— continúe a su ritmo actual, el nivel de los compromisos pendientes será inferior al previsto.

La Comisión señala, por último, que el lento nivel de absorción descrito en este apartado del informe no concierne al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader).

2.17. Con el fin de evitar la cuestión recurrente del gran volumen de ingresos afectados resultante de la devolución de los importes de la prefinanciación anual no utilizada al presupuesto de la UE, tal como se describe en la respuesta conjunta a los apartados 2.16 y 2.17, la Comisión ha propuesto una reducción del porcentaje de prefinanciación anual para los años 2021 a 2023 del actual período de programación [COM (2018) 614] y ha incluido un tipo inferior en la propuesta de RDC para el MFP 2021-2027. Esto se entiende sin perjuicio del resultado final de las negociaciones del MFP y de la finalización de los procedimientos legislativos correspondientes.

La Comisión es consciente de que esta importante reducción de los ingresos afectados disponibles a finales de 2019 hace hincapié en los créditos de pago. La Comisión llevará a cabo un análisis exhaustivo de los créditos de pago necesarios hasta el final del ejercicio durante el ejercicio de transferencia global y presentará la propuesta a la Autoridad Presupuestaria si se requieren refuerzos.

También existen problemas de absorción en los instrumentos financieros en gestión compartida

2.21. La propuesta de RDC para 2021-2027 incluye disposiciones que reducen significativamente el lapso de tiempo transcurrido entre el final del período que abarca y la disponibilidad de datos sobre instrumentos financieros. Esto se logra mediante la integración de datos clave sobre los instrumentos financieros en los datos financieros presentados por las autoridades del programa varias veces al año, que se refieren a cada una de las prioridades fijadas.

Los datos sobre instrumentos financieros individuales seguirían estando disponibles previa solicitud, como en el caso de las operaciones que recurran a otras formas de financiación.

En el próximo período de programación de 2021-2027, la información sobre los instrumentos financieros en gestión compartida en el marco del Feader está regulada por el artículo 121 del Reglamento sobre el plan estratégico de Política Agrícola Común (PAC), que exige que se presente un informe anual para el ejercicio agrícola (del 16 de octubre al 15 de octubre) antes del 15 de febrero, lo que dará lugar a un informe dos meses antes de lo que ocurría durante el período de 2014-2020. La información que figura en el artículo 121, apartado 6, del Reglamento sobre el plan

estratégico de la PAC se comunicará al nivel del tipo de intervención (el equivalente de la prioridad en el Reglamento sobre disposiciones comunes).

El presupuesto de la UE está expuesto a riesgos financieros

El presupuesto de la UE cubre distintos tipos de operaciones financieras

2.26. La Comisión subraya que el próximo informe de 2019 sobre «las garantías cubiertas por el presupuesto de la UE» (antiguo RF, artículo 149) tiene una sección completa sobre el FEIE, que proporcionará información agregada a 31.12.2019. A partir de 2021, la Comisión presentará a las autoridades presupuestarias un informe anual sobre las garantías presupuestarias (artículo 41, apartado 5, del RF), que incluirá una evaluación de todos los pasivos contingentes a cargo del presupuesto derivados de garantías presupuestarias o de asistencia financiera en consonancia con las disposiciones del nuevo Reglamento Financiero.

Fondos de garantía:

2.28. La Comisión considera poco probable que los importes disponibles en los fondos de garantía no sean suficientes.

La futura exposición del presupuesto de la UE requiere una reevaluación

2.34. La Comisión, en colaboración con los socios ejecutantes, supervisa de cerca el posible impacto de la crisis relacionada con la COVID-19 en la exposición al riesgo de la Unión derivada de las garantías presupuestarias. Por el momento, la Comisión no ve la necesidad de revisar las tasas de provisión objetivo de los respectivos programas, que ya han sido establecidas prudentemente desde el inicio. La tasa de provisión objetivo para los nuevos instrumentos de garantía propuestos por la Comisión en el contexto del instrumento Next Generation EU se ha calculado sobre una base igualmente prudente.

EL PRESUPUESTO DE LA UE Y EL GRUPO BEI ESTÁN ESTRECHAMENTE INTERRELACIONADOS

U na parte significativa de las operaciones del BEI está respaldada por el presupuesto de la UE

2.41. Las cuestiones planteadas por el TCE ya se abordaron en las respuestas de la Comisión al Informe Especial n.º 3/2019 sobre el FEIE, que se recogen a continuación:

«La Comisión y el BEI consideran que, como resultado de la introducción del FEIE, la mayoría de los demás instrumentos financieros se han reforzado considerablemente, en lugar de ser sustituidos.

El Grupo BEI considera que la financiación proporcionada en el marco del FEIE no es plenamente comparable a otras fuentes de financiación, ya que suele ofrecer distintos términos y condiciones y, por consiguiente, no se puede considerar que sustituya a dichas fuentes de financiación.

La inversión movilizada, según la metodología, refleja la mejor estimación de la inversión prevista en la economía real y, al concluirse los proyectos, se revisan los importes reales. De ahí que, por definición, la inversión ex ante movilizad sea una estimación en el momento de la aprobación, no una sobrestimación o subestimación.

La concentración geográfica no se puede calcular únicamente sobre la base del volumen de operaciones de financiación firmadas en cada Estado miembro. Al analizar la concentración geográfica, ha de tenerse en cuenta el tamaño de la economía y la población de cada Estado miembro.

La Comisión reconoce la importancia de la diversificación geográfica del FEIE. A este respecto, la Comisión y el BEI han ido implantando varias medidas para aumentar el equilibrio geográfico.»

El mandato de auditoría del Tribunal solo cubre una parte de las operaciones del BEI

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 2.44 y 2.45:

El estatuto especial del BEI está consagrado en los Tratados, a saber, en los artículos 308 y 309 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en el Protocolo n.º 5 sobre el Estatuto del BEI. La naturaleza del BEI, la naturaleza de sus accionistas (Estados miembros), la base sin ánimo de lucro de sus operaciones y su estrategia impulsada por objetivos de interés público, entre otros, son características importantes que distinguen al BEI de los bancos comerciales.

La Comisión está colaborando con el TCE y el BEI en un acuerdo tripartito renovado. De conformidad con el artículo 287, apartado 3, párrafo tercero, del TFUE, el acuerdo abarca tanto las operaciones de financiación en el marco de los mandatos conferidos por la Unión Europea al BEI como las operaciones financiadas por el BEI y garantizadas por el presupuesto general de la Unión Europea. El mencionado acuerdo no modifica ni sustituye ninguna disposición legislativa de la Unión, en particular las disposiciones de los artículos 285 y 287, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que constituyen la base jurídica de dicho acuerdo y confieren al TCE el mandato de auditar los ingresos y gastos de la Unión gestionados por el BEI.

2.45. La Comisión estima que esta observación se refiere a una propuesta de mandato del TCE para auditar proyectos del BEI que no están vinculados al presupuesto de la UE o no están financiados por el mismo y, por tanto, no está relacionada con la Comisión.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

2.47. Basándose en las propuestas de la Comisión para el marco financiero de 2021-2027, los pagos de los primeros años del nuevo período de programación alcanzarán un nivel superior a los límites máximos de compromiso propuestos. Sin perjuicio del resultado final de las negociaciones sobre el MFP y de la finalización de los procedimientos legislativos correspondientes, esto debería permitir invertir la tendencia de aumento de los compromisos pendientes de liquidación a partir de 2021 y, a finales de 2025, los RAL deberían haber disminuido en un 5 %.

\\Fuente: COM(2020) 298: Previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE (2021-2025)//

2.48. La tasa de absorción más lenta de los créditos de pago en comparación con el MFP anterior está relacionada principalmente con los cambios introducidos en la normativa en el período de programación 2014-2020, a saber, el elevado nivel de prefinanciación anual y el plazo más largo para consumir créditos comprometidos debido a la nueva norma de liberación automática (n + 3).

La Comisión subraya que la elevada tasa de absorción en 2019 muestra que parte del retraso al comienzo de los programas se está recuperando de forma sostenida.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 2.14 a 2.17.

Con respecto al Feader, la Comisión sigue atentamente la evolución de la ejecución por los Estados miembros de los programas de desarrollo rural del presupuesto de 2020.

En la actualidad, se espera que los créditos de pago disponibles sean suficientes para reembolsar íntegramente las declaraciones de gastos de los Estados miembros. Esto se entiende sin perjuicio del resultado final de las negociaciones del MFP y del resultado de los procedimientos presupuestarios anuales correspondientes.

2.50. En las cuentas anuales de la UE se incluye información a nivel general sobre el nivel máximo de exposición del presupuesto de la UE en relación con las garantías presupuestarias al final de cada ejercicio.

La Comisión subraya que las tasas de provisión del FEIE/SSI e InvestEU incluidas en sus propuestas presentadas en mayo de 2020 ya han tenido en cuenta la pandemia de la COVID-19, y que la legislación propuesta contiene disposiciones adecuadas para revisar la tasa de provisión durante la ejecución, en caso necesario.

A partir de 2021, la Comisión presentará a las autoridades presupuestarias un informe anual sobre las garantías presupuestarias, incluida una evaluación de los pasivos contingentes a cargo del presupuesto que se deriven de las garantías presupuestarias o de la asistencia financiera, así como información sobre la tasa de provisión efectiva del Fondo de Provisión Común, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero.

2.51. La Comisión recuerda que se está revisando el nuevo acuerdo tripartito entre la Comisión, el TCE y el BEI. La Comisión se remite a su respuesta conjunta a los apartados 2.44 y 2.45.

Recomendaciones

Recomendación 2.1

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión supervisa constantemente las necesidades de pago y presenta propuestas de presupuestos rectificativos y transferencias de autoridades presupuestarias en consecuencia, y acepta seguir haciéndolo en el futuro.

No obstante, en cuanto a la adopción de medidas destinadas a garantizar la disponibilidad de créditos de pago suficientes, la Comisión recuerda que la aprobación del presupuesto corresponde, en última instancia, a la Autoridad Presupuestaria, lo que implica la concesión de un nivel suficiente de créditos de pago, incluidos los derivados de necesidades extraordinarias relacionadas con la pandemia de COVID-19. En este contexto, la Comisión seguirá cooperando estrechamente con el Parlamento Europeo y el Consejo.

Recomendación 2.2

La Comisión acepta parcialmente esta recomendación.

La Comisión se ha comprometido a supervisar la ejecución de los instrumentos financieros en gestión compartida, como ya ha hecho hasta ahora. Esto incluiría un informe que debe elaborarse anualmente, no en relación con los instrumentos financieros individuales, sino al nivel las prioridades y, en el caso

del Feader, al nivel del tipo de intervenciones, que cubra el alcance de la información que se presenta a la Comisión en consonancia con el futuro marco regulador.

Los datos sobre instrumentos financieros individuales seguirían estando disponibles como parte de la pista de auditoría, como en el caso de las operaciones que recurran a otras formas de financiación.

La Comisión también subraya, en este contexto, que las futuras normas sectoriales (es decir, el RDC para 2021-2027) no exigirán que las autoridades del programa presenten datos al nivel de los instrumentos financieros individuales; como tal, la Comisión no tiene ningún mandato legislativo para imponer este requisito adicional.

Recomendación 2.3

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión presentará a las autoridades presupuestarias un informe anual sobre las garantías presupuestarias, incluida una evaluación de los pasivos contingentes a cargo del presupuesto que se deriven de las garantías presupuestarias o de la asistencia financiera, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero.

Recomendación 2.4

La Comisión acepta la recomendación y considera que ya se ha aplicado.

La Comisión ha procurado aplicar esta recomendación al presentar sus propuestas para el Plan de Recuperación y el MFP. La Comisión seguirá supervisando la situación.

Para garantizar que la Unión está en condiciones de cumplir todas sus obligaciones financieras, incluso en casos de repentina y grave recesión económica, como la causada por la pandemia de COVID-19 en la economía europea, el 27 de mayo de 2020 la Comisión ya propuso aumentar el límite máximo de recursos propios hasta el 1,40 % de la RNB de la EU-27.

Para las garantías presupuestarias establecidas, la Comisión evalúa de forma continua la adecuación de los niveles de provisión en relación con los niveles establecidos en los actos legislativos de base. Con este mismo espíritu, la Comisión, en colaboración con los socios ejecutantes, ha estado supervisando de cerca el posible impacto de la crisis relacionada con la COVID-19 en la exposición al riesgo de la Unión derivada de las garantías presupuestarias. La tasa de provisión objetivo para los nuevos instrumentos de garantía propuestos por la Comisión en el contexto del instrumento Next Generation EU (véase apartado 2.11) se ha calculado sobre una base igualmente prudente.

Recomendación 2.5

La Comisión estima que esta recomendación se refiere a una propuesta de mandato del TCE para auditar proyectos del BEI que no están vinculados al presupuesto de la UE o no están financiados por el mismo y, por tanto, no va dirigida a la Comisión.

**RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL RELATIVO AL
EJERCICIO 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**
**“CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL RELATIVO AL EJERCICIO 2019 – CAPÍTULO
3 – INGRESOS”**

EXAMEN DE LOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

3.9. La Comisión hace un seguimiento continuo de las deficiencias detectadas en la contabilidad B y los Estados miembros son responsables financieros de cualquier pérdida de **recursos propios tradicionales** debida a sus errores administrativos.

La Comisión llevará a cabo un seguimiento de los problemas detectados en las auditorías del TCE en Bélgica, Alemania y Polonia en el marco del seguimiento habitual de las conclusiones del TCE y estos Estados miembros deberán adoptar medidas adecuadas para abordar y resolver las deficiencias detectadas.

3.10. La Comisión recuerda que es inherente a una contabilidad de este tipo un riesgo alto de deficiencias y complejidad. Por ello, cada **inspección de los recursos propios tradicionales** llevada a cabo por la Comisión incluye un examen de la contabilidad B. La Comisión proseguirá con este enfoque. Además, el programa de inspección de los recursos propios tradicionales de 2020 se centra, en particular, en la contabilidad de estos recursos como respuesta a la recomendación formulada por el TCE el año pasado.

3.11. La Decisión en materia de **criterios de riesgo financiero** establece criterios (incluso frente al riesgo de infravaloración e identificación de operadores de riesgo) para marcar electrónicamente las transacciones que pueden plantear un riesgo financiero y que requieren un mayor escrutinio o medidas de control. Los criterios de riesgo financiero se aplican tanto antes como después del despacho de los bienes, así como en los controles *a posteriori*. La Comisión no ha evaluado aún el nivel de aplicación por parte de los Estados miembros.

Además, la Comisión ha actualizado la **Guía de auditoría aduanera** a fin de proporcionar orientaciones sobre cómo abordar las situaciones en las que los operadores económicos llevan a cabo operaciones de importación en Estados miembros distintos de aquel en el que tienen su sede. También subraya la importancia del intercambio de información sobre los operadores de mayor riesgo.

Como reconoce el TCE, los Estados miembros están reforzando su **estrategia de control** en consonancia con las deficiencias detectadas por la Comisión en las inspecciones de los recursos propios tradicionales llevadas a cabo en 2018 y 2019. Esto se traducirá en una estrategia de control paneuropea más armonizada para hacer frente a la infravaloración.

La Comisión seguirá supervisando la situación examinando muestras de importaciones y controles, así como llevando a cabo análisis estadísticos.

3.13. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.11.

3.14. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.11.

La Comisión comenzó a **cuantificar las pérdidas de recursos propios tradicionales** a nivel de la UE y de los Estados miembros en el proceso de seguimiento de sus informes de inspección.

La Comisión prosigue con sus **inspecciones de seguimiento de la estrategia de control del valor en aduana** en 2020. Según el análisis de los datos estadísticos, las pérdidas estimadas de recursos propios tradicionales están disminuyendo, por lo que la Comisión considera que los Estados miembros han mejorado la eficacia de sus medidas de control a este respecto al emprender acciones para responder a las conclusiones de la Comisión, como lo atestigua el TCE en los tres Estados miembros que auditó.

3.15. La Comisión desea subrayar que se han emprendido acciones desde los informes del TCE de 2013 y 2014. Además de la actualización de la Guía de auditoría aduanera, que ya aborda algunas de las deficiencias detectadas por el TCE, la Comisión ha trabajado con los Estados miembros para encontrar soluciones que permitan identificar a los **importadores que operan en Estados miembros distintos de aquel en el que tienen su sede** teniendo en cuenta la información actual disponible y las disposiciones jurídicas aplicables. Esta labor sigue desarrollándose en un grupo de proyecto financiado por Aduana 2020. No obstante, solo se podrá seguir avanzando una vez que se disponga de una base de datos de toda la UE que cubra todas las importaciones efectuadas.

Recuadro 3.2. Laguna persistente en el sistema de control aduanero en toda la UE.

La **base de datos Surveillance III** a nivel de la UE está lista por parte de la Comisión para recibir flujos de datos, aunque solo unos pocos Estados miembros han realizado la transición a los nuevos sistemas nacionales de importación. Por consiguiente, de momento no hay datos disponibles en Surveillance III sobre las importaciones de los operadores económicos a escala de la UE. Se ha fijado la fecha límite de enero de 2023 a petición de los Estados miembros.

La Comisión desea subrayar que, dentro del **marco de gestión de riesgos para el control aduanero**, la Decisión de Ejecución en materia de criterios de riesgo financiero establece disposiciones jurídicamente vinculantes para hacer frente a los riesgos financieros, tanto antes como después del despacho de los bienes, incluidos los controles *a posteriori*. Ningún operador económico queda excluido *a priori* de la aplicación de estos criterios, independientemente del Estado miembro en que tenga su sede.

La Comisión reconoce, no obstante, que disponer de una visión paneuropea de las actividades de los operadores económicos sería de gran ayuda para el análisis de riesgos, ya que haría más fácil rastrear las actividades transfronterizas de los agentes económicos cuando se detectan irregularidades o riesgos.

3.17. Las reservas del IVA son una medida de protección para mitigar el riesgo de caducidad de una declaración incorrecta de los **recursos propios del IVA**.

La mayoría de las reservas pendientes de larga duración están vinculadas a procesos de infracción que pueden tener un posible impacto financiero. En tal caso, las reservas reflejan la evolución de los procedimientos de infracción, en los que influyen varios factores, como la complejidad del caso de infracción y la posible remisión al Tribunal de Justicia.

La Comisión trabaja en estrecha colaboración con los Estados miembros, buscando activamente formas de resolver los problemas y tomando medidas, siempre que sea posible, de conformidad con los procedimientos de la Comisión y con la legislación aplicable, a fin de cerrar las reservas pendientes de larga duración.

La información relacionada con el impacto financiero recae en el Estado miembro. Una vez que los Estados miembros presentan los cálculos vinculados a las reservas, se puede calcular también el impacto financiero.

3.18. La Comisión señala que en 2019 se cerraron 40 de las 162 **observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales** para las que se habían formulado reservas cinco o más años atrás (alrededor del 25 % en un solo año), lo que considera un progreso satisfactorio habida cuenta de la complejidad de estos casos en disputa. La Comisión continuará esforzándose por cerrar estos casos rápidamente, aunque esto también depende de la cooperación de los Estados miembros.

La Comisión considera que su base de datos contiene suficiente información para controlar la puntualidad y la exhaustividad del seguimiento, con la excepción del impacto financiero, que se sigue por separado en el sistema de contabilidad SUIVI.

El impacto financiero podría integrarse en su base de datos de seguimiento, aunque la Comisión señala que los importes correctos en juego no siempre pueden determinarse de inmediato, ya que dependen de información adicional de los Estados miembros. Además, actualizará las instrucciones internas para formalizar la priorización de las observaciones pendientes de larga duración con mayor potencial de impacto financiero.

Así pues, se revisarán los plazos, los procedimientos y las bases de datos para el seguimiento de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales en línea con las recomendaciones del TCE.

Recuadro 3.3. Insuficiencias del seguimiento de las deficiencias de los recursos propios tradicionales detectadas en Estados miembros.

La Comisión reconoce los retrasos observados por el TCE. No obstante, estos retrasos no han dado lugar a pérdidas de recursos propios tradicionales.

Se están realizando mayores esfuerzos para hacer un seguimiento de las observaciones pendientes y se está dando prioridad a expedientes con posibles consecuencias financieras. Los servicios de la Comisión continuarán con la iniciativa de invitar a Bruselas a los Estados miembros que tienen el mayor número de observaciones pendientes para acelerar su cierre en la medida de lo posible. Asimismo, el programa de inspección de los recursos propios tradicionales de 2020 deja margen para realizar inspecciones y reuniones de gestión *ad hoc* en países que tengan el mayor número de casos pendientes de larga duración. La Comisión se ha fijado el objetivo cuantitativo de reducir las observaciones pendientes de larga duración en un 20 % para finales de 2020. Además, iniciará procedimientos de infracción en caso de desacuerdo persistente con los Estados Miembros sobre observaciones pendientes de larga duración que tengan un impacto financiero.

3.19. El **ciclo de verificación plurianual de la RNB 2016-2019** se completó de una manera mucho más formal que en el pasado. La Comisión confía en que esta mayor formalización fortalezca la calidad general de las estimaciones de la RNB y, en consecuencia, dé lugar a una recaudación más justa de los recursos propios entre los Estados miembros.

3.20. Durante el ciclo de verificación de la RNB 2016-2019, la Comisión verificó que los activos de I+D, en principio, se habían contabilizado correctamente en las cuentas nacionales, es decir, que se capitalizaron y valoraron conforme a la normativa aplicable. La Comisión ha adoptado, en particular, una serie de medidas para evaluar el registro de la I+D en un contexto globalizado, a través de comparaciones realizadas entre países, un ejercicio piloto dedicado a la RNB de las empresas multinacionales, mientras que el Sistema de Alerta Rápida se ocupó de los casos en los que las actividades de las empresas multinacionales se habían reubicado.

Por lo tanto, la Comisión considera que ha aplicado en gran medida la recomendación 2 del anexo 3.4 del TCE (2016)

3.21. La Comisión consideró adecuada la calidad del inventario RNB revisado de Francia y su verificación está en marcha. La Comisión recuerda que la reserva general relativa a Francia se constituyó precisamente para proteger, en caso necesario, los intereses financieros de la UE y de los Estados miembros.

INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD

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

La Comisión comenzó a cuantificar las pérdidas de recursos propios tradicionales a nivel de la UE y de los Estados miembros en el proceso de seguimiento de sus informes de inspección.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

3.24. La Comisión mejorará la evaluación de riesgos en la planificación de las inspecciones y seguirá esforzándose por cerrar rápidamente las observaciones pendientes de larga duración con ayuda de los Estados miembros.

La Comisión ha emprendido acciones importantes para ayudar a identificar a los operadores económicos de mayor riesgo a nivel de la UE para las auditorías *a posteriori* mediante el marcado de las transacciones de riesgo en el marco de los criterios de riesgo financiero y la actualización de la Guía de auditoría aduanera. Colabora estrechamente con los Estados miembros para identificar a los importadores que operan en Estados miembros distintos del lugar donde tienen su sede. No obstante, solo se podrá seguir avanzando una vez que se disponga de una base de datos de toda la Unión Europea que cubra todas las importaciones (véanse respuestas a los apartados 3.11 a 3.15).

3.25. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.20.

Recomendación 3.1. Derechos de aduana (recursos propios tradicionales) no contabilizados

La Comisión acepta la recomendación 3.1

a) La Comisión utilizará los datos disponibles en materia de importaciones para analizar patrones anormales. Esta información podría ayudar a los Estados miembros a detectar situaciones específicas que podrían analizar además desde una perspectiva de gestión de riesgos, a fin de encontrar a los operadores que se encuentran detrás de estas transacciones.

Esto sería de ayuda dado que los Estados miembros siguen siendo responsables, dentro del ámbito de su competencia, de la correcta aplicación de la legislación aduanera.

Esto se hará conforme a las restricciones del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y el marco jurídico vigente.

b) La Comisión continuará aprovechando la información contenida en Surveillance con varios fines, entre ellos contribuir al análisis de datos de los Estados miembros. Esto se hará conforme a las restricciones del RGPD y el marco jurídico vigente.

Recomendación 3.1. Observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales

La Comisión acepta la recomendación 3.2

- a) La Comisión reconsiderará su sistema de supervisión de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales, de acuerdo con las recomendaciones del TEC.
- b) Se revisarán los plazos, los procedimientos y las bases de datos para el seguimiento de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales, en consonancia con las recomendaciones del TCE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019, CAPÍTULO 4: COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.6 El **porcentaje de error** notificado por el TCE en 2019 (4,0 %) **está en la línea de** los porcentajes de error notificados en informes anteriores (con la excepción del informe anual de 2018).

El porcentaje de error estimado del TCE se calcula **anualmente** y no tiene en cuenta ninguna **corrección ni regularización**, que serán llevadas a cabo por la Comisión. Véase, por ejemplo, la respuesta de la Comisión al apartado 4.18.

La Comisión estima el porcentaje de error residual para los gastos en investigación (Horizonte 2020) mediante la aplicación de una **estrategia de control plurianual**. El porcentaje de error residual notificado (2,15 % a finales de 2019) **representa las recuperaciones, correcciones** y los efectos de todos los **controles y auditorías de la Comisión** durante todo el período de ejecución del programa.

Cabe señalar que el **objetivo** de la Comisión para Horizonte 2020 **es mantener el porcentaje de error representativo entre el 2 y el 5 %**, con un porcentaje de error residual lo más próximo posible (pero no necesariamente inferior) al 2 %.

4.7 El reembolso de los **gastos de investigación** se basa en las declaraciones presentadas de los costes en los que han incurrido los beneficiarios. Estas declaraciones suelen estar sujetas a **normas complejas** y pueden dar lugar a errores, tal y como se observa en los casos a que se refiere el TCE.

Por tanto, para reducir el porcentaje de error se necesita un esfuerzo continuado de **simplificación**. Para ello, en las últimas etapas de la ejecución de Horizonte 2020, la Comisión está haciendo un **uso más amplio de las opciones de costes simplificados** como la **financiación de cantidades a tanto alzado**, reforzando su comunicación con los beneficiarios y mejorando constantemente sus mecanismos de control. Horizonte Europa irá un paso más allá, basándose en la experiencia adquirida en Horizonte 2020.

4.8 La Comisión acoge favorablemente que el TCE reconozca sus esfuerzos por simplificar los requisitos financieros y administrativos de Horizonte 2020. Las **simplificaciones** introducidas en Horizonte 2020, junto con la experiencia que van acumulando los grandes beneficiarios, **ayudan a disminuir** el número y el nivel de **errores**. Sin embargo, a pesar de las campañas de comunicación sistemáticas, generalizadas y específicas, persisten determinados tipos de beneficiarios, como pequeñas y medianas empresas y nuevas organizaciones, que son más propensos a errores que otros.

4.9 b) La Comisión señala que, en uno de los casos mencionados por el TCE, el contrato no quedó anulado por la decisión del tribunal nacional que determinó su ilegalidad. Así pues, **el contrato continuó vinculando a las partes** contratantes. Sobre esta base, la Comisión no puede considerar que estos gastos no son subvencionables.

4.10 La Comisión ha creado **un sólido sistema de controles ex ante**, que incluye listas de control automatizado detalladas, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema que, sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios, les

permite centrarse en la consecución de sus objetivos de investigación e innovación, a la vez que garantiza que los pagos a los investigadores se efectúen lo antes posible.

El control interno de la Comisión se basa también en las declaraciones de costes de los **auditores independientes encargados de la certificación**. La observación mencionada en este apartado por el TCE es de sobra conocida por la Comisión y ha sido abordada en informes anteriores. A este respecto, la Comisión ha organizado una serie de reuniones destinadas a los beneficiarios y auditores independientes encargados de la certificación para **concienciar acerca de los errores más comunes** derivados de las auditorías llevadas a cabo entre los beneficiarios. Además de una plantilla didáctica para los **certificados de auditoría** de Horizonte 2020, la Comisión proporciona información a los auditores encargados de la certificación sobre sus errores detectados.

Es importante señalar que, aunque los auditores independientes no detectan todos y cada uno de los errores en las declaraciones de costes, desempeñan un papel importante a la hora de reducir el porcentaje de error global.

Los costes de personal siguen constituyendo la principal fuente de error, en particular en el gasto de investigación

4.11 Horizonte 2020 supone un avance en la simplificación de las normas de reembolso de los costes en los que han incurrido los beneficiarios, en comparación con los programas marco anteriores.

En 2019, la Comisión **reforzó la campaña de comunicación** proponiendo a los Estados miembros y países asociados eventos de comunicación con una agenda «a la carta», que incluía información y **aclaramientos sobre los costes de personal** (incluida la ya mencionada «tarifa horaria»). Asimismo, en octubre de 2019, la Comisión emitió una notificación a todos los beneficiarios de Horizonte 2020 titulada «Cómo evitar errores a la hora de declarar costes en las subvenciones de Horizonte 2020».

En el siguiente marco financiero plurianual, en el que se incluye el programa Horizonte Europa, se introducirá una única **fórmula institucional más sencilla** para todos los programas directamente gestionados de la Unión. Esta fórmula pretende reducir los riesgos financieros para los beneficiarios a la vez que se simplifica la administración y se realizan auditorías en los programas.

Una gran simplificación que se establece en el nuevo modelo de convenio de subvención (MAS) institucional, del que se derivará el MAS de Horizonte Europa, prevé un método muy sencillo para imputar los costes de personal basados en el cálculo de la tarifa diaria (*costes anuales de personal para la persona divididos entre 215*).

Se suprimirán el concepto de las horas productivas y los diversos métodos preceptivos, que resultaron ser propensos a errores a la hora de determinar y notificar los costes de personal subvencionables.

4.12 La Comisión considera que la **tarifa «horaria anual» única** basada en el último ejercicio financiero cerrado es una de las grandes simplificaciones **introducidas en Horizonte 2020**. Sin embargo, a pesar de disponer de claras instrucciones y condiciones cuidadosamente redactadas, parece que se registraron errores cuando los beneficiarios aplicaron este método. Tal y como ya se ha indicado anteriormente (véase el apartado 4.11), en el marco de **Horizonte Europa** los costes de personal se calcularán sobre la base de una **fórmula de tarifa diaria**. Este cálculo se realizará por año natural en lugar de realizarse teniendo en cuenta el último ejercicio financiero cerrado, como ocurría en Horizonte 2020.

4.13 La Comisión sigue con sus campañas de comunicación para explicar las normas de financiación de Horizonte 2020 a los beneficiarios.

Recuadro 4.3: Ejemplo de un error en el cálculo de la tarifa horaria y ejemplo de la no utilización del ejercicio más reciente cerrado

La Comisión **hará un seguimiento** del caso a que se refiere el TCE en el recuadro 4.3 y actuará en consecuencia.

4.14 La **norma del «límite máximo doble»** es un requisito previo para calcular y declarar correctamente los costes de personal. Esta norma garantiza que un beneficiario no asuma más costes reales de los que le corresponden. La norma se indica claramente en el artículo 6.2, apartado A, del modelo de convenio de subvención de Horizonte 2020. Lamentablemente, se han producido algunos errores al aplicar esta norma en el pasado, y pueden volver a producirse en el futuro, a pesar de los esfuerzos de la Comisión por comunicar clara y sistemáticamente todas las normas y condiciones subyacentes relativas a la declaración de costes de personal.

En el marco de Horizonte Europa existirá un único límite máximo que deberán cumplir los beneficiarios, en particular un límite máximo de días en los que los beneficiarios deben asegurar que el número total de días trabajados que declaren en las subvenciones de la UE para una persona en un año natural no es superior al número de días empleados para calcular la tarifa diaria (es decir, 215). Lógicamente, esto garantizará que los costes de personal declarados no superan los costes de personal totales registrados en la cuenta del beneficiario para una determinada persona en dicho año natural.

Recuadro 4.4: Ejemplo de un incumplimiento de la norma relativa al límite máximo doble

La Comisión **hará un seguimiento** del caso a que se refiere el TCE en el recuadro 4.4 y actuará en consecuencia.

4.15 Pueden producirse deficiencias en el registro del tiempo, pero casi siempre sin repercusiones financieras (considerables) (por ejemplo, ausencia de la firma en la ficha de control). En dichos casos, la Comisión emite una recomendación al beneficiario y aplica correcciones, si corresponde.

Las entidades privadas, en particular las pymes, presentan mayor riesgo de error

4.16 La **participación de las pymes** y el reclamo de nuevos beneficiarios son importantes para la aplicación satisfactoria de la política de investigación e innovación. Estos tipos de beneficiarios, no obstante, **han reducido la capacidad administrativa** o están menos familiarizados con las normas de participación y son, por tanto, más proclives a error.

A finales de 2019, la **participación de las pymes** en los acuerdos de subvenciones firmados de Horizonte 2020 alcanzó el 24,7 %, **superando el objetivo del 20 %** fijado para 2020.

Una medida introducida para facilitar la participación de las pymes y reducir errores es el uso de **pagos a tanto alzado** en la fase uno del instrumento de las pymes.

No subvencionabilidad de todos los costes declarados por el beneficiario en el período auditado

4.18 Como norma general, la Comisión hace un seguimiento de todos los errores detectados, ya sean individuales o sistémicos, con miras a evitar que perjudiquen al presupuesto de la UE. Tras la auditoría del TCE, en 2020 ha **regularizado** posteriormente (los costes han pasado a ser subvencionables) uno de estos dos errores y está en proceso de regularizar el otro error.

La situación corporativa de los beneficiarios descrita por el TCE refleja los vínculos subyacentes de muchas empresas que están participando en Horizonte 2020.

Los costes de los acuerdos internos del beneficiario y las entidades asociadas podrán ser imputados al proyecto, siempre que se reflejen en el anexo 1 o que sean aprobados por la Comisión en el período de notificación (en casos de contribución en especie).

Tal y como indica el TCE, los beneficiarios no estaban familiarizados con las normas aplicables a sus vínculos empresariales.

4.19 La Comisión está de acuerdo con las conclusiones del TCE.

En el primer caso notificado por el TCE, el objetivo de la subvención fue garantizado por una organización asociada del beneficiario, que estaba facultada para conceder títulos de doctorado.

En el segundo caso, un becario recibió pleno apoyo en su formación de doctorado. El becario trabajó en las instalaciones del beneficiario a la vez que estudiaba para obtener el doctorado. No hubo **ninguna otra actividad profesional** que no estuviera relacionada con una formación de doctorado. El trabajo y el estudio se consideran **complementarios** a la hora de alcanzar los objetivos del proyecto, puesto que el único objetivo del proyecto es apoyar la formación de doctorado.

Errores frecuentes en otros costes directos

4.20 La Comisión reconoce la observación del TCE y señala que continúa con sus campañas de comunicación para explicar las normas de financiación a los beneficiarios.

Elevada frecuencia de errores en los tipos de cambio

4.21 La Comisión señala la observación del TCE de que el efecto financiero de los errores en conversiones del tipo de cambio **no es importante**. Sin embargo, la Comisión sigue con sus campañas de comunicación para explicar las normas de financiación a los beneficiarios y lamenta la aparición de dichos errores a pesar de haber facilitado instrucciones claras.

EXAMEN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LA REGULARIDAD FACILITADA POR LOS AUDITADOS

4.22 La **estrategia de auditoría de la Comisión** abarca la ejecución total de Horizonte 2020. El principal objetivo es **proteger los intereses financieros de la UE** mediante la recuperación de los importes indebidamente abonados. La Comisión revisa el sistema de control interno existente de los beneficiarios y **formula recomendaciones** cuando se identifican insuficiencias **para garantizar la prevención y detección de errores** a nivel del beneficiario.

4.23 La Comisión hace referencia a su respuesta al informe de 2018 donde explicaba la diferencia en el ámbito de las auditorías entre el TCE y la Comisión.

4.25 El trabajo de auditoría de la Comisión se centra principalmente en la detección y corrección de errores detectados en la declaración de costes de los beneficiarios, buscando al mismo tiempo **maximizar la cobertura de auditoría**.

Los informes de auditoría de la Comisión se basan en el principio de «**notificar por excepción**»: en vez de proporcionar una descripción completa de cada partida de costes, solamente tienen que notificarse las conclusiones de la auditoría (errores).

Por consiguiente, los expedientes de auditoría solo reflejan e incluyen, en principio, las pruebas materiales (los documentos de trabajo de auditoría y su documentación justificativa) de cada error como base jurídica para la posterior corrección o recuperación.

4.26 La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE. Con respecto a las auditorías externalizadas, la Comisión pretende seguir proporcionando **orientación a las empresas contratadas** e intensificarla.

4.27 Cabe señalar que las auditorías realizadas por la Comisión tienen una cobertura amplia dentro de un calendario limitado. La Comisión señala que, en trece de veinte auditorías, el TCE pudo basarse en los expedientes de auditoría de la Comisión, en comparación con las diez de veinte auditorías en el año 2018.

Algunos de los siete casos restantes tienen un impacto irrelevante, tal y como señaló el TCE.

4.29 La Comisión ha notificado el porcentaje de error en el informe anual de actividades de 2019 teniendo en cuenta las observaciones notificadas por el TCE en su informe anual de 2018.

Las auditorías de la Comisión abarcan una cantidad significativa de cada pago individual auditado a fin de **detectar y corregir los errores** en los que incurran los beneficiarios. Además, en los casos de errores sistémicos detectados a nivel del beneficiario, **la Comisión extrapola** las conclusiones de auditoría a los proyectos de la UE no auditados.

La Comisión considera que el incremento del porcentaje de error inicialmente calculado en un 0,34 % cubre el riesgo de una posible subestimación identificada por el TCE en su informe anual de 2018.

4.30 La Comisión toma nota de que el TCE acoge con satisfacción esta rápida **acción correctora** y la intención de la Comisión de abordar la cuestión más en profundidad.

La Comisión considera que su estrategia de auditoría de control permite determinar una estimación razonable y adecuada del porcentaje de error para Horizonte 2020.

INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

4.31 La Comisión acoge con satisfacción la observación del TCE de que los informes anuales de actividades examinados **proporcionan una valoración adecuada** de la gestión financiera de las respectivas direcciones generales respecto de la regularidad de las operaciones subyacentes.

4.32 Se incluyen **reservas** en los informes anuales de actividades de conformidad con las instrucciones dadas a nivel institucional.

4.33 La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del TCE de sus esfuerzos a la hora de aplicar correcciones de los errores sistémicos del Séptimo Programa Marco (7PM) y por superar el objetivo del 70 %. Destaca, una vez más, el nivel considerable de recursos necesarios para hacer frente a los 1 904 casos restantes.

Las **estrategias de auditoría** del 7PM y de Horizonte 2020 tienen por objeto detectar y corregir los importes abonados indebidamente a los beneficiarios. En el caso de errores sistémicos, las correcciones se extienden también a los proyectos no auditados de la UE. A este respecto, la Comisión ha **aumentado** de forma significativa **la aplicación de correcciones del 7PM** durante el año 2019.

4.34 La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento, por parte del TCE, de sus esfuerzos y del avance que ha logrado al **aplicar las recomendaciones** del Servicio de Auditoría Interna.

Por lo general, la Comisión está aplicando las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna dentro del plazo inicialmente fijado en el informe de auditoría.

Las recomendaciones relativas a la auditoría sobre la difusión y explotación de los resultados de Horizonte 2020 se aplicaron a finales de 2019 en muchos aspectos. La Comisión cerró su recomendación en junio de 2020.

Como ejemplo destacado del avance realizado, a finales de junio de 2020 solamente cuatro recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna permanecían abiertas, y ninguna de ellas estaba atrasada.

La Comisión sigue trabajando en la aplicación completa de las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna.

4.35 La Comisión toma nota de las observaciones del TCE de que el **riesgo en el momento del pago** establecido en el informe anual de gestión y rendimiento se sitúa dentro del nivel de error estimado del TCE.

La Comisión considera que el riesgo de posible subestimación del porcentaje de error está cubierto y que el riesgo agregado en el momento del pago y el **riesgo en el momento del cierre comunicados en los informes anuales de gestión y rendimiento son fiables**.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

4.36 El porcentaje de error estimado que ha sido notificado por el TCE, calculado sobre una base anual, constituye **un indicador de la eficacia** de la ejecución de los gastos de la UE. Tal y como se ha mencionado anteriormente, **el porcentaje de error** en 2019 notificado por el TCE (4,0 %) es **conforme** con los porcentajes de error notificados en años anteriores (a excepción del año 2018).

Al mismo tiempo, la Comisión aplica una **estrategia de control de auditoría *ex post* plurianual** para los gastos de investigación. Sobre esta base, sus servicios estiman 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.

Horizonte 2020 es considerablemente **más sencillo** que los programas marco anteriores, un hecho reconocido por la mayoría de los beneficiarios recurrentes y por el TCE.

4.38 La Comisión toma nota de las observaciones del TCE de que el **riesgo en el momento del pago** establecido en el informe anual de gestión y rendimiento se sitúa dentro del nivel de error estimado del TCE. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.35.

Recomendación 4.1

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión seguirá con su campaña de comunicación sobre las normas de financiación, incluidas aquellas para pymes y nuevas organizaciones. Asimismo, en su muestra empresarial de Horizonte 2020, el Servicio de Auditoría Común ha extraído muestras basadas en los riesgos dirigidas específicamente a las pymes o a las nuevas organizaciones.

Los controles existentes *ex ante* basados en los riesgos proporcionan una garantía razonable con respecto a las operaciones.

Recomendación 4.2

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión prestará especial atención a las normas de cálculo y declaración de los costes de personal en la campaña de comunicación relativa a Horizonte 2020.

Recomendación 4.3

La Comisión acepta la recomendación.

La propuesta de la Comisión para el siguiente programa marco pretende simplificar aún más las normas sobre los costes de personal. La Comisión presentará a la Autoridad Presupuestaria el nuevo conjunto de normas a fin de obtener su apoyo en este punto.

Recomendación 4.4

La Comisión acepta la recomendación.

Primer guion: la Comisión se compromete a abordar las observaciones del TCE con respecto a la documentación relativa a las conclusiones, la coherencia del muestreo y la calidad de los procedimientos de auditoría.

Segundo guion: la Comisión mantiene estrechos contactos con las sociedades de auditoría externas. Se han adoptado iniciativas concretas de comunicación con respecto a las sociedades de auditoría. Para las auditorías externalizadas realizadas de nuevo por el TCE, la Comisión ha comunicado las observaciones a las sociedades de auditoría.

RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019, CAPÍTULO 5: COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL»

INTRODUCCIÓN

5.4 Tercer guion: como parte de su enfoque de dos pasos, que implica una revisión documental sistemática y auditorías *in situ* basadas en el riesgo, la Comisión realiza anualmente una **actualización de su evaluación del riesgo** para determinar qué autoridades y programas de auditoría estarán sujetos a **auditorías *in situ*** o a **revisiones documentales más detalladas**. El principal objetivo de estas auditorías es obtener garantías razonables de que no persisten deficiencias sistémicas graves que no se hayan detectado o que no hayan sido notificadas por los Estados miembros y de que las **opiniones de auditoría y los porcentajes de error residual notificados son fiables**. En los casos en que se considera necesario, la Comisión aplica **correcciones financieras adicionales** para que el porcentaje de error residual de los programas en cuestión sea inferior al 2 %.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.14 La Comisión toma nota del **nivel de error calculado por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)**, que es inferior al del año pasado. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores detectados por el TCE y solicitará correcciones financieras adicionales cuando lo considere necesario. Asimismo, analizará con las autoridades de auditoría los motivos subyacentes de estos problemas y cómo pueden resolverse.

La Comisión se refiere, además, a los **rangos de error**, incluidos los riesgos máximos (peores escenarios posibles) **publicados en los informes anuales de actividades (IAA) de 2019** de las Direcciones Generales REGIO y EMPL, como resultado de un análisis detallado de la situación de cada uno de los 420 programas. La Comisión cree que su evaluación detallada refleja una estimación razonable y justa de los porcentajes de error de cada uno de los programas y de todos ellos en conjunto.

5.15 La Comisión destaca la importancia del **trabajo realizado por las autoridades de auditoría** para detectar los errores que dieron lugar a **correcciones financieras** significativas antes de la presentación de las cuentas del período 2017-2018 a la Comisión. El exhaustivo trabajo de auditoría realizado por estas autoridades hasta el cierre también dio lugar a correcciones financieras significativas para el período de programación 2007-2013.

Las autoridades de auditoría informaron de un porcentaje de error total superior al 2 % en 95 programas, lo que demuestra su capacidad de detección (sin perjuicio de otros programas en los que el porcentaje de error fue inferior al 2 %). La Comisión acepta que algunos errores no se detectaron o se valoraron de forma inadecuada en el cálculo del porcentaje de error notificado. La Comisión **trabaja de forma continua con las autoridades de auditoría** interesadas para mejorar su capacidad de detección y comprensión de las normas aplicables (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.40).

5.16 En 2019, las autoridades de auditoría utilizaron por segundo año consecutivo una **tipología común**, acordada con la Comisión y compartida por los Estados miembros, para notificar las **irregularidades** halladas en las operaciones.

La mayor parte de las irregularidades detectadas por las autoridades de auditoría y la Comisión se refieren a las mismas **categorías principales** identificadas por el TCE: **gastos no subvencionables, problemas de adjudicación de contratos públicos y pista de auditoría deficiente**, tal y como se muestra en el recuadro 5.2. Esto demuestra que las autoridades de auditoría detectan adecuadamente los distintos tipos de irregularidades que contribuyen al porcentaje de error, pero no por completo en todos los casos. Esto puede deberse a **proyectos y normas complejos**.

La **Comisión realizará un seguimiento** de todos los errores señalados por el TCE y aplicará las correcciones financieras cuando corresponda y sea posible jurídicamente. La Comisión observa que, en algunos casos, las **normas nacionales o regionales** aplicadas a los gastos financiados con cargo al Fondo de Cohesión son más estrictas que las previstas en la legislación nacional para gastos similares financiados en el ámbito nacional. Por lo tanto, esos requisitos adicionales pueden constituir un ejemplo de **sobrerregulación** e imponer una carga y una complejidad administrativas innecesarias a los gastos financiados con cargo al Fondo de Cohesión.

5.17 La Comisión está de acuerdo en que las **verificaciones de la gestión** son la primera línea de defensa ante los errores y deberían ser más eficaces para **prevenir y detectar errores desde un primer momento**.

La Comisión abordó la **orientación actualizada para Estados miembros** respecto del período de programación 2014-2020 que, combinada con la obligación de utilizar **opciones de costes simplificados (OCS)**, se propone mejorar aún más la calidad de las verificaciones de la gestión. No obstante, esto depende del personal disponible para examinar una cantidad creciente de gastos declarados, así como de la necesaria **estabilidad del personal con experiencia** de las administraciones correspondientes.

Asimismo, la **tipología de conclusiones de auditoría comunicadas** por las autoridades de auditoría año tras año a las autoridades de gestión debería permitirles integrar las fuentes más frecuentes de errores en sus **evaluaciones de riesgos** y adaptar los planteamientos y herramientas de verificación de la gestión en consecuencia. Para que las verificaciones de la gestión sean más eficientes y selectivas en el período de programación 2021-2027, la Comisión ha propuesto a los legisladores que las verificaciones se basen en el riesgo, con el fin de concentrar mejor los recursos administrativos disponibles en las **fuentes específicas de errores**.

5.19 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.19 y 5.20:

La Comisión está de acuerdo en que las operaciones **concluidas materialmente o íntegramente ejecutadas**, incluso si algunas transacciones financieras permanecen abiertas, **no son subvencionables** de conformidad con el artículo 65, apartado 6, del Reglamento sobre disposiciones comunes. Depende de la autoridad de gestión evaluar los conceptos de conclusión material y ejecución íntegra de cada operación en sí misma y en función de sus obligaciones contractuales particulares indicadas en la decisión de subvención. Mientras la operación se no haya finalizado por completo, puede seguir siendo seleccionada para recibir financiación.

Por lo que respecta a los proyectos italianos, como se menciona en el recuadro 5.4, la Comisión **seguirá realizando un seguimiento** de la aplicación estricta por parte de las autoridades de las normas acordadas para el acuerdo de asociación, a fin de garantizar una pista de auditoría adecuada para las operaciones que ya se habían ejecutado parcialmente antes de ser seleccionadas.

5.22 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.22 a 5.24:

La Comisión observa que las autoridades de auditoría demostraron una buena capacidad de detección de errores relacionados con la **contratación pública**.

No obstante, a pesar de esta capacidad, la importante cantidad de errores de contratación pública que pasaron por alto las autoridades de gestión y los organismos intermediarios demuestra que se requiere una **acción continuada para garantizar una mejor detección** de estos problemas en las verificaciones de la gestión de primer nivel.

De hecho, la contratación pública es un ámbito complejo y los órganos de contratación pueden tener dificultades a la hora de aplicar estas normas. Para coordinar las acciones de un modo más eficaz, la Comisión elaboró un **plan de acción en materia de contratación pública**, que se ha actualizado en varias ocasiones desde 2014. En el marco de este plan de acción se han iniciado ya más de 40 acciones. Las nuevas acciones e iniciativas tienen como objetivo ayudar a los administradores y beneficiarios de los fondos de la UE a mejorar sus prácticas de adjudicación de contratación pública y

garantizar el cumplimiento de las directivas de la UE, así como definir unas **condiciones de competencia equitativas** y fomentar el uso de la **contratación pública como un instrumento de política estratégica**.

La Comisión actualizó asimismo en 2019 su decisión por la que se establecen las **directrices** para la determinación de las **correcciones financieras normalizadas que deben aplicarse a los errores en el ámbito de la contratación pública** (Decisión C (2019) 3452). Estas directrices persiguen **la homogeneidad en las prácticas de aplicación y la igualdad de trato** entre los Estados miembros.

La Comisión realizará un seguimiento de los casos identificados por el TCE que no se detectaron y aplicará correcciones financieras cuando lo considere necesario, de acuerdo con sus propias orientaciones.

5.26 La Comisión observa que en los últimos años los errores relacionados con las **ayudas estatales** que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión han identificado son cada vez menos frecuentes, como lo demuestra la tipología conjunta de errores acordada con las autoridades de auditoría.

La Comisión ha desarrollado un **Plan de Acción de Ayudas Estatales** común, en el que adopta un enfoque preventivo y proactivo para reducir el riesgo de irregularidades y el porcentaje de errores vinculados a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales mediante la identificación y difusión de **buenas prácticas**, un **programa de formación** y la difusión de información pertinente sobre ayudas estatales a las partes interesadas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE).

5.27 Las autoridades de Portugal modificaron la ley nacional de ayudas estatales en cuestión y se comprometieron a aplicar todas las correcciones necesarias en virtud de la solicitud de la Comisión.

Gastos no subvencionables

5.29 Por lo que respecta a los errores detectados por el TCE, la Comisión realizará el seguimiento pertinente y tomará cualquier medida que considere necesaria.

La Comisión ha trabajado activamente desde la introducción de las **opciones de costes simplificadas** (OCS) para ir ampliando progresivamente su uso, y considera que esta labor ya ha obtenido resultados positivos. La Comisión ha promovido activamente el uso de las OCS en el período de programación 2014-2020, dado que estos regímenes son **menos propensos a errores**, como lo demuestra la experiencia anterior. En el período de programación posterior a 2020 seguirá promoviendo el uso de las OCS para el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), a fin de **reducir la carga administrativa** de los beneficiarios y reducir aún más el **riesgo de error**.

Falta de documentos justificativos esenciales

5.30 La Comisión realizará el seguimiento necesario y tomará las medidas que considere necesarias.

Además, la Comisión se remite a las explicaciones del TCE en el recuadro 5.8.

5.33 La Comisión realizará un seguimiento junto con las autoridades del programa correspondiente. La **subvencionabilidad** se evalúa en última instancia al cierre, de acuerdo con el Reglamento sobre disposiciones comunes. Por lo tanto, el programa todavía puede sustituir los préstamos no subvencionables y los servicios de la Comisión evaluarán la subvencionabilidad de todos los préstamos declarados al cierre del programa.

5.34 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.34 y 5.35:

El plan de acción compartido con el TCE en abril de 2018, como medida de reparación a los hallazgos destacados en su informe anual de 2017 sobre el caso de la **Iniciativa Pyme en España**, proporcionó una serie de hitos destinados a garantizar el cumplimiento de la cartera completa de dicha iniciativa en

España en el plan de cierre del programa operativo en 2023 incluyendo, entre otras, las siguientes acciones:

- revisión por parte del auditor externo del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) de una muestra representativa de transacciones;
- desarrollo y aplicación de una clasificación adicional relativa a los factores de riesgo clave de subvencionabilidad;
- comprobación más detallada de la condición de pyme al incluir la transacción de cada nuevo destinatario final;
- actividades de seguimiento y revisiones basadas en el examen de la documentación de todos los intermediarios financieros, según sea necesario, para garantizar la subvencionabilidad de la cartera.

El FEI también ha informado a los intermediarios financieros de que deben efectuar una revisión completa de sus carteras hasta el cierre del programa operativo, para lo cual recibirán apoyo del FEI.

5.36 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.36 a 5.39:

En el marco del régimen de gestión compartida, las **autoridades de auditoría de los Estados miembros** realizan auditorías en primera instancia. La Comisión **coopera** de forma coherente y exhaustiva con las autoridades de auditoría para asegurar un marco de control coherente, mejorar la calidad del trabajo de garantía cuando sea necesario y asegurar las capacidades de detección y correctivas necesarias. La Comisión sigue trabajando con las autoridades de auditoría pertinentes para seguir **mejorando sus controles**, en concreto para detectar de forma adecuada el tipo de errores encontrados en las **repeticiones del trabajo de auditoría** del TCE o de la Comisión. Sin embargo, la Comisión no solo evalúa la **confiabilidad de las autoridades de auditoría** basándose en los porcentajes de error recalculados, ya que estos no apuntan necesariamente a una debilidad sistémica en el trabajo de dichas autoridades (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.51).

5.40 La **tipología común de errores** acordada entre los servicios de la Comisión y las autoridades de auditoría, y que también emplea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en su sistema de gestión de irregularidades (IMS), permite un mejor análisis de las **causas fundamentales de los errores** entre todos los agentes. Responde a las recomendaciones anteriores del TCE y la autoridad de aprobación de la gestión. Sobre esta base, la **Comisión exige que las autoridades responsables de los programas tomen medidas para abordar los errores más frecuentes** y mitigar cualquier riesgo para los gastos futuros, en un diálogo entre dichas autoridades para mejorar, cuando sea necesario, las capacidades de detección, tanto de las verificaciones de la gestión como de las auditorías.

Cuando otras irregularidades identificadas apunten a una **debilidad del sistema, las medidas correctivas** deberían implicar la mejora de las herramientas metodológicas, la contratación de personal adicional, incluidos expertos, así como actividades de formación sobre herramientas de reciente desarrollo o sobre la interpretación correcta de los errores más frecuentes. Estas pueden incluir, **para las autoridades de gestión y sus organismos intermedios, la mejora de la calidad de los procedimientos de selección o de las verificaciones de la gestión** para filtrar las irregularidades.

Para las autoridades de auditoría implicadas, las acciones correctivas se refieren principalmente a mejoras en su capacidad para detectar irregularidades a través de **mejoras en las listas de comprobación de la auditoría y la metodología** que emplean, una aclaración del Derecho aplicable (en concreto, en relación con los errores en la contratación pública), contratación de personal adicional y formación profesional continua.

5.41 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.41 a 5.42:

La Comisión indicó en los IAA de las Direcciones Generales REGIO y EMPL que para el ejercicio fiscal 2017-2018 se aplicaron condiciones para el **uso del muestreo estadístico** para los programas operativos que representan el 88 % del gasto declarado.

La Comisión ha desarrollado una **guía de muestreo** exhaustiva y completa con objeto de aportar aún más claridad al marco legal, en aras de conseguir un marco de aplicación del muestreo armonizado, aprobado y coordinado para las autoridades de auditoría. La Comisión destaca que los métodos de muestreo requieren la **aplicación del criterio profesional** en diversas fases del proceso, lo cual puede dar lugar a diferencias en las valoraciones de los auditores profesionales y, por tanto, sin que estos apunten sistemáticamente a debilidades del sistema.

5.43 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.43 a 5.45:

La Comisión agradece la mejora observada por el TCE con objeto de poder aclarar un mayor número de incidencias sin tener que realizar visitas a los beneficiarios. Esto contribuye a hacer que la auditoría, cuando hay una mayor **disponibilidad de documentación de control** previa para las auditorías de la UE, resulte menos intrusiva y molesta para los beneficiarios de fondos de la UE.

Como indica en su respuesta al informe anual del TCE del año pasado (apartados 6.46 y 6.47), la Comisión trabaja continuamente con las autoridades de auditoría para **reforzar su capacidad de prevenir y corregir los errores**, documentar mejor su trabajo de auditoría y, en consecuencia, **contribuir al proceso de garantía**.

Un ejemplo de esta cooperación son los esfuerzos coordinados que la Comisión ha establecido con las autoridades de auditoría en 2019 y 2020, con el apoyo y la experiencia del TCE, para mejorar la documentación de auditoría y garantizar una revisión de calidad adecuada de las conclusiones de las auditorías (véase el recuadro 5.8). Actualmente se está distribuyendo a todas las autoridades de auditoría un folleto que contiene la versión final del **documento de reflexión sobre la documentación de auditoría**.

5.47 La Comisión seguirá trabajando con la autoridad de auditoría correspondiente para el tratamiento y la cuantificación correctos de cada error, lo que conducirá a un cálculo correcto del porcentaje de error.

TRABAJO DE GARANTÍA REALIZADO POR LA COMISIÓN Y COMUNICACIÓN DEL PORCENTAJE DE ERROR RESIDUAL EN SUS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD

Las auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo han puesto de manifiesto irregularidades no detectadas por las autoridades de auditoría.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.49 y 5.50:

Una vez evaluados los paquetes de fiabilidad presentados, las Direcciones Generales extraen conclusiones en sus IAA sobre los tres aspectos relacionados con la **efectividad de los sistemas de gestión y control, la aceptabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de los gastos subyacentes**.

La Comisión tiene en consideración **toda la información disponible**, incluida la procedente de las autoridades de auditoría y de las auditorías de la Comisión y del TCE, para actualizar su evaluación de riesgos de forma anual y establecer su plan de auditoría.

La Comisión destaca también que los resultados preliminares de las auditorías del TCE sobre los porcentajes de error del período 2017-2018 forman parte del contexto general en el que se evalúa la **fiabilidad de los porcentajes de error** comunicados para los programas, junto con los resultados de la documentación de la Comisión y el trabajo de auditoría sobre el terreno. Toda esta información se

refleja en el KPI5 (indicador clave de rendimiento) notificado, así como en la evaluación de riesgos establecida conjuntamente por ambas Direcciones Generales.

5.51 La Comisión considera que los resultados de las auditorías, tal y como se notifican en este apartado, indican que **su evaluación de riesgos sobre el trabajo de las autoridades de auditoría** fue pertinente. La Comisión valida las conclusiones de sus auditorías con las autoridades de auditoría en el marco de un procedimiento contradictorio y realiza un seguimiento de sus resultados finales con el fin de **identificar las causas fundamentales de los errores adicionales** que ha identificado, así como para mejorar la capacidad de detección de las autoridades de auditoría en cuestión. Esto la ha llevado a emitir, en algunos casos, **cartas preventivas** a algunas autoridades de auditoría previas a los informes de control anuales de 2020. En otros casos, los errores adicionales detectados son más puntuales y, pese a que su extrapolación puede tener un efecto importante en el porcentaje de error, no apuntan a una debilidad sistémica de la autoridad de auditoría.

Además de las **auditorías de conformidad para volver a realizar el trabajo de las autoridades de auditoría**, la Comisión también realizó quince **auditorías de informes de control previas y posteriores al período anual**, que abarcan **nueve Estados miembros**. Estas auditorías contribuyen también a la revisión y evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría, dado que permiten aclarar cuestiones acerca del informe de control anual (ICA) y detectar errores en la cuantificación y la proyección de los errores.

Como resultado de sus actividades de revisión de documentación y de auditoría *in situ*, la Comisión notificó en los IAA correspondientes de las Direcciones Generales REGIO y EMPL que, para un total de **dieciséis autoridades de auditoría del FEDER y del FSE** o de sus organismos de control, consideraba que debían corregirse **deficiencias graves**.

5.52 Debido a limitaciones de los recursos y a otras obligaciones normativas, la Comisión solo puede poner en marcha la gran mayoría de sus **auditorías anuales basadas en el riesgo a partir de septiembre** de cada año. En consonancia con las normas internacionales y en cumplimiento de los requisitos del Reglamento sobre disposiciones comunes, los retrasos asociados al proceso contradictorio hacen que, en la mayoría de los casos, sea imposible obtener los resultados finales de la auditoría antes del siguiente IAA. Por lo tanto, los servicios de la Comisión adoptan un enfoque prudente en lo que respecta al indicador clave de rendimiento 5 (**KPI5**, es decir, el riesgo residual promedio notificado) y en su **opinión de auditoría en el IAA**, y tienen en cuenta el impacto potencial máximo de sus **hallazgos preliminares** al evaluar los programas en cuestión.

Además, en el IAA también se informa de un «porcentaje máximo» (**peor escenario posible para el KPI**) (véase el apartado 5.59). Para estos programas, es necesario contar con más pruebas de auditoría para comprobar si se materializa el nivel superior del riesgo notificado.

Además, el Reglamento sobre disposiciones comunes permite a la Comisión realizar auditorías en los años posteriores al IAA en un plazo de, al menos, tres años tras la presentación de cuentas, a fin de mantener la documentación justificativa para la pista de auditoría.

En todos los casos, son necesarias y se aplican correcciones financieras adicionales cuando el **porcentaje de error residual total final** es superior al 2 % y la información se publica en los IAA posteriores.

5.54 La Comisión ya **actualizó sus indicadores clave de rendimiento** en su IAA de 2018, con arreglo a la recomendación 4 del Informe Anual de 2017 del TCE. El KPI5 incluye ya un enfoque prudente y conservador en el caso de que los resultados de las auditorías no sean concluyentes, utilizando el **porcentaje de error preliminar máximo** en el momento del proceso contradictorio. Además, en el IAA se detalla de manera transparente el peor escenario posible para cubrir posibles riesgos adicionales que aún no se hayan corroborado por completo mediante pruebas de auditoría (véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.52).

5.55 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.55 y 5.56:

Teniendo en cuenta las recomendaciones previas del TCE, **la Comisión basa ahora el KPI5 sobre la regularidad notificada en los IAA de 2019** para la política de cohesión únicamente **en los porcentajes de error total residual confirmados** para 2017-2018 (o, para un número limitado de casos, cuando el error residual no puede confirmarse por el momento, en los resultados de auditoría más conservadores disponibles en el momento del IAA). Además, la Comisión introdujo el concepto de «riesgo máximo».

La Comisión destaca que el indicador clave de rendimiento se estimó utilizando un enfoque conservador en todos los programas operativos, teniendo en cuenta todas las pruebas de auditoría disponibles en la fecha de conclusión del IAA. **El porcentaje máximo** (es decir, el peor escenario posible) del indicador clave de rendimiento solo es importante para aquellos programas en los que podría haber más errores en las partes de los muestreos auditados que no se sometieron a actividades detalladas de repetición del trabajo de auditoría, o bien para los que podría haber información adicional de auditoría (incluidas las auditorías del TCE) disponible tras la adopción del IAA.

Ambas Direcciones Generales **presentan** de forma transparente toda la información apropiada, por programa operativo, en sus IAA correspondientes (anexo 10 B), teniendo en cuenta el calendario de ejecución de todas las auditorías de la Comisión y del TCE (que se ejecutan en paralelo a la evaluación final de la Comisión). La Comisión considera que esta presentación en los IAA es una práctica administrativa sólida y diligente.

5.58 La Comisión ha diseñado su **sistema de garantía** de forma que los directores generales puedan ofrecer garantías de cada uno de los 420 programas operativos, en cumplimiento de sus obligaciones como ordenadores delegados. La Comisión considera que tiene **garantías razonables respecto a la legalidad y la regularidad de los gastos subyacentes, excepto en los programas para los que notificó la necesidad de posibles correcciones financieras adicionales en los IAA.**

Además, en los IAA se incluye un **indicador clave de rendimiento agregado** en forma de **media ponderada de todos los porcentajes de error confirmados**. La Comisión notificó asimismo un nivel máximo de este indicador clave de rendimiento (peor escenario posible), teniendo en cuenta toda la información pendiente que aún se encuentra en proceso de validación. Por último, el Reglamento sobre disposiciones comunes ofrece a los agentes nacionales y de la UE la posibilidad de **realizar auditorías durante, al menos, tres años después del año en el que se presentaron las cuentas**. Esto es importante para que la Comisión pueda **ejercer sus competencias** en relación con la ejecución del presupuesto de la UE en virtud de los programas plurianuales.

5.59 En su función de supervisión como organismo administrador del presupuesto de la UE, la Comisión tiene un papel específico y diseña sus métodos de control de los fondos de la UE en consecuencia. Esto se refleja en el riesgo en el momento del pago notificado por la Comisión.

5.60 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.60 a 5.62:

La Comisión destaca que **ambas Direcciones Generales han emitido reservas en sus respectivos IAA de 2019** en relación con los pagos correspondientes del año, siguiendo las instrucciones institucionales y los **criterios de trascendencia** definidos en el anexo 4 de los respectivos IAA, con el fin de **proteger el presupuesto de la UE** en caso de que se identifiquen riesgos.

Dichas reservas tienen en cuenta toda la información revisada en el momento de su evaluación: los porcentajes de error notificados en el último ICA, según la revisión realizada en el momento de la evaluación, los porcentajes de error confirmados del año anterior que pueden indicar deficiencias del sistema aún no resueltas en el momento de la evaluación, y las últimas evaluaciones disponibles del sistema de gestión y control que incluyen mejoras o, por el contrario, nuevas deficiencias identificadas.

Independientemente del año en el que se detectan deficiencias (ya sea por parte de un Estado miembro o de la Comisión), **se mantienen las reservas hasta que se corrige el problema.**

Además, con respecto a los ejercicios contables anteriores, la Comisión recoge en los IAA con total transparencia las **correcciones financieras aplicadas, puestas en marcha o** que se pondrán en marcha, en pleno cumplimiento de los procedimientos contradictorios aplicables (véanse los IAA correspondientes de las Direcciones Generales REGIO y EMPL, pp. 32 y 45).

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

5.63 La Comisión toma nota del **nivel de error calculado por el TCE**, que es inferior al del año pasado.

La Comisión **realizará un seguimiento de todos los errores** detectados por el TCE y solicitará correcciones financieras adicionales, cuando lo considere necesario.

La Comisión se refiere también a los rangos de error que incluyen los **riesgos máximos (peores escenarios posibles)** recogidos en los IAA de 2019 de las Direcciones Generales REGIO y EMPL, como resultado de un análisis detallado de la situación de cada uno de los 420 programas (véase la respuesta de la Comisión a los apartados 5.65 a 5.67 a continuación).

5.64 La Comisión, basándose en toda la información disponible sobre las auditorías, considera que, en general, puede **confiarse** en el **trabajo de las autoridades de auditoría**, con la excepción de unos pocos casos, como se explica claramente en los IAA.

La Comisión seguirá **trabajando estrechamente con las autoridades de auditoría** para garantizar que su trabajo siga realizándose de acuerdo con las normas. Asimismo, analizará junto con las autoridades de auditoría los motivos subyacentes de los problemas detectados en las auditorías del TCE y la Comisión y cómo pueden resolverse.

5.65 Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.65 a 5.67:

La Comisión destaca que el enfoque actual que sigue el TCE para su declaración de fiabilidad permite una mejor **armonización de las metodologías de auditoría** a todos los niveles.

En su **función de supervisión como organismo administrador** del presupuesto de la UE, la Comisión tiene un papel específico y diseña sus métodos de control de los fondos de la UE en consecuencia. Esto se refleja en el riesgo en el momento del pago notificado por la Comisión.

La Comisión recoge en los IAA los porcentajes de error relativos al FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión que, una vez agregados, se encuentran dentro de un rango del 2,3 % al 3,3 % para la política de cohesión (véase el recuadro 5.9.), lo que queda dentro del rango de error calculado por el TCE. El **informe anual de gestión y rendimiento** agrega los porcentajes de error recogidos en los IAA.

La Comisión cree que su **evaluación detallada** refleja una estimación justa y razonable de los **porcentajes de error** de cada uno de los programas y de todos ellos en conjunto. Esta evaluación detallada de cada programa de acuerdo con los perfiles de riesgo y los **sistemas de gestión y control**, teniendo también en cuenta el trabajo del TCE, permite a la Comisión extraer una conclusión acerca de la parte específica de la población del programa que tiene más probabilidades de verse afectada, así como identificar las áreas específicas donde se necesitan mejoras.

De hecho, el objetivo del **modelo de garantía** actual es **lograr un porcentaje de error residual inferior al 2 % para cada programa**, en lugar de como promedio. Para aquellos programas en los que no se ha podido confirmar el porcentaje de error debido a que el trabajo de auditoría se encuentra en proceso, la Comisión emplea las herramientas legales a su disposición para aplicar las **correcciones financieras** necesarias cuando las auditorías completadas dan como resultado porcentajes de error residual superiores al 2 %. La Comisión recoge estos datos en los IAA posteriores.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de gestión y auditoría de los programas en cuestión para dar seguimiento a las conclusiones acordadas y garantizar progresivamente un **nivel de error residual inferior al 2 %** en todos los programas.

5.68 En relación con las recomendaciones que el TCE notifica como no aplicadas o aplicadas solo parcialmente, la Comisión remite a su respuesta al anexo 5.3.

Respuesta de la Comisión al anexo 5.3:

Con respecto a la recomendación 2 de 2017, la Comisión señala que ha propuesto para el período 2021-2027 hacer que el **IVA** sea subvencionable para proyectos con un coste total inferior a 5 millones EUR. Se trata de un enfoque alternativo al recomendado por el TCE.

Con respecto a la recomendación 6 de 2017, la Comisión destaca que el marco reglamentario ofrece la **posibilidad de auditar programas, al menos, en los tres años posteriores a la presentación de las cuentas**, cuando sea necesario. La Comisión se esfuerza por **llegar a una conclusión sobre la regularidad de los gastos en el IAA** posterior al año de presentación de las cuentas y presenta, con transparencia, informes para todos los programas recogidos en el anexo de los IAA, pero esto no siempre es posible.

Recomendación 5.1 – Condiciones de subvencionabilidad de los proyectos

La Comisión **acepta** esta recomendación.

El Reglamento sobre disposiciones comunes no contiene la definición de «**operación concluida materialmente o ejecutada íntegramente**», a que hace referencia el artículo 65, apartado 6, de dicho Reglamento. La Comisión opina que, dada la naturaleza variada de las operaciones, las autoridades responsables de los programas deben evaluar el cumplimiento de las disposiciones del artículo 65, apartado 6, para cada operación afectada en sí misma y teniendo en cuenta sus particularidades y su alcance, tal y como se defina en las decisiones contractuales de subvención y el cumplimiento de la legislación nacional. Al hacerlo, las autoridades responsables de los programas deben garantizar el cumplimiento del artículo 65, apartado 6, del Reglamento sobre disposiciones comunes.

El riesgo de selección de operaciones «concluidas materialmente» o «íntegramente ejecutadas» varía entre los Estados miembros y los programas, y está vinculado en concreto a un Estado miembro en el que la línea divisoria entre los regímenes nacionales y de la UE se mantiene deliberadamente flexible para permitir una movilización rápida de inversiones nacionales cuando sea necesario. La Comisión ha explicado en una sección de preguntas y respuestas la diferencia entre operaciones «concluidas materialmente» y otras operaciones que podrían considerarse «íntegramente ejecutadas» debido, en particular, a la ausencia de un objeto o inversión físicos. La **Comisión acepta la necesidad de ofrecer más aclaraciones a este Estado miembro** con base en la experiencia acumulada hasta el momento para evitar riesgos. Además, la aclaración ofrecida a este Estado miembro se pondrá a disposición de otros Estados miembros interesados.

Recomendación 5.2 – Medidas para aumentar la fiabilidad de los porcentajes residuales notificados por las autoridades de auditoría

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión ya ofrece en los IAA (véase la p. 26 del IAA de 2019 de la Dirección General REGIO y la p. 41 del IAA de 2019 de la Dirección General EMPL) un **análisis general** comparando los principales tipos de error identificados por las autoridades de auditoría y por los auditores de la Comisión, y se refiere a las autoridades de auditoría que se considera que no proporcionan resultados fiables, así como las razones subyacentes para ello.

Además, un aspecto recurrente en las **reuniones anuales de coordinación** desde 2018 es un **diálogo sobre la discrepancia existente** entre los hallazgos de la Comisión y los de las autoridades de

auditoría. A partir de 2020, se incluirá en un diálogo más estructurado con las autoridades de auditoría involucradas un **análisis detallado de los errores adicionales** encontrados por las auditorías de la UE, **con acciones registradas** por las autoridades de auditoría para abordar la ausencia de detección de estos errores.

También se ha planificado la publicación de un **estudio sobre los resultados de las auditorías de la Dirección General REGIO** de los períodos 2007-2013 y 2014-2020 en otoño de 2020. El estudio permitirá un **diálogo más general con las autoridades responsables de los programas** sobre los tipos de irregularidades encontradas en las auditorías de la Comisión y no detectadas en los controles de gestión y las auditorías de los programas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CAPÍTULO 6: RECURSOS NATURALES»

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.8. La Comisión observa con satisfacción que **el nivel de error estimado por el TCE en el capítulo «Recursos naturales» es de un 1,9 %** y se sitúa, pues, por debajo del umbral de materialidad del 2 % (tal y como se presenta en el anexo 6.1). Este dato corrobora los resultados presentados en los informes anuales de actividades de 2019 de la DG AGRI, la DG MARE, la DG CLIMA y la DG ENV con respecto a los ámbitos cubiertos por el capítulo «Recursos naturales».

6.11. La Comisión se congratula de que el TCE haya llegado a la conclusión de que **los pagos directos del FEAGA**, que ascendieron a 41 300 millones de euros en el ejercicio financiero de 2019, **no contienen errores materiales**. La Comisión señala que la conclusión del TCE de que los pagos directos en su conjunto están exentos de errores materiales se corresponde con el porcentaje de error de los pagos directos presentado en el informe anual de actividades de 2019 de la DG AGRI (1,57 %).

Los pagos directos, en conjunto, no contenían errores materiales

Por lo que se refiere al epígrafe que precede al punto 6.13, la Comisión se congratula de que el TCE considere que los pagos directos están exentos de errores significativos (véase también la respuesta al punto 6.11).

6.13. La Comisión considera que resulta imposible evitar **errores menores** a un coste razonable y observa que el nivel de error estimado por el TCE en los pagos directos está por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

6.15. La Comisión acoge con satisfacción **la evaluación positiva que efectúa el TCE sobre el papel que desempeñan el SIGC y el SIP** en la prevención y reducción de los niveles de error.

6.21. La Comisión se congratula de **la tendencia satisfactoria en el ámbito del desarrollo rural**: el TCE está detectando **un número cada vez menor de errores** en ese ámbito, lo que se corresponde con las constataciones de la DG AGRI notificadas en su informe anual de actividades del ejercicio financiero de 2019.

INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto de la PAC

6.29. La Comisión observa que **se ha logrado una mejora significativa en el trabajo de los organismos de certificación**, ya que estos han presentado resultados sólidos y sustanciales

de la auditoría de la legalidad y la regularidad del gasto en todas las poblaciones, en comparación con años anteriores. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva que hace el TCE de la función que desempeñan los organismos de certificación en la elaboración de un dictamen sobre la regularidad del gasto.

6.31. Para **calcular los porcentajes de error ajustados en el informe anual de actividades de 2019**, la DG AGRI utilizó como punto de partida las estadísticas de control de cada organismo pagador (o de cada medida en el caso de las medidas de mercado, PPA 02). La DG AGRI se basó en gran medida en los resultados del trabajo de los organismos de certificación, así como en sus propias auditorías, para ajustar los porcentajes de error notificados por los organismos pagadores, en los casos en que se detectaron deficiencias en sus sistemas de gestión y control.

Cabe señalar que, en varios casos en los que la DG AGRI procedió a un ajuste a tanto alzado, los organismos de certificación habían detectado problemas similares. En esas situaciones, los resultados de los organismos de certificación se consideran pertinentes, aunque quedan cubiertos por el ajuste a tanto alzado.

6.32. La Comisión se congratula de que **las conclusiones del TCE corroboren el bajo porcentaje de error comunicado en el informe anual de actividades de la DG AGRI**. La Comisión considera asimismo que el riesgo para el presupuesto de la UE está debidamente cubierto por la capacidad correctora, que consiste en recuperaciones y correcciones financieras netas de los beneficiarios. La capacidad correctora notificada en el informe anual de actividades de 2019 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural ascendió al 1,77 % de los gastos pertinentes de la PAC. Por lo tanto, el importe final en riesgo se calculó en el 0,12 % de los gastos pertinentes de la PAC, muy por debajo del umbral de materialidad.

Políticas y procedimientos de lucha contra el fraude de la PAC

6.35. La Comisión se congratula de que **casi todos los pagos** auditados por el TCE en relación con los pagos directos y los pagos por superficie en el ámbito del desarrollo rural se refieran a agricultores que presentan **solicitudes correctas o que solo cometen pequeños errores**.

6.36. La Comisión toma nota de la afirmación del TCE de que **el riesgo de fraude** es mayor en los ámbitos generalmente sujetos a cofinanciación basada en reembolso que en el ámbito de los pagos directos y los gastos de desarrollo rural basados en la superficie, que representan la gran mayoría de los gastos de la PAC.

6.37. La Comisión observa que las autoridades competentes que aplican la PAC en los Estados miembros están en primera línea para prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude [artículo 58, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013].

6.39. La Comisión **ha tomado en consideración las recomendaciones** derivadas del Informe Especial n.º 1/2019 del TCE **en la estrategia de lucha contra el fraude adoptada por la Comisión** en abril de 2019.

6.40. Primer guion: La Comisión considera que **el análisis del riesgo de fraude es un proceso continuo** basado en los informes de investigación de la OLAF, el trabajo de auditoría de la propia Comisión y otros datos relacionados con supuestos casos de fraude. Desde 2016 no se han observado cambios sustanciales en los patrones de fraude en lo que respecta a la subvencionabilidad del gasto de los fondos de la PAC.

Los supuestos casos de fraude recientemente dados a conocer se refieren a personas que obtienen de manera presuntamente ilegal superficies por las que luego solicitan ayudas directas de forma aparentemente regular y legal en virtud de la normativa de la PAC. Las medidas para corregir este tipo de acciones se inscribirían en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros afectados.

Segundo guion: Con arreglo a los criterios de autorización del anexo I del Reglamento (UE) n.º 907/2014, los organismos pagadores de la PAC (OP) han de velar por que se apliquen **los procedimientos adecuados para prevenir y detectar el fraude y las irregularidades**. Los organismos de certificación evalúan anualmente el cumplimiento por parte de los organismos pagadores de los criterios de autorización, incluidas las medidas adoptadas para prevenir y detectar el fraude.

La Comisión supervisa el cumplimiento de los criterios de autorización por parte de los OP mediante la evaluación de los informes anuales de certificación elaborados por los organismos de certificación y las declaraciones de gestión formuladas por los responsables de los OP. En caso de que se detecten problemas relacionados con el cumplimiento de los criterios de autorización, la Comisión inicia consultas de conformidad con el fin de proteger el presupuesto de la UE.

Además, los organismos de certificación y la Comisión, a través de sus auditorías, evalúan los sistemas de gestión y control que deben implantar los Estados miembros para prevenir el fraude.

La función de la OLAF no es evaluar las medidas de los Estados miembros para prevenir y combatir el fraude en el gasto de la PAC, aunque pueden adoptarse algunas iniciativas en este sentido dentro de los proyectos de análisis estratégicos en curso o futuros.

Tercer guion: La **herramienta Arachne** se ofrece gratuitamente a las autoridades de los Estados miembros, pero su uso no es obligatorio. La Comisión anima y seguirá animando a los Estados miembros a utilizar Arachne para detectar posibles riesgos, en particular mediante presentaciones y formaciones impartidas en los Estados miembros. Tiene razón el TCE en señalar que en 2019 esta herramienta tenía carácter de proyecto piloto, por lo que no se esperaba que todos los Estados miembros participaran en ella desde el principio.

6.41. Las propuestas de la Comisión para la PAC posterior a 2020 ya exigen a los Estados miembros que mejoren **la distribución de la ayuda a la renta**. En ellas se incluye el requisito de destinar la ayuda a la renta a agricultores genuinos, es decir, aquellos que se dedican activamente a la agricultura para ganarse la vida.

Corresponde a los Estados miembros establecer las definiciones exactas de «agricultor genuino», «hectárea admisible», «actividad agraria» mínima y «parcela a disposición del

agricultor», teniendo en cuenta las necesidades reales y las especificidades locales con vistas a su aplicación, así como la jurisprudencia pertinente de la UE.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

6.42. La Comisión se congratula de que **la gran mayoría de los pagos** en el ámbito de los recursos naturales **se hayan considerado exentos de errores materiales**. La Comisión también considera positivo que el porcentaje de error global del capítulo que figura en el anexo 6.1 esté por debajo del umbral de materialidad (1,9 %). Asimismo, la Comisión toma nota de que la conclusión referente al nivel significativo de error en relación con el desarrollo rural y las medidas de mercado está en consonancia con las conclusiones del informe anual de actividades de la DG AGRI (véase también el punto 6.32 en lo que se refiere al riesgo en el momento del pago estimado por la DG AGRI).

Recomendaciones

6.43. La Comisión considera **que todas las recomendaciones se han aplicado plenamente**. Se ha seguido en su totalidad la recomendación de proporcionar orientación y difundir las mejores prácticas (por ejemplo, la herramienta Arachne está a disposición de los Estados miembros).

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión considera que **el análisis del riesgo de fraude es un proceso continuo** basado en los informes de investigación de la OLAF, el trabajo de auditoría de la propia Comisión y otros datos relacionados con supuestos casos de fraude. Desde 2016 no se han observado cambios sustanciales en los patrones de fraude en lo que respecta a la subvencionabilidad del gasto de los fondos de la PAC.

Los supuestos casos de fraude recientemente dados a conocer se refieren a personas que obtienen de manera presuntamente ilegal superficies por las que luego solicitan ayudas directas de forma aparentemente regular y legal en virtud de la normativa de la PAC. Las medidas para corregir este tipo de acciones se inscribirían en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros afectados.

En lo que se refiere a la realización de análisis de las medidas de prevención del fraude de los Estados miembros, la Comisión se remite a las acciones 37 a 42 del plan de acción adjunto a la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión [COM (2019) 196 final].

Los organismos de certificación evalúan anualmente el cumplimiento por parte de los organismos pagadores (OP) de los criterios de autorización, incluidas las medidas adoptadas para prevenir y detectar el fraude. La Comisión supervisa el cumplimiento de los criterios de autorización por parte de los OP mediante la evaluación de los informes anuales de certificación elaborados por los organismos de certificación y las declaraciones de gestión formuladas por los responsables de los OP. En caso de que se detecten problemas relacionados con el cumplimiento de los criterios de autorización, la Comisión inicia consultas de conformidad con el fin de proteger el presupuesto de la UE.

La Comisión no deja de animar a los Estados miembros a que utilicen **la herramienta Arachne** para detectar posibles riesgos, en particular mediante presentaciones y formaciones impartidas en los Estados miembros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 7 «SEGURIDAD Y CIUDADANÍA»

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

Recuadro 7.3: Costes salariales sobrevalorados

La Comisión adoptará las medidas adecuadas que corresponda.

EXAMEN DE LOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

7.10. La Comisión entiende que el texto del punto 7.10 se refiere a las deficiencias detectadas por el TCE. La Comisión ya detectó la mayoría de las deficiencias que recoge el TCE en el recuadro 7.4 durante su evaluación de los informes de control anual de 2018 y las puso en conocimiento de las autoridades nacionales afectadas a fin de evitar problemas similares en ejercicios futuros.

Véase igualmente la respuesta al recuadro 7.4.

Recuadro 7.1: Deficiencias en los informes de control anual

Respecto de los cálculos inexactos y la presentación de porcentajes de error residual y total, la Comisión señala que, en el ejercicio en cuestión, que fue el primero en el que se exigió a las autoridades de auditoría presentar esa información, las inexactitudes fueron más bien marginales. Dado que los porcentajes de error residual en Alemania e Italia fueron muy inferiores al nivel de importancia relativa, los errores detectados no comprometen ni repercuten en la adecuación de los dictámenes sobre las cuentas de las autoridades de auditoría.

La Comisión informó a las autoridades de auditoría afectadas para que pudieran adoptar las medidas apropiadas a fin de evitar problemas similares en ejercicios futuros.

7.11 La Comisión observa que el impacto señalado por el TCE en el recuadro 7.5 es «posible» y que las deficiencias se refieren únicamente a determinadas comprobaciones en algunos proyectos, que, como afirma el TCE en el punto 7.10, no menoscaban las conclusiones o los dictámenes de las autoridades de auditoría.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Recomendación 7.1: Cobertura de la auditoría

La Comisión acepta la recomendación 7.1 y facilitará orientaciones a las autoridades de auditoría en relación con el submuestreo, y en particular el cálculo de la cobertura de la auditoría cuando se aplica el submuestreo.

Recomendación 7.2: Muestreo

La Comisión acepta la recomendación 7.2 y, como ya ha hecho en ejercicios anteriores, seguirá proporcionando orientaciones sobre el muestreo a las autoridades de auditoría nacionales, además de intercambiar con ellas información al respecto.

Recomendación 7.3: Pista de auditoría

La Comisión acepta la recomendación 7.3 y seguirá proporcionando orientaciones a las autoridades nacionales, en particular sobre la documentación de la labor de auditoría.

**RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

**«CONTRIBUCIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 - CAPÍTULO 8 - UNA EUROPA
GLOBAL»**

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

8.6. En una de las 11 transacciones mencionadas, la Comisión considera que no hubo infracción de las normas aplicables y, por lo tanto, ningún error cuantificable.

Recuadro 8.1 - Ausencia de un sistema de registro del tiempo

FPI

Con el fin de **reforzar el sistema de control interno del Equipo Regional del FPI para Oriente Próximo y el Norte de África**, se están adoptando medidas de seguimiento, entre ellas: i) iniciar una auditoría completa del contrato en cuestión, ii) aumentar el número de controles documentales realizados por el Equipo Regional, iii) aumentar el número de misiones financieras *in situ*, iv) realizar rápidamente controles *a posteriori*.

El Equipo Regional también tomará medidas a nivel operativo: i) celebrar reuniones y sesiones de información con los socios encargados de la ejecución; ii) enviar a los socios de ejecución información pertinente sobre la gestión de los fondos de la UE en el momento de la firma de los contratos; iii) garantizar que la información contenida en los informes narrativos y en las misiones de seguimiento coincide con los costes declarados en los informes financieros, iv) reforzar su sistema de supervisión de terceros.

Recuadro 8.2 - Pagos de IVA no subvencionables reclamados para el proyecto

DG DEVCO

Todos los **costes del IVA** relacionados con este acuerdo serán reembolsados a la Comisión.

INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

Estudio PER de 2019 de la DG NEAR

Recuadro 8.5.

Para cada una de las tres fases, la DG NEAR proporciona al **contratista del PER** el número de contratos cerrados. El contratista lleva a cabo controles sobre la población, incluida una revisión de la lista para identificar transacciones relacionadas con contratos «antiguos». Los contratos se consideran antiguos cuando no se ha producido actividad en los últimos 8 años o no hay actividad operativa o de control en los 5 años anteriores al cierre del contrato. En estos casos, el contrato queda excluido de la población antes de la toma de la muestra.

A veces, los contratos «antiguos» solo pueden identificarse después de haber sido objeto de muestreo y cuando se ha puesto a disposición toda la documentación. En tales casos, la transacción respectiva se sustituye por la **muestra PER**.

Para el PER de 2019, los **plazos** basados en 8 años sin actividad habrían sido: 31 de diciembre de 2010 (fase 1), 30 de abril de 2011 (fase 2) y 31 de agosto de 2011 (fase 3).

8.14. La Comisión nunca ha calificado el **PER** como un encargo de fiabilidad o una auditoría. Sirve a un fin específico y **se basa en un marco de control interno diferenciado**.

El estudio del PER es un elemento importante para la garantía del director general, pero **no es la única fuente de garantía del marco de control interno de la DG NEAR** en su totalidad. Se basa en un gran número de controles de las operaciones, 365 operaciones en total.

La Comisión considera que el porcentaje de error residual notificado en 2019 era exacto.

La **metodología del PER** incluye controles sobre **contratación pública** que abarcan, entre otras cosas, la no admisión de candidatos, el cumplimiento de los criterios de selección y adjudicación tanto para la contratación de primer como de segundo nivel y para la adjudicación directa.

En relación con las convocatorias de propuestas, el Reglamento Financiero de la UE establece el marco para la concesión de subvenciones a raíz de tales convocatorias. Las normas vigentes ofrecen un margen considerable para que los poderes adjudicadores y los ordenadores gestionen el proceso de manera flexible.

La experiencia ha demostrado que los errores en las convocatorias de propuestas no son generalmente cuantificables.

Sobre la base de la metodología del PER, si se incluyeran errores no cuantificables, ello no añadiría ningún valor al objetivo general del estudio, que es medir el porcentaje de error residual.

8.15. El número de operaciones de subvención incluidas en el porcentaje global ya se ha incrementado en respuesta a una recomendación formulada por el Tribunal en su informe anual de 2017.

El objetivo de la **muestra adicional de subvenciones** es proporcionar a la Comisión información que complemente la información relativa a la concesión de subvenciones facilitada por la muestra principal. Esto brinda una base para que la dirección decida si se requiere una reserva en relación con las subvenciones. La muestra adicional de 96 intervalos de muestreo (que representan un tercio de toda la población del estudio del PER) cumple este requisito. Un nivel de confianza más elevado requeriría una muestra mucho mayor (+ 88 transacciones con un nivel de confianza del 95 %). Esto no contribuiría al objetivo principal perseguido con una muestra adicional de subvenciones. El enfoque actual responde a las prioridades clave, a saber, asegurar la construcción y la relación coste-eficacia de los controles.

8.16. Según lo declarado por el Tribunal, ninguna estimación figuraba en el **estudio del PER de 2019 de la DG NEAR**. En el estudio de 2018 se realizaron 2 estimaciones de más de 400 transacciones.

Las **estimaciones** han formado parte de la **metodología del PER** durante 9 años. La **prima de riesgo** se introdujo en 2017 con el fin de proporcionar una base objetiva para la estimación de los errores, lo que no permite la manipulación por parte del contratista o de la Comisión.

En los pocos casos en que es necesaria una estimación, el contratista sigue el **manual del PER**. Solo se puede realizar una estimación si la documentación no se facilita por razones logísticas o jurídicas. En todos los demás casos se trata de un error cuantificado.

En los casos en que exista un motivo logístico o jurídico para la estimación, se aplicará el planteamiento de la prima de riesgo, con una prima del 5 % para las operaciones añadidas al porcentaje de error predominante. En ausencia de esta prima de riesgo, el error no puede cuantificarse.

8.17 La Comisión considera que no ha habido una **dependencia excesiva de los trabajos de control de otros auditores**. Las decisiones de confianza total y parcial se toman en casos justificados y el trabajo de control previo realizado conforme a las normas profesionales aplicables, incluidas, en su caso, las normas internacionales de auditoría, sería excesivo y desproporcionado en relación con el objetivo de control del estudio del PER.

La Comisión señala que la confianza total disminuyó en 2019.

Adoptar la **confianza total** para una transacción individual significa que no se requiere ninguna prueba sustantiva sobre la operación. No obstante, siguen siendo aplicables todos los demás procedimientos.

Para decidir si se recurre total o parcialmente a trabajos anteriores, el contratista lleva a cabo ciertas comprobaciones. Estos controles están concebidos para identificar errores que no han sido detectados por el trabajo de control previo, en los que hay que confiar plenamente.

Las pruebas efectuadas en caso de **confianza parcial** son más amplias e incluyen pruebas de confirmación. La confianza parcial y la confianza total no son las mismas. La Comisión considera que debe evitarse un exceso de confianza en el trabajo de control de otros auditores y que, en el caso del estudio del PER de 2019, no ha habido tal confianza.

Si no se utiliza el trabajo de control de otros auditores cuando se considera sólido, esto sometería al beneficiario a dos auditorías/verificaciones de la misma operación.

Informe anual de actividad de la DG NEAR

8.21. La frase que se incluyó debidamente en el IAA de 2018 no figura en el IAA de 2019: «*El estudio del PER no es una auditoría que emita un dictamen de auditoría. Sin embargo, la DG llega a sus propias conclusiones del informe mediante conclusiones factuales. Los auditores utilizan competencias profesionales sobre la base de procedimientos específicos acordados y sobre la base de las normas internacionales de la IFAC sobre servicios afines (ISRS 4400)*». Esta frase se incluirá en los futuros IAA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 8.1

La Comisión acepta esta recomendación.

Recomendación 8.2

La Comisión no acepta esta recomendación.

El objetivo de la **muestra adicional de subvenciones** es proporcionar a la Comisión información corroborativa que complemente la información relativa a la concesión de subvenciones facilitada por la muestra principal.

Un nivel de confianza más elevado requeriría una muestra mucho mayor, con el correspondiente aumento de costes, sin una contribución sustancial al objetivo primordial de disponer de una muestra adicional de subvenciones. Este enfoque respeta asimismo el principio de eficiencia en relación con los costes de los controles.

Recomendación 8.3

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión refuerza continuamente los controles e incluye en sus **planes de acción anuales** nuevas medidas para evitar errores recurrentes relacionados con su actividad.

**RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

CAPÍTULO 9: ADMINISTRACIÓN - RÚBRICA 5 DEL MFP

Anexo 2

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

9.8. El Parlamento toma nota de la observación y ha revisado y tratado los casos individuales teniendo en cuenta las constataciones del Tribunal: en un caso, ha recalificado el gasto como no reembolsable; en una operación, el Parlamento ha decidido no modificar su posición, mientras que, en el caso de otra operación, ha decidido aceptarla tras una investigación más profunda y sobre la base de aclaraciones y pruebas adicionales recibidas del partido político europeo en cuestión. No obstante, el Parlamento hace hincapié en que su administración es el servicio ordenador para el pago de subvenciones a los partidos políticos europeos, pero no es responsable de sus gastos sustantivos: las normas aplicables prevén un método de gestión indirecta basado en la concesión de contribuciones a los partidos políticos europeos. Los beneficiarios de los fondos son los responsables de la legalidad y la regularidad de las operaciones. El Parlamento proporciona orientación y lleva a cabo verificaciones *ex post* por muestreo. Parte del trabajo de verificación *ex post* se encomienda a un auditor externo autorizado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendaciones

9.21. El Parlamento destaca que los grupos políticos han recibido orientaciones y formaciones exhaustivas, pero que la recomendación ha vuelto a incluirse debido a cuestiones comparables en el seno de un partido político europeo. A este respecto, el Parlamento también señala que se han realizado y siguen realizándose esfuerzos adicionales para proporcionar a los partidos políticos europeos información y orientaciones exhaustivas sobre los temas en los que se han detectado problemas. Si bien los grupos políticos forman parte de una institución de la Unión, los partidos políticos europeos son organizaciones independientes con estatuto europeo, pero parcialmente sujetas a las normas nacionales sobre organizaciones sin ánimo de lucro. Por lo tanto, se adoptan medidas específicas para mejorar la práctica de gasto de estas organizaciones. Asimismo, periódicamente se actualiza y se facilita a los beneficiarios una guía sobre la financiación concedida, que incluye las mejores prácticas sobre la ejecución de la financiación. También se abordan cuestiones

específicas como la contratación pública en notas orientativas individuales y en reuniones organizadas con todos los beneficiarios.

**RESPUESTAS DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO AL INFORME ANUAL
DE 2019 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

CAPÍTULO 9: ADMINISTRACIÓN - RÚBRICA 5 DEL MFP

ANEXO

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

Respuesta a los puntos 9.11 y 9.12:

«El Comité Económico y Social Europeo está de acuerdo con las observaciones del Tribunal.»

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Respuesta a la recomendación del punto 9.1:

«El Comité Económico y Social Europeo acepta la recomendación del Tribunal. La evaluación del cumplimiento de las normas de control interno efectuada durante el ejercicio de 2019 puso de manifiesto la necesidad de aplicar una política para abordar las funciones sensibles y establecer procedimientos de gestión de riesgos.

Los pasos previstos son los siguientes:

- definir las funciones sensibles;
- calificar los riesgos mediante indicadores normalizados («alertas rojas»);
- cuantificar los riesgos sobre la base del número total de alertas rojas relacionadas con una función;
- mitigar los riesgos (en particular, mediante la definición de los controles necesarios a tal fin).

Las actividades preparatorias (es decir, el establecimiento de una metodología y el proceso de definición) comenzaron en el primer semestre de 2020 y la nueva política debería estar en funcionamiento en 2021.»

**Informe Anual sobre las actividades
financiadas por los octavo, noveno,
décimo y undécimo Fondos Europeos
de Desarrollo relativo al ejercicio 2019**

Índice

	Página
Introducción general	316
Capítulo I Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED	319
Capítulo II Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	322
Capítulo III Rendimiento	343
Respuestas de la Comisión Europea	349

Índice

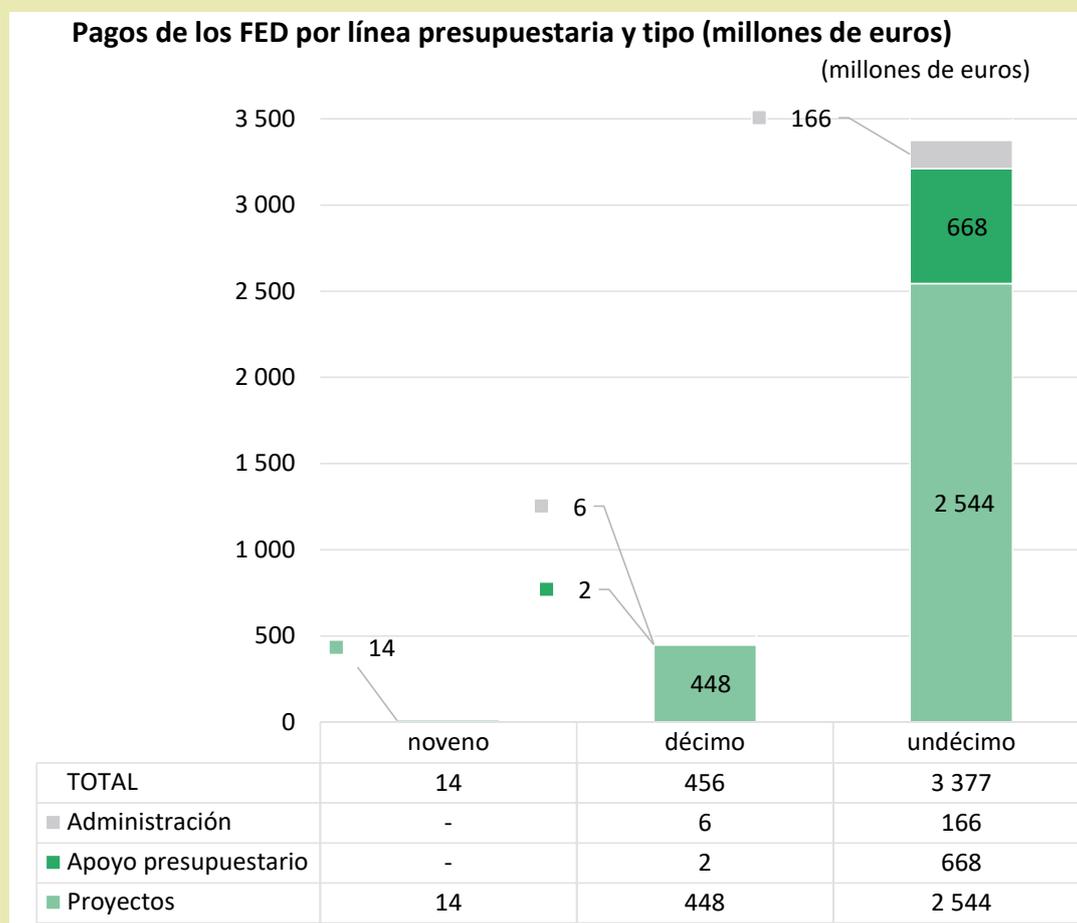
	Apartados
Introducción	01-05
Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo	02-05
Capítulo I – Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED	06-09
Capítulo II – Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	I.-41
Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente	I.-XXI.
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	10-41
Alcance y enfoque de la fiscalización	10-14
Fiabilidad de las cuentas	15
Regularidad de las operaciones	16-25
Informe anual de actividades y otros mecanismos de gobernanza	26-41
Conclusión y recomendaciones	42-45
Conclusión	42-43
Recomendaciones	44-45
Capítulo III - Rendimiento	46-47
Anexos	
Anexo I — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a los FED	
Anexo II — Pagos de los FED en 2019 por región principal	
Anexo III — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito de los Fondos Europeos de Desarrollo	

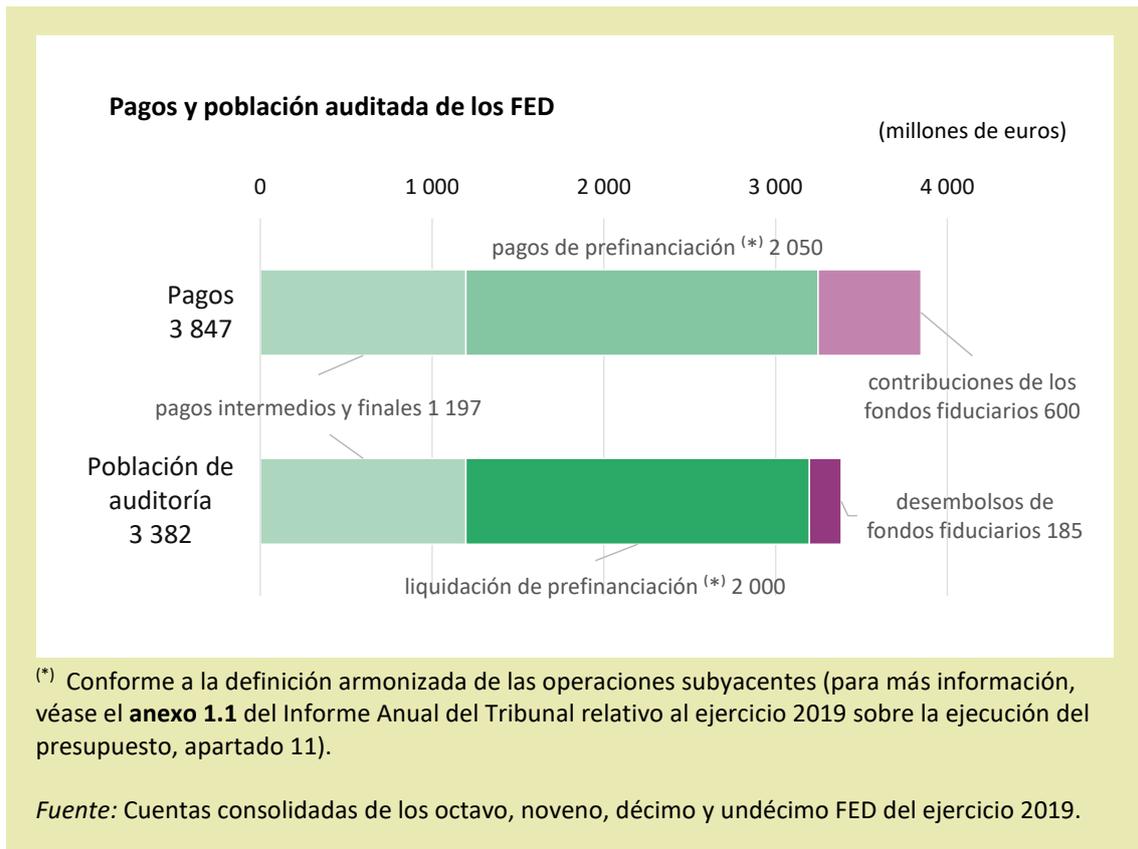
Introducción

01 El presente Informe Anual recoge las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En el **recuadro 1** se ofrece una síntesis de las actividades y el gasto en este ámbito en 2019.

Recuadro 1

Fondos Europeos de Desarrollo – Resumen financiero correspondiente a 2019





Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo

02 Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), creados en 1959, constituyen el principal instrumento de ayuda de la Unión Europea (UE) para la cooperación al desarrollo a países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y países y territorios de ultramar (PTU). El *Acuerdo de Asociación* firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años («Acuerdo de Cotonú») constituye el marco actual por el que se rigen las relaciones de la UE con los países ACP y los PTU. Su principal objetivo es reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza.

03 Los FED se caracterizan principalmente por lo siguiente:

- las contribuciones de los Estados miembros se basan en cuotas o «claves de reparto», fijadas por los Gobiernos nacionales en el Consejo de la Unión Europea;
- son gestionados por la Comisión, fuera del marco del presupuesto general de la UE, y por el Banco Europeo de Inversiones (BEI);

- c) debido a su carácter intergubernamental, el Parlamento Europeo desempeña un papel más limitado en su funcionamiento que 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. No obstante, el Parlamento Europeo sigue siendo la autoridad de *aprobación de la gestión*, salvo en el caso del Instrumento de Ayuda a la Inversión, que es gestionado por el BEI y por lo tanto queda fuera del ámbito de la fiscalización del Tribunal^{1 2};
- d) 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, y los pagos pueden efectuarse durante un período mucho más dilatado.

04 La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión (DG Cooperación Internacional y Desarrollo)³.

05 Los gastos cubiertos por el presente informe se ejecutan mediante una amplia gama de métodos, como contratos de obras, suministros y servicios; subvenciones, y apoyo presupuestario y estimaciones de programas, ejecutados en 79 países.

¹ Véanse los artículos 43, 48 a 50 y 58 del Reglamento (UE) 2015/323 del Consejo, de 2 de marzo de 2015, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo (DO L 58 de 3.3.2015, p. 17).

² En 2012, un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal (artículo 134 del Reglamento (CE) n.º 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 [DO L 78 de 19.3.2008, p. 1]) estableció normas relativas a la fiscalización de estas operaciones por el Tribunal. El Instrumento de Ayuda a la Inversión no está sujeto a la declaración de fiabilidad del Tribunal.

³ Salvo el 1,14 % de los gastos de los FED de 2019, gestionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas.

Capítulo I – Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED

06 El presupuesto del octavo FED (1995-2000) ascendía a 12 840 millones de euros; el del noveno (2000-2007), a 13 800 millones de euros, y el del décimo (2008-2013), a 22 682 millones de euros.

07 El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED⁴ (2015-2020) entró en vigor el 1 de marzo de 2015. Entre 2013 y 2015 se comprometieron fondos a través de un *crédito-puente* para garantizar la continuidad hasta que fuera ratificada por el undécimo FED. El undécimo FED cuenta con 30 506 millones de euros, de los que 29 089 millones se asignan a los países ACP; 364,5 millones, a los PTU, y 1 052,5 millones, a costes administrativos.

08 En el [recuadro 2](#) se muestra la utilización de los recursos del FED tanto en 2019 como de manera acumulativa.

⁴ DO L 210 de 6.8.2013, p. 1.

Recuadro 2

Utilización de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2019

	Situación al final de 2018		Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2019 (neto) ⁶					Situación al final de 2019					
	Importe total	Porcentaje de ejecución ²	Octavo FED ³	Noveno FED ³	Décimo FED	Undécimo FED ³	Importe total	Octavo FED	Noveno FED	Décimo FED	Undécimo FED	Importe total	Porcentaje de ejecución ²
A - RECURSOS¹	76 739		-1	-42	7	-139	-175	10 377	15 348	21 430	29 608	76 763	
B - UTILIZACIÓN													
1. Compromisos globales ⁴	69 998	91 %	-2	-22	183	3 153	3 311	10 375	15 335	21 088	26 511	73 309	96 %
2. Compromisos individuales ⁵	64 182	84 %	-1	-4	-51	3 557	3 501	10 374	15 302	20 310	21 697	67 683	88 %
3. Pagos	53 567	70 %	0	14	456	3 377	3 847	10 375	15 201	19 285	12 553	57 414	75 %
C - Compromisos pendientes (B1-B3)	16 432	21 %						0	134	1 803	13 959	15 896	21 %
D - Saldo disponible (A-B1)	6 741	9 %						2	12	342	3 097	3 454	4 %

¹ Incluye dotaciones iniciales de los octavo, noveno, décimo y undécimo 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 Europeo, a partir de las cuentas consolidadas de 2019 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el BEI.

09 Cada año, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo establece indicadores clave de resultados sobre la buena gestión financiera y el uso eficiente de los recursos. Estos indicadores muestran que, en 2019, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo alcanzó sus objetivos de reducir en un 25 % las antiguas *prefinanciaciones* y los compromisos no utilizados, y en un 15 % los contratos vencidos (véase el [recuadro 3](#)). Ambos objetivos se fijaron como objetivo general de todo el ámbito de responsabilidad de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, y como objetivo específico para los FED.

Recuadro 3

Indicadores clave de resultados sobre la reducción de antiguas prefinanciaciones, compromisos no utilizados y contratos vencidos

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo superó sus objetivos en 2019 al reducir la antigua prefinanciación en un 37 % para el FED (un 40 % en todo su ámbito de responsabilidad) y los compromisos antiguos no utilizados en un 36 % (un 35 % en todo su ámbito de responsabilidad). Con respecto a 2020, para continuar con su mejora constante de los resultados, decidió establecer un nuevo objetivo para estos dos indicadores clave de rendimiento.

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo también alcanzó el objetivo general de sus indicadores clave de resultados de no tener más del 15 % de los contratos vencidos aún abiertos en el sistema, logrando algo más del 15 % en el FED y el 13 % en todo su ámbito de competencias. El indicador clave de resultados del FED ha mejorado en 2018 (17 %) y en 2017 (19 %) gracias a los nuevos procedimientos introducidos en septiembre de 2017.

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

Opinión

I. Hemos fiscalizado:

- a) las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, compuestas por el balance financiero, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y el informe sobre la ejecución financiera para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 aprobado por la Comisión el 16 de junio de 2020;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes cuya gestión financiera corresponde a la Comisión⁵.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2019 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.

⁵ De conformidad con los artículos 43, 48, 49, 50 y 58 del reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la declaración de fiabilidad no abarca la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI bajo su responsabilidad.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

IV. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto, el gasto aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2019 está significativamente afectado por error.

Fundamento de la opinión

V. 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 (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle las responsabilidades del Tribunal con arreglo a dichas normas y códigos. También hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que hemos obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestra opinión.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. Los gastos registrados en 2019 en el marco de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED están significativamente afectados por errores. El *nivel de error estimado* por el Tribunal en el gasto aceptado en las cuentas es del 3,5 %.

Cuestiones clave de auditoría

VII. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según el criterio profesional del Tribunal, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Aunque hemos examinado estas cuestiones al fiscalizar y nos hemos formado una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, no emitimos una opinión específica sobre ellas.

Gastos devengados

VIII. Hemos evaluado los gastos devengados presentados en las cuentas (véase la nota 2.8), que están sujetos a un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2019, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados, pero todavía no notificados por los beneficiarios, ascendían a 5 074 millones de euros (al final del ejercicio 2018: 5 133 millones de euros).

IX. Hemos examinado el cálculo de estas estimaciones del devengo y controlado una muestra de 30 contratos individuales para valorar el riesgo de inexactitudes en el devengo. Basándonos en el trabajo realizado, hemos llegado a la conclusión de que los gastos devengados reconocidos en las cuentas definitivas eran apropiados.

Impacto potencial de la salida del Reino Unido de la Unión Europea sobre las cuentas de los FED de 2019

X. El 29 de marzo de 2017, el Reino Unido notificó oficialmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE. El 12 de noviembre de 2019, la Comisión publicó el acuerdo de retirada en el que se establecen las condiciones de retirada del Reino Unido de la Unión Europea y se establece que el Reino Unido seguirá formando parte de los FED hasta el cierre del undécimo FED y de todos los FED anteriores que sigan abiertos y asumirá las mismas obligaciones que los Estados miembros en virtud del acuerdo interno por el que se estableció el undécimo FED, así como las obligaciones derivadas de los FED anteriores hasta su cierre.

XI. El acuerdo de retirada también establece que, en el caso de los importes de los proyectos en el marco del décimo FED o de FED anteriores que no se hayan comprometido o que se hayan liberado el día de entrada en vigor de este acuerdo, no se volverá a utilizar la parte del Reino Unido de estos importes. Lo mismo ocurre con la parte de los fondos del Reino Unido que no se haya comprometido o que se haya liberado en el marco del undécimo FED tras el 31 de diciembre de 2020.

XII. Por consiguiente, no existe ningún impacto financiero que notificar en las cuentas de los FED de 2019. Concluimos que las cuentas de los FED, a 31 de diciembre de 2019, reflejan correctamente el estado del proceso de retirada en dicha fecha.

Responsabilidades de la dirección

XIII. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la dirección es responsable de la

preparación y presentación de las cuentas anuales de los FED con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, 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 apropiado para 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 los FED.

XIV. Al preparar las cuentas de los FED, la Comisión debe evaluar la capacidad que tienen para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar las cuestiones relacionadas, además de partir de la hipótesis de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien que no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XV. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de los FED.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes de los FED

XVI. Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas de los FED estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas de los FED.

XVII. En el marco de una auditoría llevada a cabo de conformidad con las NIA y a las ISSAI, aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas de los FED, 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, y diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos, y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra

opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error. Esto se debe a que el fraude puede conllevar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos;

- adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos;
- evaluamos la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección;
- llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y (basándonos en la evidencia de auditoría obtenida) sobre la existencia o no de una incertidumbre material relacionada con hechos o con condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de los FED para continuar como empresa en funcionamiento. Si llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre material, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas de los FED o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Las conclusiones se basan en pruebas de auditoría obtenidas hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento;
- evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas anuales, incluida la información revelada, y si las cuentas anuales representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

XVIII. Comunicamos a la dirección, entre otras cosas, cuándo tenemos previsto realizar la auditoría y cuál será su alcance, así como las constataciones significativas y cualquier deficiencia importante hallada en el control interno.

XIX. Respecto de los ingresos, examinamos todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos.

XX. En cuanto a los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, 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 su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XXI. A partir de las cuestiones debatidas con la Comisión, determinamos aquellas que revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas de los FED y que por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe, salvo cuando las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinamos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

20 de julio de 2020

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburgo

Información de apoyo a la declaración de fiabilidad

Alcance y enfoque de la fiscalización

10 En el **anexo 1.1** del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2019 sobre la ejecución del presupuesto se describen el enfoque y los métodos de auditoría del Tribunal, que también se aplican a la fiscalización de los FED.

11 Nuestras observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED⁶ se basan en los estados financieros de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED, aprobados por la Comisión⁷, junto con la carta de manifestaciones del contable recibida el 26 de junio de 2020. Examinamos los importes y los datos presentados, y evaluamos los principios contables aplicados, así como las principales estimaciones efectuadas por la Comisión y la presentación general de las cuentas.

12 Para auditar la regularidad de las operaciones, hemos examinado una muestra de 126 operaciones representativas del conjunto del gasto de los FED. Se trataba de 17 operaciones relacionadas con el Fondo Fiduciario Bêkou y el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, 89 operaciones autorizadas por 19 delegaciones de la UE⁸, y 20 pagos aprobados por los servicios centrales de la Comisión⁹. Puesto que parte de la población auditada estaba cubierta por el estudio sobre el *porcentaje de error residual* (PER) de 2019 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo¹⁰, incluimos en la muestra 14 operaciones adicionales, a las que aplicamos, después del ajuste, los resultados¹¹ de este estudio. Así, el número total de operaciones de la muestra se elevó a 140, lo que se ajusta a nuestro modelo de garantía. Cuando detectamos

⁶ Véase el artículo 39 del Reglamento (UE) 2018/1877.

⁷ De conformidad con el reglamento financiero de los FED; véase el artículo 38 del Reglamento (UE) 2018/1877.

⁸ Barbados, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Costa de Marfil, República del Congo (Brazzaville), República Democrática del Congo (Kinsasa), República Dominicana, Etiopía, Guinea, Haití, Mauritania, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Tanzania y Togo.

⁹ DG Cooperación Internacional y Desarrollo: 124 pagos, y DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas: 2 pagos para ayuda humanitaria.

¹⁰ La DG Cooperación Internacional y Desarrollo contrata anualmente un estudio del porcentaje de error residual (PER) para valorar el nivel de error que se ha sustraído a todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. El estudio del PER no constituye un encargo de fiabilidad ni una auditoría; se basa en la metodología y en el manual del PER facilitado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

¹¹ Nuestros análisis de los estudios del PER han mostrado que, en comparación con nuestro trabajo de auditoría, su metodología subyacente supone la realización de muchas menos verificaciones sobre el terreno y deja menos margen para el examen de los procedimientos de contratación pública. Por lo tanto, al igual que el año pasado, se ajustarán los resultados del estudio del PER para reflejar el grado de incumplimiento de la normativa de contratación pública. Basamos este ajuste en las constataciones de su declaración de fiabilidad de 2014-2018 relativas a los FED y en el examen de las operaciones seleccionadas en los estudios del PER de años anteriores (véase el apartado **25** y el *recuadro 6*).

errores en las operaciones, analizamos los sistemas pertinentes para identificar insuficiencias.

Imagen 1 – Visita de auditoría para inspeccionar la construcción de un puente en Sierra Leona



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

13 Respecto al ejercicio 2019, también examinamos:

- a) todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos, como las contribuciones de cofinanciación de otros países;
- b) algunos sistemas utilizados por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y las delegaciones de la UE, tales como: i) controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión o auditores (contratados por la Comisión o por los beneficiarios) o supervisores externos antes de efectuar los pagos, ii) el control y la supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas y el estudio sobre el PER antes citado;
- c) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en el informe anual de actividades (IAA) de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, la

coherencia de la metodología para la estimación de los importes en riesgo, las futuras correcciones y recuperaciones, y su inclusión en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión;

d) el seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.

14 Como se indica en el apartado **04**, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo aplica la mayoría de los instrumentos de ayuda exterior financiados tanto por el presupuesto general de la UE como por los FED. Nuestras observaciones sobre los sistemas, la fiabilidad del IAA y la declaración del director general relativa a 2019 se refieren a todos los ámbitos de competencias de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

Fiabilidad de las cuentas

15 Nuestra fiscalización reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

Regularidad de las operaciones

Ingresos

16 Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

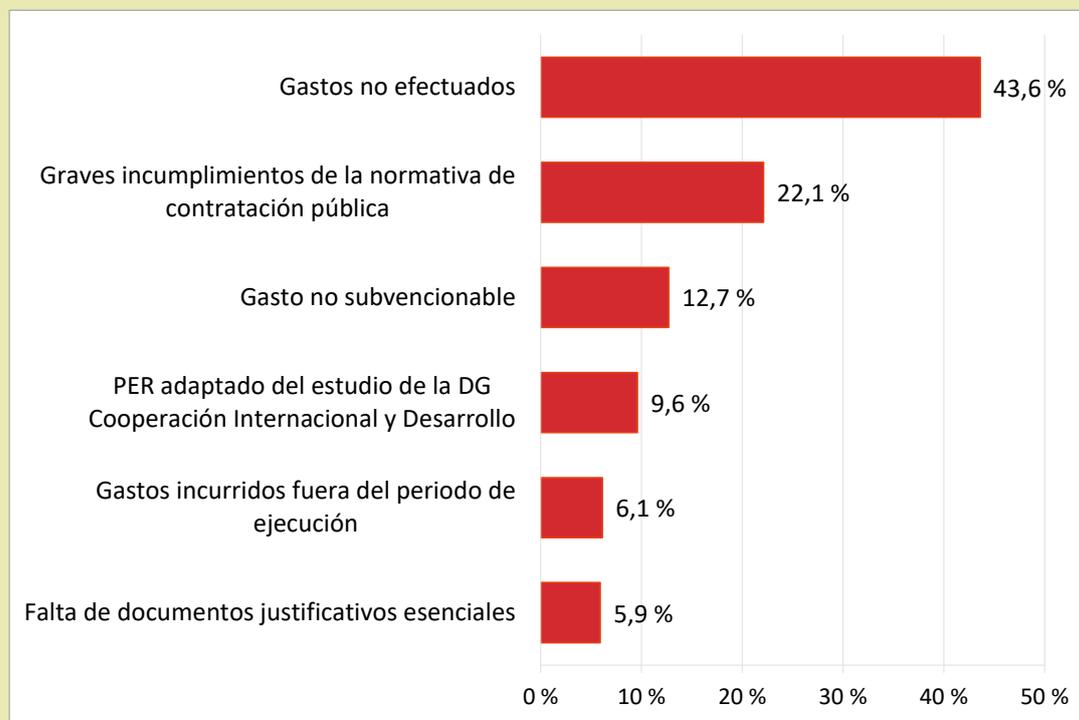
Gastos

17 En el *anexo I* se ofrece una síntesis de los resultados de la verificación de las operaciones. 37 de las 126 operaciones examinadas (el 29 %) contenían errores. Sobre la base de los 28 errores cuantificados y de los resultados ajustados del estudio del PER de 2019 (véase el apartado **12**), el nivel de error estimado por el Tribunal es del 3,5 %¹². En el *recuadro 4* se presenta un desglose del nivel de error que hemos estimado para 2019 por tipo de error.

¹² El Tribunal calculó su estimación de error a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el nivel estimado de error de la población está comprendido entre el 2,1 % y el 4,9 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

Recuadro 4

Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

18 En el [recuadro 5](#) se presentan ejemplos de errores cuantificables, también por tipo de error.

Recuadro 5

Ejemplos de errores cuantificables

a) Gastos no efectuados: compromisos presentados como gastos

La Comisión firmó un acuerdo de delegación con una organización internacional para un proyecto regional de desarrollo del sector privado en el Caribe. El valor total del contrato ascendía a 27,2 millones de euros, con una contribución de la UE de 23,9 millones de euros. Al examinar el desglose de gastos que acompaña al informe financiero, observamos que los importes notificados no correspondían a la contabilidad subyacente de todas las líneas presupuestarias. Los costes comunicados superaban en 2,3 millones de euros los costes realmente contraídos durante el período. La mayor parte de esta diferencia se debía al hecho de que el beneficiario había presentado importes comprometidos para gastos futuros como gastos ya realizados, mientras que el resto procedían de diversos ajustes.

b) Gastos no efectuados: cálculo incorrecto del gasto declarado

La Comisión aprobó un contrato de obras con una empresa privada para el refuerzo y la ampliación de una red eléctrica en Costa de Marfil. El valor total del contrato ascendía a 5,4 millones de euros, cubiertos enteramente por la contribución de la UE. Los pagos intermedios en el marco del contrato se basaron en las mediciones reales notificadas por el contratista y verificadas por el supervisor del contrato. Nuestras propias mediciones sobre el terreno de una partida determinada (excavación de zanjas, por un importe total notificado de 28 361 euros) revelaron que el importe declarado para esta partida se había sobrestimado en 14 780 euros (52 %). Esto se debió a un error administrativo en la notificación. El error fue detectado por el supervisor en septiembre de 2019, pero no fue corregido en el momento de su identificación.

c) Graves incumplimientos de la normativa de contratación pública: decisión injustificada adoptada por el comité de evaluación

La Comisión suscribió un acuerdo de subvención con una organización no gubernamental (ONG) para poner en marcha un proyecto de saneamiento en la República Democrática del Congo. El valor total del contrato era de 12,2 millones de euros; la contribución máxima de la UE se fijó en 11,7 millones de euros. Examinamos los pagos para la construcción de un centro local de salud; el valor total del contrato ascendía a 124 758 euros para el lote en cuestión. La ONG publicó una licitación pública y evaluó las ofertas recibidas en función de los criterios técnicos y financieros. La oferta ganadora no fue la que obtuvo la puntuación más alta entre las que cumplían todos los criterios de selección especificados en el anuncio de licitación, sino la que obtuvo la tercera puntuación más alta. Aunque se contaba con mecanismos para ajustar los procedimientos de contratación a la situación sobre el terreno en el país socio, la ONG optó por un procedimiento normal. El comité de evaluación había aplicado un criterio adicional, no especificado en el anuncio de licitación, del que, por lo tanto, los licitadores no podían tener conocimiento.

d) Otro tipo de error: costes salariales anormalmente altos

La Comisión suscribió un acuerdo de subvención con una autoridad local para desarrollar una zona de conservación en Tanzania. El valor total del contrato ascendía a 2,3 millones de euros, con una contribución de la UE de 1,8 millones de euros. Examinamos los salarios del personal local imputados al proyecto y observamos que eran significativamente superiores a los anteriores al inicio de la financiación de la UE. Solo se habían detectado y corregido antes de nuestra auditoría una parte de estos costes no subvencionables.

19 En el marco de la declaración de fiabilidad de 2019, planificamos una visita de auditoría a Burundi. Nuestros auditores solicitaron visados de la Embajada de Burundi en Bruselas seis semanas antes de la fecha prevista de salida (los visados normalmente tardan tres semanas en emitirse). Pese a que intentamos en varias ocasiones ponernos en contacto con la Embajada, no recibimos el visado antes de la fecha de partida, lo cual repercutió negativamente en la planificación y ejecución de nuestro trabajo de auditoría. Por ejemplo, no pudimos visitar proyectos sobre el terreno para evaluar la realidad sobre el terreno y tuvimos que limitar todo nuestro trabajo de auditoría a un control documental. Los países beneficiarios de la financiación de la UE están sujetos a determinadas obligaciones, entre las que figuran la autorización de controles documentales y sobre el terreno. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹³ establece el derecho del Tribunal a auditar proyectos en los países en los que se ejecutan, y en los contratos de cada proyecto se ofrecen más detalles sobre este derecho. Para que podamos llevar a cabo nuestras auditorías, es indispensable contar con el pleno apoyo de la Comisión.

20 Como en años anteriores, la Comisión y sus socios ejecutivos cometieron más errores en las operaciones relacionadas con las *estimaciones de programas, las subvenciones, los acuerdos de contribución con las organizaciones internacionales y los acuerdos de delegación* con las agencias de cooperación de los Estados miembros de la UE que con otras formas de apoyo (como los relativos a los contratos de obras, suministros y servicios). 25 de las 65 operaciones de este tipo examinadas (el 38 %) contenían errores cuantificables que representaban el 71,7 % del nivel de error estimado.

21 En 9 casos de errores cuantificables y en 6 casos de errores no cuantificables, la Comisión disponía de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si la Comisión hubiera utilizado adecuadamente toda esta información, el nivel de error estimado habría sido 1,4 puntos porcentuales más bajo. El Tribunal detectó otras 4 operaciones con errores que los auditores externos y los supervisores deberían haber detectado. Estos casos incrementaron en 0,4 puntos porcentuales el nivel de error estimado.

¹³ Artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): «El control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto».

22 También se sometieron a auditoría o verificación de los gastos 5 operaciones que contienen un error cuantificable¹⁴. La información facilitada en los informes de auditoría o verificación sobre el trabajo real efectuado no permitió evaluar si los errores habrían podido detectarse y corregirse durante estos controles *ex ante*¹⁵.

23 El sistema de control de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se basa en controles *ex ante*¹⁶. Como en años anteriores, la frecuencia de los errores constatados, algunos de ellos en declaraciones finales que habían sido sometidas a auditorías externas y verificaciones de gastos *ex ante*, indica que existen insuficiencias en estos controles.

24 En dos ámbitos, las operaciones examinadas estaban exentas de error. Se trataba de apoyo presupuestario (7 operaciones auditadas) y de operaciones en las que se había aplicado el «enfoque nocional» en proyectos de donantes múltiples llevados a cabo por organizaciones internacionales (13 operaciones auditadas). En los apartados 8.7 a 8.10 del capítulo 8 del Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al ejercicio 2019 sobre la ejecución del presupuesto se ofrecen más detalles sobre la naturaleza de estos ámbitos.

25 En los informes anuales relativos a los ejercicios 2017 y 2018, el Tribunal informó sobre las limitaciones de la metodología de estudio del PER de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (véanse también los apartados 30 a 35). En consecuencia, para nuestras declaraciones de fiabilidad de 2018 y 2019, realizamos controles adicionales en áreas en las que habíamos encontrado tales limitaciones. El propósito de este trabajo adicional era evaluar el impacto de las limitaciones y ajustar los resultados del estudio del PER para otras 14 operaciones de nuestra muestra (véase el apartado 12 y la nota a pie de página ¹⁰). Seleccionamos aleatoriamente 28

¹⁴ Esto contribuye en 0,67 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

¹⁵ Los informes no abarcan el 100 % del gasto notificado, ni ofrecen detalles suficientes para confirmar si las partidas en las que detectamos errores habían formado parte de su muestra.

¹⁶ El sistema de control general consta de controles *ex ante* y *ex post*. Los controles *ex ante* evalúan la subvencionabilidad de los gastos antes de la contratación y antes de aceptar los gastos, mientras que los controles *ex post* tienen lugar después de que se haya aceptado el gasto. Por ejemplo, una auditoría externa puede realizarse *ex ante* (antes de aceptar un pago) o *ex post* (tras la finalización de un proyecto). Ambos tipos pueden dar lugar a la recuperación de los fondos abonados al beneficiario: en el caso de los controles *ex ante*, estas recuperaciones afectan a la prefinanciación anteriormente abonada.

operaciones de estudios del PER anteriores, una media de dos operaciones por delegación de la UE visitada. En el **recuadro 6** se presentan ejemplos de los resultados de este trabajo.

Recuadro 6

Ejemplo de error detectado en operaciones del PER

Controles insuficientes de los procedimientos de adjudicación.

En el marco del estudio del PER de 2017, el contratista realizó controles en un contrato de subvención ejecutado en Jamaica, y no informó de ningún error en la operación. Sin embargo, el contratista no revisó el procedimiento de adjudicación del contrato y, por tanto, no detectó que faltaban documentos esenciales relacionados con el procedimiento (como los informes de evaluación), que habían sido destruidos.

Informe anual de actividades y otros mecanismos de gobernanza

26 En todos sus IAA del período comprendido entre 2012 y 2018, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo emitió reservas en relación con la regularidad de las operaciones subyacentes. El IAA de 2019 es el primero en el que no ha emitido reservas. No obstante, dicha dirección general ha adoptado un plan de acción para abordar las insuficiencias en la aplicación de su sistema de control.

27 El año anterior notificamos el progreso satisfactorio logrado en el plan de acción de 2017: de 14 acciones, 9 se habían ejecutado totalmente; 1, parcialmente, y 4 estaban aún en curso.

28 En su plan de acción de 2018, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo siguió abordando las áreas de alto riesgo identificadas previamente, como las subvenciones en régimen de *gestión directa* o los fondos en *gestión indirecta* a través de organizaciones internacionales, y comenzó a aplicar dos nuevas medidas centradas en las opciones de costes simplificados y la financiación basada en resultados introducida por el nuevo Reglamento Financiero. En abril de 2020, de 13 acciones se habían completado 6, 4 se habían ejecutado parcialmente, 2 estaban en curso y una de ellas no se había ejecutado, sino que se había fusionado con otra acción.

29 En su plan de acción de 2019, la dirección general redujo el número de acciones a 9. Se añadió una nueva acción destinada a mejorar la metodología y el manual utilizados para el estudio del porcentaje de error residual (PER) de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Las otras 8 fueron prorrogadas de años anteriores: 2 fueron recurrentes y las 6 restantes se pospusieron y se fijaron nuevas fechas. Algunas de estas acciones han evolucionado considerablemente a lo largo de los años y son cada vez más complejas. Por ejemplo, la acción para simplificar las condiciones contractuales de las subvenciones se ha ampliado para incluir el desarrollo de un nuevo modelo corporativo de subvenciones, que debe utilizarse en varias direcciones generales, al tiempo que refleja las necesidades específicas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Esta acción también incluye la introducción de una plataforma electrónica para la gestión de las subvenciones en el nuevo sistema informático que se desarrolla actualmente para las acciones exteriores.

Estudio del porcentaje de error residual (PER) de 2019

30 En 2019, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo realizó su octavo estudio del PER, efectuado por un contratista externo, para valorar el nivel de error restante tras la realización de todos los controles de gestión destinados a impedir, detectar y corregir errores en todo su ámbito de responsabilidad. Para el estudio del PER de 2019, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo incrementó el tamaño de la muestra de 240 a 480 operaciones. Esto le permitió presentar tipos de error separados de los gastos financiados por el presupuesto general de la UE y del gasto financiado por el FED, además del porcentaje de error global combinado para ambos. Por cuarto año consecutivo, el estudio estimaba que el PER global se hallaba por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión¹⁷.

31 El estudio del PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría; se basa en la metodología y en el manual del PER facilitado por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. Como en años anteriores, hemos identificado limitaciones que pueden contribuir a la subestimación del porcentaje de error residual. Los estudios de los tres años anteriores también presentaban insuficiencias y notificaban un PER inferior al umbral de materialidad.

¹⁷ 2016: 1,7 %; 2017: 1,18 %; 2018: 0,85 %, y 2019: 1,13 %.

32 Cuatro factores importantes distorsionan el PER. El primero es la limitación de los controles de los procedimientos de contratación pública, que puede repercutir significativamente en el porcentaje de error. El estudio del PER no abarcó suficientemente algunos aspectos de los procedimientos de contratación pública, como las razones para rechazar a los candidatos no ganadores o el cumplimiento por el licitador ganador de todos los criterios de selección y adjudicación, ni tampoco comprobó los procedimientos de la convocatoria de propuestas o la justificación de las adjudicaciones directas.

33 El segundo factor es el bajo número de controles sobre el terreno en el país de ejecución del proyecto. En el estudio de 2019, solo 15 de las 357¹⁸ operaciones examinadas fueron sometidas a dichos controles. Esto no es suficiente para detectar errores que no aparezcan en los documentos, como en el ejemplo b) del *recuadro 5*.

34 El tercer factor es el método de estimación del PER de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. En primer lugar, concede al contratista amplio margen para decidir si existen suficientes motivos logísticos y legales que impidan acceder a su debido tiempo a los documentos de una operación para estimar el porcentaje de error. En segundo lugar, este año, la Comisión cambió el modo en que estima el porcentaje de error en dichos casos, y añadió una prima del 5 % al porcentaje de error residual del FED. Sin embargo, no está claro si la Comisión llegó al 5 % de la prima de riesgo. Por consiguiente, este método no refleja necesariamente el error residual real de la operación de que se trate.

35 Por último, el porcentaje de operaciones en las que el PER se basa total o parcialmente en el trabajo de control previo es del 20 % (fiabilidad total) y del 38 % (fiabilidad parcial). Para estas operaciones, el contratista lleva a cabo pruebas de confirmación limitadas o no realiza ninguna, y en su lugar se basa en trabajo anterior efectuado en el marco de control de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo. La dependencia excesiva del trabajo de control previo es contraria a la finalidad del estudio del PER, que consiste en identificar los errores que han eludido precisamente estos controles.

¹⁸ El apartado **30** se refiere a 480 operaciones. Sin embargo, algunas de las operaciones de la muestra tienen un valor superior al intervalo de muestreo; por consiguiente, el tamaño final de la muestra fue de 357.

Revisión del informe anual de actividades de 2019

36 La declaración de fiabilidad del director general en el IAA de 2019 no contiene reservas, ya que las dos reservas pendientes en 2018 se han retirado y no se han emitido otras nuevas. Antes de retirar estas reservas en 2019, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo había reducido considerablemente su alcance (es decir, el porcentaje de gastos cubiertos por ellas) en 2017 y 2018¹⁹. En el **recuadro 7** se presenta la evolución de las reservas presentadas en los IAA de 2010 to 2019.

Recuadro 7

Reservas del informe anual de actividades de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo (2010-2019)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

¹⁹ En su IAA de 2016, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo emitió reservas relativas a subvenciones (en régimen de gestión directa e indirecta); de gestión indirecta a través de organizaciones internacionales y agencias de desarrollo, y estimaciones de programas en general y con respecto al Fondo de Apoyo a la Paz para África en particular. En 2018, las reservas afectaban únicamente a las subvenciones en régimen de gestión directa (fondos gestionados por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en nombre de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo) y a los programas gestionados por la Comisión de la Unión Africana, que implicaban un nivel significativo de contratación.

37 Al igual que las reducciones de alcance de 2017 y 2018, constatamos que la falta de reservas en el IAA de 2019 no está justificada, y consideramos que resulta en parte de las limitaciones del estudio del PER.

38 Otro motivo de la ausencia de reservas es que, en el IAA de 2019, la Comisión aplicó por primera vez la «norma *de minimis*²⁰», que establece que no es necesaria una reserva si el ámbito de gasto concreto que cubriría representa menos del 5 % de los pagos totales y tiene un impacto financiero inferior a 5 millones de euros. En consecuencia, ya no se realizan reservas en algunos casos en los que se había realizado en años anteriores, aun cuando el riesgo correspondiente se mantenga.

39 Así es, por ejemplo, en el ámbito de las subvenciones en régimen de gestión indirecta. Las subvenciones, junto con los proyectos ejecutados por las organizaciones internacionales y las agencias de los Estados miembros, representan la mayoría de los errores comunicados por el estudio del PER, que coincide también con nuestra observación de que se trata de una zona de mayor riesgo (véase el apartado 20). Por otra parte, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo observó en su propia evaluación de riesgos que el riesgo de las subvenciones en régimen de gestión indirecta era significativo. Sin embargo, debido a la introducción de la norma *de minimis*, dicha dirección general no emitió reservas. Esta falta de reservas no ofrece una imagen fiel y veraz de los riesgos en el ámbito de responsabilidad general de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

²⁰ «*De minimis*» no tiene el mismo significado que en el caso de las ayudas estatales. En el contexto del IAA, *de minimis* se refiere a la decisión del consejo de administración de la Comisión de introducir un umbral para las reservas financieras.

40 Nuestras observaciones sobre el estudio del PER también afectan a las estimaciones de los importes en riesgo, ya que estas estimaciones se basan en el estudio. La DG Cooperación Internacional y Desarrollo estima que el importe total en riesgo al cierre asciende a 56,4 millones de euros²¹, y el importe total en riesgo en el momento del pago asciende a 69,9 millones de euros²² (el 1 % de los gastos de 2019). De este importe, se calcula que 13,5 millones de euros (19 %) serán corregidos por sus controles en los años siguientes²³.

41 La DG Cooperación Internacional y Desarrollo está trabajando sistemáticamente en la mejora de la calidad de sus datos para calcular la *capacidad correctora*. En 2019 continuó sus actividades de formación y sensibilización sobre las recuperaciones y la calidad de los datos contables. Como en años anteriores, la DG Cooperación Internacional y Desarrollo llevó a cabo controles específicos de las órdenes de ingreso y, posteriormente, emitió varias instrucciones específicas dirigidas a las delegaciones de la UE para corregir las discrepancias detectadas. En cuanto al cálculo de la capacidad correctora para 2019, después de comprobar el 40 % de la población total, detectamos un error en nuestra muestra que representaba el 0,25 % de la capacidad correctora.

²¹ Véase el IAA de 2019 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, p. 40.

²² Es la estimación más prudente del importe de los gastos pertinentes durante el ejercicio, aunque no cumple las disposiciones contractuales y reglamentarias aplicables en el momento en que se efectuó el pago.

²³ Véase el IAA de 2019 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo, p. 40.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

42 En general, la evidencia de auditoría indica que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera, así como 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 lo dispuesto en el reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable.

43 La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2019:

- a) los ingresos de los FED no estaban afectados por un nivel material de error;
- b) las operaciones de pago de los FED estaban afectadas por un nivel material de error (véanse los apartados **17** a **24**). El Tribunal estima que el nivel de error basado en su verificación de las operaciones es del 3,5 %, incluidos los resultados del PER ajustado importados (véase el *anexo I*).

Recomendaciones

44 En el *anexo III* figuran las constataciones del análisis del seguimiento de las cinco recomendaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2016²⁴, que la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ha aplicado plenamente²⁵.

45 Basándose en esta revisión, y en las constataciones y conclusiones del ejercicio 2019, el Tribunal recomienda que la Comisión:

²⁴ El Tribunal eligió su informe de 2016 para realizar el seguimiento de este año dado que, normalmente, debería haber transcurrido el tiempo suficiente para que la Comisión haya aplicado las recomendaciones del Tribunal.

²⁵ El objetivo de este seguimiento era verificar si se habían introducido medidas correctoras en respuesta a las recomendaciones del Tribunal, y no evaluar la eficacia de su ejecución.

Recomendación 1

Siga mejorando la metodología y el manual utilizados para el estudio del PER para abordar las cuestiones que hemos identificado en el presente informe, a fin de aumentar la fiabilidad del porcentaje de error notificado en el estudio (véanse los apartados [30](#) a [35](#)).

Plazo: Final de 2021

Recomendación 2

Emita reservas en relación con todos los ámbitos de los que se haya constatado un elevado nivel de riesgo, independientemente de su porcentaje de gasto total y de su impacto financiero (véanse los apartados [38](#) y [39](#)).

Plazo: En la fecha de publicación del IAA 2021

Capítulo III - Rendimiento

46 Nuestra auditoría no solo nos permitió examinar la regularidad de las operaciones, sino también formular observaciones sobre los aspectos de rendimiento de las operaciones seleccionadas. Hemos realizado controles, basados en una serie de preguntas de auditoría, sobre proyectos finalizados o próximos a su finalización, y hemos formulado observaciones individuales sobre proyectos, cuando era pertinentes para nuestra auditoría general.

47 Nuestras visitas sobre el terreno pusieron de manifiesto casos en los que se había utilizado eficazmente la financiación y que contribuyeron a la consecución de los objetivos del proyecto. Por el contrario, también observamos casos en los que la eficiencia y la eficacia de la acción habían quedado comprometidas, ya que los bienes, los servicios o las obras adquiridos no se estaban utilizando según lo previsto, o no se había garantizado la sostenibilidad de los proyectos. En el **recuadro 8** se presentan algunos ejemplos.

Recuadro 8

Ejemplos de observaciones sobre el rendimiento

a) Proyecto con un funcionamiento satisfactorio

La Comisión firmó un acuerdo de delegación para construir un centro de gestión de residuos en Togo. La obra comenzó en enero de 2018 y, en el momento de nuestra visita sobre el terreno en septiembre de 2019, la construcción estaba avanzando según lo previsto. Nuestra visita al centro y las reuniones con representantes de la organización responsable de su gestión, así como con otras partes interesadas, confirmaron que el centro estaba operativo y cumplía su función prevista, especialmente en términos de impacto ambiental. Por lo tanto, el proyecto contribuyó con éxito a ayudar a mejorar las condiciones de vida de más de la mitad de la población local de un millón de personas.

b) La sostenibilidad del proyecto no estaba garantizada

La Comisión firmó un acuerdo de contribución con una organización internacional para un proyecto de apoyo a la formación profesional en Costa de Marfil. Nuestra auditoría reveló que no se había garantizado la sostenibilidad del proyecto. Desde 2012, el presupuesto de funcionamiento proporcionado a las escuelas de formación profesional por el Gobierno disminuyó un 52 %, cuando, en aquel momento, la población estudiantil había aumentado en un 130 %. Esta

financiación pública era insuficiente para que las escuelas mantuvieran sus edificios y sus equipos y compraran suministros consumibles.

c) Las prácticas internas de los beneficiarios eran deficientes

La Comisión firmó un acuerdo de delegación con cuatro organizaciones internacionales de la misma familia para ejecutar un proyecto de desarrollo en Kenia. Al auditar las partidas salariales, constatamos que había algunos miembros del personal que, según sus contratos, estaban trabajando en múltiples proyectos, pero que tenían sus salarios asignados íntegramente al proyecto objeto de auditoría. No existían documentos en los que se asignara a estos agentes al proyecto a tiempo completo, ni un sistema de registro del tiempo de trabajo para verificar el tiempo real en que habían trabajado en cada encargo. Las organizaciones internacionales nos enviaron un correo electrónico en el que confirmaban que estas personas solo habían trabajado en dicho proyecto durante los meses abarcados por nuestra auditoría, pero no pudieron aportar ninguna otra prueba de su asignación a tiempo completo. Por tanto, debido a las deficiencias de las prácticas de los beneficiarios, no podía garantizarse una pista de auditoría adecuada.

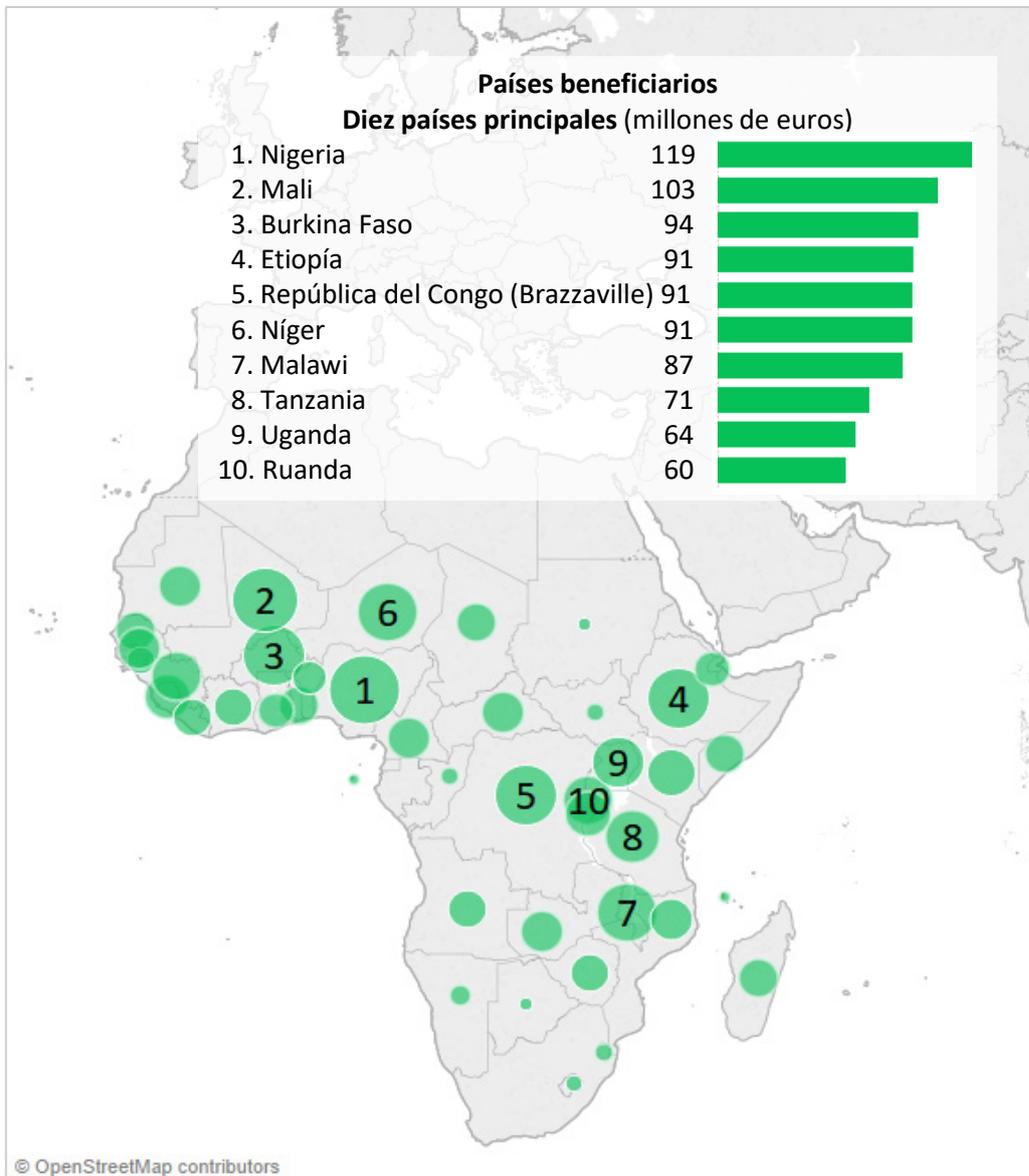
Anexos

Anexo I — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a los FED

	2019	2018
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	140	139
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	3,5 %	5,2 %
Límite superior de error (LSE)	4,9 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,1 %	

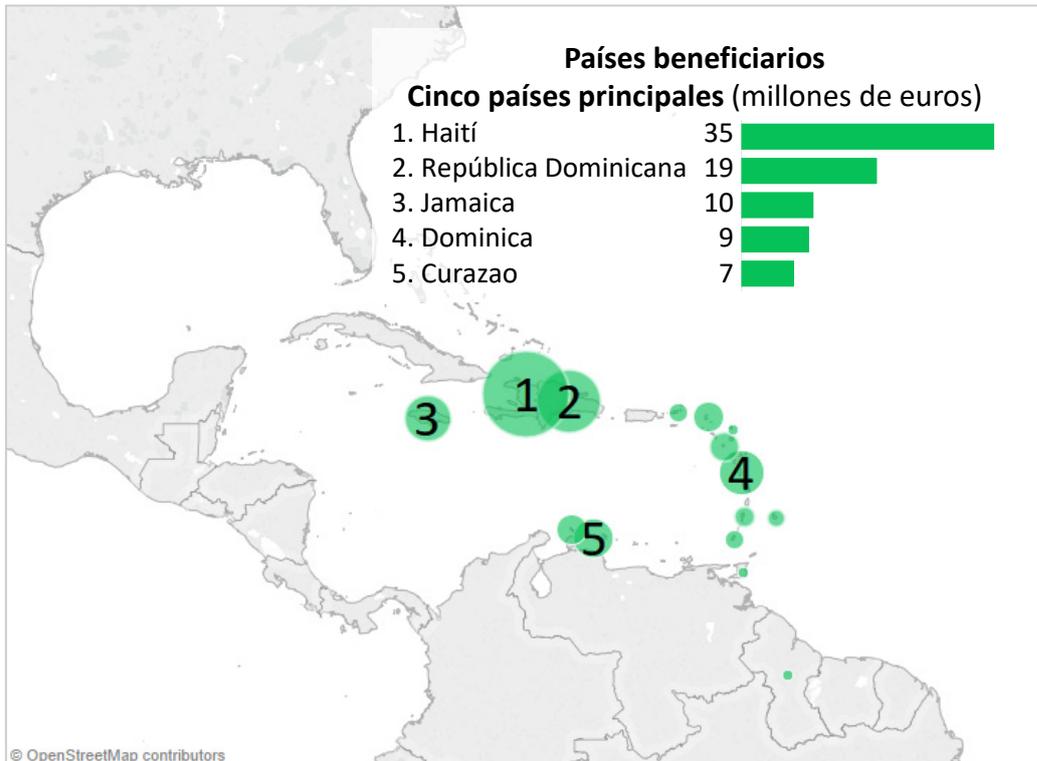
Anexo II — Pagos de los FED en 2019 por región principal

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo - África

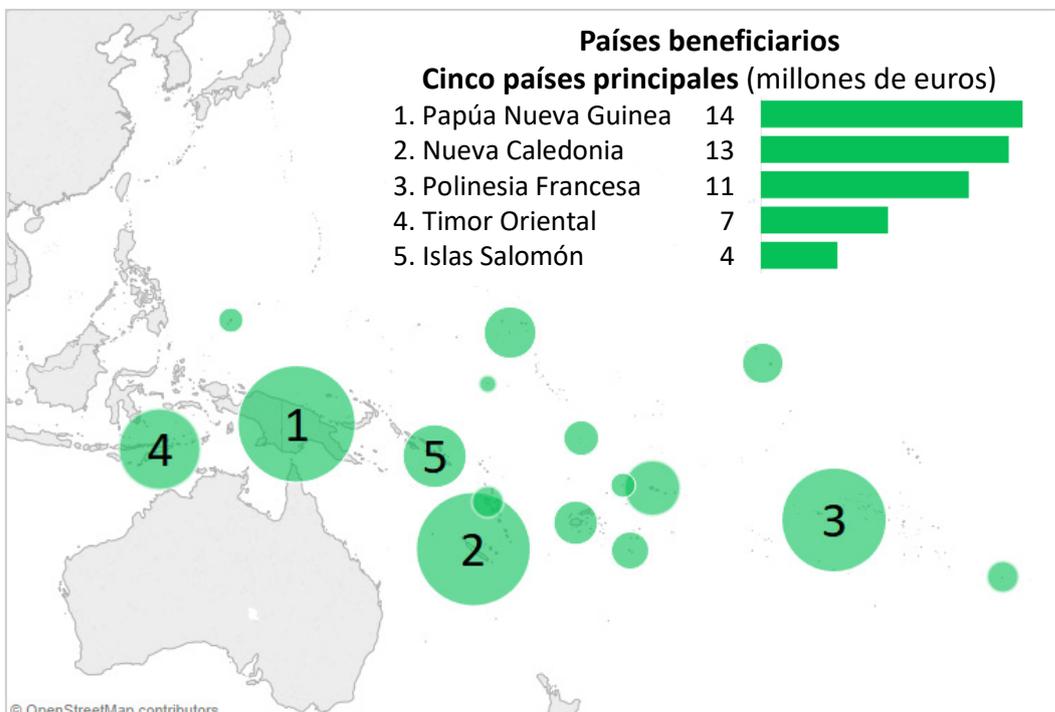


Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de © OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo - Caribe y Pacífico



Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de © OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).



Fuente: Mapa de fondo: Colaboradores de © OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Anexo III — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito de los Fondos Europeos de Desarrollo

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	En curso de aplicación		No aplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos			
2016	El Tribunal recomienda que la Comisión: Recomendación 1: refuerce el seguimiento de antiguos contratos en curso vencidos de los FED para seguir reduciendo su número;	x					
	Recomendación 2: termine la revisión del mandato de las auditorías y verificaciones de gastos al final de 2017;	x					
	Recomendación 3: amplíe las acciones de su plan de acción de 2017 para abarcar también las subvenciones y estimaciones de programas en régimen de gestión indirecta en la reserva del IAA;	x					
	Recomendación 4: considere la posibilidad de reducir el alcance de las pruebas de confirmación del PER relativas a operaciones concretas de apoyo presupuestario de bajo riesgo y de reasignar los recursos sobrantes para incrementar las pruebas de confirmación de las operaciones relacionadas con proyectos;	x					
	Recomendación 5: siga mejorando el cálculo de la capacidad correctora de 2017 mediante la resolución de las deficiencias identificadas en el presente informe anual.	x					

Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2019

**RESPUESTAS FINALES DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2019 DEL
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

**«INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES FINANCIADAS POR LOS OCTAVO,
NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO (FED)»**

**CAPÍTULO II - DECLARACIÓN DE FIABILIDAD DEL TRIBUNAL RELATIVA A LOS
FED**

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

Gastos

17. La Comisión observa que la mayor parte de los errores se refieren a gastos no efectuados. Como se ha demostrado en el pasado, la mayor parte de estos gastos podrían contraerse más tarde y someterse a controles exhaustivos, lo que significa que es probable que estos errores se corrijan.

Recuadro 1 – Ejemplos de errores cuantificables

Aunque la Comisión está de acuerdo en que la **adjudicación del contrato** no era conforme con el anuncio de licitación, considera que el proceso de licitación se llevó a cabo sobre la base de las necesidades del proyecto, a la vista de las consideraciones económicas y de seguridad en una zona de la República Democrática del Congo afectada por conflictos armados y brotes de ébola.

19. La Comisión aclara que, por lo que respecta a la **concesión de acceso**, para el TCE, al país y a los **lugares e instalaciones** en los que se llevan a cabo las operaciones financiadas por la UE, Burundi está vinculado por las obligaciones que figuran en los acuerdos de financiación pertinentes y en el Acuerdo de Cotonú. La Oficina Pagadora de la Comisión (PMO), que es el servicio competente de la Comisión para los visados de viaje, ha adoptado todas las medidas necesarias para la entrega puntual de los visados. Sin embargo, los intentos de la Comisión no tuvieron éxito, debido principalmente a la muy difícil situación política. De hecho, sobre la base de una Decisión del Consejo, se han cerrado las consultas entre la UE y Burundi de conformidad con el artículo 96 del Acuerdo de Cotonú.

INFORMES ANUAL DE ACTIVIDAD Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

Estudio PER de 2019

31. El estudio del PER es uno de los diversos elementos del proceso de establecimiento de **garantías**. Las limitaciones señaladas por el TCE son bien conocidas por la Comisión y son tenidas en cuenta a la hora de evaluar los puntos fuertes y débiles de su sistema de gestión. Todos estos elementos, considerados en conjunto, garantizan que el informe anual de actividades de DEVCO presente la información sobre la gestión de manera veraz y fiel.

32. Por lo que se refiere al estudio del PER, los programas de pruebas de contratación pública están bien establecidos e incluyen pruebas específicas relativas al rechazo de solicitantes, el cumplimiento de los criterios de selección y adjudicación y, en su caso, la adjudicación directa de contratos a los contratistas.

33. En el momento de la **elaboración de la metodología del PER** en 2010, se decidió el número de visitas de trabajo sobre el terreno (9) tras un examen de las ventajas en términos de coste/beneficio de un enfoque totalmente «in situ», así como de un enfoque totalmente remoto. Para el estudio del PER de 2019, las visitas de campo incluían el examen de más de una transacción por razones de eficiencia

y economía, y se examinaron in situ más de 25 transacciones. Esto superó el número exigido en la metodología (9).

34. La Comisión desea aclarar que solo 3 de las 357 operaciones estaban sujetas a estimación.

En respuesta a los comentarios anteriores sobre el amplio margen de discrecionalidad de un auditor para «estimar» una operación, la DG DEVCO introdujo en su metodología para 2019 el **planteamiento de la prima de riesgo** como medio para proporcionar una base objetiva a la estimación de errores. El método consiste en una prima del 5 % añadida al porcentaje medio de error en el FED o en el presupuesto.

El manual de instrucciones del PER incluye métodos detallados y limitados en los que el contratista debe actuar cuando exista una razón jurídica o logística específica que impida el examen de la documentación.

35. La **metodología y el manual del PER** incluyen el **examen y la fiabilidad del trabajo de control previo** como elemento del estudio. De hecho, existen ventajas prácticas derivadas de la consecución de un equilibrio adecuado entre costes y beneficios a la hora de diseñar y refinar la metodología del PER. La metodología explica la lógica que subyace en el enfoque basado en la confianza, que tiene en su centro consideraciones de coste/beneficio.

El contratista del PER examinó plenamente cualquier respuesta a estos controles, como las modificaciones de los pagos y las recuperaciones por razones aritméticas y jurídicas. También examinó los procedimientos de contratación pública de la Comisión.

Existen varios ejemplos de transacciones de confianza total con errores del PER notificados.

Revisión del informe anual de actividades de 2019

36. La metodología para determinar si deben emitirse reservas debido a los porcentajes de error no varió entre el IAA 2017 y el IAA de 2019. El hecho de que menos áreas de gasto estaban sujetas a reservas en el IAA de 2018 y la ausencia de reservas en el IAA de 2019 no representan una reducción del alcance, sino que son los resultados de la aplicación rigurosa de esta metodología.

37. **El estudio del PER es uno entre los diversos elementos del proceso de establecimiento de garantías.** Las limitaciones señaladas por el TCE son bien conocidas por la Comisión y son tenidas en cuenta a la hora de evaluar los puntos fuertes y débiles de su sistema de gestión. Todos estos elementos, considerados en conjunto, garantizan que el informe anual de actividades de DEVCO presente la información sobre la gestión de manera veraz y fiel.

38. Se ha introducido una norma *de minimis* para emitir reservas en los informes anuales de actividad (IAA). Su objetivo es centrar el número de reservas exclusivamente en las reservas significativas, manteniendo al mismo tiempo la transparencia en la presentación de informes de gestión.

Las reservas relacionadas con los casos con una tasa de error residual por encima del 2 % del umbral de importancia relativa no se consideran sustanciales para los segmentos que representen menos del 5 % de los pagos totales del departamento y tengan un impacto financiero inferior a 5 millones EUR. Por consiguiente, **no son necesarias reservas cuantificadas que no superen los dos umbrales**. Esto se aplica especialmente, aunque no exclusivamente, a los programas heredados.

No obstante, **la plena transparencia de los informes de gestión** sigue estando garantizada (ya que los casos en los que se ha aplicado la norma se mencionan debidamente en el IAA), e incluso esta reducción significativa del número de reservas de 2018 a 2019 solo tiene un impacto financiero muy

limitado. De hecho, puesto que se trata principalmente de programas heredados que se están eliminando progresivamente, el impacto financiero total de las 17 reservas retiradas mediante la aplicación de esta norma habría sido de 15,2 millones EUR, o el 1,4 % del impacto financiero total de las reservas de 2019.

39. La ausencia de reservas para la DG DEVCO es el resultado de una revisión exhaustiva de todos los aspectos de la garantía, a la vez que se aplican todas las directrices e instrucciones de los servicios centrales de la Comisión.

Los **casos en los que se ha aplicado la norma *de minimis*** se indican debidamente en el IAA, y se están siguiendo de cerca, como cualquier otra deficiencia.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1

La Comisión acepta la recomendación 1.

La Comisión estudiará las posibilidades de mejorar la metodología teniendo plenamente en cuenta los costes y beneficios previstos y sin alterar la naturaleza del estudio del PER.

Recomendación 2

La Comisión no acepta la recomendación 2.

Se ha introducido una norma *de minimis* para emitir reservas en los informes anuales de actividad (IAA). Su objetivo es centrar el número de reservas exclusivamente en las reservas significativas, manteniendo al mismo tiempo la transparencia en la presentación de informes de gestión.

No obstante, queda garantizada la plena transparencia de los informes de gestión (dado que los casos en los que se ha aplicado la norma se mencionan debidamente en el IAA). Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 38.

CAPÍTULO III – RENDIMIENTO

Recuadro 8 - Ejemplos de observaciones sobre el rendimiento

No se garantiza la sostenibilidad del proyecto

Esta cuestión se ha planteado durante los dos últimos diálogos políticos.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2020.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad intelectual individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Capítulo 5 – [anexo 5.2](#); capítulo 8 – [anexo 8.1](#), FED – [anexo II](#):

Mapa de fondo: Colaboradores de © OpenStreetMap con licencia [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#).

Capítulo 6 – [recuadro 6.3](#):

Iconos diseñados por Pixel perfect de <https://flaticon.com>.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

El Tribunal de Cuentas Europeo fiscaliza los ingresos y los gastos del presupuesto de la UE y emite una opinión sobre la medida en que las cuentas anuales son fiables, y las operaciones de ingresos y gastos son conformes a la normativa y la reglamentación aplicables.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea