# 2021

#### **Informes anuales**

- sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2021, y
- sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2021



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: @EUAuditors** 

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

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022

PDF 

doi:10.2865/475294

QJ-AL-22-001-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 7 y 14 de julio de 2022, ha aprobado sus

## INFORMES ANUALES relativos al ejercicio 2021

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.

Cuando se adoptaron estos informes, los Miembros del Tribunal de Cuentas eran:

Klaus-Heiner Lehne (Presidente), Ladislav Balko, Lazaros S. Lazarou, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Rimantas Šadžius, Leo Brincat, Juhan Parts, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Tony Murphy, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opiola y Jorg Kristijan Petrovič.

## Índice

	Página
Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2021	5
Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE	
relativo al ejercicio 2021	293
Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2021	370
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 2021	405

# Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2021

## Índice

		Página
Introducción	general	7
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	10
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	60
Capítulo 3	Ingresos	98
Capítulo 4	Mercado único, innovación y economía digital	121
Capítulo 5	Cohesión, resiliencia y valores	145
Capítulo 6	Recursos naturales y medio ambiente	188
Capítulo 7	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	214
Capítulo 8	Vecindad y resto del mundo	233
Capítulo 9	Administración pública europea	255
Capítulo 10	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	270
Respuestas o	de las instituciones	293

#### Introducción

**0.1.** El Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) es una institución¹ de la Unión Europea (UE) y el auditor externo de sus finanzas². Como tal, actúa de 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 nuestro trabajo, 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 financiera de la UE, todos ellos disponibles en nuestro sitio web.

O.2. El presupuesto general de la UE es adoptado anualmente por el Consejo de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo. En mayo de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), de carácter provisional, constituido en respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 y financiado mediante emisión de bonos. El Instrumento Europeo de Recuperación proporciona financiación para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>3</sup>, que representa alrededor del 90 % de la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación, así como para varios programas de las rúbricas del marco financiero plurianual 2021-2027; esta financiación se gasta con arreglo a las normas sectoriales.

**0.3.** Tanto el presupuesto de la UE como el Instrumento Europeo de Recuperación están sujetos al *procedimiento de aprobación de la gestión*. Mediante este procedimiento, el Parlamento, por recomendación del Consejo, decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente sus responsabilidades presupuestarias. Nuestro informe anual, combinado en su caso con otros de nuestros productos, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión. Una vez publicado,

El Tribunal de Cuentas Europeo fue establecido como institución por el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de Maastricht. No obstante, fue creado previamente por el Tratado de Bruselas en 1977 como el nuevo órgano comunitario responsable de la función de auditoría externa.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

transmitimos nuestro informe anual a los Parlamentos nacionales, al Consejo y al Parlamento Europeo.

- **0.4.** Nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021 se divide una vez más en dos partes distintas. Esta parte del informe se refiere a la fiabilidad de las *cuentas consolidadas* de la UE y a la *legalidad y regularidad* de las *operaciones*<sup>4</sup>. La otra parte comprende nuestros informes sobre el rendimiento del presupuesto de la UE al final de 2021<sup>5</sup>.
- **0.5.** La declaración de fiabilidad sobre las cuentas consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones constituye la parte fundamental de nuestro informe anual. Esta declaración se completa con observaciones específicas sobre los ámbitos principales del gasto presupuestario de la UE.
- **0.6.** El informe se estructura de la siguiente manera:
- el capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad, un resumen de los resultados de nuestra fiscalización de la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones, e incluye la información de la Comisión sobre la regularidad, y una síntesis de nuestro enfoque de auditoría;
- el *capítulo 2* presenta nuestro análisis de la gestión presupuestaria y financiera;
- el capítulo 3 presenta nuestras constataciones sobre los ingresos de la UE;
- los capítulos 4 a 9 examinan, en las principales rúbricas del actual marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, 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 otras disposiciones de gobernanza.
- el capítulo 10 presenta, por vez primera, los resultados de nuestro trabajo sobre la legalidad y regularidad de las operaciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y nuestro enfoque de auditoría.

En lo sucesivo, en los *capítulos 1* a *10*, utilizaremos el término «regularidad» con el mismo sentido que «legalidad y regularidad».

<sup>«</sup>Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2021».

- **0.7.** 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.
- **0.8.** Nuestro objetivo es presentar nuestras observaciones de forma clara y concisa, si bien no siempre podemos evitar utilizar términos específicos de la UE, de sus políticas y presupuesto, y de contabilidad y auditoría. Hemos publicado en nuestro sitio web un glosario con explicaciones de la mayoría de estos términos específicos, que aparecen en cursiva la primera vez que aparecen en cada capítulo.
- **0.9.** Nuestra obligación, como auditor externo, es comunicar las constataciones de auditoría y extraer las conclusiones necesarias para ofrecer una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas de la UE y de la legalidad y regularidad de las operaciones.
- **0.10.** Las respuestas de la Comisión (y, en su caso, de otras instituciones y órganos de la UE) a nuestras observaciones se presentan con el presente informe.

## 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	IXL.
Introducción	1.11.7.
La función del Tribunal de Cuentas Europeo	1.11.5.
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos políticos	1.61.7.
Constataciones de auditoría del ejercicio 2021	1.81.46.
Fiabilidad de las cuentas	1.81.11.
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	1.81.10.
Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2021	1.11.
Regularidad de las operaciones	1.121.32.
Nuestra auditoría abarca las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas	1.131.17.
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	1.191.32.
Información de la Comisión sobre regularidad	1.331.46.
La estimación de error de la Comisión se sitúa por debajo de nuestra horquilla de valoración	1.351.39.
Es probable que la evaluación de riesgos de la Comisión infravalore el nivel de riesgo	1.401.41.
La información de la Comisión sobre las correcciones financieras y las recuperaciones ha mejorado, pero la presentación podría dar lugar a malentendidos	1.421.45.
El impacto del procedimiento en materia de Estado de Derecho en la regularidad del gasto de 2021 no está claro	1.46.
Notificamos los casos de presunto fraude a la OLAF y a la Fiscalía Europea	1.471.53.

Conclusiones	1.541.58.
Resultados de auditoría	1.551.58.

#### Anexos

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**

- Hemos auditado:
- 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 2021, aprobados por la Comisión el 28 de junio de 2022;
- 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

En nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2021, 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.

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).

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

En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

#### Gastos

**IV.** Para el ejercicio 2021, emitimos dos opiniones específicas sobre la legalidad y regularidad del gasto, atendiendo al hecho de que el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* es un instrumento temporal ejecutado y financiado de manera radicalmente distinta al gasto presupuestario normal con arreglo al marco financiero plurianual (MFP).

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

**V.** En nuestra opinión, debido a la importancia del hecho descrito en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario, el gasto presupuestario aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 está significativamente afectado por error.

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**VI.** En nuestra opinión, los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia aceptados en las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Fundamento de la opinión

VII. Hemos realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la Federación Internacional de Contadores (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. En esa sección, también proporcionamos más información sobre la base de nuestra opinión sobre los ingresos (véase el apartado XXXVI) y los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véase el apartado XXXVII). Asimismo, hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables

15

Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones.

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

**VIII.** El nivel de error estimado en el gasto presupuestario aceptado en las cuentas es del 3,0 % para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021. Una proporción considerable de este gasto está significativamente afectada por error. Se trata principalmente de gastos basados en el reembolso, cuyo nivel de error estimado es del 4,7 %. Dichos gastos aumentaron a 90 100 millones de euros en 2021, lo que representa el 63,2 % de nuestra población de auditoría<sup>3</sup>. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

#### Cuestiones clave de auditoría

#### Evaluamos el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

**IX.** En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 122 500 millones de euros al final de 2021 (en 2020, 116 000 millones de euros), lo que representa casi una cuarta parte del pasivo total de 2021, que ascendía a 496 400 millones de euros (en 2020, 313 500 millones de euros).

X. La mayor parte del pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, por un valor de 109 700 millones de euros (en 2020, 100 700 millones de euros). El pasivo registrado en las cuentas es una estimación del valor presente de los de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para satisfacer las obligaciones derivadas de las pensiones.

**XI.** El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Aunque la UE no ha creado un fondo de pensiones específico para cubrir el coste de futuras obligaciones derivadas de las pensiones, 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 parámetros como el perfil de edad y la esperanza de vida de los funcionarios de la UE e hipótesis sobre las futuras

Para más información, véanse los apartados 1.22 a 1.27 de nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021.

condiciones económicas. Estos parámetros e hipótesis también son evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

16

**XII.** El aumento del pasivo por pensiones en 2021 se debe principalmente a la disminución del tipo de descuento nominal, que resulta afectado por una reducción de los tipos de interés globales<sup>4</sup>.

**XIII.** La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad (JSIS), que ascendía a 10 300 millones de euros al final de 2021 (en 2020, 12 900 millones de euros), 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).

**XIV.** En el contexto de nuestra auditoría evaluamos las hipótesis actuariales realizadas para estos regímenes y su consiguiente valoración. Esta evaluación se basa en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos independientes. Examinamos los datos básicos subyacentes a los cálculos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación del pasivo efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados.

**XV.** 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 y fiable.

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

**XVI.** Al final de 2021, el valor estimado de los gastos admisibles en que incurrieron los beneficiarios, pero aún no declarados ascendía a 129 900 millones de euros (en 2020, 107 800 millones de euros). Estos importes se registraron como gastos devengados<sup>5</sup>.

**XVII.** El aumento de esta estimación está relacionado principalmente con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que es la pieza central del Instrumento Europeo de Recuperación (*NextGenerationEU*), el instrumento temporal de recuperación para ayudar a reparar los daños económicos y sociales inmediatos provocados por la pandemia de COVID-19. Los pagos a los Estados miembros en

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cuentas anuales de la UE de 2021, nota 2.9.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Esta cantidad se compone de 77 800 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y de 52 100 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

virtud de este mecanismo siguen un perfil de tramos predefinido hasta 2026. Al final de 2021, los gastos devengados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascendían a 12 300 millones de euros.

**XVIII.** Con objeto de evaluar estas estimaciones de final de año, examinamos el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios para comprobar su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se incurrió en la mayor parte de los gastos. 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 a los servicios contables de la Comisión sobre la metodología general utilizada para elaborar las estimaciones.

**XIX.** Llegamos a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros se presenta correctamente en los estados financieros definitivos consolidados.

### El Tribunal examinó los activos generados por el proceso de retirada del Reino Unido

**XX.** El 1 de febrero de 2020, el Reino Unido dejó de ser Estado miembro de la UE. En virtud del acuerdo de retirada, el Reino Unido se comprometió a cumplir todas las obligaciones financieras adquiridas en anteriores MFP derivadas de su pertenencia a la UE. Durante el período de transición, que finalizó el 31 de diciembre de 2020, el Reino Unido siguió contribuyendo al presupuesto de la UE y beneficiándose de él como si fuera un Estado miembro.

**XXI.** Una vez finalizado el período de transición, otras obligaciones recíprocas de la UE y el Reino Unido han dado lugar a deudas y créditos por cobrar para la UE. Estas obligaciones deben reflejarse en las cuentas anuales de la UE. La Comisión estimó que, en la fecha del balance, las cuentas de la UE reflejaban un importe neto adeudado por el Reino Unido de 41 800 millones de euros (en 2020, 47 500 millones de euros), de los cuales se calcula que 10 900 millones de euros se pagarán en los 12 meses siguientes a la fecha de notificación.

**XXII.** El mecanismo de pago que debe aplicarse a las obligaciones recíprocas en virtud del acuerdo de retirada se establece en el artículo 148 («Pagos después de 2020») del acuerdo. En 2021, el importe notificado como adeudado por el Reino Unido en virtud del artículo 136 y de los artículos 140 a 147 fue de 11 900 millones de euros. Los pagos totales recibidos del Reino Unido en 2021 ascendieron a 6 800 millones de euros. El saldo restante al final del año, por un importe de 5 100 millones de euros, había de pagarse en cinco tramos mensuales iguales de

enero a mayo de 2022 inclusive, de conformidad con el mecanismo establecido en el artículo 148 del acuerdo de retirada.

**XXIII.** En el marco de nuestros procedimientos de auditoría normales, debatimos con la Comisión el calendario, la exactitud y la integridad del activo reconocido y de los pagos efectuados. Recalculamos los importes en cuestión, los conciliamos con los asientos subyacentes y comprobamos si las hipótesis eran adecuadas.

**XXIV.** Concluimos que la estimación del activo total reconocido en el proceso de retirada del Reino Unido se presenta correctamente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto en las cuentas de la invasión de Ucrania por parte de Rusia

**XXV.** El 24 de febrero de 2022, Rusia invadió Ucrania. Dado que la UE presta asistencia a Ucrania en forma de préstamos y subvenciones, evaluamos los cálculos de la Comisión relativos a la correspondiente exposición de la UE al riesgo financiero, así como su base subyacente, para garantizar que las consecuencias de este hecho significativo se reflejaran adecuadamente en las cuentas de la UE. Evaluamos los cálculos de la Comisión en relación con nuestros propios datos y con los datos existentes al respecto.

**XXVI.** Llegamos a la conclusión de que el tratamiento de la invasión rusa de Ucrania como un hecho posterior al cierre del balance que no conlleva ajustes es adecuado. Su impacto se ha revelado adecuadamente y se ha presentado fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

#### Evaluamos el impacto de las medidas relativas al COVID-19 en las cuentas

**XXVII.** La pandemia de COVID-19 afectó gravemente a las economías y las finanzas públicas de los Estados miembros. La Comisión Europea movilizó medios sustanciales para reforzar los sectores de la salud pública de los Estados miembros y mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia en la UE. Entre otras medidas, financió suministros médicos urgentes, flexibilizó el uso del apoyo financiero de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y concedió préstamos en condiciones favorables a los Estados miembros. Estas iniciativas tuvieron un efecto significativo en los estados financieros.

**XXVIII.** En el marco de nuestros procedimientos de auditoría normales, auditamos los activos, los pasivos, los ingresos y los gastos, incluidos los correspondientes a las medidas adoptadas por la Comisión. Concluimos que se presentan correctamente en las cuentas anuales consolidadas.

#### **Otras cuestiones**

**XXIX.** La dirección se encarga de facilitar «otra información», término que abarca los «Datos financieros del ejercicio», 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.

#### Responsabilidades de la dirección

**XXX.** 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).

**XXXI.** 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.

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

**XXXIII.** 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

**XXXIV.** 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.

**XXXV.** 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. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. Por lo tanto, los derechos de importación efectivamente recaudados serán inferiores al importe que teóricamente debería percibirse. Esta diferencia se denomina «brecha fiscal de aduanas». Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros y no entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos.

**XXXVI.** 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.

**XXXVII.** Este año, por primera vez, el Tribunal examinó los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A diferencia de otros gastos presupuestarios, que se basan en el reembolso de los costes o el cumplimiento de las condiciones, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la condición para el pago es la consecución satisfactoria de hitos o metas predefinidos. Por consiguiente, examinamos si la Comisión había recopilado pruebas suficientes y adecuadas para respaldar su evaluación de esta condición. El cumplimiento de otras normas nacionales y de la UE no forma parte de esta evaluación.

**XXXVIII.** 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. 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;
- 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.
- 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. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida 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.

**XXXIX.** 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.

**XL.** 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, 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.

14 de julio de 2022

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)<sup>6</sup>:
- a) emitimos una opinión sobre las cuentas de la UE;
- b) comprobamos 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 UE<sup>7</sup>;
- d) emitimos dictámenes sobre las propuestas legislativas con un impacto en la gestión financiera de los fondos de la UE o en aspectos relacionados.
- **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. Presentamos los aspectos de rendimiento de la ejecución del presupuesto (*economía*, *eficiencia* y *eficacia* del gasto) en una parte separada de nuestro informe anual<sup>8</sup>. En conjunto, este trabajo de auditoría también constituye una contribución importante a nuestros dictámenes sobre la legislación propuesta.
- **1.3.** El presente capítulo del informe anual:
- expone el contexto de nuestra declaración de fiabilidad y una síntesis de nuestras constataciones y conclusiones sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes, incluida la información de la Comisión sobre regularidad;

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Artículos 285 a 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Con arreglo al principio de buena gestión financiera.

Informamos sobre estos aspectos en el «Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2021» y en nuestros informes especiales relativos al rendimiento.

- b) presenta información sobre nuestras notificaciones de casos de presunto fraude a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y a la Fiscalía Europea y nuestras auditorías sobre la actuación de la UE para combatir el fraude;
- c) resume nuestro enfoque de auditoría (véase el *anexo 1.1*).
- **1.4.** En 2021, nuestro trabajo también abarcó el pago único efectuado a España con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>9</sup>. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es el principal componente del Instrumento Europeo de Recuperación<sup>10</sup>, cuyo objetivo es apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19. Los resultados de este trabajo constituyen la base de nuestra opinión de 2021 sobre la regularidad del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Este mecanismo es un instrumento temporal ejecutado y financiado de manera radicalmente distinta al gasto presupuestario en el marco de los MFP. Por consiguiente, hemos decidido dedicar un capítulo separado (*capítulo 10*) a los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el que presentamos nuestro enfoque de auditoría, los antecedentes de nuestro trabajo y una visión general de nuestras constataciones y conclusiones. Por lo tanto, el capítulo 1 no abarca el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y se centra exclusivamente en el gasto del presupuesto de la UE comprendido en las rúbricas 1 a 7 del MFP.
- **1.5.** Las restricciones de viaje y de salud pública motivadas por el COVID-19 siguieron limitando nuestra capacidad para llevar a cabo comprobaciones *in situ*, obtener documentos originales, entrevistarnos personalmente con los empleados de la entidad auditada y comprobar la existencia física de los productos financiados por la UE. Por lo tanto, seguimos adaptándonos a esta situación y transformando nuestra manera de trabajar, de modo que llevamos a cabo la mayor parte de nuestro trabajo a través de controles documentales y mediante entrevistas a distancia con los auditados. Aunque, debido a la falta de comprobaciones *in situ*, el mayor *riesgo de no detección* persiste 12, la evidencia que obtuvimos de los auditados nos permitió completar nuestro trabajo y extraer conclusiones.

Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

El riesgo de no detección es el riesgo de que el auditor no identifique una desviación no corregida por los controles internos de la entidad.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Apartado 1.4 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

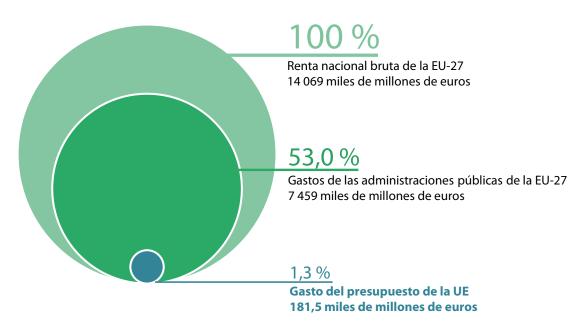
## El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr los objetivos políticos

**1.6.** El gasto de la UE es un instrumento importante para alcanzar los objetivos políticos, pero no el único. Existen otras medidas importantes, como, por ejemplo, la aplicación de la legislación y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la UE. En 2021, el gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros (7 459 miles de millones de euros) representó el 53 % de su renta nacional bruta (14 069 miles de millones de euros). El gasto del presupuesto de la UE<sup>13</sup> ascendió a 181 500 millones de euros, lo que representa el 2,4 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y el 1,3 % de su renta nacional bruta (véase la *ilustración 1.1*). Teniendo en cuenta los pagos adicionales de 46 500 millones de euros procedentes de los *ingresos afectados* para subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los pagos en 2021 ascendieron a 228 000 millones de euros<sup>14</sup>.

El «gasto del presupuesto de la UE» comprende la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación para varios programas en el marco de las rúbricas del MFP 2021-2027, que se gasta de conformidad con las normas sectoriales pertinentes. Sin embargo, no incluye los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que no forman parte del presupuesto de la UE adoptado, sino que se financian emitiendo bonos.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Cuentas anuales consolidadas de la UE del ejercicio 2021, estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, MFP 6.3: Ejecución de los *créditos* de pago.

Ilustración 1.1 — Gasto del presupuesto de la UE en 2021 y gasto de las administraciones públicas como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB)



#### Fuente:

RNB de la Europa de los Veintisiete: 2021 consolidated annual accounts of the European Commission – Annex A – Revenue;

Gastos de las administraciones públicas de la Europa de los Veintisiete: Base de datos de Eurostat — Government revenue, expenditure and main aggregates; datos extraídos el 25.04.2022;

Gasto del presupuesto de la UE: Comisión Europea – Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2021.

1.7. 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 regímenes de gasto plurianual. Los pagos con cargo al presupuesto de la UE para 2021 ascendieron a 144 400 millones de euros en pagos únicos, intermedios o finales, más 37 100 millones de euros en prefinanciación. Como se muestra en la *ilustración 1.2*, la mayor parte del presupuesto de la UE se destinó a «Cohesión, resiliencia y valores» y a «Recursos naturales y medio ambiente», seguidos de «Mercado único, innovación y economía digital».

Ilustración 1.2 – Gastos del presupuesto de la UE de 2021 por rúbrica del marco financiero plurianual (MFP)



MFP 1 (capítulo 4) Mercado único, innovación y economía digital

MFP 2 (capítulo 5) Cohesión, resiliencia y valores

MFP 3 (capítulo 6) Recursos naturales y medio ambiente

MFP 4 (capítulo 7) Migración y gestión de las fronteras

MFP 5 (capítulo 7) Recursos naturales y medio ambiente

MFP 6 (capítulo 8) Recursos naturales y medio ambiente

MFP 7 (capítulo 9) Administración pública europea

Instrumentos especiales (fuera del MFP)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Constataciones de auditoría del ejercicio 2021

#### Fiabilidad de las cuentas

#### Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales

**1.8.** Nuestras observaciones se refieren a las *cuentas consolidadas* de la UE<sup>15</sup> (las «cuentas») del ejercicio 2021, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 28 de junio de 2022, antes de la fecha final de presentación con arreglo al Reglamento Financiero<sup>16</sup>. Las cuentas van acompañadas de la sección «Datos financieros del ejercicio»<sup>17</sup>, que 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.

**1.9.** Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2021, el pasivo total ascendía a 496 400 millones de euros, frente a los 414 100 millones de euros del activo total. La diferencia de 82 300 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 deberán financiarse con cargo a futuros presupuestos. El *resultado económico* de 2021 fue de 42 100 millones de euros.

 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;

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Las cuentas consolidadas comprenden:

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

Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión.

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

**1.10.** Nuestra auditoría reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. En el *capítulo 2*, presentamos los resultados de nuestro trabajo sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

#### Cuestiones clave de auditoría relativas a los estados financieros de 2021

**1.11.** Las cuestiones clave de auditoría son las que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al auditar los estados financieros en su conjunto y formarnos una opinión al respecto, no emitimos una opinión específica sobre ellas. Notificamos cuestiones clave de auditoría en nuestra declaración de fiabilidad.

#### Regularidad de las operaciones

**1.12.** Examinamos los ingresos y los gastos de la UE para evaluar si los cobros y los pagos son conformes a las normas y los reglamentos aplicables<sup>18</sup>. En el *capítulo 3* se presentan los resultados de auditoría de los ingresos, y, en los *capítulos 4 a 9*, de los gastos. Informamos sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el *capítulo 10*.

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

**1.13.** Hemos obtenido garantías razonables para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. La muestra de operaciones examinadas se concibió para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos presupuestarios de la UE, que consisten en cuatro categorías de recursos propios e ingresos procedentes de otras fuentes. Además, nuestra muestra incluía ingresos afectados externos utilizados para financiar el componente no reembolsable (subvención)<sup>19</sup> del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véanse los apartados **3.2 a 3.4**).

Esto comprende los empréstitos contraídos por la Comisión para proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, que la UE tendrá que reembolsar en el futuro.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Incluidas las operaciones de los MFP 2014-2020 y anteriores.

- **1.14.** Con respecto a los gastos, definimos una muestra representativa de 740 operaciones que incluyen transferencias de fondos procedentes del presupuesto de la UE a los *perceptores finales* del gasto de la UE (véanse los apartados *(12)* y *(13)* del *anexo 1.1*). Comprobar estas operaciones contribuyó a nuestra declaración general de fiabilidad y a nuestra estimación del nivel de irregularidad de las operaciones en toda la población de auditoría, en gastos de alto y de bajo riesgo (véase el apartado *1.19*) y en cada rúbrica del MFP para la que emitimos una evaluación específica (rúbricas 1, 2, 3 y 7).
- **1.15.** En 2021, nuestra población de auditoría para comprobar los ingresos ascendió a 239 600 millones euros<sup>20</sup> (véase la *ilustración 3.1*), y nuestra población para comprobar los gastos ascendió a 142 800 millones de euros<sup>21</sup>. Estos importes incluyen contribuciones del Reino Unido y pagos al Reino Unido con arreglo a las condiciones descritas en el acuerdo de retirada<sup>22</sup>.
- **1.16.** En la *ilustración 1.3* se muestra la población de auditoría examinada para comprobar los gastos desglosada en pagos únicos, intermedios (si han sido aceptados por la Comisión) y finales, *liquidaciones* de prefinanciación y decisiones anuales de aceptar las cuentas, en comparación con el gasto de la UE por rúbrica del MFP (véase el apartado *(12)* del *anexo 1.1*).

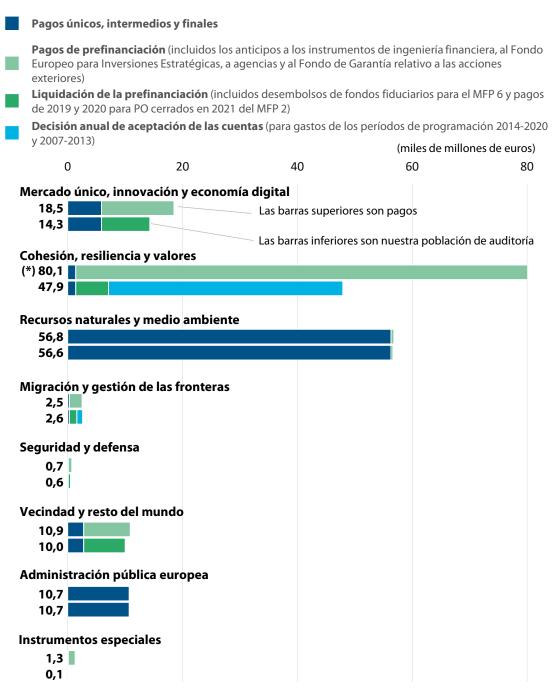
\_

Ingresos presupuestarios de 184 100 millones de euros e ingresos afectados (para la ayuda no reembolsable del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) de 55 500 millones de euros; cuentas anuales consolidadas de la UE del ejercicio 2021, cuadro 2, en el epígrafe «Estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas».

Comprende la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación para varios programas en el marco de las rúbricas del MFP 2021-2027, que se gasta de conformidad con las normas sectoriales pertinentes.

Artículos 136 y 138 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.

## Ilustración 1.3 – Comparación entre nuestra población de auditoría (142 800 millones de euros) y el gasto presupuestario de la UE (181 500 millones de euros) por rúbrica del MFP en 2021

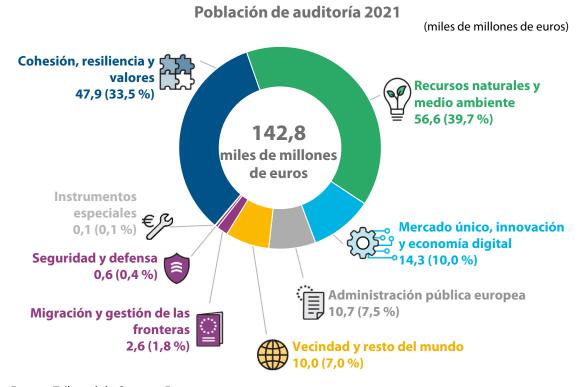


<sup>(\*)</sup> Para «Cohesión, resiliencia y valores», 63 000 millones de euros de pagos intermedios correspondientes al período de programación 2014-2020 no se incluyeron en las cuentas subyacentes a los paquetes de fiabilidad que la Comisión aceptó en 2021 (véase la *ilustración 5*). Estos pagos intermedios están incluidos en la prefinanciación de 78 700 millones de euros y, por tanto, no formaban parte de nuestra población de auditoría para el informe anual relativo al ejercicio 2021. Se incluirán en nuestra población de auditoría en el ejercicio en que la Comisión acepte las cuentas correspondientes (por ejemplo, en la declaración de fiabilidad de 2022 para los pagos correspondientes al ejercicio contable 2020/2021).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**1.17.** En la *ilustración 1.4* se muestra que «Recursos naturales y medio ambiente» constituye la mayor proporción de nuestra población global (39,7 %), seguido por «Cohesión, resiliencia y valores» (33,5 %) y «Mercado único, innovación y economía digital» (10,0 %).

Ilustración 1.4 – Síntesis de nuestra población de auditoría de 2021 de 142 800 millones de euros por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

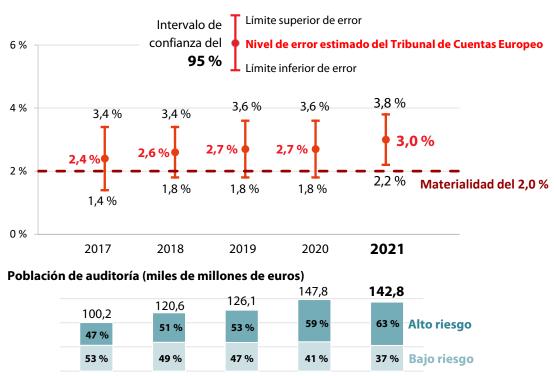
#### Persisten los errores en tipos específicos de gastos

- **1.18.** Nuestras principales constataciones con respecto a la regularidad de los ingresos y gastos de la UE fueron las siguientes:
- a) En los ingresos, la evidencia general de auditoría indica que el nivel de *error* no era material. Los sistemas relativos a los ingresos examinados eran, en general, eficaces. Sin embargo, los controles internos clave de los recursos propios tradicionales que examinamos en ciertos Estados miembros y la gestión de las *reservas del IVA* y de las *observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales* en la Comisión solo eran parcialmente eficaces debido a insuficiencias persistentes (véanse los apartados *3.10 a 3.12* y *3.15 a 3.17*). También constatamos que se había retrasado la aplicación de varias medidas del Plan de Acción Aduanero de la Comisión que contribuyen a reducir la *brecha fiscal*

de aduanas (véase el apartado **3.13**). Esta insuficiencia no afecta a nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos, ya que no se refiere a las operaciones subyacentes a las cuentas, sino al riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

b) En cuanto a los gastos, las pruebas de auditoría indican que el nivel global de error era significativo en un 3,0 %<sup>23</sup> (véase la *ilustración 1.5*). «Cohesión, resiliencia y valores» era el ámbito que más contribuía a este porcentaje con (1,2 puntos porcentuales), seguido de «Recursos naturales y medio ambiente» (0,7 puntos porcentuales), «Vecindad y resto del mundo» (0,4 puntos porcentuales) y «Mercado único, innovación y economía digital» (0,4 puntos porcentuales). Los errores materiales persisten en los gastos de alto riesgo, que se basan principalmente en reembolsos (véanse los apartados *1.19* y *1.22* a *1.23*). Este gasto representaba el 63,2 % de nuestra población de auditoría.

Ilustración 1.5 – Nivel de error estimado y población de auditoría (2017-2021)



Nota: Definimos un **error** como 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 de la Unión Europea y del Parlamento Europeo cuando adoptaron dicha legislación, o cuando no se utiliza de conformidad con normas nacionales específicas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Calculamos, con una fiabilidad del 95 %, que el *nivel estimado de error* de la población está comprendido entre el 2,2 % y el 3,8 % (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 para seleccionar nuestra muestra representativa. Consideramos que:
- El riesgo de error es menor en los gastos sujetos a normas simplificadas. Este tipo de gasto abarca principalmente los pagos basados en derechos que dependen del cumplimiento de determinados requisitos, normalmente simples, por parte de los beneficiarios, así como una parte de los gastos administrativos (salarios y pensiones de los funcionarios de la UE).
- 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 las normas sobre ayudas estatales).
- **1.20.** En 2021 constatamos una vez más que los gastos de bajo riesgo no contenían errores materiales, mientras que los gastos de alto riesgo seguían afectados por errores materiales. Por consiguiente, nuestros resultados de auditoría de 2021 corroboran nuestra evaluación, reflejada en nuestro análisis y clasificación de riesgos, de que el modo en que se desembolsan los gastos incide en el riesgo de error.
- **1.21.** En la *ilustración 1.6* y en los apartados *1.22* a *1.31* se ofrece más información sobre la población de alto riesgo y los errores que encontramos en ella.

Ilustración 1.6 – Desglose de la población de auditoría de 2021 en gastos de alto y de bajo riesgo



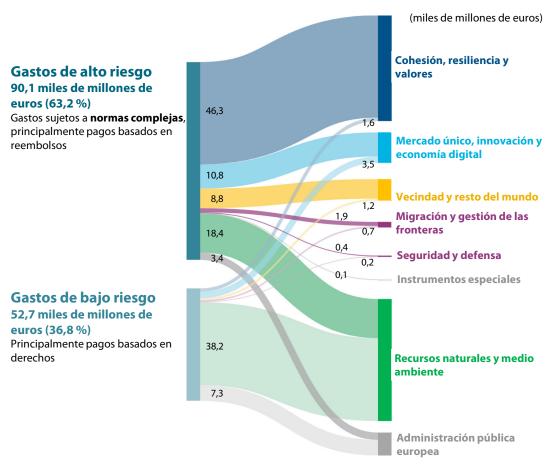
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Una parte significativa de nuestra población de auditoría está afectada por errores materiales

1.22. El gasto de alto riesgo representa el 63,2 % de nuestra población de auditoría y ha aumentado ligeramente con respecto al año pasado, cuando representaba alrededor del 59,0 %. En la *ilustración* 1.7 se muestra que «Cohesión, resiliencia y valores» constituye la mayor parte de nuestra población de alto riesgo (46 300 millones de euros), seguida de «Recursos naturales y medio ambiente» (18 400 millones de euros), «Mercado único, innovación y economía digital» (10 800 millones de euros) y «Vecindad y resto del mundo» (8 800 millones de euros). En los apartados 1.24 a 1.27 se ofrece un resumen de nuestras constataciones para cada una de estas rúbricas.

**1.23.** Considerando los resultados de nuestra comprobación en todas las rúbricas del MFP, estimamos que el nivel de error en el gasto de alto riesgo se sitúa en el 4,7 % (en 2020, el 4,0 %), superior al umbral de materialidad del 2,0 % (véase la *la ilustración* **1.6**).

Ilustración 1.7 – Desglose de los gastos de alto y bajo riesgo por rúbrica del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**1.24.** «Cohesión, resiliencia y valores» (*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 pagos basados en reembolsos, que consideramos de alto riesgo. Los principales tipos de error detectados y cuantificados fueron proyectos y gastos no subvencionables, ausencia de documentos justificativos esenciales, infracciones de las normas del mercado interior (en particular, el incumplimiento de las normas de ayuda estatal) y el incumplimiento de las normas de contratación pública.

**1.25.** Recursos naturales y medio ambiente» (*capítulo 6*): En los ámbitos de gasto que hemos identificado como de alto riesgo (desarrollo rural, medidas de mercado y los otros ámbitos políticos de la rúbrica 3 del MFP fuera de la *política agrícola común [PAC]*), que representan alrededor del 32,6 % de los gastos con cargo a esta rúbrica, hemos encontrado una vez más un nivel material de error. Los gastos en

estos ámbitos suelen efectuarse en forma de reembolso. Beneficiarios o gastos que no cumplen los requisitos de subvencionabilidad, errores administrativos e incumplimiento de los *compromisos* agroambientales son los errores más comunes detectados en este ámbito.

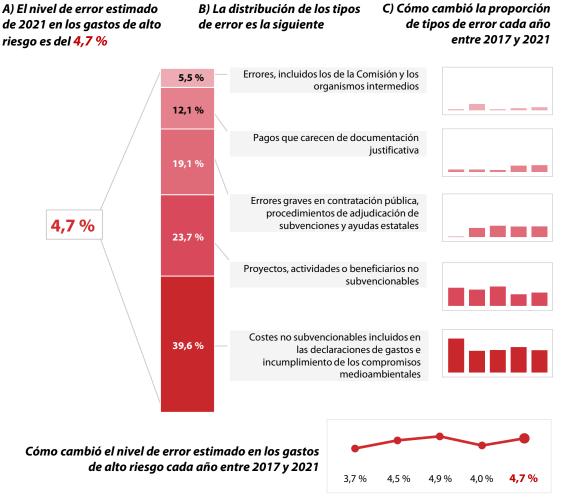
1.26. «Mercado único, innovación y economía digital» (*capítulo 4*): Como en años anteriores, el gasto en investigación (Horizonte 2020 y el Séptimo Programa Marco) sigue siendo un ámbito de alto riesgo y la principal fuente de error. Los errores en este ámbito comprenden diversas categorías de costes no subvencionables (en particular costes directos de personal y otros *costes directos* no subvencionables). Además, detectamos y cuantificamos errores en otros programas y actividades (principalmente el Mecanismo «Conectar Europa»). El incumplimiento de las normas de contratación pública y los costes no subvencionables son los errores más comunes detectados en este ámbito.

**1.27.** «Vecindad y resto del mundo» (*capítulo 8*): La mayoría del gasto en este ámbito se basa en reembolsos y cubre acciones externas financiadas con cargo al presupuesto de la UE. Todos los tipos de gastos de esta rúbrica se consideran de alto riesgo, salvo los pagos de *apoyo presupuestario* y los gastos administrativos, que representan alrededor del 11,7 %. La mayoría de los errores detectados en los gastos de alto riesgo en este ámbito se refieren a gastos no efectuados, ausencia de documentos justificativos esenciales, costes no subvencionables e incumplimiento de las normas de contratación pública.

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

**1.28.** Como hemos hecho en los últimos ejercicios, describimos con detalle a continuación los tipos de error detectados en los gastos de alto riesgo, dado que es el ámbito en el que persisten los errores materiales. En la *ilustración 1.8* se muestra la contribución, por tipo de error, al nivel de error estimado en 2021 en el caso de los gastos de alto riesgo, junto con las estimaciones de 2017 a 2021.

Ilustración 1.8 – Contribución al nivel de error estimado de 2021 en los gastos de alto riesgo, por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**1.29.** En 2021, seguimos hallando errores de subvencionabilidad, principalmente en «Cohesión, resiliencia y valores», «Recursos naturales y medio ambiente» y «Mercado único, innovación y economía digital, que contribuyeron en gran medida (63,3 %; en 2020, 65,9 %) a nuestro nivel de error estimado en los gastos de alto riesgo. En estos errores, los gastos no subvencionables incluidos en las declaraciones de gastos contribuyeron en un 39,6 %, y los proyectos, actividades o beneficiarios, en un 23,7 %.

**1.30.** En 2021, encontramos errores relacionados con infracciones de las normas sobre ayudas estatales en «Cohesión, resiliencia y valores» y de la normativa sobre contratación pública en «Mercado único, innovación y economía digital», «Vecindad y resto del mundo», «Administración pública europea» y «Cohesión, resiliencia y valores». Estos errores contribuyeron en un 19,1 % a nuestro nivel de error estimado para el gasto de alto riesgo (en 2020, 18,7 %).

**1.31.** Además, la proporción del nivel de error estimado derivado de pagos de los que no se aportaron documentos justificativos esenciales siguió siendo significativa, principalmente en «Vecindad y resto del mundo» y «Seguridad y defensa». Estos errores contribuyeron en un 12,1 % (en 2020, 11,4 %) a nuestro nivel de error estimado en los gastos de alto riesgo.

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

**1.32.** Para los gastos de bajo riesgo, que representaban el 36,8 % de nuestra población de auditoría, concluimos que el nivel de error estimado es inferior a nuestro umbral de materialidad del 2,0 %, al igual que en 2019 y 2020. Los gastos de bajo riesgo comprenden principalmente pagos basados en derechos, parte de los gastos administrativos («Salarios y pensiones de los funcionarios de la UE», *capítulo 9*) y apoyo presupuestario a países no pertenecientes a la UE («Vecindad y resto del mundo», *capítulo 8*) (véase la *ilustración 1.7*). Entre los pagos basados en derechos figuran las *ayudas directas* a los agricultores («Recursos naturales y medio ambiente», *capítulo 6*) y las acciones de movilidad de estudiantes y otras acciones en el marco de *Erasmus+* («Cohesión, resiliencia y valores», *capítulo 5*).

#### Información de la Comisión sobre regularidad

- **1.33.** La responsabilidad con respecto a la ejecución del presupuesto de la UE recae, en última instancia, en la Comisión, con independencia del modo de gestión (directa, indirecta o compartida). La Comisión da cuenta de sus acciones en tres informes que forman parte del «paquete integrado de información financiera»<sup>24</sup>:
- a) Cuentas consolidadas 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.
- **1.34.** El informe anual de gestión y rendimiento resume información clave sobre el control interno y la gestión financiera a que se refieren los informes anuales de actividades (IAA) de las direcciones generales (DG) de la Comisión. Los encargados de la elaboración de estos informes se determinan en el reparto de responsabilidades

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Enlace al paquete integrado de información financiera de 2021.

establecido en las disposiciones de gobernanza de la Comisión. Corresponde a los directores generales la responsabilidad en cuanto a la fiabilidad de la información proporcionada en los IAA respectivos, mientras que el Colegio de Comisarios aprueba los informes anuales de gestión y rendimiento y, en consecuencia, recae en este la titularidad última en cuanto a la elaboración del informe y la información que en él se presenta.

### La estimación de error de la Comisión se sitúa por debajo de nuestra horquilla de valoración

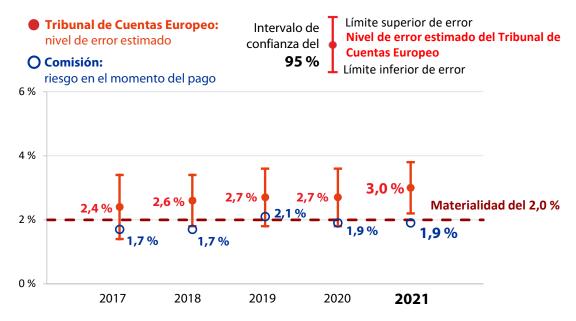
**1.35.** En su informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta, con respecto a las operaciones subyacentes a las cuentas de 2021, su estimación del importe de riesgo en el momento del pago <sup>25</sup>. El importe de riesgo en el momento del pago representa la estimación efectuada por 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.

**1.36.** En la *ilustración* **1.9** se presentan las cifras de la Comisión correspondientes al importe de riesgo en el momento del pago junto con la horquilla de nuestro nivel de error estimado. El riesgo en el momento del pago para 2021 es del 1,9 %, inferior a nuestra estimación del nivel de error del 3,0 % (en 2020, 2,7 %) y por debajo de nuestra horquilla, que se sitúa entre el 2,2 % y el 3,8 %. Los apartados **1.37** a **1.39** describen los factores que contribuyen a la diferencia en las cifras.

\_

El artículo 247, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento Financiero exige que se incluya en los informes anuales de gestión y rendimiento una estimación del nivel de error en el gasto de la Unión.

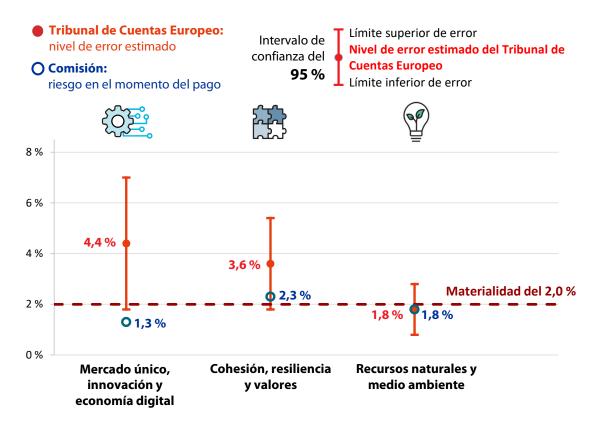
Ilustración 1.9 – Estimación efectuada por la Comisión del importe de riesgo en el momento del pago frente a nuestro nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**1.37.** El riesgo en el momento del pago se indica individualmente para cada dirección general en los IAA pertinentes y como cifras agregadas para cada ámbito político (próximas a las cifras de cada rúbrica del MFP) y para la Comisión en su conjunto en el informe anual de gestión y rendimiento. En la *ilustración 1.10* comparamos nuestro nivel de error estimado con los cálculos de la Comisión relativos a las tres mayores rúbricas del MFP sobre las que proporcionamos una evaluación específica.

Ilustración 1.10 – Nuestro nivel de error estimado para 2021 frente al importe de riesgo en el momento del pago estimado por la Comisión para las rúbricas 1, 2 y 3 del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**1.38.** La comparación muestra que las cifras de la Comisión son inferiores a nuestras estimaciones en dos ámbitos políticos. Constatamos lo siguiente:

- En la rúbrica 1, «Mercado único, innovación y economía digital», la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago del 1,3 % se sitúa por debajo de nuestra horquilla de error estimado (véase el apartado 4.6).
- En la rúbrica 2, «Cohesión, resiliencia y valores», la estimación de la Comisión es del 2,3 % y se sitúa en el límite inferior de nuestra valoración del nivel de error estimado (véase el apartado 5.15).
- En la rúbrica 3, «Recursos naturales y medioambiente», la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago (1,8 %) es coherente con nuestra estimación (véanse los apartados 6.14 y 6.47).

**1.39.** En anteriores informes anuales, hemos hecho referencia a insuficiencias en los controles *ex post* que afectan al riesgo en el momento del pago<sup>26</sup>. Las insuficiencias notificadas afectaban a las auditorías *ex post* del servicio común de auditoría de la Comisión («Mercado único, innovación y economía digital»), a los controles de las autoridades de auditoría de los Estados miembros («Cohesión, resiliencia y valores»), y al estudio del porcentaje de error residual (PER) encargado anualmente («Vecindad y resto del mundo»).

### Es probable que la evaluación de riesgos de la Comisión infravalore el nivel de riesgo

- **1.40.** En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión presenta su evaluación global de riesgos del gasto anual de 2021 con el fin de identificar los ámbitos de alto riesgo y centrar en ellos las acciones. La Comisión divide este gasto anual en ámbitos con riesgos estimados en el momento del pago de niveles bajo (menos del 1,9 %), medio (entre el 1,9 % y el 2,5 %) y alto (por encima del 2,5 %). Realiza esta división estimando el riesgo en el momento del pago para cada programa o segmento de gasto pertinente. Para «Recursos naturales y medio ambiente» y «Cohesión, resiliencia y valores», estima el riesgo global en el momento del pago respecto a los distintos organismos pagadores y programas operativos de los Estados miembros y los asigna a la categoría de riesgo adecuada (bajo, medio o alto). Sobre la base de este enfoque, la Comisión estima que el riesgo en el momento del pago es bajo para el 55 % del gasto, medio para el 23 % y elevado para el 22 %.
- **1.41.** Sin embargo, nuestro trabajo puso de manifiesto las siguientes limitaciones, que, consideradas en su conjunto, afectan a la solidez de la evaluación de riesgos de la Comisión:
- La rúbrica 1, **«Mercado único, innovación y economía digital»** (gasto total pertinente de la Comisión: 17 000 millones de euros), comprende principalmente los gastos clasificados por la Comisión como de riesgo bajo o medio (96 % de los gastos totales de esta rúbrica). Sin embargo, hemos notificado anteriormente insuficiencias en las auditorías *ex post* de la Comisión en este ámbito (véase el apartado *1.39*), que infravaloran la estimación de riesgo de la Comisión en el momento del pago para los programas en cuestión. Para el ejercicio 2021,

Véanse el apartado 1.37 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020 y el recuadro 1.11 del Informe Anual relativo al ejercicio 2019.

-

- estimamos un nivel de error del 4,8 % en la rúbrica 1 (véase el apartado **4.6**), lo que indica que estas insuficiencias siguen existiendo.
- La rúbrica 2, «Cohesión, resiliencia y valores» (gasto total pertinente de la Comisión: 76 000 millones de euros), comprende los programas operativos clasificados por la Comisión como de riesgo bajo o como de riesgo medio (67 % de los gastos totales de esta rúbrica), según sus porcentajes de error confirmados. Recientemente llegamos a la conclusión de que estos porcentajes de error eran mínimos<sup>27</sup>, lo que significa que pueden haberse infravalorado y que, por tanto, algunos programas podrían haber sido clasificados erróneamente como de riesgo bajo o medio.
- Comisión: 13 000 millones de euros), es clasificada por la Comisión en su totalidad como de riesgo bajo o medio. Los porcentajes de error indicados en el estudio del PER contribuyen de manera relevante al riesgo en el momento del pago para esta rúbrica. En anteriores ocasiones<sup>28</sup> llegamos a la conclusión de que las limitaciones del estudio del PER pueden contribuir a subestimar el riesgo en el momento del pago en esta rúbrica, lo que a su vez afectaría a la clasificación del riesgo. Además, seguimos detectando un elevado número de errores cuantificables en los gastos de «Vecindad y resto del mundo», y nuestros resultados de auditoría confirman que el riesgo de error en esta rúbrica es elevado (véase el apartado 8.8).

La información de la Comisión sobre las correcciones financieras y las recuperaciones ha mejorado, pero la presentación podría dar lugar a malentendidos

**1.42.** La Comisión, con arreglo al Reglamento Financiero, proporciona en los informes anuales de gestión y rendimiento información sobre las medidas preventivas y correctoras para proteger el presupuesto de gasto ilegal o irregular. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020, constatamos que la manera en que el informe anual de gestión y rendimiento de 2020 presentaba las correcciones financieras y recuperaciones reales era compleja y no siempre clara. Esto se debía a que presentaba varios importes diferentes en función de la fase en que se encontraran las correcciones

\_

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Informe Especial 26/2021: «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE: La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo»

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Apartados 8.21 a 8.28 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

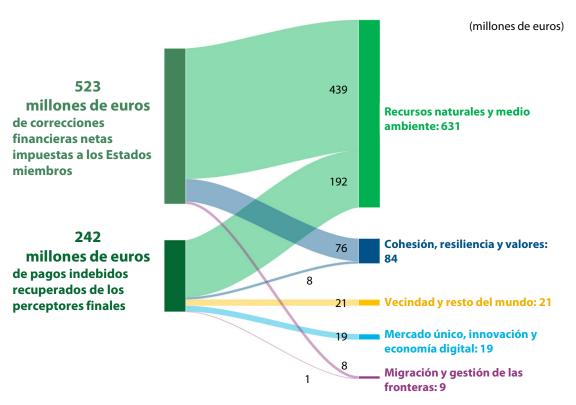
o recuperaciones («confirmadas» o «aplicadas»), de la fase en la que se hubieran aplicado (tras controles «*ex ante*» o «*ex post*») y de su impacto («sustituciones» o importes devueltos al presupuesto de la UE)<sup>29</sup>.

**1.43.** En el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, la Comisión hace menos distinciones en su presentación de las correcciones y recuperaciones reales. En primer lugar, se centra en los importes «aplicados» (es decir, la cantidad establecida aplicada y registrada realmente en las cuentas de la Comisión). En segundo lugar, señala como «correcciones» los importes definitivamente reembolsados al presupuesto de la UE por los Estados miembros o los perceptores finales. Esta simplificación presenta con más claridad el importe de los gastos irregulares corregidos y devueltos al presupuesto de la UE.

**1.44.** La *ilustración* **1.11** muestra la composición de las correcciones reales aplicadas por la Comisión y notificadas en el informe anual de gestión y rendimiento de 2021 (765 millones de euros [en 2020, 440 millones de euros]). Las correcciones netas impuestas a los Estados miembros en 2021 ascendieron a un total de 523 millones de euros (en 2020, 90 millones de euros), y los pagos indebidos recuperados de los perceptores finales ascendieron a 242 millones de euros (en 2020, 350 millones de euros). Estos importes corresponden principalmente al período 2014-2020, pero también a períodos de programación anteriores (con correcciones netas menores que se remontan a 1989-1993) y a ejercicios pasados (las recuperaciones más antiguas se remontan a 2005). Con respecto a cohesión, al final de 2020 no se habían impuesto todavía correcciones netas a los Estados miembros para el período de programación 2014-2020.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Apartado 1.41 y recuadro 1.12 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

Ilustración 1.11 – Correcciones financieras y recuperaciones (765 millones de euros) aplicadas por la Comisión según el informe anual de gestión y rendimiento de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del informe anual de gestión y rendimiento de 2021.

**1.45.** Junto con los importes resultantes de las correcciones aplicadas por la Comisión, el informe anual de gestión y rendimiento de 2021 presenta los importes resultantes de sus medidas preventivas «*ex ante*» (298 millones de euros (en 2020, 301 millones de euros)). También presenta medidas aplicadas por los Estados miembros (4 557 millones de euros), que comprenden asimismo una cantidad aún indeterminada de medidas preventivas «*ex ante*». El informe anual de gestión y rendimiento de 2021 suma todos los importes resultantes de las medidas preventivas y correctoras adoptadas tanto por la Comisión como por los Estados miembros y presenta este total (5 620 millones de euros) como correcciones de pagos anteriores<sup>30</sup> y como porcentaje de los gastos correspondientes en 2021 (3,3 %)<sup>31</sup>. Consideramos que esta presentación de los importes es inadecuada y puede propiciar malentendidos, ya que las medidas preventivas no están relacionadas con los gastos

<sup>30</sup> Informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen II, anexo 2, sección 2.1, p. 49.

.

Informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen III, anexo 5, sección 5.4, pp. 31 y 32.

aceptados. Además, las medidas preventivas de los Estados miembros no pueden atribuirse directamente a la Comisión.

47

El impacto del procedimiento en materia de Estado de Derecho en la regularidad del gasto de 2021 no está claro

**1.46.** Observamos que la Comisión, en su informe anual de gestión y rendimiento, señala que envió una primera notificación a Hungría en abril de 2022 en el marco del «régimen general de condicionalidad» <sup>32</sup>. Esto dio inicio al procedimiento que puede llevar a la imposición de medidas contra un Estado miembro por violación de los principios del Estado de Derecho. Conforme al artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2020/2092, para enviar tal notificación, la Comisión debe contar con motivos razonables para considerar que los problemas de que se trata afectan o amenazan con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión. Sin embargo, el informe anual de gestión y rendimiento no revela detalles de la notificación ni señala cómo puede quedar afectada la regularidad del gasto en cuestión.

\_

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

# Notificamos los casos de presunto fraude a la OLAF y a la Fiscalía Europea

**1.47.** Fraude es cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, a la no divulgación de la información exigida y al uso indebido de los fondos de la UE<sup>33</sup>. El fraude tiene un efecto perjudicial o potencialmente perjudicial en los intereses financieros de la UE.

**1.48.** La dirección y los encargados del gobierno de una entidad son los principales responsables de la prevención y detección del fraude. El artículo 325 del TFUE exige a la Unión Europea y a los Estados miembros que combatan el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE.

**1.49.** Como auditor externo de la UE, no tenemos el mandato de investigar casos de presunto fraude contra los intereses financieros de la UE. Tenemos en cuenta el riesgo de fraude antes de iniciar procedimientos de auditoría (véanse los apartados (28) a (30) del anexo 1.1) y revisamos nuestros procedimientos con regularidad. Remitimos a la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude) 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 administrativa y, según proceda, coopera con las autoridades de los Estados miembros y con la Fiscalía Europea.

**1.50.** La Fiscalía Europea, creada en 2017, es un organismo de la UE independiente con competencias para investigar, procesar y llevar a juicio delitos contra el presupuesto de la Unión; entre otros, el fraude, la corrupción o los casos graves de fraude transfronterizo del IVA, según se definen en la Directiva PIF y en el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo<sup>34</sup>. Hemos cooperado con la Fiscalía Europea desde que esta inició sus actividades en junio de 2021, y nuestras dos organizaciones firmaron un

Artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF).

Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

acuerdo de colaboración el 3 de septiembre de 2021<sup>35</sup>. Remitimos a la Fiscalía Europea cualquier sospecha, derivada de nuestro trabajo de auditoría o de la información que se nos haya comunicado, de delitos que sean de su competencia. A continuación, la Fiscalía Europea realiza un seguimiento de estos casos y decide si inicia una investigación penal. En marzo de 2022, decidimos comenzar a remitir casos de presunto fraude simultáneamente tanto a la OLAF como a la Fiscalía Europea cuando procediera.

- **1.51.** Notificamos a la OLAF quince casos (en 2020, seis casos) de presunto fraude que detectamos en el transcurso de nuestro trabajo de auditoría en 2021, en relación con los cuales la OLAF ya ha iniciado cinco investigaciones. Notificamos uno de estos casos paralelamente a la Fiscalía Europea, junto con otro caso que detectamos en el transcurso de nuestro trabajo de auditoría en 2021.
- **1.52.** Los casos de presunto fraude o acto delictivo más frecuentes consistieron en la creación artificial de las condiciones necesarias para la financiación de la UE, ocasionalmente con falsificación de documentos oficiales; en la utilización de subvenciones con fines no autorizados; en la declaración de costes que no cumplían los criterios de subvencionabilidad, y en irregularidades en la contratación pública. Sobre la base de la información obtenida en nuestro trabajo de auditoría entre 2011 y 2021, la OLAF ha recomendado la recuperación de un total de 537 millones de euros relacionados con 43 casos <sup>36</sup>.
- **1.53.** Además de la información que recogemos en este capítulo sobre los casos remitidos a la OLAF y a la Fiscalía Europea, también informamos en el *capítulo 5* sobre la manera en que las autoridades de auditoría se enfrentan al riesgo de fraude (véase el apartado *5.49*) y, en el *capítulo 6*, sobre nuestro seguimiento de la recomendación de abordar las insuficiencias en las políticas y procedimientos de lucha contra el fraude de la PAC (véase el apartado *6.49*). También examinamos el fraude en otras auditorías. Hemos finalizado nuestra auditoría sobre la acción de la Comisión para luchar contra el fraude en el gasto de la política agrícola común (PAC)<sup>37</sup> y sobre el uso de listas negras para proteger el presupuesto de la UE frente a contrapartes no fiables<sup>38</sup>. En la

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Artículos 99, 103 y 110 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> La información es facilitada por la OLAF y nosotros no la examinamos.

Informe Especial 14/2022: «Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común: Ha llegado el momento de profundizar».

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Informe Especial 11/2022: «Protección del presupuesto de la UE: Es necesario hacer un mejor uso de las listas negras».

actualidad llevamos a cabo auditorías en materia de conflictos de intereses en la gestión compartida (PAC y política de cohesión). Además, abordamos los riesgos específicos relacionados con el fraude en nuestras auditorías sobre los sistemas de control de la Comisión y de los Estados miembros para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

### **Conclusiones**

**1.54.** El principal objeto de este capítulo es respaldar las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad. Presentamos los correspondientes resultados de auditoría en los apartados **1.55** y **1.56**.

#### Resultados de auditoría

- **1.55.** Llegamos a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.
- **1.56.** 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, de un 2,7 % a un 3 %. El gasto de alto riesgo (principalmente basado en el reembolso) estaba afectado por un nivel material de error. Este año, la proporción de gastos de alto riesgo continuó aumentando hasta el 63,2 %, lo que sigue representando una parte sustancial de nuestra población de auditoría.
- **1.57.** La estimación del error por la Comisión (riesgo en el momento del pago), según indica el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, se sitúa en un 1,9 %, por debajo de nuestra horquilla de valoración.
- **1.58.** Las limitaciones de los controles *ex post* de la Comisión y de los Estados miembros en las rúbricas 1, 2 y 6 del MFP afectan al riesgo en el momento del pago señalado en el informe anual de gestión y rendimiento y, por tanto, en la evaluación de riesgos de la Comisión. Nuestro seguimiento de la información de la Comisión sobre las correcciones financieras y las recuperaciones muestra que esta ha mejorado, pero que la presentación podría dar lugar a malentendidos.

### **Anexos**

#### Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría

- 1) El presente anexo describe nuestro enfoque y nuestra metodología para auditar la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de los ingresos y las operaciones (gasto presupuestario) del MFP<sup>39</sup>. Nuestro enfoque de auditoría para los gastos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>40</sup> (el componente principal del Instrumento Europeo de Recuperación<sup>41</sup>), que es diferente y temporal, se describe en el *capítulo 10*.
- 2) Nuestro trabajo se ajusta a las normas internacionales de auditoría y garantiza que nuestras opiniones de auditoría están sustentadas por evidencia suficiente y apropiada de auditoría. En este anexo hacemos asimismo 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 mismas<sup>42</sup> en el ejercicio de sus facultades de gestora del presupuesto de la UE. Para ello, aclaramos de qué manera:
  - extrapolamos los errores detectados (apartado (7));
  - estructuramos nuestros capítulos con arreglo a las rúbricas del MFP (apartado (9));
  - aplicamos las normas nacionales y de la UE (apartado (10));
  - cuantificamos los errores de licitación (apartado (19)).
- 3) Nuestro enfoque de auditoría puede consultarse en nuestro sitio web<sup>43</sup>. Seguimos un modelo de garantía para planificar nuestros trabajos. En la planificación se

Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo, por el que se establece el MFP para el período 2021-2027.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Reglamento (UE) 2021/241.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2094 del Consejo.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen II, anexo 2, nota a pie de página 49, p. 53.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Plataforma de metodología de auditoría del Tribunal AWARE.

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 de auditoría para la fiabilidad de las cuentas

- 4) Examinamos las cuentas consolidadas de la UE y determinamos su fiabilidad. Estas consisten en:
  - a) los estados financieros consolidados;
  - b) los estados relativos a la ejecución del presupuesto.
- 5) 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.
- 6) En nuestra fiscalización:
  - a) evaluamos el entorno de control contable;
  - comprobamos el 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.
  - g) aplicamos 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.

#### PARTE 2 – Enfoque de auditoría para la regularidad de las operaciones

- 7) 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.
- 8) No obstante, consideramos si podemos hacer un uso eficiente de las comprobaciones de la regularidad ya efectuadas por otros auditores. Cuando decidimos utilizar los resultados de dichas comprobaciones en nuestro trabajo de auditoría, evaluamos la independencia y la competencia de los otros auditores y el alcance y la idoneidad de su trabajo.

#### Método empleado para comprobar las operaciones

- 9) 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 a 6* y *9*), comprobamos una muestra representativa de operaciones para ofrecer una estimación del nivel de error en el conjunto de la población.
- 10) 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 y si respetaban las normas y los reglamentos aplicables. 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 del pago (en las solicitudes más importantes, sobre la base de una selección representativa de las partidas de la operación). Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el perceptor 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.
- 11) 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 RNB toma como

punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios. En cuanto los recursos propios basados en los residuos de envases de plástico no reciclados, revisamos el proceso de recopilación de datos de previsiones, ya que los Estados miembros no facilitarán sus estimaciones estadísticas para el año en curso hasta 2023. 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.

- 12) En cuanto a los gastos, los examinamos en el momento en que los perceptores finales de los fondos de la UE han emprendido actividades o incurrido en gastos, y cuando la Comisión ha aceptado los gastos («gastos aceptados»). Esto se aplica a todas las categorías de pagos (incluidos los efectuados para adquirir activos). En la práctica, esto significa que nuestra población de operaciones abarca pagos intermedios y finales. No examinamos los pagos de prefinanciación en el momento en que se efectuaron, sino una vez que:
  - a) el perceptor 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) haya justificado su utilización;
  - 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.
- 13) Las modificaciones de la legislación de «Cohesión» para el anterior MFP 2014-2020 tuvieron 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, para el período 2014-2020, en el gasto incluido en las cuentas aceptadas anualmente por la Comisión, y, para el período 2007-2013, en los pagos finales (incluida la prefinanciación ya liquidada). Esto significa que hemos comprobado operaciones en las que los Estados miembros deberían haber aplicado todas las medidas pertinentes para corregir los errores que ellos mismos habían identificado. Además de contribuir a la declaración de fiabilidad de 2021, 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 porcentaje de error residual.
- 14) 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). Los porcentajes de error comunicados para estas partidas no deben considerarse como una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al nivel global de error para el conjunto del gasto de la UE.

- 15) 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.
- 16) 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.

### 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 individual. 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 nuestras comprobaciones 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 «Non-compliance with the rules on public procurement types of irregularities and basis for quantification»<sup>44</sup>.
- 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

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Quantification of public procurement errors.

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 inadmisible. No utilizamos tipos fijos para las distintas clases de infracción de las normas de contratación pública como hace la Comisión<sup>45</sup>. Basamos nuestra cuantificación de los errores de contratación pública en los importes de los gastos no subvencionables de las operaciones examinadas.

57

#### 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.
- 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 no significativo en los gastos aceptados, y 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 evaluación de los sistemas de gestión y control conjuntamente con los resultados de auditorías anteriores. Por ejemplo, tratamos algunos gastos de desarrollo rural basados en derechos de la rúbrica 3 del MFP y otros gastos administrativos (es decir, gastos no salariales) de la rúbrica 7 del MFP 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 son «generalizados» (véase el apartado (27)).

Directrices de la Comisión de 2019 sobre correcciones financieras en caso de irregularidades en la contratación pública que figuran en el <u>anexo de la decisión de la Comisión de 14 de mayo de 2019</u> 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.

#### Método empleado para examinar los sistemas y notificar 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 de control que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios y supervisar o garantizar la regularidad de las operaciones. Resulta útil examinar estos sistemas para determinar en qué ámbitos se pueden introducir mejoras. Además, los resultados de este trabajo contribuyen a nuestra evaluación de riesgos.
- 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) Basamos nuestra opinión en evidencia de auditoría suficiente, pertinente y fiable sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la UE. Para obtener esta evidencia, verificamos las operaciones y examinamos los sistemas de gestión y control, tal como se expone en los *capítulos 3 a 9*. 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 significativo 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 Norma Internacional de Auditoria (NIA) 705 (revisada)<sup>46</sup> (haciéndola extensiva a cuestiones de legalidad y regularidad, en virtud de nuestro mandato). Cuando los errores son materiales y generalizados, emitimos una opinión desfavorable.
- 27) Los errores o la ausencia de evidencia 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.

Norma Internacional de Auditoria (NIA) 705 (revisada), Opinión modificada en el informe de auditoría emitido por un auditor independiente.

#### 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.

59

- 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 administrativas oportunas. Además, desde 2021, remitimos a la Fiscalía Europea cualquier sospecha, derivada de nuestro trabajo de auditoría o de la información que se nos haya comunicado, de delitos que sean de su competencia. A continuación, la Fiscalía Europea realiza un seguimiento de estos casos y decide si inicia una investigación penal. Cada ejercicio notificamos varios casos a la OLAF y a la Fiscalía Europea.

### 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;
- opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los gastos subyacentes a estas cuentas.
- 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 y financiera en 2021	2.22.39.
El nivel de ejecución presupuestaria era bajo en el caso de los compromisos, pero elevado en el de los pagos	2.22.16.
La adopción tardía de reglamentos dio lugar a una escasa ejecución de los créditos de compromiso	2.42.8.
Se utilizaron casi todos los créditos de pago	2.92.11.
Aumento de la absorción de Fondos EIE 2014-2020	2.122.16.
Aumento del importe de las transferencias presupuestarias	2.172.19.
La ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación comenzó en 2021	2.202.25.
Se observaron diferencias significativas en el grado de ejecución de los compromisos entre programas con financiación del Instrumento Europeo de Recuperación.	2.202.23.
Muchos Estados miembros recibieron prefinanciación de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y España recibió un pago por alcanzar determinados hitos.	2.242.25.
Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE y el Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron un importe sin precedentes de 341 600 millones de euros	2.262.32.
Los pagos a <i>perceptores finales</i> de <i>instrumentos financieros</i> sujetos a gestión compartida se recuperaron finalmente en 2020	2.332.36.
Los instrumentos de <i>acción exterior</i> extrapresupuestarios se incorporan ahora al presupuesto de la Unión	2.37.
Todavía no se dispone de información exhaustiva sobre el COVID-19	2.382.39.

Riesgos y desafíos	2.402.54.
La ejecución paralela de diversos instrumentos presupuestarios en un plazo relativamente corto entraña riesgos y dificultades	2.402.41.
La exposición total del presupuesto de la UE aumentó en 2021, debido principalmente a la introducción del Instrumento Europeo de Recuperación	2.422.44.
Existen varios mecanismos para proteger el presupuesto de la Unión de los riesgos asociados a los pasivos contingentes	2.452.51.
Se elevó el margen de maniobra del límite máximo de los recursos propios	2.452.47.
Las contragarantías para los préstamos del SURE reducen los riesgos asumidos por el presupuesto de la Unión.	2.48.
El <i>Fondo de Provisión Común</i> comenzó a reunir fondos de garantía en 2021	2.492.51.
La guerra de agresión rusa a Ucrania aumenta los riesgos para el presupuesto de la Unión	2.522.54.
Conclusiones y recomendaciones	2.552.66.
Conclusiones	2.552.66.
Recomendaciones	

#### Anexos

Anexo 2.1 — Ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación por programa (millones de euros)

### Introducción

**2.1.** Este capítulo presenta los principales problemas de gestión presupuestaria y financiera que identificamos en nuestro trabajo sobre 2021, el primer año del nuevo *marco financiero plurianual (MFP)* 2021-2027<sup>1</sup>. Nuestro análisis también abarca la financiación adicional derivada del *Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU)*<sup>2</sup>, cuyo objetivo es apoyar la recuperación tras la pandemia de COVID-19. También informamos sobre los riesgos y desafíos en los ámbitos presupuestario y financiero que puede afrontar la UE en los próximos años. El capítulo se basa en nuestra revisión de la ejecución del presupuesto de la Unión y de los documentos publicados por la Comisión y otras partes interesadas. También tiene en cuenta el trabajo realizado para nuestro informe anual, informes especiales, revisiones y dictámenes.

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

# Gestión presupuestaria y financiera en 2021

## El nivel de ejecución presupuestaria era bajo en el caso de los compromisos, pero elevado en el de los pagos

- **2.2.** En este apartado analizamos cómo se ejecutó el presupuesto de la Unión en 2021. Se excluyen de este análisis las *prórrogas* y los *ingresos afectados* porque no forman parte del presupuesto aprobado y están sujetos a normas diferentes. Nuestro análisis también abarca los importes adicionales derivados del Instrumento Europeo de Recuperación. La cobertura del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* se limita al componente basado en *subvenciones* y excluye el componente basado en préstamos, que se mantiene separado del presupuesto de la Unión.
- **2.3.** El presupuesto adoptado por la UE para 2021 contiene más *créditos de pago* que *créditos de compromiso*, por primera vez en los últimos 40 años. En el pasado<sup>3</sup>, hemos abogado por que se mantenga un equilibrio ordenado entre los créditos de pago y los de compromiso, y por que se doten créditos de pago suficientes.

La adopción tardía de reglamentos dio lugar a una escasa ejecución de los créditos de compromiso

**2.4.** La *autoridad presupuestaria* aprobó un presupuesto inicial de 164 300 millones de euros para créditos de compromiso, así como seis presupuestos rectificativos, cuatro de los cuales modificaron el importe de tales créditos. El presupuesto final para créditos de compromiso ascendió a 166 800 millones de euros, cifra superior al límite máximo del MFP de 163 500 millones de euros (véase la *ilustración 2.1*). Esto fue posible gracias al despliegue de *instrumentos especiales*, como el Instrumento de Flexibilidad y la Reserva de Solidaridad y Ayudas de Emergencia, que la Unión puede utilizar para reaccionar con flexibilidad ante circunstancias imprevistas.

.

Véase el apartado 2.48 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016, el apartado 2.48 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018, y el apartado 2.52 del Informe Anual relativo al ejercicio 2019.

- **2.5.** En 2021 se comprometieron en total 113 400 millones de euros: solo el 68 % del importe total disponible. Esta tasa es excepcionalmente baja, incluso inferior a la de 2014, primer año del MFP anterior (77 %).
- **2.6.** El paquete legislativo que sustenta el MFP 2021-2027 consiste en el Reglamento del MFP<sup>4</sup>, propuesto inicialmente por la Comisión en mayo de 2018 y aprobado en diciembre de 2020, y una serie de reglamentos sectoriales, que se aprobaron en su totalidad tras la puesta en marcha del MFP. En el caso de los fondos agrícolas<sup>5</sup>, se adoptó un período de transición para 2021-2022. El retraso en la adopción de legislación sectorial fue significativamente mayor que al inicio del MFP 2014-2020. Los retrasos obedecían en buena parte a los efectos de la pandemia de COVID-19, y a la segunda propuesta de la Comisión para el MFP, emitida en mayo de 2020.
- **2.7.** En nuestro informe anual de 2020<sup>6</sup> destacamos el riesgo de que la ejecución de los fondos de *gestión compartida* en el marco del MFP 2021-2027 se retrasara debido a la adopción tardía del *Reglamento sobre disposiciones comunes*<sup>7</sup>. También destacamos el riesgo de presión sobre los recursos administrativos de la Comisión y los Estados miembros debido a la necesidad de acelerar la absorción de fondos procedentes de los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)* en el marco del MFP 2014-2020 y la disponibilidad adicional de financiación (Instrumento Europeo de Recuperación).
- **2.8.** En 2021, los retrasos en la adopción de los reglamentos sectoriales ralentizaron la puesta en marcha de nuevos *programas*, en particular en el caso de los ocho fondos

Reglamento (UE) 2020/2220 por el que se establecen determinadas disposiciones transitorias para la ayuda del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) en los años 2021 y 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consejo.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Véase nuestro Informe Anual relativo al ejercicio de 2020, apartados 2.23 a 2.31.

Reglamento (UE, Euratom) 2021/1060 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

de gestión compartida en el marco del Reglamento sobre disposiciones comunes<sup>8</sup>. Solo se utilizó el 2 % del importe disponible de créditos de compromiso para estos ocho fondos en régimen de gestión compartida. La utilización de créditos de compromiso para los tres mayores fondos (el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, el *Fondo de Cohesión* y el *Fondo Social Europeo*) fue inferior al 1 %. Este gasto se vinculaba a partidas como la *asistencia técnica*. Como resultado, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento del MFP<sup>9</sup>, casi 49 000 millones de euros de un total disponible de 50 100 millones de euros de los créditos de compromiso de los fondos de gestión compartida deben transferirse de 2021 a los ejercicios financieros de 2022 a 2025 en proporciones iguales (25 %). Por tanto, los pagos correspondientes a los Estados miembros se efectuarán más tarde de lo previsto inicialmente.

#### Se utilizaron casi todos los créditos de pago

**2.9.** En cuanto a los créditos de pago, la autoridad presupuestaria aprobó un presupuesto inicial de 166 100 millones de euros, casi idéntico al límite máximo fijado por el Reglamento del MFP para 2021. Dos presupuestos rectificativos ampliaron el importe disponible de los créditos de pago en 2 000 millones de euros, con lo que el presupuesto final ascendió a 168 000 millones de euros<sup>10</sup>. Como en el caso de los créditos de compromiso, esta superación del límite máximo del MFP fue posible gracias al uso de instrumentos especiales. Se utilizaron casi todos los créditos de pago disponibles en el presupuesto de la Unión. Los pagos ascendieron a 163 600 millones de euros, lo que equivale al 97 % del total de créditos disponibles. Véase la *ilustración 2.1*. Del valor total de los pagos realizados en 2021, el 46 % se utilizó para cubrir las necesidades de los Fondos EIE 2014-2020.

.

Los ocho fondos de gestión compartida en el marco del Reglamento sobre disposiciones comunes son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión, el Fondo de Transición Justa, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Artículo 7, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 2020/2093 del Consejo.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> La diferencia se debe al redondeo.

(miles de millones de euros) **Compromisos** presupuesto inicial presupuestos rectificativos utilizados Límite máximo presupuesto inicial presupuestos rectificativos del MFP **Pagos** utilizados Compromisos 2,6 164,3 113,4 163,5 **Pagos** 2,0 166,1

Ilustración 2.1 – Ejecución presupuestaria en 2021

Nota: Las cantidades se han redondeado.

50

0

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2021, informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión y notas explicativas.

163,6

100

166,1

150

**2.10.** Teniendo en cuenta los pagos adicionales de 62 600 millones de euros procedentes de los ingresos afectados (principalmente subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y los 1 800 millones de euros de créditos prorrogados de 2020, los pagos totales en 2021 ascendieron a 228 000 millones de euros.

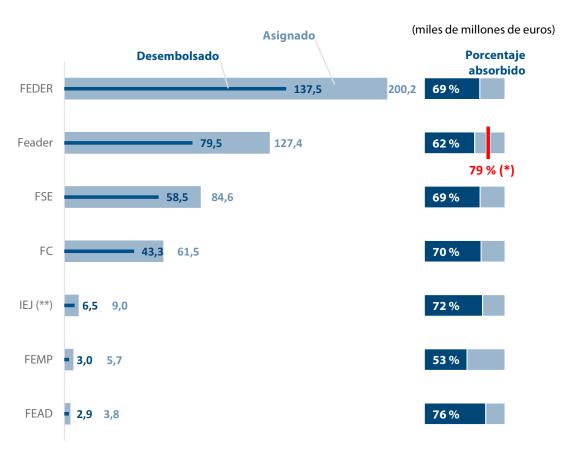
**2.11.** En 2021 los pagos se situaban bastante por debajo de sus límites máximos. No se requirieron pagos con cargo a los nuevos fondos en régimen de gestión compartida, y se dispuso de suficientes créditos de pago para atender los elevados niveles restantes de requerimientos de pago de los Fondos EIE 2014-2020. De acuerdo con la previsión a largo plazo de la Comisión<sup>11</sup>, el MFP debe disponer de créditos de pago suficientes para cubrir las necesidades de pago en ejercicios futuros.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Informe de la Comisión sobre previsiones a largo plazo de las salidas y entradas futuras del presupuesto de la UE para 2021-2027,COM(2021) 343 final.

#### Aumento de la absorción de Fondos EIE 2014-2020

- **2.12.** Como se describe en los apartados **2.6** a **2.8**, la ejecución de los fondos de gestión compartida con arreglo al Reglamento sobre disposiciones comunes en el MFP 2021-2027 no comenzó según lo previsto. Prácticamente no se efectuaron pagos con cargo a dichos fondos en 2021.
- **2.13.** En ese año, los Estados miembros siguieron absorbiendo la financiación de los Fondos EIE correspondiente al período del MFP 2014-2020. Además, para 2021 y 2022, el *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)* recibió asignaciones adicionales del MFP 2021-2027 (28 100 millones de euros).
- **2.14.** A finales de 2021, los pagos totales acumulados correspondientes a los programas operativos de los Fondos EIE 2014-2020 ascendían a 331 100 millones de euros, de un total de 492 000 millones de euros (67 %). Deberían desembolsarse los 160 900 millones de euros restantes, y el remanente liberado por el *cierre* de los programas antes de 2025, salvo para el Feader, cuyo cierre se realizará en 2027. Este importe constituía la mayor parte de los 251 700 millones de euros de *compromisos pendientes* del presupuesto de la Unión al final de 2021 (véase el apartado 2.26). En 2021, la absorción anual fue superior a la de ejercicios anteriores. Los pagos se elevaron de 72 000 millones de euros en 2020 a 75 100 millones en 2021 (excluido el Instrumento Europeo de Recuperación). En la *ilustración 2.2*, presentamos las tasas de absorción acumuladas para cada Fondo EIE, excluyendo los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación.

Ilustración 2.2 – Absorción de la financiación de los Fondos EIE 2014-2020 (excluidos los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación)



Acrónimos: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo de Cohesión (FC), Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD).

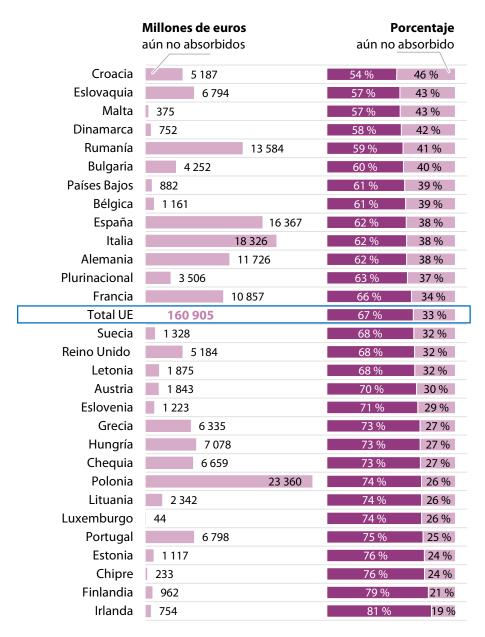
- (\*) La línea roja denota la tasa de absorción sin las asignaciones adicionales para 2021 y 2022 de 28 100 millones de euros del MFP 2021-2027.
- (\*\*) En la IEJ se integra el componente correspondiente del FSE.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos sobre los pagos de la Unión a los Fondos EIE 2014-2020 de la Comisión (actualización diaria).

- **2.15.** Aparte del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)*, los porcentajes de absorción no se diferencian en ningún caso en más de 10 puntos porcentuales entre sí en todos los Fondos EIE. Se incluye aquí al Feader, que habría registrado una tasa de absorción del 79 % en lugar del 62 % si se hubiera excluido la asignación adicional de recursos descrita en el apartado **2.13**.
- **2.16.** Como muestra la *ilustración 2.3*, la absorción acumulada de los Fondos EIE por parte de los Estados miembros varía significativamente. Irlanda, Finlandia, Chipre y Estonia (en orden descendente de absorción) han recibido más del 75 % de las

cantidades que se les asignaron (excluyendo el Instrumento Europeo de Recuperación). Croacia, Eslovaquia, Malta, Dinamarca y Rumanía (en orden ascendente de absorción), por otra parte, han recibido menos del 60 % de sus importes comprometidos. Teniendo en cuenta el cierre cercano de los programas, la presión para absorber todos los fondos con el fin de evitar *liberaciones* es especialmente significativa para ciertos Estados miembros.

Ilustración 2.3 – Niveles de absorción de los Fondos EIE 2014-2020 (excluidos los recursos del Instrumento Europeo de Recuperación)



Nota: Las cifras incluyen la asignación adicional de recursos para el Feader.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos sobre los pagos de la Unión a los Fondos EIE 2014-2020 de la Comisión (actualización diaria).

#### Aumento del importe de las transferencias presupuestarias

**2.17.** El Reglamento financiero 12 define las normas para realizar transferencias presupuestarias, que dependen de la estructura presupuestaria de la Unión. Algunas transferencias de créditos entre líneas presupuestarias requieren una decisión de la autoridad presupuestaria. La institución de la Unión de que se trate puede realizar otras transferencias de manera autónoma.

2.18. Existe una nueva estructura presupuestaria para el MFP 2021-2027, lo que ha dado lugar a una mejor ordenación de los programas en el presupuesto. Las partidas del MFP constan ahora de grupos de políticas específicos y cada programa pertenece a un grupo de políticas. Esta nueva estructura presupuestaria permite a la Comisión transferir créditos dentro de un programa sin obtener antes una decisión de la autoridad presupuestaria, incluso si determinados aspectos del programa los gestionan diferentes DG. El Parlamento Europeo ha expresado su preocupación respecto a que se garantice que la autoridad presupuestaria pueda aplicar un control suficiente a las transferencias dentro de los programas en el marco de la nueva estructura<sup>13</sup>.

**2.19.** Comparamos el valor de las transferencias en 2020 y 2021 por parte de la Comisión y observamos que sus importes aumentaron, en particular los de los créditos de pago. Véase la *ilustración 2.4*. Observamos asimismo que, al mismo tiempo, las transferencias que requieren una decisión de la autoridad presupuestaria también se elevaron.

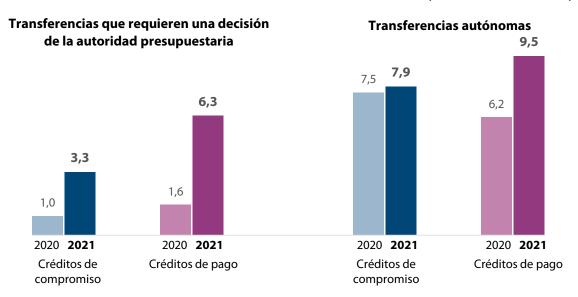
<sup>12</sup> Artículos 30 a 32 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 sobre las normas financieras

aplicables al presupuesto general de la Unión.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Punto 41 de 2021/2162(INI).

Ilustración 2.4 – Comparación del importe de las transferencias presupuestarias realizadas por la Comisión en 2020 y 2021

(miles de millones de euros)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las decisiones de la autoridad presupuestaria respecto a las transferencias y los datos recibidos de la Comisión.

## La ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación comenzó en 2021

Se observaron diferencias significativas en el grado de ejecución de los compromisos entre programas con financiación del Instrumento Europeo de Recuperación.

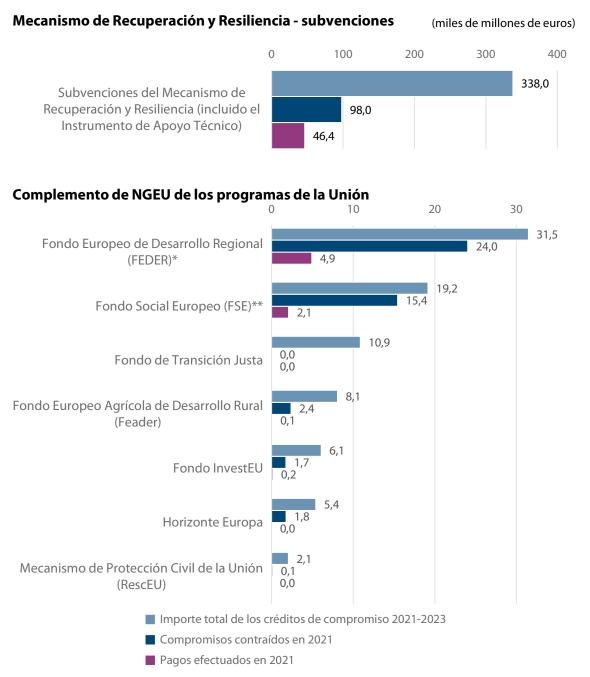
**2.20.** El Instrumento Europeo de Recuperación se puso en marcha temporalmente en junio de 2021 con la entrada en vigor de la nueva Decisión sobre *recursos propios* que autoriza el empréstito relacionado. La Comisión puede comprometer fondos en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación hasta el 31 de diciembre de 2023, y efectuar pagos hasta el 31 de diciembre de 2026.

Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

### **2.21.** El Instrumento Europeo de Recuperación comprende:

- el componente basado en subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que constituye una ayuda no reembolsable a los Estados miembros de hasta 338 000 millones de euros;
- financiación adicional para programas de la Unión, por un importe de 83 100 millones de euros; y
- el componente basado en préstamos del Mecanismo de Recuperación y
   Resiliencia, que consiste en una ayuda reembolsable a los Estados miembros y no forma parte de nuestro análisis.
- **2.22.** A finales de 2021, los compromisos de los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron los 143 500 millones de euros. La prefinanciación y los pagos superaron los 53 600 millones de euros. Para más información, véanse la *ilustración 2.5* y el *anexo 2.1*.

#### Ilustración 2.5 – Ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación



(\*) Fondos de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT EU).

(\*\*) Fondos de REACT-UE para el Fondo Social Europeo y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (véase el apartado 2.13).

Nota: Los importes se han redondeado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2021 e informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión.

**2.23.** La velocidad a la que los distintos programas comprometieron fondos del Instrumento Europeo de Recuperación varió significativamente. Por ejemplo, el FEDER y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y el FEAD comprometieron una elevada cantidad de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación para sus programas en curso en

el marco del MFP 2014-2020, en comparación con el escaso uso de los compromisos para el *Fondo de Transición Justa*<sup>15</sup> y el *Mecanismo de Protección Civil de la Unión (rescEU)*<sup>16</sup>. Según la Comisión, el lento comienzo del Fondo de Transición Justa se debió a los retrasos en la adopción del reglamento correspondiente. En el caso de rescEU, las demoras obedecieron fundamentalmente a la necesidad de aclarar el alcance del instrumento. El tiempo necesario para procurar la participación de la recién creada Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA)<sup>17</sup> también contribuyó a los retrasos.

Muchos Estados miembros recibieron prefinanciación de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y España recibió un pago por alcanzar determinados hitos.

**2.24.** Para recibir la ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros tuvieron que presentar a la Comisión sus *planes nacionales de recuperación y resiliencia* (PNRR). La Comisión evalúa los planes y el Consejo los aprueba. A finales de 2021, el Consejo había aprobado 22 PNRR y 20 Estados miembros habían recibido colectivamente 36 400 millones de euros en concepto de prefinanciación (hasta el 13 % del total de sus subvenciones asignadas).

**2.25.** Los importes restantes se abonarán en función del cumplimiento de los hitos y metas fijados en la decisión de ejecución del Consejo a que se refiere el artículo 20, apartado 1, del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia<sup>18</sup>. En 2021, un Estado miembro, España, recibió dicho pago (10 000 millones de euros). La *ilustración 2.6* muestra los desembolsos de 2021 y las asignaciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia restantes para los Estados miembros con PNRR aprobados.

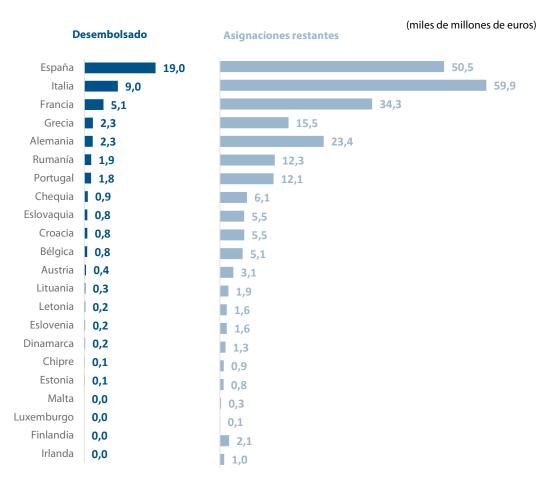
<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Reglamento (UE) 2021/1056 por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Decisión (UE) 2019/420 sobre un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.

Comunicación de la Comisión - Presentación de la HERA, la Autoridad Europea de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias, el siguiente paso hacia la realización de la Unión Europea de la Salud, COM(2021) 576 final.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Ilustración 2.6 – Subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia por Estado miembro: Desembolsos y asignaciones restantes de 2021\*



(\*) Solo los Estados miembros con PNRR aprobados a 31 de diciembre de 2021.

*Nota:* Los desembolsos a Luxemburgo y Malta no aparecen debido a la escasa cuantía de los importes. Irlanda no solicitó prefinanciación y Finlandia solo la recibió en enero de 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos del Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

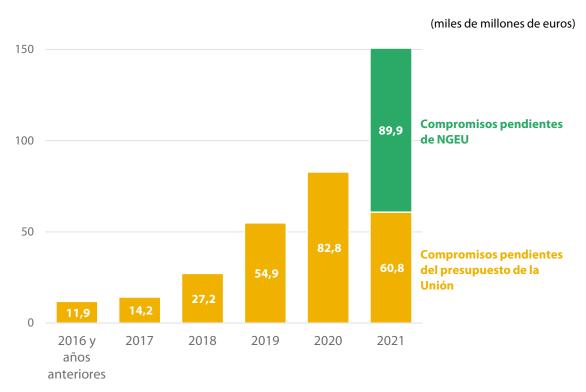
# Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE y el Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron un importe sin precedentes de 341 600 millones de euros

**2.26.** Los compromisos pendientes a finales de 2021 ascendían a 341 600 millones de euros; 251 700 millones de euros correspondientes al presupuesto de la UE y 89 900 millones de euros al Instrumento Europeo de Recuperación. Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE se redujeron significativamente, tras alcanzar un máximo histórico de 303 200 millones de euros a finales de 2020, debido

principalmente a demoras en el inicio de la ejecución de los fondos de gestión compartida en el marco del MFP 2021-2027 (véanse los apartados *2.6-2.8*).

**2.27.** La *ilustración* **2.7** muestra el total de compromisos pendientes tanto del presupuesto de la UE como del Instrumento Europeo de Recuperación a finales de 2021, desglosado por año de origen.

Ilustración 2.7 – Compromisos pendientes a finales de 2021 por año de origen



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2021 e informes de ejecución presupuestaria del sistema contable de la Comisión.

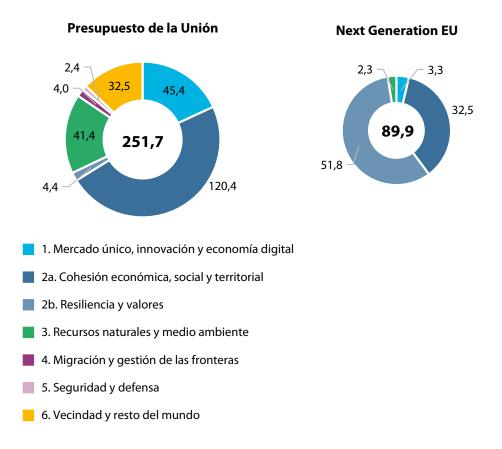
**2.28.** Como se muestra en la *ilustración 2.8*, la *política agrícola común (PAC)* (rúbrica 3) y la política de cohesión (rúbrica 2a) representan conjuntamente el 64 % de los compromisos pendientes del presupuesto de la UE a finales de 2021. Según la Comisión<sup>19</sup>, la ejecución tanto de la PAC como de la política de cohesión también puede verse afectada por la disponibilidad adicional de financiación del Instrumento Europeo de Recuperación, además de los retrasos derivados de la adopción tardía de la legislación pertinente, debido en gran medida a la pandemia de la COVID-19.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> COM(2021) 343 final, pp. 5, 6.

78

Ilustración 2.8 – Compromisos pendientes del presupuesto de la UE y del Instrumento Europeo de Recuperación por rúbricas del MFP a finales de 2021

(miles de millones de euros)



#### Notas:

La rúbrica 2b incluye los compromisos pendientes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La rúbrica 7 no aparece debido al escaso importe de los compromisos pendientes.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2021.

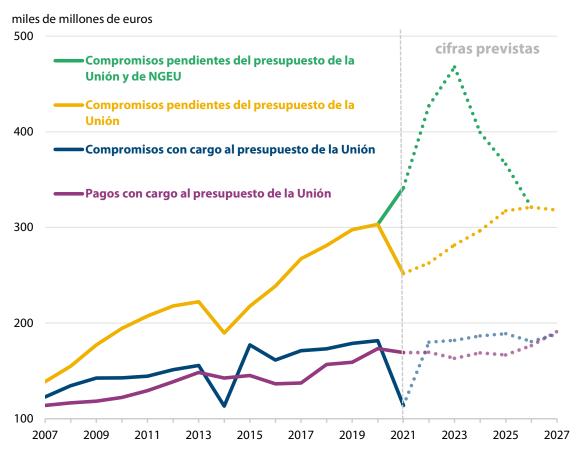
**2.29.** El año pasado observamos <sup>20</sup> que el aumento sustancial de los compromisos pendientes del presupuesto de la UE de 2014 a 2020 se debió a que cada año los compromisos fueron significativamente superiores a los pagos. Esto añadió 105 900 millones de euros a los compromisos pendientes durante el período, que se compensaron en parte con liberaciones por valor de 25 100 millones de euros, lo que resultó en un incremento neto de 80 800 millones de euros (de 222 400 a 303 200 millones de euros). Cabe señalar que, en 2014-2020, el importe total liberado

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Véase nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 2.10.

representó solo una pequeña proporción (2,3 %) del importe total comprometido (1 081 700 millones de euros) durante el mismo período.

**2.30.** Sobre la base de las últimas estimaciones disponibles de la Comisión (2021), cabría esperar que los compromisos pendientes combinados (del presupuesto de la Unión y el Instrumento Europeo de Recuperación) se eleven hasta los 460 000 millones de euros en 2023 (véase la *ilustración 2.9*), y que, después de esa fecha, vuelvan a reducirse. Los pagos con cargo al Instrumento Europeo de Recuperación deberán haberse completado a finales de 2026, fecha a partir de la cual no deben quedar otros compromisos pendientes del Instrumento Europeo de Recuperación. La guerra de agresión rusa a Ucrania, que comenzó el 24 de febrero de 2022, ha generado incertidumbres que no se tienen en cuenta en estas estimaciones (véase el apartado **2.52**).

Ilustración 2.9 – Evolución de los compromisos pendientes, compromisos y pagos de 2014 a 2021 y previsión para el período de 2022 a 2027



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2014-2021. En cuanto a las proyecciones hasta 2027: «Previsiones a largo plazo de las salidas y entradas futuras del presupuesto de la UE (2021-2027)», COM(2021) 343 final y proyecciones del Tribunal de Cuentas Europeo.

- **2.31.** La Comisión prevé que los compromisos pendientes del presupuesto de la Unión alcancen los 317 000 millones de euros en 2027, 14 000 millones de euros más que los 303 200 millones de euros registrados a finales de 2020. Este pequeño aumento se debe principalmente a la menor brecha entre los créditos de compromiso y de pago en el MFP 2021-2027. En varias ocasiones<sup>21</sup>, hemos señalado que los compromisos pendientes pueden reducirse si los créditos de pago presupuestados exceden a los créditos de compromiso y se utilizan. En nuestra opinión, esto estaría en consonancia con el requisito, establecido en la Decisión sobre recursos propios, de mantener una ratio ordenada entre los créditos de compromiso y de pago<sup>22</sup>.
- **2.32.** El Parlamento Europeo ha señalado que el importe de los compromisos pendientes equivale a dos años completos de créditos de pago. Según el Parlamento, esto supone un riesgo para el buen funcionamiento del presupuesto de la UE en el futuro, ya que lo somete a una notable presión y puede poner en riesgo su liquidez<sup>23</sup>. El Parlamento ha pedido a la Comisión, con carácter prioritario, que elabore un plan detallado de acciones para reducir los compromisos pendientes y lo presente a la autoridad responsable de *aprobar la gestión* presupuestaria.

# Los pagos a perceptores finales de instrumentos financieros sujetos a gestión compartida se recuperaron finalmente en 2020

**2.33.** Los instrumentos financieros sujetos a gestión compartida (IFGC) proporcionan apoyo financiero con cargo al presupuesto de la Unión a los perceptores finales en forma de préstamos, garantías e *inversiones en capital*. Durante el período 2007-2013, el importe comprometido de IFGC fue de 17 000 millones de euros<sup>24</sup>, y en el período de 2014-2020, de 21 600 millones de euros<sup>25</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Véanse nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartados 2.18 a 2.21, nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartados 2.46 a 2.49 y nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartados 2.32 a 2.39.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Artículo 3.3 de la Decisión del Consejo (UE, Euratom) 2020/2053.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Apartado 9.12 del Informe sobre la aprobación de la gestión del ejercicio financiero 2020 (2021/2106(DEC)), 11 de abril de 2022.

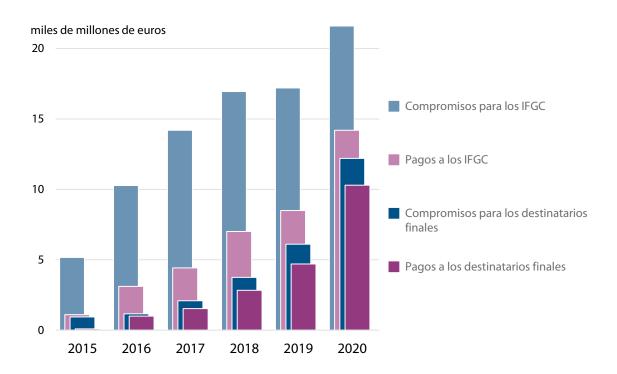
<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Informe de la Comisión Financial engineering instruments, situation as at 31 March 2017, cuadro 2, p. 26.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Informe de la Comisión Financial instruments under the European Structural and Investment Funds, situation as at 31 December 2020, página 8.

81

2.34. El informe de la Comisión sobre la ejecución de los IFGC muestra que, para el MFP 2014-2020, el importe realmente abonado con cargo al presupuesto de la Unión a los IFGC era de 14 200 millones de euros al final de 2020. Tras un bajo nivel de pagos a los perceptores finales entre 2014 y 2019, la cuantía de tales pagos aumentó rápidamente en 2020, situando el importe total de los pagos realizados a los perceptores finales en 10 300 millones de euros a finales de 2020. Sin embargo, esa cifra sigue representando únicamente el 47 % del importe total comprometido para los instrumentos (véase la ilustración 2.10).

Ilustración 2.10 – Compromisos y pagos para los IFGC de 2014 a 2020



Notα: La información de 2015 corresponde a 2014 y 2015 de manera acumulada.

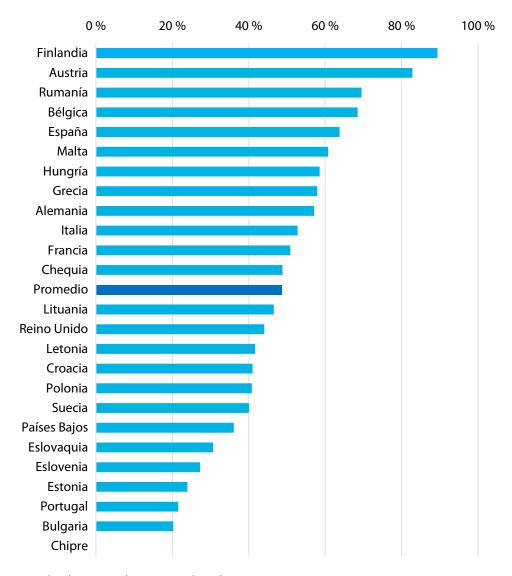
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos del informe de la Comisión «Financial instruments under the European Structural and Investment Funds. Summaries of the data on the progress made in financing and implementing the financial instruments for the programming period 2014-2020 in accordance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

**2.35.** Analizamos los datos de la Comisión sobre los IFGC y detectamos diferencias significativas en cuanto a su ejecución entre Estados miembros<sup>26</sup>. A finales de 2020, dos Estados miembros habían pagado más del 70 % de los importes comprometidos a

Nuestros análisis sobre la ejecución y los costes de gestión incluyen únicamente a los IFGC en el marco del FEDER y el FC, que concentran conjuntamente el 95 % de los importes comprometidos totales.

los perceptores finales (Finlandia y Austria), mientras que en otros cinco Estados miembros el nivel de pagos a los perceptores finales se mantenía por debajo del 30 % (Eslovenia, Estonia, Portugal, Bulgaria y Chipre) (véase la *ilustración 2.11*).

Ilustración 2.11 – Porcentajes de pagos a perceptores finales de los importes totales comprometidos con cargo al presupuesto de la UE para los IFGC a finales de 2020



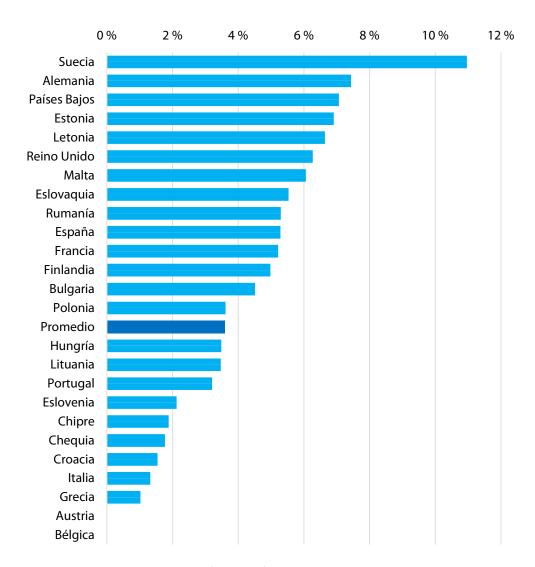
Nota: Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo no utilizan los IFGC.

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

**2.36.** También examinamos los costes de gestión abonados a escala de los Estados miembros en proporción a los pagos totales, con la cofinanciación nacional para los IFGC. Observamos que los costes de gestión representaron el 3,6 % de los pagos totales a los IFGC en el marco del MFP 2014-2020. No obstante, se trata de una media; la cifra real varía enormemente de unos Estados miembros a otros. En Suecia, por

ejemplo, los costes de gestión representaron más del 10 % de los pagos totales a los IFGC. En Austria y Bélgica, por otra parte, los IFGC no generaron ningún coste de gestión (véase la *ilustración 2.12*). La Comisión nos ha informado de que llevará a cabo una verificación final de la admisibilidad de los costes de gestión al cierre del programa.

Ilustración 2.12 – Costes de gestión en relación con los pagos totales a los IFGC en el marco del MFP 2014-2020 a finales de 2020



Nota: Los pagos totales a los IFGC incluyen cofinanciación nacional.

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

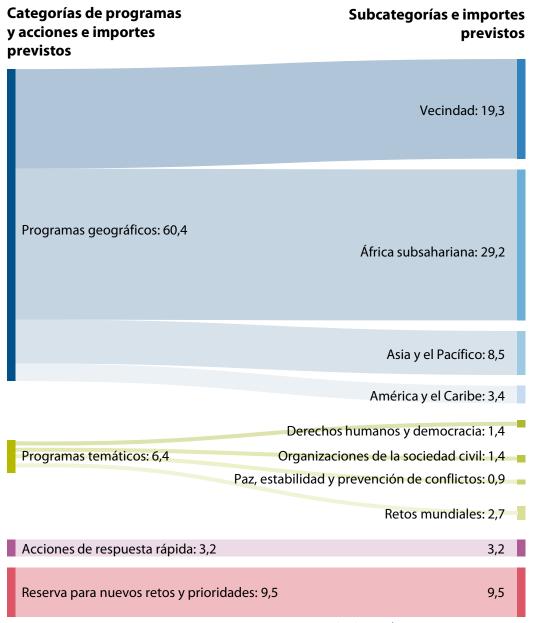
## Los instrumentos de *acción exterior* extrapresupuestarios se incorporan ahora al presupuesto de la Unión

**2.37.** Uno de los principales cambios introducidos en el MFP 2021-2027 fue la incorporación al presupuesto de la Unión, a través del *Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDCI)*, de la mayoría de las acciones financiadas previamente con cargo a los Fondos Europeos de Desarrollo (FED). El IVCDCI sustituyó a 11 antiguos instrumentos del MFP anterior y de los FED<sup>27</sup>. Sus créditos de compromiso representan el 72 % del total disponible para la rúbrica 6 («Vecindad y resto del mundo») en el marco del MFP 2021-2027. En la *ilustración 2.13* se ofrece una visión general de la estructura del IVCDCI y un desglose de los fondos que se le asignaron en el MFP 2021-2027, que ascienden a 79 500 millones de euros.

Los instrumentos anteriores que sustituyó el IVCDCI son: el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento de Asociación (IA), el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (IcSP), el Mandato de Préstamo Exterior (MPE), el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (GFEA), el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y su Fondo de Garantía y la Ayuda Macrofinanciera (AM). A efectos de esta relación, el Reglamento (UE) n.º 236/2014 por el que se establecen normas y procedimientos de ejecución comunes también se cuenta como instrumento sustituido por el IVCDCI.

## Ilustración 2.13 – Estructura del IVCDCI e importe de los créditos de compromiso durante el período del MFP 2021-2027

(miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional.

86

## Todavía no se dispone de información exhaustiva sobre el COVID-19

**2.38.** En nuestro informe anual de 2020, recomendamos que la Comisión normalizara el registro del gasto presupuestario de la Unión para fines relacionados con la COVID-19, y que informara de ello a la autoridad presupuestaria al menos una vez al año durante el tiempo que considere necesario<sup>28</sup>. La Comisión aceptó esta recomendación solo parcialmente, y declaró que no tenía intención de elaborar nuevos informes sobre los gastos relacionados con la COVID-19 con cargo al presupuesto de la Unión.

**2.39.** En 2021, la Unión siguió financiando determinadas acciones relacionadas con la COVID-19 en el marco de su presupuesto<sup>29</sup>. Por ejemplo, el presupuesto rectificativo n.º 1 asignó 216 millones de euros más en créditos de compromiso y 208 millones de euros en créditos de pago al *Instrumento de Asistencia Urgente* y al Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades con el fin de contribuir a su respuesta al COVID-19. El presupuesto rectificativo n.º 6 asignó 450 millones de euros adicionales, tanto en créditos de compromiso como de pago, al IVCDCI, con el fin de permitirle donar 200 millones de dosis de vacunas a países terceros. Al igual que en 2020, la Comisión no publicó un informe exhaustivo sobre los gastos relacionados con el COVID-19 financiados con cargo al presupuesto de la Unión en 2021. Creemos que la recomendación que formulamos el año pasado sigue siendo válida.

-

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Véase nuestro Informe anual 2020, recomendación 2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Por ejemplo, las actuaciones del Equipo Europa para la distribución gratuita de vacunas a otros países.

### Riesgos y desafíos

## La ejecución paralela de diversos instrumentos presupuestarios en un plazo relativamente corto entraña riesgos y dificultades

**2.40.** El nivel de ejecución de la mayoría de los fondos de gestión compartida en 2021, el primer año del MFP, fue muy bajo debido a diversos retrasos (véanse los apartados *2.6-2.8*). Además, el MFP 2021-2027 prevé un año menos para el cierre de los programas (n+2) que el MFP anterior (n+3). Aunque este plazo abreviado puede ayudar a reducir los compromisos pendientes de liquidación, puede plantear un reto sustancial para la ejecución de los fondos de gestión compartida durante el período de 2022 a 2029.

**2.41.** Además de la ejecución de los fondos de gestión compartida durante el período 2022-2029, los Fondos EIE en el marco del MFP 2014-2020 seguirán ejecutándose hasta su cierre en 2025 (salvo el Feader, cuyo cierre se producirá dos años después), junto con el Instrumento Europeo de Recuperación hasta 2026 y cualquier medida adicional introducida en relación con la guerra de agresión rusa a Ucrania. Los retos que estas actividades simultáneas plantean a todos los organismos responsables de gestionar y controlar dichos fondos para garantizar el cumplimiento y la *buena gestión financiera*, que destacamos el año pasado<sup>30</sup>, siguen existiendo y nuestra recomendación al respecto sigue siendo válida.

# La exposición total del presupuesto de la UE aumentó en 2021, debido principalmente a la introducción del Instrumento Europeo de Recuperación

**2.42.** Un *pasivo contingente* es aquél que puede darse en el futuro si se produce un evento específico. La exposición total del presupuesto de la UE a pasivos contingentes aumentó en 146 000 millones de euros (111 %) en 2021, al pasar de 131 900 millones de euros a 277 900 millones de euros. Tal incremento se debió principalmente a la emisión de 91 000 millones de euros en bonos emitidos para financiar el Instrumento Europeo de Recuperación en 2021<sup>31</sup>, y a un aumento de 50 200 millones de euros en el

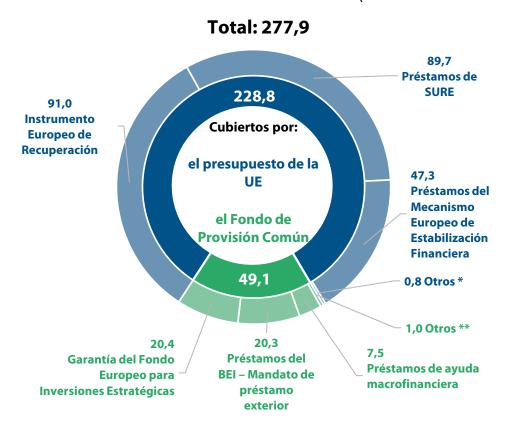
<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Véase nuestro Informe anual relativo al ejercicio de 2020, apartados 2.27, 2.32 y 2.33.

De los 91 000 millones de euros, en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se han desembolsado 18 000 millones como préstamos, 46 400 millones como

importe de los préstamos del Instrumento Europeo de *Apoyo Temporal para Atenuar los Riesgos de Desempleo* en una Emergencia (SURE) otorgados a los Estados miembros (véase la *ilustración 2.14*).

### Ilustración 2.14 – Exposición total del presupuesto de la UE al final de 2021, desglosado por categorías

(miles de millones de euros)



<sup>(\*)</sup> Préstamos del BEI – Estados miembros 600 millones de euros, préstamos de balanza de pagos 200 millones de euros, préstamos de Euratom – Estados miembros 100 millones de euros, la diferencia con respecto al total se debe al redondeo.

Nota: Las diferencias se deben al redondeo.

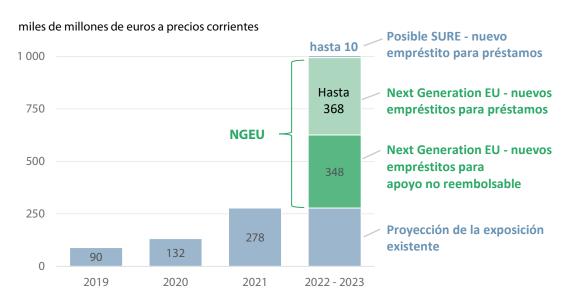
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en datos de las cuentas anuales consolidadas de la Unión para 2021, notas 4.1.1 y 4.1.2.

<sup>(\*\*)</sup> Garantía del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible (FEDS), 500 millones de euros; préstamos de Euratom - países no miembros, 300 millones de euros; y el IVCDCI-Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), 200 millones de euros.

subvenciones y 7 200 millones como contribuciones a programas. El importe restante de 19 400 millones de euros no se ha desembolsado todavía y se mantiene como tesorería y equivalentes de tesorería.

**2.43.** La «exposición total» equivale al importe total del que podría ser responsable el presupuesto de la Unión, a causa de todos los posibles sucesos que pueden darse en años venideros. Hemos revisado los informes de la Comisión sobre la exposición del presupuesto de la Unión a pasivos contingentes<sup>32</sup>. En nuestro informe anual de 2019<sup>33</sup> analizamos la naturaleza de esta exposición y los mecanismos de gestión del riesgo existentes, y concluimos que, a finales de 2019, la exposición total era sostenible. Como se menciona en el apartado **2.42**, se han producido dos cambios sustanciales fundamentales en el riesgo asumido por el presupuesto de la Unión: la incorporación del instrumento SURE en 2020, y del Instrumento Europeo de Recuperación en 2021. En su último informe (relativo a 2020), la Comisión consideró que el nivel de exposición del presupuesto de la Unión era sostenible a finales de 2020 con un nivel de confianza suficientemente conservador. Se prevé que esta exposición vuelva a aumentar en 2022 y 2023, debido fundamentalmente al Instrumento Europeo de Recuperación (véase la *ilustración 2.15*).

Ilustración 2.15 – Comparación de la exposición global pasada y posible del presupuesto de la UE en 2022-2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de COM(2021) 676 Final y las cuentas anuales consolidadas de la Unión para 2021.

\_

Informe de la Comisión sobre instrumentos financieros, garantías presupuestarias, asistencia financiera y pasivos contingentes, COM(2021) 676 final, Informe sobre transparencia presupuestaria 2020 y Proyecto de presupuesto general para 2022, Documento de trabajo, Parte XI.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Véase nuestro Informe Anual relativo al ejercicio de 2019, apartados 2.22 a 2.34.

90

**2.44.** La exposición total puede desglosarse en exposiciones anuales. La «exposición anual» es el importe máximo de los pagos anuales (capital e intereses) de los que el presupuesto de la Unión sería responsable en un ejercicio financiero determinado si todos los pagos de préstamos garantizados se encontraran en situación de impago. En 2021, la exposición anual fue de 4 400 millones de euros. La Comisión estima una exposición anual para 2022 de 7 000 millones de euros (en la que cabe mencionar la exposición en el Mandato de Préstamo Exterior, la *asistencia macrofinanciera*, los préstamos del Euratom a países no pertenecientes a la UE y la ayuda financiera a Estados miembros). En caso de que se activen las garantías, consideramos que el presupuesto de la Unión podría financiar este nivel de exposición anual debido a la suficiencia del margen de maniobra (véanse los apartados **2.45-2.46**).

# Existen varios mecanismos para proteger el presupuesto de la Unión de los riesgos asociados a los pasivos contingentes

Se elevó el margen de maniobra del límite máximo de los recursos propios

**2.45.** En 2021, entró en vigor una nueva Decisión sobre recursos propios<sup>34</sup> con el fin de crear más margen de maniobra. El margen de maniobra disponible es la diferencia entre el límite máximo de los recursos propios y los recursos propios efectivos recaudados para financiar los gastos previstos del presupuesto de la Unión. El límite máximo de los recursos propios es la cantidad máxima de recursos propios que la Unión puede solicitar a los Estados miembros. Este margen de maniobra está disponible para afrontar cualquier pasivo contingente que pueda tener que cubrir el presupuesto de la Unión.

**2.46.** El límite máximo de los recursos propios se elevó del 1,2 % al 1,4 % de la RNB de los Estados miembros. Este incremento del 0,2 % se destinó principalmente a hacer frente a la incorporación de los FED al presupuesto de la Unión (véase el apartado **2.37**) y la salida del Reino Unido de la Unión (reduciendo así la base de la RNB de la UE). También proporciona un colchón de seguridad adicional en caso de perturbaciones económicas intensas y repentinas como la que se produjo durante la pandemia.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo.

2.47. El límite máximo de los recursos propios se elevó del 0,6 % al 2,0 % para cubrir los pasivos del Instrumento Europeo de Recuperación hasta 2058. Esto significa que, si se activan pasivos contingentes en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación y no se dispone de fondos en el presupuesto de la Unión, los fondos necesarios para cubrirlos pueden solicitarse a los Estados miembros.

Las contragarantías para los préstamos del SURE reducen los riesgos asumidos por el presupuesto de la Unión.

2.48. Para el instrumento SURE, además de la garantía proporcionada por el presupuesto de la Unión, se estableció un sistema de contragarantías en virtud del cual todos los Estados miembros son responsables de cubrir el riesgo asumido por el presupuesto de la Unión hasta 25 000 millones de euros. Los Estados miembros contribuyen al importe global de la contragarantía con arreglo a su proporción relativa de la renta nacional bruta (RNB) total de la Unión.

#### El Fondo de Provisión Común comenzó a reunir fondos de garantía en 2021

**2.49.** El riesgo asumido por el presupuesto de la Unión puede reducirse a través de activos financieros debidamente provisionados. El Reglamento Financiero<sup>35</sup> exige el establecimiento de un Fondo de Provisión Común (FPC) y una tasa de provisión efectiva (TPE) desde el inicio del MFP 2021-2027. En caso de impago, el FPC cubrirá las solicitudes de ejecuciones de garantías derivadas de las *garantías presupuestarias*, y la asistencia financiera a países terceros antes de que se recurra al propio presupuesto de la Unión. El objetivo del FPC es reunir todos los fondos de garantía de la Unión, excepto los correspondientes a instrumentos financieros, manteniendo al mismo tiempo compartimentos para cada uno de ellos, de manera que los importes puedan vincularse a cada uno de los fondos. La Comisión espera mejorar la eficiencia mediante la gestión conjunta de todos los activos del FPC<sup>36</sup>.

**2.50.** Desde principios de 2021, la Comisión ha ido transfiriendo gradualmente los activos de los fondos de garantía existentes al FPC. A finales de 2021 se habían transferido 12 300 millones de euros en activos. Estos comprenden los fondos de

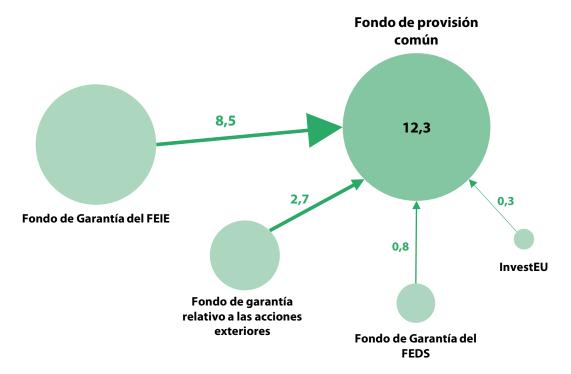
<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Artículos 211-214 y 258 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la entrada en funcionamiento del fondo de provisión común, [COM(2021) 88 final].

garantía del MFP anterior y el nuevo Fondo de Garantía InvestEU en el marco del MFP 2021-2027, que inició sus actividades en 2021 (véase la *ilustración 2.16*). El importe máximo previsto para el FPC es de 25 000 millones de euros a finales de 2027.

Ilustración 2.16 – Componentes del Fondo de Provisión Común a finales de 2021

(miles de millones de euros)



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2021.

**2.51.** La TPE tiene por objeto optimizar el nivel global de aprovisionamiento. Para 2021 y 2022, la TPE se fijó en el 100 % de los activos del FPC (12 300 millones de euros a finales de 2021). En los años posteriores, la Comisión tendrá en cuenta todos los parámetros de riesgo y comprobará si las circunstancias permiten fijar una tasa de provisión inferior al 100 %. La Comisión prevé<sup>37</sup> que la mancomunidad de fondos permitirá mantener un nivel ligeramente inferior de recursos para cubrir los riesgos inherentes a las operaciones garantizadas.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> COM(2021) 88 final, p. 3.

## La guerra de agresión rusa a Ucrania aumenta los riesgos para el presupuesto de la Unión

**2.52.** La Unión está movilizando su presupuesto y reforzando la flexibilidad para reaccionar ante la guerra de agresión rusa a Ucrania. Entre las medidas figuran la ayuda humanitaria y de emergencia a la población que huye de la guerra, como la «Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa» (CARE)<sup>38</sup>, y la liquidez adicional para que los Estados miembros cubran los costes asociados a la guerra, como la prefinanciación adicional procedente de REACT-EU<sup>39</sup>.

**2.53.** Además, se corre el riesgo de que la guerra reduzca el crecimiento económico de la Unión y eleve la inflación<sup>40</sup>. Estos factores pueden afectar al presupuesto de la Unión de diferentes maneras, como el aumento de los costes de endeudamiento para la ayuda no reembolsable en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación o la inflación de los costes para las inversiones, aumentando así la presión sobre el presupuesto de la Unión.

2.54. La guerra también conlleva un mayor riesgo de que se generen pasivos contingentes para el presupuesto de la Unión. Este riesgo se deriva de las garantías otorgadas para cubrir préstamos a países terceros. Amenaza con ejercer presión sobre las herramientas de atenuación del riesgo de la Unión (véanse los apartados 2.45-2.51). A finales de 2021, Ucrania contaba con préstamos pendientes por un valor nominal de 4 700 millones de euros en el marco de los programas de asistencia macrofinanciera y Euratom. Además, el BEI ha concedido préstamos por valor de 2 100 millones de euros a Ucrania, respaldados por garantías de la UE. La guerra puede poner en peligro el reembolso de estos préstamos.

<sup>40</sup> OCDE, Perspectivas económicas.

.

Reglamento (UE) 2022/562 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> COM(2022) 145 final.

### **Conclusiones y recomendaciones**

#### **Conclusiones**

- **2.55.** En 2021, el grado de ejecución de los compromisos fue muy bajo, en concreto, del 68 % del importe total disponible. La adopción tardía de reglamentos sectoriales en 2021 retrasó la puesta en marcha de nuevos programas. La ejecución de créditos de compromiso para fondos de gestión compartidos en el marco del Reglamento sobre disposiciones comunes alcanzó únicamente el 2 %. Por este motivo, 49 000 millones de euros en créditos de compromiso de fondos de gestión compartidos tienen que transferirse de 2021 a los ejercicios de 2022 a 2025. Por el contrario, los créditos de pago se utilizaron casi en su totalidad. Tanto los compromisos como los pagos realizados se efectuaron por debajo del límite máximo del MFP (véanse los apartados **2.2-2.11**).
- **2.56.** Aunque siguen existiendo diferencias considerables entre los Estados miembros, la tasa global de absorción de los Fondos EIE aumentó en 2021 debido a unos pagos más elevados que en 2020. A finales de 2021 quedaban por absorber unos 161 000 millones de euros antes del cierre de los programas de los Fondos EIE en 2025. Algunos Estados miembros tienen aún de más del 40 % de las cantidades comprometidas por absorber (véanse los apartados **2.12-2.16**).
- **2.57.** La nueva estructura presupuestaria proporciona a la Comisión una mayor flexibilidad para las transferencias dentro de los programas. El valor tanto de las transferencias autónomas por parte de la Comisión como de las transferencias que requieren una decisión de la autoridad presupuestaria aumentó (véanse los apartados *2.17-2.19*).
- **2.58.** Los compromisos del Instrumento Europeo de Recuperación alcanzaron casi los 144 000 millones de euros, de los que unos 54 000 millones se abonaron a los Estados miembros. Se observaron diferencias significativas en cuanto a la rapidez con la que se ejecutaron los programas financiados por el Instrumento Europeo de Recuperación. En el marco del componente principal del Instrumento Europeo de Recuperación, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, 20 Estados miembros recibieron prefinanciación para subvenciones, y España recibió un pago por el cumplimiento de determinados hitos (véanse los párrafos **2.20-2.25**).

- **2.59.** A finales de 2021, el total de compromisos pendientes alcanzó un máximo histórico de 341 600 millones de euros. La parte derivada del presupuesto de la Unión se redujo de 303 200 millones de euros a finales de 2020 a 251 700 millones de euros a la conclusión de 2021. Sin embargo, teniendo en cuenta los nuevos compromisos pendientes relacionados con el Instrumento Europeo de Recuperación por valor de 89 900 millones de euros, el importe total de los compromisos pendientes creció 38 400 millones de euros. Es probable que los compromisos pendientes superen los 460 000 millones de euros en 2023, y posteriormente se reducirán a medida que Instrumento Europeo de Recuperación se aproxime a su conclusión (véanse los apartados *2.26-2.32*).
- **2.60.** El importe total de los compromisos contraídos para los IFGC en el marco del MFP 2014-2020 ascendió a 21 600 millones de euros. A finales de 2020, se habían desembolsado 10 300 millones de euros de los IFGC a los perceptores finales, lo que representa el 47 % del importe total comprometido. Existen diferencias significativas entre los Estados miembros en cuanto a la rapidez con la que han absorbido fondos en el marco de tales instrumentos, así como en los porcentajes de los costes de gestión (véanse los apartados **2.33-2.36**).
- **2.61.** El IVCDCI sustituyó a 11 antiguos instrumentos del MFP anterior, así como a las acciones financiadas anteriormente por los FED, que se habían situado fuera del presupuesto de la Unión (véase el apartado *2.37*).
- **2.62.** La Comisión todavía no ha elaborado un informe exhaustivo sobre el gasto relacionado con el COVID-19 en el presupuesto de la Unión (véanse los apartados *2.38*-2.39).
- **2.63.** El tiempo disponible para la ejecución de fondos en régimen de gestión compartida en el marco del MFP 2021-2027 es menor que en los MFP anteriores. La financiación del Instrumento Europeo de Recuperación y otras medidas que puedan introducirse debido a la guerra de agresión rusa a Ucrania elevan el volumen de actividades de ejecución en curso. Los retos que destacamos el año pasado en relación con la gestión y el control de estos fondos para garantizar el cumplimiento y la buena gestión financiera siguen existiendo (véanse los apartados *2.40-2.41*).
- **2.64.** La exposición total del presupuesto de la Unión a pasivos contingentes se elevó de 131 900 millones de euros en 2020 a 277 900 millones de euros en 2021. Las dos razones principales de este incremento sustancial fueron la introducción del

Instrumento Europeo de Recuperación y el aumento del importe de los préstamos concedidos con arreglo al instrumento SURE (véanse los apartados **2.42-2.44**).

**2.65.** El riesgo para el presupuesto de la Unión derivado de los pasivos contingentes se mitiga de diversas maneras. El límite máximo de los recursos propios se ha elevado, los préstamos del SURE están contragarantizados por los Estados miembros, y el Fondo de Provisión Común reúne fondos de garantía del presupuesto de la Unión (véanse los apartados **2.45-2.51**).

**2.66.** La guerra de agresión rusa a Ucrania aumentará las necesidades presupuestarias de la Unión. También dará lugar a un mayor riesgo de pasivos contingentes para el presupuesto de la Unión (véanse los apartados *2.52-2.54*).

#### Recomendaciones

#### Recomendación 2.1 – Compromisos pendientes

La Comisión debería comunicar los factores que contribuyen a la evaluación de dichos compromisos y adoptar las medidas necesarias para reducir gradualmente los compromisos pendientes a largo plazo.

Fecha de aplicación prevista: De aquí al final de 2023

# Recomendación 2.2 – Sostenibilidad de la exposición del presupuesto de la Unión

La Comisión debe seguir de cerca el creciente riesgo de que se generen pasivos contingentes para el presupuesto de la Unión en relación con la guerra de agresión rusa a Ucrania, y adoptar las medidas necesarias para garantizar que las herramientas de mitigación de los riesgos mantengan una capacidad suficiente.

Fecha de aplicación prevista: De aquí al final de 2022

### **Anexos**

Anexo 2.1 — Ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación por programa (millones de euros)

Programa	Importe total de los créditos de compromiso 2021-2023	Compromisos contraídos en 2021	Pagos efectuados en 2021
Horizonte Europa	5 412	1 772	18
Fondo InvestEU	6 074	1 745	151
Rúbrica 1 Mercado único, innovación y economía digital	11 486	3 517	169
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	31 458	24 038	4 926
Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)	19 161	15 435	2 081
Rúbrica 2.a. Cohesión económica, social y territorial	50 619	39 473	7 007
Subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (incluido el Instrumento de Apoyo Técnico)	337 969	98 034	46 375
Mecanismo de Protección Civil de la Unión (RescEU)	2 056	129	2
Rúbrica 2.b. Resiliencia y valores	340 025	98 163	46 376
Rúbrica 2 Cohesión, resiliencia y valores	390 644	137 463	53 384
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)	8 071	2 366	65
Fondo de Transición Justa	10 868	5	0
Rúbrica 3 Recursos naturales y medio ambiente	18 939	2 371	65
Total	421 070	143 525	53 618

## Capítulo 3

Ingresos

### Índice

	Apartados
Introducción	3.13.6.
Descripción sucinta	3.23.3.
Alcance y enfoque de la auditoría	3.43.6.
Regularidad de las operaciones	3.73.8.
Examen de los elementos de los sistemas de control	
interno	3.93.19
Persisten las insuficiencias en la contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros	3.103.12
Retrasos en las acciones de la Comisión para mejorar la gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducir la brecha fiscal de aduanas	3.133.14
El número de reservas del IVA y de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales ha disminuido, pero persisten insuficiencias en su gestión	3.153.17
El trabajo de la Comisión sobre la RNB resultó afectado por	
los retrasos de los Estados miembros	3.183.19.
Informes anuales de actividades	3.203.23
Conclusión y recomendaciones	3.243.28
Conclusión	3.243.25
Recomendaciones	3.263.28.

#### **Anexos**

Anexo 3.1 — El proceso de elaboración de los estados de derechos constatados y de la contabilidad separada y su consignación en las cuentas y en el presupuesto de la UE

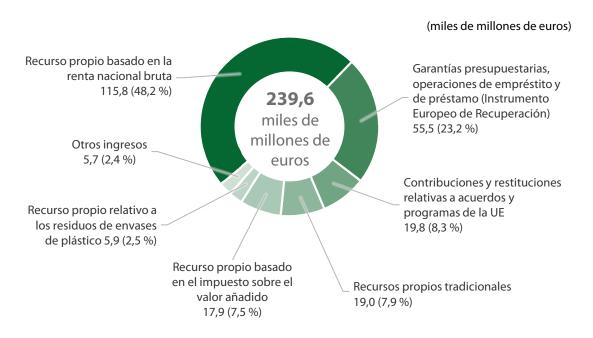
Anexo 3.2 — Número de reservas pendientes de la RNB, de reservas del IVA y de observaciones pendientes de recursos propios tradicionales por Estado miembro al 31.12.2021

**Anexo 3.3** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

### Introducción

**3.1.** En el presente capítulo se presentan nuestras constataciones sobre los ingresos, que consisten en los *recursos propios*, los *ingresos afectados* externos que financian principalmente los gastos del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR)<sup>1</sup> y otros ingresos. En la *ilustración 3.1* se desglosan los ingresos de 2021.

#### Ilustración 3.1 – Ingresos – Desglose de 2021<sup>(\*)</sup>



Ingresos totales 2021(\*\*): 239 600 millones de euros

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2021.

<sup>(\*)</sup> Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes (para obtener información más detallada, véase el *anexo* 1.1, apartado 11).

<sup>(\*\*)</sup> Este importe representa los ingresos reales del presupuesto de la UE. El importe de 178 900 millones de euros que figura en el estado de los resultados financieros se calcula con arreglo al sistema de contabilidad de devengo.

Esto incluye los empréstitos contraídos por la Comisión para proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), que la UE tendrá que reembolsar en el futuro.

#### **Descripción sucinta**

- **3.2.** Dos tercios de los ingresos de la UE (el 66 %) proceden de las cuatro categorías de recursos propios<sup>2</sup>:
- a) El *recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)* proporciona el 48,2 % de los ingresos de la UE 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 en proporción a su RNB.
- b) Los *recursos propios tradicionales* representan el 7,9 % de los ingresos de la UE. Comprenden los derechos de aduana sobre las importaciones recaudados por los Estados miembros. El 75 % del importe total se abona al presupuesto de la UE, mientras que el 25 % 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 7,5 % de los ingresos de la UE. Las contribuciones con cargo a este recurso propio se calculan aplicando un tipo uniforme de referencia sobre el importe total del IVA recaudado en todos los Estados miembros en relación con la totalidad de las entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto, dividido por el tipo medio ponderado del IVA.
- d) El recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados representa el 2,5 % de los ingresos de la UE. Se introdujo en 2021 y se calcula aplicando un tipo uniforme al peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan generados en cada Estado miembro.
- **3.3.** Los ingresos afectados externos, que consisten principalmente en fondos obtenidos en préstamo cuyo objeto es proporcionar ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto del Instrumento Europeo de Recuperación, proporcionan el 23,2 % de los ingresos de la UE. También existen otras fuentes de ingresos de la UE. Las más significativas son las contribuciones y restituciones derivadas de acuerdos y *programas* de la UE (el 8,3 % de los ingresos de la UE), como ingresos relacionados con la *liquidación de conformidad* del *FEAGA* y del *Feader*, y la participación de terceros países en programas y actividades de investigación de la UE.

Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

#### Alcance y enfoque de la auditoría

**3.4.** Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, hemos obtenido garantías razonables para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. Nuestro objetivo era contribuir a la *declaración de fiabilidad*, según se describe en el **anexo 1.1**. Examinamos los siguientes elementos con respecto a los ingresos de 2021<sup>3</sup>:

- a) una muestra de 55 *órdenes de cobro* 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, el IVA y los residuos de envases de plástico no reciclados de los Estados miembros constituyen una base apropiada para el cálculo y la recaudación de las contribuciones de recursos propios<sup>4</sup>;
  - 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) calcular los importes resultantes de los mecanismos de corrección de los recursos propios.
  - iv) gestionar multas y sanciones;
- c) los sistemas de contabilidad y gestión de los recursos propios tradicionales en tres Estados miembros (Irlanda, Italia y Suecia), seleccionados a partir de los importes de los derechos de aduana que recaudaron y de nuestra evaluación del riesgo;

Los sistemas de la Comisión para las operaciones de empréstito y préstamo relacionadas con el Instrumento Europeo de Recuperación quedaban fuera del alcance de nuestra auditoría. Los sistemas de gestión de la deuda de la Comisión se examinan en nuestra auditoría de gestión, que está en curso.

Para la auditoría tomamos como punto de partida los datos de la RNB acordados y la base imponible del IVA armonizada elaborada por los Estados miembros. No verificamos directamente las estadísticas y los datos elaborados por la Comisión y los Estados miembros. En cuanto a la base de los residuos de envases de plástico no reciclados, revisamos el proceso de recopilación de datos de previsiones, ya que los Estados miembros no facilitarán sus estimaciones estadísticas de 2021 hasta 2023.

- d) la fiabilidad de la información sobre la *regularidad* contenida en los *informes* anuales de actividades de la DG Presupuestos y de Eurostat.
- 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. Por lo tanto, los derechos de importación efectivamente recaudados serán inferiores al importe que teóricamente debería percibirse. Esta diferencia se denomina *«brecha fiscal de aduanas»*. Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros y no entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría 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, hemos evaluado por tercer año consecutivo las medidas de la UE adoptadas para reducir la brecha y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales no estén completos.
- **3.6.** Para ello, examinamos los progresos realizados por la Comisión en la aplicación de las mejoras establecidas en su Plan de Acción Aduanero y en la aplicación de las recomendaciones de nuestro informe especial de 2021 sobre los controles aduaneros<sup>5</sup>. También examinamos el seguimiento por parte de la Comisión de la aplicación del Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte<sup>6</sup> en relación con las aduanas y de su *impacto* en la recaudación de los recursos propios tradicionales. Aunque el Protocolo establece que los derechos recaudados sobre las mercancías importadas en la UE a través de Irlanda del Norte no deben abonarse al presupuesto de la UE, exige, no obstante, que el Reino Unido garantice la correcta aplicación del *código aduanero de la Unión* (CAU)<sup>7</sup> a estas importaciones.

Informe Especial 04/2021: «Controles aduaneros: la armonización insuficiente es un obstáculo para los intereses financieros de la UE».

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte es parte integrante 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.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Reglamento (UE) n.º 952/2013, por el que se establece el código aduanero de la Unión.

### Regularidad de las operaciones

**3.7.** En la presente sección se exponen nuestras observaciones sobre la regularidad de las operaciones de ingresos. Nuestras conclusiones se basan en la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas de la UE, y en nuestra evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión pare el cálculo y la recaudación de los ingresos<sup>8</sup>. En nuestro examen de una muestra de 55 órdenes de cobro, constatamos que ninguna de ellas estaba afectada por un *error* cuantificable.

3.8. También observamos que la Comisión no aplicó la metodología prevista en la Decisión sobre recursos propios<sup>9</sup> para redistribuir el coste de financiación de la corrección del Reino Unido tras los ajustes correspondientes a los años 2017 a 2019. En lugar de ello, aplicó el método estándar para la redistribución de «otros ingresos» (clasificación que recibe la contribución del Reino Unido a raíz de su retirada de la UE) utilizando la clave de asignación uniforme basada en la RNB de los Estados miembros calculada para el presupuesto anual de 2021. Esto dio lugar a una diferencia menor en la redistribución de los costes entre los Estados miembros y, por tanto, en el cálculo de sus contribuciones al presupuesto de la UE, y no afectó a nuestra conclusión sobre la regularidad de los ingresos de la UE.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Véase el apartado **11** del **anexo 1.1**.

Artículo 5 de la Decisión (UE, Euratom) 2014/335 del Consejo, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, en relación con el artículo 11, apartado 2, de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo.

# Examen de los elementos de los sistemas de control interno

**3.9.** El Tribunal seleccionó y examinó una serie de sistemas (véase el apartado *3.4*). Las observaciones sobre dichos sistemas no afectan a nuestra opinión global favorable sobre la regularidad de los ingresos de la UE (véase el *capítulo 1*). Sin embargo, ponen de manifiesto insuficiencias significativas en la recaudación de determinadas categorías de recursos propios. Además, observamos insuficiencias en la actuación de la UE para reducir la brecha fiscal de aduanas y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

# Persisten las insuficiencias en la contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros

**3.10.** En 2021, la Comisión finalizó su examen de los sistemas utilizados por las autoridades aduaneras nacionales para elaborar las declaraciones de recursos propios tradicionales. Concluyó que la fiabilidad de estas declaraciones era, en general, satisfactoria en once Estados miembros, parcialmente satisfactoria en quince y no satisfactoria en uno (véase la *ilustración 3.2*). En general, esta evaluación concuerda con nuestros resultados de auditoría de este año y de ejercicios anteriores. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020 constatamos insuficiencias persistentes en la elaboración de las declaraciones de los recursos propios tradicionales por parte de los Países Bajos, y recomendamos que este país garantizara la fiabilidad de sus declaraciones mediante la mejora de su sistema informático aduanero <sup>10</sup>.

Ilustración 3.2 – Fiabilidad de las declaraciones de recursos propios tradicionales de los Estados miembros según la evaluación de la Comisión



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

<sup>10</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.14 y recomendación 3.3.

**3.11.** Este año, examinamos el modo en que tres Estados miembros (Irlanda, Italia y Suecia) elaboran sus estados de derechos constatados y de la contabilidad separada<sup>11</sup>, así como sus procedimientos de gestión de los recursos propios tradicionales adeudados al presupuesto de la UE (véase el *anexo 3.1*). No detectamos ningún problema significativo en la forma en que Irlanda y Suecia elaboraron sus estados. Sin embargo, constatamos que en Italia persisten insuficiencias detectadas anteriormente (véase el *recuadro 3.1*), que también afectan a la gestión de los derechos recaudados y pendientes de recaudación.

#### Recuadro 3.1

Deficiencias persistentes en el sistema nacional de control para la elaboración de estados de cuentas relativos a los recursos propios tradicionales

Los estados de cuentas relativos a los recursos propios tradicionales de los Estados miembros deben ser fiables y coherentes para determinar los importes pagaderos a la UE. Los importes recaudados de deudas aduaneras pendientes deben registrarse en los estados de derechos constatados y de la contabilidad separada.

Desde 2011, los informes de Italia sobre los recursos propios tradicionales no se han ajustado a las normas de la UE, ya que persisten discrepancias entre sus dos estados de cuentas relativos a los recursos propios tradicionales correspondientes a los importes recuperados. Estas diferencias se deben principalmente a retrasos en la actualización de las cuentas de derechos de aduana pendientes de recaudación con información sobre la recaudación de deudas. Las autoridades italianas están desarrollando una solución informática y se han comprometido a resolver estos problemas para mediados de 2022.

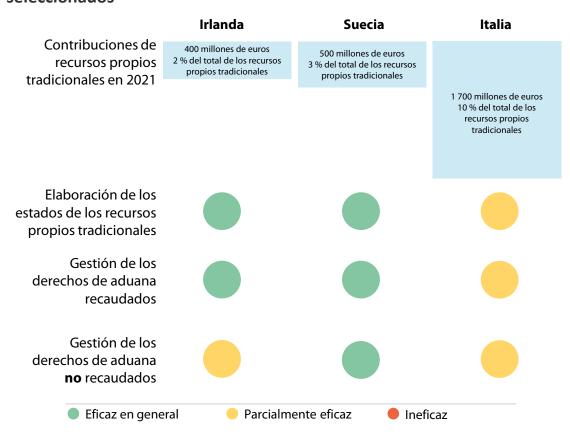
Estas y otras discrepancias detectadas en la *pista de auditoría* no nos permitieron confirmar plenamente la fiabilidad de las declaraciones italianas.

Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2018/194 de la Comisión, 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.

**3.12.** Si bien no formulamos ninguna observación significativa sobre la forma en que Irlanda o Suecia gestionan los derechos de aduana recaudados, al igual que en años anteriores<sup>12</sup>, detectamos varias deficiencias en la forma en que las autoridades aduaneras nacionales gestionan los derechos pendientes de recaudación. En particular, observamos insuficiencias en el modo en que Irlanda e Italia gestionan la recuperación de las deudas aduaneras pendientes, así como retrasos por parte de ambos países en la puesta a disposición del presupuesto de la UE de los recursos propios tradicionales recuperados. Además, detectamos insuficiencias en la gestión que realizaba Italia de las cancelaciones tardías de derechos irrecuperables en sus cuentas. La Comisión también sigue detectando y notificando insuficiencias en este ámbito. Nuestra evaluación de los principales sistemas de control interno de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros se presenta en la *ilustración* 3.3.

Ilustración 3.3 – Evaluación de los principales sistemas internos de control de los recursos propios tradicionales en los Estados miembros seleccionados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Véanse, por ejemplo, el Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.16; el Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 3.9, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 4.10.

# Retrasos en las acciones de la Comisión para mejorar la gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducir la brecha fiscal de aduanas

**3.13.** El Plan de Acción Aduanero <sup>13</sup> de la Comisión incluye medidas para mejorar la gestión de riesgos, gestionar el comercio electrónico, promover el cumplimiento y fomentar la actuación coherente de las autoridades aduaneras. Varias acciones tienen por objeto subsanar las deficiencias señaladas anteriormente en nuestros informes <sup>14</sup> y contribuir a reducir la brecha fiscal de aduanas. Nuestro examen de la aplicación del plan por parte de la Comisión reveló que no se había avanzado lo suficiente en algunas acciones. Observamos que cinco acciones eran permanentes, once acciones puntuales con plazos posteriores a 2021 estaban en curso, y doce de las trece acciones puntuales cuya finalización estaba prevista para el final de 2021 se habían retrasado (véase la *ilustración 3.4*). Por ejemplo, la Comisión pospuso la revisión de la estrategia de gestión de riesgos aduaneros de junio de 2021 a septiembre de 2022.

Comunicación de la Comisión «Impulsar la unión aduanera a un nuevo nivel: un Plan de Acción» (COM(2020) 581), 28 de septiembre de 2020.

Véanse, por ejemplo, el Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.18; el Informe Especial 04/2021, y el Informe Especial 12/2019: Comercio electrónico: quedan por resolver muchas de las dificultades de la recaudación del IVA y los derechos de aduana.

Ilustración 3.4 – Aplicación por la Comisión de su Plan de Acción Aduanero (al final de 2021)

		Acciones puntuales			
Zona	Acciones permanentes (sin plazo fijo)	plazo después del 2021	plazo hasta el 2021		
Total 29 acciones	5	11	1 a su debido tiempo 12 con retraso		
A. Una gestión de los riesgos aduaneros más eficaz que permita un control más eficaz	2	2	1		
B. Gestión del comercio electrónico	0	3	1		
C. Reforzar y facilitar el cumplimiento	3	2	9		
D. Actuación coherente de las autoridades aduaneras	0	4	2		

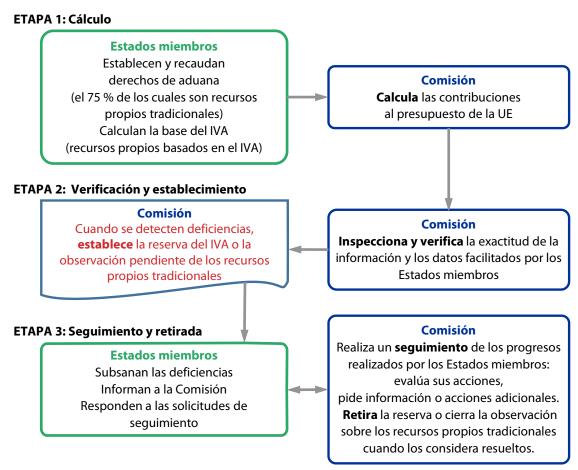
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión y de su propio trabajo de auditoría.

**3.14.** Cualquier posible deficiencia en la aplicación del Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte puede plantear riesgos para la correcta aplicación del CAU, en particular en lo que se refiere a los controles aduaneros de las mercancías importadas en la UE a través de Irlanda del Norte. Esto podría repercutir en el importe de los recursos propios tradicionales recaudados por los Estados miembros. La Comisión ha empezado a desarrollar su estrategia de seguimiento para evaluar y mitigar estos riesgos, pero esta labor aún no ha concluido.

El número de reservas del IVA y de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales ha disminuido, pero persisten insuficiencias en su gestión

**3.15.** La *ilustración 3.5* muestra el proceso que utiliza la Comisión para verificar el cálculo de los recursos propios tradicionales y sus *bases del IVA* por parte de los Estados miembros. En el *anexo 3.2* se ofrece una visión general de las reservas pendientes y de las observaciones pendientes establecidas para las insuficiencias detectadas. Constatamos que la Comisión había mejorado su trabajo de seguimiento sobre la retirada de las *reservas del IVA*, cuyo número disminuyó de 104 en 2020 a 82 en 2021 (es decir, un 21 %), y sobre el cierre de las *observaciones pendientes relativas a los recursos propios tradicionales*, cuyo número disminuyó de 326 en 2020 a 304 en 2021 (es decir, un 7 %). Aunque observamos avances en la resolución de las observaciones pendientes desde hace tiempo, encontramos ocho reservas del IVA (el 10 % del total) y 104 observaciones relativas a los recursos propios tradicionales (34 % del total) que habían estado pendientes durante más de cinco años.

Ilustración 3.5 – Proceso de verificación de las bases del IVA y de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros



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

**3.16.** Examinamos la gestión de las diecisiete reservas del IVA relativas a insuficiencias en la aplicación de la Directiva del IVA<sup>15</sup> por parte de los Estados miembros y respecto a las cuales la Comisión había incoado *procedimientos de infracción* o investigaciones por incumplimiento. Cinco de ellas eran reservas pendientes de larga duración. En doce casos (71 %), el procedimiento de infracción o el proceso de investigación ya había finalizado, pero el Estado miembro afectado aún no había calculado su impacto financiero. En nuestra opinión, esto se debió que la Comisión no aplicó un enfoque común a la fijación de plazos para que los Estados miembros calcularan y realizaran las correspondientes correcciones financieras de sus recursos propios basados en el IVA.

**3.17.** Nuestro examen de la gestión de observaciones pendientes relativas a los recursos propios tradicionales reveló que el número de observaciones pendientes de larga duración había disminuido considerablemente entre 2019 y 2021, y que la Comisión había actualizado su procedimiento para el tratamiento de los resultados de las inspecciones de los recursos propios tradicionales. Sin embargo, este procedimiento no preveía un sistema para clasificar las deficiencias de los Estados miembros por orden de prioridad, ni establecía plazos para las acciones de seguimiento (véase el *anexo 3.3*), sobre la base de las respuestas de los Estados miembros. Por lo tanto, aún no se han abordado plenamente las insuficiencias que notificamos anteriormente en relación con el cierre de observaciones pendientes de larga duración.

## El trabajo de la Comisión sobre la RNB resultó afectado por los retrasos de los Estados miembros

**3.18.** La Comisión ha iniciado el nuevo ciclo de verificación de la RNB 2020-2024. En él examina si los procedimientos que aplican los Estados miembros para la elaboración de sus cuentas nacionales son conformes al SEC 2010<sup>16</sup>,y si los datos de la RNB son comparables, fiables y completos<sup>17</sup>. Observamos que dieciocho Estados miembros y el Reino Unido habían cumplido el plazo legal de 31 de diciembre de

Directiva 2006/112/CE del Consejo relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

Reglamento (UE) n.º 549/2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

Reglamento (UE) 2019/516, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado.

2021<sup>18</sup> para entregar a la Comisión sus *inventarios RNB*, que describen sus procedimientos para recopilar datos estadísticos. Cuatro Estados miembros presentaron sus inventarios en enero de 2022, y la Comisión formuló reservas generales de la RNB<sup>19</sup> para los cinco restantes en febrero de 2022<sup>20</sup>. Estas reservas pueden retrasar el cierre del ciclo de verificación de la RNB.

**3.19.** También detectamos retrasos en nueve Estados miembros (más el Reino Unido)<sup>21</sup> en el tratamiento de las reservas específicas de operaciones y/o *reservas transversales* de la RNB<sup>22</sup> establecidas como parte del anterior ciclo de verificación 2016-2019 con un plazo límite de septiembre de 2021. Estos retrasos afectan a los trabajos de la Comisión sobre la retirada de las reservas correspondientes, que podrían no completarse en 2022 según lo previsto. Al final de 2021 se había retirado el 24 % de las reservas específicas de operaciones de la RNB (38 de 157 pendientes al final de 2020, véase el *anexo 3.2*). La Comisión amplió un año el plazo para abordar dos de las cinco reservas transversales de la RNB<sup>23</sup> (hasta septiembre de 2022) debido al retraso en el refrendo de las directrices necesarias para los Estados miembros.

Artículo 3 del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1546 de la Comisión, por el que se determinan la estructura y las disposiciones pormenorizadas del inventario de las fuentes y los métodos utilizados para elaborar agregados de la renta nacional bruta y sus componentes de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> La Comisión formula reservas generales en casos excepcionales en los que existe un riesgo significativo de que no se protejan los intereses financieros de la UE; por ejemplo, cuando un Estado miembro no presenta su inventario RNB como se exige.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Grecia, Croacia, Luxemburgo, Malta y Rumanía.

Bulgaria, Grecia, España, Croacia, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Reino Unido.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Las *reservas relativas a la RNB* exigen mejoras en relación con los procedimientos de elaboración específicos en los Estados miembros.

A diferencia de las reservas específicas de operaciones, que se establecen para los distintos Estados miembros, las reservas transversales se utilizan cuando una cuestión relativa al cálculo de la RNB afecta a todos los Estados miembros y les obliga a aplicar una solución armonizada, acordando los aspectos técnicos con Eurostat.

113

#### Informes anuales de actividades

- **3.20.** En general, la información facilitada en los informes anuales de actividades de 2021 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corroboraba nuestras observaciones y conclusiones.
- **3.21.** Por sexto año consecutivo, la DG Presupuestos ha mantenido 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 durante el período 2011-2017. La reserva se estableció por primera vez en 2016, cuando se cuantificaron en 2 100 millones de euros las pérdidas de recursos propios tradicionales atribuibles al Reino Unido, y posteriormente se amplió a otros Estados miembros en 2018, sin cuantificación. También se contabilizaron otros 2 100 millones de euros de intereses en las cuentas consolidadas de 2021 de la Unión Europea.
- **3.22.** En nuestros informes anuales de 2019 y 2020 observamos que la Comisión, en su evaluación de las estrategias de control de los Estados miembros para hacer frente al riesgo de importaciones infravaloradas, consideraba que estas eran globalmente inadecuadas<sup>24</sup>. Al examinar el seguimiento por parte de la Comisión de sus constataciones en 2021, observamos que veintidós Estados miembros todavía tenían las correspondientes observaciones pendientes relativas a los recursos propios tradicionales. Nuestras constataciones y conclusiones son coherentes con la información divulgada en la reserva establecida en el informe anual de actividades de la DG Presupuestos.
- 3.23. El 8 de marzo de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) publicó su resolución definitiva sobre el procedimiento de infracción de la Comisión contra el Reino Unido. Concluyó que el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del Derecho de la Unión en materia de recursos propios. Con su sentencia, el TJUE aprobó el método de la Comisión para cuantificar las pérdidas de recursos propios tradicionales sobre la base de datos estadísticos. Sin embargo, rechazó parcialmente el cálculo de la Comisión debido a la incertidumbre sobre el importe de los recursos propios supuestamente adeudados por el Reino Unido, y proporcionó orientaciones sobre su nuevo cálculo. La Comisión ha empezado a analizar la sentencia del TJUE y su impacto en sus cálculos. Aún no ha revisado su estimación de las pérdidas de recursos propios tradicionales a raíz de la sentencia.

<sup>24</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 3.19, e Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 3.14.

## 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 eran, en general, eficaces. Sin embargo, los controles internos clave de los recursos propios tradicionales evaluados por el Tribunal en algunos Estados miembros y la gestión de las reservas del IVA y de las observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales en la Comisión fueron parcialmente eficaces debido a deficiencias persistentes (véanse los apartados *3.10* a *3.12* y *3.15* a *3.17*).

**3.25.** También constatamos que se había retrasado la aplicación de varias medidas del Plan de Acción Aduanero de la Comisión (véase el apartado *3.13*) que contribuyen a reducir la brecha fiscal de aduanas. Esta insuficiencia no afecta a nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos, ya que no se refiere a las operaciones subyacentes a las cuentas, sino al riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

#### Recomendaciones

**3.26.** En el *anexo 3.3* figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018. La Comisión había aplicado íntegramente una recomendación pues mejoró sus controles de los estados de cuentas de los recursos propios tradicionales. La otra recomendación solo se había aplicado en su mayor parte. Esto se debe a que la evaluación de riesgos de la Comisión no documenta sistemáticamente el análisis del nivel de riesgo de cada Estado miembro basándose en los resultados de anteriores inspecciones de los recursos propios tradicionales, así como en la elaboración de la contabilidad de los recursos propios tradicionales.

**3.27.** Asimismo, examinamos dos recomendaciones de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2019 cuya aplicación estaba prevista durante 2021 (véase el *anexo 3.3*). La Comisión había aplicado una recomendación en algunos aspectos y otra, en su mayor parte. En relación con la recomendación 1.a), la Comisión aún no ha recopilado y analizado datos sobre las importaciones a escala de la UE para identificar a los importadores más arriesgados (véase el apartado *3.13*). En relación con la recomendación 1 b), los retrasos en algunos Estados miembros en la entrega de los datos necesarios para alimentar el sistema informático aduanero «Surveillance III»

mejorado pueden impedir a la Comisión publicar orientaciones oportunas sobre cómo utilizar el sistema para el análisis de datos. Con respecto a la recomendación 2, véase el apartado 3.17.

**3.28.** Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, recomendamos a la Comisión:

## Recomendación 3.1 – Tomar medidas para garantizar la fiabilidad de los estados de cuentas de los recursos propios tradicionales de Italia

Adoptar las medidas necesarias (incluidos, en su caso, procedimientos de infracción) para garantizar que Italia resuelva sus insuficiencias pendientes desde hace tiempo en la contabilidad de los recursos propios tradicionales. La acción debe tener por objeto subsanar las discrepancias persistentes que afectan a la fiabilidad de los estados de cuentas del país sobre los derechos constatados y de la contabilidad separada.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2023

#### Recomendación 3.2 - Mejorar la gestión de las reservas del IVA

Revisar sus procedimientos de gestión de las reservas del IVA, con el fin de establecer plazos más armonizados y estrictos para las autoridades nacionales y hacer más eficaz su seguimiento y su retirada de reservas.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2024

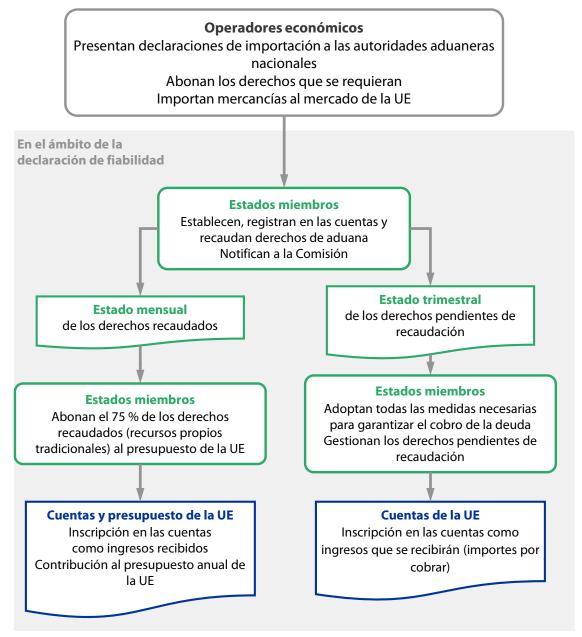
## Recomendación 3.3 – Mejorar la evaluación de los riesgos financieros en el ámbito de las aduanas

Mejorar la evaluación de los riesgos financieros para los recursos propios tradicionales aplicando a su debido tiempo las medidas pertinentes de su Plan de Acción Aduanero.

Fecha prevista de aplicación: En los plazos establecidos en el Plan de Acción Aduanero

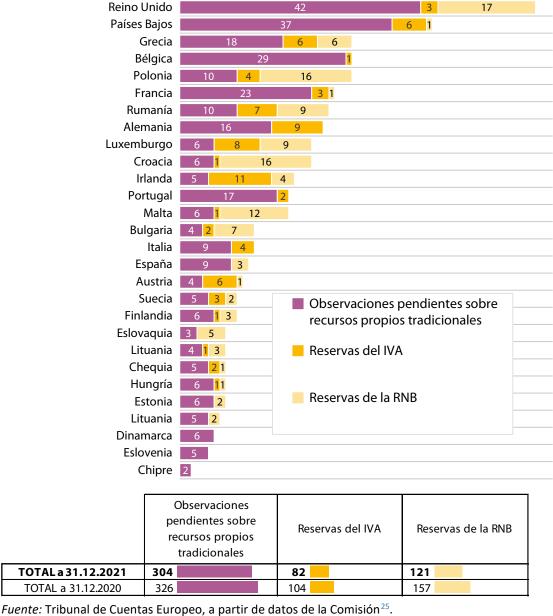
#### **Anexos**

Anexo 3.1 — El proceso de elaboración de los estados de derechos constatados y de la contabilidad separada y su consignación en las cuentas y en el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación y las normas vigentes de la UE.

Anexo 3.2 — Número de reservas pendientes de la RNB, de reservas del IVA y de observaciones pendientes de recursos propios tradicionales por Estado miembro al 31.12.2021



<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Las cifras de reservas de la RNB solo abarcan reservas específicas de operaciones sobre los datos elaborados en 2010 en componentes específicos de las cuentas nacionales de los correspondientes Estados miembros. También hay cinco reservas transversales para cada Estado miembro y el Reino Unido, ninguna de las cuales se retiró en 2021.

#### **Anexo 3.3** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos								
Ejercicio		Aplicada	Ар	N		Evidencia				
		íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	- No aplicada	No procede	insuficiente			
2018	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 1:  aplique, al final de 2020, una evaluación de riesgos más estructurada y documentada para su planificación de la inspección de los recursos propios tradicionales, además de un análisis del nivel de riesgo y de los riesgos de cada Estado miembro en relación con la elaboración de las contabilidades A y B;		X							
	Recomendación 2:  refuerce, al final de 2020, el alcance de sus controles mensuales y trimestrales de los estados de las contabilidades A y B de los recursos propios tradicionales mediante la realización de un análisis más profundo de los cambios inusuales a fin de garantizar una reacción rápida ante anomalías potenciales.	X								

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada	Aplicada						
	Europeo	íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	- No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
	Recomendamos a la Comisión que:								
	Recomendación 1:								
	proporcione a los Estados miembros apoyo periódico en la selección de los importadores de mayor riesgo para las auditorías posteriores al despacho aduanero:								
2019	a) recogiendo y analizando datos pertinentes sobre importaciones en la UE y compartiendo los resultados de su análisis con los Estados miembros (antes del final de 2021);			X					
	b) cuando «Surveillance III» esté operativo, proporcionando asesoramiento sobre cómo llevar a cabo análisis de datos en el marco de este nuevo sistema (antes de junio de 2023).								

Ejercicio		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos								
	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada	Aplica		No	No	Evidencia			
	Europeo	íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada	procede	insuficiente			
	Recomendación 2:									
	antes del final de 2021, revisar 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,		X							
	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.									

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Capítulo 4

Mercado único, innovación y economía digital

## Índice

	Apartados
Introducción	4.14.5.
Descripción sucinta	4.24.4.
Alcance y enfoque de la auditoría	4.5.
Regularidad de las operaciones	4.64.22.
Los costes de personal no subvencionables siguen representando la mayoría de los errores cuantificables detectados en el gasto de investigación	4.124.19.
Cálculo incorrecto de las tarifas horarias	4.134.16.
Problemas cuantificables en el registro del tiempo	4.17.
Ajustes no subvencionables de ejercicios anteriores y otros errores en los costes de personal	4.184.19.
Las entidades privadas, en particular pymes y nuevos participantes, presentan mayor riesgo de error	4.204.21.
Tipos de errores en otros costes directos	4.22.
Examen de los sistemas informáticos para las subvenciones a la investigación	4.234.27.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	4.284.36.
Conclusión y recomendaciones	4.374.40.
Conclusión	4.374.38.
Recomendaciones	4.394.40.

#### **Anexos:**

Anexo 4.1 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Mercado único, innovación y economía digital»

#### Introducción

**4.1.** En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 1 del marco financiero plurianual «Mercado único, innovación y economía digital» (MFP1). En la *ilustración 4.1* figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2021.

#### Ilustración 4.1 – Pagos y población de auditoría



Mercado único, innovación y economía digital 18 500 millones de euros (10,2 % del gasto del presupuesto de la UE)



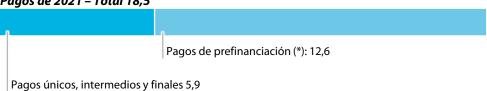
#### Pagos de 2021 desglosados por fondo

(miles de millones de euros)

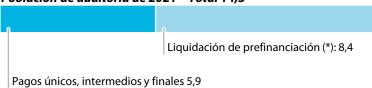


#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos

Pagos de 2021 - Total 18,5



#### Población de auditoría de 2021 - Total 14,3



(\*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el *anexo* 1.1, apartado 12).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

#### **Descripción sucinta**

**4.2.** Los programas financiados en el marco de «Mercado Único, Innovación y Digital» son diversos y tienen por objeto financiar inversiones de la UE que contribuyan a la investigación y la innovación, el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, las comunicaciones, la energía, la transformación digital y el mercado único y la política espacial.

**4.3.** El principal programa de investigación e innovación sigue siendo Horizonte 2020¹, mientras que su sucesor, Horizonte Europa², y su predecesor, el Séptimo Programa Marco, 7PM³, representan una proporción muy pequeña de nuestra población de auditoría de 2021. El MFP1 también abarca grandes proyectos de infraestructuras en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y los programas espaciales Galileo (el sistema global de navegación por satélite de la UE), EGNOS (Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario) y Copernicus (Programa de Observación de la Tierra de la Unión Europea). Comprende asimismo el fondo InvestEU, que, junto con Horizonte Europa, también se beneficia de financiación adicional del Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU).

**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 beneficiarios del sector público o privado que participan en proyectos. La Comisión concede prefinanciación a los beneficiarios previa firma de un convenio de subvención, y reembolsa los costes financiados por la UE que estos declaran una vez deducida la prefinanciación. Por lo general, los programas espaciales se gestionan indirectamente sobre la base de acuerdos de delegación firmados entre la Comisión y organismos de ejecución específicos (como la Agencia Espacial Europea). Los instrumentos financieros InvestEU son ejecutados principalmente por el BEI o el FEI, que a su vez utilizan intermediarios financieros.

<sup>1</sup> Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Programa Marco de Investigación e Innovación (2021-2027).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (2007-2013).

#### Alcance y enfoque de la auditoría

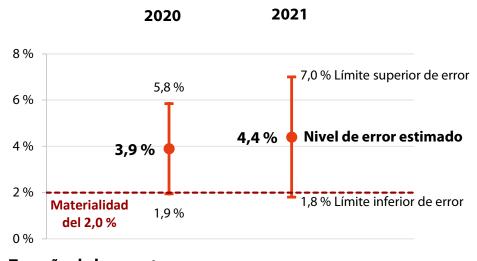
- **4.5.** Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el *anexo 1.1*, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2021:
- a) Una muestra estadísticamente representativa de 130 operaciones que abarcaba el conjunto de gastos con cargo a esta rúbrica del MFP. Consistía en 87 operaciones en el ámbito de investigación e innovación (84 de Horizonte 2020 y 3 del 7PM), además de 43 de otros programas y actividades, principalmente del MCE, otros instrumentos financieros y programas espaciales. Los beneficiarios auditados estaban ubicados en 21 Estados miembros y en 6 terceros países. Nuestro objetivo era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a nuestra declaración de fiabilidad.
- b) Sistemas informáticos seleccionados para obtener un conocimiento más profundo de los diversos sistemas de información utilizados por la Comisión en los programas de investigación (en particular, el conjunto eGrants) y examinar cómo se han establecido los flujos de información de gestión tras la delegación de responsabilidades de la Dirección General (DG) de Investigación e Innovación a la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA).
- La información sobre la regularidad contenida en los informes anuales de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros y de la DG Investigación e Innovación, que se incluye en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

## Regularidad de las operaciones

**4.6.** 55 de las 130 operaciones examinadas (el 42 %) contenían errores. Sobre la base de los 38 errores cuantificados, estimamos el nivel de error en el 4,4 %<sup>4</sup> (véase la *ilustración 4.2*). En la *ilustración 4.3* se presenta un desglose del nivel de error estimado para 2021 en el que se distingue entre las operaciones correspondientes a investigación y otras operaciones.

Ilustración 4.2 – Impacto estimado de los errores cuantificables

#### Impacto estimado de los errores cuantificables

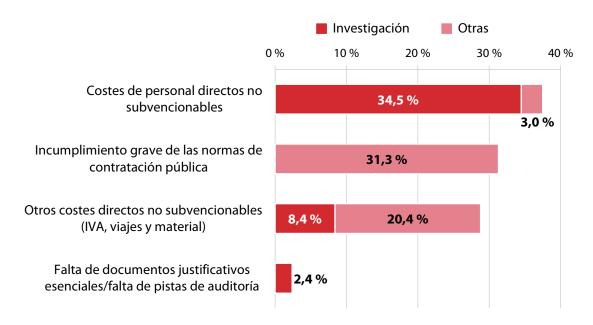


**Tamaño de la muestra**2020
2021
133 operaciones 130 operaciones

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

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 1,8 % y el 7,0 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

Ilustración 4.3 – Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4.7. La mayoría de los 87 proyectos de investigación de nuestra muestra (más del 97 %) seguía correspondiendo a Horizonte 2020, mientras que ningún proyecto de Horizonte Europa había sido incorporado a la muestra para la auditoría<sup>5</sup>. 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 2020<sup>6</sup>. Algunas simplificaciones, en particular el establecimiento de un porcentaje a tanto alzado para los *costes indirectos*, han facilitado las cosas a los beneficiarios y pueden reducir el riesgo de error. Sin embargo, los resultados de nuestro trabajo de auditoría muestran que esto no ha reducido el porcentaje de error por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

**4.8.** El gasto de Horizonte 2020 y del 7PM sigue siendo de alto riesgo y constituye una fuente principal de los errores que detectamos. Constatamos errores cuantificables relacionados con costes no subvencionables en 29 de las 87 operaciones

<sup>5</sup> 2021 fue el primer año de aplicación del programa marco Horizonte Europa. Su inicio se retrasó debido a que el Reglamento se adoptó más tarde de lo previsto. Al final del ejercicio, solo se habían firmado 19 acuerdos de subvención y 1 acuerdo marco, y se había ejecutado un número muy limitado de pagos (principalmente prefinanciación).

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».

de investigación e innovación de la muestra. Esto representa el 45 % del nivel de error estimado en esta rúbrica en 2021.

- **4.9.** En el caso de otros programas y actividades, detectamos errores cuantificables en 9 de las 43 operaciones de la muestra. Entre otros:
- dos casos de irregularidad en el procedimiento de contratación pública (uno en el marco del MCE y otro en la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER));
- trabajos declarados y reembolsados dos veces (proyecto MCE, véase el recuadro 4.3);
- c) reembolso de costes no previstos en el contrato marco (MCE);
- d) financiación de un activo no subvencionable (MCE).
- **4.10.** La Comisión aplicó medidas correctoras que afectaban directamente a 5 operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para los cálculos del Tribunal, ya que reducían su nivel de error estimado de este capítulo en 0,2 puntos porcentuales. En 12 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, los procedimientos de control establecidos por la Comisión no evitaron (ni detectaron y corrigieron) el error antes de que el gasto fuera aceptado. La mayor parte de los errores no detectados correspondían a costes de personal (10 de los 12 casos). Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por la Comisión o por los auditores contratados por los beneficiarios<sup>7</sup>, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,7 puntos porcentuales más bajo.
- **4.11.** En relación con el gasto en investigación, los auditores contratados por los propios beneficiarios al final de un proyecto proporcionan certificados de los estados financieros cuya finalidad es ayudar a la Comisión a comprobar si los costes declarados en los estados financieros son subvencionables. No obstante, hemos informado reiteradamente sobre insuficiencias en estos certificados<sup>8</sup>. Para este ejercicio,

Un elemento del sistema de control de la Comisión son los certificados de los estados financieros emitidos por los auditores contratados por los beneficiarios (véase el apartado 4.11).

Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.15, Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.10, e Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.11.

constatamos que 9 de los 12 casos de errores cuantificables detectables no habían sido detectados ni por los auditores que proporcionaban los certificados ni por la Comisión.

# Los costes de personal no subvencionables siguen representando la mayoría de los errores cuantificables detectados en el gasto de investigación

**4.12.** Las normas para declarar costes de personal en el marco de Horizonte 2020 siguen siendo complejas, a pesar de los esfuerzos por simplificarlas, y su cálculo sigue siendo una fuente de error importante en las declaraciones de gastos. Como señalamos en nuestros informes anuales anteriores<sup>9</sup> y en el informe especial 28/2018, la metodología para calcular los costes de personal ha pasado a ser más compleja en algunos aspectos en el marco de Horizonte 2020 (véanse los apartados **4.14** y **4.15**), lo que aumenta el riesgo de error. De las 29 operaciones afectadas por errores cuantificables en nuestra muestra de operaciones de investigación, 26, es decir, más del 89 %, correspondían a costes de personal no subvencionables que habían sido declarados y reembolsados.

#### Cálculo incorrecto de las tarifas horarias

**4.13.** La principal causa de error en 18 casos de 26 sigue siendo la aplicación incorrecta de la metodología para calcular los costes de personal, en particular las tarifas horarias.

**4.14.** Los beneficiarios no pueden declarar costes salariales reales para el ejercicio en curso salvo que utilicen la tarifa horaria mensual. Sin embargo, nuestros auditores señalaron que los cálculos que implica esta opción son demasiado complejos y, por tanto, rara vez correctos. La principal dificultad recae en asignar pagos generados a lo largo de un período de más de un mes (como una paga de vacaciones y el salario del decimotercer mes) a los meses en los que se ganaron realmente. A menudo, los beneficiarios cometen errores con esta asignación, de modo que calculan tarifas mensuales incorrectas.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 5.34, Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.16, Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.11, Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.13, e Informe Anual relativo al ejercicio 2017, recomendación 1, que todavía no se ha aplicado íntegramente.

**4.15.** Como hemos señalado asimismo en informes anuales anteriores<sup>10</sup>, la norma que exige la utilización de la tarifa horaria anual del ejercicio cerrado más recientemente para declarar los costes correspondientes al siguiente ejercicio (no cerrado) de referencia también puede dar lugar a errores, y constatamos que esto volvía a ocurrir en 2021.

**4.16.** Otras cuestiones que dieron lugar a la utilización de tarifas horarias incorrectas incluyen el uso de horas productivas anuales inexactas y elementos no subvencionables consignados en los costes salariales, como las primas no subvencionables.

#### Problemas cuantificables en el registro del tiempo

**4.17.** Además de la aplicación incorrecta de la metodología de cálculo de los costes de personal, hemos detectado 11 casos cuantificables en los que las insuficiencias en el registro del tiempo dieron lugar a la declaración de gastos de personal no subvencionables. Se trataba principalmente de horas declaradas durante ausencias, días festivos y fines de semana, así como de horas registradas por error, horas no registradas en nóminas (no pagadas) o no respaldadas por fichas de control u otros registros de horas. El ejemplo del *recuadro 4.1* ilustra este caso.

#### Recuadro 4.1

## Ejemplo de costes no subvencionables debido a la falta de registros de tiempo

Nuestro examen de los costes de personal declarados por una pyme reveló que no había registros de tiempo u otras pruebas alternativas que acreditaran buena parte de las horas imputadas al proyecto por dos miembros del personal. Además, sobre la base del análisis de las fichas de control del resto del personal que examinamos, constatamos que un miembro del personal había declarado 225 horas para el proyecto, pero no se habían registrado horas en las fichas de control y, en el caso de otros dos miembros del personal, se habían declarado horas mientras estaban de vacaciones anuales. Un total de 1 277 horas (50 %) de las 2 550 horas que examinamos no eran subvencionables.

<sup>10</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.14, e Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.12.

Ajustes no subvencionables de ejercicios anteriores y otros errores en los costes de personal

**4.18.** Según una nueva norma introducida por Horizonte 2020, los ajustes de los estados financieros relativos a la tarifa horaria debían ser excepcionales, es decir, solo para corregir un error en el cálculo de la tarifa horaria. Salvo en ese supuesto, los costes ya declarados no podían ajustarse o modificarse (por ejemplo, para tener en cuenta una tarifa horaria diferente tras el cierre del ejercicio financiero). Detectamos algunos casos en los que el beneficiario había realizado incorrectamente tales ajustes en los costes de personal previamente notificados sobre la base de tarifas horarias recalculadas en el período de notificación tras el cierre del ejercicio financiero.

**4.19.** Otros errores en los costes de personal fueron el incumplimiento de la norma del doble límite máximo, el uso de costes salariales teóricos en lugar de cifras reales, la declaración de meses no subvencionables en el caso del personal que trabajaba exclusivamente en el proyecto (meses declarados en su totalidad cuando el personal había trabajado menos de la mitad de los días laborables) y la subcontratación declarada como costes de personal. También constatamos costes no subvencionables relacionados con un investigador experimentado que trabajaba en una acción Marie Skłodowska-Curie, tal como se describe en el *recuadro 4.2*.

#### Recuadro 4.2

Ejemplo de investigador experimentado que, sin poder optar a la subvención, se beneficiaba de una beca individual Marie Skłodowska-Curie

El examen de un proyecto comprendido en el marco de una beca individual de la acción Marie Skłodowska-Curie puso de manifiesto que el investigador experimentado seleccionado y empleado por el beneficiario de la subvención no cumplía las condiciones de subvencionabilidad establecidas para la acción en cuestión. Con arreglo a estas condiciones, al término del plazo para la presentación de propuestas (10 de septiembre de 2015), el investigador experimentado debía estar en posesión de un título de doctorado o tener al menos cuatro años de experiencia investigadora equivalente a tiempo completo. El investigador obtuvo el título de doctorado el más de dos meses después de la fecha límite mencionada. Además, según la información comunicada en la solicitud de beca y disponible para la evaluación de la Comisión y para nuestra auditoría, tampoco se cumplía la condición alternativa, puesto que el investigador en cuestión había iniciado un programa de estudios de doctorado a tiempo completo el 1 de octubre de 2011, de modo que no adquirió cuatro años de experiencia investigadora hasta el 30 de septiembre de 2015, momento también posterior a la fecha límite pertinente. Por lo tanto, no se debió haber permitido que el investigador participara en la convocatoria y dicho investigador no debería haber sido seleccionado para el proyecto, por lo que los costes correspondientes se consideran no subvencionables.

## Las entidades privadas, en particular pymes y nuevos participantes, presentan mayor riesgo de error

**4.20.** Una de las estrategias para impulsar la investigación europea es aumentar la participación del sector privado, especialmente de los nuevos participantes y de las pymes. Más de la mitad de los errores cuantificables detectados (15 de 29) afectaban a la financiación destinada a beneficiarios privados, aunque estas operaciones solo afectaban a 44 (el 34 %) de las 130 operaciones de la muestra. Las pymes constituían el 14 % de la muestra, pero representaban el 33 % de los errores cuantificables.

**4.21.** Además, en 9 del total de casos cuantificables relativos a pymes, las solicitudes individuales auditadas contenían múltiples errores que dieron lugar a la declaración de gastos no subvencionables (un ejemplo figura en el *recuadro 4.1*). 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<sup>11</sup> y en nuestros informes anuales anteriores<sup>12</sup>.

#### Tipos de errores en otros costes directos

**4.22.** Los tipos de errores que detectamos en las demás categorías de costes incluían costes de equipo no subvencionables debido al cálculo incorrecto de la amortización, gastos no efectuados, errores en la declaración de gastos de viaje, tipos de cambio incorrectos y una factura de trabajos declaradas dos veces. En el *recuadro* **4.3** se detalla este último error.

#### Recuadro 4.3

#### Costes de trabajos declarados y reembolsados dos veces

En un proyecto del MCE, constatamos que el beneficiario había incluido en la declaración de gastos del período auditado una factura correspondiente a trabajos por un importe de 7 681 757 euros que se había solicitado y reembolsado en un período de referencia anterior. En consecuencia, los costes correspondientes se reembolsaron incorrectamente dos veces.

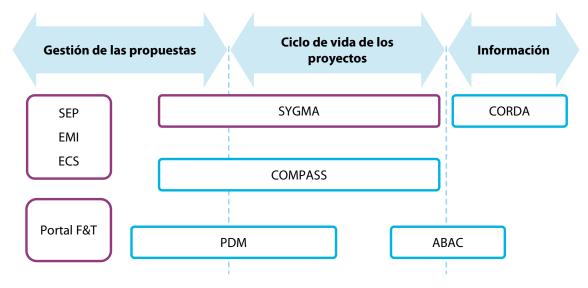
<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.16.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.19, e Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.16.

# Examen de los sistemas informáticos para las subvenciones a la investigación

**4.23.** El conjunto eGrants es la solución institucional de la Comisión para la gestión de subvenciones y expertos, e integra los sistemas utilizados para todo el proceso, es decir, partiendo de la preparación del programa de trabajo y de las convocatorias, pasando por la gestión del flujo de trabajo de las subvenciones (Compass), y hasta la gestión de la subvención a lo largo de su ciclo de vida (Sygma). Forman parte de los diferentes sistemas de información utilizados por la Comisión para gestionar las subvenciones para los programas de investigación (véase la *ilustración 4.4*).

Ilustración 4.4 — La Comisión y los participantes en los proyectos cuentan con el apoyo de sistemas informáticos integrados en todas las fases del proceso de subvención



SEP: Sistema para la presentación y evaluación de propuestas

EMI: Sistema para la gestión de expertos externos

ECS: Sistema para que los expertos externos presenten sus solicitudes

**Portal F&T (financiación y licitaciones):** Punto de acceso único para los usuarios externos en el ciclo de vida de las subvenciones

**SYGMA:** Sistema electrónico de gestión de subvenciones

**COMPASS** Sistema integrado de flujo de trabajo para la gestión de las subvenciones, los expertos y la auditoría

PDM: Sistema de gestión de datos de los participantes

CORDA: Almacén de datos de los programas de investigación e innovación

ABAC: Sistema de información para operaciones presupuestarias y contables

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

- **4.24.** En 2021, examinamos el conjunto eGrants, centrándonos en Compass y Sygma, y los procesos de «preparación del acuerdo de subvención» y de «presentación de informes y pagos» durante la ejecución de la subvención. También evaluamos la relación entre eGrants y el sistema de gestión presupuestaria de la Comisión, ABAC. Mediante este trabajo, nuestro objetivo era adquirir un conocimiento más profundo del entorno informático utilizado para gestionar y controlar el nuevo programa Horizonte Europa.
- **4.25.** Sobre la base de nuestro limitado examen, constatamos que los sistemas están bien integrados en el entorno informático y que los datos y las aprobaciones se transfieren automáticamente entre los distintos sistemas. La Comisión proporciona una herramienta en Sygma (el «Personnel Costs Wizard» —asistente de costes de personal—) que ayuda a los participantes a informar sobre los costes de personal, y promueve regularmente su uso. Sin embargo, menos del 10 % de los participantes la utilizan. Si su uso aumentara, especialmente entre las pymes y los nuevos participantes, podría reducirse el número de errores que detectamos en los costes de personal.
- **4.26.** Conforme a la base jurídica actual, no existe ningún vínculo entre los sistemas contables de los beneficiarios y el sistema de notificación Sygma. La Comisión cuenta con los datos financieros generales sobre los proyectos que requiere su marco de control. Cualquier información contable (datos contenidos en las facturas), incluida la información justificativa, se facilita previa petición a efectos de controles o auditorías complementarios. Esto significa que no es posible llevar a cabo controles automáticos a gran escala.
- **4.27.** Constatamos que eGrants ayudó a facilitar la transferencia de carteras de subvenciones de la DG Investigación e Innovación a la REA que tuvo lugar en abril de 2021. El proceso se benefició del hecho de que todos los servicios de la Comisión implicados tienen acceso a los mismos datos en eGrants y de que estos datos proceden de la misma fuente.

# Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

**4.28.** Los informes anuales de actividades examinados<sup>13</sup> reflejaban la información disponible en las respectivas direcciones generales o agencias ejecutivas y, basándose en ella, presentaban una valoración adecuada de la gestión financiera en relación con la regularidad de las operaciones subyacentes relacionadas con el gasto del MFP1.

**4.29.** Por lo que se refiere a Horizonte 2020, la DG Investigación e Innovación notificó un porcentaje de error representativo previsto del 2,29 % para todas las direcciones generales y otros organismos de la UE que gestionan el gasto en investigación de la UE. El porcentaje de error residual, teniendo en cuenta las medidas correctoras, es del 1,67 % solo para la DG Investigación e Innovación. Las auditorías *ex post* subyacentes a estos porcentajes de error abarcaron los pagos efectuados durante el período 2014-2020. Con el fin de resolver el problema metodológico señalado previamente por el Tribunal, que había provocado una subestimación del porcentaje de error <sup>14</sup>, el Servicio Común de Auditoría calculó un complemento a partir 1 304 auditorías cerradas en 2020 y 2021, lo que dio lugar a un aumento del porcentaje de error de 0,37 puntos porcentuales, que se recogió en el informe anual de actividades de la DG Investigación e Innovación.

**4.30.** El porcentaje de error residual al final de 2021 para la DG Investigación e Innovación indica que cumple la condición establecida por la Comisión<sup>15</sup> y, en consecuencia, no se emitió ninguna reserva con respecto a los gastos de Horizonte 2020. Los porcentajes de error notificados disminuyeron ligeramente en 2021.

**4.31.** Dado que 2021 fue el primer año de ejecución de Horizonte Europa<sup>16</sup>, solo se había realizado un número muy limitado de pagos (únicamente prefinanciación en la DG Investigación e Innovación). Por tanto, la DG Investigación e Innovación no

-

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> DG Asuntos Económicos y Financieros, DG Investigación e Innovación y REA.

El porcentaje de error se había calculado como proporción del total de costes aceptados y no del importe efectivamente auditado, lo que significaba que el denominador en el cálculo del error era más alto y de ese modo el porcentaje de error quedaba subestimado; véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.34.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> El porcentaje de error fijado como objetivo para Horizonte 2020 se sitúa entre el 2 % y el 5 %.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Véase la nota a pie de página n.º 5.

comunicó un porcentaje de error detectado para Horizonte Europa en 2021. El objetivo fijado por la Comisión para el porcentaje de error residual de Horizonte Europa no supera el 2 % al final del programa marco.

- **4.32.** En su informe anual de actividades de 2021, la DG Investigación e Innovación señaló veinte recomendaciones pendientes del Servicio de Auditoría Interna (SAI), dos de las cuales llevaban retraso. Seis de las recomendaciones pendientes y una de las que presentaban retraso habían sido clasificadas como «muy importantes». La recomendación «muy importante» que llevaba retraso se refería a la reducción de la exposición financiera del presupuesto de investigación e innovación mediante la reorientación de la estrategia de control. El SAI considera que los planes de acción para dar respuesta a la recomendación solo se han aplicado parcialmente y que las medidas para mejorar la calidad del trabajo de los auditores externos contratados todavía no han finalizado.
- **4.33.** En su informe anual de actividades, la REA comunicó un porcentaje de error residual del 1,75 % para Horizonte 2020 y, por tanto, tampoco hubo de formular reservas respecto a dicho programa.
- **4.34.** Por lo que se refiere a la REA, el SAI llegó a la conclusión de que los sistemas de control interno establecidos para los procesos que auditó eran eficaces, salvo en dos ámbitos, que fueron objeto de recomendaciones muy importantes formuladas a raíz de la auditoría del espacio de intercambio de datos electrónicos único (SEDIA) de la Comisión. Las recomendaciones en cuestión hacían referencia a una protección inadecuada de los datos personales y al retraso o la insuficiente automatización de herramientas informáticas.
- **4.35.** Los principales gastos pertinentes de la DG Asuntos Económicos y Financieros en el marco del MFP1 en 2021 se refieren (1) a la dotación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y del InvestEU y (2) al capital y los dividendos del Fondo Europeo de Inversiones (FEI). El porcentaje de error estimado comunicado para estos componentes en 2021 fue del 0 %, lo que refleja la naturaleza de los pagos en cuestión, y el SAI llegó a la conclusión de que los sistemas de control interno de la DG Asuntos Económicos y Financieros en vigor para los procesos auditados eran eficaces.
- **4.36.** Examinamos los datos del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2021 con respecto a la estimación de riesgo en el momento del pago en los ámbitos políticos comprendidos en el MFP1. La Comisión calculó un porcentaje de error del 1,3 % para el MFP1.

## Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

**4.37.** La evidencia de auditoría global obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Mercado único, innovación y economía digital» están afectados por un nivel significativo de error. Nuestra verificación de las operaciones comprendidas en esta rúbrica del MFP indica que el nivel de error estimado global es del 4,4 % (véase la *ilustración 4.2*). Nuestros resultados indican que el nivel de error sigue siendo elevado en el gasto en investigación e innovación, que constituyó una fuente principal de error, en particular en el ámbito de los costes de personal.

**4.38.** La estimación de riesgo en el momento del pago presentado en el informe anual de gestión y rendimiento es del 1,3 %. Este porcentaje es inferior al umbral de materialidad y a nuestra valoración del nivel de error estimado. Por tanto, consideramos que, a pesar de las medidas ya adoptadas por la Comisión, este porcentaje sigue estando subestimado.

#### Recomendaciones

**4.39.** En el *anexo 4.1* figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones que formulamos en nuestros informes anuales relativos a los ejercicios 2019 y 2020 que tenían que haberse aplicado en 2021<sup>17</sup>. La Comisión ha aplicado plenamente tres recomendaciones, y una en su mayor parte.

**4.40.** Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, recomendamos a la Comisión:

Las recomendaciones que formulamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018 requerían la adopción de medidas antes del final de 2020. Por lo tanto, hicimos un seguimiento de las mismas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

#### Recomendación 4.1

Promover activamente la utilización del «Personnel Costs Wizard» (véase el apartado 4.25) (disponible en el portal para participantes), sobre todo entre determinadas categorías de beneficiarios que son más proclives a cometer errores, como las pymes y los nuevos participantes (tanto para las subvenciones de Horizonte 2020 como para las de Horizonte Europa).

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2023 (Horizonte 2020) y mediados de 2024 (Horizonte Europa)

#### Recomendación 4.2

Ofrecer orientaciones a los beneficiarios sobre las diferencias específicas, centrándose en los aspectos de subvencionabilidad en el marco de Horizonte Europa, en comparación con Horizonte 2020 y programas similares.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2023

#### Recomendación 4.3

En el caso de Horizonte 2020, mejorar los controles *ex ante* existentes con el fin de identificar y eliminar los posibles ajustes no subvencionables realizados en los costes de personal presentados por los beneficiarios después de recalcular las tarifas horarias.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2022

#### Recomendación 4.4

Mejorar aún más las orientaciones dirigidas a los auditores independientes contratados por los beneficiarios para entregar los certificados de los estados financieros, con el fin de reducir el gran número de insuficiencias que detectamos en nuestras auditorías de estos certificados.

Fecha prevista de aplicación: Mediados de 2023

#### Recomendación 4.5

Para el próximo programa de investigación, estudiar, conforme a la evolución de las necesidades empresariales, la viabilidad de ampliar las funcionalidades de eGrants para la evaluación de riesgos y los controles automáticos, por ejemplo, mediante la explotación de otras fuentes de datos disponibles que proporcionen, en formato digital, datos clave complementarios en apoyo de la confirmación de la conformidad.

Fecha prevista de aplicación: Para el próximo MFP

### **Anexos:**

Anexo 4.1 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Mercado único, innovación y economía digital»

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas		Aplicada						
Ljercicio	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
2019	Recomendamos a la Comisión que, para mediados de 2021:  Recomendación 1:  Llevara a cabo controles más específicos de las declaraciones de costes de las pymes y reforzara su campaña de información sobre las normas de financiación de Horizonte 2020, dirigiéndola especialmente a estos importantes beneficiarios.	X							

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas		Aplicada						
Ljercicio	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
	Recomendamos a la Comisión que, para 2021:  Recomendación 2:  Realizara 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.	<b>X</b> <sup>18</sup>							

La Comisión ha puesto en marcha campañas de comunicación destinadas a mejorar el cálculo de los costes de personal relacionados con las subvenciones de Horizonte 2020, pero siguen existiendo insuficiencias (véanse los apartados 4.12 a 4.19). La Comisión ha desarrollado un «Personnel Costs Wizard» para orientar a los beneficiarios, pero solo es utilizado por el 10 % de los participantes (véase el apartado 4.25).

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas		Aplicada						
Ejercicio	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
	Recomendamos a la Comisión que, para mediados de 2021:								
	Recomendación 4:								
	Con respecto a Horizonte 2020:								
	<ul> <li>aplicara 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,</li> </ul>	<b>X</b> <sup>19</sup>							
	<ul> <li>en el tercer bloque de auditorías contratadas externamente, tomara las medidas apropiadas para garantizar que los auditores conociesen en profundidad las normas de Horizonte 2020, y verificara la calidad de su trabajo.</li> </ul>								

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> El Tribunal verificará la eficacia de estas medidas en los próximos años.

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas		Aplicada						
Ejercicio	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
2020	Recomendamos a la Comisión que, para 2021:  Recomendación 2:  Aplicara medidas, incluida una revisión periódica de las principales causas de error en los estados financieros, proporcionara orientaciones sobre cuestiones complejas, como las normas de subcontratación, y llevara a cabo campañas de información para reducir el porcentaje de error de Horizonte 2020.		X						

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Capítulo 5

Cohesión, resiliencia y valores

## Índice

	Apartados
Introducción	5.15.13.
Breve descripción	5.25.6.
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto	5.2.
Gestión de los fondos	5.35.6.
Alcance y enfoque de la auditoría	5.75.13.
Regularidad de las operaciones, IAA y otras medidas	
de gobernanza	5.145.65.
Resultados de nuestro examen de las operaciones y revisión o repetición del trabajo de auditoría	5.155.39.
Gastos no subvencionables	5.185.23.
Proyectos no subvencionables	5.245.28.
Infracciones de las normas del mercado interior	5.295.37.
Falta de documentos justificativos esenciales	5.385.39.
Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría	5.405.52.
Trabajo de garantía realizado por la Comisión y comunicación del porcentaje de error residual en sus informes anuales de	
actividades	5.535.65.
Conclusión y recomendaciones	5.665.78.
Conclusión	5.665.74.
Recomendaciones	5.755.78.

#### Anexos

Anexo 5.1 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y las regiones

Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores sobre «Cohesión, resiliencia y valores»

### Introducción

**5.1.** En el presente capítulo exponemos nuestras conclusiones sobre la rúbrica 2 del Marco financiero plurianual (*MFP*) «Cohesión, resiliencia y valores». En la *ilustración 5.1* figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2021. En el apartado *5.9* se explica con mayor detalle la población de auditoría de 2021.

#### Ilustración 5.1 – Pagos y población de auditoría



Pagos de 2021 desglosados por fondo

(miles de millones de euros)

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otras operaciones regionales: 45,5 (56,9 %)

Fondo Social Europeo (FSE): 19,4 (24,2 %)

Fondo de Cohesión: 9,7 (12,1 %)

Erasmus+: 2,4 (3,0 %)

MCE (Sector del transporte): 1,0 (1,2 %)

Instrumento de Asistencia Urgente: 0,6 (0,7 %)

Otros: 1,5 (1,9 %)

#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos

#### Cohesión territorial, social y económica

(miles de millones de euros)

Pagos de 2021 - Total 75,7

Pagos de prefinanciación (\*): 75,1

Pagos únicos, intermedios y finales: 0,6

Población de auditoría de 2021 - Total 44,0

Decisión anual de aceptación de las cuentas: 40,8

Liquidación de prefinanciación (\*): 2,6

Pagos únicos, intermedios y finales: 0,6

#### Resiliencia y valores

#### Pagos de 2021 - Total 4,4

ragos de 2021 – Total 4,

Pagos de prefinanciación: 3,6
Pagos únicos, intermedios y finales: 0,8

#### Población de auditoría de 2021 - Total 3,9

Liquidación de prefinanciación: 3,1
Pagos únicos, intermedios y finales: 0,8

(\*) Las cifras de pagos de la subrúbrica 2a comprenden los pagos intermedios y los anticipos anuales correspondientes al *periodo de programación* 2014-2020 que no se incluyeron en las cuentas subyacentes a los paquetes de fiabilidad que la Comisión aceptó en 2021. Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véanse el *anexo* 1.1, apartados 12 y 13), estos pagos se consideran prefinanciación y, por consiguiente, no forman parte de nuestra población de auditoría para el Informe Anual relativo al ejercicio 2021. Se incluirán en nuestra población de auditoría en el ejercicio en que la Comisión acepte las cuentas correspondientes (por ejemplo, en la declaración de fiabilidad de 2022 para los pagos correspondientes al ejercicio contable 2020/2021).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

#### Breve descripción

#### Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

**5.2.** El gasto en esta rúbrica se centra en la reducción de las disparidades de desarrollo entre los distintos Estados miembros y regiones de la UE<sup>1</sup> (subrúbrica 2a), y las acciones de apoyo y protección de los valores de la UE, dotándola de mayor

Véanse los artículos 162 y 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (p. 73 y pp. 81-82).

149

resiliencia frente a los retos presentes y futuros (subrúbrica 2b). Estos objetivos se llevan a cabo a través de los siguientes fondos e instrumentos<sup>2</sup>:

- a) Subrúbrica 2a (cohesión económica, social y territorial)
- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo es corregir los principales desequilibrios regionales mediante el apoyo financiero a la innovación y la investigación, la agenda digital, las pequeñas y medianas empresas y la economía con bajas emisiones de carbono;
- el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), cuyo objetivo es lograr unos niveles de empleo elevados, una protección social justa y una población activa cualificada y resiliente, así como sociedades inclusivas y cohesionadas como factor central en la erradicación de la pobreza; para el periodo de programación 2021-2027, el FSE+ incluye la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados (FEAD) y el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, que anteriormente estaban separados;
- 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;
- una contribución del Fondo de Cohesión al Mecanismo «Conectar Europa» (MCE),
   que financia proyectos pertenecientes a las redes transeuropeas<sup>3</sup>;
- b) Subrúbrica 2b (resiliencia y valores)
- Erasmus+, que apoya la educación, la formación, la juventud y el deporte en
   Europa mediante la promoción de la movilidad en el aprendizaje y la participación activa y no formal de los jóvenes;
- varios programas de menor dimensión, como Europa Creativa, el Programa
   Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV), e instrumentos específicos
   creados para promover la recuperación económica en la UE tras la pandemia de la
   COVID-19, como UEproSalud y el Instrumento de Asistencia Urgente.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Informamos sobre el gasto del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* en 2021 en el *capítulo 10*.

Reglamento (UE) n.º 2021/1153 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa».

#### Gestión de los fondos

5.3. Los fondos de la política de cohesión (el FEDER, el FC y el FSE) concentran la mayor parte del gasto en esta rúbrica. Se ejecutan mediante *gestión compartida*. Los Estados miembros presentan *programas operativos* (PO) plurianuales durante la vigencia del MFP. Una vez que la Comisión concede su aprobación, la responsabilidad de la ejecución de un PO se comparte entre la Comisión (la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la Dirección General de Política Regional y Urbana) y el Estado miembro. Los *beneficiarios* reciben el reembolso a través de las autoridades de los Estados miembros, y la UE cofinancia los costes subvencionables de las operaciones aprobadas con arreglo a los términos de los PO. *Las autoridades de gestión* realizan verificaciones para evitar que los gastos no subvencionables se certifiquen a la Comisión. Su función de gestión es clave para garantizar la regularidad del gasto en cohesión.

**5.4.** El marco de control y fiabilidad en vigor para el gasto en el régimen de gestión compartida<sup>4</sup> tiene la finalidad de garantizar que el *porcentaje de error residual*<sup>5</sup> en las cuentas anuales de los PO se mantenga por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % establecido en el reglamento correspondiente<sup>6</sup>. Para garantizar que las cuentas que debe certificar la Comisión no contienen ningún nivel significativo de irregularidades

En los informes anuales relativos a los ejercicios de 2017 (apartado 6.5-6.15) y de 2018 (ilustración 6.1) facilitamos todos los detalles del marco de control y fiabilidad de los «Fondos estructurales y de inversión europeos» en el periodo de programación 2014-2020, incluido un calendario.

- En sus informes anuales de actividades, la Comisión utiliza la expresión «porcentaje de riesgo residual» para referirse al cierre del periodo de programación 2007-2013, y «porcentaje de error total residual» en el caso del periodo de programación 2014-2020. En el presente capítulo se aplica a ambos el término «porcentaje(s) de error residual».
- Artículo 28, apartado 11 del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

tras las verificaciones de las autoridades de gestión, el marco de control y fiabilidad comprende 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 fiabilidad. 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 por parte de la Comisión. Para ello, la Comisión efectúa, sobre todo, controles administrativos centrados en la exhaustividad y la exactitud para poder aceptar las cuentas y liberar el importe del 10 % retenido previamente como garantía<sup>7</sup>.
- Revisiones 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 conducente al *cierre* de los PO en el período de programación 2007-2013 era comparable en gran medida al descrito en el apartado *5.4*.
- **5.6.** La financiación de la UE a través de programas no sujetos a gestión compartida se desembolsa en forma de *subvenciones*, adquisiciones y premios, y es gestionada directamente por las direcciones generales de la Comisión<sup>8</sup>, o indirectamente con el apoyo de organizaciones asociadas u otras autoridades.

Véase el artículo 130 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, que limita el reembolso de los pagos intermedios al 90 %.

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Salud y Seguridad Alimentaria, DG Justicia y Consumidores, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA) bajo la supervisión de la DG Movilidad y Transportes en relación con el gasto en nuestra población de 2021.

#### Alcance y enfoque de la auditoría

- **5.7.** Nuestro objetivo era contribuir a la declaración de fiabilidad global descrita en el **anexo 1.1** y proporcionar una evaluación de la regularidad del gasto tanto con cargo a la rúbrica 2 del MFP como en su conjunto, y en el caso de los fondos de la política de cohesión (subrúbrica 2a). Respecto a esto último, también teníamos el propósito de evaluar en qué medida puede confiarse en el trabajo de las autoridades de auditoría y de la Comisión.
- **5.8.** Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el *anexo 1.1* para esta rúbrica del MFP en 2021 examinamos:
- Una muestra estadísticamente representativa de 243 operaciones que abarcaba el conjunto de operaciones con cargo a esta rúbrica del MFP. Nuestro objetivo era estimar el nivel de error de la rúbrica y contribuir así a la declaración de fiabilidad. En el caso de los fondos de la política de cohesión, la muestra constaba de 217 operaciones cuyos gastos se habían certificado en paquetes de fiabilidad y de cierre (incluidos 213 que habían sido previamente comprobados por una autoridad de auditoría), así como 8 instrumentos financieros (subrúbrica 2a). La muestra incluía también 18 operaciones gestionadas directa o indirectamente por la Comisión (4 en la subrúbrica 2a y 14 en la subrúbrica 2b).
- El trabajo realizado por las autoridades de auditoría para validar la información contenida en los 33 paquetes de fiabilidad o de cierre afectados por las 213 operaciones que habían comprobado previamente.
- 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.
- 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 luego incorporada al informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.
- **5.9.** Nuestra población de auditoría (47 900 millones de euros) consistió principalmente en gastos del periodo 2014-2020 que se incluyeron en cuentas aceptadas presentadas en paquetes de fiabilidad para el ejercicio contable 2019/2020 (402 PO por un valor total de 40 000 millones de euros). También incluyó el gasto de

2007-2013 en los 18 PO que la Comisión cerró plena o parcialmente<sup>9</sup> en 2021 (776 millones de euros). La Comisión no había aprobado aún ningún PO para el periodo 2021-2027 ni había efectuado ningún pago para este período a finales de 2021<sup>10</sup>.

- **5.10.** Tomamos nuestra muestra de 217 operaciones con gastos certificados en paquetes de fiabilidad y de cierre en dos etapas. Primero seleccionamos 33 paquetes (31 de 2014-2020 y 3 de 2007-2013), que cubrían 44 PO. A continuación, de ellos seleccionamos operaciones de muestra que las autoridades de auditoría habían comprobado previamente.
- **5.11.** Los Estados miembros comunicaron los desembolsos realizados en el ejercicio contable 2019/2020 por medio de instrumentos financieros en relación con 108 PO (2 100 millones de euros). Por lo tanto, tomamos una muestra adicional que abarca 8 instrumentos financieros del periodo 2014-2020 a partir de los cuales se habían efectuado pagos a los *destinatarios finales* o en su beneficio. Así, examinamos 50 préstamos y 21 *inversiones de capital*.
- **5.12.** Además, en 2021, la Comisión pagó o liquidó 5 000 millones de euros para programas bajo su *gestión directa o indirecta*, incluidos 3 900 millones de euros en gastos en la subrúbrica 2b. Examinamos una muestra de 18 operaciones financiadas con cargo al ESI, la contribución del FC al MCE, el CERV, Europa Creativa y Erasmus+.
- **5.13.** El *anexo 5.1* contiene un desglose de nuestra muestra de operaciones y los *errores cuantificables* que encontramos en los 27 Estados miembros y el Reino Unido en la subrúbrica 2a para el periodo 2014-2020.

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.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Véanse los apartados **2.6** a **2.8**.

# Regularidad de las operaciones, IAA y otras medidas de gobernanza

**5.14.** Esta parte del capítulo consta de tres secciones. La primera se refiere a nuestra verificación de la muestra de 243 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. Nuestra conclusión sobre la información relativa a la regularidad del gasto de cohesión contenida en los IAA de las dos direcciones generales responsables y el informe anual de gestión y rendimiento se basa en nuestros hallazgos en estas tres secciones.

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

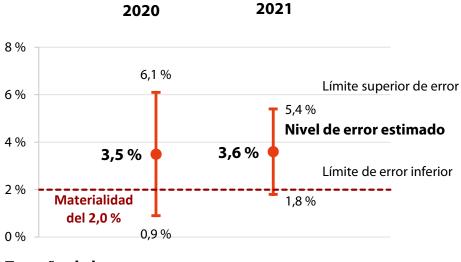
**5.15.** En las 243 operaciones que examinamos, identificamos y cuantificamos 30 errores, todos ellos relacionados con la subrúbrica 2a. Teniendo en cuenta los 56 errores cuantificables hallados previamente por las autoridades de auditoría y las correcciones realizadas por las *autoridades responsables de los programas* (por un valor total de 458 millones de euros que abarcan ambos periodos de programación), estimamos que el nivel de error es del 3,6 %<sup>11</sup> (véase la *ilustración 5.2*).

El *nivel de error estimado* para la subrúbrica 2a es solo del 4,1 % (el límite inferior de error es del 2,1 %, y el límite superior de error es del 6,1 %).

155

Ilustración 5.2 – Repercusión estimada de los errores cuantificables

#### Impacto estimado de los errores cuantificables



#### Tamaño de la muestra

**2020 2021** 227 operaciones 243 operaciones

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**5.16.** Los errores cuantificables notificados por las autoridades de auditoría se referían a costes no subvencionables (32 casos), a la *contratación pública* (19), a la falta de documentos justificativos (8) y a errores contables y de cálculo (2)<sup>12</sup>. 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.

**5.17.** En la *ilustración 5.3* se recogen los errores que detectamos desglosados por categoría (antes de tener en cuenta las correcciones financieras). Costes y proyectos no subvencionables, infracciones de las normas del mercado interior y ausencia de documentos justificativos esenciales son los que más han contribuido a nuestro nivel estimado de error. En los apartados *5.18* a *5.39* se facilita más información sobre estos errores.

<sup>12</sup> Una sola operación puede presentar varios tipos de error.

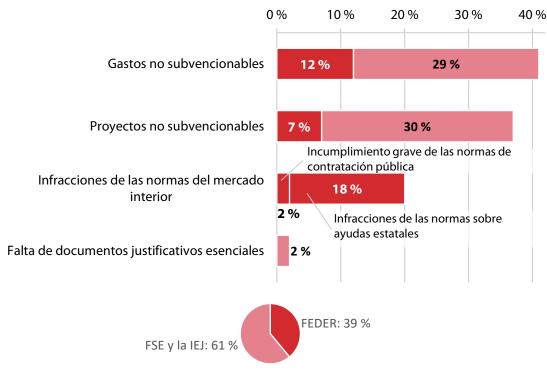


Ilustración 5.3 – Desglose de los errores encontrados

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

#### Gastos no subvencionables

**5.18.** Cuando las autoridades de los Estados miembros declaran los gastos a la Comisión en sus cuentas, certifican que estos se efectuaron de conformidad con las normas nacionales y de la UE aplicables y que la ayuda se concedió a beneficiarios y operaciones que cumplían los requisitos de subvencionabilidad del PO.

**5.19.** Los costes no subvencionables constituyen el error más frecuente hallado por las autoridades de auditoría. De acuerdo con su informe, utilizando una tipología común acordada con la Comisión<sup>13</sup>, el 57 % de todos los errores detectados durante el ejercicio contable 2019/2020 fue de este tipo.

**5.20.** En nuestra muestra encontramos casos de costes no subvencionables adicionales en 19 operaciones, que representaban el 63 % del número de errores cuantificables detectados, y aproximadamente 1,6 puntos porcentuales del nivel de error estimado (41 % de contribución al error, véase la *ilustración 5.3*). En algunos casos, la autoridad de auditoría había detectado un error, pero no lo cuantificó correctamente.

Véanse los recuadros 6.5 y 5.7 de los informes anuales relativos a los ejercicios 2018 y 2019, respectivamente.

**5.21.** Las principales causas de no subvencionabilidad fueron los participantes no admisibles, el incumplimiento de las normas de la UE o nacionales y los gastos no relacionados realmente con el proyecto. En el *recuadro 5.1* se ofrece un ejemplo de gasto no subvencionable

#### Recuadro 5.1

## Gastos declarados para actividades externas al área de subvencionabilidad

En los Países Bajos, en el caso de un programa operativo del FEDER, constatamos que la autoridad de gestión había declarado costes de actividades realizadas por tres de los doce socios situados fuera de la zona geográfica de subvencionabilidad. En tales casos, el *RDC* exige que el comité de seguimiento dé su aprobación previa. No se obró así. En particular, constatamos que, si bien el comité de seguimiento había debatido si financiar estos proyectos en 2016, no los incluyó en la lista de proyectos seleccionados. Solo en febrero de 2022, tras nuestra auditoría, el comité tomó la decisión formal de incluirlos en el programa. En este contexto, consideramos que los gastos declarados por estos socios no son subvencionables.

**5.22.** En cuatro operaciones, constatamos que los beneficiarios y las autoridades de los programas comprobaron el cumplimiento de los requisitos básicos de subvencionabilidad sobre la base de las autodeclaraciones de los participantes y no de fuentes independientes (véase el *recuadro 5.2*).

#### Recuadro 5.2

#### Ausencia de verificación de la condición de participante

En Francia, la condición de *NEET* (personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación) de los participantes en dos proyectos de la IEJ se verificó únicamente con las declaraciones de los propios interesados.

En uno de los programas del FSE en cuestión, el beneficiario no pudo aportar pruebas independientes de que los participantes no estuvieran trabajando, formándose ni estudiando. Solicitamos comprobaciones adicionales a la Comisión y a las autoridades nacionales para determinar el estatuto de los participantes, lo que puso de manifiesto que nueve de los treinta y siete participantes estaban realmente empleados, por lo que no podían optar a la ayuda de la UE.

Hallamos casos similares en otro proyecto francés y en un PO del FSE irlandés.

**5.23.** Los beneficiarios utilizaron *opciones de costes simplificados (OCS)* en 65 operaciones, o en el 27 % de nuestra muestra, aplicando tipos fijos, baremos estándar

de costes unitarios o una combinación de ambos. Las OCS pueden reducir tanto la carga de trabajo administrativo de los beneficiarios como los errores. Este año, detectamos errores relacionados con el uso de OCS en cuatro operaciones en un Estado miembro, que, sin embargo, no se han cuantificado (véase el *recuadro 5.3*).

#### Recuadro 5.3

Los métodos utilizados para reembolsar a los beneficiarios y declarar los gastos al presupuesto de la UE en el caso de OCS que no se ajustan a los requisitos reglamentarios

Cuando se utilicen OCS, los reembolsos efectuados por el Estado miembro al beneficiario y por la Comisión al Estado miembro deben basarse en el mismo método (artículo 131, apartado 2, del RDC).

En Irlanda, un organismo intermedio firmó cartas de financiación con los beneficiarios en las que se establecía que los costes reales eran la base para el reembolso. No obstante, posteriormente, la autoridad de gestión utilizó OCS para calcular el importe de la financiación de la UE que debía proporcionarse para este programa del FSE. En este contexto, los cuatro beneficiarios de nuestra muestra tuvieron que presentar declaraciones de gastos en las que solo se enumeraban los costes directos de personal contraídos para el proyecto, complementados con un importe a tanto alzado para cubrir otros gastos subvencionables.

Sin embargo, en realidad, las autoridades irlandesas reembolsaron a los beneficiarios su coste real, de acuerdo con los requisitos de las cartas de financiación.

Como consecuencia de ello, el importe reembolsado por el Estado miembro a los beneficiarios y los importes reembolsados por la Comisión al Estado miembro se basaron en diferentes formas de ayuda. Este enfoque tampoco se ajusta a los requisitos reglamentarios aplicables a las OCS.

Además, el requisito de doble notificación va en contra de la intención de los legisladores de utilizar OCS para reducir la carga administrativa de los beneficiarios.

#### **Proyectos no subvencionables**

**5.24.** Identificamos cinco proyectos a los que se concedió ayuda, aunque no cumplían las condiciones de subvencionabilidad consignadas en la normativa aplicable y en los PO correspondientes. Tres de ellos fueron seleccionados durante el período 2014-2020 y dos durante el período 2007-2013. Estos proyectos representaban el 17 %

de todos los errores cuantificables detectados, o aproximadamente 1,4 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

**5.25.** En el *recuadro 5.4* se ofrece un ejemplo de proyecto del FEDER no subvencionable.

#### Recuadro 5.4

Proyectos anteriormente apoyados a través de fondos nacionales se reasignaron para recibir ayuda de la UE fuera del período de subvencionabilidad

La fecha límite para la subvencionabilidad de los gastos en el marco de los programas operativos de 2007-2013 era el final de 2015. En 2016, se seleccionaron retroactivamente varios proyectos para la cofinanciación de la UE en el marco de un programa regional del FEDER en Italia. Las autoridades regionales consideraron que estos proyectos eran subvencionables porque se habían ejecutado en 2015 y antes, pero en el marco de un programa nacional y utilizando fondos nacionales. También constatamos que el beneficiario nunca solicitó financiación de la UE.

La inclusión de una operación en un PO después del período de subvencionabilidad y una vez efectuados los gastos va en contra del principio de que las normas de subvencionabilidad deben aplicarse de manera justa, equitativa y uniforme. En particular, todas las operaciones deben seleccionarse y ejecutarse de conformidad con el Reglamento.

Los proyectos que no se llevaron a cabo como parte de un programa no pueden considerarse operaciones en el sentido del RDC 2007-2013 y, por lo tanto, no son subvencionables.

**5.26.** También constatamos que tres proyectos de la muestra del FSE/IEJ no podían optar a la financiación de la UE porque no proporcionaban apoyo específico a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación (véase el *recuadro 5.5*).

#### Recuadro 5.5

#### Inscripción retroactiva de NEET en la Garantía Juvenil

Auditamos varias operaciones financiadas en el marco de la IEJ en España. Cuatro de estas operaciones consistían en la concesión de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social para los contratos de interinidad celebrados con NEET (personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación).

La legislación nacional de la IEJ y el PO que cubre estas operaciones exigen que los participantes NEET se registren en el sistema nacional de *Garantía Juvenil*. Este registro permite que estos accedan a una serie de medidas de asistencia (como orientación personalizada y planificación de acciones individuales, entre ellos, los sistemas de apoyo individuales a medida), pero también sirve para verificar su conformidad con los requisitos relativos a los NEET.

Tres de las cuatro operaciones auditadas, relativas a bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, se registraron con carácter retroactivo en el sistema nacional, en algunos casos incluso años después de la aplicación de las bonificaciones. La entidad nacional responsable de la gestión de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, que es tanto el organismo intermedio como el beneficiario de las operaciones, lo hizo sin ningún conocimiento previo de los participantes NEET.

Esta inscripción retroactiva impidió validar la admisibilidad de los participantes por no estar recibiendo educación o formación. Al no haberse realizado tales verificaciones, la Comisión ya había aplicado una corrección financiera del 25 % antes de que lleváramos a cabo nuestra auditoría.

Consideramos que, debido a la inscripción retroactiva de los participantes, las tres operaciones auditadas no puedan optar a financiación de la UE. Esto se debe a que, además de que hace imposible verificar si los participantes reciben educación o formación, su inscripción en el sistema nacional incumple otras condiciones de la Garantía Juvenil y la IEJ. Además, lo que es más importante, significa que los NEET quedan privados de todas las prestaciones adicionales disponibles en el marco de estos dos regímenes.

**5.27.** Otro proyecto examinado en España (no afectado por las inscripciones retroactivas) también se inscribía en una acción que concedía bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social y apoyo a la contratación de jóvenes por un período mínimo determinado. La Comisión ha aclarado a las autoridades españolas que debe fomentarse la contratación indefinida. A tal efecto, ha informado de que, si fuera necesario recurrir a contratos temporales, estos deberían tener una duración mínima de seis meses, y que esta condición debería comprobarse antes de certificar los gastos. A pesar de ello, las autoridades españolas aceptaron contratos de una duración mínima de 28 días, muy por debajo del plazo indicado por la Comisión. Por este

motivo, consideramos que las bonificaciones solicitadas en el marco de la IEJ en relación con estos contratos temporales no son subvencionables. También detectamos otros problemas que afectan a la subvencionabilidad de los gastos. Por ejemplo, las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social financiadas por la UE para los NEET que sustituyan temporalmente a otros trabajadores también se ampliaron a las personas a las que sustituían, aunque, por definición, las de este último grupo ya estaban empleadas. Los errores recogidos en este apartado también son aplicables a las otras tres operaciones que consideramos no subvencionables (véase el *recuadro 5.5*).

**5.28.** Encontramos problemas similares con otras operaciones del FSE en años anteriores en el mismo Estado miembro. Ya hemos informado en varias ocasiones, en relación con los periodos de programación 2007-2013 y 2014-2020, sobre proyectos cofinanciados que no cumplían los requisitos de subvencionabilidad del PO correspondiente y/o el reglamento pertinente, pero que no fueron detectados ni por las autoridades de los Estados miembros ni por la Comisión<sup>14</sup>.

#### Infracciones de las normas del mercado interior

**5.29.** Este año detectamos diecinueve infracciones de las normas del mercado interior, de las que cuatro eran cuantificables. Cinco de las infracciones se referían a *ayudas estatales* y catorce a la contratación pública.

#### Cinco proyectos infringieron las normas sobre ayudas estatales

**5.30.** A menos que se sitúen por debajo del umbral *de minimis*, las ayudas estatales son 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)*<sup>15</sup> o si la Comisión da su aprobación expresa.

**5.31.** Este año hemos identificado cinco proyectos del FEDER que infringían las normas sobre ayudas estatales de la UE. Consideramos que tres de ellos deberían haber obtenido menos fondos públicos, o ninguno, de la UE y/o el Estado miembro, que representaban 0,7 puntos porcentuales del nivel de error estimado. No hemos

<sup>15</sup> Reglamento (UE) n.º 651/2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior (RGEC).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> P. ej., el ejemplo 8 del anexo 6.3 del Informe anual de 2016.

162

cuantificado los otros dos errores, que no incidieron en el nivel de financiación pública. Presentamos un ejemplo de error en una ayuda estatal en el *recuadro 5.6*.

#### Recuadro 5.6

#### Ayuda concedida a un sector excluido

Un instrumento financiero en Hungría proporcionó un préstamo y una subvención para apoyar las actividades de investigación, desarrollo e innovación de una empresa. El préstamo se refería al desarrollo de un sistema de secado con autolimpieza optimizado y el beneficiario trabajaba en el sector agrícola primario. La autoridad de gestión aprobó la construcción de una instalación de secado con sujeción al régimen de ayudas regionales a la inversión del RGEC. Dado que dicho régimen excluye los pagos para actividades agrícolas, el elemento de construcción del proyecto no era subvencionable.

Encontramos otros errores en las ayudas estatales en Portugal y Polonia.

## Los Estados miembros habían detectado numerosos errores de contratación pública en el gasto en cohesión

**5.32.** La contratación pública es un instrumento clave para el gasto del dinero público de una manera económica y eficiente y para establecer el mercado interior. La contratación pública es también una fuente principal de las irregularidades notificadas por las autoridades de auditoría. Habían detectado 19 casos de incumplimiento de las normas de contratación pública en las operaciones que examinamos y habían impuesto correcciones a tanto alzado que oscilaban entre el 5 % y el 100 %, según lo previsto en una decisión de la Comisión<sup>16</sup>. En términos de frecuencia, las infracciones en materia de contratación pública representan el 14 % del total de los errores notificados por las autoridades de auditoría en el periodo contable 2019/2020, pero suponen el 36 % del valor de las irregularidades comunicadas.

**5.33.** Este año examinamos 133 procedimientos cuyo objeto era la contratación de obras, servicios o suministros. La gran mayoría corresponden a proyectos cofinanciados a través de PO del FEDER y del FC. De los 133 procedimientos, 8 se

Decisión de la Comisión C(2013) 9527, sustituida por la Decisión de la Comisión C(2019) 3452 (y su anexo) 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.

refieren a proyectos incluidos en la subrúbrica 2b, que también están sujetos a las normas de contratación pública.

**5.34.** En ocho procedimientos de cohesión detectamos casos de incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE que no habían sido detectados por las autoridades de auditoría. En un caso se trataba de una infracción grave que afectó al resultado de contratación y lo estamos notificando como un error cuantificable. Representaba el 3 % del total de los errores cuantificables hallados, o aproximadamente 0,1 puntos porcentuales del nivel de error estimado. Los errores que no hemos cuantificado estaban relacionados con el uso de los criterios que podrían haber impedido participar en el procedimiento de licitación a determinadas empresas.

## Deficiencias específicas de la contratación pública que afectan a las operaciones de gestión directa

**5.35.** En abril de 2020, la Comisión activó el Instrumento de Asistencia Urgente<sup>17</sup> y emitió una comunicación explicando las opciones disponibles en la contratación pública para hacer frente a la crisis del COVID-19<sup>18</sup>. Según la Comunicación, las normas de contratación pública de la UE proporcionan las herramientas necesarias para afrontar el reto, durante la crisis sanitaria, de adquirir suministros, servicios y, en caso necesario, infraestructuras adicionales. La comunicación también explicaba las normas para emplear los procedimientos negociados sin publicación previa, entre ellas, por ejemplo, que tales procedimientos deberían emplearse únicamente para cubrir necesidades inmediatas.

**5.36.** De las 18 operaciones de nuestra muestra para la subrúbrica 2b, 7 se referían a pagos realizados en el marco del ESI en 2021. En seis de estos casos, encontramos deficiencias en la contratación de servicios o suministros. En un caso, la autoridad del Estado miembro no respetó las normas de contratación pública de la UE porque evaluó incorrectamente que no se aplicaban a los gastos que reclamaba a la Comisión. En otro caso, la Comisión recurrió a un acuerdo anterior que no era totalmente adecuado para los servicios adquiridos. Los cuatro casos restantes corresponden a insuficiencias en la

Comunicación de la Comisión 2020/C 108/I/01 de 1 de abril de 2020 – Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19.

Reglamento (UE) 2020/521 por el que se activa la asistencia urgente considerando el brote de COVID-19.

aplicación y verificación de las condiciones contractuales por parte de la Comisión (véase el *recuadro 5.7*).

#### Recuadro 5.7

## Deficiencias en la verificación y la ejecución de las condiciones de contratos

La Comisión celebró acuerdos de adquisición anticipada para las dosis de la vacuna contra la COVID-19 con ocho fabricantes. Nuestra auditoría abarcó la *liquidación* de los pagos anticipados realizados por la Comisión en relación con cuatro acuerdos de adquisición anticipada en el marco del Instrumento de Asistencia Urgente. En virtud del acuerdo global alcanzado entre la Comisión y los Estados miembros, el precio de compra de cualquier vacuna, así como el coste de la financiación anticipada, debían basarse en una estimación transparente de los costes de producción y los recursos ya concedidos por otras fuentes públicas. Además, los fabricantes deben utilizar los pagos por adelantado en el marco de los acuerdos de adquisición anticipada para reducir el riesgo de las inversiones necesarias en el desarrollo de vacunas, ensayos clínicos y la preparación de la capacidad de producción a escala necesaria a lo largo de toda la cadena de valor para un despliegue rápido en la UE de millones de dosis de vacunas.

Comprobamos que los procedimientos no garantizaban una estimación transparente de los costes de producción. Por otra parte, no se efectuaron controles específicos para determinar si los pagos anticipados se utilizaron conforme a lo previsto. Un fabricante alegó que no necesitaba financiación previa para reducir el riesgo de las inversiones requeridas, pero que la Comisión convino, en cualquier caso, en efectuar un pago inicial. Por último, dos de los acuerdos de adquisición anticipada que auditamos incluían la obligación de suministrar dosis de vacunas sin ánimo de lucro. No pudimos obtener ninguna prueba de la Comisión de que los precios pagados a los dos fabricantes en cuestión no incluían un margen de beneficio.

**5.37.** No hemos cuantificado estos errores, ya que en todos los casos que examinamos la naturaleza extraordinaria de la pandemia justificó la contratación directa. En 2022 publicamos un informe especial sobre la adquisición de vacunas contra el COVID-19<sup>19</sup>.

Informe Especial 19/2022: « Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE: Tras un comienzo lento, se garantizaron suficientes dosis, pero el rendimiento del proceso no se ha evaluado suficientemente».

#### Falta de documentos justificativos esenciales

- **5.38.** Los beneficiarios y las autoridades de los programas están obligados a mantener sistemas y procedimientos que garanticen un *rastreo de auditoría* adecuado, entre ellos, el mantenimiento de registros documentales. La ausencia de documentos e información de apoyo también supuso el 15 % de todos los errores notificados por las autoridades de auditoría en el ejercicio contable 2019/2020. La proporción fue del 13 % en el caso del FSE y del 19 % en el del FEDER/FC, aunque estos fondos representaron respectivamente el 30 % y el 2 % del valor total de los errores.
- **5.39.** Constatamos que faltaba documentación o información de apoyo en cuatro de las operaciones examinadas. Hemos cuantificado dos de estos errores porque las autoridades de los programas o los beneficiarios no pudieron aportar documentos esenciales que demostraran el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad. El resultado representó aproximadamente el 7 % de las operaciones cuantificadas, y 0,1 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

#### Nuestra evaluación del trabajo de las autoridades de auditoría

- **5.40.** Las autoridades de auditoría constituyen la «segunda línea de defensa» en el marco de la fiabilidad y el control del gasto. Verifican, por muestreo, la regularidad del gasto declarado por las autoridades de gestión a la Comisión. Este año evaluamos el trabajo de 23 de las 116 autoridades de auditoría en 19 Estados miembros y el Reino Unido. Nuestra muestra constaba de 31 paquetes de fiabilidad y 2 de cierre. En todos los casos, las autoridades de auditoría habían notificado inicialmente un porcentaje de error residual igual o inferior al 2 %.
- **5.41.** 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 9 de los 31 paquetes de fiabilidad de nuestra muestra a más del 2 % (el 39 % del gasto de la muestra). Esto incluye dos casos en los que la Comisión había excluido anticipos a instrumentos financieros previamente incluidos por las autoridades de auditoría. No encontramos errores adicionales en estos dos casos (el 5 % de los gastos incluidos en la muestra).
- **5.42.** Sin embargo, nuestro trabajo sobre la muestra de este año pone de manifiesto que el porcentaje de error residual fue superior al 2 % en 12 de los 31 paquetes de fiabilidad (lo que corresponde al 39 % de los gastos incluidos en la muestra), teniendo también en cuenta los errores adicionales detectados tras las verificaciones de la Comisión.

**5.43.** Desde 2017 hemos examinado una muestra de paquetes de fiabilidad anualmente. Durante este periodo, hemos analizado 69 paquetes de fiabilidad en 24 Estados miembros<sup>20</sup> y el Reino Unido al menos una vez, lo que corresponde cada año a entre el 34 % y el 62 % del gasto certificado en cuentas anuales. Teniendo en cuenta los ajustes de la Comisión y nuestras propias conclusiones de auditoría, 37 de estos paquetes (el 54 %) han registrado porcentajes residuales superiores al 2 % en al menos un año. Los 37 paquetes han representado sistemáticamente al menos el 39 % del gasto en nuestra muestra (véase la *ilustración 5.4*), lo que sirve para ilustrar en qué medida las autoridades de auditoría informan incorrectamente de que los porcentajes de error residual se sitúan por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

Ilustración 5.4 – Paquetes de fiabilidad con un porcentaje residual superior al 2 % (2017 a 2021)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

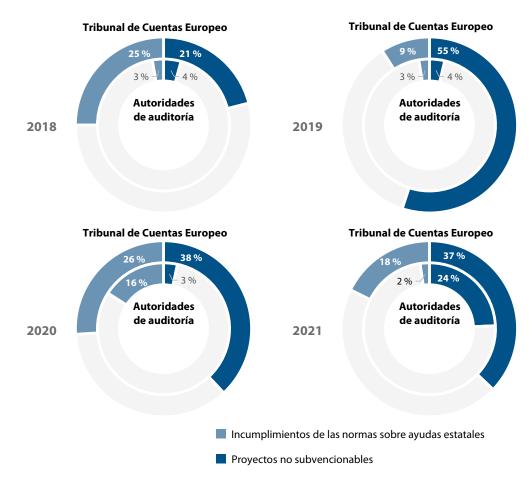
**5.44.** Nuestros resultados de auditoría en los últimos cinco años demuestran que los controles actualmente en vigor aún no mitigan suficientemente el elevado riesgo inherente de error en este ámbito. Así ocurre especialmente en el caso de las autoridades de gestión, cuyas verificaciones siguen siendo parcialmente ineficaces para prevenir o detectar irregularidades en el gasto declarado por los beneficiarios. Aunque las autoridades de auditoría desempeñan un papel fundamental en el marco de fiabilidad para la cohesión, un control eficaz de la gestión es indispensable para garantizar tanto el rendimiento de las operaciones como su cumplimiento del marco jurídico.

<sup>20</sup> Todos los Estados miembros, excepto Dinamarca, Luxemburgo y Malta.

-

**5.45.** La principal contribución al nivel estimado de error se deriva de una mala toma de decisiones por parte de las autoridades de gestión, por ejemplo, cuando se aprueban proyectos no subvencionables o ayudas estatales ilícitas. También hemos observado que las autoridades de auditoría notifican niveles relativamente bajos de este tipo de error. La *ilustración 5.5* ofrece una visión general de esta cuestión.

Ilustración 5.5 – Proporción de proyectos no subvencionables y errores en ayudas estatales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**5.46.** Un factor importante en la eficacia del marco de fiabilidad y control es la buena colaboración y el intercambio de información entre las autoridades de gestión y las de auditoría. Hemos identificado una buena práctica que ejemplifica el modo en que la cooperación entre las autoridades de gestión y de auditoría puede mejorar la calidad de los controles y, en consecuencia, reducir el número de errores (véase el *recuadro 5.8*).

#### Recuadro 5.8

#### Cooperación entre las autoridades de gestión y de auditoría

La autoridad de auditoría búlgara coopera con las autoridades de gestión mediante la publicación en su sitio web<sup>21</sup> de:

- las listas de comprobación para las auditorías de sistemas y de operaciones (incluidos los procedimientos de contratación pública y las ayudas estatales) que deben utilizar las autoridades de gestión según proceda;
- o un análisis anual de los errores revelados por su trabajo de auditoría; y
- o un resumen de las irregularidades en la contratación pública, con orientaciones sobre la manera de evitarlas.

No identificamos irregularidades en ninguna de las operaciones revisadas por esta autoridad de auditoría e incluidas en nuestra muestra de 2021.

### Algunas autoridades de auditoría deben mejorar el rastreo de auditoría para su muestreo

**5.47.** 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 válido. En respuesta a la crisis del COVID-19, la Comisión introdujo una enmienda al Reglamento de disposiciones comunes que amplía la posibilidad de utilizar el muestreo no estadístico como medida excepcional y temporal para el periodo contable de 2019/2020<sup>22</sup>. No obstante, observamos que las autoridades de auditoría habían utilizado el *muestreo estadístico* respecto a la mayoría de los 31 paquetes de fiabilidad de nuestra muestra (es decir, el 87 % de los paquetes, cubriendo 190 de las 213 operaciones).

**5.48.** Sin embargo, encontramos lagunas en el rastreo de auditoría para el muestreo de seis paquetes de fiabilidad. Aunque esta circunstancia no afectó a la

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> La misión de la Agencia Ejecutiva búlgara encargada de la Auditoría de los Fondos de la UE (*The mission of Bulgaria's 'Audit of EU Funds' Executive Agency*).

Reglamento (UE) 2020/558 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.

169

representatividad, consideramos que las autoridades de auditoría deben asegurarse de que exista un rastreo de auditoría completo y adecuado para el proceso de muestreo.

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

- **5.49.** 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 auditado<sup>23</sup>, lo que 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. Las preguntas o respuestas insuficientes o inadecuadas en las listas de verificación aumentan el riesgo de que no se detecten irregularidades.
- **5.50.** Pudimos extraer conclusiones en 104 de las operaciones de nuestra muestra (49 %) basándonos en nuestra propia revisión del trabajo de las autoridades de auditoría. Asimismo, detectamos deficiencias en el alcance, la calidad y la documentación de dicho trabajo en 109 operaciones (51 %), lo que nos obligó a repetir los procedimientos de auditoría correspondientes. La razón principal de las deficiencias fue que la documentación almacenada en los archivos de auditoría no siempre era suficiente para permitir que un auditor experimentado sin relación previa con la auditoría llegara a las mismas conclusiones que el auditor original. En 43 operaciones (el 20 % del total) tuvimos que contactar con los beneficiarios para recabar la documentación de auditoría necesaria.
- **5.51.** Hallamos errores cuantificables no identificados previamente por la autoridad de auditoría en 25 de las 109 operaciones (en 12 paquetes, incluidos 11 en el periodo de programación 2014-2020), donde volvimos a realizar una auditoría.
- **5.52.** Como el año pasado<sup>24</sup>, durante nuestra revisión del trabajo de las autoridades de auditoría, evaluamos si las listas de verificación que utilizaban para auditar las operaciones abordaban adecuadamente el riesgo de *fraude*. Constatamos que el 38 % de las operaciones del periodo 2014-2020 (81 de las 213) se auditaron utilizando una lista de verificación que hacía referencia explícita al riesgo de fraude, lo que supone una mejora respecto al 21 % detectado el año pasado.

-

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Documentación de auditoría NIA 230.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Apartados 5.45 y 5.46 del Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

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

**5.53.** 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 garantizan la regularidad del gasto.

El indicador clave de rendimiento de la Comisión sobre la regularidad en los informes anuales de actividad está por debajo del umbral de materialidad, mientras que su estimación del error máximo es superior

**5.54.** En lo que atañe a la cohesión, la Comisión utiliza los porcentajes de error residual individuales comunicados por los Estados miembros, los resultados de su propio trabajo de regularidad y otra información disponible para calcular un porcentaje de error medio ponderado. Informa de ese porcentaje como un indicador clave de *resultados* sobre la regularidad. El indicador clave de resultados de 2021 se basa en los porcentajes individuales comunicados respecto del ejercicio contable 2019/2020, con exclusión del impacto de los anticipos abonados a instrumentos financieros. La Comisión también calcula un porcentaje máximo.

**5.55.** La DG Política Regional y Urbana refirió un ICR del 1,9 % y un «porcentaje máximo» del 2,5 %. Los porcentajes de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión fueron del 1,7 % para el indicador clave de resultados y del 2,4 % para el riesgo máximo. Ambos IAA explican que los porcentajes máximos tienen en cuenta resultados de auditoría que siguen siendo objeto de debate con los Estados miembros, y pretenden abordar el riesgo de errores fuera de la muestra de operaciones en PO auditados durante el ejercicio (por la Comisión o por nosotros). En comparación con años anteriores, los porcentajes máximos también pueden incluir un tipo complementario o a tanto alzado para los PO no auditados (véase el apartado **5.62**)<sup>25</sup>.

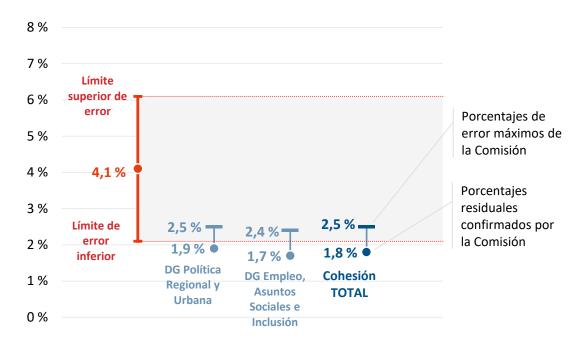
**5.56.** En la *ilustración 5.6* se presenta una síntesis de los indicadores clave de resultados comunicados por la Comisión en sus IAA de 2021.

\_

Nota a pie de página 51 del IAA de 2021 de la DG Política Regional y Urbana y nota al pie 73 del IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Ilustración 5.6 – Indicadores clave de resultados de la Comisión para la cohesión comparados con nuestro porcentaje de error estimado





Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**5.57.** En el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, la Comisión informó de:

- Un riesgo combinado en el momento del pago de entre el 1,7 % y el 2,3 % para la rúbrica 2 del MFP en su conjunto, basándose en los importes de riesgo concluidos por las distintas direcciones generales. Nuestro intervalo de error para la rúbrica 2 del MFP se sitúa entre el 1,8 % y el 5,4 %, con un nivel de error estimado del 3,6 %.
- Un riesgo combinado en el momento del pago de entre el 1,8 % y el 2,5 %<sup>26</sup> para la subrúbrica 2.a del MFP relativa a la cohesión, basado también en las estimaciones de las DG para los importes en situación de riesgo y sus indicadores clave de rendimiento. Nuestro intervalo de error para la subrúbrica 2.a del MFP se sitúa entre el 2,1 % y el 6,1 %, con un nivel de error estimado del 4,1 %.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Pág. 21 del volumen III del informe anual de gestión y rendimiento de 2021.

**5.58.** Por tanto, por tercer año consecutivo, los porcentajes de error máximos de la Comisión se sitúan en la horquilla de nuestras propias estimaciones de error. Durante el mismo período, los porcentajes notificados en el informe anual de gestión y rendimiento (así como los porcentajes específicos notificados en ambos IAA) se han situado sistemáticamente por debajo de nuestro nivel de error estimado (véase la *ilustración 5.6*).

La Comisión ha mejorado su metodología para estimar el riesgo máximo, pero persisten los riesgos inherentes en el modelo de fiabilidad

**5.59.** En 2021 publicamos un informe especial en el que aportamos detalles sobre la pertinencia, la fiabilidad y la coherencia del nivel anual de error comunicado en los IAA y en el informe anual de gestión y rendimiento respecto del gasto de cohesión<sup>27</sup>.

**5.60.** Las principales conclusiones del informe confirman los resultados de los cuatro últimos años<sup>28</sup> en nuestros informes anuales, en particular que:

- la Comisión ofrece una estimación mínima del nivel de error que no es definitiva (a nivel del PO, en los IAA y en el informe anual de gestión y rendimiento);
- dado que las revisiones documentales pueden no detectar y corregir los gastos irregulares, poseen un valor limitado para confirmar la validez de los porcentajes de error total residual comunicados por las autoridades de auditoría;
- la calificación del riesgo de las autoridades de auditoría no siempre influye en la selección de estas para efectuar las auditorías de cumplimiento;
- las limitaciones de tiempo inherentes al proceso de control hicieron que la mayoría de los PO en los que el trabajo de auditoría de la Comisión da lugar a un nivel significativo de error no estuvieran cubiertos por una reserva en el IAA anterior.

**5.61.** En el mismo informe observamos además que, cuando las autoridades de auditoría atribuían un porcentaje de error común a los fondos gestionados por dos DG, estas no coordinaban sistemáticamente sus informes ulteriores. En este contexto, hemos tomado nota desde entonces de la coherencia lograda en el trabajo de auditoría y evaluación de la Comisión mediante la creación en julio de 2021 de la

-

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Informe Especial 26/2021: «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE: La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo».

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Apartados 6.62 y 6.63 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018.

Dirección Conjunta de Auditoría para la Cohesión, que gestiona todas las actividades de auditoría en relación con los gastos de cohesión.

**5.62.** En respuesta a nuestras recomendaciones, la Comisión ha revisado su metodología para calcular los riesgos máximos. En particular, ahora aplica un «complemento» a los PO no auditados, sobre la base de los porcentajes de error notificados por la misma autoridad de auditoría para otros PO, o un porcentaje a tanto alzado si la autoridad de auditoría aún no ha sido auditada (véase el apartado **5.55**). Sin embargo, la Comisión no realiza estos ajustes en el caso de los PO auditados en ejercicios anteriores, para los que sigue basándose en sus controles documentales. Como se explica en el apartado **5.60**, las revisiones documentales están afectadas por limitaciones inherentes en comparación con las auditorías de cumplimiento. Además, el nivel de complemento puede no ser suficiente para tener en cuenta los errores que la Comisión no ha detectado a través de sus auditorías de cumplimiento.

## La Comisión sigue detectando irregularidades mediante sus auditorías de cumplimiento

**5.63.** La fiabilidad de la información sobre la regularidad que figura en los IAA depende en gran medida de la calidad del trabajo de las autoridades de los programas. La Comisión efectúa auditorías de cumplimiento para revisar y evaluar la labor de las autoridades de auditoría. El objetivo de dichas auditorías es obtener una garantía razonable de que, cuando la Comisión reciba las cuentas, ninguna insuficiencia grave en los sistemas de gestión y control haya pasado inadvertida, no se haya comunicado y, por tanto, no se haya corregido.

**5.64.** En 2021, la Comisión llevó a cabo 24 auditorías de cumplimiento, que a menudo abarcaban programas del FEDER/FC y del FSE/IEJ. En 18 de estas auditorías, la Comisión llegó a la conclusión de que se habían subestimado los porcentajes de error residual notificados en los informes anuales de control de las autoridades de auditoría correspondientes al ejercicio 2019/2020; por consiguiente, la Comisión aumentó esos porcentajes. En 8 casos, esto elevó el porcentaje residual por encima del umbral de materialidad del 2 %.

Ninguna referencia en los informes anuales de actividades al procedimiento en curso en materia de estado de Derecho contra Hungría

**5.65.** El 1 de enero de 2021, la UE adoptó un nuevo reglamento para proteger sus intereses financieros frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho

por parte de los Estados miembros<sup>29</sup>. El 27 de abril de 2022, la Comisión remitió a Hungría una notificación por escrito relativa a presuntas infracciones del estado de Derecho. De conformidad con el Reglamento, para actuar de este modo, la Comisión debe contar con motivos razonables para considerar que tales infracciones afectan, o amenazan seriamente con afectar, a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o a los intereses financieros de la Unión. En sus IAA de 2021, ni la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ni la DG Política Regional y Urbana hicieron referencia alguna a este procedimiento en curso o al modo en que puede afectar a la garantía que la Comisión puede obtener del sistema de control y fiabilidad de Hungría.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

### Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

- **5.66.** La evidencia de auditoría global obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Cohesión, resiliencia y valores» están afectados por un nivel significativo de error. En lo que se refiere a la rúbrica 2 del MFP, la verificación de las operaciones indica un nivel de error estimado global del 3,6 %.
- **5.67.** Todos los errores que hemos cuantificado en este capítulo se refieren al gasto en la subrúbrica 2a, para la que nuestra estimación global es del 4,1 %.
- **5.68.** El propósito del marco de control y fiabilidad respecto al gasto de cohesión en el periodo de programación 2014-2020 era garantizar que los porcentajes de error residual anuales se situaran por debajo del umbral de materialidad. Nuestra auditoría demostró que es necesario introducir más mejoras en la aplicación del marco tanto por las autoridades de los programas de los Estados miembros como por la Comisión.
- **5.69.** El número de errores comunicados por las autoridades de auditoría, al igual que nuestros resultados de auditoría, demuestran que los controles de gestión de los Estados miembros no siempre previenen ni detectan eficazmente las irregularidades en los gastos declarados por los beneficiarios.
- **5.70.** Además, las insuficiencias que detectamos en el trabajo de varias autoridades de auditoría incluidas en nuestra muestra (véanse los apartados *5.40* a *5.52*) 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 12 de los 31 paquetes de fiabilidad para el periodo 2014-2020. La Comisión ajustó los porcentajes de error residual de 9 de estos 12 paquetes de fiabilidad a una cifra superior al 2 %. Al hacerlo, también tuvo en cuenta nuestro trabajo de auditoría.
- **5.71.** Desde 2017, los paquetes de fiabilidad de nuestras muestras anuales han representado sistemáticamente más de un tercio de los gastos aceptados por la Comisión. El porcentaje de gastos cubiertos por paquetes de fiabilidad con porcentajes residuales superiores al 2 % ha disminuido del 55 % en 2018 al 39 % en 2021 (véase la *ilustración 5.4*).

- **5.72.** La información sobre regularidad presentada en el informe anual de gestión y rendimiento correspondiente al ejercicio contable 2019/2020 confirma que existía un nivel significativo de error en el gasto de cohesión (2,5 %). Debido a los problemas expuestos en el apartado *5.60*, los porcentajes de la Comisión mencionados en el apartado *5.55* deben considerarse estimaciones mínimas. En este contexto, señalamos que los porcentajes máximos de la Comisión se sitúan en la mitad inferior de nuestra horquilla de error, y por debajo de nuestra estimación del nivel de error (véase la *ilustración 5.6*).
- **5.73.** En sus IAA, la Comisión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y DG Política Regional y Urbana) no divulgó información alguna sobre su procedimiento en curso en materia de Estado de Derecho contra Hungría, ni tampoco sobre el modo en que este puede afectar a la garantía que puede obtener del sistema húngaro de control y fiabilidad sobre la regularidad del gasto.
- **5.74.** En cuanto a las operaciones que auditamos en la subrúbrica 2b del MFP, la Comisión no verificó todas las condiciones financieras de sus acuerdos de adquisición anticipada con los fabricantes de dosis de vacuna contra la COVID-19. También detectamos insuficiencias de contratación en el marco del Instrumento de Asistencia Urgente. No hemos cuantificado estos errores, ya que, en todos los casos que examinamos, la naturaleza extraordinaria de la pandemia justificó la contratación directa.

#### Recomendaciones

- **5.75.** En el *anexo 5.2* figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018. De estas, la Comisión había ejecutado plenamente dos recomendaciones, mientras que una se había ejecutado en su mayor parte.
- **5.76.** Consideramos que las recomendaciones 6.2 y 6.3 se han aplicado. Basamos tal opinión en el hecho de que, en lo que atañe a la recomendación 6.2 sobre la retención irregular de pagos, la Comisión comprueba sistemáticamente que los pagos se realizan a los beneficiarios a tiempo y emite recomendaciones rectificativas a los Estados miembros en caso necesario. En cuanto a la recomendación 6.3 sobre las disposiciones de cierre para 2014-2020, la Comisión ha identificado los principales riesgos que afectan al cierre de programas y los ha tenido en cuenta en la elaboración del proyecto de directrices de cierre.

**5.77.** Asimismo, hemos examinado las recomendaciones de los informes anuales de 2019 y 2020 que requerían medidas inmediatas o estaban destinadas a su ejecución durante 2021, así como las recomendaciones aún pertinentes del Informe Anual relativo al ejercicio 2017 que aún no se habían aplicado plenamente.

**5.78.** Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, consideramos que la Comisión debería:

# Recomendación 5.1 — Método utilizado para reembolsar a los beneficiarios cuando se aplican OCS para determinar la contribución de la UE al programa

Reiterar a las autoridades de gestión los requisitos vinculados al reembolso a los beneficiarios utilizando una metodología que difiere de las opciones de costes simplificados (OCS) utilizadas para calcular los pagos a los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año en el programa operativo del FSE irlandés.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2022

## Recomendación 5.2 – Contribución de los regímenes nacionales a la consecución de los objetivos del FSE

Garantizar que, cuando los PO se basen en los regímenes nacionales existentes, la operación ejecutada contribuya eficazmente a los objetivos del programa, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año en relación con los NEET participantes en los programas operativos españoles del FSE/IEJ.

Fecha prevista de aplicación: Noviembre de 2022

# Recomendación 5.3 – Verificación de la condición de NEET (personas que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación) por las autoridades de los programas

Reiterar a las autoridades del programa que deben confirmar la condición de NEET de los participantes antes de presentar declaraciones de gastos para los programas del FSE/IEJ del período 2014-2020. Estos controles de admisibilidad deben realizarse sobre

la base de fuentes fiables y verificadas, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año en los PO del FSE/IEJ francés e irlandés.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2022

# Recomendación 5.4 – Cumplimiento por parte de los fabricantes de los acuerdos de adquisición anticipada de vacunas contra la COVID-19

Verificar que los fabricantes de vacunas contra la COVID-19 cumplen las condiciones de los contratos de adquisición anticipada, en particular en lo relativo a los costes de producción respecto a las estimaciones, al uso de financiación inicial y, si procede, al cumplimiento de las cláusulas sin fines de lucro, y tomar las medidas correctivas pertinentes.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2025

## Recomendación 5.5 – Pista de auditoría para el muestreo por parte de las autoridades de auditoría

Reiterar a las autoridades de auditoría que, en virtud del marco jurídico, están obligadas a mantener una pista de auditoría, sobre cuya base la Comisión pueda comprobar que sus procedimientos de muestreo son independientes, objetivos y carentes de sesgos.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2022

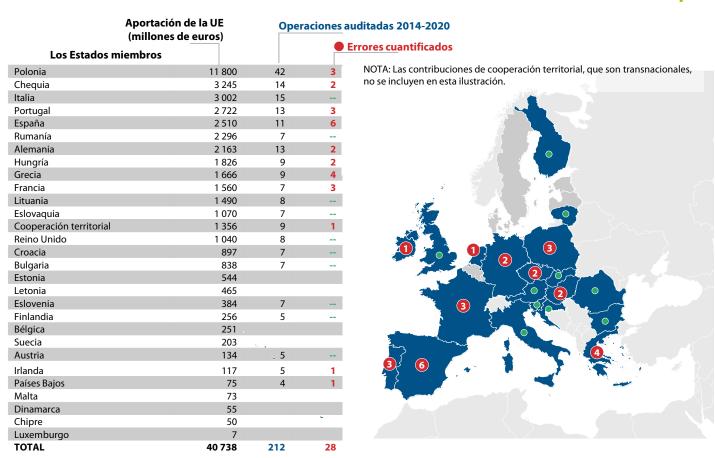
#### Recomendación 5.6 – Estado de Derecho

Facilitar información en sus informes anuales de actividad sobre los procedimientos en curso en materia de Estado de Derecho contra los Estados miembros, y cómo tales procesos pueden afectar a la garantía que la Comisión puede obtener sobre la regularidad del gasto de los sistemas nacionales de fiabilidad y control de los países en cuestión.

Fecha de aplicación prevista: Abril de 2023 (próximos IAA)

### **Anexos**

Anexo 5.1 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y las regiones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores sobre «Cohesión, resiliencia y valores»

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos					
		Aplicada íntegramente	Aplicada		- No	No	Evidencia
			Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada	procede	insuficiente
2017	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 1: 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		X <sup>30</sup>				

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 los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el Grupo BEI, pero con exclusión de los programas de la Iniciativa Pyme establecidos antes del 2 de agosto de 2018. La Comisión ha adoptado medidas adicionales mediante la inclusión, en la metodología de auditoría para los instrumentos financieros, de una recomendación relativa a que las autoridades de auditoría sometan a su fiscalización a los intermediarios financieros de los instrumentos implementados por el Grupo BEI, con independencia de cuándo se establecieran. Sin embargo, la metodología no puede ampliar el mandato normativo de las autoridades de auditoría. La Comisión presentó pruebas de que en algunos Estados miembros las autoridades de auditoría ya realizaban controles en los intermediarios financieros. Sin embargo, nuestra auditoría de 2020 señaló que estos controles no se realizan de forma coherente (en el Estado miembro que auditamos, ni el auditor externo ni las autoridades de auditoría llevaron a cabo ninguna auditoría en los intermediarios financieros). No se han facilitado nuevos elementos para demostrar que esto se haya corregido en 2021.

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada	Apl	icada		No procede	Evidencia insuficiente	
		íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada			
	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. (Fecha de aplicación: inmediata)							
	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;		<b>X</b> <sup>31</sup>					
	(Fecha de aplicación: inmediata)  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		X <sup>32</sup>					

Véanse los apartados 6.58 a 6.64 del Informe anual de 2018 y 5.48 a 5.62 del Informe anual de 2019, así como los apartados 5.43 a 5.44 del Informe anual de 2020. A pesar del mayor trabajo de auditoría de conformidad por parte de la Comisión, todavía encontramos deficiencias en la labor de las autoridades de auditoría.

El inciso iii) se ha aplicado en su mayor parte, puesto que la Comisión, en el informe anual de gestión y rendimiento de 2020, estableció un porcentaje de error residual para el ámbito de la política que no se correspondió plenamente con la subrúbrica 1b del MFP. En lo que atañe a las nuevas rúbricas del MFP, el porcentaje de error residual total debe presentarse al menos para la subrúbrica 2a.

	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año		Aplicada		No	No	Evidencia		
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada	No procede	insuficiente	
	Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión:							
	()							
	iii) presentando un porcentaje de error residual general para la subrúbrica 1b del MFP de cada ejercicio contable.							
	(Fecha de aplicación: junio de 2019)							
	Recomendación 5: garantice que se modifican las disposiciones de auditoría de acuerdo con la propuesta realizada por la Comisión para los instrumentos financieros en el marco reglamentario posterior a 2020 en el sentido de que se tome únicamente el uso real de los fondos en los beneficiarios finales para calcular los porcentajes de error residual.			X <sup>33</sup>				
	(Fecha de aplicación: antes de que comience la aplicación del marco legislativo posterior a 2020)							

El nuevo Reglamento de disposiciones comunes para el periodo 2021-2027 (Reglamento (UE) 2021/1060) establece un pago único anticipado para que los instrumentos financieros sean incluidos en la primera solicitud de pago. En sus respuestas al seguimiento del informe anual 2020, la Comisión declaró su intención de aprobar un acto delegado que obligue a las autoridades de auditoría a que excluyan este anticipo de la población de auditoría. La Comisión ha reevaluado esta posición e indicó que el anticipo inicial seguirá formando parte de la población auditada del ejercicio contable en cuestión.

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos							
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada		No	No	Evidencia			
		Aplicada – íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada	procede	insuficiente		
	Recomendación 6: 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. (Fecha de aplicación: inmediata)		<b>x</b> <sup>34</sup>						
2018	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 6.1 – Disposiciones de auditoría para los programas de la Iniciativa Pyme  Garantice que:  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		<b>x</b> <sup>35</sup>						
	representativa de los desembolsos a beneficiarios finales;								

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Véase el apartado **5.64** de este informe anual.

Nuestras auditorías previas confirmaron que el FEI ya ha efectuado o está efectuando mejoras en sus sistemas de supervisión y control y ha extendido voluntariamente el uso de informes de fiabilidad razonable a los programas de la Iniciativa Pyme. Aunque reconocemos que algunas autoridades de auditoría han realizado ya verificaciones de los intermediarios financieros, todavía no se ha demostrado la plena eficacia de tales medidas.

	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año		Aplicada	Ар	licada	No	No procede	Evidencia insuficiente	
	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada			
	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.							
	(Fecha prevista de aplicación: inmediata)  Recomendación 6.2 – 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.	X						

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Anlicada	Ар	licada	No	No procede	Evidencia insuficiente	
	Luropeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada			
	Recomendación 6.3 – Disposiciones de cierre para 2014-2020							
	Resuelva las insuficiencias y vele por que ningún programa pueda cerrarse con un nivel significativo de gasto irregular. Recomendamos a la Comisión que:							
	<ul> <li>a) identifique los principales riesgos que podrían afectar al cierre regular de los programas;</li> </ul>	х						
	b) cuando corresponda, elabore orientaciones específicas sobre las disposiciones de cierre que incluyan medidas correctoras adecuadas y oportunas.							
	(Fecha prevista de aplicación: a) mayo de 2020 y b) diciembre de 2022)							
	Recomendamos a la Comisión que:							
2019	Recomendación 5.1 – Condiciones de subvencionabilidad de los proyectos		X <sup>36</sup>					
	Aclare lo que se entiende por operaciones «concluidas materialmente» o «aplicadas íntegramente». Esto ayudaría a los Estados							

Reconocemos las medidas que la Comisión ya ha puesto en marcha a fin de aclarar los conceptos de operaciones «concluidas materialmente» / «aplicadas íntegramente». Sin embargo, la Comisión no ha distribuido dichas aclaraciones entre los Estados miembros.

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada		No		E. dalamata		
	Ευτορέο	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	aplicada	No procede	Evidencia insuficiente	
	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							
	Analice 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)			X <sup>37</sup>				

A pesar de los esfuerzos de la Comisión, tal y como se presenta en los IAA de la DG Política Regional y Urbana (2019: p. 25 y 2020: pp. 41 a 43) y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (2019: p. 4), nuestro trabajo de auditoría de 2020 no puso de relieve una mejora significativa a este respecto (véase, por ejemplo, el apartado 5.38 del Informe anual 2020 y los apartados 5.40 y 5.41 del informe de este año.

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos							
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Aplicada	Aplicada		No	N.	Eddards.		
	Ewiopeo	íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
	Recomendamos a la Comisión que:								
	Recomendación 5.1 – Baremos estándar de costes unitarios equilibrados para reembolsar pagos realizados por los Estados miembros								
2020	Supervise de cerca a los Estados miembros que utilizan sus baremos estándar de costes unitarios para garantizar que el mecanismo no genere desequilibrios excesivos a favor de los Estados miembros. La Comisión debería pedir a los Estados miembros que ajusten los porcentajes excesivos y que corrijan los desequilibrios para evitar cualquier beneficio en el cierre del programa.	X							
	(Plazo: inmediatamente)								

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

## Capítulo 6

Recursos naturales y medio ambiente

### Índice

	Apartados
Introducción	6.16.12.
Breve descripción	6.26.11.
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto	6.26.4.
Principales categorías de gasto	6.56.11.
Alcance y enfoque de la auditoría	6.12.
Regularidad de las operaciones	6.136.40.
Resultados de la verificación de operaciones	6.146.27.
Pagos directos: menor riesgo de error	6.186.20.
Desarrollo rural, medidas de mercado y otros pagos: mayor riesgo de error	6.216.27.
Controles mediante monitorización: un instrumento eficaz para los controles realizados por los organismos pagadores	6.286.35.
Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago presentados por los Estados miembros	6.366.37.
Medida de desarrollo rural M21: la ayuda de emergencia se asignó a los beneficiarios que la necesitaban, pero con algunas excepciones	6.386.40.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	6.416.46.
Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Acción por el Clima sobre la regularidad del gasto	6.416.45.
Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión	6.46.
Conclusión y recomendaciones	6.476.51.
Conclusión	6.476.48.
Recomendaciones	6.496.51.

### Anexos

Anexo 6.1 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y el Reino Unido

**Anexo 6.2** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

### Introducción

**6.1.** En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 3 del marco financiero plurianual (MFP) «Recursos naturales y medio ambiente» (rúbrica MFP 3). En la *ilustración 6.1* se presenta una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2021.

### Ilustración 6.1 – Pagos y población de auditoría

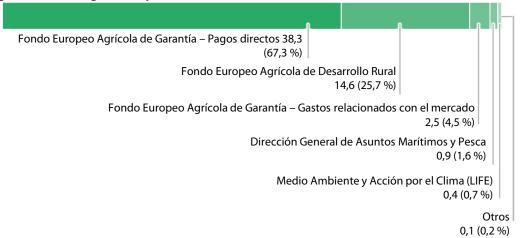


Recursos naturales y medio ambiente 56 800 millones de euros (31,3 % del gasto del presupuesto de la UE



(miles de millones de euros)

#### Pagos de 2021 desglosados por fondo



#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos

#### Pagos de 2021 - Total 56,8

Pagos intermedios y finales: 56,3

Pagos de prefinanciación (\*): 0,5

#### Población de auditoría de 2021 - Total 56,6

Pagos intermedios y finales: 56,3

Liquidación de prefinanciación (\*): 0,3

(\*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

### Breve descripción

### Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

- **6.2.** La agricultura y el desarrollo rural representan el 97 % del gasto en «Recursos naturales y medio ambiente», que se aplican a través de la *política agrícola común* (PAC). La PAC tiene tres objetivos generales<sup>1</sup>:
- producción alimentaria viable, con atención especial a la renta agrícola, la productividad agraria y la estabilidad de los precios;
- 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;
- desarrollo territorial equilibrado.
- **6.3.** Si bien la Comisión Europea, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), es la responsable última de la PAC, esta comparte su gestión con los *organismos pagadores* de los Estados miembros. Desde 2015, los *organismos de certificación* independientes de los Estados miembros emiten dictámenes anuales sobre la *legalidad y regularidad* del gasto.
- **6.4.** El gasto de la PAC se divide en tres categorías generales:
- pagos directos a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE;
- programas de desarrollo rural de los Estados miembros a nivel nacional y regional,
   cofinanciados por el presupuesto de la UE y los Estados miembros;
- medidas de mercado agrícolas, también financiadas íntegramente con el presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas cofinanciadas por los Estados miembros, como las medidas de promoción.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Artículo 110, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común.

### Principales categorías de gasto

- **6.5.** Los pagos directos representan el 67 % del gasto de la rúbrica MFP 3. Los cuatro regímenes que representan el 89 % de los pagos directos en 2021 son:
- o dos basados en la superficie agrícola declarada por los agricultores que proporcionan ayuda a la renta, en concreto, el «régimen de pago básico» (14 800 millones de euros) y el «régimen de pago único por superficie» (4 400 millones de euros);
- uno destinado a apoyar prácticas agrícolas beneficiosas para el clima y el medio ambiente (el pago de «ecologización») (10 800 millones de euros);
- uno vinculado a tipos específicos de productos agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o cultivos proteaginosos): la «ayuda asociada voluntaria» (4 000 millones de euros).
- **6.6.** Los pagos directos a los agricultores dependen de los derechos: los beneficiarios reciben el pago si cumplen determinadas condiciones. Estos pagos suponen un menor riesgo de *error* que los pagos sujetos a reembolso, siempre que las condiciones requeridas no sean complejas (véase el *apartado 1.18*).
- **6.7.** El desarrollo rural representa el 26 % del gasto en esta rúbrica del MFP. La Comisión aprobó 118 programas de desarrollo rural en los Estados miembros correspondientes al período 2014-2020, consistentes en 20 medidas y 67 submedidas. En 2020 se añadió otra medida (M21 «Ayuda temporal excepcional destinada a los agricultores y a las pymes especialmente afectados por la crisis de COVID-19»)<sup>2</sup>. El primer desembolso de la Comisión se produjo en 2021 con arreglo a la nueva medida M21, a partir del gasto declarado por los Estados miembros. En el marco de esta medida declararon gastos catorce Estados miembros por un valor total de

Reglamento (UE) 2020/872, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 en lo que respecta a una medida específica destinada a proporcionar ayuda temporal excepcional en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) en respuesta al brote de COVID-19.

616,3 millones de euros<sup>3</sup>. Tras demorarse la adopción de la legislación para la PAC posterior a 2020, se ha prorrogado la duración de los programas hasta el fin de 2022<sup>4</sup>.

- **6.8.** El gasto de desarrollo rural se divide en dos categorías generales:
- pagos a los agricultores en función de criterios relacionados con el medio ambiente y el clima aplicados a la superficie agrícola o en función del número de animales de la explotación («relacionados con la superficie o los animales»);
- ayudas a proyectos de inversión destinados a apoyar el desarrollo económico y social en zonas rurales («no relacionados con la superficie»).
- **6.9.** Las medidas de mercado agrícolas, que representan el 4,4 % del gasto de la rúbrica MFP 3, forman diversos regímenes (por ejemplo, promoción de productos agrícolas, frutas y hortalizas en las escuelas, organizaciones de productores) sujetos a distintas condiciones de subvencionabilidad.
- **6.10.** Esta rúbrica del MFP también engloba el gasto de la UE en la política marítima y pesquera común, y parte del gasto de la UE en medio ambiente y acción por el clima que abarca los programas del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)* y el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (Programa LIFE). Esta categoría de gasto (el 2,2 % del gasto de la rúbrica MFP 3) también implica diversos criterios de selección, requisitos de subvencionabilidad y métodos de desembolso.
- **6.11.** Las condiciones de subvencionabilidad de la mayor parte del gasto en desarrollo rural, medidas de mercado y otros ámbitos de actuación de la rúbrica MFP 3 ajenos a la PAC son más complejas que las relativas a los pagos directos, y el riesgo de error es mayor (véase el apartado *1.18*).

### Alcance y enfoque de la auditoría

**6.12.** Nuestro objetivo era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*. Aplicando el enfoque y los métodos de

En nuestra muestra encontramos siete operaciones relacionadas con la medida M21, en las cuales no notificamos ningún error.

Con arreglo al acuerdo de retirada del Reino Unido, los programas de desarrollo rural de ese antiguo Estado miembro seguirán funcionando hasta su conclusión en 2023.

auditoría expuestos en el *anexo 1.1*, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2021:

- a) una muestra estadísticamente representativa de 212 *operaciones* que abarcaba el rango completo de gasto con cargo a esta rúbrica del MFP:
  - i) 84 pagos directos que comprendían los regímenes principales;
  - ii) 42 operaciones relacionadas con la superficie o los animales en el marco de los programas de desarrollo rural;
  - iii) 62 operaciones de desarrollo rural no relacionadas con la superficie, 14 operaciones relacionadas con las medidas de mercado, y 10 operaciones<sup>5</sup> en ámbitos de gasto ajenos a la PAC.
- b) la información sobre regularidad presentada en los *informes anuales de* actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Acción por el Clima, y figura en el *informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión*;
- c) una selección de sistemas, en el marco de los cuales comprobamos la aplicación por parte de los Estados miembros de los «controles mediante monitorización» y de la medida M21, y comprobamos la coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago presentados por los Estados miembros a la Comisión.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Auditamos siete operaciones en el marco del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca* y cinco operaciones relacionadas con el programa LIFE en favor del medio ambiente y la acción por el clima.

### Regularidad de las operaciones

**6.13.** Esta parte del capítulo consta de cuatro subsecciones. La primera se refiere a nuestra verificación de la muestra de 212 operaciones de este ejercicio con el fin de obtener información sobre las principales fuentes de error. La segunda subsección se refiere a nuestro examen de la aplicación de controles mediante monitorización por parte de los Estados miembros. La tercera se refiere a nuestras comprobaciones de los datos de control y de pago comunicados por los organismos pagadores, mientras que en la cuarta subsección describimos las constataciones de nuestra auditoría sobre la aplicación de la medida M21 por parte de algunos Estados miembros.

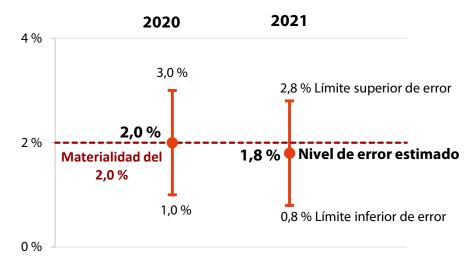
### Resultados de la verificación de operaciones

**6.14.** Las 212 operaciones objeto de nuestra auditoría abarcan 18 Estados miembros<sup>6</sup>. Auditamos los pagos directos en 14 Estados miembros, y nuestra verificación de las operaciones de desarrollo rural cubrieron 20 programas nacionales y regionales en 14 Estados miembros. De las 212 operaciones examinadas, 185 (87 %) estaban exentas de errores y 27 (13 %) contenían errores. Sobre la base de los 23 errores que hemos cuantificado (véase la *ilustración 6.2*) y otras pruebas producidas por el sistema de control (véase la sección sobre «Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza»), estimamos que el nivel de error de «Recursos naturales» se sitúa cerca del *umbral de materialidad*. La mayoría de los errores constatados afectaban a las operaciones relacionadas con el desarrollo rural y con las medidas de mercado. Hallamos algunos errores menores cuantificados en los pagos directos. También hallamos cuatro problemas de cumplimiento sin incidencia financiera.

Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía y Finlandia.

Ilustración 6.2 – Resultados de la verificación de operaciones

### Impacto estimado de los errores cuantificables



#### Tamaño de la muestra

**2020 2021** 218 operaciones 212 operaciones

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**6.15.** En el *anexo 6.1* se presenta una visión general de los pagos realizados en el marco de la rúbrica MFP 3 y de los resultados de nuestra verificación de las operaciones.

**6.16.** En la *ilustración 6.3* se presenta un desglose de nuestro *nivel de error estimado* para 2021 por categoría de error.

# Ilustración 6.3 – La fuente más común de errores encontrados fue el carácter no subvencionable de los beneficiarios o los gastos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**6.17.** Las autoridades de los Estados miembros y la Comisión (con respecto al régimen de *gestión directa*) habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 21 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 0,3 puntos porcentuales. En 15 casos de *errores cuantificables*, las autoridades de los Estados miembros y la Comisión disponían de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si toda esta información hubiera sido adecuadamente utilizada por los Estados miembros y la Comisión (en el régimen de gestión directa) o por los auditores contratados por los beneficiarios, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,2 puntos porcentuales más bajo. En el *recuadro 6.1* se muestra un ejemplo de error administrativo debido al hecho de no utilizar la información disponible.

### Recuadro 6.1

Un organismo pagador no utilizó toda la información disponible cuando verificó los gastos declarados de un beneficiario

Medida de promoción del vino (España)

- Según la normativa nacional, los beneficiarios que organizan catas de vino solo pueden solicitar el reembolso de los gastos de una botella de cada tipo de vino por cada seis participantes.
- El organismo pagador solicitó al beneficiario un informe exhaustivo con una relación de los actos organizados y el número de participantes y botellas correspondiente a cada acto.
- Al llevar a cabo el control de la subvencionabilidad de los gastos declarados, el organismo pagador centró la atención en otros controles y no se percató de que este requisito no se había cumplido, a pesar de que el beneficiario había presentado la información pertinente al organismo pagador.

En nuestra auditoría de la operación, se nos proporcionó el número correcto recalculado de botellas que podrían haberse declarado, lo que dio lugar a una deducción de casi el 50 % de las botellas de vino declaradas inicialmente y se tradujo en un error del 6,5 % de los gastos totales declarados por el beneficiario con respecto a la acción.

### Pagos directos: menor riesgo de error

- **6.18.** En las 84 operaciones de pagos directos verificadas, solo detectamos 3 errores cuantificables de carácter menor, porque los agricultores exageraron la superficie subvencionable de las tierras agrícolas.
- **6.19.** Los pagos directos se gestionan mediante el *sistema integrado de gestión y control* (SIGC)<sup>7</sup>, 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<sup>8</sup> sobre todas las solicitudes de ayuda. El SIP es un sistema de información geográfica que contiene conjuntos de datos espaciales procedentes de múltiples fuentes y que, en conjunto, forman un registro de superficies agrícolas en los Estados miembros. El uso de controles preliminares por parte de los organismos pagadores desde 2015 y la introducción de «controles mediante monitorización» en algunos Estados miembros en 2018 brindan a los beneficiarios la posibilidad de corregir algunos errores en sus solicitudes de ayuda, reduciendo así el riesgo de error.
- **6.20.** Nuestras constataciones confirman nuestras observaciones anteriores<sup>9</sup> de que el SIGC, y el SIP en particular, constituyen un sistema eficaz de gestión y control para garantizar que el conjunto de los pagos directos no se vea afectado por errores materiales.

Desarrollo rural, medidas de mercado y otros pagos: mayor riesgo de error

### Gasto de desarrollo rural relacionado con la superficie o los animales

**6.21.** Examinamos 42 pagos de desarrollo rural basados en la superficie o el número de animales declarados por los agricultores. Entre ellos figuran los pagos de compensación para la agricultura ecológica, los pagos a agricultores en zonas con

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/iacs\_en

Artículo 11, apartado 4, del Reglamento de Ejecución (UE) 809/2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al sistema integrado de gestión y control, las medidas de desarrollo rural y la condicionalidad, modificado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2333 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 6.16.

limitaciones naturales y los pagos para cumplir *compromisos agroambientales y climáticos* específicos.

- **6.22.** 35 de las 42 operaciones de desarrollo rural relacionadas con la superficie que verificamos no contenían errores. Hallamos 6 errores cuantificables, 3 de los cuales superaban el 20 %, y un problema de cumplimiento no cuantificable.
- **6.23.** 2 de los errores cuantificados se produjeron porque el organismo pagador había efectuado pagos basados en datos inexactos sobre los beneficiarios registrados en su base de datos de animales. En las cuatro constataciones restantes, las fuentes de error son infracciones del bienestar animal y de las condiciones agroambientales y climáticas (véase el ejemplo en el *recuadro 6.2*), y una declaración excesiva de la superficie subvencionable.

#### Recuadro 6.2

Ejemplo de incumplimiento de la condición de subvencionabilidad de las condiciones agroambientales y climáticas

En Polonia, un agricultor recibió ayuda conforme a la medida M10 «Agroambiente y clima» en el marco del desarrollo rural. El agricultor declaró tres parcelas de tierra en virtud de la medida y debía respetar una serie de compromisos:

- o segar las zonas declaradas una vez entre el 15 de junio al 30 de septiembre;
- o en dos parcelas, dejar entre el 15 y el 20 % de la superficie sin segar;
- recoger o embalar la biomasa cortada en las dos semanas siguientes a la siega.

Constatamos que la mayoría de datos inscritos en el registro de la explotación del beneficiario no reflejaban la actividad agrícola real. Con las pruebas de las imágenes del satélite Sentinel, pudimos establecer que:

- o una parcela no se había segado en absoluto;
- o una de las parcelas que debían haberse dejado parcialmente sin segar, se había segado completamente;
- o en dos parcelas, la fecha de la siega era distinta de la registrada por el agricultor, lo que nos llevó a concluir que la biomasa cortada se había recogido o embalado más de dos semanas después de la siega.

Teniendo en cuenta las sanciones impuestas en la normativa nacional, estos incumplimientos dieron lugar a un error del 57 % del pago auditado.

### Proyectos de inversión

- **6.24.** Examinamos 62 pagos de desarrollo rural a proyectos de inversión, como la modernización de explotaciones, la construcción de instalaciones agrícolas o instalaciones de transformación de productos agrícolas, la ayuda a los servicios básicos y a la renovación de poblaciones en las zonas rurales, o la puesta en marcha de jóvenes agricultores.
- **6.25.** Cuantificamos errores en 7 pagos a proyectos de inversión, en su mayor parte derivados de la declaración efectuada por beneficiarios de gastos o actividades que no cumplían las condiciones de subvencionabilidad. En 4 casos, los errores eran menores, mientras que en otros 3 casos excedían el 20 %.

#### Medidas de mercado

**6.26.** Verificamos 14 operaciones y constatamos 4 casos en los que los organismos pagadores habían reembolsado gastos no subvencionables. Los 4 errores eran inferiores al 20 %.

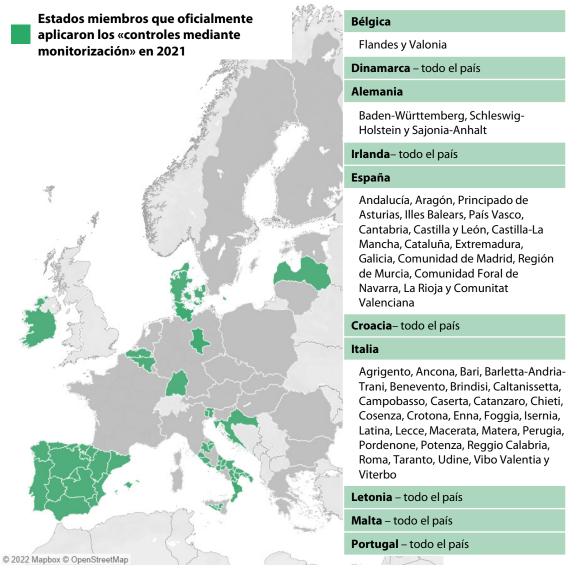
### Ámbitos marítimo, pesquero, medioambiental y de acción por el clima

**6.27.** En los ámbitos marítimo, pesquero, medioambiental y de acción por el clima, auditamos 4 operaciones de gestión directa y no constatamos errores. En las 6 operaciones restantes, en régimen de *gestión compartida*, detectamos 3 errores cuantificados, uno de ellos superior al 20 %, derivados del cálculo incorrecto de los gastos subvencionables.

# Controles mediante monitorización: un instrumento eficaz para los controles realizados por los organismos pagadores

- **6.28.** Desde 2018 los organismos pagadores de los Estados miembros pueden realizar «controles mediante monitorización». En este método se utilizan procesos automatizados con los datos del satélite Sentinel del programa Copernicus de la UE para comprobar el cumplimiento de determinadas normas de la PAC. En 2021, diez Estados miembros emplearon principalmente controles mediante monitorización para evaluar las solicitudes de ayuda basadas en la superficie con arreglo a los regímenes de pago directo. Si desde el espacio se pueden evaluar todos los criterios de subvencionabilidad de un régimen de pago concreto, los organismos pagadores pueden supervisar, mediante teledetección, a toda la población de *perceptores*.
- **6.29.** Los controles mediante monitorización proporcionan observaciones periódicas de la actividad agrícola, y pueden emplearse para advertir a los agricultores de posibles incumplimientos de las normas del régimen de pago en cualquier momento del período vegetativo, gracias a los cuales el agricultor dispone de más oportunidades para rectificar las solicitudes antes de finalizarse.
- **6.30.** El mapa que figura a continuación muestra los Estados miembros/regiones que emplean los controles mediante monitorización.

## Ilustración 6.4 – Países y regiones que aplican «controles mediante monitorización»



Fuente: Creado con el software Tableau por el Tribunal de Cuentas Europeo a partir de datos de la Comisión, Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

**6.31.** En nuestro informe especial sobre el empleo de nuevas tecnologías de formación de imágenes de superficie para supervisar la PAC, publicado recientemente, recomendamos que la Comisión fomentara los controles mediante monitorización como sistema de control principal para la PAC posterior a 2020 y ayudara a los Estados miembros a hacer un mejor uso de las nuevas tecnologías para supervisar los

requisitos medioambientales y climáticos<sup>10</sup>. En nuestro informe especial sobre el fraude en la PAC, recomendamos que la Comisión promoviera el uso de las nuevas tecnologías para prevenir y detectar el fraude en el gasto de la PAC<sup>11</sup>.

**6.32.** En nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad de 2021, examinamos la aplicación de controles mediante monitorización en España e Italia.

**6.33.** España aplica desde 2019 «controles mediante monitorización» a través de proyectos de monitorización a nivel autonómico y nacional para los pagos directos. Los controles se aplicaron en 14 comunidades autónomas en 2020 y en 15 en 2021, de un total de 17. Algunas comunidades autónomas han ampliado este método a un número cada vez mayor de medidas de desarrollo rural, que se situó en 3 medidas en 2020 y 11 en 2021. En el *recuadro 6.3* se muestra un ejemplo de la aplicación de los controles mediante monitorización a una medida agroambiental de desarrollo rural.

### Recuadro 6.3

«Controles mediante monitorización» aplicados a una medida agroambiental en España (Andalucía) en 2021

Analizamos la aplicación de los controles mediante monitorización en Andalucía.

El organismo pagador había llevado a cabo su propio proyecto combinado de controles mediante monitorización para la ayuda asociada al arroz (pago directo) y la medida de desarrollo rural «Sistemas agrarios de especial interés para las poblaciones de aves de los arrozales andaluces». Los controles consistieron en un seguimiento de ocho semanas a través de imágenes de satélite para comprobar si se habían cumplido los requisitos de inundación de los arrozales durante el invierno. Una vez finalizado el ciclo de producción del cultivo, los arrozales deben permanecer inundados hasta el 15 de enero del año siguiente para contribuir a la conservación de la biodiversidad ornitológica.

Las imágenes que figuran a continuación muestran la inundación posterior a la cosecha en los arrozales, que confirmamos durante una inspección *in situ* en noviembre de 2021.

Informe Especial 04/2020: «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», apartado 82.

Informe Especial 14/2022: «Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común: Ha llegado el momento de profundizar», apartado 112.

Imágenes de Sentinel 2 tomadas los días

3 y 28 de septiembre, 13 de octubre (antes del período de inundación) 23 de octubre, 7 y 17 de noviembre (durante el período de inundación)







Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fuente: Datos de Sentinel de Copernicus (2021) tratados por Sentinel Hub y el organismo pagador andaluz.

**6.34.** En Italia, dos de los once organismos pagadores utilizaron controles mediante monitorización en 2021 (AGEA y ARCEA). La cobertura ha aumentado de 17 a 29 municipios en comparación con el año anterior, alcanzando 2,9 millones de hectáreas. Los controles cubrían solo los pagos directos, pero Italia tiene previsto ampliar los controles a algunas medidas de desarrollo rural (por ejemplo, el mantenimiento de la cobertura del suelo en los cultivos permanentes, la siembra directa o labranza mínima). Entre las mejoras del sistema, las autoridades nacionales señalaron el uso de imágenes de satélite con mejor resolución y datos más detallados y precisos en las declaraciones de los agricultores sobre los cultivos y las prácticas agrícolas.

**6.35.** La Comisión se ha comprometido a prestar apoyo a los Estados miembros para desarrollar los controles mediante monitorización<sup>12</sup>. Al final de 2021, la superficie

<sup>12</sup> Respuestas de la Comisión al Informe Especial 04/2020.

de los principales regímenes de *ayuda directa* (pago básico y pago único por superficie) sujeta a controles mediante monitorización ascendía al 13,1 %<sup>13</sup>.

# Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago presentados por los Estados miembros

**6.36.** Cada año, los Estados miembros presentan a la Comisión datos sobre sus controles de los pagos de ayuda («estadísticas de control»), así como datos sobre los pagos efectuados a los beneficiarios. Para el ejercicio 2021, examinamos la calidad y la coherencia de estas estadísticas de control y de los datos de pago comunicados por los 13 organismos pagadores seleccionados en nuestra muestra de pagos directos. Estos datos sirven de base a la Comisión para reembolsar los fondos de la UE a los Estados miembros.

**6.37.** Detectamos algunas incoherencias entre los datos de control y los de pago, que se debieron en gran medida al desajuste temporal entre los dos conjuntos de datos. Mientras que los datos de control son estáticos, preparados el 15 de julio de 2021, los organismos pagadores actualizan de manera continua los datos de pago. Las actualizaciones se basan en los cambios que se producen en relación con el beneficiario (por ejemplo, la retención de transferencias) o con el organismo (como resultado de sus controles). A pesar de este obstáculo inherente, logramos un nivel de precisión muy alto en el recálculo de los datos de pago. En general, constatamos que los sistemas de los organismos pagadores seleccionados calcularon de forma fiable los pagos de la ayuda, teniendo en cuenta correctamente los ajustes resultantes de los datos de control.

# Medida de desarrollo rural M21: la ayuda de emergencia se asignó a los beneficiarios que la necesitaban, pero con algunas excepciones

**6.38.** El objetivo principal de la medida M21 era hacer frente a los problemas de liquidez de los agricultores y de las *pequeñas y medianas empresas* con actividad en la transformación, la comercialización o el desarrollo de productos agrícolas especialmente afectados por la crisis de COVID-19, con el fin de garantizar la continuidad de su actividad empresarial. Examinamos la aplicación de la medida en

Informe anual de actividades de 2021 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, anexo 2, p. 25.

207

cuatro Estados miembros (Bulgaria, Grecia, Polonia y Rumanía). Comprobamos si se respetaban las dos condiciones principales de la ayuda, a saber, que las solicitudes de ayuda hubieran sido aprobadas por la autoridad competente a más tardar el 31 de diciembre de 2020, y que el importe máximo de la ayuda no superara los 7 000 euros por agricultor y los 50 000 euros por pyme<sup>14</sup>.

**6.39.** Constatamos que, en general, se respetaban las condiciones de las ayudas establecidas en el Reglamento. Observamos que las condiciones para acceder a esta ayuda eran menos exigentes que para otro tipo de ayudas directas. Dado el carácter urgente de la medida M21, la mayoría de los Estados miembros gestionaron esta medida al margen de su sistema SIGC.

**6.40.** Detectamos un número limitado de casos en los que recibieron fondos beneficiarios que no cumplían los criterios para recibir la ayuda. Los organismos pagadores podrían haber evitado esta situación si hubieran empleado el sistema SIGC en lugar de gestionar estas medidas al margen de los controles automáticos, mediante hojas de Excel.

#### Recuadro 6.4

### Ejemplos de beneficiarios que no cumplían los criterios de la medida M21

En Rumanía y Bulgaria, los pagos se efectuaron a entidades que no dependen de la actividad agrícola, por ejemplo, monasterios, iglesias, prisiones, institutos públicos de investigación u organizaciones no gubernamentales. Esta categoría de beneficiarios no ha sufrido problemas de liquidez y tesorería tales que justifiquen la concesión de una ayuda excepcional.

En Polonia hallamos algunos casos de explotaciones avícolas que presentaron más de una solicitud. En la mayoría de los casos, los miembros de un matrimonio solicitaron, cada uno por separado, la ayuda máxima de 7 000 euros, afirmando que debían ser tratados como granjeros individuales, aunque sus animales ocuparan los mismos edificios. El organismo pagador aprobó la ayuda basándose solo en pruebas documentales, sin visitar las explotaciones para comprobar la separación real de las actividades agrícolas entre los miembros de la familia.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Artículo 39 ter, apartados 4 y 5, del Reglamento (UE) 1305/2013.

# Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

# Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Acción por el Clima sobre la regularidad del gasto

- **6.41.** 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 gestión y control, así como sobre la legalidad y la regularidad de sus gastos. Asimismo, los Estados miembros facilitan información anual sobre sus controles administrativos y sus controles sobre el terreno («estadísticas de control»).
- **6.42.** Desde 2015, para proporcionar más garantías, se exige a los organismos de certificación que emitan un dictamen anual por cada organismo pagador sobre la legalidad y la regularidad del gasto cuyo reembolso hayan solicitado los Estados miembros.
- 6.43. La DG Agricultura y Desarrollo Rural utiliza los porcentajes de error notificados en las estadísticas de control, y realiza ajustes basados en los resultados de las auditorías de los organismos de certificación, así como en sus propias auditorías de los sistemas y gastos de los organismos pagadores, con el fin de calcular una cifra de «riesgo en el momento del pago» para los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado. Los ajustes derivados del propio análisis de la DG Agricultura y Desarrollo Rural dan lugar a correcciones puntuales o a tanto alzado. La aplicación de correcciones a tanto alzado facilita el tratamiento normalizado de los problemas detectados en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. La DG Agricultura y Desarrollo Rural deduce del «riesgo en el momento del pago» su estimación de futuras correcciones financieras y recuperaciones para calcular el «importe final de riesgo».
- **6.44.** Las estadísticas de control notificadas por los organismos pagadores indicaban un nivel de error equivalente al 0,9 % del gasto de la PAC en conjunto. Teniendo en cuenta el trabajo de los organismos de certificación y sus propias auditorías, la DG Agricultura y Desarrollo Rural calculó que el «importe estimado en riesgo en el momento del pago» se situaba 1 020,68 millones de euros, es decir, en torno al 1,8 % del gasto de toda la PAC en 2021. La DG Agricultura y Desarrollo Rural estimó un riesgo en el momento del pago (tasa de error ajustada) de alrededor del 1,4 % en el caso de los pagos directos, del 2,9 % en desarrollo rural y del 2,1 % en

medidas de mercado. La información relativa a la regularidad facilitada en el informe anual de actividades de la DG Agricultura y Desarrollo Rural concuerda con la información obtenida a través de nuestra auditoría.

**6.45.** Llevamos a cabo una revisión limitada de la información sobre la regularidad presentada en el informe anual de actividades de la DG Acción por el Clima. A partir de nuestra revisión limitada, observamos que la metodología para el cálculo del riesgo final en el momento del pago (o del *cierre*) se ajustaba a las directrices de la Comisión.

### Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión

**6.46.** La estimación por parte de la Comisión del riesgo en el momento del pago en el ámbito de «Recursos naturales», según su informe anual de gestión y rendimiento, se sitúa en el 1,8 %.

### Conclusión y recomendaciones

### Conclusión

**6.47.** La evidencia de auditoría general obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Recursos naturales y medio ambiente» estaban afectados por un nivel de error próximo al umbral de materialidad (véase el apartado *6.14*). En esta rúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones señala que el nivel de error estimado global es del 1,8 %.

**6.48.** Nuestros resultados indican que el nivel de error no era material en el ámbito de los pagos directos, que representa el 67 % del gasto en esta rúbrica del MFP, mientras que, desde una perspectiva general, seguía siendo material en los ámbitos de gasto identificados como de mayor riesgo (desarrollo rural, medidas de mercado, ámbito marítimo, pesca, medio ambiente y acción por el clima), que representan el 33 % del gasto.

### Recomendaciones

**6.49.** Los organismos pagadores deben contar con sistemas establecidos para prevenir y detectar el fraude, y la Comisión debe obtener garantías razonables sobre el funcionamiento de estos. En nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019 señalamos algunas insuficiencias de las políticas y procedimientos en materia de lucha contra el fraude de la PAC, y recomendamos abordar estas cuestiones <sup>15</sup>. En el *anexo 6.2* figura el resultado del seguimiento de la recomendación formulada en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019.

**6.50.** Consideramos la recomendación como aplicada en algunos aspectos por el hecho de que la Comisión ha adoptado algunas medidas para atender los problemas identificados. En nuestro informe especial relativo al fraude en la PAC hemos reiterado estas recomendaciones. Establecimos fechas previstas de aplicación en 2023 para el análisis de los riesgos de fraude y las medidas de prevención del fraude de los Estados miembros, y en 2024 para promover el uso por parte de los organismos pagadores de Arachne, la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartados 6.34 a 6.41 y 6.44.

**6.51.** Sobre la base de esta revisión, y de nuestras constataciones y conclusiones para el ejercicio 2021, recomendamos a la Comisión:

# Recomendación 6.1 — Apoyar el uso de las nuevas tecnologías en la prevención de errores en los pagos de la PAC

A partir de la experiencia de los «controles mediante monitorización», facilitar el intercambio de buenas prácticas en el uso que hacen los Estados miembros de las nuevas tecnologías para efectuar los controles de los pagos de la PAC, con el fin de apoyarles en la implantación del sistema de seguimiento de superficies a partir de 2023.

Fecha prevista de aplicación: 2023

## Recomendación 6.2 – Controlar los pagos relacionados con la medida M21

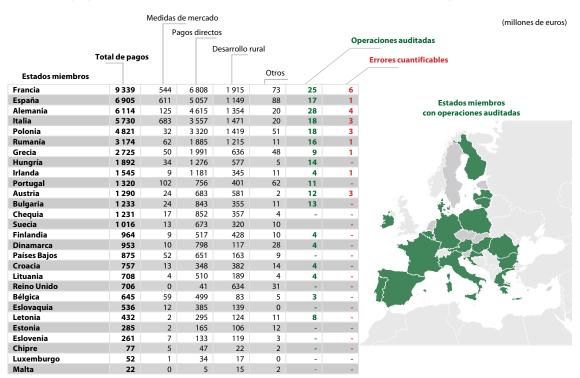
Realizar auditorías, y garantizar el seguimiento y evaluación, para confirmar que la financiación concedida en el marco de la medida M21 se destinó correctamente a beneficiarios subvencionables afectados por problemas de liquidez que ponían en riesgo la continuidad de sus actividades agrícolas o empresariales.

Fecha prevista de aplicación: 2023 para la auditoría; 2025 para el seguimiento y la evaluación

### **Anexos**

# Anexo 6.1 — Información sobre la acción de la UE en los Estados miembros y el Reino Unido

Pagos y resultados de la verificación de operaciones en 2021 para cada Estado miembro y el Reino Unido



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

**Anexo 6.2** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas		Api	Aplicada					
Allo	Europeo	Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
2019	Recomendamos lo siguiente:  Recomendación 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.			X					

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### **Capítulo 7**

Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa

### Índice

	Apartados
Introducción	7.17.9.
Breve descripción	7.27.8.
Alcance y enfoque de la auditoría	7.9.
Regularidad de las operaciones	7.107.11.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	7.127.14.
Examen del trabajo de las autoridades de auditoría en relación con sus informes de control anual y auditorías de gasto	7.127.14.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	7.157.16.
Conclusión y recomendaciones	7.177.19.
Conclusión	7.17.
Recomendaciones	7.187.19.

### **Anexos**

**Anexo 7.1** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

### Introducción

**7.1.** En el presente capítulo se exponen nuestras conclusiones sobre las rúbricas 4 «Migración y gestión de las fronteras» y 5 «Seguridad y defensa» del *marco financiero plurianual (MFP)*. Informamos sobre estas rúbricas en un capítulo común, ya que en el anterior período del MFP se presupuestaron y se registraron principalmente en una única rúbrica, la número 3 «Seguridad y ciudadanía». En la *ilustración 7.1* y la *ilustración 7.2* se ofrece una sinopsis de las principales actividades y del gasto realizado con cargo a esta rúbrica en 2021.

# Ilustración 7.1 – Pagos y población de auditoría – Migración y gestión de las fronteras

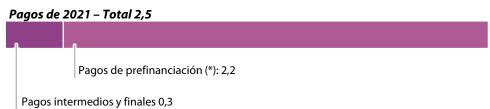


#### Pagos de 2021 desglosados por fondo

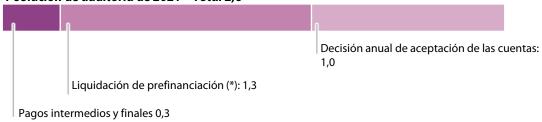
(miles de millones de euros)



#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos







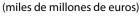
- (\*) La prefinanciación incluye pagos en régimen de gestión compartida correspondientes al período de programación 2014-2020 que no se incluyeron en las cuentas subyacentes a los paquetes de fiabilidad que la Comisión aceptó en 2021.
- (\*\*) Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes (para obtener información más detallada, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2021.

#### Ilustración 7.2 – Pagos y población de auditoría – Seguridad y defensa



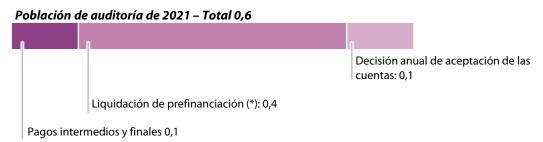
Pagos de 2021 desglosados por fondo





#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos





<sup>(\*)</sup> 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 2021.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

### Breve descripción

**7.2.** En vista de la creciente importancia que han adquirido en los últimos años la migración y la gestión de las fronteras, la Unión Europea (UE) ha establecido la rúbrica 4 del MFP 2021-2027, dedicada de manera específica a estos ámbitos políticos. El ámbito de gasto más importante en 2021 es el relacionado con la finalización de los

<sup>(\*\*)</sup> Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para obtener información más detallada, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

proyectos y regímenes pendientes del MFP 2014-2020. Así pues, como se muestra en la *ilustración 7.1*, la mayor parte del gasto procede del Fondo de Asilo, Migración e Integración¹ (FAMI) para 2014-2020 y la finalización de la financiación del Fondo de Seguridad Interior - instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados (FSI-Fronteras y Visados)². El FAMI 2014-2020 tenía como objetivo contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios, así como aportar un enfoque común de la UE sobre el asilo y la migración. El objetivo del FSI-Fronteras y Visados era contribuir a garantizar un alto nivel de seguridad en la Unión, facilitando al mismo tiempo los viajes legítimos, mediante un nivel elevado y uniforme de control de las *fronteras exteriores* y la tramitación eficaz de los visados Schengen.

- **7.3.** Para el período 2021-2027, estos fondos correspondientes a 2014-2020 han sido sustituidos, respectivamente, por un nuevo FAMI<sup>3</sup> y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados<sup>4</sup> (IGFV) del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras (FGIF). El objetivo del FAMI para 2021-2027 es contribuir a gestión eficiente de los flujos migratorios y a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo de la política común de asilo e inmigración. El objetivo del IGFV es favorecer en las fronteras exteriores de la Unión una gestión integrada de las fronteras sólida y eficaz, garantizando un alto nivel de seguridad y salvaguardando la libre circulación de personas en el territorio de la UE.
- **7.4.** Otro ámbito de gasto importante de la rúbrica 4 es la financiación de tres agencias descentralizadas<sup>5</sup> (Agencia de Asilo de la Unión Europea, Frontex y eu-LISA) que participan activamente en la aplicación de las prioridades fundamentales de la UE en los ámbitos de la migración y la gestión de las fronteras.
- **7.5.** En el MFP 2021-2027, la rúbrica 5 está dedicada a Seguridad y defensa. Como se muestra en la *ilustración 7.2*, el componente «seguridad» abarca la finalización de la financiación del Fondo de Seguridad Interior-Policía (FSI-Policía) para el período

Reglamento (UE) n.º 516/2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Reglamento (UE) n.º 515/2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados.

Reglamento (UE) 2021/1147, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración.

Reglamento (UE) 2021/1148, por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Informamos por separado sobre estas agencias en nuestros informes anuales específicos.

2014-2020, la financiación de la clausura de instalaciones nucleares (apoyo financiero de la UE para la clausura definitiva de instalaciones nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia), y la financiación de tres agencias descentralizadas de la UE en el ámbito de la seguridad (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Europol y Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial)<sup>6</sup>. El componente «defensa» incluye el Fondo Europeo de Defensa, que apoya proyectos de colaboración en materia de defensa en todas las fases de investigación y desarrollo.

- **7.6.** El Fondo de Seguridad Interior (FSI)<sup>7</sup> 2021-2027 tiene un alcance más reducido que antes (ya que los objetivos del FSI-Fronteras y Visados 2014-2020 se han transferido a un instrumento nuevo), y ahora se limita a los objetivos de financiación del instrumento FSI-Policía para 2014-2020<sup>8</sup>. Estos objetivos deben contribuir a garantizar un alto nivel de seguridad en la UE, en particular previniendo y combatiendo el terrorismo, la radicalización, la delincuencia grave y organizada y la ciberdelincuencia, ayudando y protegiendo a las víctimas de delitos, y preparando, protegiendo y gestionando eficazmente los incidentes, riesgos y crisis relacionados con la seguridad. Sin embargo, el ámbito de gasto más importante en 2021 es el relacionado con la finalización de los proyectos restantes del MFP 2014-2020.
- **7.7.** La gestión de la mayor parte de la financiación del FAMI y del FSI para el período 2014-2020 se realiza de forma compartida entre los Estados miembros (o los países asociados a Schengen) y la DG Migración y Asuntos de Interior de la Comisión. En el marco de este acuerdo, los Estados miembros ejecutan programas nacionales plurianuales del FAMI y del FSI que han sido aprobados por la Comisión.
- **7.8.** En 2021 los Estados miembros volvieron a intensificar la ejecución de sus programas nacionales. Con todo, quedan cantidades importantes sin desembolsar, y el hecho de que la financiación para el período 2014-2020 tenga que gastarse a más tardar en junio de 2024<sup>9</sup> puede aumentar la presión sobre las autoridades nacionales.

Informamos por separado sobre estas agencias en nuestros informes anuales específicos.

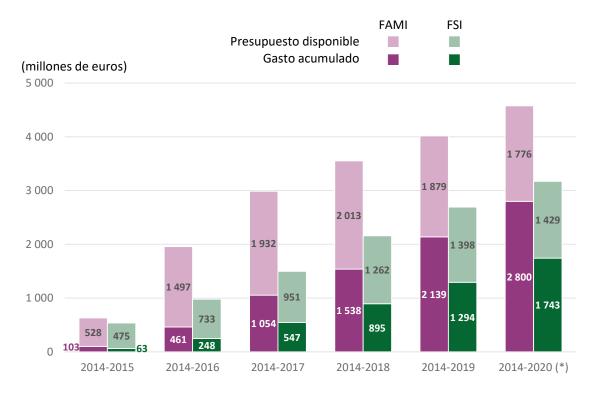
<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Reglamento (UE) 2021/1149, por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Reglamento (UE) n.º 513/2014, 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.

Reglamento UE 2022/585 por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis.

En la *ilustración 7.3* se resume el gasto declarado por los Estados miembros a la Comisión para su reembolso desde el inicio del período de programación 2014-2020.

Ilustración 7.3 – El gasto en los programas nacionales del FAMI y del FSI se ha acelerado, pero gran parte del presupuesto aún no se ha gastado



(\*) La Comisión aprueba y declara el gasto del FAMI/FSI en los Estados miembros el año posterior al de su contracción. Así pues, las cuentas de la Comisión para 2021 muestran el gasto de los Estados miembros a partir de 2020.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión (programas nacionales y decisiones de liquidación hasta el final de 2021).

### Alcance y enfoque de la auditoría

- **7.9.** Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el **anexo 1.1**, examinamos los siguientes elementos con respecto a estas rúbricas del MFP en 2021:
- a) Una muestra de 28 operaciones que, si bien contribuye a la declaración de fiabilidad global, no es representativa del gasto con cargo a estas rúbricas del MFP. Por tanto, no podemos proporcionar una estimación del porcentaje de error de estas rúbricas. La muestra consistió en 14 operaciones en régimen de

gestión compartida con los Estados miembros<sup>10</sup> (2 operaciones por Estado miembro), 6 en régimen de *gestión directa* de la Comisión (para la rúbrica 4) y 5 en régimen de *gestión indirecta* (2 para la rúbrica 4 y 3 para la rúbrica 5), así como 3 *liquidaciones* de anticipos a las agencias (2 para la rúbrica 4 y 1 para la rúbrica 5).

- b) La información sobre *regularidad* presentada en el *informe anual de actividades* de la DG Migración y Asuntos de Interior de la Comisión, e incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.
- c) Los sistemas seleccionados, concretamente:
  - i) los informes de control anual recibidos de tres autoridades de auditoría<sup>11</sup> y presentados en las cuentas anuales del ejercicio 2020 del FAMI y del FSI, evaluamos si dichos informes eran conformes con la normativa vigente<sup>12</sup>;
  - ii) el trabajo de las mismas autoridades de auditoría; evaluamos si sus auditorías de gastos y sus procedimientos para emitir opiniones de auditoría fiables eran adecuados.

España, Francia, Italia, Polonia y Suecia para la rúbrica 4, y Bulgaria y Lituania para la rúbrica 5.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Bulgaria, Malta y Suecia.

Reglamento Delegado (UE) 2018/1291 de la Comisión, 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

**7.10.** De las 28 operaciones que examinamos, 9 (el 32 %) contenían *errores*. Hemos cuantificado 6 errores que tuvieron una *incidencia* en los importes con cargo al presupuesto de la UE. Estos errores estaban relacionados con la ausencia de documentos justificativos, los gastos no subvencionables y la *contratación pública*. En el *recuadro 7.1* se muestran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

#### Recuadro 7.1

#### Adquisición de tipos de vehículos no subvencionables

Auditamos un proyecto FSI-Policía en régimen de gestión compartida con Bulgaria. El proyecto fue ejecutado por un departamento ministerial y consistió en la adquisición de 18 nuevos vehículos todo terreno.

Seleccionamos al azar una muestra de diez vehículos adquiridos durante el proyecto para realizar comprobaciones detalladas. Constatamos que solo cinco de esos vehículos cumplían la definición de vehículos todo terreno establecida en la Directiva 2007/46/CE. Por tanto, consideramos que el 50 % de los costes del proyecto eran gastos no subvencionables. Además, el registro del uso de los vehículos no era lo suficientemente detallado como para demostrar que los vehículos adquiridos se utilizaban exclusivamente en relación con el proyecto.

#### Gastos de alojamiento declarados que no eran subvencionables

Uno de los proyectos de ayuda de emergencia del FAMI que auditamos fue ejecutado por un departamento ministerial de Irlanda. Consistía en el suministro de alojamiento de emergencia (incluida la comida) a solicitantes de asilo. Dado que en su inventario de alojamientos no tenían capacidad suficiente para satisfacer la demanda, las autoridades irlandesas recurrieron a una convocatoria de manifestaciones de interés para alquilar habitaciones en hoteles y pensiones. Comprobamos una muestra de 10 facturas incluidas en la declaración de gastos.

Auditamos el procedimiento de contratación pública que dio lugar a la firma de contratos con hoteles y pensiones. Dado que las autoridades irlandesas no facilitaron determinados documentos e información fundamentales sobre la contratación pública, no pudimos verificar si dicho proceso se había organizado de manera correcta. También constatamos que los licitadores habían recibido un trato desigual (por ejemplo, se rechazó una oferta porque el hotel en cuestión tenía muy pocas habitaciones disponibles, pero se aceptaron las ofertas de otros hoteles con la misma o incluso menor capacidad). Por consiguiente, no tenemos pruebas de que estos contratos se adjudicaran sobre la base de la legislación aplicable en materia de contratación pública. Así pues, consideramos que el 100 % de los gastos declarados no eran admisibles para la financiación de la UE.

Por otro lado, algunos de los contratos celebrados con hoteles no eran válidos porque no estaban firmados por ambas partes o no abarcaban el período de las facturas que comprobamos. Además, algunos de los importes facturados carecían de base contractual. Esto también afecta a la subvencionabilidad de los gastos.

Las autoridades irlandesas no supervisaron ni documentaron de forma adecuada el uso real de los alojamientos de emergencia. Tampoco aportaron pruebas satisfactorias de que las personas alojadas en los hoteles fueran realmente solicitantes de asilo.

Las autoridades irlandesas presentaron un certificado de auditoría para acompañar la declaración de gastos, pero los auditores externos no habían notificado ninguno de los errores descritos anteriormente. La DG Migración y Asuntos de Interior tampoco halló estos errores cuando realizó las comprobaciones previas al pago.

**7.11.** También hallamos seis casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras (pero sin incidencia en el presupuesto de la UE). Estos casos correspondían, por ejemplo, a la presentación de documentación incompleta para justificar las declaraciones de gastos y al empleo de una metodología parcialmente no transparente para calcular los costes unitarios estándar en el marco de una *opción de costes simplificados*.

# 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

**7.12.** Examinamos el trabajo realizado por tres autoridades de auditoría para controlar las cuentas anuales del FAMI/FSI de sus Estados miembros (Malta y Suecia en el caso del FAMI; Bulgaria en el del FSI) y para proporcionar a la Comisión un informe de control anual. Nuestro objetivo era evaluar si estas autoridades:

- habían abarcado todos los tipos de pagos realizados por los organismos responsables de ejecutar los fondos;
- b) habían utilizado una metodología de muestreo apropiada;
- c) habían muestreado un número de operaciones suficiente para poder extraer conclusiones sobre el conjunto de la población;
- d) habían calculado correctamente el porcentaje de error<sup>13</sup>;
- e) habían puesto en marcha procedimientos adecuados para proporcionar informes de auditoría y opiniones de auditoría fiables<sup>14</sup>.

**7.13.** Las autoridades de auditoría habían elaborado y aplicado procedimientos detallados de suficiente calidad como para notificar su trabajo en los informes de control anual. No obstante, identificamos deficiencias en sus notificaciones. La Comisión ya había identificado todas estas deficiencias en su evaluación de los informes anuales de control del ejercicio 2020. Presentamos nuestras constataciones en el *recuadro* **7.2**.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Conforme a lo dispuesto en el Reglamento Delegado (UE) 2018/1291 de la Comisión.

De conformidad con el requisito fundamental 14 relativo a los sistemas de gestión y control establecido en el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/646 de la Comisión, relativo a la aplicación del procedimiento de *liquidación de cuentas* anual y la ejecución de la liquidación de conformidad.

Recuadro 7.2

Deficiencias en los informes de control anual

Deficiencias	Estado miembro	Impacto posible		
No se utilizó un muestreo aleatorio para las auditorías de los gastos, lo que no se ajusta al Reglamento Delegado (UE) 2018/1291 de la Comisión.	Malta			
La autoridad responsable de ejecutar la financiación presentó el proyecto de cuentas a la autoridad de auditoría antes de completar sus propios controles. Por tanto, la población de auditoría en la que se basó la autoridad de auditoría para extraer su muestra no era exacta.	Malta	Garantías limitadas del trabajo de la autoridad de		
No se explicaron las diferencias entre el proyecto de cuentas y las cuentas definitivas.	Suecia	auditoría Los datos notificados no		
La presentación del <i>porcentaje de error residual</i> era inexacta y el dictamen de auditoría sobre las cuentas era incorrecto.	Malta	eran fiables		
La información sobre las auditorías de los gastos relativos a los pagos negativos o a los pagos para liquidar los anticipos declarados en las cuentas de un ejercicio anterior era incompleta.	Bulgaria			

**7.14.** Seleccionamos quince expedientes de auditoría de las mismas tres autoridades de auditoría. Utilizamos estos expedientes para comprobar que los procedimientos de auditoría establecidos por las autoridades de auditoría eran adecuados y cubrían todos los criterios de subvencionabilidad establecidos en los Reglamentos del FAMI/FSI<sup>15</sup>. En general, constatamos que las autoridades de auditoría contaban con programas de auditoría detallados y utilizaban listas de comprobación

\_

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Véase el requisito fundamental 12 del anexo del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/646 de la Comisión.

para respaldar sus conclusiones. Sin embargo, también detectamos las deficiencias que figuran en el *recuadro 7.3*.

Recuadro 7.3

Deficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría

Deficiencias	Estado miembro	Impacto posible
El proceso de selección de proyectos no se verificó adecuadamente.	Suecia	No so detectores
Los procedimientos de contratación pública no se comprobaron adecuadamente.	Bulgaria	No se detectaron gastos no subvencionables
Comprobación insuficiente de la subvencionabilidad de los gastos.	Bulgaria Suecia	Conclusiones de auditoría no fiables  Garantías limitadas del
Pista de auditoría insuficiente o falta de documentación del trabajo y los resultados de la auditoría.	Bulgaria Suecia	trabajo de la autoridad de auditoría

# Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

**7.15.** Para el ejercicio 2021, revisamos el informe anual de actividades de la DG Migración y Asuntos de Interior. Analizamos si esta DG había presentado la información sobre la regularidad en su informe anual de actividades de conformidad con las instrucciones de la Comisión y si esta información era coherente con los conocimientos que habíamos obtenido durante nuestras auditorías. No hallamos ninguna información que contradijera nuestras conclusiones.

**7.16.** Revisamos las estimaciones de importes de riesgo en el momento del pago y al cierre realizadas por la DG Migración y Asuntos de Interior, y constatamos que se habían calculado de acuerdo con la metodología interna y se habían notificado correctamente en el informe anual de gestión y rendimiento. Del gasto total en 2021 (2 511 millones de euros), la DG Migración y Asuntos de Interior estimó que el importe total de riesgo en el momento del pago era de 48 millones de euros (1,91 %), y que el valor de las correcciones resultantes de sus controles en ejercicios futuros era de 16 millones de euros.

La directora general de Migración y Asuntos de Interior declaró que tenía garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades descritas en el informe anual de actividades se habían utilizado para los fines previstos y de conformidad con los principios de buena gestión, pero con algunas *reservas*. Dado que nuestros controles de 25 operaciones afectan solo a una pequeña proporción de las operaciones sujetas a la responsabilidad de la DG Migración y Asuntos de Interior, no podemos contrastar esta declaración con los resultados de nuestro trabajo de auditoría.

## Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

**7.17.** Nuestro examen de las operaciones y los sistemas destacó dos ámbitos en los que se pueden introducir mejoras (véanse los apartados **7.10** y **7.11**). No auditamos suficientes operaciones para estimar el nivel de error de estas rúbricas del MFP (véase el apartado **7.9**). Los resultados de la verificación de las operaciones contribuyen a nuestra declaración de fiabilidad.

#### Recomendaciones

- **7.18.** En el *anexo 7.1* figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones que formulamos en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2019, cuya aplicación estaba prevista durante 2021. Constatamos que la Comisión había aplicado plenamente estas tres recomendaciones:
- a) Consideramos que se ha aplicado la recomendación 1, según la cual la Comisión debe proporcionar orientaciones a las autoridades de auditoría para el FAMI y el FSI sobre cómo calcular la cobertura de la auditoría si aplican el submuestreo.
   Basamos nuestra conclusión en el hecho de que, en julio de 2021, la DG Migración y Asuntos de Interior publicó una nota orientativa sobre el submuestreo.
- b) Consideramos que se ha aplicado la recomendación 2, según la cual la Comisión debe recordar a las autoridades de auditoría para el FAMI y el FSI que deben seguir sus instrucciones sobre muestreo y cálculo del porcentaje de error. Basamos nuestra conclusión en el hecho de que la Comisión ha proporcionado orientaciones y respuestas adecuadas y personalizadas en materia de muestreo a través de las cartas que envió a las autoridades de auditoría en el contexto de la liquidación de cuentas anual.
- c) Consideramos que se ha aplicado la recomendación 3, según la cual la Comisión debe proporcionar orientaciones a las autoridades de auditoría para el FAMI y el FSI sobre la documentación de sus procedimientos de auditoría, sus resultados y las pruebas de auditoría recabadas. Basamos nuestra conclusión en el hecho de que, en marzo de 2021, la Comisión envió a las autoridades de auditoría un folleto titulado «Reflection paper on audit documentation – Good practices from and for auditors».

**7.19.** Sobre la base de esta revisión, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, consideramos que la Comisión debería:

#### Recomendación 7.1 – Pista de auditoría y contratación pública

Proporcionar más orientaciones a los *beneficiarios* de la acción de la Unión y de la ayuda de emergencia, y a las autoridades de los Estados miembros encargadas de ejecutar la financiación de la DG Migración y Asuntos de Interior, sobre el cumplimiento de:

- a) las normas de recogida de la documentación justificativa adecuada que puede presentarse en caso de que se lleven a cabo controles o auditorías;
- b) la obligación de cumplir las normas nacionales en materia de contratación pública al adquirir bienes o servicios.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

# Recomendación 7.2 – Subvencionabilidad de los costes de los proyectos para las acciones gestionadas directamente por la DG Migración y Asuntos de Interior

Llevar a cabo controles *ex ante* más específicos sobre la subvencionabilidad de los costes, especialmente en el caso de la ayuda de emergencia, centrándose en concreto en los posibles riesgos relacionados con:

- a) el tipo de gasto (por ejemplo, contratación pública);
- b) el tipo de beneficiario (por ejemplo, beneficiarios con poca o ninguna experiencia en materia de financiación de la UE).

Para ello, la Comisión debe tener en cuenta que el uso de certificados de auditoría para respaldar las solicitudes de pago de los beneficiarios tiene limitaciones.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

## **Anexos**

### **Anexo 7.1** — Seguimiento de recomendaciones anteriores

Ejercicio		Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo		Aplicada						
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
2019	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 1: 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	X							

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos							
			Aplicada						
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
	Recomendación 2: 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	x							
	Recomendación 3: 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	Х							

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

# Capítulo 8

Vecindad y resto del mundo

## Índice

	Apartados
Introducción	8.18.7.
Breve descripción	8.28.6.
Alcance y enfoque de la auditoría	8.7.
Regularidad de las operaciones	8.88.14.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos	
de gobernanza	8.158.26.
DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas	8.158.19.
Estudio del porcentaje de error residual de 2021 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	8.208.25.
El informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales	8.26.
Conclusión y recomendaciones	8.278.33.
Conclusión	8.27.
Recomendaciones	8.288.33.

#### **Anexos**

Anexo 8.1 — Pagos por delegación de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Asociaciones Internacionales

Anexo 8.2 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a «Vecindad y resto del mundo»

### Introducción

**8.1.** En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 6 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Vecindad y resto del mundo». En la *ilustración 8.1* figura una visión de conjunto de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2021.

#### Ilustración 8.1 – Pagos y población de auditoría



Vecindad y resto del mundo 10 900 millones de euros (6,0 % del gasto del presupuesto de la UE)



Pagos de 2021 desglosados por fondo

(miles de millones de euros)

Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional -Europa Global («IVCDCI/Europa Global»): 5,8 (53,0 %)

Ayuda humanitaria (HUMA): 2,4 (22,4 %)

Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP): 2,2 (20,0 %)

Otras acciones y programas: 0,5 (4,6 %)

#### Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos

Pagos de 2021 - Total 10 900 millones de euros

Pagos intermedios / finales: 2,8

Pagos de prefinanciación (\*): 8,1

#### Población de auditoría de 2021 - Total 10 000 millones de euros

Pagos intermedios / finales: 2,8

Liquidación de prefinanciación (incluidos los desembolsos de fondos fiduciarios) (\*): 7,2

(\*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de 21 cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

236

#### Breve descripción

- **8.2.** El ámbito de gasto comprende varios instrumentos de financiación, en particular el nuevo Instrumento de *Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional Europa Global (IVCDCI)<sup>1</sup>* y el Instrumento de Ayuda Preadhesión y cubre asimismo el presupuesto de ayuda humanitaria.
- **8.3.** El objetivo general del IVCDCI es defender y promover los valores, principios e intereses fundamentales de la UE en todo el mundo y contribuir a promover el multilateralismo y el refuerzo de las asociaciones con países no pertenecientes a la UE. Refleja dos cambios importantes con respecto al MFP 2014-2020 en la forma en que la UE financia la acción exterior (política exterior):
- a) la cooperación con los países socios de África, el Caribe y el Pacífico, financiada anteriormente por los Fondos Europeos de Desarrollo, se ha incluido ahora en el presupuesto general de la UE;
- esta cooperación se financia ahora con cargo al mismo instrumento que la política de vecindad de la UE, preservando al mismo tiempo las características específicas de ambos tipos de apoyo.
- **8.4.** El objetivo general del Instrumento de Ayuda Preadhesión es ayudar a los países *beneficiarios* a adoptar y aplicar las reformas necesarias para adaptarse a los valores de la UE con vistas a la adhesión, contribuyendo así a su estabilidad, seguridad y prosperidad.
- **8.5.** Las principales direcciones generales (DG) y servicios implicados en la ejecución de la acción exterior de la UE son la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la DG Asociaciones Internacionales, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI).
- **8.6.** En 2021, los pagos para «Vecindad y resto del mundo» ascendieron a 10 900 millones de euros (pagos finales, incluidos los ingresos afectados) y se desembolsaron utilizando varios instrumentos (véase la *ilustración 8.1*) y métodos de ejecución como contratos de obras, suministros y 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*).

Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global.

#### Alcance y enfoque de la auditoría

- **8.7.** 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 en 2021:
- a) Una muestra de 67 operaciones que, si bien contribuye a nuestra declaración de fiabilidad global, no es representativa del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. Por consiguiente, no podemos estimar el porcentaje de error para esta rúbrica. Extrajimos una muestra de 37 operaciones de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, 14 de la DG Asociaciones Internacionales, 12 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y otras 4 operaciones del FPI.
- b) La información sobre la regularidad que figura en el informe anual de actividades de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y que, posteriormente, se incluye en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión Europea.

## Regularidad de las operaciones

**8.8.** De las 67 operaciones que examinamos, 32 (el 48 %) contenían *errores*. A pesar del tamaño limitado de la muestra, los resultados de nuestra auditoría confirman que el riesgo de error en esta rúbrica del MFP es elevado. Hemos identificado 24 errores que tuvieron un impacto en los importes a cargo del presupuesto de la UE. Las categorías de error más comunes para «Vecindad y resto del mundo» fueron los gastos no efectuados, los costes no subvencionables, la ausencia de documentos justificativos y los errores en la contratación pública. En el *recuadro 8.1* figuran ejemplos de los errores que cuantificamos.

#### Recuadro 8.1

#### Parte de gastos no efectuados

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Auditamos los gastos declarados, en el marco de un acuerdo de contribución, por una organización internacional dedicada a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres para una acción destinada a combatir los estereotipos de género en los países de la Asociación Oriental (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania). Según el acuerdo de contribución, el coste total estimado de la acción es de 7,9 millones de euros, con una contribución de la UE de hasta 7 millones de euros.

Durante los primeros doce meses del período de ejecución de tres años, el beneficiario notificó 2,2 millones de euros de gastos realizados, que la Comisión aceptó. Examinamos los documentos acreditativos y constatamos que los gastos subvencionables ascendían solo a 1,2 millones de euros. La organización internacional había declarado erróneamente 977 434 euros como gastos realizados. Aunque había comprometido este importe, todavía no lo había gastado realmente. Por lo tanto, la Comisión había liquidado incorrectamente el 44 % del importe auditado.

#### Graves incumplimientos de la normativa de contratación pública

#### DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura de 823 066 euros emitida por el contratista en el marco de un contrato de servicios por valor de 3,8 millones de euros celebrado en 2017 relativo a un mecanismo de apoyo a la recuperación y la reconstrucción. El objetivo de este contrato era proporcionar al Gobierno conocimientos técnicos

orientados a la demanda para la reconstrucción tras una catástrofe natural en el país en cuestión.

La Comisión adjudicó el contrato mediante un procedimiento negociado en régimen competitivo, tras haber invitado a ocho empresas a presentar ofertas. Había incluido a siete de estas empresas en la lista de posibles proveedores de servicios que elaboró para un contrato marco anterior. La octava empresa (la adjudicataria) fue invitada a presentar su oferta cuando se dirigió a la delegación de la UE en ese país para manifestar su interés por el proyecto poco antes de que se iniciara el procedimiento de contratación pública. La capacidad de las empresas invitadas a presentar ofertas no se había evaluado previamente para este procedimiento.

El comité de evaluación invitó a los tres licitadores que cumplían los requisitos técnicos a entrevistas, a pesar de que en el pliego de condiciones se especificaba claramente que no se habían previsto tales entrevistas. Las entrevistas dieron lugar a un aumento de la puntuación técnica del licitador seleccionado de 82 a 86 puntos, mientras que las puntuaciones de sus competidores se mantuvieron sin cambios. Sin este aumento, uno de sus competidores habría obtenido una mayor puntuación global y se le habría adjudicado el contrato.

Así pues, el contrato se adjudicó a una empresa cuya capacidad no había sido evaluada previamente y cuya puntuación técnica había cambiado a raíz de entrevistas que no estaban previstas en el procedimiento. Por lo tanto, consideramos que el resultado del procedimiento de contratación fue incorrecto.

- **8.9.** También detectamos 12 casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras. Pese a que no tuvieron un impacto en el presupuesto de la UE, el incumplimiento de las normas puede socavar la buena gestión financiera y la subvencionalidad de los costes. Los casos de incumplimiento estaban relacionados con la selección de proyectos y la aplicación de las normas de contratación pública, la presentación de documentación justificativa de las declaraciones de gastos y la vinculación de los costes incurridos a las líneas presupuestarias adecuadas.
- **8.10.** Identificamos dos ámbitos de gasto en los que las operaciones son menos proclives a error debido a las condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son i) el apoyo presupuestario (véase el apartado *8.11*), y ii) los proyectos ejecutados por organizaciones internacionales y sujetos al «enfoque nocional» (véase el apartado *8.12*). En 2021 auditamos 3 operaciones de apoyo presupuestario y 22 proyectos gestionados por organizaciones internacionales, entre los que figuran 5 operaciones con enfoque nocional.

**8.11.** El apoyo presupuestario es una contribución 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 financiados por el presupuesto general de la UE en 2021 ascendieron a 800 millones de euros. Examinamos si la Comisión había cumplido las condiciones que rigen los pagos de apoyo presupuestario a los países socios y si había verificado que estos países cumplían las condiciones de subvencionabilidad (como una mejora satisfactoria de la gestión financiera del sector público). Nuestra auditoría de regularidad 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 a continuación con los recursos presupuestarios propios de ese país<sup>2</sup>. En el *recuadro 8.2* se presenta un ejemplo de constatación relativa a una operación de apoyo presupuestario en la que no fue posible determinar el importe exacto no subvencionable.

En varios de nuestros informes especiales se examina la eficiencia y eficacia del apoyo presupuestario. Los más recientes son el Informe Especial 09/2019: «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».

#### Recuadro 8.2

# Condiciones poco claras para las transferencias bancarias de tramos de apoyo presupuestario

**DG** Asociaciones Internacionales

Auditamos un tramo de apoyo presupuestario de 2,9 millones de euros relativo a la reforma de la política nacional del país beneficiario para ayudar a determinados grupos de personas a reintegrarse en la sociedad y encontrar empleo.

El acuerdo de financiación de la UE con el Gobierno de ese país beneficiario establece que la conversión de fondos de euros a la moneda local debe realizarse en la fecha en que se abonen en la cuenta correspondiente del banco central, sin especificar qué significa «cuenta correspondiente».

A petición del Gobierno, la Comisión transfirió los fondos en euros a una cuenta bancaria comercial en Europa. Un extracto bancario solo mostraba una transferencia interna en la moneda local de una cuenta bancaria central a otra más de diez días después. El tipo de cambio utilizado para convertir el euro en moneda local era el aplicable en la fecha en que los fondos se abonaron en la cuenta en Europa. En estos diez días, la moneda local se había devaluado.

La Comisión aceptó la operación, a pesar del retraso en el abono de los fondos en el banco central del país beneficiario.

Debido a la falta de claridad en cuanto a cuál era la cuenta «correspondiente» y a la falta de pruebas de cuándo se abonaron realmente los fondos a dicha cuenta, no se pudo determinar el impacto financiero exacto del error.

- **8.12.** 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 asume que los gastos cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE, siempre que el importe conjunto incluya suficientes gastos admisibles para cubrir la contribución de la UE. Hemos tenido en cuenta este enfoque para la realización de nuestras pruebas de confirmación. Los pagos efectuados en 2021 a organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general de la UE ascendieron a 3 600 millones de euros. No podemos determinar la proporción de este importe al que se aplica el enfoque nocional, porque la Comisión no lo supervisa de forma separada. Detectamos un error no cuantificable en este ámbito.
- **8.13.** Al examinar la regularidad de las operaciones, también observamos ejemplos de controles eficaces. En el *recuadro 8.3* se presenta un ejemplo.

#### Recuadro 8.3

#### Gastos no subvencionables identificados en el informe de verificación

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

La Comisión, mediante un contrato de subvención, financió una medida con un presupuesto de 400 millones de euros para proporcionar a los niños migrantes acceso al sistema educativo nacional de su país de acogida.

En nuestra auditoría de los gastos declarados en el marco de este contrato de subvención constatamos que la Comisión había rechazado correctamente un importe de 306 873 euros tras su verificación de los gastos. Los gastos no subvencionables correspondían, en particular, a la utilización de un procedimiento de contratación pública incorrecto para la adquisición de vehículos.

**8.14.** Como en años anteriores, algunas organizaciones internacionales solo proporcionaron un acceso limitado a los documentos (por ejemplo, en formato de solo lectura), lo que significa que no hemos podido obtener copias de los mismos. Todo ello entorpeció la planificación y la realización de nuestra auditoría y retrasó la recepción de la documentación solicitada y el trabajo del equipo auditor. En nuestros informes anuales de 2018 y 2020 formulamos recomendaciones al respecto. Pese a que la Comisión ha intensificado su comunicación con las organizaciones internacionales, seguimos teniendo dificultades para obtener la documentación solicitada.

# Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

#### DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas

- **8.15.** Con respecto al ejercicio 2021 examinamos el informe anual de actividades de la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas. Nuestro análisis se centró en si la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas había presentado la información sobre la regularidad en su informe anual de actividades de conformidad con las instrucciones de la Comisión, y si había sido coherente en su aplicación de la metodología para estimar futuras correcciones y recuperaciones.
- **8.16.** El gasto total aceptado en 2021 (3 092 millones de euros) fue el más elevado de la historia de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas. Esta DG estimó que el importe total en situación de riesgo en el momento del pago ascendía a 15,8 millones de euros (el 0,51 %), y estimó el valor de las correcciones resultantes de sus controles en años futuros en 11,8 millones de euros (el 74,7 % del importe total en situación de riesgo; esta proporción se denomina «capacidad correctora».
- **8.17.** Este es el valor más elevado de futuras correcciones estimadas jamás notificado por la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, tanto en términos absolutos como en términos de capacidad correctora. Su capacidad correctora ha aumentado cada año desde 2016, año en que fue del 33,5 %. La capacidad correctora de la DG con respecto a 2021 también es elevada en comparación con las de otras DG en el ámbito de las relaciones exteriores (por ejemplo, el 14,4 % de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, el 17,1 % de la DG Asociaciones Internacionales, y el 37,3 % del FPI).
- **8.18.** Sobre la base del bajo porcentaje de *error residual estimado*, el director general de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas declaró que la exposición financiera de la dirección general se situaba por debajo del umbral de materialidad del 2 %. Dado que solo una pequeña parte de nuestros controles se refieren a operaciones bajo la responsabilidad de esta DG, no podemos verificar esta afirmación sobre la base de los resultados de nuestro trabajo.

**8.19.** La pandemia de COVID-19 y las crisis políticas han puesto en peligro la prestación de ayuda humanitaria, ya que han restringido o impedido el acceso a las personas afectadas por crisis humanitarias. Este riesgo se refiere no solo a las evaluaciones de las necesidades humanitarias, sino también a la propia prestación de la ayuda y a los controles correspondientes. La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas considera que los procedimientos y las políticas de ayuda humanitaria incluyen medidas para mitigar tales riesgos.

# Estudio del porcentaje de error residual de 2021 de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

- **8.20.** En 2021, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación realizó su séptimo estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) a través de un contratista externo. El objetivo del estudio es estimar el porcentaje de errores que no fueron detectados por todos los controles de gestión de la DG para prevenirlos, detectarlos y corregirlos en todo su ámbito de responsabilidad y llegar a una conclusión sobre la eficacia de dichos controles. Es un elemento importante para la *declaración de fiabilidad* del director general, y se incorpora a la información sobre regularidad acerca de la «acción exterior» publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.
- **8.21.** La DG presentó los resultados de su estudio del PER de 2021 en su informe anual de actividades. El PER global estimado para la DG (denominado «porcentaje de error global [derivado de la DG]» en el informe anual de actividades) era del 1,05 %, por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión. Este tipo consiste en el tipo principal y el tipo de «gestión indirecta con el país beneficiario» (GIPB). La muestra correspondiente del PER constaba de 266 operaciones con contratos cerrados durante el período de referencia (septiembre de 2020 a agosto de 2021). El PER de 2020 fue del 1,36 %. Si bien la DG también calculó un porcentaje de error residual estimado para las subvenciones en régimen de gestión directa (el «porcentaje de error residual de las subvenciones»), dicho porcentaje no está incluido en el cálculo del PER general de la DG.

- **8.22.** El estudio del PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría, y se basa en la metodología del PER facilitada por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. En nuestros informes previos<sup>3</sup> ya se han descrito limitaciones en los estudios que pueden contribuir a la subestimación del PER.
- **8.23.** Las normas del PER excluyen determinadas categorías de contratos, entre ellos los «contratos antiguos» y los contratos de subvención temáticos de la DG. Los contratos antiguos son aquellos en los que no ha habido ninguna actividad operativa o de control en los últimos cinco años, o que llevan más de ocho años en suspenso. Se excluyeron de la población para el ejercicio del PER de 2021 los contratos antiguos cerrados durante el período de referencia por un valor total de 389 millones de euros. Estos contratos no pudieron ser objeto de muestreo para su revisión en anteriores ejercicios del PER y no estarán sujetos a revisión alguna en el futuro.
- **8.24.** La población de muestreo del PER «porcentaje de error global (derivado de la DG)» también excluía los contratos de subvención temáticos de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación por un importe de 50 millones de euros. Las normas del PER establecen que estos contratos son responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, aunque no están cubiertos por su estudio del PER.
- **8.25.** Los dos tipos de contratos excluidos antes citados ascienden en conjunto a 439 millones de euros, esto es, alrededor del 20 % de la cartera de contratos cerrados de la DG de 2 270 millones de euros. Se trata de un porcentaje sustancial (teniendo en cuenta, en particular, el valor de la población final utilizada para determinar el PER global de la DG, de aproximadamente 1,7 millones de euros) que queda así permanentemente excluida de los estudios del PER, y existe el riesgo de que no se detecten errores. La exclusión de estos contratos representa una limitación no revelada por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en su informe anual de actividad de 2021.

Informe Anual relativo al ejercicio 2017, Informe Anual relativo al ejercicio 2018, Informe Anual relativo al ejercicio 2019 e Informe Anual relativo al ejercicio 2020.

#### El informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales

**8.26.** El trabajo realizado en el informe anual de actividades de 2021 de la DG Asociaciones Internacionales se presenta detalladamente en nuestro informe anual sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En 2019, la Comisión cerró las últimas operaciones pendientes de los proyectos del octavo FED. Todos los saldos y liberaciones se han transferido al noveno FED. En 2021, anunció el cierre financiero y operativo del octavo FED. Se han completado todas las actividades del octavo FED, se han llevado a cabo todas las comprobaciones y controles, y todos los contratos y decisiones financieras se cierran en las cuentas del FED de 2021.

## Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

**8.27.** Nuestro examen de las operaciones y los sistemas puso de relieve tres cuestiones en las que se pueden introducir mejoras. Si bien no auditamos suficientes operaciones para estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP (véase el apartado *8.7*), nuestros resultados de auditoría confirman que se trata de un ámbito de alto riesgo. Los resultados de la verificación de operaciones contribuyen a nuestra declaración de fiabilidad.

#### Recomendaciones

- **8.28.** En el *anexo 8.2* figura el resultado del seguimiento de las tres recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018. La Comisión había aplicado íntegramente dos recomendaciones, mientras que una se había aplicado en algunos aspectos.
- **8.29.** Consideramos que se ha aplicado la recomendación 2, según la cual la Comisión debería adaptar la metodología del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación para limitar las decisiones de confianza plena y supervisar de cerca su aplicación. Nos basamos en el hecho de que la Comisión actualizó su manual de instrucciones sobre el PER para 2020.
- **8.30.** También consideramos que se ha aplicado la recomendación 3, según la cual la Comisión debería revisar el cálculo de la capacidad correctora de 2019 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas mediante la exclusión de las recuperaciones de prefinanciación no utilizada. Nos basamos en que la Comisión actualizó las directrices aplicables y emitió instrucciones adicionales de control de calidad entre 2018 y 2020.
- **8.31.** Asimismo, revisamos las recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2019 y 2020 que requerían una acción inmediata o cuya aplicación estaba prevista durante 2021.
- **8.32.** Consideramos que se ha aplicado la recomendación 2 de nuestro informe anual relativo al ejercicio 2020, según la cual la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas debería establecer un procedimiento para garantizar que

las organizaciones asociadas realicen su asignación de costes compartidos en función de los gastos reales efectuados. Nos basamos en el hecho de que la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas llevó a cabo una evaluación *ex ante* que las organizaciones no gubernamentales tuvieron que superar antes de conseguir la certificación de socio humanitario de la Comisión para el período 2021-2027. Entre otras cosas, la evaluación consiste en controles para garantizar que los sistemas de asignación de costes de los socios solo permitan imputar a sus proyectos los costes subvencionables realmente contraídos. Además, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas ha publicado orientaciones sobre la subvencionabilidad de los costes y ha emitido una decisión que permite el uso de costes unitarios para el personal y las oficinas sobre el terreno.

**8.33.** Sobre la base de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, recomendamos a la Comisión: (véanse el *recuadro 8.1*, el *recuadro 8.2* y el apartado *8.25*).

# Recomendación 8.1 – Deducir los gastos no efectuados antes del pago o la compensación

Adoptar las medidas adecuadas para garantizar que todos los compromisos o anticipos declarados como costes soportados por los beneficiarios en sus informes financieros se deduzcan antes de efectuar los pagos o liquidaciones.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

# Recomendación 8.2 – Reforzar los controles en la elaboración de los convenios de financiación para las operaciones de apoyo presupuestario

Reforzar los controles al elaborar convenios de financiación para operaciones de apoyo presupuestario a fin de establecer condiciones claras en los convenios de financiación en relación con la transferencia de fondos a la cuenta del Tesoro en el banco central del país beneficiario y el tipo de cambio aplicable; estas deben ser coherentes con las directrices sobre el apoyo presupuestario.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

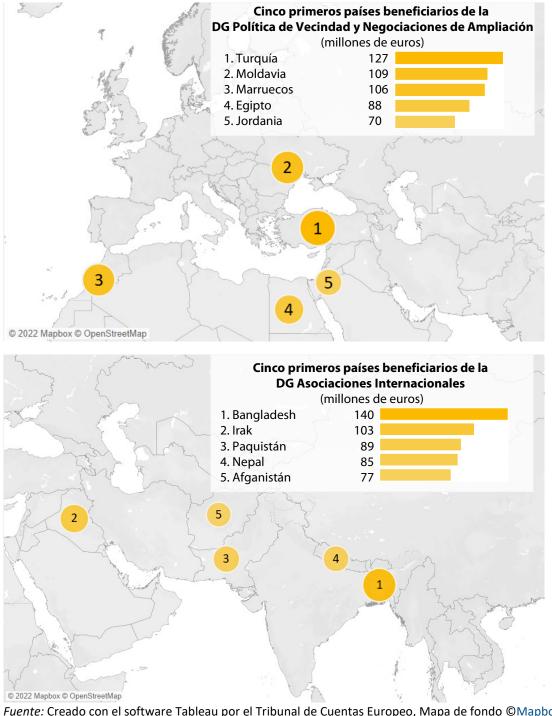
# Recomendación 8.3 – Comunicar los contratos excluidos de la población del PER

Comunicar el tipo y el valor de los contratos excluidos de la población del estudio del PER en el informe anual de actividad de 2022 y en los futuros informes anuales de actividad.

Fecha de aplicación prevista: En el informe anual de actividades de 2022

### **Anexos**

Anexo 8.1 — Pagos por delegación de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Asociaciones Internacionales



Fuente: Creado con el software Tableau por el Tribunal de Cuentas Europeo, Mapa de fondo @Mapbox y @OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 licence (CC BY-SA), y modificado por Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de las cuentas anuales consolidadas de 2021 de la Unión Europea.

Anexo 8.2 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a «Vecindad y resto del mundo»

		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo		Apli	cada	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente	
Ejercicio		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos				
2018	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 1:  De aquí a 2020, tome medidas para reforzar la obligación impuesta a las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal, a petición de este, cualquier documento o información que sean necesarios para llevar a cabo su labor, como se establece en el TFUE.			<b>X</b> <sup>4</sup>				

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> La Comisión intensificó la comunicación con organizaciones internacionales sobre nuestro acceso a los documentos. Algunas organizaciones, como el Banco Mundial, mejoraron su cooperación con nosotros, pero otras no lo hicieron. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), siguen proporcionando acceso de solo lectura a la documentación justificativa o no dan acceso a toda la documentación justificativa solicitada.

Ejercicio		Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos							
	Europeo		Apli	cada	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente		
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos					
	Recomendamos a la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación que:	X							
	Recomendación 2:								
	De aquí a 2020, tome medidas para adaptar la metodología del PER de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación a fin de limitar las decisiones de confianza plena, y que supervise de cerca su aplicación.								
	Recomendamos que la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas:								
	Recomendación 3:								
	Revise su cálculo de la capacidad correctora de 2019 mediante la exclusión de las recuperaciones de prefinanciación no utilizada.								

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
			Aplicada					
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente	
2010	Recomendamos a la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Asociaciones Internacionales, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, DG Acción por el Clima y al FPI que:		<b>X</b> <sup>5</sup>					
2019	Refuercen los controles mediante la detección y prevención de errores recurrentes (por ejemplo, la falta de sistemas de registro del tiempo y la imputación de IVA no subvencionable a los proyectos financiados por la UE).							
	Plazo: Final de 2021							

Todas las DG aplicaron íntegramente la recomendación, a excepción del FPI, que puso en marcha una auditoría al respecto, y el informe estará disponible a finales de 2022.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
			Apli	cada		No procede	Evidencia insuficiente	
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada			
	Recomendamos a la Comisión que:							
	Recomendación 1:							
	Tomar medidas para que las organizaciones internacionales proporcionen al Tribunal de Cuentas Europeo un acceso completo, ilimitado y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo nuestra tarea de conformidad con el TFUE, y no únicamente en formato de solo lectura.			<b>X</b> <sup>6</sup>				
2020	Plazo: de aquí al final de 2021.							
	Recomendamos que la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas:							
	Recomendación 2:							
	Establecer un procedimiento para garantizar que las organizaciones asociadas realicen su asignación de costes compartidos en función de los gastos reales efectuados.	X						
	Plazo: de aquí al final de 2021.							

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Véase la recomendación 1 de 2018.

### Capítulo 9

Administración pública europea

### Índice

	Apartados
Introducción	9.19.2.
Breve descripción	9.3.
Alcance y enfoque de la auditoría	9.49.5.
Regularidad de las operaciones	9.69.12.
Observaciones sobre la muestra de operaciones	9.79.11.
Parlamento Europeo	9.89.9.
Comisión Europea	9.10.
Servicio Europeo de Acción Exterior	9.11.
Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión	9.12.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos	
de gobernanza	9.13.
Procedimientos de contratación pública y contratación de personal local en las delegaciones de	
la UE	9.149.17.
Conclusión y recomendaciones	9.189.20.
Conclusión	9.18.
Recomendaciones	9.199.20.

### **Anexos**

Anexo 9.1 — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»

### Introducción

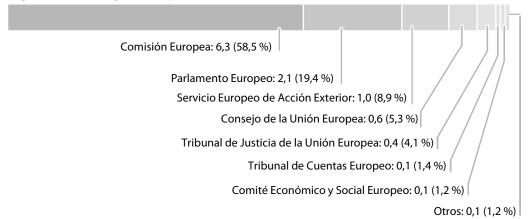
**9.1.** En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 7 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Administración pública europea». En la *ilustración 9.1* se ofrece una visión de conjunto de los gastos de las instituciones y órganos de la UE incluidos en esta rúbrica en 2021.

### Ilustración 9.1 – Pagos y población de auditoría



(miles de millones de euros)

#### A) Pagos de 2021 desglosados por institución



B) Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos (\*)

Pagos de 2021 - Total 10,7

pagos intermedios / finales: 10,7

### Población de auditoría de 2021 - Total 10,7

pagos intermedios / finales 10,7

(\*) Las *liquidaciones* y *prefinanciaciones* en este MFP ascendieron a 10 millones de euros en 2021. Las tratamos de conformidad con la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más información, véase el *anexo* 1.1, apartado 12).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2021.

**9.2.** Elaboramos informes separadamente sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea y las Escuelas Europeas<sup>1</sup>. Nuestro mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

Nuestros informes anuales específicos sobre las agencias, otras entidades y las Escuelas Europeas se publican en nuestro sitio web.

### Breve descripción

**9.3.** Los gastos administrativos comprenden los gastos correspondientes a recursos humanos y pensiones, que en 2021 representaron aproximadamente el 68 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información. Nuestro trabajo realizado durante muchos años indica que, en general, este gasto es de bajo riesgo.

### Alcance y enfoque de la auditoría

- **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:
- a) Una muestra estadísticamente representativa de 60 operaciones que abarcaba el conjunto de *operaciones* 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 estimar el nivel de *error* de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*.
- Los sistemas de control y supervisión del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- c) La información sobre la *regularidad* contenida en los *informes anuales de actividades* 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 administrativos<sup>2</sup>, incluidos posteriormente en el *Informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.
- d) Los procedimientos de *contratación pública* y contratación de personal local en las delegaciones del SEAE como seguimiento en profundidad de las insuficiencias señaladas en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2015.
- **9.5.** Nuestros propios gastos son auditados por una empresa externa<sup>3</sup>. Los resultados de la auditoría de nuestros estados financieros del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2021 se presentan en el apartado *9.7*.

.

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.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

### Regularidad de las operaciones

**9.6.** En la *ilustración 9.2* se ofrece una síntesis de los resultados de la verificación de las operaciones. En 15 (el 25 %) de las 60 operaciones examinadas se detectaron errores. A partir de los 5 errores cuantificados, estimamos que el nivel de error es inferior al *umbral de materialidad*.

Ilustración 9.2 – Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración pública europea»

#### Impacto estimado de los errores cuantificables



#### Tamaño de la muestra

**2020** 48 operaciones **2021** 60 operaciones

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Observaciones sobre la muestra de operaciones

**9.7.** Las cuestiones debatidas en los apartados *9.8* a *9.11* se refieren al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior. No identificamos ninguna cuestión específica relativa al Consejo de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones, al Defensor del Pueblo Europeo o al Supervisor Europeo de Protección de Datos. Nuestro auditor externo no notificó ninguna cuestión específica sobre la base de su trabajo.

#### **Parlamento Europeo**

**9.8.** Detectamos dos *errores cuantificables* en pagos ejecutados por el Parlamento Europeo. Uno de ellos se trataba de un pago en exceso de escasa cuantía por servicios

informáticos debido a la aplicación incorrecta de los términos del contrato, mientras que el otro estaba relacionado con un pago del Parlamento Europeo a un grupo político europeo. Las normas internas de contratación pública<sup>4</sup> aprobadas por la Mesa del Parlamento Europeo y las directrices del Parlamento Europeo relativas a su aplicación, que deben seguir estos grupos, exigen el uso de procedimientos negociados de contratación pública para los contratos de gran valor, lo cual es incompatible con el *Reglamento Financiero*, que establece el uso de procedimientos de contratación abiertos o restringidos. Las normas internas del Parlamento Europeo limitan la competencia, ya que permiten la preselección de posibles licitadores para contratos de gran valor y no exigen la publicación de un anuncio de licitación. Además, constatamos que el grupo político no respetó plenamente estas normas internas, ya que no trató de obtener un número suficiente de ofertas y no documentó adecuadamente los criterios utilizados para adjudicar el contrato. Anteriormente, habíamos notificado deficiencias en operaciones relativas a la contratación pública por parte de los grupos políticos<sup>5</sup>.

9.9. Además, examinamos un pago de 74,9 millones de euros relacionado con la compra de un edificio en la calle Wiertz en Bruselas. La compra se financió con fondos no gastados durante la crisis del COVID-19 y prorrogados del ejercicio 2020. El Parlamento inició el procedimiento de compra correspondiente en octubre de 2020. A la hora de buscar ofertas, utilizó criterios de adjudicación que otorgaban el 50 % de los puntos al precio y a la calidad del edificio propuesto. De conformidad con la estrategia inmobiliaria del Parlamento, la proximidad y el fácil acceso a su sede principal en Bruselas eran elementos importantes y representaban el 48 % de la ponderación máxima para la calidad. El Parlamento recibió dos ofertas y adjudicó el contrato al licitador que proponía el edificio en la calle Wiertz. Aunque este edificio se encontraba considerablemente más cerca del emplazamiento principal del Parlamento, era un 30 % más caro por metro cuadrado que el edificio propuesto por el otro licitador. Consideramos que los criterios de adjudicación del Parlamento Europeo redujeron significativamente la importancia del precio como base para la decisión de compra, por lo que era poco probable que se aceptara cualquier otra oferta.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Reglamentación relativa a la utilización de los *créditos* previstos en la partida presupuestaria 400, modificada en último lugar el 6 de julio de 2020.

Véanse el apartado 9.11 del informe anual relativo al ejercicio 2015 y el apartado 10.15 del informe anual relativo al ejercicio 2016.

263

### **Comisión Europea**

**9.10.** Hallamos un error cuantificable en los pagos efectuados por la Comisión en relación con una pequeña deducción incorrecta de los pagos de pensiones. Además, en dos de los cinco pagos de pensiones auditados, observamos que el expediente de pensión no contenía un certificado de fe de vida reciente. Los certificados de fe de vida son necesarios para acreditar la continuidad del derecho a la pensión y a otras indemnizaciones. La Comisión había suspendido temporalmente los controles de verificación de estos certificados debido a la pandemia de COVID-19.

### Servicio Europeo de Acción Exterior

**9.11.** Detectamos dos errores cuantificables en pagos ejecutados por el SEAE. Uno se refería a la ausencia de un contrato subyacente de servicios adquiridos por una Delegación de la UE, mientras que el otro estaba relacionado con las asignaciones abonadas a un miembro del personal que no había declarado cambios recientes en su situación personal. Detectamos errores similares con respecto a las asignaciones familiares pagadas por la Comisión en ejercicios anteriores<sup>6</sup>.

### Observaciones sobre los sistemas de control y supervisión

**9.12.** No hallamos problemas significativos en los sistemas de control y supervisión que examinamos en el SEAE (véase el apartado *9.4(b)*). Nuestras constataciones específicas relativas a los procedimientos de contratación pública y contratación de personal en las delegaciones de la UE se recogen en los apartados *9.16* y *9.17*.

Véanse el apartado 9.9 del informe anual relativo al ejercicio 2020 y el apartado 9.9 del informe anual relativo al ejercicio 2019. Estos errores fueron corregidos por la Comisión posteriormente.

٠

# Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

**9.13.** Los informes anuales de actividades examinados no señalaron niveles significativos de error, lo cual es coherente con nuestras constataciones de auditoría (véase el apartado *9.6*).

# Procedimientos de contratación pública y contratación de personal local en las delegaciones de la UE

- **9.14.** En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2015, informamos de insuficiencias significativas relacionadas con los procedimientos de contratación pública y contratación de personal organizados por las delegaciones de la UE. Este año realizamos un seguimiento de estas observaciones examinando una muestra de diez procedimientos de contratación pública y ocho procedimientos locales de contratación organizados por delegaciones de la UE, los cuales quedaban fuera del ámbito de nuestra muestra representativa, por lo que no contribuyó a nuestro *nivel de error estimado*.
- **9.15.** El SEAE mejoró el proceso de contratación mediante la simplificación y modernización de los procedimientos de trabajo en las delegaciones de la UE, la centralización de algunos procesos en la sede central y la creación de nuevas plantillas para la documentación de la contratación. En 2019 revisó las normas y condiciones que regían el empleo de agentes locales en las delegaciones de la UE y realiza controles *ex ante* antes de su contratación. No obstante, seguimos detectando insuficiencias.
- **9.16.** En cinco de los diez procedimientos de contratación examinados detectamos algunas deficiencias en la aplicación de las normas de contratación pública por las delegaciones de la UE. Los errores consistían en la falta de publicidad *ex ante* de los contratos de escasa cuantía y en la utilización de un método de puntuación del precio y de un tipo de procedimiento de contratación inadecuados. Asimismo, constatamos que los criterios de adjudicación y su posterior evaluación no siempre eran suficientemente precisos.

**9.17.** También detectamos algunas insuficiencias en los ocho procedimientos de contratación de agentes locales examinados. Entre ellas figuraban decisiones indocumentadas del tribunal de selección sobre la inclusión o no de candidatos en las listas restringidas, la falta de declaraciones sobre confidencialidad y ausencia de conflictos de intereses, y anuncios de vacantes insuficientemente claros. También observamos que el SEAE no proporcionó orientaciones sobre la evaluación y la inclusión en la lista de candidatos preseleccionados. Todo ello puede restar transparencia al proceso de contratación, a la identificación de los mejores candidatos y a la igualdad de trato.

### Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

**9.18.** La evidencia de auditoría global que obtuvimos y hemos expuesto en el presente capítulo indica que el nivel de error de los gastos de «Administración pública europea» no era significativo (véase la *ilustración 9.2*).

### Recomendaciones

**9.19.** En el *anexo 9.1* figuran los resultados de nuestro seguimiento de la recomendación que formulamos a la Comisión en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2018. En nuestro informe anual relativo al ejercicio 2020 realizamos una recomendación similar<sup>7</sup>. Posteriormente, la Comisión ha tomado medidas y ha aplicado ambas recomendaciones en algunos aspectos.

**9.20.** Sobre la base de este análisis y de las constataciones y conclusiones sobre el ejercicio 2021, recomendamos lo siguiente:

### Recomendación 9.1 - Parlamento Europeo

La administración del Parlamento Europeo debería revisar sus directrices sobre la aplicación por parte de los grupos políticos de las normas sobre contratación pública, y proponer una revisión de dichas normas a la Mesa del Parlamento para adaptarlas mejor al Reglamento Financiero. Debería supervisar mejor la aplicación de estas normas (véase el apartado 9.8).

Plazo: Final de 2023

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Véase la recomendación 9.2 del informes anuales relativos al ejercicio 2020.

### Recomendación 9.2 – SEAE

El SEAE debería adoptar medidas adecuadas para garantizar la aplicación de las normas de contratación pública por parte de las delegaciones de la UE, tales como la mejora de la formación y de las directrices y modelos (véanse los apartados *9.11* y *9.16*).

Plazo: Final de 2023

### Recomendación 9.3 – SEAE

El SEAE debería mejorar la formación y la orientación sobre los procedimientos de contratación de agentes locales de las delegaciones de la UE para garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia e igualdad de trato. También debería reforzar su supervisión para comprobar que las delegaciones de la UE documenten las etapas pertinentes del proceso de contratación (véase el apartado *9.17*).

Plazo: Final de 2023

### **Anexos**

Anexo 9.1 — Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						
			Aplicada					
		Aplicada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No aplicada	No procede	Evidencia insuficiente	
	Recomendamos a la Comisión que:  Recomendación 1:  Mejore cuanto antes sus sistemas de gestión de							
2018	las asignaciones familiares estatutarias aumentando la frecuencia de los controles de la situación de los miembros del personal y reforzando los controles de coherencia de la declaración de las asignaciones percibidas de otras fuentes, especialmente cuando haya reformas de los sistemas de prestaciones familiares en los Estados miembros.			x <sup>8</sup>				

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La supervisión de las asignaciones recibidas de otras fuentes es compleja debido, por ejemplo, a las situaciones familiares cada vez más dispares y a los frecuentes cambios en las asignaciones nacionales de determinados Estados miembros. La Comisión adoptó medidas para mejorar sus correspondientes sistemas informáticos y reforzar los controles de coherencia, y así recuperar los importes que, según detectó, se habían pagado en exceso. En nuestro trabajo de auditoría continuamos detectando errores.

### **Capítulo 10**

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

### Índice

	Apartados
Introducción	10.110.20.
Breve descripción	10.210.15.
Objetivos estratégicos	10.210.4.
Aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	10.510.7.
Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	10.810.15.
Alcance y enfoque de la auditoría	10.1610.20.
Regularidad de las operaciones	10.2110.35.
La Comisión no evaluó todos los criterios asociados al hito	10.2210.28.
Criterios sólidos insuficientes para el hito relacionado con los sistemas de control del Estado miembro	10.2910.33.
Documentación insuficiente del proceso de evaluación	10.3410.35.
Informes anuales de actividades y otros acuerdos de	
gobernanza	10.3610.43.
Conclusiones y recomendaciones	10.4410.46.
Conclusiones	10.4410.45.
Recomendaciones	10.46.

### **Anexos**

Anexo 10.1 — Pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021

### Introducción

**10.1.** Este capítulo presenta por primera vez nuestras constataciones acerca del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En la *ilustración 10.1* se ofrece una perspectiva global del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021.

#### Ilustración 10.1 – Pagos y población de auditoría

#### Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

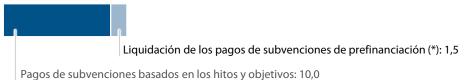
Población de auditoría de 2021 con respecto a los pagos totales de subvenciones

Pagos de subvenciones de 2021 – Total 46,4

Pagos de subvenciones de prefinanciación (\*): 36,4

Pagos de subvenciones basados en los hitos y objetivos: 10,0

#### Población de auditoría de 2021 - Total 11,5



(\*) Conforme a la definición armonizada de *operaciones* subyacentes (para más detalle, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Breve descripción

### **Objetivos estratégicos**

10.2. El Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU) es el fondo temporal de la UE destinado a ayudar a los Estados miembros a la hora de reducir el *impacto* socioeconómico de la pandemia de COVID-19 y volver a la senda del crecimiento sostenible. Hasta 750 000 millones de euros de financiación estarán disponibles en el marco de Instrumento Europeo de Recuperación: 390 000 millones de euros en *subvenciones* no reembolsables y 360 000 millones de euros en préstamos (ambos a precios de 2018). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, establecido por el Reglamento (UE) 2021/241 («el Reglamento»), es el principal instrumento político con el que se distribuirán los fondos del Instrumento Europeo de Recuperación. Se utilizará para distribuir 312 000 millones de euros (el 80 %) de las

subvenciones no reembolsables, que se concederán en el marco de Instrumento Europeo de Recuperación. Los 78 000 millones de euros restantes (el 20 %) se utilizarán para realizar asignaciones adicionales o «completar» los ámbitos políticos existentes. El *anexo* 10.1 presenta una perspectiva global de los pagos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (incluida la prefinanciación) por Estado miembro en 2021.

- **10.3.** El Mecanismo proporciona apoyo financiero a gran escala para inversiones y reformas públicas, con el fin de acelerar la recuperación económica de los Estados miembros de las consecuencias de la pandemia de COVID-19, y hacerlos más resilientes. Los Estados miembros pueden utilizarlo en los siguientes seis ámbitos políticos:
  - i) transición verde;
  - ii) transformación digital;
  - iii) crecimiento inteligente, sostenible e integrador;
  - iv) cohesión social y territorial;
  - v) salud y resiliencia económica, social e institucional;
  - vi) políticas para la próxima generación.
- 10.4. En mayo de 2022, la Comisión publicó la propuesta del Plan REPowerEU, la respuesta de la UE a la perturbación del mercado energético mundial causada por la invasión rusa de Ucrania. Su principal objetivo es acabar con la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos mediante la transformación del sistema energético de la UE. La propuesta incluye modificaciones específicas del Reglamento para integrar capítulos específicos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia actuales de los Estados miembros. Cumplir los objetivos de REPowerEU requiere una inversión adicional de 210 000 millones de euros de aquí a 2027, importe que se financiará a través de 225 000 millones de euros en préstamos ya disponibles que podrán solicitarse hasta el 31 de agosto de 2023. Además, la dotación financiera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se incrementará en 20 000 millones de euros con la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión.

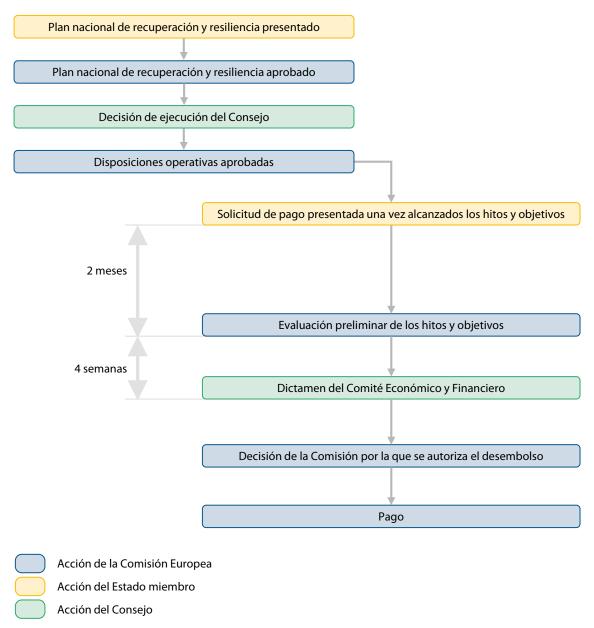
### Aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

10.5. Para recibir financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Estados miembros deben elaborar programas nacionales de reducción de emisiones que cumplan las condiciones establecidas en el Reglamento<sup>1</sup>. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben incluir un paquete coherente de inversiones y reformas públicas agrupadas en componentes. Los Estados miembros deben establecer hitos y objetivos para cada inversión o reforma, y proporcionar detalles de la base de referencia asociada. Los Estados miembros también deben proporcionar el coste estimado de las medidas propuestas, junto con documentación justificativa<sup>2</sup>. La *ilustración 10.2* describe el proceso de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Artículo 18, apartado 4, del Reglamento para el conjunto de condiciones que debe cumplir el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Informe Especial 21/2022 sobre «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia - es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución» para nuestras conclusiones sobre el proceso de evaluación del planes nacionales de recuperación y resiliencia.

### Ilustración 10.2 – Proceso de aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**10.6.** Una vez que el plan de recuperación y resiliencia de un Estado miembro ha sido aprobado por el Consejo, el Estado miembro puede solicitar a la Comisión que libere una prefinanciación de hasta el 13 %, bien de la contribución financiera en forma de ayuda no reembolsable, o bien del importe de la ayuda que se concederá en forma de préstamo<sup>3</sup>. La prefinanciación se liquida proporcionalmente a través de los pagos posteriores.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Véase el artículo 13 del Reglamento.

10.7. Los pagos posteriores en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia están sujetos a que los Estados miembros alcancen los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de ejecución del Consejo correspondiente. Los Estados miembros pueden solicitar desembolsos dos veces al año, siempre que justifiquen suficientemente el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos correspondientes. Otra condición es que no se hayan revertido los logros anteriores de los objetivos o los hitos<sup>4</sup>. Por lo tanto, la evaluación de la Comisión sobre la legalidad y la regularidad (regularidad) de los pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia depende del cumplimiento de estas dos condiciones. El cumplimiento del Derecho nacional y de la UE, como las normas de contratación pública o las *ayudas estatales*, no está cubierto por los controles de la regularidad de la Comisión. Como consecuencia, los pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia difieren del gasto tradicional del marco financiero plurianual (MFP), en el que la regularidad del pago de la Comisión o del Estado miembro depende principalmente de la admisibilidad del *beneficiario*, el proyecto y los costes reclamados.

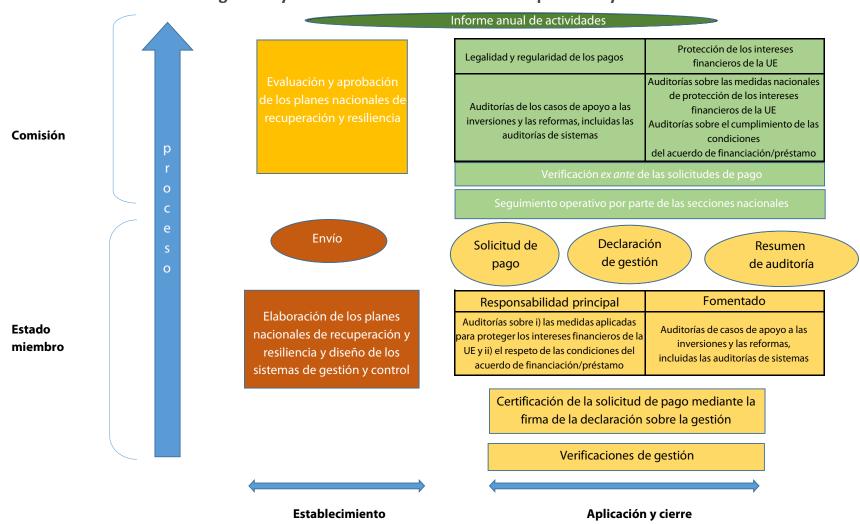
### Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**10.8.** El Reglamento establece las funciones y responsabilidades de los Estados miembros y de la Comisión en las fases de creación y aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (véase la *ilustración* **10.3**).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Véase el artículo 24 del Reglamento.

Ilustración 10.3 – Marco de gestión y control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia



Fuente: Comisión.

### Responsabilidad de los Estados miembros

**10.9.** Los Estados miembros debían elaborar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y diseñar sistemas de gestión y control adecuados. También deben recopilar datos sobre los beneficiarios finales de los fondos, y garantizar que los datos sean fácilmente accesibles<sup>5</sup>. Para ello, pueden utilizar la propia herramienta de extracción de datos y de puntuación de riesgos de la Comisión<sup>6</sup>. También pueden utilizar los sistemas nacionales de gestión y control existentes, u otros sistemas utilizados para fines relacionados, como los sistemas utilizados para gestionar otros fondos de la UE. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros deben describir detalladamente los organismos nacionales implicados.

**10.10.** Durante la fase de aplicación, los Estados miembros deben enviar lo siguiente con cada solicitud de pago:

- o información y pruebas que confirmen la consecución de los hitos y objetivos establecidos en el plan nacional de recuperación y resiliencia;
- o un resumen de las auditorías y los controles realizados por las autoridades de los Estados miembros, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctoras adoptadas<sup>7</sup>;
- o una declaración de gestión<sup>8</sup> en el sentido de que:
  - o los fondos se utilizaron para los fines previstos;
  - la información presentada con la solicitud de pago es completa, exacta y fiable;
  - o los sistemas de control establecidos ofrecen la garantía necesaria de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las destinadas a prevenir los conflictos de intereses, el *fraude*, la corrupción y la doble financiación.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Artículo 22, apartado 2, letra d), del Reglamento.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Artículo 22, apartado 4, del Reglamento.

Artículo 6 de la plantilla del acuerdo de financiación. Este requisito específico no se aplica a la primera solicitud de desembolso realizada después de la solicitud de prefinanciación.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Artículo 22, apartado 2, letra c), del Reglamento.

#### La responsabilidad de la Comisión

**10.11.** La Comisión debe evaluar la pertinencia, la *eficacia*, la *eficiencia* y la coherencia de los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros. Esta evaluación incluye la solidez de los sistemas de control propuestos por los Estados miembros.

**10.12.** El sistema de control de la Comisión debe garantizar la legalidad y la regularidad de los pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que están supeditados al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos<sup>9</sup>. Para ello, ha establecido un sistema que prevé verificaciones *ex ante* de las solicitudes de pago de los Estados miembros y auditorías *ex post* en los Estados miembros que se llevan a cabo una vez efectuado el pago.

**10.13.** La Comisión evalúa las solicitudes de pago sobre la base de los datos y la información facilitados por los Estados miembros<sup>10</sup>. El propósito de esta evaluación preliminar es garantizar que los hitos y objetivos se han cumplido satisfactoriamente. A partir de esta labor, la Comisión presenta la evaluación preliminar al Comité Económico y Financiero (CEF) del Consejo para que emita su dictamen. Tras este paso, la Comisión toma la decisión final de autorizar o no el desembolso de los fondos (véase la *ilustración 10.4*).

Informe anual de actividades 2021 de la DG Asuntos Económicos y Financieros, p. 53.

-

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Artículo 24, apartado 3, del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

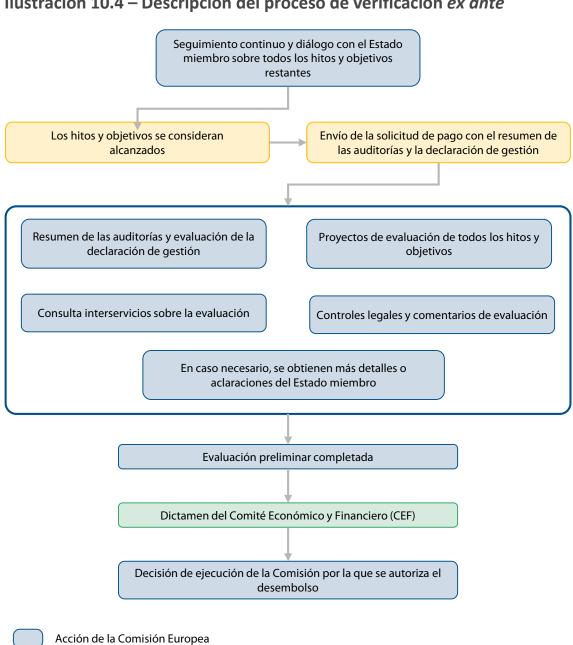


Ilustración 10.4 – Descripción del proceso de verificación ex ante

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Acción del Estado miembro

Acción del Comité Económico y Financiero del Consejo

10.14. La Comisión también debe garantizar la protección de los intereses financieros de la UE, esto es, que el Estado miembro cumpla con su obligación de disponer de procesos para prevenir y detectar irregularidades graves (es decir, fraude, corrupción o conflictos de intereses) o incumplimientos graves de las obligaciones derivadas del acuerdo de financiación (como la doble financiación)<sup>11</sup>. Para ello, en el

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Artículo 22, apartado 1, del Reglamento.

momento de evaluar la solicitud de pago, la Comisión tiene en cuenta la declaración de gestión de los Estados miembros y un resumen de las auditorías realizadas. La Comisión también realizará auditorías de sistemas y auditorías *ex post* específicas sobre la protección de los intereses financieros de la UE en los Estados miembros.

**10.15.** La Comisión puede aplicar *correcciones financieras* (una reducción del nivel de apoyo proporcionado o la recuperación de los fondos ya desembolsados) si constata:

- irregularidades graves que afecten a los intereses financieros de la UE y que no hayan sido corregidas por el Estado miembro, o
- o incumplimientos graves de las condiciones establecidas en los convenios de subvención o préstamo.

### Alcance y enfoque de la auditoría

**10.16.** El objetivo de nuestra auditoría era contribuir a la declaración de fiabilidad y proporcionar la base de nuestra opinión sobre la regularidad de los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia 2021.

10.17. Nuestra población de auditoría comprendía el único desembolso de 2021, un pago a España, y la *liquidación* de la prefinanciación correspondiente (véase la *ilustración 10.1*). La solicitud de pago de España (con fecha de 11 de noviembre de 2021) incluía 52 hitos relacionados principalmente con las reformas y algunas inversiones, que España declaró haber logrado. El importe de la Decisión de ejecución del Consejo que se determinó que debía pagarse a España fue de 11 500 millones de euros. La Comisión adoptó su evaluación preliminar positiva el 3 de diciembre de 2021 y, tras recibir el dictamen positivo del CEF, autorizó el desembolso en su decisión de ejecución de 22 de diciembre de 2021. Pagó 10 000 millones de euros a España el 27 de diciembre de 2021, liquidando simultáneamente una prefinanciación de 1 500 millones de euros.

**10.18.** Nuestra auditoría abarcó la regularidad del pago del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia realizado a España. Basamos nuestra evaluación en la condición para el pago, es decir, que los hitos y objetivos definidos en la Decisión de ejecución del Consejo se habían cumplido satisfactoriamente (véase el apartado **10.11**). Para ello, examinamos si la Comisión había reunido pruebas suficientes y adecuadas para respaldar su evaluación del cumplimiento satisfactorio de los cincuenta y dos hitos incluidos en la solicitud de pago española. El cumplimiento de

las normas nacionales y de la UE no forma parte de la evaluación de la regularidad (véase el apartado 10.7) y tampoco la evaluación de la eficacia de las reformas. Lo abarcaremos a través de informes especiales específicos.

**10.19.** También hemos revisado la información de la DG Asuntos Económicos y Financieros sobre la regularidad de los gastos pertinentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de 2021 en su informe anual de actividades y la forma en que se presenta esta información en el informe anual de gestión y rendimiento.

**10.20.** El diseño de los controles que la Comisión aplica para proteger los intereses financieros de la UE forma parte de otra labor de auditoría que está en curso. Presentaremos los *resultados* de esta auditoría en un informe especial independiente.

### Regularidad de las operaciones

**10.21.** Esta parte del capítulo se refiere nuestra verificación de la operación de este año, el pago único del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia realizado en 2021 a España. Examinamos la labor previa de la Comisión sobre los cincuenta y dos hitos asociados a este pago e identificó una serie de deficiencias en la evaluación de la Comisión al respecto. Una deficiencia, cuyo impacto no pudo ser cuantificado, afecta a la evaluación de la Comisión del cumplimiento satisfactorio en el caso del hito 395. Las demás deficiencias no cuestionan su evaluación de los demás hitos.

### La Comisión no evaluó todos los criterios asociados al hito

**10.22.** La Comisión basó su evaluación del cumplimiento satisfactorio de los hitos en los elementos pertinentes incluidos en su descripción y en la medida correspondiente, ambos expuestos en la Decisión de ejecución del Consejo correspondiente y en el mecanismo de verificación previsto en las disposiciones operativas.

**10.23.** Este enfoque estaba previsto en las directrices internas de la Comisión, de acuerdo con las cuales, en general, todos los elementos incluidos en la descripción del hito/objetivo en la Decisión de ejecución del Consejo, así como los elementos incluidos en la descripción de la medida en la Decisión de ejecución del Consejo, deben cumplirse en su totalidad.

**10.24.** El hito 395, «Modificaciones del impuesto sobre sociedades en 2021», es el único hito que se enumera para la reforma 8 del componente 28 en el plan de recuperación y resiliencia español. Constatamos que la Comisión no evaluó todos los elementos previstos en la Decisión de ejecución del Consejo para este hito (*recuadro 10.1*).

#### Recuadro 10.1

Hito 395 «Modificaciones del impuesto sobre sociedades en 2021»

Descripción del hito 395 (reforma C28.R8) en el anexo de la Decisión de ejecución del Consejo (p. 244):

«Entrada en vigor de las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos para 2021 y de los reglamentos de desarrollo relacionados con el Impuesto sobre Sociedades con el fin de incrementar los ingresos procedentes de este impuesto».

Descripción de la reforma 8 (C28.R8) - Medidas fiscales de adopción a corto plazo en el impuesto sobre sociedades - en el anexo de la Decisión de ejecución del Consejo (p. 241):

«La reforma modificará la Ley del Impuesto sobre Sociedades con el fin de aumentar la contribución de este impuesto al sostenimiento del gasto público y, al mismo tiempo, simplificará las exenciones y deducciones, de modo que quede garantizada una tributación mínima de un 15 % por los contribuyentes. Por otra parte, la exención por los dividendos y plusvalías generadas por su participación en sociedades filiales, tanto residentes como no residentes en territorio español, se reducirá en un 5 %. La implementación de la medida estará terminada a más tardar el 31 de marzo de 2021.»

La Comisión ha valorado adecuadamente el elemento relativo a la reducción de la exención de los dividendos y las plusvalías. Sin embargo, no evaluó el elemento de la reforma de un tipo mínimo del 15 %, tal y como estaba previsto en la descripción de la reforma de la Decisión de ejecución del Consejo.

**10.25.** La Comisión y las autoridades españolas nos informaron de que la introducción de modificaciones para garantizar un tipo impositivo mínimo del 15 % era un objetivo a medio plazo y nunca se había previsto que fuera un elemento del hito 395. En cambio, se lograría a través de una serie de otros cambios en el impuesto sobre sociedades en el futuro, que incluye la Ley de Presupuestos que se aprobó el 28 de diciembre de 2021 y entró en vigor el 1 de enero de 2022.

10.26. Aunque observamos que garantizar un tipo impositivo mínimo del 15 % puede considerarse un objetivo a medio plazo, la documentación facilitada por el Estado miembro y la evaluación de la Comisión no hacían referencia a este elemento. La evaluación no aportó ninguna explicación de por qué este elemento de la reforma no es relevante para el hito 395 y cómo y cuándo se analizaría y evaluaría. A pesar de ello, la Comisión consideró que el hito en su totalidad se había cumplido satisfactoriamente.

10.27. En esa situación, cuando no se cumpla un hito, el pago de toda la contribución financiera o de parte de ella (o del préstamo, en su caso) deberá suspenderse durante un máximo de seis meses. Las suspensiones solo pueden revocarse si los Estados miembros presentan a la Comisión pruebas del cumplimiento satisfactorio de los hitos u objetivos. Si esto no ocurre en el plazo de seis meses, la Comisión debe reducir proporcionalmente el importe de la contribución financiera o del préstamo (si procede).

10.28. Sin embargo, no está claro cómo la Comisión y los Estados miembros llegaron a los importes de los diferentes pagos a los Estados miembros y cuánto contribuyó a ello cada hito u objetivo. En consecuencia, se desconoce la compensación por alcanzar un hito u objetivo individual en el pago a España. Hasta la fecha, la Comisión no ha resuelto este problema mediante la adopción de un método de cálculo del importe de la suspensión o la reducción del pago. A falta de dicho método y de información cuantitativa sobre los hitos y objetivos, no está claro cómo aplicaría la Comisión el artículo 24 del Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y cómo cuantificaría el impacto de no haber alcanzado el hito 395.

### Criterios sólidos insuficientes para el hito relacionado con los sistemas de control del Estado miembro

10.29. La adecuación de los sistemas de seguimiento y control propuestos por los Estados miembros era una condición para la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia. En su evaluación de estos planes, la Comisión detectó deficiencias en los sistemas de los Estados miembros. Por este motivo, en 2021, la Comisión exigió a 16 Estados miembros que incluyeran reformas e hitos adicionales específicos para subsanar tales deficiencias<sup>12</sup>. La consecución de estos hitos es un requisito previo para la aplicación del plan nacional de recuperación y resiliencia y para la regularidad de los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en el futuro. Cuando los hitos y objetivos no están claramente definidos en la Decisión de ejecución del Consejo, existe el riesgo de que sea difícil evaluarlos y de que no cumplan el objetivo que pretenden apoyar.

**10.30.** En el caso de España, el hito 173 «Sistema de Información Integrado del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» fue uno de los introducidos en relación con el sistema de control español. Las autoridades españolas interpretaron los requisitos

\_

Anexo XIV del Informe anual de actividades 2021 de la DG Asuntos Económicos y Financieros.

asociados al hito en el sentido de que el sistema debía estar bien diseñado, pero no necesariamente para que fuera totalmente funcional. Por lo tanto, el informe de auditoría exigido por la Decisión de ejecución del Consejo para demostrar el cumplimiento satisfactorio de este hito se centró en el diseño del sistema, y no en su funcionamiento real. La Comisión solicitó información complementaria para verificar si el sistema era capaz realmente de recoger y almacenar datos sobre los beneficiarios, contratistas, subcontratistas y beneficiarios efectivos

**10.31.** y confirmó, mediante sus propias pruebas, que el sistema era capaz de realizar estas funciones y evaluó que el hito 173 se había cumplido satisfactoriamente. Sin embargo, en su resumen de evaluación, observó dos deficiencias restantes en la forma en que el sistema trataba la información sobre la propiedad efectiva (en el caso de empresas extranjeras sin representante registrado en España). Estas deficiencias repercutieron en la forma de recopilar esta información y de acceder a ella con fines de control.

**10.32.** La Comisión debatió estas cuestiones con las autoridades españolas, que acordaron soluciones para resolverlas y afirmaron que estas soluciones tardarían entre seis y nueve meses en aplicarse. Pese a que las soluciones se acordaron el 1 de diciembre, la Comisión llevó a cabo una evaluación preliminar positiva de la solicitud de pago el 3 de diciembre. La Comisión no había acordado ningún plan de acción formal con las autoridades españolas. Sin tal plan, no está claro el calendario de las medidas correctivas que abordan las limitaciones restantes del sistema, y no está garantizada su aplicación.

**10.33.** La redacción de la Decisión de ejecución del Consejo permitió a la Comisión deducir que el hito se había cumplido satisfactoriamente. Si bien no cuestionamos esta valoración, esto significó que algunos elementos del sistema de información integrado no habían estado operativos en el momento de la evaluación. La Comisión pretende seguir examinando este hito en sus auditorías *ex post*.

### Documentación insuficiente del proceso de evaluación

**10.34.** Un sistema de control interno debe incluir una *pista de auditoría* adecuada: documentación completa y transparente de cómo se ha evaluado la consecución de los hitos y objetivos. La Comisión, en su propia nota sobre la configuración del control interno del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, subraya esto al afirmar que parte de una estrategia de control completa es establecer normas de gestión de documentos para garantizar la mayor transparencia posible en los métodos de trabajo,

así como para asegurar pistas de auditoría completas. La Comisión documenta en su pista de auditoría los elementos relacionados con el cumplimiento satisfactorio del hito u objetivo (véase el apartado 10.7).

**10.35.** En el caso de dos hitos<sup>13</sup>, constatamos que la pista de auditoría era insuficiente para cubrir todos los elementos considerados relevantes para el proceso de evaluación. En el *recuadro* **10.2** se ofrece un ejemplo de uno de estos dos casos.

#### Recuadro 10.2

Ejemplo de pista de auditoría insuficiente que registra la evaluación del hito

Descripción del hito 215 (reforma C14.R1) en el anexo de la Decisión de ejecución del Consejo (p. 138):

«El sitio web recopilará datos sobre el turismo en España procedentes de diversas fuentes de estadísticas, incluidos organismos públicos y privados como el INE, Turespaña, el Banco de España, AENA y RENFE, y deberá ser operativo.»

La Comisión consideró que se habían alcanzado todos los elementos del hito 215, y concluyó que este hito se había cumplido satisfactoriamente. En la sección de análisis del expediente de evaluación resumido, la Comisión declaró que el sitio web asociado al hito estaba operativo y recogía y actualizaba continuamente los datos turísticos públicos de organismos privados y públicos.

Sin embargo, la pista de auditoría del proceso de evaluación del hito 215 no contenía ninguna prueba de la verificación por parte de la Comisión de que el sitio web estaba recogiendo datos de las principales fuentes de estadísticas sobre el turismo.

Hito 215 «Puesta en marcha de la página web «DATAESTUR» que recopila datos sobre el turismo», Hito 303 «Entrada en vigor de la Ley Orgánica de Educación».

## Informes anuales de actividades y otros acuerdos de gobernanza

**10.36.** Los informes anuales de actividades son la herramienta principal de las direcciones generales de la Comisión para informar de si disponen de una garantía razonable de que los procedimientos de control garantizan la regularidad del gasto. La declaración de garantía del Director General en el informe anual de actividades de 2021 de la DG Asuntos Económicos y Financieros incluye por primera vez los gastos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**10.37.** La declaración de garantía del Director General de 2021 confirma que los procedimientos de control establecidos por la DG Asuntos Económicos y Financieros ofrecen las garantías necesarias:

- i) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes;
- ii) la aplicación del artículo 22, apartado 5 del Reglamento;

**10.38.** En 2021, la DG Asuntos Económicos y Financieros definió sus estrategias de auditoría y control para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y comenzó a aplicar el nuevo marco de control para las actividades del Mecanismo. Además de la labor previa, la DG Asuntos Económicos y Financieros aprobó su estrategia de auditoría en diciembre de 2021. El objetivo de la estrategia de auditoría es confirmar si se han cumplido los hitos y objetivos y evaluar si las autoridades nacionales han establecido los sistemas de gestión y control necesarios en relación con la regularidad de los pagos y la protección de los intereses financieros de la UE en su aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

**10.39.** La estrategia de auditoría prevé tres tipos de auditorías *ex post*:

- o auditorías relativas a la consecución de los hitos y objetivos (regularidad);
- auditorías de sistemas centradas en la recopilación de datos y la presentación de informes sobre los hitos y objetivos en los Estados miembros (regularidad);
- o auditorías de sistemas relativa a la protección de los intereses financieros de la UE.

**10.40.** La garantía razonable de la regularidad del pago a España se basó en extensos controles *ex ante*. Las disposiciones de seguimiento y control de España para

el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son de reciente creación. En consonancia con la estrategia de control de la Comisión, los resultados correspondientes de la auditoría *ex post* o del control sobre el cumplimiento de los *compromisos* adicionales en relación con el hito de control (véase el apartado *10.33*) estarán disponibles en una fase posterior.

**10.41.** A diferencia de otros *programas* de la UE, en el caso del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la Comisión realiza una evaluación cualitativa de los resultados del control y del nivel de riesgo asociado a las operaciones, sin ninguna estimación de *error* conexa.

10.42. El gasto en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021 no forma parte del riesgo global en el momento del pago para los gastos relacionados con el MFP que figuran en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión. En una declaración separada, la Comisión hace referencia a la declaración del ordenador delegado de que tiene garantías razonables de la legalidad y regularidad del pago único del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia efectuado en 2021. La garantía se basa en la evaluación positiva de las pruebas para el cumplimiento de los hitos de la solicitud de pago.

**10.43.** Observamos que el servicio de auditoría interna de la Comisión emitió un párrafo de énfasis en relación con el Mecanismo Recuperación y Resiliencia como parte de su dictamen general de auditoría en el informe anual de gestión y rendimiento. El párrafo de énfasis se refiere a determinados elementos del diseño de la estrategia de control del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que abarcan la legalidad y la regularidad y que aún deben desarrollarse en 2022<sup>14</sup>.

-

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Anexo VI del volumen III del Informe anual de gestión y rendimiento 2021.

## Conclusiones y recomendaciones

### **Conclusiones**

**10.44.** Las pruebas de auditoría globales que hemos obtenido a través de nuestra labor y que hemos presentado en este capítulo indican que uno de los hitos asociados al primer desembolso a España no se cumplió satisfactoriamente. La Comisión aún no ha definido un método para cuantificar el impacto del incumplimiento de un hito u objetivo. Nuestra opinión es que el error no es material.

**10.45.** Otras deficiencias detectadas en la labor de evaluación de los hitos de la Comisión se refieren a unos criterios insuficientes para el hito y a una documentación insuficiente de su labor, aunque esto no afecta a la evaluación de la consecución del hito.

### Recomendaciones

**10.46.** A raíz de nuestras constataciones y las conclusiones del ejercicio 2021, recomendamos a la Comisión que

# Recomendación 10.1 - Justificar los elementos no relevantes para la evaluación de los hitos y objetivos

Justificar de forma clara y transparente los elementos contenidos en los acuerdos operativos y en la Decisión de ejecución del Consejo que no se consideren pertinentes para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos.

Fecha prevista de aplicación: Inmediatamente

# Recomendación 10.2 - Desarrollar una metodología para la suspensión (parcial) de un pago

Desarrollar una metodología para determinar la cantidad que se debe suspender de un pago de acuerdo con el artículo 24, apartados 6 y 8, del Reglamento.

Fecha prevista de aplicación: Inmediatamente

# Recomendación 10.3 - Mejorar la documentación de la evaluación de los hitos y objetivos

Mejore la documentación de la evaluación de los hitos y objetivos documentando plenamente todos los elementos examinados durante la labor previa.

Fecha de aplicación prevista: Inmediatamente

## **Anexos**

## Anexo 10.1 — Pagos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en 2021

Estados miembros con plan nacional de recuperación y resiliencia aprobado	Prefinanciación de la subvención del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	Desembolsos de subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia excluyendo la prefinanciación (millones de euros)		
España	9 037	10 000		
Italia	8 954	-		
Francia	5 118	-		
Grecia	2 310	-		
Alemania	2 250	-		
Rumanía	1 851	-		<u>`</u>
Portugal	1 808	-		LV
Chequia	915	-		
Eslovaquia	823	-		The state of the s
Croacia	818	-		
Bélgica	770	-	DE CZ SK	
Austria	450	-	BE CZ SK	
Lituania	289	-	FR SI	RO
Letonia	237	-	HR SI	
Eslovenia	231	-		
Dinamarca	202	-		
Chipre	131	-	PT ES	GR
Estonia	126	_		CY
Malta	41	-	M	
Luxemburgo	12	-		

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2021

# Índice

		Página
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	
	Respuestas de la Comisión Europea	296
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	
	Respuestas de la Comisión Europea	306
Capítulo 3	Ingresos	
	Respuestas de la Comisión Europea	312
Capítulo 4	Mercado único, innovación y economía digital	
	Respuestas de la Comisión Europea	318
Capítulo 5	Cohesión, resiliencia y valores	
	Respuestas de la Comisión Europea	327
Capítulo 6	Recursos naturales y medio ambiente	
	Respuestas de la Comisión Europea	344
Capítulo 7	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	
	Respuestas de la Comisión Europea	350
Capítulo 8	Vecindad y resto del mundo	
	Respuestas de la Comisión Europea	356

Capítulo 9	Administración pública europea				
	Respuestas del Parlamento Europeo	361			
	Respuestas de la Comisión Europea	364			
Capítulo 10	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia				
	Respuestas de la Comisión Europea	365			

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

# «CAPÍTULO 1 – DECLARACIÓN DE FIABILIDAD E INFORMACIÓN DE APOYO»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el año 2021 se relajaron sucesivamente las restricciones impuestas durante la pandemia mundial, pero también se reveló la verdadera dimensión de los costes sociales y económicos causados por la COVID-19.

El presupuesto de la UE ha contribuido en gran medida a amortiguar el impacto económico de la pandemia y a hacer que las economías europeas sean más fuertes y resilientes. Next Generation EU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia son tan solo dos ejemplos de la respuesta conjunta de la UE ante la COVID-19.

Asimismo, en estos tiempos excepcionales, **la Comisión siguió atribuyendo una gran importancia a garantizar que el presupuesto de la UE se gastara de manera responsable y correcta**, así como a trabajar con todas las partes implicadas, incluidos los Estados miembros, para 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 ejecución del presupuesto de la UE implica gestionar millones de operaciones y llevar a cabo cientos de miles de controles en todos los programas y modos de gestión. La Comisión se esfuerza por conseguir el equilibrio adecuado entre un bajo nivel de errores, la rapidez en los pagos y un coste razonable de los controles.

Aunque la gestión financiera del presupuesto de la UE ha mejorado con el tiempo, algunos tipos de gasto siguen siendo más proclives a errores. Normalmente son aquellos que están sujetos a normas y sistemas de reembolso más complejos. La Comisión sigue detectando cuestiones problemáticas, adoptando medidas preventivas y correctoras para abordar las deficiencias percibidas y garantizar que los errores puedan evitarse y detectarse de manera más eficaz en el tiempo para todos los programas.

## CONSTATACIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2021

#### Fiabilidad de las cuentas

**1.8** La Comisión se congratula de que las cuentas de la UE se consideren exentas de errores materiales por 15.º año consecutivo.

### Regularidad de las operaciones

**1.18 a)** Por lo que se refiere a los **ingresos del presupuesto de la UE**, la Comisión se congratula de que el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) considere que los ingresos siguen estando exentos de errores materiales.

La Comisión también acoge con satisfacción que el TCE considere que los sistemas relacionados con los ingresos examinados fueron, en general, eficaces. Al igual que con sus propias conclusiones, la Comisión hará un seguimiento de los problemas detectados en la auditoría del TCE en algunos Estados miembros, que tendrán que adoptar las medidas adecuadas para abordar y resolver las deficiencias detectadas.

La Comisión seguirá tomando medidas para intensificar el seguimiento de las antiguas observaciones pendientes sobre RPT y retirar las reservas del IVA cuando sea posible.

Por lo que se refiere a las medidas para reducir la brecha fiscal de aduanas, la Comisión señala que, si bien el objetivo global del Plan de Acción Aduanero no consiste en reducir esta brecha, varias acciones de dicho Plan aspiran a contribuir a este objetivo (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.13).

b) Por lo que se refiere a la **regularidad del gasto**, sobre la base de las numerosas auditorías y controles realizados, la propia evaluación de la Comisión del **riesgo en el momento del pago**, es decir, el nivel de error restante en el momento del pago, después de sus controles preventivos, se mantuvo estable en un **1,9 %** de los gastos correspondientes, es decir, el mismo nivel que en 2020. Esta estabilidad es coherente con el hecho de que la mayor parte de los gastos en 2021 sigue estando relacionada con el período de programación 2014-2020.

Teniendo en cuenta el **carácter plurianual de sus gastos y de sus estrategias de control**, la Comisión realiza esfuerzos considerables para efectuar controles después de los pagos y seguir llevando a cabo correcciones. Estos esfuerzos se reflejan en **el riesgo estimado en el momento del cierre del programa**<sup>1</sup>, **que es del 0,8 %** en general (0,9 % en 2020). Es decir, muy por debajo del umbral de materialidad del 2 % y en consonancia con los niveles de años anteriores desde 2016 y con el objetivo de la Comisión.

Gracias a la gran cantidad de información obtenida a través de sus controles y su análisis detallado, la Comisión puede **dividir los gastos para los que el riesgo en el momento del pago es superior al 1,9 %** entre:

- los **gastos de riesgo medio**, con un riesgo en el momento del pago comprendido entre el 1,9 % y el 2,5 %, que representan el **23** % del gasto total, y
- los **gastos de mayor riesgo**, con un riesgo en el momento del pago superior a un 2,5 %, que representan el **22** % del gasto total correspondiente a 2021.

En consecuencia, la Comisión concluye que **más de la mitad de los gastos** (55 %) **son de bajo riesgo**, ya que el riesgo en el momento del pago se sitúa por debajo del umbral de materialidad (véanse los detalles en el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen II, página 50).

Dado que las medidas del Fondo Europeo de Garantía Agrícola no están sujetas a cierre, en el terreno del gasto agrícola el riesgo en el momento del cierre se sustituye por el importe final en riesgo.

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

**1.19 — primer guion** La Comisión comparte la conclusión de que el riesgo de error es menor en el caso de los gastos sujetos a normas simplificadas (principalmente gastos basados en derechos). Por consiguiente, la Comisión ha proseguido con empeño en sus esfuerzos de simplificación en la mayor medida posible a la hora de diseñar los programas 2021-2027, especialmente en los ámbitos de la investigación y la innovación y en la política de cohesión, promoviendo el uso de opciones de costes simplificados, así como los sistemas de financiación no vinculada a los costes, y con el nuevo modelo de aplicación de la PAC.

**Segundo guion** Si bien la **complejidad de las normas puede contribuir a un riesgo de error más elevado**, la Comisión considera que los sistemas de control existentes permiten mitigar los riesgos relacionados con algunos de los programas más complejos.

La Comisión está adoptando medidas correctoras específicas, en particular para las categorías de riesgo medio y alto. Estas medidas incluyen sensibilizar a los beneficiarios y a los socios ejecutantes sobre las normas aplicables de la UE y los problemas recurrentes, ajustar las estrategias de control cuando sea necesario, aplicar las lecciones aprendidas a futuros programas y simplificar las normas siempre que sea posible.

Al mismo tiempo, pueden requerirse condiciones complejas y normas de subvencionabilidad si es necesario orientar las ayudas para alcanzar objetivos políticos ambiciosos o para cumplir con los principios básicos del mercado único (normas de contratación pública o sobre ayudas estatales).

Por tanto, la legalidad y la regularidad deben **equilibrarse con la consecución de objetivos estratégicos**, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes derivados del cumplimiento.

**1.20** La Comisión comparte la opinión del TCE según la cual **la manera de desembolsar los fondos repercute en el riesgo de error**.

Sin embargo, basándose en la detallada información de la que dispone, la Comisión considera que **los riesgos en el momento del pago no son uniformes en cuanto a su importancia** para los pagos basados en reembolsos. La exposición al riesgo podría diferir dentro de un mismo ámbito político e incluso dentro del mismo programa de gasto.

Gastos de alto riesgo

**1.22-1.23** Basándose en su evaluación detallada, la Comisión divide sus gastos en función de su riesgo estimado en el momento del pago. Sobre esta base, la Comisión considera que para el 45 % de sus gastos pertinentes, el riesgo en el momento del pago es superior al 1,9 %, que es estable en comparación con 2020.

Esto se refiere a algunos programas operativos para la «Cohesión», es decir, solo aquellos que presentan deficiencias graves y/o tasas de error superiores al 1,9 %; a las subvenciones del programa de investigación Horizonte 2020 y a otras subvenciones complejas en el marco de la misma rúbrica del MFP; a determinados organismos pagadores de la PAC para los pagos directos y el desarrollo rural, así como a algunos Estados miembros por lo que respecta a las medidas de mercado con tasas de error superiores al 1,9 %.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 1.19 y 1.20.

**1.24** En el ámbito político de **«Cohesión, resiliencia y valores»**, sobre la base de una tipología común, la Comisión y las autoridades de auditoría detectaron, en general, las mismas categorías de irregularidades que el TCE: gastos no subvencionables, contratación pública, pista de auditoría y ayudas estatales.

La Comisión está adoptando medidas con las autoridades encargadas de los programas, responsables, en primera instancia, de prevenir y detectar errores, a través de acciones de desarrollo de capacidades y auditorías, para reducir los errores. La Comisión abordó la orientación actualizada que, combinada con la obligación de utilizar opciones de costes simplificados, se propone mejorar aún más la calidad de las verificaciones de la gestión.

La Comisión también está aplicando sus planes de acción en relación con la contratación pública y 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 pertinente a las partes interesadas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Por último, los planes de medidas correctoras solicitados a las autoridades responsables del programa correspondiente cada vez que se detectan deficiencias también contribuyen a mejorar los sistemas de los programas en cuestión.

- **1.25** Por lo que se refiere al ámbito político de **«Recursos naturales y medio ambiente»**, en relación con las medidas de mercado y el desarrollo rural, la evaluación del TCE está en consonancia con la de la Comisión, que también observa un mayor riesgo de errores en estos ámbitos. Con arreglo al actual marco legislativo de la PAC, se aplican condiciones complejas y normas de subvencionabilidad cuando, para alcanzar objetivos políticos ambiciosos, es necesario orientar la ayuda. Por tanto, es necesario mantener un equilibrio entre las consideraciones de legalidad y regularidad y la consecución de los objetivos estratégicos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes de aplicación. Para el período 2023-2027, la Comisión abordará esta cuestión promoviendo el uso de opciones de costes simplificados y simplificando la PAC.
- **1.26** En el ámbito de **«Investigación e innovación»**, la financiación basada en los costes reales sigue siendo relativamente compleja y propensa a errores, en particular para determinados tipos de beneficiarios (véase el apartado 1.19), a pesar de los esfuerzos de la Comisión por proporcionar orientación a todos los participantes.

Además, como alternativa a la financiación basada en los costes reales, la Comisión está promoviendo un mayor uso de cantidades a tanto alzado y un sistema de costes unitarios para los costes de personal disponibles en todas las subvenciones, que son la principal fuente de errores.

**1.27** En relación con **«Vecindad y resto del mundo»**, la Comisión considera que el gasto de menor riesgo incluido en este capítulo no se limita simplemente a los pagos de apoyo presupuestario y a los gastos administrativos, sino que también incluye otros gastos de los segmentos de gestión directa e indirecta que presentan un riesgo bajo o medio en el momento del pago.

Tipología de errores: subvencionabilidad e infracciones de las normas sobre ayudas estatales y contratación pública

**1.28** La tipología de errores refleja la complejidad de las normas. 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. Reducir la burocracia para los beneficiarios, así como la complejidad, es uno de los principios rectores para

el marco financiero plurianual 2021-2027. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 1.19.

**1.29** En lo que respecta a los casos de errores de subvencionabilidad detectados por el TCE en los **fondos de la política de cohesión**, la Comisión considera que, en el caso de dos operaciones relacionadas con un programa, no existe ninguna base jurídica para imponer correcciones financieras. La Comisión también observa que un tercio del nivel de error estimado del TCE se refiere a un solo programa nacional que aborda el desempleo juvenil y refleja un problema muy específico. La Comisión remite asimismo a su respuesta a los apartados 5.15 y 5.22.

Por lo que se refiere a **la investigación y la innovación**, la Comisión observa que los «proyectos no subvencionables» no constituyen una fuente común de errores en este ámbito político.

**1.30** La Comisión observa que, en los últimos años, los errores relacionados con las normas sobre ayudas estatales detectados por las autoridades de los Estados miembros y la Comisión han seguido siendo menos frecuentes en lo que respecta a los fondos de la política de cohesión, lo que demuestra el impacto de las medidas diseñadas en el marco del plan de acción sobre ayudas estatales de la Comisión.

La contratación pública sigue siendo una fuente importante de errores notificados por las autoridades de auditoría, que en la actualidad detectan mejor estos problemas como una señal de que las medidas de refuerzo de las capacidades administrativas aplicadas en el marco del plan de acción de la Comisión sobre contratación pública también dan sus frutos. La Comisión se remite a sus respuestas a los apartados 5.27 y 5.29.

#### Gastos de bajo riesgo

**1.32** Según su propia evaluación detallada, 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 1,9 %) representan, al igual que en 2020, alrededor del 55 % del gasto pertinente en 2021.

Esto incluye los gastos de la gran mayoría de los organismos pagadores de la PAC y del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como algunos programas operativos de «Cohesión», es decir, aquellos con un bajo porcentaje de error; los gastos relacionados con las acciones Marie Skłodowska-Curie; las 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; el apoyo presupuestario, los subsidios y los gastos administrativos.

En el ámbito de **«Recursos naturales y medio ambiente»**, la Comisión se muestra satisfecha con la conclusión del TCE (como también se indica en el capítulo 6) de que los pagos directos del FEAGA, que representan el 68 % del gasto en recursos naturales, siguen estando exentos de errores materiales. Esto está en consonancia con las propias conclusiones de la Comisión presentadas en el informe anual de actividades de la DG AGRI en relación con los gastos de la PAC.

## Información de la Comisión sobre regularidad

### La estimación de error de la Comisión

**1.36-1.38** Al desarrollar su garantía desde la base y de forma detallada, es decir, por programa u otro segmento de gasto pertinente, dado que la aplicación no es homogénea en todos los

programas y Estados miembros, el objetivo de la Comisión es determinar dónde hay problemas para adoptar las medidas correctoras adecuadas en consecuencia.

La Comisión confía en la información relativa a **los riesgos en el momento del pago y en el momento del cierre presentada en el informe anual de gestión y rendimiento**. Estos riesgos se basan en cientos de miles de controles realizados cada año por la Comisión y los Estados miembros, siguiendo sus estrategias de control cuidadosamente establecidas, adaptadas a las especificidades de los programas de gasto.

La Comisión está llevando a cabo un estrecho seguimiento del riesgo en el momento del pago y en el momento del cierre, con el objetivo de mantener el riesgo en el momento del cierre por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

La Comisión también observa que su enfoque, como gestora del presupuesto de la UE, es diferente del seguido por el TCE en su función de auditor externo, lo cual puede dar como resultado algunas diferencias entre las estimaciones del nivel de error de ambas instituciones.

Además, la Comisión no siempre comparte la evaluación del TCE sobre los errores individuales.

Sobre la base del trabajo realizado, la Comisión considera que el riesgo en el momento del pago indicado en el informe anual de gestión y rendimiento para el MFP1 «Mercado único, innovación y economía digital» es representativo del nivel de error (véanse los apartados 4.6 y 4.29 del capítulo 4).

En el ámbito de **«Cohesión, resiliencia y valores»**, la Comisión observa que el valor máximo de su estimación del nivel de error para la rúbrica 2 del MFP (2,3 %), que se tiene en cuenta en el informe anual de gestión y rendimiento para el cálculo de la Comisión del riesgo general en el momento del pago, se sitúa dentro del rango de error estimado por el TCE por tercer año consecutivo.

Por lo que respecta a la rúbrica 3, **«Recursos naturales y medio ambiente»**, la Comisión acoge con satisfacción la estimación del TCE del porcentaje de error del 1,8 %, que está por debajo del umbral de materialidad y en consonancia con su propia evaluación del riesgo en el momento del pago.

**1.39** La Comisión sigue adoptando medidas para mejorar la eficacia de los controles *ex post*.

Por ejemplo, en el ámbito de **«Investigación e innovación»**, el servicio común de auditoría de la Comisión ha estado trabajando en los aspectos señalados por el TCE en informes anteriores. La mayoría de las medidas para abordar estas cuestiones se aplican y la Comisión seguirá trabajando en ellas.

En el ámbito de la **política de cohesión**, la Comisión considera que, en general, puede confiarse en el trabajo de las autoridades de auditoría y sus organismos de control, con la excepción de un número limitado de casos, tal como se indica en los informes anuales de actividades. En algunos casos, los errores adicionales detectados son ocasionales y no apuntan a una debilidad sistémica de la autoridad de auditoría.

En 2021, la Comisión siguió cooperando ampliamente con las autoridades de auditoría de los Estados miembros para asegurar un marco de garantía y de control coherente y sólido, en especial en las condiciones de restricciones prácticas para las auditorías durante la pandemia, y mejorar la calidad del trabajo de garantía cuando sea necesario, reforzando las capacidades de detección y correctoras necesarias.

#### Evaluación de riesgos de la Comisión

**1.40-1.41** Tal como se explica en la respuesta al apartado 1.36, la Comisión confía en la información relativa a los riesgos en el momento del pago y en el momento del cierre presentada en el informe anual de gestión y rendimiento.

En el ámbito de **«Investigación e innovación»**, el servicio común de auditoría de la Comisión ha aplicado medidas para abordar debidamente las recomendaciones del TCE sobre las auditorías *ex post*, así como sobre la metodología para el cálculo del porcentaje de error para Horizonte 2020. Sobre esta base, la Comisión confía en el resultado del porcentaje de error calculado para esta rúbrica del MFP.

La Comisión, dada su segmentación más detallada del gasto de acuerdo con los perfiles de riesgo y los sistemas de control en el ámbito de la **«Cohesión, resiliencia y valores»**, a la hora de detectar errores y teniendo en cuenta también el trabajo del TCE, puede determinar la parte específica de la población del programa que es más probable que se vea afectada por errores. De ese modo, puede ofrecer una visión diferenciada del nivel de error en los pagos efectuados y determinar con claridad los ámbitos que requieren mejoras.

La Comisión está convencida de que su evaluación detallada basada en una combinación de trabajos de auditoría documentales y sobre el terreno que abarcan los distintos programas y paquetes de fiabilidad, en función de los riesgos que se les atribuyen, le permite establecer una estimación razonable y justa de los porcentajes de error para cada programa y de forma acumulada para todos los programas.

Para abordar el riesgo de que queden errores sin detectar, las Direcciones Generales también calculan un valor máximo de su indicador clave de rendimiento sobre legalidad y regularidad del gasto, que se utiliza para estimar el riesgo en el momento del pago para la política de cohesión y para la rúbrica 2 en el informe anual de gestión y rendimiento.

En el ámbito político **«Vecindad y resto del mundo»**, la Comisión considera que el estudio sobre el PER es adecuado para su finalidad y no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a una subestimación de los errores.

La información de la Comisión sobre las correcciones financieras y las recuperaciones

- **1.43** Para el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, la Comisión ha realizado esfuerzos significativos para proporcionar una visión completa y transparente de todas las medidas, tanto preventivas como correctoras, aplicadas durante el ejercicio, tanto por la Comisión como por los Estados miembros. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de que la revisión ha dado lugar a una simplificación de la manera de informar sobre las correcciones financieras y las recuperaciones y a una aclaración del importe de los gastos irregulares corregidos y devueltos al presupuesto de la UE.
- **1.44** La Comisión está de acuerdo en que la mayoría de las correcciones netas y las recuperaciones corresponden al período 2014-2020. De los 631 millones EUR de correcciones netas y recuperaciones en el ámbito de **«Recursos naturales»**, al menos casi 439 millones EUR (69 %) están relacionados con el período 2014-2020. Este importe representa el 57 % del importe total de las correcciones netas impuestas a los Estados miembros, que asciende a 765 millones EUR.

Con respecto a la **cohesión**, las correcciones de la Comisión se aplican a partir del MFP 2014-2020 a nivel de los Estados miembros, garantizando una aplicación oportuna y eficiente. El modelo de garantía se centra en garantizar un nivel de error del 2 % por programa. Hasta la fecha no se han aplicado correcciones financieras netas debido a los criterios muy restrictivos establecidos por el colegislador. Sin embargo, esta nueva disposición introducida en el período 2014-2020 sigue actuando como incentivo para que los Estados miembros lleven a cabo correcciones financieras en primera instancia, antes de la presentación de las cuentas anuales.

**1.45** Las medidas preventivas de los Estados miembros no se atribuyen directamente a la Comisión. No obstante, por las razones expuestas en la respuesta al apartado 1.44, la Comisión considera que la capacidad correctora debe incluir también las correcciones aplicadas por los Estados miembros a petición de la Comisión.

La Comisión ha explicado de forma transparente cómo se obtiene el porcentaje del 3,3 % y cuáles son los diferentes componentes de los 5 620 millones EUR en el informe anual de gestión y rendimiento (véanse el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen III, anexo 5, p. 31, y volumen II, anexo 2, p. 44).

La Comisión señala que, a fin de garantizar una visión global de todos los niveles de control aplicables con arreglo al marco financiero y jurídico vigente, también deben tenerse en cuenta las medidas adoptadas por los Estados miembros. Estas ya han sido notificadas en el pasado, aunque se presentaron por separado. En cuanto a la cohesión, las correcciones presentadas fueron las relativas a las autoridades de auditoría.

#### El impacto del procedimiento del Estado de Derecho sobre la regularidad del gasto de 2021

**1.46** La Comisión considera necesario remitir una notificación a Hungría, en virtud del artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre la condicionalidad, con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión contra riesgos actuales o futuros y de abordar las irregularidades y deficiencias generalizadas e interrelacionadas detectadas en dicho Estado miembro.

Antes de 2021, la Comisión solo podía utilizar las medidas previstas en la legislación sectorial para subsanar estas irregularidades y deficiencias e hizo un amplio uso de ellas, tal como demuestra la magnitud de las correcciones financieras impuestas a HU a lo largo del tiempo, junto con las recomendaciones y solicitudes de larga data. Sin embargo, estas medidas se referían, en general, a gastos ya declarados a la Comisión y no permitieron evitar por completo la continuación de estas irregularidades y deficiencias u otras similares ni modificar el sistema de manera estructurada durante muchos años.

La entrada en vigor del Reglamento sobre la condicionalidad en 2021 complementó la legislación sectorial con un instrumento más amplio que permitía abordar estas deficiencias de manera estructurada a lo largo del tiempo. Sin embargo, una notificación con arreglo al Reglamento sobre la condicionalidad solo es el primer paso del procedimiento y el Estado miembro puede presentar información que puede disipar las preocupaciones o presentar medidas correctoras para abordarlas. El procedimiento de adopción y levantamiento de las medidas para proteger los intereses financieros de la Unión debe respetar los principios de objetividad, no discriminación e igualdad de trato de los Estados miembros y debe desarrollarse con arreglo a un planteamiento imparcial y basado en pruebas. La Comisión solo puede proponer medidas al Consejo, que será responsable de su adopción.

Por todas las razones expuestas, la Comisión no puede anticipar las medidas finalmente adoptadas por el Consejo. Por consiguiente, solo corresponde a la Comisión informar sobre las medidas adoptadas a escala institucional en el informe anual de gestión y rendimiento.

# NOTIFICACIÓN DE LOS CASOS DE PRESUNTO FRAUDE A LA OLAF Y A LA FISCALÍA EUROPEA

**1.53** En lo que respecta a la PAC, y basándose en el trabajo ya realizado en el marco de la recomendación relativa al fraude presentada en el informe anual de 2019 del TCE, la Comisión hará lo necesario para aplicar las recomendaciones formuladas por el TCE en su Informe Especial n.º 14/2022 «Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común – Ha llegado el momento de profundizar».

En cuanto al trabajo de las autoridades de auditoría en la política de cohesión, la Comisión acoge con satisfacción la mejora indicada en el apartado 5.49 relativa al uso de listas de comprobación que abordan explícitamente el riesgo de fraude. La Comisión destaca la importancia de la aplicación continua, junto con las autoridades encargadas de los programas, de la estrategia conjunta de lucha contra el fraude, desarrollada con la colaboración de la OLAF, en consonancia con el principio de tolerancia cero frente al fraude de la Comisión. Esto incluye, en particular, la promoción y la mejora continua de la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos Arachne, por ahora puesta a disposición de los Estados miembros con carácter voluntario y recientemente incluida en la propuesta de revisión del Reglamento Financiero para su uso obligatorio.

## CONCLUSIONES

**1.53-1.58** La Comisión destaca que concede **gran importancia a la apropiada gestión financiera del presupuesto de la UE**. La Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, ha adoptado **estrategias de control plurianual** sólidas diseñadas para prevenir, detectar y subsanar los errores. Las adapta, desarrolla y mejora continuamente y también toma medidas para lograr nuevas simplificaciones de los programas. La Comisión también observa que su enfoque, como gestora del presupuesto de la UE, es diferente del seguido por el TCE en su función de auditor externo, lo cual puede dar como resultado algunas diferencias entre las estimaciones del nivel de error de ambas instituciones.

La Comisión se congratula de que las cuentas de la UE se consideren exentas de errores materiales por 15.º año consecutivo. 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**, la Comisión acoge con satisfacción la estimación del TCE del porcentaje de error del 1,8 % para el ámbito político «Recursos naturales y medio ambiente», que está por debajo del umbral de materialidad y en consonancia con la propia evaluación de la Comisión del riesgo en el momento del pago. La Comisión también está de acuerdo con la conclusión general del TCE de que el nivel de error en el gasto en «Administración pública europea» no era significativo.

La Comisión confía en la información relativa a los niveles de error y los riesgos en el momento del pago presentada en el informe anual de gestión y rendimiento. Además, la Comisión considera que el porcentaje de error que mejor representa todos los esfuerzos realizados, tanto por los Estados miembros como por sus servicios, es el riesgo al cierre (véase también la respuesta en el apartado 1.34), que mide el porcentaje de error restante una vez realizados todos los controles y correcciones *ex post*. Para 2021, **se estima que el riesgo general al cierre es del 0,8 %**, muy

por debajo del umbral de materialidad del 2 % y en consonancia con el nivel de los años anteriores (0,7 % en 2019 y 0,9 % en 2020).

Asimismo, gracias a su propio análisis detallado de la gestión por programa [véase también la respuesta al apartado 1.18, letra b)], la Comisión puede tener **una imagen matizada del nivel de riesgo dentro de los ámbitos políticos y de los programas de gasto**. Esto demuestra que los riesgos en el momento del pago no son homogéneamente bajos, medios o elevados para un ámbito político determinado (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2021, volumen II, p. 50).

- Este enfoque permite a la Comisión identificar con precisión los riesgos y sus causas profundas y adoptar medidas correctoras específicas: **los gastos de menor riesgo**, con un riesgo en el momento del pago inferior a un 1,9 %, representan el 55 % del gasto total,
- **los gastos de riesgo medio**, con un riesgo en el momento del pago comprendido entre el 1,9 % y el 2,5 %, representan el 22 % del gasto total, y
- **los gastos de riesgo más elevado**, con un riesgo en el momento del pago superior al 2,5 %, representan el 23 % de los gastos totales.

Ello contribuye a que la Comisión concluya que el **riesgo en el momento del pago se sitúa por debajo del umbral de materialidad** para más de la mitad del gasto pertinente.

Por último, por lo que se refiere a la información sobre las correcciones financieras y las recuperaciones, la Comisión ha introducido mejoras, tal como reconoce el TCE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

## «CAPÍTULO 2: GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión subraya que se tomaron todas las medidas necesarias para garantizar **la ejecución plena y eficaz del presupuesto de la UE** de acuerdo con el actual marco financiero y jurídico.

El presupuesto de la UE de 2021 fue el primero del nuevo marco financiero plurianual de siete años (MFP 2021-2027). La adopción tardía del Reglamento MFP (17 de diciembre de 2020) provocó que los actos jurídicos de la nueva generación de programas solo se adoptaran a lo largo del año, lo cual afectó a la ejecución del presupuesto en 2021 y retrasó el inicio de las actividades de muchos programas y las etapas de ejecución (convocatorias, ofertas, contratación) y, por consiguiente, los pagos. Además, la persistencia de las circunstancias particulares derivadas de la pandemia de COVID-19 también tuvo un impacto significativo a la hora de finalizar los programas e instrumentos previos a 2021 incluidos en el presupuesto de la UE. Una parte importante de los créditos de compromiso se prorrogó o se volvió a asignar para que se ejecutaran en 2022-2025.

El nivel de compromisos pendientes de liquidación («reste à liquider» o RAL) derivado del actual MFP y de sus predecesores se redujo a finales de 2021, en comparación con el año anterior. Esta disminución se debe en gran parte a la reprogramación de las asignaciones de 2021, así como a los pagos por anticipado destinados a los programas en curso en materia de política de cohesión. El aumento nominal del valor de los RAL a finales de 2021, en comparación con 2020, está relacionado con la aplicación del instrumento NextGenerationEU.

En lo que respecta al aumento de **riesgos y desafíos** para el presupuesto de la UE, el riesgo relacionado con el incremento de pasivos contingentes derivados del instrumento SURE es insignificante. Las garantías de 25 000 millones EUR aportadas por los Estados miembros para respaldar el instrumento SURE constituyen su primer nivel de defensa y protegen la exposición de la UE durante dos años y medio. Además, SURE cuenta con otras garantías. En particular, su cartera de préstamos está configurada para limitar el riesgo de concentración, la exposición anual y la exposición excesiva para Estados miembros concretos. Asimismo, en caso necesario, la Comisión también puede renovar los empréstitos correspondientes.

En lo que se refiere al **aumento de los riesgos para el presupuesto de la UE ocasionado por la invasión de Ucrania por parte de Rusia**, la Comisión presentó, el 18 de mayo de 2022, un paquete relativo a los temas que surgieron a raíz de esta guerra, desde la seguridad del suministro energético hasta el déficit de inversión de la UE en materia de defensa y el apoyo a Ucrania. Todos estos temas podrían tener repercusiones en los futuros presupuestos de la UE; sin embargo, no están relacionados con la ejecución del ejercicio de 2021.

## GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA EN 2021

### Ejecución presupuestaria

Consecuencias de la adopción tardía de reglamentos sobre la ejecución de los créditos de compromiso

**2.5.** La baja ejecución de créditos de compromiso en 2021 no implica que los créditos no ejecutados se anularan, sino que significa que se ejecutarán durante los ejercicios siguientes, de conformidad con el Reglamento MFP y los actos de base correspondientes. Por lo que respecta a los fondos en gestión compartida, las necesidades y la posibilidad de transferir el tramo de compromiso de 2021 a años posteriores ya estaban previstas en el Reglamento MFP.

De hecho, la Comisión pudo asegurarse de que los créditos presupuestarios de 2021 se ejecutaran o se ejecutarían plenamente gracias a la reprogramación de programas en régimen de gestión compartida con arreglo al artículo 7 del Reglamento MFP1, a las prórrogas de conformidad con el Reglamento Financiero y con otros actos de base correspondientes, así como a la ejecución plena del presupuesto restante disponible.

**2.8.** Como consecuencia de los retrasos a la hora de adoptar legislación sectorial, no se aprobó ningún programa en 2021 y, por lo tanto, el tramo de compromisos de 2021 en el marco de los programas del Reglamento sobre Disposiciones Comunes se reprogramó para el período 2022-2025.

Cabe destacar que los motivos principales del retraso en la programación no solo se debieron a la adopción tardía de la legislación, sino también a las prioridades contrapuestas de los Estados miembros que, primero, debían abordar la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias y, por eso, se centraron en la reprogramación de los programas de 2014-2020 en función de las posibilidades que ofrecían la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+) y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE), así como en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

Absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) de 2014-2020

**2.14.** – **2.16. e ilustración 2.2.** La Comisión desea señalar que, en el caso del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), la absorción real de los fondos del período 2014-2020, según la asignación al inicio del período de programación, equivale al 79 %, que representa un gran nivel de desempeño. La situación que el Tribunal de Cuentas Europeo presenta en la ilustración 2.2 incluye recursos adicionales asignados con cargo al MFP 2021-2027 para los años 2021 y 2022. De lo contrario, la situación real de cada Estado miembro también habría sido diferente de lo que se muestra en la ilustración 2.3.

Como tal, la situación acumulada presentada incluye programas de los Fondos EIE de 2014-2020 a los que les quedan dos años de ejecución (31 de diciembre de 2023), salvo en el caso del Feader, cuyos programas actuales continuarán hasta finales de 2025. Por consiguiente, la Comisión destaca que los retrasos en la ejecución descritos no están relacionados con el Feader.

.

COM(2022) 81.

### **Transferencias presupuestarias**

**2.19.** El incremento del valor de las transferencias fue consecuencia, principalmente, de la situación concreta de 2021 (retraso en el inicio de los programas nuevos, persistencia de los efectos de la pandemia de COVID-19 en la ejecución de los proyectos) y estuvo relacionado, sobre todo, con un ajuste de las necesidades para garantizar la ejecución plena. Las transferencias (ajustes) de los compromisos se llevaron a cabo, principalmente, para facilitar la ejecución máxima del presupuesto y actuar ante circunstancias imprevistas, reflejar la adopción final de los actos de base correspondientes (alinear los valores del presupuesto con la decisión final que se adoptó) y responder a la adopción tardía de dichos actos de base.

## Los compromisos pendientes del presupuesto de la UE y el Instrumento Europeo de Recuperación

- **2.26.** La Comisión destaca que los pagos por anticipado para los programas de 2014-2020 en el marco de la política de cohesión constituyen otro factor importante para la disminución de los compromisos pendientes de 2020 a 2021. La puesta en marcha tardía de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 provocó que el nuevo RAL para el ejercicio de 2021 fuera más limitado.
- **2.31.** La Comisión también calcula el compromiso pendiente de liquidación («reste à liquider» o RAL) en función del tamaño de la economía de la UE. Desde finales de 2021 hasta finales de 2027, se prevé que la proporción entre el RAL (excepto NextGenerationEU) y la renta nacional bruta de la UE se reduzca de 1,7 % a 1,6 %. Además, el RAL está relacionado sobre todo con el vencimiento de los pagos de la UE a los beneficiarios y, en parte, se trata de una consecuencia natural del sistema presupuestario de la UE que incluye distintos créditos de pago y de compromiso.
- **2.32.** La Comisión supervisa la ejecución del presupuesto y la evolución del compromiso pendiente de liquidación, así como los factores subyacentes relacionados. Además, la Comisión informa regularmente al Parlamento Europeo y al Consejo de las necesidades previstas y los posibles riesgos de cara al futuro. Esta información se incluye en particular en un informe anual sobre la previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE para el período 2021-2027, que forma parte del paquete de información financiera y rendición de cuentas integrada con arreglo al artículo 247 del Reglamento Financiero.

La Comisión elabora sus previsiones basándose en un amplio abanico de datos disponibles (la ejecución de los presupuestos de ejercicios anteriores, la ejecución y los últimos avances del presupuesto real, y las necesidades futuras que se presentan en el proyecto de presupuesto del ejercicio siguiente). Asimismo, la Comisión tiene en cuenta las previsiones de los Estados miembros sobre la ejecución de los fondos de la política de cohesión, que son los principales impulsores de las estimaciones de pago generales del MFP. La Comisión seguirá proponiendo niveles adecuados de créditos de pago en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales a fin de atender a las necesidades de pago. Sin embargo, la Comisión recuerda que la adopción de créditos presupuestarios es competencia en última instancia de la autoridad presupuestaria.

#### Informes sobre la COVID-19

**2.39.** Como se indica en las respuestas al informe anual del TCE respecto al ejercicio de 2020, la Comisión se centra en la recuperación tras la pandemia de COVID-19 y satisfará sus obligaciones de información, en particular en lo que respecta al instrumento NextGenerationEU. La Comisión no

tiene intención de elaborar más informes sobre la respuesta inmediata, más allá de los informes existentes sobre los diversos instrumentos.

## RIESGOS Y DESAFÍOS

### La ejecución paralela de diversos instrumentos presupuestarios

**2.40.** La Comisión colaborará con los Estados miembros para identificar los riesgos de ejecución y reducirlos al mínimo: mediante labores cotidianas con las autoridades de gestión, los comités de seguimiento, las reuniones anuales de revisión intermedia, la comunicación *ad hoc*, posibles planes de acción, etc.

La Comisión también destaca que las cuestiones de ejecución mencionadas en el apartado 2.40 no atañen a los dos fondos agrícolas (Feader y FEAGA), para los que se aprobó un período transitorio durante 2021 y 2022.

**2.41.** Tal como ha señalado en su respuesta a la recomendación 2.3. del informe anual del TCE relativo al ejercicio 2020, la Comisión reitera que ya está proporcionando asesoramiento a los Estados miembros en régimen de gestión compartida de manera considerable, y seguirá haciéndolo. En cuanto a los riesgos adicionales que podrían surgir en el contexto de la crisis derivada de la pandemia de COVID-19 y de los fondos adicionales asignados a los Estados miembros, la Comisión subraya que ha proporcionado más apoyo específico a las autoridades de gestión de los programas para abordar la situación, y ha trabajado en paralelo con las autoridades de auditoría para garantizar un planteamiento de las auditorías sólido y armonizado. A pesar de la situación, se transmitió de manera clara a las autoridades responsables de los programas que el cumplimiento de las normas sigue siendo un requisito previo. La Comisión continúa evaluando cuidadosamente la situación y el posible impacto que tendría una crisis prolongada para el proceso de garantía, y brinda apoyo a todas las autoridades responsables de los programas de manera continuada para mejorar sus capacidades administrativas.

En cuanto al Feader, la Comisión ha adoptado el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/532 que establece normas con requisitos de control realistas y asequibles para los Estados miembros en el área de la política agrícola común. Las normas modificadas se limitaron en términos de tiempo y ámbito de aplicación, y propusieron métodos alternativos para que los Estados miembros lleven a cabo los controles en el marco de las restricciones por la COVID-19; de este modo, en colaboración con los organismos de certificación, han seguido proporcionando una base adecuada de garantía.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **Conclusiones**

**2.55.** En cuanto a la ejecución de los compromisos, el motivo principal por el que se retrasó la programación no solo fue la adopción tardía de la legislación en sí misma, sino también la pandemia de COVID-19 y las prioridades contrapuestas de los Estados miembros, que, en primer lugar, debían abordar la crisis y sus consecuencias. Por consiguiente, se centraron en la reprogramación de los programas de 2014-2020 en función de las posibilidades que ofrecían la IIRC+ y la REACT-UE, así como en la preparación de los planes de recuperación y resiliencia.

La Comisión recuerda que la puesta en marcha tardía de los programas nuevos no afecta a los fondos agrícolas, en vista del período transitorio aprobado para el período 2021-2022.

**2.56.** En lo que se refiere a los pagos, en 2020 y 2021 se realizaron por anticipado en gran medida debido a la labor considerable de reprogramación que se llevó a cabo en virtud de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+) en 2020-2021. Diecisiete Estados miembros (y ETC) recurrieron a la cofinanciación temporal de la UE del 100 % que proporciona la IIRC+ en 179 programas, lo que significó un aumento de 12 900 millones EUR en los pagos del FEDER, el FC, el FSE y la IEJ.

La ejecución del programa sigue en curso. La Comisión mantiene un estrecho diálogo con los Estados miembros para seguir de cerca los programas que puedan sufrir retrasos.

La Comisión proporciona apoyo técnico considerable y servicios de asesoramiento a los Estados miembros, por ejemplo, las redes transnacionales de profesionales en materia de opciones de costes simplificados, las comunidades REGIO de profesionales y los intercambios entre pares, JASPERS, la red europea de oficinas competentes en materia de banda ancha y el mecanismo de apoyo, la plataforma fi-Compass, etc.

Asimismo, la propuesta legislativa relacionada con la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) presenta más medidas extraordinarias, por ejemplo, la financiación cruzada especial entre el FEDER y el FSE, un porcentaje de cofinanciación temporal de la UE del 100 % opcional para el ejercicio contable 2021-2022, un aumento de la prefinanciación procedente del tramo de 2021 de la REACT-UE y opciones de costes simplificados disponibles.

En marzo de 2022, la Comisión puso en marcha un sitio de internet especial dirigido a la crisis de refugiados ucranianos, en el que las autoridades responsables de los programas pueden consultar todas las respuestas sobre la interpretación del uso de todos los recursos de la UE disponibles.

Por último, la Comisión señala que la situación descrita incluye la asignación adicional para el Feader procedente del MFP 2021-2027. De lo contrario, la situación real de cada Estado miembro habría sido diferente.

**2.62.** En cuanto a la información, la Comisión se centra en la recuperación tras la pandemia de COVID-19 y satisfará sus obligaciones de información, en particular en lo que respecta al instrumento NextGenerationEU. La Comisión no tiene intención de elaborar más informes sobre la respuesta inmediata, más allá de los informes existentes sobre los diversos instrumentos.

#### Recomendaciones

#### Recomendación 2.1 — Compromisos pendientes de liquidación

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión ya supervisa la ejecución del presupuesto y la evolución del nivel global de compromisos pendientes de liquidación, así como los factores subyacentes relacionados. Además, la Comisión informa regularmente al Consejo y al Parlamento Europeo de las necesidades previstas y los posibles riesgos de cara al futuro. Esta información se incluye en particular en el informe anual sobre la previsión a largo plazo de las futuras entradas y salidas del presupuesto de la UE para el período 2021-2027, que forma parte del paquete de información financiera y rendición de cuentas integrada con arreglo al artículo 247 del Reglamento Financiero.

La Comisión seguirá proponiendo niveles adecuados de créditos de pago en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales a fin de atender a las necesidades de pago y teniendo en cuenta las normas de ejecución de los programas y los fondos específicos, adoptadas por los colegisladores. La Comisión recuerda que la adopción del presupuesto es competencia en última instancia de la autoridad presupuestaria.

### Recomendación 2.2. - Sostenibilidad de la exposición del presupuesto de la Unión

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión supervisa los riesgos relacionados con los pasivos contingentes de manera continua y los analiza de manera periódica (normalmente cada dos meses) en el marco del Comité Director sobre pasivos contingentes, en caso necesario. Los riesgos relacionados con los pasivos contingentes se notifican cada año en el apartado 41.5. sobre información, según establecen los principios de información financiera.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

«CAPÍTULO 3: INGRESOS»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión se congratula de que el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) considere que los ingresos siguen estando exentos de errores materiales y de que los sistemas relacionados con los ingresos examinados sean, en general, eficaces.

La Comisión realizará un seguimiento de los problemas señalados por el TCE. Con respecto a los **recursos propios tradicionales** (RPT) y los recursos propios basados en el **impuesto sobre el valor añadido** (IVA), la Comisión seguirá tomando medidas para intensificar el seguimiento de las antiguas observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales y retirar las reservas sobre el IVA cuando sea posible. Seguirá haciendo un seguimiento de las deficiencias contables de los recursos propios tradicionales identificadas por las auditorías del TCE en Irlanda, Suecia e Italia. Las discrepancias contables de los recursos propios tradicionales en Italia podrían examinarse en el marco de los procedimientos de infracción si no se encuentra una solución dentro del plazo establecido. Los importes no recuperados en la contabilidad B seguirán siendo objeto de un estrecho seguimiento en todos los Estados miembros, incluso por medio de revisiones documentales específicas de la contabilidad de los recursos propios tradicionales, además del programa normal de inspección.

En cuanto al IVA, la Comisión iniciará la revisión de sus procedimientos operativos a mediados de 2023 aprovechando los conocimientos adquiridos mediante el funcionamiento del recurso propio basado en el IVA que se ha simplificado recientemente. Entretanto, la Comisión seguirá examinando las reservas en el contexto de la actividad de inspección y utilizará las herramientas disponibles para establecer los plazos de las autoridades nacionales, cuando proceda.

En lo que respecta a los **recursos propios procedentes de la renta nacional bruta** (RNB), la Comisión seguirá cooperando con los Estados miembros para mejorar aún más el cumplimiento del proceso de verificación de los recursos propios procedentes de la RNB con miras a concluir el actual ciclo de verificación a finales de 2024. Eurostat ha creado un sistema para supervisar el cumplimiento de los requisitos jurídicos por parte de los Estados miembros e informa a las partes interesadas sobre el estado de las reservas de la RNB de forma transparente.

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

**3.8.** La Comisión aplicó una metodología a la hora de presupuestar las actualizaciones de la corrección del Reino Unido correspondientes a los años 2017 a 2019, que tiene en cuenta las repercusiones presupuestarias y jurídicas de la retirada del Reino Unido de la UE (*Brexit*). Desde 2021, las actualizaciones de la corrección del Reino Unido ya no se incluyen en el sistema de recursos propios. Por consiguiente, la metodología de financiación de la corrección del Reino Unido vigente hasta 2021 no se volvió a aplicar.

Tras el *Brexit*, las actualizaciones de la corrección del Reino Unido se incluyen en la liquidación financiera en el marco del Acuerdo de Retirada entre la UE y el Reino Unido. Los importes

correspondientes de las contribuciones del Reino Unido se introducen en el presupuesto de la UE como «otros ingresos» y no como recursos propios. Este trato de las contribuciones del Reino Unido tras el *Brexit* al presupuesto de la UE, de hecho, mantiene el trato uniforme en relación con los «otros ingresos» y la integridad del sistema de recursos propios.

# EXAMEN DE LOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

## La contabilidad y la gestión de los recursos propios tradicionales por parte de los Estados miembros

## 3.10. - 3.11. y recuadro 3.1.

En lo que se refiere a las deficiencias señaladas en Italia, se está desarrollando un proyecto de TI para resolver las incoherencias de la contabilidad de los recursos propios tradicionales de aquí a finales de junio de 2022. Mediante carta de 29 de abril de 2022, las autoridades italianas comunicaron a los servicios de la Comisión que se está ejecutando la primera fase de aplicación del sistema nuevo. La Comisión sigue de cerca los avances de la ejecución del plan de acción italiano. El problema se examinará en el marco de los procedimientos de infracción según lo establecido en el artículo 258 del TFUE, si persisten las incoherencias entre el estado de derechos recaudados y el estado de derechos fijados pero todavía sin recaudar (los denominados estados de contabilidad A y B) después del plazo establecido para finales de junio de 2022.

**3.12.** La Comisión hará un seguimiento de los problemas identificados en las auditorías del TCE en Irlanda, Suecia e Italia, en lo que respecta a la forma en que las autoridades nacionales aduaneras gestionan los derechos de aduanas que aún no se han recaudado. Así, llevará a cabo el seguimiento habitual de las conclusiones preliminares del TCE y estos Estados miembros deberán adoptar medidas adecuadas para abordar y resolver las deficiencias detectadas.

De manera más general, la Comisión recuerda que es inherente a una contabilidad de este tipo (recuperación de deudas aduaneras pendientes o la contabilidad B) un riesgo alto de deficiencias y complejidad. La Comisión seguirá examinando la contabilidad B en sus inspecciones de los recursos propios tradicionales. Asimismo, en 2022 se pone en marcha un proyecto piloto de revisión documental destinado a los casos abiertos de contabilidad B, además de las inspecciones *in situ* normales de la Comisión. La revisión documental afecta a los veintisiete Estados miembros.

## Gestión de riesgos de los recursos propios tradicionales y reducción de la brecha fiscal de aduanas

**3.13.** En general, la pandemia de COVID-19 obligó a las autoridades aduaneras a cambiar sus prioridades y a posponer determinadas actividades a fin de centrarse en la respuesta a la pandemia y adoptar las medidas necesarias para facilitar el comercio, en particular de equipos de protección personal.

Según las recomendaciones del informe de referencia del Grupo de Sabios presentado el 31 de marzo de 2022, la Comisión Europea está elaborando, para finales de año, un paquete de reformas en materia de aduanas, que incluye una propuesta legislativa para revisar el código aduanero de la Unión. De ahí, que se hayan retrasado una serie de medidas del Plan de Acción Aduanero a la espera de las posibles nuevas orientaciones del paquete. Por el mismo motivo, se espera que la

evaluación de impacto en virtud de la acción 17 se complete un año antes (finales de 2022 en lugar de 2023).

En cuanto a la revisión de la Estrategia de gestión de los riesgos aduaneros, la Comisión ha preparado una estrategia nueva junto con un plan de acción, mediante la identificación de posibles acciones que se incluirían.

Sin embargo, la nueva Estrategia de gestión de los riesgos aduaneros deberá tener en cuenta las posibles nuevas orientaciones y medidas del nuevo paquete legislativo en materia de aduanas que se presentará a finales de 2022.

**3.14.** Un equipo de representantes de la Unión en Irlanda del Norte vela por la supervisión y el seguimiento estrechos a fin de garantizar que las autoridades del Reino Unido apliquen correctamente, cumplan y ejecuten las normas de la UE en cuanto a Irlanda del Norte. No obstante, el Reino Unido no proporciona acceso en tiempo real a los sistemas informáticos que contienen datos pertinentes sobre aduanas de acuerdo con la Decisión n.º 6/2020 del Comité Mixto. Los representantes de la Unión solo reciben información limitada *a posteriori* semanal y mensualmente, por lo que sus derechos se ven restringidos.

## Reservas del IVA y observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales

**3.15.** Como muy bien destacó el TCE, el número de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales a 31 de diciembre de 2021 disminuyó, mientras que las observaciones pendientes desde hace tiempo se mantuvieron estables. La Comisión desea señalar la visible reducción de las observaciones pendientes anteriores a 2014 durante el período de tres años 2019-2021 (disminución del 34 % al 19 %). Los avances de la Comisión a la hora de cerrar observaciones pendientes desde hace tiempo se materializan con la reducción de dichas observaciones en un 47 % (de 122 observaciones pendientes a finales de 2019, a 58 a finales de 2021).

En lo que respecta al IVA, la Comisión está de acuerdo con la constatación del TCE de que la retirada de reservas del IVA había mejorado, así como con su deseo de recalcar que una quinta parte de todas las reservas se retiró en un único año, lo que se considera un muy buen resultado, también porque la retirada de reservas depende de la cooperación entre Estados miembros.

**3.16.** El Reglamento no concede ninguna capacidad jurídica a los inspectores de la Comisión para que establezcan plazos oficiales durante una inspección. La legislación solo proporciona dos herramientas a la Comisión a las que hace mención el artículo 9, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1553/89 del Consejo. Estas consisten en establecer un plazo con intereses para los retrasos en los pagos una vez superado dicho plazo o en iniciar un procedimiento de infracción. Sin embargo, estas herramientas únicamente pueden utilizarse cuando no se pueda alcanzar un acuerdo con el Estado miembro.

Entretanto, la Comisión seguirá examinando las reservas en el contexto de la actividad de inspección y utilizará las herramientas disponibles para establecer los plazos de las autoridades nacionales, cuando proceda.

**3.17.** La Comisión sigue intensificando de manera eficaz el seguimiento de las observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales, con prioridad para las observaciones de larga duración con un posible impacto financiero. No obstante, cabe destacar que acelerar el cierre de las observaciones pendientes depende también de la cooperación de los Estados miembros. Además

de la actualización de los procedimientos internos, en 2022, la Comisión ha formalizado sus plazos internos para las acciones de seguimiento de las respuestas de los Estados miembros.

Asimismo, las disposiciones jurídicas consagradas en el nuevo Reglamento de puesta a disposición¹ sobre el procedimiento de revisión que debe realizarse dentro de plazos estrictos y jurídicos y la reunión anual de alto nivel entre los servicios de la Comisión y los Estados miembros para abordar los desacuerdos persistentes reducirán la duración de los intercambios por escrito entre los Estados miembros y la Comisión, y contribuirán a agilizar y priorizar el cierre de observaciones pendientes de larga duración con elevado impacto financiero.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.27.

### Trabajo de la Comisión sobre la RNB

- **3.18.** Tras las medidas adoptadas por la Comisión (Eurostat) para recordar a los Estados miembros que tenían la responsabilidad de aportar los inventarios RNB y las tablas de procesos actualizados, todos los Estados miembros restantes, excepto uno, proporcionaron estos documentos antes de finales de abril de 2022. La Comisión está en proceso de retirar las correspondientes reservas generales de la RNB. Eurostat sigue en contacto con Malta para que entregue su inventario RNB y las tablas de procesos.
- **3.19.** La Comisión concede gran importancia al estrecho seguimiento de la puntualidad de la presentación del trabajo relativo a las reservas de RNB por parte de los Estados miembros. Eurostat ha creado un sistema para supervisar el cumplimiento de los requisitos jurídicos por parte de los Estados miembros (que incluye el envío de recordatorios, cuando procede) e informa a las partes interesadas sobre el estado de las reservas de forma transparente.

La complejidad de las observaciones y la amplia coordinación entre distintas zonas estadísticas afectaron a la puesta a disposición de las directrices necesarias para dos reservas transversales de la RNB.

## INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD

**3.22.** En el caso concreto de la estrategia de control del valor en aduana, la mayoría de Estados miembros ha mejorado de forma considerable sus sistemas y procedimientos desde que se realizó la primera inspección específica de los recursos propios tradicionales. Esto también se refleja en los intercambios por escrito entre la Comisión y los Estados miembros en el marco del seguimiento oficial de los informes y en la reducción significativa de las pérdidas totales estimadas de los recursos propios tradicionales debido a la infravaloración.

Las observaciones pendientes están principalmente relacionadas con el seguimiento financiero de las pérdidas de los recursos propios tradicionales del pasado, y no con continuas deficiencias de la estrategia de control del valor en aduana.

Por último, cabe destacar que las peticiones de la Comisión a los Estados miembros no siempre se pueden aplicar de inmediato (limitaciones informáticas, cambios en la legislación o los

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> REGLAMENTO (UE, Euratom) 2022/615 DEL CONSEJO, de 5 de abril de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 609/2014.

procedimientos), por lo que la aplicación de las modificaciones derivadas de los informes de inspección debe disponer de un período razonable.

**3.23.** En cuanto a la sentencia sobre la infravaloración del Reino Unido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) confirmó las deficiencias sistemáticas del Reino Unido durante todo el período de infracción y su responsabilidad por las pérdidas de recursos propios tradicionales incurridas. El TJUE respaldó la aplicación coherente del método estadístico para todo el período de infracción (tal como hizo la Comisión), pero solicitó que se tuvieran en cuenta algunas consideraciones adicionales

Debido a la naturaleza inédita de la cuantificación de las pérdidas de los recursos propios tradicionales, y al hecho de que la sentencia del Tribunal no daba ninguna indicación clara respecto al valor real de la pérdida de recursos propios tradicionales, es posible que el Reino Unido o los Estados miembros impugnen, tal vez ante el TJUE, cualquier cálculo nuevo de la Comisión. Por consiguiente, es probable que se tarde mucho en encontrar una cuantificación definitiva.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

**3.24.** La Comisión llevará a cabo un seguimiento de los problemas detectados en las auditorías del TCE en Irlanda, Suecia e Italia 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 identificadas. Se prestará especial atención a la aplicación del plan de acción de Italia para solucionar las incoherencias en la contabilidad de los recursos propios tradicionales.

La Comisión seguirá intensificando el seguimiento de las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales con prioridad de las observaciones de larga duración con un posible impacto financiero.

En cuanto al IVA, la Comisión revisará los procedimientos operativos basados en el nuevo Reglamento n.º 1553/89 del Consejo, que se ha simplificado y modificado. La revisión se iniciaría durante la segunda mitad de 2023, cuando se haya podido ganar experiencia operativa en relación con el nuevo recurso propio simplificado basado en el IVA y en el nuevo marco jurídico aplicable. Entretanto, la Comisión seguirá examinando las reservas en el contexto de la actividad de inspección y utilizará las herramientas disponibles para establecer los plazos de las autoridades nacionales, cuando proceda.

**3.25.** Si bien el objetivo global del Plan de Acción Aduanero no consiste en reducir la brecha fiscal de aduanas, varias acciones de dicho Plan, sobre todo las que están relacionadas con la gestión de riesgos (acción 1 sobre capacidades analíticas conjuntas y acción 2 sobre la nueva estrategia de gestión de los riesgos aduaneros) y con el comercio electrónico (acciones 3 y 4), aspiran a contribuir de manera significativa a este objetivo. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.13 relativo al avance de la aplicación de la acción 2.

## Seguimiento de las recomendaciones hechas en los informes anuales de 2018 y 2019

**3.26.** La Comisión acoge con satisfacción la valoración del TCE respecto a la evolución positiva y la intensificación de su seguimiento de los estados de la contabilidad de los recursos propios

tradicionales, y que considere que la recomendación 4.2. del informe anual de 2018 se ha aplicado plenamente.

Mediante la selección de países y temas de inspección sobre la base de análisis de datos reales, que es un enfoque muy centrado en los riesgos, se aplica la recomendación 4.1 del informe anual de 2018 del TCE.

A fin de poner en práctica plenamente la recomendación del TCE, la Comisión enfocó sus actividades de inspección en 2020 y 2021 (veintisiete Estados miembros y Reino Unido) en la fiabilidad de la contabilidad de los recursos propios tradicionales y los estados relacionados. Asimismo y por iniciativa propia de la Comisión, en 2022 se están realizando revisiones documentales específicas de la contabilidad de los recursos propios tradicionales en todos los Estados miembros, además del programa normal de inspección. Por último, todos los estados de los recursos propios tradicionales se verifican cada mes o cada trimestre para detectar posibles pautas no habituales, y se establece contacto inmediato con los Estados miembros para que proporcionen las explicaciones necesarias.

**3.27.** Respecto a la recomendación 1 del informe anual de 2019, en relación con la definición de operadores de riesgo, el proyecto de «capacidad analítica conjunta» ha trabajado con la información que ofrece la base de datos «Surveillance III». Además de la definición de los algoritmos y el análisis de la disponibilidad de datos, se está llevando a cabo la depuración de datos al tiempo que se trabaja en la infraestructura informática.

En cuanto a la recomendación 2 del informe anual de 2019, véase la respuesta de la Comisión al apartado 3.17.

## Recomendación 1 — Tomar medidas para garantizar la fiabilidad de los estados de los recursos propios tradicionales de Italia

La Comisión acepta esta recomendación y examinará las discrepancias contables de los recursos propios tradicionales de Italia en el marco de los procedimientos de infracción si no se encuentra una solución dentro del plazo establecido por Italia y el TCE.

### Recomendación 2 - Mejorar la gestión de las reservas del IVA

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión pretende revisar sus procedimientos operativos a su debido tiempo. Sin embargo, la simplificación drástica del Reglamento n.º 1553/89 del Consejo solo entró en vigor a partir del ejercicio de 2021. Los estados del IVA en virtud del Reglamento modificado se presentarán por primera vez antes del 31 de julio de 2022. Se prevé que dicha revisión se inicie una vez que se haya ganado experiencia operativa trabajando con los nuevos estados simplificados y con el nuevo marco jurídico.

Entretanto, la Comisión seguirá examinando las reservas en el contexto de la actividad de inspección y utilizará las herramientas disponibles para establecer los plazos de las autoridades nacionales, cuando proceda.

## Recomendación 3 — Mejorar la evaluación de los riesgos financieros en el ámbito de las aduanas

La Comisión acepta esta recomendación.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

# «CAPÍTULO 4 – MERCADO ÚNICO, INNOVACIÓN Y ECONOMÍA DIGITAL»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En Horizonte Europa, el mayor programa de investigación e innovación, con un presupuesto de 95 500 millones EUR, la Comisión aprovecha la experiencia adquirida en el marco de Horizonte 2020 y sigue aplicando su política de simplificación. Horizonte Europa utiliza un modelo de convenio de subvención normalizado para todos los programas de financiación de la UE, hace un uso amplio de opciones de costes simplificados (coste unitario, tipo fijo e importes a tanto alzado), simplifica los sistemas de reembolso de costes en los ámbitos adecuados y aplica un sistema de auditoría simplificado.

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

**4.6.** La Comisión toma nota del nivel de error calculado por el TCE y hará un seguimiento de los problemas detectados.

La Comisión se remite además a su propia estimación del nivel de error para la rúbrica del MFP, tal como se expone en el informe anual de gestión y rendimiento (véase también la respuesta al apartado 4.29).

Por lo que se refiere a los gastos de investigación e innovación, el porcentaje de error se calcula sobre la base de las auditorías realizadas durante un período financiero plurianual, es decir, 418 declaraciones de gastos auditadas estadísticamente representativas que cubren las declaraciones de gastos desde el inicio del programa marco Horizonte 2020 y 170 auditorías realizadas en el marco del Mecanismo «Conectar Europa». En otras palabras, la Comisión opta por aplicar estrategias de control plurianuales y establece porcentajes de error acumulativos para la duración íntegra del programa. En el caso de Horizonte 2020, la Comisión ajustó el error residual estimado inicialmente sobre la base de 1 304 participaciones auditadas cerradas en 2020 y 2021.

En relación con los datos del gráfico 4.3, que presenta un desglose del porcentaje de error por tipo de error, la Comisión no considera que la liquidación de la prefinanciación para la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) se vea afectada por un incumplimiento de la normativa de contratación pública.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 4.9 a).

**4.7.** Los programas marco de investigación e innovación se han simplificado considerablemente en los últimos diez años. No obstante, la financiación basada en los costes reales sigue siendo relativamente compleja y propensa a errores, ya que debe atender a una gran variedad de reclamaciones y prácticas contables.

Por consiguiente, se plantean dos medidas importantes para una mayor simplificación en Horizonte Europa: un mayor uso de importes a tanto alzado (a raíz de un proyecto piloto exitoso en el marco de Horizonte 2020) y un sistema de costes unitarios para los costes de personal disponible en todas las subvenciones.

La financiación a tanto alzado se está implementando gradualmente y ya hay una primera ronda significativa prevista para el programa de trabajo 2023-2024. El sistema de costes unitarios para los costes de personal (actualmente en fase de desarrollo) tiene un enorme potencial, ya que los costes de personal representan más del 60 % del presupuesto de una subvención media y son, con diferencia, la principal fuente de errores.

De forma paralela, la Comisión brinda apoyo a los solicitantes de fondos de Horizonte Europa a través de campañas de comunicación y talleres, centrándose en aquellos beneficiarios más propensos a cometer errores, como las pequeñas y medianas empresas y las nuevas organizaciones.

**4.8.** La Comisión trabaja de manera constante en la simplificación. Sin embargo, a pesar de las acciones de la Comisión centradas en campañas de comunicación sistemáticas, generalizadas y específicas, persisten determinados tipos de beneficiarios, como las pequeñas y medianas empresas y las nuevas organizaciones, que son más propensos a errores. Con todo, la participación de estos beneficiarios es importante para el éxito del programa marco.

La Comisión toma nota de que la parte correspondiente a Horizonte 2020 y al 7PM en el porcentaje de error global es inferior a la del año pasado.

**4.9 a)** Por lo que se refiere a los dos casos de irregularidad en el procedimiento de contratación mencionados por el TCE, la Comisión subraya diversos aspectos.

El caso en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» se refiere a una situación en la que un órgano jurisdiccional nacional declaró ilegal un procedimiento de contratación pública, sin por ello anular el contrato. Dado que el contrato seguía en vigor y que los trabajos se realizaban de forma efectiva, la Comisión tuvo que tomar en consideración los costes subvencionables y efectuar los pagos correspondientes.

En cuanto al segundo caso, la Comisión toma nota del error de contratación pública constatado en la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) en 2020, pero no considera que el pago de la Comisión auditado en 2021, correspondiente a la liquidación de la prefinanciación de la contribución de la UE a la ACER, se vea afectado por este error. El error mencionado por el TCE se produjo a nivel de la Agencia en relación con un procedimiento de contratación pública y cuyo responsable es el ordenador de la Agencia. La Comisión recuerda que paga una contribución de equilibrio a la agencia en función de su cuenta de resultados. La Comisión no tenía más opción que liquidar la prefinanciación correspondiente a la contribución de la UE, ya que se cumplían todas las condiciones legales para efectuar dicha liquidación.

**4.10-4.11.** La Comisión toma nota de los casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios y que los servicios de la Comisión desconocían, ya que los auditores contratados por los beneficiarios (auditores que proporcionaron los certificados de los estados financieros) no los detectaron en el marco de su mandato.

Los certificados de los estados financieros, expedidos por los auditores, cubren el importe total de la subvención solicitada por un participante y certifican *ex ante* la subvencionabilidad de las declaraciones de gastos que la Comisión reembolsará posteriormente.

Sobre la base del reconocimiento de las deficiencias y a fin de mejorar aún más la calidad y fiabilidad de los certificados de los estados financieros, la Comisión organiza seminarios web específicos dirigidos a los auditores que proporcionan dichos certificados para sensibilizarlos sobre los errores más frecuentes durante las auditorías (por ejemplo, costes de personal, subcontratación y otros costes directos, etc.).

Además de la plantilla autoexplicativa para los certificados de auditoría de Horizonte 2020, la Comisión proporciona información a los proveedores de certificados de los estados financieros cuando se detectan errores en los certificados mediante auditorías financieras ex post.

Por último, el servicio de consulta sobre investigación proporciona orientación a los auditores que proporcionan certificados de los estados financieros a través de solicitudes en línea.

### Costes de personal no subvencionables

**4.12.** Horizonte 2020 supuso un paso adelante en la simplificación y armonización de las normas de reembolso de los costes soportados. No obstante, los costes de personal siguen siendo la principal fuente de errores. Esto parece ser, al menos en parte, una consecuencia lógica del hecho de que los costes de personal representan la mayor parte del coste total declarado por los beneficiarios de Horizonte 2020.

Habida cuenta de esta deficiencia, para el marco financiero plurianual actual (2021-2027), que incluye el programa Horizonte Europa, la Comisión ha establecido un modelo de convenio de subvención institucional que prevé un método sencillo para imputar los costes de personal, basado en el cálculo de una tarifa diaria, que sustituye al método utilizado en Horizonte 2020, propenso a errores.

Además, en consonancia con las conclusiones del informe del TCE de 2020, la Comisión ha intensificado la frecuencia de sus actividades de formación y divulgación (véanse también las respuestas a los apartados 4.11 y 4.20 y a la recomendación 4.1).

En 2021, la Comisión organizó siete seminarios web sobre cómo evitar errores en la declaración de los costes de personal para las subvenciones de Horizonte 2020. Se invitó específicamente a las pymes y a los nuevos beneficiarios de subvenciones que se aproximaban a sus respectivos períodos de presentación de informes. En el marco de estos eventos (que siguen teniendo lugar cada dos meses en 2022), la Comisión fomenta la utilización del «Personnel Costs Wizard» (asistente de costes de personal).

Además, la Comisión ha organizado un seminario web dirigido a los responsables de proyectos y financieros en el que los servicios de la Comisión y el TCE ofrecieron ponencias para sensibilizar sobre la importancia de la reducción del porcentaje de error en Horizonte 2020. En este evento se incluyó una presentación exhaustiva de las herramientas disponibles (herramientas informáticas, orientación, formación, seminarios web) para realizar controles *ex ante*.

#### Cálculo de las tarifas horarias

**4.13.** El cálculo de las tarifas horarias sigue siendo el eje central de las actividades de divulgación organizadas periódicamente por la Comisión (véase la respuesta al apartado 4.12).

El uso generalizado del «Personnel Costs Wizard» ayudaría a los beneficiarios a declarar correctamente sus costes de personal. Además, se anima a los beneficiarios a utilizar el servicio de consulta sobre investigación para solicitar directamente aclaraciones sobre cuestiones prácticas relacionadas con la gestión de las subvenciones.

**4.15.** El método de cálculo de las tarifas horarias anuales en Horizonte 2020 se basa en el último ejercicio financiero cerrado que tenga en cuenta las vacaciones legales y las pagas extraordinarias. La Comisión consideró que se trata de un numerador fiable. De hecho, en el caso de períodos que no cubren un ejercicio financiero completo, es posible que se observen diferencias en la tarifa horaria de una misma persona, pero los beneficiarios pueden optar por un número común simplificado de horas productivas, lo que reduce el riesgo de discrepancias.

Este método de cálculo se ha modificado y simplificado para Horizonte Europa, en cuyo marco se calculará una tarifa única por período de referencia.

**4.16.** El modelo de convenio de subvención anotado presenta ejemplos prácticos en relación con las primas y el cálculo de las horas productivas. En este último caso, los beneficiarios tienen la opción de aplicar un número estándar de horas productivas para así reducir el riesgo de errores. La Comisión promueve esta opción a lo largo de toda la ejecución del programa.

#### Registro del tiempo

**4.17.** La Comisión ha simplificado los requisitos formales de Horizonte Europa relacionados con el registro del tiempo para los costes de personal relacionados con el proyecto. Sin embargo, se pueden seguir observando deficiencias en cuanto al registro del tiempo de trabajo del personal de los proyectos subvencionados, como se pone de manifiesto en los ejemplos mencionados por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Con el fin de abordar el registro incorrecto del tiempo, la Comisión puso a disposición de los participantes diferentes documentos de orientación centrados en el carácter obligatorio del registro de las horas dedicadas a la ejecución del proyecto. La introducción de una declaración para las personas que trabajan exclusivamente en el proyecto tenía por objeto simplificar los procedimientos. Los auditores contratados por los beneficiarios también tienen instrucciones de verificar la existencia de sistemas de registro adecuados al proporcionar el certificado de los estados financieros.

#### Ajustes de ejercicios anteriores y otros errores en los costes de personal

- **4.18.** La Comisión reconoce las dificultades que puede entrañar el método de cálculo de la tarifa horaria, especialmente para los nuevos participantes en el programa. Sin embargo, no debe realizarse ningún ajuste en los estados financieros sin una razón y una justificación adecuadas.
- **4.19.** En sus orientaciones sobre los controles *ex ante* de Horizonte 2020 para los pagos intermedios y finales, la Comisión ha incluido fichas de riesgo específicas dedicadas a los riesgos mencionados por el TCE (uso de costes presupuestados en lugar de costes reales, tarifa horaria calculada erróneamente, falta de registros de tiempo adecuados, costes de subcontratación imprevistos).

Ya se está llevando a cabo la formación de los principales agentes que participan en la implantación de los controles *ex ante*.

Por lo que respecta al caso específico relacionado con la subvencionabilidad de un investigador experimentado para recibir una beca de la acción Marie Skłodowska-Curie, la Comisión toma nota de la peculiaridad del caso aislado descrito, que no debe tomarse como ejemplo de error común.

Recuadro 4.2. — Ejemplo de investigador experimentado que, sin poder optar a la subvención, se beneficiaba de una beca individual Marie Skłodowska-Curie

En el contexto del seguimiento de la Comisión a la constatación del TCE del recuadro 4.2, el beneficiario alega que el investigador había adquirido experiencia investigadora a tiempo completo no remunerada adicional antes de iniciar sus estudios de doctorado.

La experiencia investigadora a tiempo completo equivalente se calcula a partir de la fecha en que el investigador obtuvo el título que le daría derecho formalmente a emprender un doctorado.

Por consiguiente, la experiencia investigadora total previa al plazo de la convocatoria de propuestas es superior a cuatro años y puede ser conforme con la segunda condición de subvencionabilidad definida en el programa de trabajo.

Si bien estos detalles adicionales no se facilitaron en el momento de la solicitud, la Comisión debe examinarlos, ya que pueden tener un efecto importante en la subvencionabilidad y la recuperabilidad de la subvención.

La Comisión está analizando las pruebas adicionales aportadas por el beneficiario para respaldar su reclamación.

## Cuestiones relativas a las entidades privadas, en particular pymes y nuevos participantes

**4.20-4.21.** La Comisión comparte la opinión del TCE (corroborada por pruebas estadísticas) de que las pymes (y los nuevos participantes) son los beneficiarios más propensos a errores. Sin embargo, la Comisión fomenta su participación a todos los niveles, vital para el éxito del programa.

Para mitigar este problema, la Comisión se dirige principalmente a las nuevas organizaciones y a las pymes, invitándolas de manera individual a participar en sus campañas de información en línea para evitar errores en la declaración de costes en el marco de Horizonte 2020 (véase también la respuesta al apartado 4.12).

#### Errores en otros costes directos

**4.22.** La Comisión reconoce la existencia de errores relacionados con la amortización y ya ha incluido entre sus orientaciones sobre los controles *ex ante* un control específico reforzado de los «gastos de equipamiento no declarados como costes de amortización», considerados de riesgo.

## Recuadro 4.3. — Costes de trabajos declarados y reembolsados dos veces

La Comisión reconoce que se ha producido un caso de doble reembolso y confirma que ya se ha adoptado una medida correctora: el 25 de mayo de 2022, la Comisión envió al beneficiario afectado una carta previa a la notificación con vistas a recuperar el importe indebidamente reclamado, que se recuperará en las próximas semanas.

# EXAMEN DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS PARA LAS SUBVENCIONES A LA INVESTIGACIÓN

**4.23.** El conjunto eGrants es una herramienta informática clave para la gestión de las subvenciones de los programas marco de investigación e innovación. Abarca el ciclo completo de

las subvenciones y desempeña un papel fundamental en el seguimiento operativo y financiero de Horizonte 2020 y su sucesor, Horizonte Europa.

- **4.24** El conjunto eGrants es también una herramienta clave para el seguimiento de los proyectos y está vinculada a ABAC, la herramienta informática de contabilidad de la Comisión, que garantiza la coherencia de la información financiera.
- **4.25.** El «Personnel Costs Wizard» se promueve sistemáticamente en todas las actividades relacionadas con Horizonte 2020. Sin embargo, los participantes en los proyectos subvencionados en curso, en particular los beneficiarios recurrentes, no lo utilizan muy a menudo. En esta fase del programa, es poco probable que la Comisión pueda aumentar significativamente la tasa de usuarios.
- **4.26.** La Comisión ha automatizado la gestión de las subvenciones de Horizonte 2020, y esta digitalización continuará en el marco de Horizonte Europa.

En relación con las auditorías *ex post*, los sistemas informáticos de la Comisión mantienen registros de todos los documentos reunidos durante las auditorías. Estos sistemas también incorporan los datos financieros necesarios desde los sistemas contables relacionados con los proyectos auditados. Por lo tanto, los detalles contables y los datos contenidos en las facturas se ponen a disposición de las auditorías financieras *ex post*.

No sería técnicamente viable vincular los sistemas contables de los beneficiarios de Horizonte 2020 al sistema de notificación Sygma. Además, dado que los beneficiarios son entidades autónomas que no están bajo el control de la Comisión, este tipo de recuperación automática de documentos plantearía problemas jurídicos. Se prevén auditorías *ex post* para garantizar una cobertura adecuada de las muestras.

# INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

- **4.28.** 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 y agencias ejecutivas respecto de la regularidad de las operaciones subyacentes.
- **4.29.** El informe anual de actividad (IAA) de la DG Investigación e Innovación establece el riesgo en el momento del pago en el 2,29 % para todos los proyectos en relación con la investigación y la innovación y un porcentaje de error residual del 1,67 % para la DG Investigación e Innovación.

Estos porcentajes de error se calculan sobre la base de los resultados de 1 304 participaciones auditadas por la Comisión en relación con Horizonte 2020, disponibles en el momento de la elaboración del informe anual de actividades. Basándose en esto, la Comisión confía en el resultado del porcentaje de error que ha calculado de conformidad con su metodología.

La Comisión ha abordado las observaciones emitidas por el TCE sobre el cálculo del porcentaje de error y acoge con satisfacción el reconocimiento del TCE.

- **4.30.** El riesgo en el momento del pago de la Comisión para Horizonte 2020 se sitúa dentro del rango establecido en el estado financiero que acompaña al Reglamento de Horizonte 2020 (un porcentaje de error comprendido entre el 2 % y el 5 %, con un porcentaje de error residual lo más cercano posible al 2 %). Por lo tanto, en este contexto, no es necesaria una reserva para los gastos de Horizonte 2020.
- **4.31.** La estrategia de auditoría *ex post* en relación con Horizonte Europa se aplicará en los próximos años, con el objetivo de mantener el porcentaje de error residual por debajo del 2 %.
- **4.32.** La Comisión se ha comprometido a aplicar plenamente las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna a su debido tiempo. No obstante, como señala el TCE, la aplicación de una recomendación «muy importante» del Servicio de Auditoría Interna se atrasó debido a la demora en la firma del nuevo contrato marco con las empresas de auditoría externas (firmado a principios de 2022).

En cuanto a las empresas de auditoría externas contratadas por el Servicio Común de Auditoría, cabe señalar que el nuevo contrato marco firmado introdujo requisitos de calidad más estrictos, como la obligatoriedad de la formación, que no era obligatoria anteriormente.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

**4.37-4.38.** 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.

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.

Sobre la base del trabajo realizado, la Comisión considera que el riesgo en el momento del pago indicado en el informe anual de gestión y rendimiento para el MFP1 es representativo del nivel de error (véanse los apartados 4.6 y 4.29). Esta estimación se basa en una metodología que permite a la Comisión, como organismo administrador del presupuesto de la UE, identificar y distinguir entre áreas de alto, medio y bajo riesgo y, por consiguiente, centrar los esfuerzos de la Comisión en la mitigación el riesgo.

En el caso de Horizonte 2020, el riesgo en momento del pago (2,29 %) se mantiene dentro del rango establecido en la ficha de financiación legislativa que acompaña a la propuesta de la Comisión para Horizonte 2020.

Por lo que se refiere a Horizonte Europa, el uso creciente de importes a tanto alzado y el desarrollo en curso de un coste unitario opcional (una tarifa diaria única por beneficiario) sustituirán todos los cálculos de los costes de personal y contribuirán a reducir el riesgo de errores.

## Seguimiento de las recomendaciones hechas en los informes anuales de 2019 y 2020

**4.39.** La Comisión considera que todas las recomendaciones de los informes anuales del TCE anteriores se han aplicado plenamente, aunque las medidas adoptadas necesitarán algún tiempo para materializarse.

#### Recomendaciones

#### Recomendación 4.1: utilización del «Personnel Costs Wizard»

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

La Comisión fomenta en todo momento la utilización del «Personnel Costs Wizard» mediante diversas acciones. Hay una guía de usuario detallada disponible en el antiguo Portal de Financiación y Licitaciones, en la sección H2020 Online Manual / Grants / Grant management / Reports & payment requests / Periodic reports.

El asistente está a disposición de los beneficiarios en el momento de la codificación de los costes en sus estados financieros. Se promovió la utilización del asistente en todos los seminarios web de 2021 sobre cómo evitar errores en la declaración de los costes de personal en Horizonte 2020 (alcanzándose un total de 98 783 visitas), así como en formaciones y reuniones con puntos de contacto nacionales.

La Comisión está trabajando en la adaptación del «Personnel Costs Wizard» a Horizonte Europa.

#### Recomendación 4.2: orientaciones a los beneficiarios

La Comisión acepta esta recomendación. Es de suma importancia garantizar una comprensión clara de las normas de Horizonte Europa, en particular las relativas a la subvencionabilidad de los costes.

La Comisión ya ha iniciado su puesta en práctica a través de las siguientes medidas:

- Se han venido celebrando actos de divulgación y comunicación desde el inicio del programa Horizonte Europa, centrados en las diferencias esenciales entre Horizonte 2020 y Horizonte Europa, en particular las relacionadas con los aspectos de subvencionabilidad de los costes. Cabe señalar que en los dos días de coordinación ya organizados se han alcanzado más de 170 000 visitas.
- Ya está en funcionamiento el servicio de consulta sobre investigación, un servicio de asistencia especializado que ofrece aclaraciones y explicaciones sobre los programas de investigación de la UE (incluidos Horizonte 2020 y Horizonte Europa).

#### Recomendación 4.3: mejoras en los controles ex ante

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

Las actuales orientaciones para los controles *ex ante* de Horizonte 2020 sobre los pagos intermedios y finales disponibles en GoFund ya incluyen «formularios» temáticos especializados que abordan tipos de riesgo específicos.

Uno de estos formularios cubre el riesgo relativo a la «tarifa horaria calculada incorrectamente (uso de estimaciones, cálculo incorrecto de las horas productivas, primas incluidas erróneamente en la tarifa horaria, etc.)».

Esta recomendación se compartirá con los miembros de la red de investigación e innovación para profesionales *ex ante* (RINEC, un grupo creado en 2021 que tiene por objeto compartir las mejores prácticas y racionalizar los controles *ex ante*), haciendo hincapié una vez más la importancia de la cuestión.

La Comisión también evaluará la viabilidad de la incorporación de una cláusula de exención de responsabilidad que se muestre en el momento de cumplimentar los estados financieros de los beneficiarios, en la que se les recuerde que no se permite recalcular las tarifas horarias.

#### Recomendación 4.4: orientaciones dirigidas a los auditores independientes

La Comisión acepta esta recomendación y ya la está aplicando.

La Comisión ha seguido mejorando las orientaciones para los auditores que proporcionan certificados de los estados financieros al poner a disposición en el Portal de Financiación y Licitaciones, así como en YouTube, una serie de seminarios web que abordan los errores más comunes detectados durante las auditorías, así como las categorías de costes más propensas a errores.

La Comisión seguirá sensibilizando a los proveedores de certificados de los estados financieros.

#### Recomendación 4.5: funcionalidades en eGrants

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión seguirá apostando por una mayor digitalización como medio para la simplificación. Por lo tanto, cabe esperar una futura mejora de sus herramientas digitales. Para el próximo programa marco de investigación e innovación, la Comisión evaluará la viabilidad de una ampliación de las funcionalidades en eGrants para la evaluación de riesgos y los controles automáticos, en consonancia con su política de simplificación.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

## «CAPÍTULO 5: COHESIÓN, RESILIENCIA Y VALORES»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los Estados miembros ejecutan la política de cohesión en régimen de gestión compartida a través de un abanico de programas (415) y agentes a nivel nacional, regional o local, lo que da lugar a un marco de fiabilidad de múltiples niveles. Las autoridades de gestión seleccionan operaciones y efectúan verificaciones de la gestión del gasto declarado, la primera línea de defensa para prevenir y detectar irregularidades. Las autoridades de auditoría conforman el segundo nivel de control y confirman, sobre la base de auditorías de sistemas y auditorías de muestras representativas de las operaciones, si las verificaciones de gestión han sido eficaces para prevenir las irregularidades. La Comisión basa su proceso de garantía en todos los resultados de auditoría resumidos en paquetes de fiabilidad que contienen opiniones de auditoría y los porcentajes de error comunicados respecto de cada programa, así como en su trabajo de auditoría complementario para evaluar la eficacia de la labor de las autoridades de los programas y la fiabilidad de las opiniones de auditoría y los porcentajes de error comunicados.

Ante esta realidad diversificada, la Comisión facilita, con total transparencia, en los respectivos informes anuales de actividades (IAA) de la DG REGIO y la DG EMPL:

- una evaluación detallada de la situación de cada programa, por ejemplo, de la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control y de los porcentajes de error, tomando como base todos los resultados de auditoría disponibles (véanse los gráficos de las páginas 39 y 59 de los IAA de 2021 de la DG REGIO y la DG EMPL, respectivamente);
- respecto de cada programa, los porcentajes de error confirmados del ejercicio contable anterior y los porcentajes de error más recientemente comunicados, antes y después de las correcciones adicionales efectuadas por las autoridades de los programas como resultado de las auditorías, así como la opinión de auditoría de la Comisión (véanse los cuadros del anexo 7B de cada IAA).

En términos generales, desde el comienzo del período plurianual, la Comisión llegó a la conclusión de que un mayor número de programas funcionaba bien o lo suficientemente bien. Ello puede atribuirse a los esfuerzos constantemente invertidos en el desarrollo de la capacidad administrativa, la formación, las medidas correctoras adoptadas a raíz de las auditorías y el intercambio de buenas prácticas y herramientas. Los porcentajes de error específicos de cada programa se agregan en un indicador clave de resultados (ICR) sobre la legalidad y la regularidad (ICR 4 para la DG EMPL e ICR 5 para la DG REGIO), expresado como un rango entre la media ponderada del porcentaje de error confirmado de todos los programas y un valor máximo complementario para tener en cuenta posibles riesgos adicionales (del 1,9 % al 2,5 % para la DG REGIO y del 1,7 % al 2,4 % para la DG EMPL).

La Comisión también expone en los IAA las correcciones significativas aplicadas por los Estados miembros (más de 1 600 millones EUR de correcciones definitivas en total en todas las cuentas recibidas en 2020-2021), que incluyen correcciones financieras adicionales solicitadas por la Comisión para dar seguimiento a sus propias auditorías, a las auditorías del TCE o a los informes de la OLAF, con el fin de reducir el riesgo residual de programas anteriores por debajo del 2 %, en caso necesario (en 2021, un total de 193 millones EUR como mínimo); véase el anexo 7H de los IAA de la DG REGIO y la DG EMPL.

En 2021, la Comisión solicitó a las autoridades de auditoría que prestaran especial atención a las nuevas condiciones de subvencionabilidad y flexibilidades introducidas con las modificaciones de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) / Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (CRII+) para hacer frente a la crisis de la COVID-19, así como al posible uso injustificado de los procedimientos de emergencia en la contratación pública. Asimismo, siguió promoviendo activamente el uso de opciones de costes simplificados (OCS) y financiación no vinculada a los costes durante el período de 2021-2027, dado que cabe esperar que estos regímenes sean menos proclives a los errores.

# REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES, INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES (IAA) Y OTRAS MEDIDAS DE GOBERNANZA

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

**5.15.** El nivel de error estimado por el TCE se ha mantenido estable respecto a ejercicios anteriores. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores detectados por el TCE y solicitará correcciones financieras adicionales cuando corresponda y sea posible jurídicamente. La Comisión observa asimismo que más de un tercio del porcentaje de error estimado por el TCE se refiere a un solo programa nacional y refleja un problema muy específico.

Las estimaciones del nivel de error publicadas en los IAA de 2021 de la DG REGIO y la DG EMPL son el resultado de un análisis detallado de la situación de cada programa.

La Comisión toma nota de que el valor máximo de su estimación de error para la política de cohesión (2,5 %), que se tiene en cuenta en el informe anual de gestión y rendimiento a efectos del cálculo del riesgo global al pago de la Comisión, se sitúa dentro de la horquilla de estimación de error del TCE por tercer año consecutivo.

La Comisión considera que, en el caso de dos operaciones señaladas por el TCE en relación con un programa del período de 2007-2013, no existe ninguna base jurídica para imponer correcciones financieras.

**5.16.** Las autoridades de auditoría desempeñan un importante papel en la detección de errores que ha dado lugar a significativas correcciones financieras y retiradas antes de presentar a la Comisión las cuentas de los programas. Como se refiere en los IAA de 2021 de la DG REGIO y la DG EMPL, los Estados miembros dedujeron respectivamente de forma acumulada, desde el comienzo del período de 2014-2020, 12 200 millones EUR del gasto con cargo al FEDER/FC y 3 700 millones EUR del gasto con cargo al FSE/IEJ por correcciones definitivas y retiradas temporales de las cuentas, de los cuales entre un 15 y un 20 % fue resultado del trabajo de las autoridades de auditoría.

Las autoridades de auditoría notificaron un porcentaje de error total superior al 2 % en aproximadamente una tercera parte de los programas, lo que demuestra su capacidad de detección.

La Comisión está de acuerdo en que, en casos concretos, algunos errores pasaron inadvertidos o se valoraron de forma inadecuada en el cálculo del porcentaje de error notificado.

**5.17.** Sobre la base de una tipología común, la Comisión y las autoridades de auditoría detectaron, en general, las mismas categorías de irregularidades que el TCE: gastos no subvencionables, contratación pública, rastreo de auditoría y ayudas estatales. 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 considera que, en el caso de dos operaciones señaladas por el TCE en relación con un programa del período de 2007-2013, no existe ninguna base jurídica para imponer correcciones financieras.

Gastos no subvencionables

**5.18. - 5.19.** Las verificaciones de gestión son la primera línea de defensa para la prevención y detección de errores, en particular en lo que se refiere a los gastos subvencionables y las normas.

La Comisión dirigió orientaciones actualizadas a los Estados miembros respecto del período de programación 2014-2020 que, combinadas con un mayor uso de opciones de costes simplificados, tenían por objeto mejorar aún más la eficiencia de las verificaciones de gestión para detectar gastos y operaciones no subvencionables. La eficiencia de las verificaciones depende, no obstante, del número de miembros del personal disponibles en las administraciones correspondientes para efectuar dichas verificaciones, del nivel de formación que hayan recibido y de su experiencia con ellas.

La Comisión está tomando medidas preventivas y correctivas y solicita medidas correctoras tan pronto como se detectan deficiencias. Estas conllevan la mejora de los instrumentos metodológicos, la contratación de personal adicional, en particular de expertos, actividades de formación para los instrumentos desarrollados recientemente o para la correcta interpretación de los errores más frecuentes, así como la mejora de los procedimientos de selección.

Para que las verificaciones de gestión sean más eficientes y específicas en el período de programación 2021-2027, dichas verificaciones han pasado a basarse en el riesgo, con el fin de concentrar mejor los recursos administrativos disponibles en las fuentes específicas de errores. Esto requiere un ajuste constante de los planteamientos de la gestión de riesgos por parte de las autoridades de gestión, sobre la base de mecanismos eficaces de intercambio de información entre las autoridades de los programas acerca de todos los resultados de control y auditoría disponibles. Concretamente, la tipología de las conclusiones de auditoría comunicadas año tras año a las autoridades de gestión debería permitirles integrar las fuentes de errores más frecuentes en sus evaluaciones del riesgo y adaptar en consecuencia sus planteamientos y herramientas de verificación de la gestión.

## Recuadro 5.1. Costes declarados de actividades realizadas fuera de la zona subvencionable

En el caso de los Países Bajos, este Estado miembro explicó que el Comité de Seguimiento acordó en una sesión de 2016 el tipo de una operación objeto de la auditoría del TCE (beneficiario no situado en la zona subvencionable, pero actividad que beneficia directamente a la zona subvencionable). Sin embargo, este acuerdo, incluido en el acta del Comité de Seguimiento, no se reflejó en el cuadro posterior propuesto para adoptar una decisión formal en el que se enumeraban las operaciones autorizadas. El Comité de Seguimiento lo aclaró en 2022.

**5.22.** Se espera que los beneficiarios que ejecutan operaciones en favor de participantes que no estén trabajando, estudiando ni formándose lleven a cabo controles proporcionados de las propias

declaraciones de los participantes, en particular sobre su situación profesional, por medio de todas las fuentes independientes posibles. No obstante, los beneficiarios, y también las autoridades de los programas, no siempre tienen acceso a las bases de datos sobre seguridad social o empleo, lo que limita la posibilidad de llevar a cabo dichas verificaciones en la práctica.

### Recuadro 5.2. Falta de verificación de la condición de los participantes

La condición de «nini» de los participantes jóvenes debería comprobarse basándose en fuentes fiables y verificadas, en la medida de lo posible y siempre que sea factible, teniendo en cuenta que el artículo 16 del Reglamento del FSE no prevé una definición de «persona que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación». Por lo tanto, corresponde a los Estados miembros decidir cuándo comprobar la subvencionabilidad de los participantes, así como si se cumplen los criterios.

En el caso del proyecto francés (dos operaciones) mencionado al final del recuadro 5.2, el beneficiario llevó a cabo controles de la condición de los participantes en la base de datos del servicio de empleo. La subvencionabilidad de los participantes se verificó, pero el rastreo de auditoría de estas comprobaciones no se documentó por completo.

La Comisión también está al tanto de las dificultades a las que se enfrentan muchos otros organismos de ejecución o beneficiarios del FSE/IEJ para acceder a datos confidenciales relacionados, por ejemplo, con la situación de desempleo de los participantes.

Por ello, el Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) para el período 2021-2027 ya no hace alusión a los ninis como criterio de subvencionabilidad, sino como grupo destinatario, por lo que únicamente se refiere a «los jóvenes», sin determinar ninguna norma en cuanto a la definición del grupo destinatario, que se deja a discreción de los Estados miembros.

**5.23.** La Comisión ha trabajado activamente desde la introducción de las opciones de costes simplificados para ir ampliando progresivamente su utilización, y considera que estos esfuerzos ya han dado resultados positivos y han supuesto una simplificación y reducción considerables de la carga administrativa.

Tal como recomendó el TCE en auditorías anteriores, la Comisión seguirá promoviendo activamente el uso de las OCS previstas en el RDC para el período 2021-2027, con objeto de reducir la carga administrativa para los beneficiarios, fomentar la orientación hacia los resultados y seguir reduciendo el riesgo de error.

Recuadro 5.3. Métodos utilizados para el reembolso a los beneficiarios y la declaración de gastos al presupuesto de la UE en el caso de OCS que no se ajustan a los requisitos reglamentarios

En los cuatro casos señalados por el TCE en el marco del programa irlandés, las autoridades del programa indicaron en distintos documentos a los beneficiarios que los costes subvencionables con cargo al FSE se basarían en OCS [tipos fijos, definidos en el artículo 68, letra b), y el artículo 68 ter, apartado 1, del RDC], aplicando al mismo tiempo normas nacionales sobre el reembolso basadas en los costes reales. La Comisión no aconseja este sistema dual por motivos de simplificación para los beneficiarios. No obstante, no es contrario al RDC ni entrañó un riesgo para el presupuesto de la UE, ya que los costes reales superaban los importes declarados utilizando OCS.

**5.24.** - **5.27.** En el caso de dos proyectos en el cierre de un programa de 2007-2013, la Comisión considera que no se ha producido ningún incumplimiento de la legislación por las razones expuestas en el recuadro 5.4.

Por los motivos explicados en el recuadro 5.5, la Comisión considera que los proyectos en el marco de un programa español de la IEJ eran subvencionables, pero no todos los costes deberían haberse reembolsado.

La Comisión estudiará con el Estado miembro formas alternativas de ejecutar el régimen auditado de la IEJ en el marco del FSE durante el próximo período de programación.

# Recuadro 5.4. Proyectos previamente financiados a través de fondos nacionales y reasignados para recibir ayuda de la UE fuera del período de subvencionabilidad

Los dos casos auditados por el TCE corresponden al período de programación 2007-2013, para el que no existe ninguna disposición respecto a cuándo pueden seleccionarse las operaciones. El único requisito legal era que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 56 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, los gastos pertinentes debían haberse pagado efectivamente durante el período de subvencionabilidad, esto es, entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y que una operación ejecutada antes del 1 de enero de 2007 no podía optar a ayudas. Ambos requisitos se cumplieron en los dos casos. Incluso aunque la operación se seleccionó realmente más adelante, ello no afecta a la subvencionabilidad de los gastos conexos en que se incurrió durante el período de subvencionabilidad.

La autoridad de gestión seleccionó los proyectos y, por consiguiente, pasaron a formar parte del programa. Por tanto, la Comisión no considera que se incumplieran las disposiciones legales aplicables.

En el artículo 65, apartado 6, del RDC para el período 2014-2020 se incorporaron disposiciones adicionales que prohíben la selección de operaciones materialmente concluidas. No obstante, dichas disposiciones no estaban en vigor durante el período de programación 2007-2013. De acuerdo con la recomendación del TCE incluida en el Informe Anual relativo al ejercicio 2019 sobre la retroactividad de las operaciones en el marco del período de programación 2014-2020, la Comisión recordó a Italia la imposibilidad de seleccionar operaciones materialmente concluidas para dicho período.

#### Recuadro 5.5. Registro retroactivo de ninis en la Garantía Juvenil

La mayoría de los participantes podían optar a la ayuda si estaban desempleados el día anterior al inicio de la medida de la IEJ. Con la inscripción retroactiva, el servicio público de empleo identificó a los ninis jóvenes que ya se estaban beneficiando de medidas nacionales de empleo para que fueran incorporados al programa de la IEJ. El marco jurídico nacional permite dicho registro retroactivo dentro de un plazo, sujeto a otras condiciones. Posteriormente, las autoridades españolas informaron a los participantes de su registro.

La Comisión ya aplicó una corrección financiera a tanto alzado del 25 % basándose en sus propios controles y auditorías. Considera que esta corrección a tanto alzado es lo suficientemente elevada como para cubrir también las constataciones adicionales del TCE.

**5.27.** Respecto a la duración mínima de cada contrato temporal, las autoridades nacionales optaron por una duración mínima de veintiocho días sobre la base de una conclusión del Comité de Empleo (COEM) de diciembre de 2018, a pesar de una recomendación de la Comisión.

En la práctica, sin embargo, en un número significativo de los casos auditados la duración total fue superior a seis meses. En ocasiones esto se logró por medio de varios contratos consecutivos, posiblemente con distintos empleadores. La Comisión considera que, en términos generales, el programa se ejecutó eficazmente, pues acercó a los participantes al mercado laboral y, de este modo, aumentó sus posibilidades de empleo a largo plazo, como ilustran las estadísticas facilitadas por el Estado miembro.

Infracciones de las normas del mercado interior

**5.30.** - **5.31.** En los últimos años, los errores relacionados con las ayudas estatales suponen un porcentaje menor de los errores detectados por las autoridades de los Estados miembros y la Comisión.

Durante el ejercicio contable más reciente, 2020-2021, de acuerdo con la tipología de errores común acordada con las autoridades de auditoría, solo el 1,7 % de las constataciones realizadas por los Estados miembros y el 9 % de las realizadas por la Comisión se referían a ayudas estatales.

La Comisión sigue aplicando las medidas diseñadas en virtud de su Plan de Acción de Ayudas Estatales, determinando y difundiendo buenas prácticas y ofreciendo formación a todas las partes interesadas de los Fondos EIE.

**5.33.** - **5.34.** La contratación pública, caracterizada por complejas normas nacionales y de la UE, continúa siendo una fuente importante de errores detectados y notificados por las autoridades de auditoría. La Comisión considera que las autoridades de auditoría detectan mejor estos problemas de contratación pública en la actualidad, una señal de que las medidas en materia de capacidad administrativa aplicadas en virtud del Plan de Acción de la Comisión sobre Contratación Pública están dando sus frutos. Esto también se refleja en el número relativamente limitado de errores de contratación pública notificados por el TCE.

La Decisión de la Comisión sobre las correcciones financieras de los errores de contratación pública, actualizada en mayo de 2019, también contribuye a esta mejora de la detección de errores al ofrecer un enfoque armonizado a la Comisión y a las autoridades de los programas de los Estados miembros a la hora de abordar las irregularidades en la contratación pública [Decisión C(2019) 3452].

Sin embargo, la Comisión está adoptando medidas en virtud de su Plan de Acción sobre Contratación Pública para garantizar que los beneficiarios (los poderes adjudicadores) y las autoridades de los programas sigan mejorando sus prácticas de contratación pública y aumentando su capacidad administrativa correspondiente.

## Recuadro 5.7. Deficiencias en la verificación y la ejecución de las condiciones de contratos

Por lo que se refiere a los acuerdos de adquisición anticipada (AAA) (véase el recuadro 5.7), los fabricantes mostraron desgloses detallados de los costes de producción al Equipo Conjunto de Negociación, compuesto por representantes de siete Estados miembros, escogidos entre los miembros del Comité de Dirección, y funcionarios de la Comisión. Esta información se estimó suficiente, dado que, en el momento de las negociaciones, aún no existía una vacuna contra la COVID-19. No obstante, debido al secreto comercial de las negociaciones, no se efectuaron registros por escrito de dichos desgloses.

Todos los AAA incluyen una disposición en virtud de la cual la Comisión tiene derecho a realizar controles e inspecciones *in situ* hasta cinco años después del pago final. Cada uno de los cuatro AAA examinados por el TCE desembocó en el desarrollo de una vacuna que obtuvo una autorización condicional de comercialización, y, en todos los casos salvo en uno, los fabricantes suministraron las cantidades acordadas en el AAA. Por tanto, solo en este único caso de incumplimiento fue necesario realizar controles exhaustivos: las pruebas recopiladas en 2021 se pudieron utilizar en beneficio de la Comisión y de los Estados miembros en un procedimiento judicial de medidas provisionales contra el fabricante, que tuvo un resultado positivo.

Un AAA prevé un pago por adelantado al fabricante para garantizar el volumen de dosis de vacunas encargado, en combinación con una garantía total de la inversión, esto es, una devolución del 100 % del pago por adelantado, entre otros, en caso de no obtenerse la autorización de comercialización y por las dosis contratadas no suministradas.

#### Trabajo de las autoridades de auditoría

**5.40.** - **5.41.** En régimen de gestión compartida, las autoridades de gestión de los programas controlan en primera instancia los gastos declarados por los beneficiarios. Esta es la primera línea de defensa para la garantía de la legalidad y regularidad de los gastos. Las autoridades de auditoría efectúan auditorías de segundo nivel para comprobar la calidad de las verificaciones de gestión.

En 2021, la Comisión siguió cooperando de forma generalizada con las autoridades de auditoría del programa para garantizar un marco de fiabilidad y control coherente y sólido, en especial en las condiciones de restricciones prácticas para las auditorías durante la pandemia, y para mejorar la calidad del trabajo de garantía en caso necesario, reforzando las capacidades de detección y correctoras necesarias.

Tal y como se indica en los IAA de la DG REGIO y la DG EMPL, la Comisión, en particular, ha detectado deficiencias y ha solicitado mejoras respecto a quince autoridades de auditoría u organismos responsables de auditorías en relación con el FEDER o el FSE/IEJ, del total de 116 autoridades de auditoría en el marco de la política de cohesión. Estas autoridades de auditoría se encargan de auditar el 6,5 % del gasto del FEDER/FC y el 8,5 % del gasto del FSE/IEJ/FEAD, respectivamente.

**5.41.** A nivel de programa, en el caso de las cuentas aceptadas en 2021, la Comisión confirmó, respectivamente, un porcentaje de error residual total por debajo del umbral de materialidad para 243 programas del FEDER/FC (83 %, incluidos, en algunos casos, los ajustes sin una repercusión significativa) y para 167 programas del FSE/IEJ/FEAD (78 %, incluidos algunos casos tras realizar ajustes sin una repercusión significativa), y por encima del umbral de materialidad para 50 programas del FEDER/FC (17 %) y 48 programas del FSE/IEJ/FEAD (22 %). En 2021, estos programas situados por encima del umbral de materialidad tan solo representaron una quinta parte (20 %) de los programas de cohesión.

Además, con arreglo a los requisitos legales, los dos casos en los que las autoridades de auditoría habían incluido los anticipos a instrumentos financieros se notificaron en los IAA a efectos del ICR sobre la legalidad y la regularidad, si bien no pueden dar lugar a correcciones financieras adicionales.

- **5.42.** En el caso de otro paquete de fiabilidad con un porcentaje de error residual total recalculado por el TCE por encima del 2 %, no existe una base jurídica para efectuar correcciones adicionales. Por consiguiente, la Comisión considera que en este caso el porcentaje de error residual total permanece por debajo del 2 %.
- **5.43.** A lo largo de los últimos años, el nivel de programas para los que la Comisión ha recalculado un porcentaje de error residual total por encima del umbral de materialidad se ha mantenido estable en el caso de los PO del FEDER/FC (alrededor del 13 %) y ha disminuido en el caso de los PO del FSE/IEJ/FEAD, del 40 % en 2017 al 11 % en 2021.

La Comisión toma nota de que los paquetes de fiabilidad para los que el TCE recalcula un porcentaje de error residual total superior al 2 % han supuesto en algunos casos un aumento limitado del porcentaje de error residual total.

**5.44.** - **5.45.** La Comisión está de acuerdo en que los errores e irregularidades deberían detectarlos y corregirlos las autoridades de gestión en primera instancia. Por este motivo, sigue prestando apoyo a dichas autoridades, a fin de que mejoren sus capacidades administrativas por medio de orientaciones, apoyo específico, formación continua y el desarrollo profesional, así como apoyo para simplificar los procedimientos y evitar la sobrerregulación. Cuando se detecta que las autoridades de gestión han pasado por alto errores, la Comisión exige medidas correctoras específicas para mejorar la calidad y la cantidad de las verificaciones realizadas por las autoridades en cuestión antes de declarar los gastos. Además, la Comisión también anima a las autoridades de auditoría a que informen a las autoridades de gestión de los errores que estas últimas habían pasado por alto y a que dialoguen al respecto, a fin de mejorar su capacidad de prevención y detección estableciendo orientaciones adicionales o formaciones específicas dirigidas a los funcionarios responsables pertinentes.

La Comisión considera que tiene una garantía razonable con respecto al trabajo de la mayoría de las autoridades de auditoría, salvo en el caso de un reducido número que necesita mejoras considerables de sus capacidades de auditoría para subsanar las deficiencias detectadas (véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 5.40 y 5.41).

En los últimos años se han logrado mejoras concretas por medio de medidas correctoras específicas recomendadas en varios casos en los que se habían detectado deficiencias, como se ilustra en los respectivos IAA.

La Comisión evalúa la fiabilidad de las autoridades de auditoría no solo sobre la base de los porcentajes de error recalculados (que pueden verse influidos por errores aislados con una repercusión estadística importante), sino también sobre la base de una serie de criterios que, si no se evalúan satisfactoriamente, reflejan la presencia de deficiencias sistémicas en el trabajo de las autoridades de auditoría.

La Comisión ha establecido una estrecha cooperación permanente con todas las autoridades de auditoría, que incluye el intercambio de instrumentos de auditoría comunes, como listas de control detalladas, el intercambio de buenas prácticas entre iguales y un desarrollo profesional continuo del personal de las autoridades de auditoría.

**5.46.** La Comisión promueve de forma constante y proactiva la buena comunicación entre las autoridades de auditoría y las autoridades de gestión de los programas, como se deja patente, por ejemplo, en la Carta de buenas prácticas promovida por la Comunidad de Auditoría (la Comisión y las autoridades de auditoría de los Estados miembros) al efectuar auditorías en el marco de la política de cohesión. La Comisión considera que este ejercicio de buena comunicación e intercambio de información es fundamental para garantizar la mejora de los sistemas de control y verificaciones de gestión mejor orientadas.

**5.47.** La Comisión refirió en los respectivos IAA de la DG REGIO y la DG EMPL un uso limitado por parte de las autoridades de auditoría de la flexibilidad permitida en el muestreo en respuesta a la crisis de la COVID-19. Pese a la crisis sanitaria, las restricciones y el aumento de la carga de trabajo de las Administraciones públicas, las autoridades de auditoría siguieron utilizando métodos estadísticos en más del 91 % (DG REGIO, 91 %; DG EMPL, 92 %) de los gastos registrados en las cuentas de 2019/2020. Estas cifras aumentaron en el caso de las últimas cuentas presentadas hasta el 1 de marzo de 2022, para las cuales las autoridades de auditoría utilizaron muestras estadísticas, de media, en más del 94 % (DG REGIO, 94 %; DG EMPL, 96 %) de los gastos certificados. Esta flexibilidad fue temporal y finalizó después del ejercicio contable 2019/2020.

**5.48. y 5.50.** Como se indica en su respuesta al apartado 5.44, la Comisión colabora continuamente con las autoridades de auditoría a fin de mejorar el rastreo de auditoría de su trabajo de auditoría, en particular del muestreo en caso necesario.

La Comisión seguirá promoviendo las buenas prácticas recogidas en el Documento de reflexión sobre la documentación de auditoría, elaborado conjuntamente por un grupo de trabajo compuesto por representantes de las autoridades de auditoría y de la Comisión, tal como se señala en el recuadro 5.8 del Informe Anual relativo al ejercicio 2019 del TCE. La Comisión recordará a las autoridades de auditoría afectadas que deben mantener un rastreo de auditoría adecuado de la extracción de sus muestras.

**5.52.** La Comisión ha recordado recientemente a las autoridades de auditoría que las listas de verificación utilizadas para auditar las operaciones deben indicar si se ha detectado una sospecha de fraude, para dar seguimiento a la recomendación n.º 5.2 del TCE en el Informe Anual relativo al ejercicio 2020. Acoge con satisfacción que la situación esté mejorando y seguirá recordando a las autoridades de auditoría que documenten plenamente en su lista de verificación el trabajo realizado sobre el terreno en el ámbito de la detección del fraude.

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

**5.54.** - **5.56.** La Comisión ha formulado su sistema de garantía de forma que los directores generales puedan ofrecer garantías respecto de cada uno de los 418 PO, en cumplimiento de sus obligaciones como ordenadores delegados. La Comisión considera que tiene garantías razonables con respecto a la legalidad y la regularidad de los gastos subyacentes, salvo en los casos de los programas para los que notificó la necesidad de posibles correcciones financieras adicionales en los IAA, sobre la base de una metodología exhaustiva y sólida aplicada a cada programa operativo.

Además, en los IAA se incluye un ICR agregado en forma de media ponderada de todos los porcentajes de error confirmados. La Comisión notificó asimismo un nivel máximo de este ICR (hipótesis más pesimista), teniendo en cuenta toda la información pendiente de validación. También incluyó, desde ese año, un «complemento» de riesgo para determinados PO que nunca han sido auditados por la propia Comisión o sobre la base de anteriores constataciones de auditoría de la autoridad de auditoría.

Además, las disposiciones aplicables prevén la posibilidad de que las autoridades nacionales y la Comisión lleven a cabo auditorías y ejecuten las correcciones financieras adicionales necesarias en un período plurianual (incluso a través de auditorías realizadas hasta tres años después del año en que las cuentas fueron aceptadas). Esta posibilidad ofrecida por el colegislador 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.

Por último, la Comisión refiere en los respectivos IAA que, para los ejercicios contables anteriores, tras la finalización de los procedimientos contradictorios con las autoridades de los programas y,

en caso necesario, la ejecución de las correcciones financieras adicionales pertinentes por parte de las autoridades nacionales, tanto la DG REGIO como la DG EMPL pueden concluir que el riesgo al cierre se estima muy por debajo del 2 %, como se anticipaba.

**5.57.** La Comisión toma nota de que los valores máximos de su estimación de error para la rúbrica 2 / subrúbrica 2a del MFP (2,3 % / 2,5 %), que se tienen en cuenta en el informe anual de gestión y rendimiento a efectos del cálculo del riesgo global al pago de la Comisión, se sitúan dentro de la horquilla de estimación de error del TCE.

**5.59.** La Comisión remite a sus respuestas al informe especial citado por el TCE.

**5.60, primer guion:** La Comisión considera que su evaluación detallada basada en una combinación de trabajos de auditoría documentales y sobre el terreno que abarcan los distintos programas y paquetes de fiabilidad, en función de los riesgos que se les atribuyen, le permite establecer una estimación razonable y justa de los porcentajes de error para cada programa y de forma acumulada para todos los programas.

Asimismo, la Comisión señala que su estimación del nivel de error (ICR) comunicada en los IAA de 2019 y 2020 se expresa como un rango que incluye riesgos máximos. Aunque está por debajo del nivel de error estimado por el TCE, este rango se sitúa dentro del intervalo calculado por el TCE para las declaraciones de fiabilidad de 2019 y 2020.

El director general confirma los ICR publicados para los gastos correspondientes efectuados en el año del informe. Se trata de una estimación del riesgo global al pago respecto de los programas de cohesión considerados en su conjunto en el momento de su publicación, y teniendo en cuenta toda la información de que se dispone en ese momento.

**Segundo guion:** La Comisión considera que las revisiones documentales que lleva a cabo cada año en relación con cada programa constituyen un enfoque eficiente y proporcionado para los programas respecto a los que se constatan porcentajes de error bajos fiables año tras año. En el caso de otros programas que se consideran más arriesgados, las auditorías de cumplimiento sobre el terreno complementan la revisión documental.

La revisión documental llevada a cabo por la Comisión del 100 % de los informes de control anual y opiniones de auditoría recibidos se basa en la información facilitada en el paquete de fiabilidad, teniendo en cuenta los conocimientos acumulados y el anterior trabajo de auditoría realizado sobre la autoridad de auditoría y el PO en cuestión (incluidas las propias auditorías de la Comisión, las auditorías del TCE y los informes nacionales de auditoría de sistemas), y se complementa con la comunicación con las autoridades de auditoría cuando se estima necesario para obtener aclaraciones o realizar verificaciones específicas.

Para los paquetes de fiabilidad recibidos en 2021, la DG EMPL recalculó el porcentaje de error residual notificado para 38 programas y la DG REGIO, para 49 programas, basándose únicamente en la revisión documental.

Como se ha explicado anteriormente, la Comisión ha llevado a cabo su cálculo del riesgo máximo de los programas únicamente en función de una revisión documental.

**Tercer guion:** Como se indica en la estrategia de auditoría de la Comisión, el trabajo de auditoría se centra en las autoridades de auditoría en las que la Comisión todavía no ha podido depositar un nivel adecuado de confianza, con respecto a las cuales se ha llevado a cabo una revisión limitada hasta la fecha o en relación con las cuales han surgido nuevos riesgos. Además, con el tiempo también es necesario auditar a un cierto número de autoridades de auditoría que se considera que presentan un menor riesgo. La nueva Dirección Conjunta de Auditoría para la

Cohesión garantizará que se documente en suficiente medida el proceso de elaboración de sus futuros planes de auditoría, a fin de velar por que los vínculos con los resultados de la evaluación de riesgos, así como con otros criterios tomados en consideración, se divulguen y expliquen con claridad.

**Cuarto guion:** De conformidad con el marco reglamentario 2014-2020, los Estados miembros certifican los gastos e informan de los resultados de sus controles y auditorías en los paquetes de fiabilidad que se presentan a más tardar el 15 de febrero de cada año.

Las reservas expresadas en los IAA se basan en toda la información disponible en el momento de la firma del IAA, en particular en las evaluaciones del impacto de deficiencias anteriores en los porcentajes de error más recientemente notificados y las opiniones de auditoría.

Por ejemplo, en su IAA de 2020, la DG EMPL afirmó que cuatro reservas se basaban en deficiencias o dudas en cuanto a la fiabilidad de los porcentajes de error notificados en años anteriores y que no estaban resueltas todavía. Por lo tanto, en caso de que haya dudas o se detecten riesgos, la Comisión aplica un enfoque prudente en su propia presentación de información en el IAA, estima el nivel de riesgo de los programas en cuestión a tanto alzado y expresa reservas adicionales de ser necesario.

La verificación de la legalidad y la regularidad de los gastos es un ejercicio continuo durante el período que el Reglamento establece para llevar a cabo auditorías, mientras que el IAA ofrece una imagen de la situación en un momento dado (abril) con respecto a los gastos pertinentes del año del informe (requisito del Reglamento Financiero). En el momento de la firma del IAA, la Comisión no puede anticipar los resultados de las auditorías que se vayan a realizar después de esa fecha. Por lo tanto, proseguirá con su trabajo de evaluación y auditoría para confirmar o recalcular los porcentajes de error notificados (que aún no se consideran definitivos) y solicitará las correcciones financieras adicionales necesarias cuando proceda. Esto se reflejará con total transparencia en los sucesivos IAA.

**5.62.** La Comisión remite a sus IAA de 2021, en los que explica con más detalle su metodología para el cálculo de los riesgos máximos, sobre la base de una revisión documental sistemática de cada programa, así como auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo para confirmar o ajustar los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría, y aplicando un enfoque conservador prudente mediante «complementos» o tipos fijos para cubrir posibles riesgos adicionales (véanse la nota a pie de página 51 del IAA de la DG REGIO, y la nota a pie de página 73 del IAA de la DG EMPL). Por lo que se refiere a los programas auditados en ejercicios contables anteriores, la Comisión subraya que todas sus auditorías y recomendaciones conexas son objeto de un seguimiento adecuado con las autoridades de los programas y no pueden cerrarse hasta que se hayan adoptado efectivamente todas las medidas correctoras solicitadas, de modo que los riesgos se mitiguen adecuadamente y dejen de producirse los problemas detectados en el transcurso de estas auditorías. La Comisión considera que este enfoque constituye una fuente de garantía eficiente y razonable, que también asegura la rentabilidad de los controles bajo su responsabilidad.

**5.63.** - **5.64.** Además de sus auditorías de cumplimiento, la Comisión también lleva a cabo misiones de investigación y trabajos documentales que le pueden llevar a ajustar los porcentajes de error residual, en algunos casos es posible que por encima del 2 %. La Comisión también lleva a cabo otros tipos de auditorías (p. ej., auditorías temáticas o auditorías de sistemas a nivel de las autoridades de gestión o de los organismos intermedios).

En 2021, las auditorías de cumplimiento de la Comisión se basaron en su mayor parte en el riesgo. Por lo tanto, la Comisión considera que sus resultados de auditoría comunicados por el TCE en este apartado, indican que su evaluación de riesgos fue pertinente. Además, con la creación de la Dirección Conjunta de Auditoría para la Cohesión, en la actualidad solo se lleva a cabo una única auditoría para los programas multifondos o para las regiones con dos programas financiados por

un solo fondo. En el pasado, estas auditorías se habrían contabilizado dos veces (una por cada Dirección General). Por lo tanto, el número de auditorías no puede compararse totalmente con el de ejercicios anteriores.

La Comisión valida sus conclusiones de auditoría con las autoridades de auditoría en un procedimiento contradictorio previsto en la base jurídica y supervisa sus conclusiones finales con el fin de determinar las causas fundamentales de los errores adicionales que ha detectado, así como de mejorar la capacidad de detección de las autoridades de auditoría en cuestión.

En los respectivos IAA de la DG REGIO y la DG EMPL, la Comisión informó de graves deficiencias en el trabajo de quince autoridades de auditoría o sus organismos de control. La Comisión examina numerosos aspectos para evaluar la eficacia y fiabilidad del trabajo de una autoridad de auditoría, entre los cuales el porcentaje de error solo es uno de ellos. En varios casos, los errores adicionales que detecta son más puntuales y, pese a un posible impacto considerable extrapolado sobre el porcentaje de error, no apuntan a una deficiencia sistémica de la autoridad de auditoría.

**5.64.** En 2021, entre las auditorías de la DG REGIO se incluían dieciocho auditorías de cumplimiento, quince misiones de investigación y trece auditorías temáticas, entre ellas cuatro conflictos de intereses.

Las auditorías de la DG EMPL comprendieron diecisiete auditorías de cumplimiento y cuatro investigaciones, tres auditorías temáticas, así como dos auditorías en el Reino Unido y seis auditorías sobre la fiabilidad de los indicadores de resultados.

Ninguna referencia en el informe anual de actividades al procedimiento en curso en materia de estado de Derecho contra Hungría

**5.65.** El informe anual de actividades de 2021 de la DG Presupuestos hace referencia ampliamente al régimen general de condicionalidad, concretamente en la sección «Objetivo específico 5.2: Reforzar la protección del presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros, en particular a través del sistema de detección precoz y exclusión, las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros mediante un aumento de la transparencia, el intercambio de conocimientos y la rendición de cuentas lograda mediante un diálogo regular entre todas las partes interesadas». Este se ve complementado con los resultados para finales de 2021 / principios de 2022 comunicados en el anexo 2 del informe anual de actividades de 2021 de la DG BUDG, bajo el epígrafe «Liderar la garantía del cumplimiento y la aplicación del nuevo Reglamento sobre condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE». El Reglamento sobre condicionalidad es un instrumento horizontal que prevé la adopción de medidas adecuadas cuando se determine que la vulneración de los principios del Estado de Derecho afecta, o amenaza seriamente con afectar, a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. El Reglamento sobre condicionalidad se aplica si ningún otro procedimiento en virtud del Derecho de la Unión permitiese proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz.

La adopción de medidas (que podrían incluir la suspensión de los compromisos, la suspensión de pagos, etc., de conformidad con el artículo 5 del Reglamento sobre condicionalidad) es responsabilidad del Consejo (por mayoría cualificada), a propuesta de la Comisión. Así pues, las medidas adoptadas no son responsabilidad de ningún ordenador delegado concreto y se notifican a nivel institucional en el informe anual de gestión y rendimiento.

Dado que la Comisión tiene la obligación de respetar plenamente el carácter contradictorio del procedimiento previsto en el Reglamento sobre condicionalidad, no puede anticipar la decisión que el Consejo adoptará en última instancia si la Comisión propone medidas.

No obstante, el ordenador delegado tendrá en cuenta en su evaluación de riesgos los elementos pertinentes que puedan darse en el marco del procedimiento previsto en el Reglamento sobre condicionalidad y respecto a los que tenga la posibilidad de actuar con arreglo a la base jurídica sectorial.

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **Conclusiones**

**5.66.** El nivel de error estimado por el TCE se ha mantenido estable respecto a ejercicios anteriores. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores detectados por el TCE y solicitará correcciones financieras adicionales cuando corresponda y sea posible jurídicamente.

Las estimaciones del nivel de error publicadas en los IAA de 2021 de la DG REGIO y la DG EMPL son el resultado de un análisis detallado de la situación de cada programa.

La Comisión toma nota de que los valores máximos de su estimación de error para la rúbrica 2 / subrúbrica 2a del MFP (2,3 % / 2,5 %), que se tienen en cuenta en el informe anual de gestión y rendimiento a efectos del cálculo del riesgo global al pago de la Comisión, se sitúan dentro de la horquilla de estimación de error del TCE.

La Comisión considera que, en los casos señalados por el TCE, por lo que respecta a dos operaciones relacionadas con un programa del período de 2007-2013, no existe ninguna base jurídica para imponer correcciones financieras.

La Comisión observa asimismo que más de un tercio del porcentaje de error estimado por el TCE se refiere a un solo programa nacional y refleja un problema muy específico. Considera que los proyectos conexos eran subvencionables, pero no todos los costes deberían haberse reembolsado.

- **5.68.** El objetivo del actual modelo de garantía en el marco de la política de cohesión es tener cada año un porcentaje de error residual inferior al 2 % para cada uno de los programas. De no ser así, la Comisión dispone de las herramientas necesarias para detectar cada uno de los programas afectados y aplicar las correcciones financieras adicionales necesarias, una vez que se confirma que los porcentajes individuales de error residual son superiores al 2 %.
- **5.69.** La Comisión está de acuerdo en que las verificaciones de gestión son la primera línea de defensa contra los errores y deben ser más eficaces a la hora de prevenir y detectar errores en primera instancia en una serie de programas. La Comisión informó sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control en los IAA de la DG REGIO y la DG EMPL (páginas 39 y 59, respectivamente) y llegó a la conclusión de que los sistemas de gestión y control habían mejorado progresivamente y ahora funcionan bien o lo suficientemente bien para el 90 % de los programas.
- **5.70.** La Comisión considera que, en general, puede confiarse en el trabajo de las autoridades de auditoría y de sus organismos de control, con la excepción de unos pocos casos notificados en los IAA.

En algunos casos, los errores adicionales detectados son puntuales y no apuntan a una deficiencia sistémica de la autoridad de auditoría.

Además, con arreglo a los requisitos legales, en dos casos las autoridades de auditoría calcularon los porcentajes de error residual incorporando los anticipos a instrumentos financieros. En estos

casos, la Comisión ha publicado en los IAA un porcentaje de error superior al 2 % sin tales anticipos a efectos del ICR sobre la legalidad y la regularidad, pero no puede imponer correcciones financieras adicionales.

En el caso de otro paquete de fiabilidad con un porcentaje de error residual total recalculado por el TCE por encima del 2 %, no existe una base jurídica para efectuar correcciones adicionales. Por consiguiente, la Comisión considera que en este caso el porcentaje de error residual total permanece por debajo del 2 %.

La Comisión seguirá colaborando estrechamente con las autoridades de gestión y auditoría de los programas en cuestión para hacer seguimiento de las conclusiones acordadas y alcanzar progresivamente un nivel de error residual inferior al 2 % en todos los programas, utilizando los instrumentos reglamentarios para aplicar correcciones financieras adicionales cuando se considere necesario.

**5.71.** La Comisión establece procedimientos de auditoría para obtener garantías razonables respecto a cada programa de que los porcentajes de error notificados cada año por las distintas autoridades de auditoría son aceptables o de si existen indicios o pruebas de que persisten unos niveles significativos de error.

El hecho de que se detecte un porcentaje de error residual superior al 2 % en un ejercicio concreto, pese a que la autoridad de auditoría haya notificado un porcentaje inferior al 2 %, no indica necesariamente una deficiencia grave o sistemática en el trabajo de la autoridad de auditoría. Los errores concretos pasados por alto, en ocasiones complejos, pueden no ser siempre representativos del trabajo realizado por la autoridad de auditoría y pueden deberse a diferentes interpretaciones de la legislación aplicable (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.70).

Además, la Comisión evalúa el trabajo de las autoridades de auditoría teniendo en cuenta distintos parámetros, entre ellos los resultados de las auditorías de sistemas, además de los porcentajes de error recalculados.

**5.72.** En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión utiliza los riesgos en el momento del pago comunicados por las Direcciones Generales en sus IAA que hayan sido objeto de una revisión de calidad minuciosa y estructurada.

La Comisión, dada su segmentación más detallada del gasto de acuerdo con los perfiles de riesgo y los sistemas de control, a la hora de detectar errores y de tener en cuenta también el trabajo del TCE, puede determinar la parte específica de población del programa que es más probable que se vea afectada. De ese modo, puede ofrecer una visión diferenciada del nivel de error en los distintos pagos efectuados y determinar con claridad los ámbitos que requieren mejoras.

La Comisión toma nota de que sus estimaciones se sitúan dentro de las horquillas calculadas por el TCE. Considera que sus evaluaciones detalladas dan lugar a una estimación de los porcentajes de error que refleja fielmente la realidad de la situación sobre el terreno en el caso de cada programa y, acumulativamente, de todos los programas.

**5.73.** El informe anual de actividades de 2021 de la DG BUDG hace referencia ampliamente al régimen general de condicionalidad, concretamente en la sección «Objetivo específico 5.2: Reforzar la protección del presupuesto de la UE frente a los riesgos financieros, en particular a través del sistema de detección precoz y exclusión, las deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros mediante un aumento de la transparencia, el intercambio de conocimientos y la rendición de cuentas lograda mediante un diálogo regular entre todas las partes interesadas». Este se ve complementado con los resultados para finales de 2021 / principios de 2022 comunicados en el anexo 2 del informe anual de actividades de 2021 de la DG Presupuestos, bajo el epígrafe «Liderar la garantía del cumplimiento y la aplicación del nuevo Reglamento sobre

condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE». El Reglamento sobre condicionalidad es un instrumento horizontal que prevé la adopción de medidas adecuadas cuando se determine que la vulneración de los principios del Estado de Derecho afecta, o amenaza seriamente con afectar, a la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o a la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. El Reglamento sobre condicionalidad se aplica si ningún otro procedimiento en virtud del Derecho de la Unión permitiese proteger el presupuesto de la Unión de manera más eficaz.

La adopción de medidas (que podrían incluir la suspensión de los compromisos, la suspensión de pagos, etc., de conformidad con el artículo 5 del Reglamento sobre condicionalidad) es responsabilidad del Consejo (por mayoría cualificada), a propuesta de la Comisión. Así pues, las medidas adoptadas no son responsabilidad de ningún ordenador delegado concreto y se notifican a nivel institucional en el informe anual de gestión y rendimiento.

Dado que la Comisión tiene la obligación de respetar plenamente el carácter contradictorio del procedimiento previsto en el Reglamento sobre condicionalidad, no puede anticipar la decisión que el Consejo adoptará en última instancia si la Comisión propone medidas.

No obstante, el ordenador delegado tendrá en cuenta en su evaluación de riesgos los elementos pertinentes que puedan darse en el marco del procedimiento previsto en el Reglamento sobre condicionalidad y respecto a los que tenga la posibilidad de actuar con arreglo a la base jurídica sectorial.

**5.74.** En todos los acuerdos de adquisición anticipada, la Comisión tiene derecho a realizar controles e inspecciones *in situ* hasta cinco años después del pago final. Así pues, las verificaciones se llevarán a cabo a su debido tiempo, dado que la pandemia aún está en curso. Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 5.7.

#### Recomendaciones

**5.75.** - **5.77.** La Comisión sigue rigurosamente las recomendaciones del TCE que ha aceptado con vistas a ejecutarlas en el plazo acordado. En cuanto a la recomendación 6.1 del Informe Anual relativo al ejercicio 2018 del TCE, la Comisión considera que ha actuado conforme a la recomendación, teniendo en cuenta asimismo el artículo 40 revisado del RDC para el período 2014-2020, que establece un nuevo modelo de garantía para los programas de la Iniciativa Pyme.

## Recomendación 5.1. Método utilizado para el reembolso a los beneficiarios cuando se aplican OCS para determinar la contribución de la UE al programa

La Comisión acepta la recomendación, en particular en relación con el programa irlandés auditado por el TCE.

## Recomendación 5.2. Contribución de los regímenes nacionales a la consecución de los objetivos del FSE

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión considera que las operaciones auditadas por el TCE contribuyeron a los objetivos del programa, a pesar de que se detectaron a algunos participantes que no podían optar a subvenciones. La Comisión estudiará con el Estado miembro formas alternativas de ejecutar el régimen auditado de la IEJ en el marco del FSE durante el próximo período de programación.

## Recomendación 5.3. Verificación de la condición de «nini» por las autoridades de los programas

La Comisión acepta la recomendación.

La condición de «nini» de los participantes jóvenes debería comprobarse basándose en fuentes fiables y verificadas, en la medida de lo posible y siempre que sea factible, teniendo en cuenta que el artículo 16 del Reglamento del FSE no prevé una definición de «persona que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación». Por lo tanto, corresponde a los Estados miembros decidir cuándo comprobar la subvencionabilidad de los participantes, así como si se cumplen los criterios.

La Comisión también está al tanto de las dificultades a las que se enfrentan muchos organismos de ejecución o beneficiarios del FSE/IEJ para acceder a datos confidenciales relacionados, por ejemplo, con la situación de desempleo de los participantes.

Por ello, el RDC para el período 2021-2027 ya no hace alusión a los ninis como criterio de subvencionabilidad, sino como grupo destinatario, por lo que únicamente se refiere a «los jóvenes», sin determinar ninguna norma en cuanto a la definición del grupo destinatario, que se deja a discreción de los Estados miembros

## Recomendación 5.4. Cumplimiento por parte de los fabricantes de los acuerdos de adquisición anticipada de vacunas contra la COVID-19

La Comisión acepta la recomendación.

En todos los acuerdos de adquisición anticipada, la Comisión tiene derecho a realizar controles e inspecciones *in situ* hasta cinco años después del pago final.

Si bien la Comisión se ha comprometido a garantizar el cumplimiento por parte de los fabricantes de vacunas contra la COVID-19 de las condiciones de los acuerdos de adquisición anticipada, tiene la intención de llevar a cabo verificaciones basadas en una evaluación de riesgos.

La evaluación de riesgos tendrá en cuenta si el fabricante obtuvo una autorización condicional de comercialización para su vacuna contra la COVID-19 y si pudo suministrársela a los Estados miembros, así como si el presupuesto de la Unión se utilizó para la financiación inicial.

Las verificaciones se llevarán a cabo a su debido tiempo, dado que la pandemia aún está en curso. Los primeros resultados se esperan para finales de 2024 y la finalización efectiva, para diciembre de 2025.

## Recomendación 5.5. Rastreo de auditoría para el muestreo por parte de las autoridades de auditoría

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión recordará a las autoridades de auditoría la necesidad de proporcionar explicaciones apropiadas sobre sus procedimientos de muestreo y de garantizar un rastreo de auditoría adecuado.

#### Recomendación 5.6. Estado de Derecho

La Comisión no acepta la recomendación.

La Comisión seguirá haciendo referencia a los procedimientos generales de condicionalidad únicamente en el informe anual de gestión y rendimiento y el IAA de la DG Presupuestos. El régimen general de condicionalidad o la protección del presupuesto de la Unión afecta a la totalidad del presupuesto de la UE, y no solo a programas o ámbitos estratégicos específicos, como se refleja en los informes institucionales. Además, la Comisión y su ordenador delegado no pueden

prejuzgar las futuras decisiones del Consejo, que es la institución responsable de la adopción de las medidas pertinentes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

### «CAPÍTULO 6 - RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.1** La Comisión acoge con satisfacción la estimación del TCE del nivel de error del 1,8 % para la política «Recursos naturales y medio ambiente», que está por debajo del umbral de materialidad y en consonancia con la propia evaluación de la Comisión del riesgo en el momento del pago. La Comisión también se felicita de que los pagos directos de la política agrícola común (PAC) sigan estando exentos de errores materiales, lo que confirma el importante papel que desempeña el sistema integrado de gestión y control (SIGC), en particular el sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP), en la prevención y la reducción del nivel de error.

La PAC es una auténtica política europea, ya que los Estados miembros ponen en común recursos para aplicar una sola política común con un solo presupuesto europeo. La PAC cuenta con 6,6 millones de beneficiarios y sus gastos se ejecutan en régimen de gestión compartida a través de un sistema global de gestión y control, que tiene por objeto garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a escala de los beneficiarios finales.

El **sólido modelo de garantía de la PAC** incluye los controles de primer nivel efectuados por los organismos pagadores, el trabajo de auditoría realizado por los organismos de certificación independientes y el propio trabajo de la Comisión a través de la liquidación de cuentas.

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que los sistemas de los **organismos pagadores** son fiables en general y proporcionan un cálculo correcto del importe de la ayuda, lo que está en consonancia con el propio análisis de la Comisión.

La **medida de desarrollo rural M21** se creó con el fin de proporcionar ayuda de fácil acceso a los más afectados por la crisis, siendo lo más sencilla posible para los beneficiarios y para la Administración. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que, en general, se respetaron las condiciones de las ayudas.

Los **controles mediante monitorización** son un enfoque de control definido en el marco jurídico actual de la UE. A partir de 2023, el sistema obligatorio de seguimiento de superficies cubrirá las intervenciones relacionadas con la superficie en todos los Estados miembros con el fin de medir el rendimiento de las políticas, centrándose en las actividades agrícolas. Dado que las medidas de desarrollo rural en particular son proclives a contener condiciones de subvencionabilidad que no son monitorizables con los datos del satélite Sentinel, la propuesta de la Comisión de un sistema futuro de seguimiento de superficies en los Estados miembros prevé también el uso de datos que no procedan de Sentinel.

### REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

**6.14** La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE del nivel de error del capítulo «Recursos naturales» y se congratula de que el porcentaje de error del TCE se sitúe por debajo del umbral de materialidad del 2 % y se ajuste estrechamente a su propia estimación (1,8 %) para los

gastos de la PAC, tal como se señala en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión y en el informe anual de actividades de la DG AGRI.

Recuadro 6.1 - Un organismo pagador no utilizó toda la información disponible cuando verificó los gastos declarados de un beneficiario

Con el fin de garantizar una aplicación segura de la medida de promoción del vino, en 2016 la DG AGRI publicó directrices¹ sobre los programas nacionales de apoyo en el sector vitivinícola, en particular sobre la medida de promoción. Además, en 2021, la DG AGRI emitió una nota a los delegados de los Estados miembros sobre «problemas técnicos detectados en el sector vitivinícola – promoción en terceros países». Esto debería contribuir a mitigar los riesgos en términos de aplicación de la medida de promoción en el sector vitivinícola.

En relación con esta operación específica, la Comisión hará un seguimiento para garantizar que se corrija todo pago indebido.

#### Pagos directos

**6.18** La Comisión observa con satisfacción que, de las 84 operaciones verificadas, el TCE detectó sobreestimaciones de carácter menor solo en tres de estas, todas por debajo del 5 %.

**6.20** La Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva del TCE sobre el papel del sistema integrado de gestión y control (SIGC), en particular del sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP). La Comisión considera que el SIGC, incluido el SIP, es eficiente para prevenir y reducir el nivel de error.

Gasto de desarrollo rural relacionado con la superficie o los animales

**6.23** La Comisión desea señalar que los dos errores mencionados en relación con los datos inexactos sobre los beneficiarios registrados en su base de datos de animales, y que se produjeron en el mismo organismo pagador, no se debieron a declaraciones erróneas por parte de los beneficiarios, sino a un problema técnico en la base de datos de animales, que afectó a las declaraciones de un número limitado de beneficiarios. El organismo pagador en cuestión ha iniciado procedimientos para identificar a todos los beneficiarios afectados y recuperar los importes indebidos. El problema técnico se ha resuelto para el año de solicitud 2022.

#### Proyectos de inversión

**6.25** La Comisión no está de acuerdo con la evaluación del TCE en dos operaciones.

#### Controles mediante monitorización

**6.28** Los controles mediante monitorización son un enfoque de control definido en el marco jurídico de la UE que se basa en visitas sobre el terreno (para criterios de subvencionabilidad, compromisos y obligaciones no monitorizables) y en el uso de nuevas tecnologías (para los criterios de subvencionabilidad, compromisos y obligaciones monitorizables) como alternativa a los enfoques de control tradicionales de los regímenes y medidas de ayuda por superficie.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12\_en.pdf.

En resumen, la Comisión considera que los controles mediante seguimiento son un buen ejemplo de cómo puede aplicarse la tecnología para aumentar la eficacia de los sistemas de gestión y control.

En 2021, diez Estados miembros y casi treinta organismos pagadores optaron por los controles mediante monitorización.

- **6.29** Cuando las condiciones de subvencionabilidad de las ayudas por superficie pueden considerarse «monitorizables» con datos del satélite Sentinel (u otros datos de valor al menos equivalente), los controles mediante monitorización utilizan procesos automatizados para comprobar el cumplimiento. Los resultados no concluyentes son objeto de seguimiento mediante procedimientos semiautomatizados. Cuando las condiciones de subvencionabilidad de las ayudas por superficie no sean *a priori* «monitorizables» con datos del satélite Sentinel, deberán realizarse visitas sobre el terreno a una muestra de beneficiarios. La ventaja del enfoque de los controles mediante monitorización sobre los métodos de control tradicionales es, por tanto, mayor cuando pueden supervisarse todas las condiciones de subvencionabilidad. Sin embargo, las medidas de desarrollo rural en particular a menudo contienen condiciones de subvencionabilidad que no son monitorizables con los datos del satélite Sentinel. Para hacer frente a esto, la propuesta de la Comisión de un futuro sistema de seguimiento de superficies en los Estados miembros prevé el uso de datos que no procedan de Sentinel, como fotografías geoetiquetadas.
- **6.30** En 2021, la utilización del enfoque de los controles mediante monitorización en los Estados miembros se duplicó con respecto a 2020, superando así el hito intermedio de la Comisión del 10 % de la superficie agrícola utilizada para 2022.
- **6.31** La Comisión desea llamar la atención sobre el hecho de que, a partir de 2023, los Estados miembros pueden diseñar sus sistemas de gestión, control y sanciones de conformidad con los requisitos básicos de la Unión establecidos en el Reglamento (UE) n.º 2116/2022. A partir de 2023, el sistema obligatorio de seguimiento de superficies cubrirá las intervenciones relacionadas con la superficie en todos los Estados miembros con el fin de medir el rendimiento de las políticas. Este uso obligatorio de los datos de los satélites Sentinel de Copernicus en la próxima PAC se introduce para garantizar la fiabilidad de los informes anuales de rendimiento de los Estados miembros. La información subyacente que proporcionará el sistema de seguimiento de superficies puede ser utilizada por los Estados miembros para prevenir errores, detectar irregularidades y reducir así los riesgos para los Fondos.
- **6.35** La Comisión ha estado fomentando la adopción del enfoque de los controles mediante monitorización desde 2018. Además de proporcionar acceso gratuito a los servicios de acceso a los datos y a la información de Copernicus (DIAS) con fines de seguimiento de la PAC, la Comisión ha elaborado documentos de orientación y está facilitando el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, por ejemplo, mediante la organización de reuniones específicas en las que los Estados miembros que ya utilizan los controles mediante motorización proporcionan información y comparten experiencias basadas en su aplicación real. Además, la Comisión apoya a los Estados miembros en la formación, la documentación y las soluciones informáticas en el contexto del esfuerzo de divulgación de sus controles mediante monitorización para hacer frente a los obstáculos técnicos percibidos o reales en el uso de los datos de los satélites Sentinel para el seguimiento de la PAC.

Como consecuencia de ello, en 2021 la utilización del enfoque de los controles mediante monitorización en los Estados miembros se duplicó con respecto a 2020, superando así el hito intermedio de la Comisión del 10 % de la superficie agrícola utilizada para 2022.

## Comprobaciones de coherencia de las estadísticas de control y de los datos de pago presentados por los Estados miembros

**6.37** La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que los sistemas de los organismos pagadores son fiables en general y proporcionan un cálculo correcto del importe de la ayuda. La Comisión lleva a cabo su propio análisis en forma de revisiones anuales de la calidad de los datos de pago y de control presentados por el organismo pagador, así como auditorías de la integridad de los datos de los sistemas de información de los organismos pagadores, que confirman la evaluación del TCE.

#### Medida de desarrollo rural M21

**6.39** La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que, en general, se respetaron las condiciones de las ayudas. La idea era crear regímenes lo más sencillos posible para los beneficiarios, así como para la Administración, en consonancia con el objetivo y la idea de la medida de proporcionar ayuda de fácil acceso a los más afectados por la crisis.

La medida M21 es una medida no perteneciente al SIGC que proporciona pagos a tanto alzado que normalmente no están vinculados al número de hectáreas o de animales. Por consiguiente, según la normativa, no está cubierta por las normas del SIGC y no estaba obligada a utilizar el sistema SIGC.

La Comisión también desea señalar que el TCE no detectó ningún pago indebido en ninguna de las siete operaciones realizadas en el marco de la M21 auditadas a efectos de la declaración de fiabilidad.

**6.40** La medida M21 es una medida no perteneciente al SIGC y, de acuerdo con la normativa, no está cubierta por las normas del SIGC. Por consiguiente, no era necesario utilizar el sistema SIGC, sino que los Estados miembros podían decidir los sistemas administrativos que debían utilizarse para la aplicación de la medida.

## Recuadro 6.4 - Ejemplos de beneficiarios que no cumplían los criterios de la medida M21

En el caso del programa de desarrollo rural rumano, si las categorías de beneficiarios mencionadas eran «agricultores activos», tenían derecho a recibir la ayuda. No se impusieron criterios de selección en el marco de la medida.

# INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

**6.42** En este séptimo año de emisión de un dictamen sobre la legalidad y regularidad del gasto, los informes de los organismos de certificación contienen información sustancial y valiosa sobre la legalidad y regularidad del gasto que los auditores de la DG AGRI han examinado detalladamente y han tenido en cuenta para evaluar los ajustes que deben introducirse en los porcentajes de error notificados por los organismos pagadores. Los organismos de certificación alcanzaron un nivel en el que obtienen resultados sólidos y sustanciales sobre la legalidad y regularidad del gasto para todas las poblaciones. Sobre la base del importante trabajo realizado por los organismos de certificación y del aumento del número de constataciones, la DG AGRI confió en los resultados del

trabajo de los organismos de certificación sobre la legalidad y regularidad. Además, sobre la base de las directrices revisadas, cuando el índice de incumplimiento calculado por los organismos de certificación podía compararse directamente con las estadísticas de control de los organismos pagadores, los resultados de los organismos de certificación constituyeron la base para el cálculo del porcentaje de error ajustado de la DG AGRI para el ejercicio de 2021.

**6.44** La Comisión observa, además, que, como resultado de todas las medidas correctoras para la PAC (estimadas en un 1,5 %), el importe final en riesgo (riesgo al cierre) para la PAC en 2021 se estima en el 0,3 % (véase el informe anual de actividades de 2021, p. 90).

**6.46** La Comisión observa que el riesgo en el momento del pago para «Recursos naturales y medio ambiente» señalado en su informe anual de gestión y rendimiento se sitúa al mismo nivel que el nivel de error estimado por el TCE del 1,8 %, es decir, por debajo del umbral de materialidad del 2 %.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### Conclusión

**6.47** La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que el nivel de error estimado por el TCE para este capítulo, del 1,8 %, se sitúe por debajo del umbral de materialidad (2,0 %) y sea el mismo nivel que el riesgo en el momento del pago estimado por la Comisión para esta rúbrica en el informe anual de gestión y rendimiento.

#### Seguimiento de las recomendaciones hechas en el informe anual de 2019

**6.49** La Comisión hace referencia a las conclusiones y a sus respuestas al Informe Especial n.º 14/2022 del TCE «Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común – Ha llegado el momento de profundizar». La Comisión ha adoptado medidas para abordar los problemas detectados y actualizará el análisis del riesgo de fraude a la luz de la nueva PAC.

**6.50** Véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.49.

La Comisión hará lo necesario para aplicar las recomendaciones formuladas en el Informe Especial n.º 14/2022.

#### **Recomendaciones**

## Recomendación 6.1 - Apoyar el uso de nuevas tecnologías para prevenir errores en los pagos de la PAC

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión proporcionará un foro para facilitar el intercambio de mejores prácticas en el uso de nuevas tecnologías.

A partir de 2023, el sistema obligatorio de seguimiento de superficies incluirá las intervenciones relacionadas con la superficie en todos los Estados miembros con el fin de medir el rendimiento de las políticas, centrándose en las actividades agrícolas. La función del sistema de seguimiento de superficies es detectar los casos en los que no se cumplen las condiciones de subvencionabilidad.

En esos casos, los Estados miembros deben ofrecer al beneficiario la oportunidad de corregir la situación.

#### Recomendación 6.2 - Controles de los pagos relacionados con la medida M21

La Comisión acepta la recomendación.

Las administraciones adoptaron y aplicaron la medida M21 en un tiempo récord debido a la urgencia de la situación. El TCE concluye que, en general, se respetaron las condiciones de las ayudas establecidas en el Reglamento y solo identificó un número limitado de casos en los que beneficiarios que no cumplían los criterios para obtener la ayuda recibieron fondos. La medida está sujeta a auditorías de la Comisión, así como al sistema de seguimiento y evaluación del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y la Comisión animará a los Estados miembros a que incluyan esta medida en sus evaluaciones *ex post* de la PAC.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

# «CAPÍTULO 7 – MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE FRONTERAS, SEGURIDAD Y DEFENSA»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acoge con satisfacción las observaciones del TCE y se compromete a colaborar en los ámbitos en los que se ha detectado la necesidad de mejoras, a fin de reducir el número de errores en el futuro.

A pesar de los casos notificados, la estrategia de control establecida por la Comisión para la prestación de asistencia de emergencia está funcionando satisfactoriamente. La Comisión tendrá en cuenta las recomendaciones, sin dejar de subrayar la especial dificultad del contexto en que los beneficiarios llevan a cabo las acciones de emergencia.

La mayor parte de la financiación del FAMI y del FSI para 2014-2020 se gestiona de manera compartida con los Estados miembros (y los países asociados a Schengen). La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento de las autoridades de auditoría por haber desarrollado y aplicado, a pesar de algunas deficiencias (algunas de las cuales ya habían sido detectadas por la Comisión), procedimientos detallados de calidad suficiente para informar sobre su trabajo y por haber utilizado listas de comprobación para respaldar sus conclusiones.

**7.8.** A raíz de la afluencia de personas desplazadas desde Ucrania hacia la Unión, causada por la invasión de Ucrania del 24 de febrero de 2022, el Reglamento 2022/585, de 6 de abril de 2022, prorrogó el período de ejecución de los Fondos 2014-2020 hasta el 30 de junio de 2024, proporcionando a los Estados miembros una mayor flexibilidad para utilizar la financiación restante.

### REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

**7.10.** La Comisión considera que, en un caso, no se observan errores por parte de la Comisión.

La Comisión toma nota de un error detectado en una agencia en 2020, pero no considera que este haya afectado a los pagos de la Comisión auditados en 2021 en lo que respecta a la liquidación de la prefinanciación de la contribución de la UE a dicha agencia. Este error, cuyo responsable es el ordenador de pagos de la agencia, se produjo a nivel de la agencia. La Comisión recuerda que paga una contribución de equilibrio a la agencia en función de su cuenta de resultados. La Comisión no tenía más opción que liquidar la prefinanciación correspondiente a la contribución de la UE, ya que se cumplían todas las condiciones legales para efectuar dicha liquidación.

### Recuadro 7.1. Ejemplos de errores

Adquisición de tipos de vehículos no subvencionables

Para la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 2021, tras el trabajo de auditoría del TCE, la Comisión adoptó medidas cautelares al aplicar una retención del 10 % de las cuentas anuales mediante una liquidación parcial, tal como se indica en el informe anual de actividades de 2021. La Comisión pondrá en marcha un procedimiento de liquidación de conformidad para determinar el riesgo financiero de las cuentas anteriores y el importe de la corrección financiera neta que debe aplicarse.

Gastos de alojamiento declarados que no eran subvencionables

La acción se llevó a cabo en una situación de emergencia en el sentido del acto de base del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI). El proyecto se llevó a cabo en un contexto excepcional caracterizado por un aumento constante del número de solicitantes de asilo. Esta situación de emergencia surgió a raíz de la falta de capacidad para satisfacer la demanda, así como del riesgo de incumplimiento de las obligaciones legales nacionales relativas al suministro de condiciones materiales de acogida a los solicitantes de asilo.

La Comisión reconoce que la falta de documentos no ha permitido al TCE verificar la correcta ejecución del procedimiento de contratación pública. Sin embargo, habida cuenta de la información facilitada por las autoridades irlandesas y a la luz del certificado de auditoría, que debe basarse en la totalidad de las pruebas documentales, la Comisión confía en que el procedimiento se haya ejecutado correctamente.

La Comisión considera que el procedimiento establecido por las autoridades irlandesas ofrece garantías suficientes de que de la población objetivo era subvencionable.

La Oficina de Protección Internacional de Irlanda es la encargada de asignar los huéspedes alojados a los hoteles correspondientes. Existen procedimientos internos para el análisis de las solicitudes de protección internacional y la asignación de los solicitantes a los diferentes alojamientos.

El suministro de servicios, alojamiento y comida no se ha cuestionado y la Comisión está satisfecha con los resultados operativos de este proyecto de ayuda de emergencia.

A la luz de las constataciones, se organizará una misión en Irlanda para garantizar que se ponen en marcha los procedimientos adecuados para subsanar las deficiencias detectadas y la Comisión determinará el importe que debe recuperarse del beneficiario.

# EXAMEN DE LOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

#### Trabajo de las autoridades de auditoría

**7.13.** La Comisión toma nota de la confirmación del TCE sobre la calidad del trabajo de auditoría subyacente por parte de las autoridades nacionales de auditoría, tal como se indica en el informe de control anual (ICA) en relación con la liquidación de cuentas del ejercicio de 2020.

Como reconoció el TCE, la Comisión ya había detectado todas las deficiencias señaladas por el TCE durante su trabajo de auditoría para la declaración de fiabilidad de 2021 y adoptó las medidas de mitigación adecuadas con arreglo a la decisión de liquidación de cuentas del ejercicio de 2020.

#### Recuadro 7.2. Deficiencias en los informes de control anual

Por lo que se refiere al caso relativo a una falta de muestreo aleatorio para las auditorías de los gastos en Malta, la Comisión ya había detectado esta deficiencia en el análisis del informe de control anual del ejercicio financiero de 2020. En opinión de la Comisión, un método de muestreo basado en el riesgo puede conducir a una sobrestimación del porcentaje de error global, lo que reduce los riesgos para el presupuesto de la UE. No obstante, en la carta de respuestas de 23 de junio de 2021 enviada a la autoridad de auditoría, la Comisión recordó al Estado miembro que extrajera su muestra de auditoría de manera aleatoria de conformidad con el Reglamento Delegado y que, si la autoridad de auditoría considerara necesario cubrir determinados riesgos, extrajera una muestra complementaria basada en el riesgo.

En relación con la presentación del proyecto de cuentas a la autoridad de auditoría antes de que la autoridad responsable completara sus propios controles (Malta), la Comisión ya había detectado esta deficiencia en el análisis del ICA del ejercicio financiero de 2020, por lo que se incluyó una recomendación al Estado miembro en la notificación de liquidación parcial de 14 de junio de 2021 dirigida a las autoridades responsables y de auditoría, así como en la carta de respuestas a la autoridad de auditoría de 23 de junio de 2021.

Por lo que respecta a la ausencia de una explicación de las diferencias entre el proyecto de cuentas y las cuentas definitivas (Suecia), la Comisión ya había detectado esta deficiencia en el análisis del ICA del ejercicio financiero de 2020 y, en la carta de observaciones enviada a la autoridad de auditoría el 3 de junio de 2021, se formuló una recomendación para incluir en el ICA cualquier información pertinente que pudiera ayudar a los servicios de la Comisión a conciliar los importes incluidos en las cuentas definitivas y la población de auditoría (el proyecto de cuentas) que figura en el cuadro 10.2, columna B.

En cuanto a la presentación inexacta del porcentaje de error residual y al dictamen de auditoría incorrecto (Malta), la Comisión ya había detectado esta deficiencia en el análisis del ICA del ejercicio financiero de 2020 y se aplicaron medidas de mitigación. La Comisión procedió a una liquidación parcial y a la posterior cancelación del importe de 16 398,70 EUR de la decisión de liquidación comunicada al Estado miembro mediante carta de 22 de diciembre de 2021, garantizando así que el porcentaje de error residual total fuera inferior al umbral de materialidad.

Por lo que se refiere a la información incompleta sobre las auditorías de los gastos relativos a los pagos negativos o a los pagos para liquidar los anticipos declarados en las cuentas de un ejercicio

anterior (Bulgaria), la Comisión ya había detectado esta deficiencia en el análisis del ICA del ejercicio financiero de 2020. La autoridad de auditoría búlgara facilitó la información en el ICA, pero la presentó incorrectamente. Tras las aclaraciones compartidas entre la Comisión y la autoridad de auditoría durante la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 2020, la Comisión pudo llegar a las conclusiones correctas. En la carta de respuestas de 3 de junio de 2021 se solicitó a la autoridad de auditoría que garantizara una mejora de la información presentada en los cuadros correctos para los próximos ICA.

**7.14.** En general, la Comisión considera que las deficiencias tienen un impacto limitado en la fiabilidad, bien porque no eran importantes, bien porque, como en el caso de las deficiencias del FSI búlgaro, la Comisión ha adoptado medidas inmediatas para abordar los riesgos para el presupuesto de la UE derivados del tipo de deficiencias detectadas por el TCE y las ha tenido en cuenta para la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 2021.

### Recuadro 7.3. Deficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría

Por lo que se refiere a la verificación del proceso de selección de proyectos (Suecia), la Comisión considera que el riesgo es limitado, teniendo en cuenta que la autoridad de auditoría sueca había confirmado que la auditoría del sistema relativa al requisito fundamental 2 «Proceso de selección» se llevó a cabo para el ejercicio financiero de 2019 y no se detectaron deficiencias significativas. Además, la lista de comprobación estándar se actualizó rápidamente para subsanar las deficiencias detectadas.

En relación con el control de los procedimientos de contratación pública (Bulgaria), la Comisión toma nota de las conclusiones del TCE. Para la liquidación de cuentas del ejercicio financiero de 2021, la Comisión adoptó medidas cautelares al aplicar una retención del 10 % de las cuentas anuales mediante una liquidación parcial, tal como se indica en el IAA de 2021. La Comisión pondrá en marcha un procedimiento de liquidación de conformidad para determinar el riesgo financiero de las cuentas anteriores y el importe de la corrección financiera neta que debe aplicarse.

Por lo que respecta a la comprobación de la subvencionabilidad de los gastos en Suecia y Bulgaria, en el caso de Suecia la Comisión considera que el riesgo de incurrir en gastos no subvencionables es limitado, ya que la autoridad de auditoría realizó los controles pertinentes, a pesar de que la documentación aportada presentara algunas carencias menores. Para la verificación del elemento variable, la autoridad de auditoría optó por recurrir a una de las bases de datos oficiales y, al parecer, si bien este enfoque puede presentar algunas deficiencias, se constatan únicamente diferencias menores con respecto a otras bases de datos.

En el caso de Bulgaria, como ya se ha indicado, la Comisión pondrá en marcha un procedimiento de liquidación de conformidad para determinar el riesgo financiero de las cuentas anteriores y el importe de la corrección financiera neta que debe aplicarse.

Al respecto de la pista de auditoría y la documentación del trabajo y los resultados de la auditoría en Suecia y Bulgaria, la Comisión realiza consideraciones diversas.

En el caso de Suecia, la Comisión considera que se trata de deficiencias menores en la documentación de controles o auditorías específicos. Además, estos casos no ponen en entredicho en modo alguno el trabajo de auditoría realizado por las autoridades de auditoría, ni la fiabilidad de sus conclusiones.

En el caso de Bulgaria, la Comisión considera que se ponen de manifiesto deficiencias en la documentación de controles o auditorías específicos.

Para subsanar en el futuro este tipo de deficiencias detectadas en ambos países, así como para dar seguimiento a constataciones anteriores y a las recomendaciones del TCE, la DG Migración y Asuntos de Interior compartió con las autoridades de auditoría de los fondos HOME un documento titulado *Reflection Paper on Audit Documentation – Good practices from and for auditors* [«Documento de reflexión sobre la documentación de auditoría: buenas prácticas para auditores», documento en inglés]. Dicho documento es el resultado de un grupo de trabajo entre los servicios de auditoría de la Comisión para la gestión compartida y las autoridades de auditoría nacionales de los Estados miembros para determinar y desarrollar las mejores prácticas con el fin de mejorar la documentación de su trabajo de auditoría.

# INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

**7.16.** La Comisión recuerda que la declaración de fiabilidad del director general se basa en el examen de diversa información procedente de múltiples fuentes (autoevaluaciones, controles *ex post*, informes del SAI y del TCE), lo que garantiza su fiabilidad.

### CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### **Recomendaciones**

#### Recomendación 1: pista de auditoría y contratación pública

La Comisión acepta la recomendación, considera que ya se está aplicando y seguirá adoptando medidas al respecto.

En lo que respecta a los beneficiarios de los Fondos de Asuntos de Interior y las autoridades de los Estados miembros responsables de su ejecución, la Comisión proporciona constantemente orientación y apoyo en relación con las normas de contratación pública y la pista de auditoría.

Así lo demuestran también las medidas adoptadas por la Comisión en aplicación de las recomendaciones formuladas por el TCE en 2018 (es decir, en relación con la contratación pública, tanto para la gestión directa como para la gestión compartida).

## Recomendación 2: subvencionabilidad de los costes de los proyectos para las acciones gestionadas directamente por la DG Migración y Asuntos de Interior

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La Comisión acepta la recomendación en la medida en que se refiere a la ayuda de emergencia. La Comisión no acepta la parte de la recomendación relativa a las medidas de la Unión, que ya se han reforzado con la aplicación de las recomendaciones de 2018.

Ya existe una metodología para el análisis de las solicitudes finales de pagos en el contexto de las medidas de la Unión y de la ayuda de emergencia, así como listas de comprobación específicas. Antes de ejecutar los pagos finales, se aplican controles *ex ante*, según corresponda.

A raíz de las conclusiones del TCE, se seguirá desarrollando la actual estrategia de control de la ayuda de emergencia de diciembre de 2017 y se reforzarán, cuando proceda, los controles *ex ante* de la subvencionabilidad de los gastos, a la luz también de las actualizaciones requeridas por el nuevo MFP.

Los modelos de convenios de subvención definen los requisitos del certificado de los estados financieros y la metodología de auditoría que deben aplicar los auditores.

El certificado de auditoría es tan solo uno de los elementos necesarios para la fiabilidad *ex ante* de la Comisión en el marco de la ejecución de las acciones de la Unión y la ayuda de emergencia. Antes de ejecutar los pagos finales, se aplican otros controles *ex ante*, según corresponda.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

## «CAPÍTULO 8 – VECINDAD Y RESTO DEL MUNDO»

### INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión agradece las conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo en este capítulo y se compromete a aplicar las medidas correctoras adecuadas donde sea necesario. En respuesta a algunas observaciones sobre el estudio del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Comisión facilita aclaraciones sobre las características del estudio y su contribución a la elaboración de la declaración anual de fiabilidad, junto con los demás elementos del marco interno de control.

### REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

### Recuadro 1 - Gastos aún no efectuados parcialmente

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación

Dado que el importe final con cargo al presupuesto de la UE no se determinará hasta que se reciba el informe final del beneficiario, la Comisión considera que el error tiene carácter temporal. Desaparecerá una vez efectuada la liquidación final.

DG Asociaciones Internacionales

El contexto del país en el momento concreto permitía a la Delegación de la UE recurrir a la adjudicación directa si así lo deseaba, teniendo en cuenta que el país se acogía a la Declaración de crisis y, por lo tanto, a la aplicación de procedimientos flexibles. No obstante, la Delegación de la UE procuró abrir, en la medida de lo posible, el proceso competitivo rápidamente, utilizando un procedimiento negociado.

Siete de las empresas figuraban en el listado correspondiente a un contrato marco en algunos ámbitos cubiertos por el contrato. La octava también contaba con experiencia similar en contratos previos en el ámbito y fue seleccionada tras su manifestación de interés. Sobre esa base, la Comisión consideró que las ocho entidades tenían la capacidad necesaria para participar en el procedimiento negociado competitivo. La Comisión reconoce que estos hechos podrían haberse documentado mejor.

**8.9** La Comisión ha seguido de cerca los casos mencionados por el Tribunal y se compromete a aplicar las medidas correctoras adecuadas donde sea necesario.

No obstante, en lo que se refiere a los casos de incumplimiento relativos a la selección de proyectos y la aplicación de las normas de contratación pública, la Comisión considera que los beneficiarios aplicaron las normas pertinentes correctamente, en consonancia con sus propias normas y procedimientos, según lo previsto en las disposiciones contractuales del acuerdo.

### Recuadro 2 - Condiciones de los tramos del apoyo presupuestario

La Comisión considera que sus directrices para el apoyo presupuestario son muy claras en lo que respecta a los requisitos de las cuentas bancarias y al tipo de cambio.

Los controles relativos a la redacción de los acuerdos de financiación se reforzarán mediante la revisión de la lista de comprobación correspondiente, con el fin de garantizar el pleno cumplimiento de las directrices vigentes en relación con el apoyo presupuestario y la adaptación a ellas.

- **8.12** En virtud del enfoque nocional, los requisitos de subvencionabilidad de costes de la UE se cumplen mientras la actuación incluya un importe de costes subvencionable con arreglo a las normas de la UE que sea equivalente a la contribución de la UE y el importe con el que hayan contribuido otros donantes sea suficiente para cubrir los costes no subvencionables con arreglo a las normas de la UE (artículo 155, apartado 5, del Reglamento Financiero). Esto hace posible que la UE contribuya a acciones con múltiples donantes sin asignar previamente fondos (por ejemplo, acciones cofinanciadas conjuntamente). No se impone la obligación legal de que la Comisión informe separadamente acerca de la proporción de los fondos, encomendada a los socios de ejecución, a la que se aplica el enfoque nocional.
- **8.14** La Comisión es consciente de los casos de acceso a los documentos en formato de solo lectura detectados por el Tribunal y continúa llamando la atención de las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas correspondientes sobre la necesidad de facilitar a los auditores la información necesaria.

La Comisión está trabajando estrechamente con las organizaciones internacionales correspondientes y el Tribunal de Cuentas Europeo para hallar soluciones aceptables a la cuestión del acceso a los documentos.

La Comisión observó que el acceso limitado a los documentos afectaba a tres proyectos ejecutados por organizaciones de las Naciones Unidas. Cuando estos casos se pusieron en conocimiento de la Comisión, el personal de la Comisión, tanto en la sede como sobre el terreno, reaccionó rápidamente y mejoró el diálogo con las organizaciones de las Naciones Unidas correspondientes y con sus sedes para facilitar el trabajo que se estaba realizando y acelerar la transmisión de respuestas y documentos.

# INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS MECANISMOS DE GOBERNANZA

#### Estudio del porcentaje de error residual (PER)

- **8.20** El estudio del porcentaje de error residual (PER) es un fundamento importante de la declaración del director general, aunque no se trata de la única fuente de fiabilidad. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación cuenta con un marco global de control interno y una estrategia de control que abarcan el ciclo de ejecución en su totalidad. Todos los elementos del marco de control sirven como elementos básicos para su fiabilidad.
- **8.21** La Comisión señala que el porcentaje de subvenciones adicional se basa en una muestra adicional de 64 operaciones. El porcentaje de error que parte de la muestra de subvenciones

adicional facilita información que corrobora y refuerza la gestión de las subvenciones, y que complementa la información relacionada con estas que se deriva de las subvenciones incluidas en la muestra principal. Los tres porcentajes (principal, de «gestión indirecta por parte de los países beneficiarios» y de subvenciones) son objeto de análisis, y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación tiene en cuenta los resultados de todos los controles *a posteriori* para la evaluación de su control interno, la declaración de garantía formada por el director general y la información presentada en el informe anual de actividad.

**8.22** La Comisión no califica el estudio del PER como encargo de fiabilidad o como auditoría. El estudio responde a una finalidad específica y se basa en una metodología diferenciada.

Esto se revela en el estudio del PER y en el informe anual de actividad de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, en el que se presenta información completa sobre la gestión de manera veraz y fiel. La Comisión considera que el estudio no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a la subestimación de los errores.

- **8.23** Los controles *a posteriori* del PER se llevan a cabo sobre una muestra (representativa de la población) de contratos cerrados, y no sobre la población total. Una característica inherente al estudio es que algunos «contratos antiguos» no están sujetos a la revisión del PER. La razón fundamental por la que la Comisión excluye los contratos antiguos del estudio del PER, en consonancia con su metodología, es que considera que la información proveniente de los controles *a posteriori* de esos contratos tendría escaso valor para mejorar el marco de control interno. Esto se debe a que los contratos caracterizados por la falta de actividad operativa en los últimos ocho años y por la ausencia de control en los últimos cinco años se han ejecutado conforme a normas y reglamentos que ya no son de aplicación. Además, tras la finalización del período de ejecución, los beneficiarios están obligados a conservar la documentación justificativa durante un período que oscila entre los cinco y los ocho años. Esta limitación temporal socavaría la posibilidad de llevar a cabo los controles, y supondría que una serie de operaciones no contribuyera al cálculo de los porcentajes de error.
- **8.24** La Comisión señala que el estudio del PER incluyó estas subvenciones en la población de subvenciones adicionales; y por lo tanto estuvieron sujetas a controles *a posteriori*. No obstante, no se incluyeron en la muestra principal, en cumplimiento de un acuerdo de nivel de servicios alcanzado entre la DG Asociaciones Internacionales y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Tras la entrada en vigor del nuevo acuerdo de nivel de servicios entre ambas Direcciones Generales en julio de 2021, se las incluirá en la población de la que se extrae la muestra principal, a partir del estudio del PER de 2022.
- **8.25** La Comisión señala que las subvenciones temáticas representaron alrededor del 3 % de la cartera de contratos cerrados en 2021. Las subvenciones temáticas estuvieron sujetas a controles *a posteriori* del PER, dado que fueron incluidas en la muestra de subvenciones adicionales. Los «contratos antiguos» (el 17 % restante) no forman parte de la población del PER, según la metodología aplicable del PER que facilita los criterios y la justificación pertinentes.

Por estas razones, la Comisión considera que la no inclusión de los contratos antiguos en la población de muestreo no es una limitación, sino una característica del estudio, que consiste en eliminar los datos de la población no pertinente para el estudio.

El formato del informe anual de actividad no se presta fácilmente a la divulgación de la ficha técnica completa del estudio del PER. Las características técnicas se describen con más detalle en la metodología y el manual del PER. No obstante, para aplicar plenamente la recomendación del

Tribunal, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación divulgará la información relativa a los «contratos antiguos» a partir del próximo informe anual de actividad.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Seguimiento de las recomendaciones realizadas en los informes anuales 2018-2020

**8.28** En relación con la recomendación n.º 1 de 2018 y 2020, la Comisión intensificó la comunicación con las organizaciones internacionales en relación con el acceso del Tribunal a los documentos.

En octubre de 2021, en el seno del grupo de trabajo AMFA de las Naciones Unidas, la Comisión subrayó la necesidad de que las Naciones Unidas facilitaran al Tribunal cualquier documento o información necesarios para llevar a cabo su trabajo de auditoría y señaló la cuestión del acceso de solo lectura.

La Comisión organizó una reunión técnica en octubre de 2021 con representantes de algunas entidades de las Naciones Unidas sobre el acceso a los documentos. Las Naciones Unidas se comprometieron a desarrollar una herramienta y un enfoque normalizados para facilitar el trabajo del Tribunal

No obstante, algunas organizaciones internacionales siguieron facilitando únicamente acceso limitado a los documentos, por ejemplo en formato de solo lectura.

La Comisión está trabajando estrechamente con las organizaciones internacionales correspondientes y el Tribunal para hallar soluciones aceptables a esta cuestión.

#### Recomendaciones

## Recomendación 1 — Deducir los gastos no efectuados antes del pago o la compensación

La Comisión acepta la recomendación.

Se publicará un recordatorio de las instrucciones actuales para la liquidación, con el fin de concienciar a los ordenadores al respecto y recordarles que, en el momento de la liquidación, deben contar con garantías razonables de que los costes notificados han sido realmente soportados por el beneficiario y aceptados por la organización internacional.

## Recomendación 2 — Reforzar los controles al redactar acuerdos de financiación para las operaciones de apoyo presupuestario

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión considera que las plantillas para los acuerdos de financiación son adecuadas para su propósito y que, junto con las directrices de apoyo presupuestario, facilitan orientaciones claras en relación con la transferencia de fondos a la cuenta de tesorería del país beneficiario y con el tipo de cambio aplicable. La Comisión considera que las disposiciones se usan adecuadamente pero, a fin de corroborar que siempre se formulan claramente en el acuerdo de financiación de acuerdo con el contexto propio de cada país, reforzará los controles revisando la lista de comprobación relativa a

los acuerdos de financiación. No obstante, la Comisión señala que, en algunos casos excepcionales, los países no tienen un Banco Central, y en esos casos la recomendación se aplicará *mutatis mutandis* en vista del contexto del país.

### Recomendación 3 - Comunicar los contratos excluidos de la población del PER

La Comisión acepta la recomendación.



Epponeŭcku napnament Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament Europa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlamint na hEorpa Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Europai Parlament Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European Europsky parlament Evropski parlament Europan parlamentti Europaparlamentet

# RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO AL INFORME ANUAL 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 9: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

#### APROBADAS POR LA MESA DEL PARLAMENTO EL 4 DE JULIO DE 2022

## RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL RELATIVAS AL PARLAMENTO

9.8

De conformidad con el artículo 1 de la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400 (en lo sucesivo, «Reglamentación»), los grupos políticos gestionarán los fondos que les hayan sido asignados con arreglo a los principios de gestión indirecta de los fondos en aplicación por analogía del artículo 62, apartado 1, letra c), del Reglamento Financiero. Dicha Reglamentación sustituye a los «acuerdos de contribución» (a que se refiere el artículo 155, apartado 6, del Reglamento Financiero), que no pueden ser firmados por los grupos con un efecto jurídicamente vinculante.

La Administración del Parlamento Europeo considera que el artículo 175, apartado 1, y el artículo 163, apartado 1, del Reglamento Financiero, que definen el uso de procedimientos negociados de contratación pública para los contratos de gran valor, no son aplicables a los grupos políticos, ya que estas disposiciones solo se aplican a la gestión directa.

En respuesta a las deficiencias señaladas en el pasado en relación con procedimientos de contratación pública por parte de grupos políticos en 2015 y 2016, la Administración del Parlamento facilitó orientaciones en materia de contratación pública y organizó cursos de formación para los grupos políticos.

El Parlamento Europeo toma nota de las observaciones del Tribunal. De conformidad con el artículo 1.4 de la Reglamentación, los grupos políticos serán responsables ante la Institución de la utilización de los créditos dentro de los límites de los poderes que les confiere la Mesa para la aplicación de dicha Reglamentación. La Administración del Parlamento seguirá apoyando a los grupos políticos para que los créditos se utilicen de conformidad con la Reglamentación y los grupos tomen las medidas necesarias para evitar gastos no conformes con ella.

9.9.

A raíz de la decisión de la Mesa del Parlamento de 5 de octubre de 2020, el Parlamento llevó a cabo el procedimiento de contratación pública para la adquisición del edificio de la calle Wiertz en Bruselas de conformidad con el Reglamento Financiero y todas las normas y

procedimientos internos aplicables, así como respetando estrictamente el principio de no discriminación en relación con todos los licitadores potenciales. El objetivo del procedimiento era la adquisición de edificios situados dentro o muy cerca del perímetro de sus edificios centrales interconectados, tal como se indica en la correspondiente nota de la Mesa.

La nota informativa del procedimiento, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de octubre de 2020 (2020/S210-511911), indicaba explícitamente el objetivo de buscar espacio de oficinas para los diputados, los asistentes parlamentarios y el personal del Parlamento Europeo. Para garantizar la igualdad de trato de los diputados por lo que se refiere a la proximidad de sus despachos al hemiciclo, se dio gran importancia al criterio de la distancia dentro de los criterios de calidad. El factor de ponderación del criterio relativo a la distancia se fijó en 20 puntos, de un total de 50 puntos atribuidos a la calidad. Además, la posibilidad de interconexión con los edificios centrales recibió un factor de ponderación adicional de 4 puntos del total de 50 puntos atribuidos a la calidad para ajustarse todo lo posible al objetivo fijado por la Mesa del Parlamento. Otras instituciones de la Unión han asignado ponderaciones similares al criterio de proximidad para la adquisición de edificios. Con arreglo a la jurisprudencia de los tribunales europeos, la entidad adjudicadora dispone de una amplia facultad de apreciación en la elección, el contenido y la aplicación de los criterios de adjudicación pertinentes del contrato de que se trate, incluidos los destinados a determinar la oferta económicamente más ventajosa1. El Parlamento considera que el edificio de la calle Wiertz ha sido la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta el precio y las necesidades y objetivos específicos perseguidos por el poder adjudicador, tal como se definen en la estrategia inmobiliaria del Parlamento aprobada por la Mesa.

Además, debe tenerse en cuenta lo que habría ocurrido si el Parlamento no hubiera adquirido el edificio. El contrato de usufructo del edificio de la calle Wiertz firmado por el Parlamento en 2009 no incluía la posibilidad de una cláusula de salida. Si el Parlamento no hubiera adquirido el edificio, se habría visto obligado a abonar, en cualquier caso, las cuotas anuales de usufructo durante el período contractual restante, hasta el 31 de mayo de 2027. Además, el Parlamento habría perdido las inversiones ya realizadas en la modernización, la seguridad y la interconexión del edificio.

#### RESPUESTA A LA RECOMENDACIÓN DEL TRIBUNAL RELATIVA AL PARLAMENTO

#### Recomendación 9.1.

El Parlamento acepta la recomendación del Tribunal.

El Parlamento seguirá ayudando a los grupos políticos a mejorar su gestión financiera interna. En particular, aclarará en mayor medida las orientaciones en materia de contratación pública por parte de los grupos políticos y propondrá una mejor adaptación al Reglamento

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sentencia del Tribunal General en el asunto T-556/11, apartado 215.

Financiero de la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400.

#### RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

#### «CAPÍTULO 9 — ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA»

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión general del TCE de que el nivel de error en el gasto en «Administración pública europea» no era significativo.

Por lo que se refiere a las observaciones relativas a los pagos de pensiones (apartado 9.10), la Comisión desea señalar que la decisión de suspender la obligación de certificado de fe de vida entró en vigor entre junio de 2020 y noviembre de 2021. Se ha/se notificará a todos los agentes que envíen los certificados pendientes siguiendo los criterios anteriores.

Por lo que se refiere a las observaciones relativas a la revisión de seguimiento de la recomendación de 2018 sobre las asignaciones familiares (apartado 9.19), confirmada por el TCE, el control de las asignaciones recibidas de otras fuentes es complejo. Dado que la regularización de las asignaciones recibidas de otras fuentes solo puede efectuarse sobre la base de las declaraciones de los agentes, la actualización de los expedientes pertinentes solo puede llevarse a cabo *a posteriori* y no en tiempo real. La Comisión ha aplicado controles de coherencia reforzados y ha conseguido recuperar los importes pagados en exceso casi sin demora.

#### RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

# «CAPÍTULO 10 - MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA»

#### INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En 2021, la Comisión examinó y refrendó veintidós planes de recuperación y resiliencia, que fueron posteriormente aprobados por el Consejo. Tras la firma de los acuerdos de financiación y préstamo, la Comisión ha desembolsado el pago previo a la financiación de hasta el 13 % de la contribución financiera a los veintiún Estados miembros que lo han solicitado (a veinte de ellos en 2021). Al final del año, la Comisión llevó a cabo la evaluación de la primera solicitud de pago presentada por España y efectuó el pago correspondiente en diciembre de 2021.

En 2021, la Comisión estableció y comenzó a aplicar estrategias de auditoría y control en relación con el MRR; se llevan a cabo controles sistemáticos *ex ante* de todos los hitos y objetivos incluidos en cada solicitud de pago y se está implantando una estrategia de auditoría relativa al MRR.

La estrategia de auditoría integra labores de auditoría basadas en el riesgo en relación con las solicitudes de pago, además de auditorías de sistema sobre: i) los sistemas de aplicación de los hitos y objetivos y ii) los sistemas que subyacen a la protección del interés financiero de la Unión Europea. En lo que respecta a las auditorías de las solicitudes de pago, la Comisión trata de auditar todos los hitos y objetivos considerados de alto riesgo. Para las auditorías de sistema, está previsto llevar a cabo al menos una auditoría por Estado miembro hasta finales de 2023.

En caso de que únicamente se cumpla satisfactoriamente una parte de los hitos y objetivos de una solicitud de pago, el marco jurídico del Reglamento del MRR deja un margen de flexibilidad a la Comisión para decidir qué importe de un tramo debe suspenderse. La Comisión está elaborando una metodología que permita aplicar un trato equitativo. No obstante, la Comisión no lo necesitó en 2021, ya que, conforme a su evaluación, todos los hitos incluidos en la primera solicitud de pago presentada por España se cumplían satisfactoriamente.

#### REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

#### Evaluación de los criterios asociados a los hitos y objetivos

**10.22.** La Comisión basó su evaluación del cumplimiento satisfactorio de los hitos en su descripción y en los elementos pertinentes contenidos en la descripción de las medidas correspondientes, ambos expuestos en la decisión de ejecución del Consejo correspondiente y el mecanismo de verificación previsto en las disposiciones operativas.

**10.23.** La versión inicial de las directrices internas, que era aplicable en el momento de la solicitud de pago por parte de España, no se limita a pedir que todos los elementos de la descripción del hito o el objetivo en la decisión de ejecución del Consejo, además de los elementos incluidos en la descripción de la medida en esa misma decisión, deben cumplirse plenamente «por norma», sino que también establece excepciones en que puede no darse ese caso. Esto va en

consonancia con el concepto, acordado por los colegisladores en el Reglamento del MRR, de que la Comisión evalúe al cumplimiento «satisfactorio», lo cual deja un cierto margen de discrecionalidad a la Comisión al analizar los diferentes elementos.

## 10.24.-10.25. y recuadro 1 (hito 395 «Modificaciones del impuesto sobre sociedades en 2021»)

En lo que respecta al hito 395, en consonancia con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR, la Comisión evalúa «si se han cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución del Consejo». El elemento que el TCE considera no evaluado (y no cumplido) no está en el hito, sino que figura en la descripción de la medida. Con arreglo al artículo 20, apartado 5, letra c), del Reglamento sobre el MRR, la descripción de la medida es una parte de la decisión de ejecución del Consejo separada de los hitos y objetivos, regulados en el artículo 20, apartado 5, letras e) y f). Por tanto, la Comisión considera que no todos los elementos de dicha descripción son siempre pertinentes para la evaluación de la Comisión sobre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y los objetivos.

La Comisión ha reconocido que sus directrices internas acerca de la evaluación de los hitos y objetivos no eran suficientemente claras y ha tomado medidas para subsanar esa situación. La Comisión considera que el elemento de la descripción de la medida al que hace referencia el TCE no se menciona, directa ni indirectamente, en el hito, ni es directa ni indirectamente pertinente para el cumplimiento de dicho hito. En consecuencia, la Comisión no aprecia ninguna razón para considerar necesaria la evaluación de ese elemento, y discute que constituya una base para evaluar si el hito se ha cumplido satisfactoriamente.

En particular, el elemento mencionado por el TCE siempre ha sido considerado, tanto por España como por la Comisión, como un objetivo a medio plazo. Así lo constatan el propio plan de recuperación y resiliencia de España (que hace referencia explícita a ese elemento como objetivo a medio plazo) y el título de la reforma en la Decisión de Ejecución del Consejo, que hace referencia al «corto plazo», así como el hecho de que la reforma del sistema tributario para garantizar un tipo mínimo en el impuesto sobre sociedades se trataba en otro apartado del plan de recuperación y resiliencia y de la decisión de ejecución del Consejo (C28.R3 e hito 388) con plazos diferentes.

También es prueba de ello el hecho de que el plazo indicativo para la aplicación de esa reforma (31 de marzo de 2021) con arreglo a la Decisión de Ejecución del Consejo es anterior a la fecha en la que la OCDE acordó las medidas que deben aplicarse para alcanzar ese tipo impositivo mínimo del 15 % (8 de octubre de 2021). Sobre la base del acuerdo de la OCDE, el 22 de diciembre de 2021 la Comisión publicó una propuesta de directiva del Consejo para garantizar un nivel de tributación mínimo mundial para los grupos multinacionales en la Unión, con respecto a la cual aún no se ha alcanzado un acuerdo en el Consejo.

La Comisión también considera que la descripción del hito indica inequívocamente que el objetivo que debe alcanzarse mediante la entrada en vigor de las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos para 2021 y de los reglamentos de desarrollo relacionados con la Ley del Impuesto sobre Sociedades es el incremento de los ingresos procedentes de ese impuesto. Este es el objetivo a corto plazo para esta reforma, que se menciona en el plan de recuperación y resiliencia de España y que se alcanzó a través de la reforma, según refleja la evaluación preliminar de la Comisión. En vista de lo expuesto, la Comisión considera que alcanzar ese tipo impositivo mínimo del 15 % no era pertinente para la evaluación de este hito. En consecuencia, no se mencionaba en la evaluación preliminar del hito que llevó a cabo la Comisión.

**10.26.** La Comisión se remite a los argumentos expuestos en respuesta al punto 10.24. y confirma que el tipo impositivo mínimo solo puede interpretarse como objetivo a medio plazo. En

vista de que la ley se estaba aprobando antes de la adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo, considera que es evidente que ni la Comisión, ni España, ni el Consejo habrían refrendado un hito que, por definición, resultase imposible de cumplir. En consecuencia, no cabe sino esperar que esta cuestión no se mencione en la documentación del Estado miembro ni en la evaluación de la Comisión.

**10.28.** El importe que se abona a un Estado miembro por el cumplimiento satisfactorio de una determinada parte de los hitos y objetivos lo fija el Consejo en la respectiva decisión de ejecución. Los pagos se efectúan por mor del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes que se han acordado. Como instrumento estrictamente basado en los resultados, el MRR vincula los pagos a los resultados y no a los costes concretos que se hayan soportado. La contribución financiera en el marco del MRR se determina sobre la base de una contribución financiera máxima calculada para cada Estado miembro y teniendo en cuenta los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia. Conforme a este concepto *sui generis*, se excluye establecer una «compensación por la consecución de un hito u objetivo individual».

El marco jurídico del Reglamento sobre el MRR exige a la Comisión decidir con respecto al importe de un tramo que debe suspenderse en caso de que solo se cumpla satisfactoriamente una parte de los hitos y objetivos, y concede a la Comisión un margen de flexibilidad para decidir el importe. La Comisión ha comenzado a trabajar en la elaboración de una metodología que asegure el trato equitativo en lo que respecta al modo en que la Comisión aplica esa flexibilidad. Dado el marco jurídico del MRR, dicha metodología no puede, empero, estar diseñada para establecer una «compensación por la consecución de un hito u objetivo individual». La Comisión aún está elaborando esa metodología, pero debe destacarse que no fue necesario contar con ella en 2021, dado que la Comisión consideró, en su evaluación, que todos los hitos incluidos en la primera solicitud de pago presentada por España se cumplieron de manera satisfactoria.

#### Hitos relacionados con el sistema de control del Estado miembro

**10.29.** La Comisión ha expuesto claramente su evaluación de cada plan de recuperación y resiliencia, también en lo relativo al criterio del sistema de control. Todos los planes de recuperación y resiliencia aprobados incluyen sistemas de control adecuados, en virtud de los cuales, si la Comisión no hubiese considerado el sistema de control propuesto como adecuado, el plan no habría recibido su evaluación positiva.

La Comisión destaca que, cuando la decisión de ejecución del Consejo deja margen para la interpretación, ello no genera riesgos para la evaluación del cumplimiento satisfactorio realizada por la Comisión, sino que más bien permite un margen para un juicio cualitativo.

**10.31.-10.32.** En lo que respecta al hito 173, la Comisión confirmó, a través de su trabajo, que el sistema de control español podía cumplir lo exigido por el artículo 22 del Reglamento sobre el MRR en lo que respecta a los elementos pertinentes para el hito. En particular, la Comisión evaluó que los sistemas de recopilación de datos fueran completos y verificó que el 100 % de los contratos estaban registrados de manera adecuada.

La Comisión considera que la detección de ámbitos que podrían mejorarse o cuya eficiencia podría aumentarse no es una razón suficientemente poderosa para cuestionar su evaluación y, por ende, no podría justificar que se rechazara la solicitud de pago y dicho pago no se hiciera efectivo. En sus evaluaciones de los hitos y objetivos en materia de control y auditoría, la Comisión ha determinado, y continuará determinando, ámbitos que podrían mejorarse, y compartirá sus conclusiones con los Estados miembros.

La Comisión continuará trabajando con los Estados miembros a fin de mejorar los sistemas de control utilizados para los planes de recuperación y resiliencia, a la vez que garantiza en sus evaluaciones que se mantienen los estándares mínimos exigidos legalmente.

#### Documentación del proceso de evaluación

**10.35.** En cuanto a los dos hitos mencionados en el apartado 10.35., la Comisión considera que las pruebas compartidas con los auditores demuestran plenamente que disponía de la documentación necesaria para respaldar sus conclusiones, si bien reconoce que en un caso podría haberse mejorado la conservación de registros.

En lo que respecta al hito 215, la evaluación de la Comisión se basó en un análisis exhaustivo del contenido del sitio web DATAESTUR. La Comisión ha recogido capturas de pantalla del sitio web DATAESTUR de octubre y noviembre de 2021, que sirven de sustento probatorio de las conclusiones de su evaluación. No obstante, la Comisión reconoce que el registro de estas capturas de pantalla no se realizó conforme a lo establecido en las directrices internas.

En relación con el hito 303, la Comisión considera que ha mantenido la pista de auditoría de los diversos intercambios con España y de las consultas internas entre los servicios de la Comisión, que apoyan la conclusión de que se produjo un cumplimiento satisfactorio.

# INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES Y OTROS ACUERDOS DE GOBERNANZA

**10.41.** La Comisión considera que, en un contexto en el que los pagos se basan en una evaluación cualitativa del cumplimiento de los hitos y objetivos, cuando esos hitos y objetivos no tienen un valor individual atribuido y son de carácter muy diverso, no puede determinarse un porcentaje de error significativo.

**10.42.** La Comisión señala que el plan de recuperación y resiliencia no forma parte del MRR y que, tal como se explica en su respuesta al apartado 10.41., no puede determinarse la existencia de un porcentaje de error significativo para el plan de recuperación y resiliencia, a diferencia de lo que sucede con otros programas de financiación en el marco del MRR, lo cual explica la declaración separada en el informe anual de gestión y rendimiento. La Comisión señala que el TCE está aplicando un enfoque similar en su informe anual con un capítulo separado para el MRR.

#### CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### **Conclusiones**

**10.44.** Según explica en su respuesta al apartado 10.27., sobre la base de las pruebas disponibles y sus exhaustivos controles *ex ante*, la Comisión no está de acuerdo con la conclusión alcanzada por el TCE y considera que el hito se cumplió satisfactoriamente. La Comisión señala que el TCE considera, basándose en su criterio profesional, que el error no es importante. Además, como se menciona en la respuesta al apartado 10.41., la Comisión considera que no es posible determinar un porcentaje de error significativo.

**10.45.** Según explica en su respuesta al apartado 10.35., en un caso la Comisión pudo facilitar documentación suficiente pero no pudo demostrar su registro. En el otro caso, la Comisión no considera que la documentación que el TCE buscaba estuviese vinculada al cumplimiento satisfactorio del hito u objetivo.

## Recomendación 1 — Justificar los elementos no pertinentes para la evaluación de los hitos y los objetivos

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

Si bien la Comisión acepta la recomendación en la medida en que hace referencia a las decisiones de ejecución del Consejo, en lo que respecta a las disposiciones operativas, la Comisión justificará los elementos que se determinan en la especificación más detallada de los hitos y los objetivos. Otros elementos, como las medidas de seguimiento, no pueden considerarse pertinentes, dada su propia naturaleza, y no se justificarán caso por caso. La Comisión señala, adicionalmente, que la decisión final en cuanto a los elementos que no son pertinentes está sujeta al dictamen del Comité Económico y Financiero y al refrendo de los Estados miembros a través del procedimiento de comitología.

## Recomendación 2 — Desarrollar una metodología para la suspensión (parcial) de un pago

La Comisión acepta la recomendación.

## Recomendación 3 — Mejorar la documentación de la evaluación de los hitos y objetivos

La Comisión acepta la recomendación.

Informe Anual sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2021

## Índice

		Página
Introducción		373
Capítulo I	Ejecución financiera del octavo, noveno, décimo y undécimo FED	376
Capítulo II	Declaración de fiabilidad del Tribunal relativa a los FED	379
Respuestas c	de la Comisión Europea	405

## Índice

	Apartados
Introducción	01-06
Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo	02-06
Capítulo I – Ejecución financiera del octavo, noveno, décimo y undécimo FED	07-10
Capítulo II – Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo relativa a los FED	138
Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo relativa a los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente	IXXI.
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	11-38
Alcance y enfoque de la fiscalización	11-16
Fiabilidad de las cuentas	17
Regularidad de las operaciones	18-27
Informe anual de actividades y otros mecanismos de gobernanza	28-38
Conclusión y recomendaciones	39-43
Conclusión	39-40
Recomendaciones	41-43

#### Anexos

Anexo I — Pagos de los FED en 2021 por región principal

Anexo II — Estado de ejecución de los planes de acción

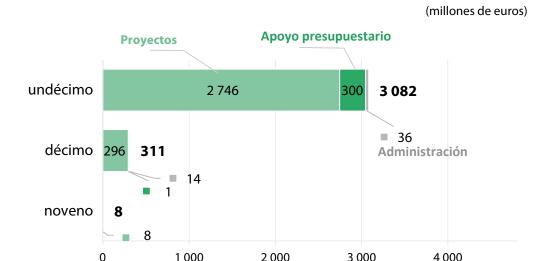
Anexo III — Seguimiento de las recomendaciones

### Introducción

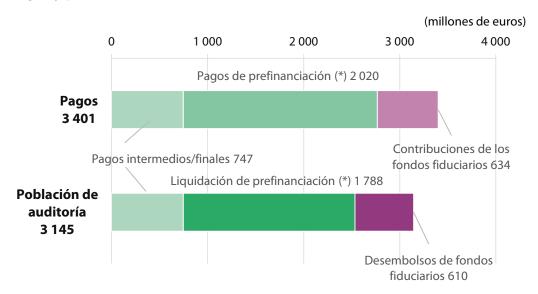
**01** El presente informe anual recoge nuestras conclusiones sobre el octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En la *ilustración 1* se ofrece una síntesis de las actividades y el gasto en este ámbito en 2021.

Ilustración 1 – Fondos Europeos de Desarrollo: síntesis de la actividad financiera en 2021

#### Pagos de los FED por línea presupuestaria y tipo



#### Pagos y población auditada de los FED



(\*) Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más información, véase el *anexo 1.1*, apartado *12*).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de las cuentas anuales para 2021 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

#### Descripción sucinta de los Fondos Europeos de Desarrollo

02 Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), creados en 1959, fueron los principales instrumentos de ayuda de la Unión Europea (UE) para la cooperación al desarrollo a países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y países y territorios de ultramar (PTU) hasta el final de 2020, y el undécimo (y final) FED cubre el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. El marco que regulaba las relaciones de la UE con los países ACP y los PTU era un acuerdo de asociación firmado en Cotonú (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cotonú») el 23 de junio de 2000 por un período de 20 años. La aplicación de sus disposiciones se ha prorrogado, y actualmente es válido hasta el 30 de junio de 2022. Su objetivo principal era reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza, de conformidad con el objetivo principal de la cooperación al desarrollo establecido en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Para el marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, la ayuda de cooperación al desarrollo a países ACP se ha incorporado al Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global («IVCDCI/Europa Global»), y la ayuda de cooperación al desarrollo a los PTU se ha incorporado a la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia. No obstante, los octavo, noveno, décimo y undécimo FED no se integraron en el presupuesto general de la UE, y siguen aplicándose y siendo objeto de informes por separado hasta su cierre.

O3 En 2019, la Comisión cerró las operaciones pendientes de los proyectos del octavo FED. Todos los saldos y liberaciones se han transferido al noveno FED. En 2021, anunció el cierre financiero y operativo del octavo FED. Se han completado todas las actividades conexas, se han realizado todos los controles y comprobaciones, y se han cerrado todos los contratos y decisiones financieras en las cuentas del FED.

#### **04** Los FED se caracterizan principalmente por lo siguiente:

- se financiaron directamente con las contribuciones de los Estados miembros basadas en cuotas o «claves de contribución» establecidas por los Gobiernos nacionales en el Consejo de la Unión Europea en posteriores acuerdos internos celebrados entre los representantes de los Estados miembros de la UE reunidos en el seno del Consejo;
- b) 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 intervino en el establecimiento y asignación de los recursos de los FED. No obstante, el Parlamento Europeo es 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 auditoría del Tribunal<sup>1</sup>;

d) el principio de *anualidad* no se aplica a los FED: los acuerdos FED solían celebrarse para un período de compromiso de cinco a siete años, y los pagos pueden efectuarse durante un período mucho más dilatado.

O5 La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG Asociaciones Internacionales)<sup>3</sup>. Una pequeña proporción (0,25 %) del gasto del FED de 2021 fue gestionada por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas).

O6 El gasto cubierto por el presente informe se ejecuta en 79 países mediante una amplia gama de métodos, como contratos de obras, suministros y servicios; subvenciones; apoyo presupuestario; estimaciones de programas, y convenios de contribución y de delegación celebrados con entidades evaluadas por pilares (véase el anexo I).

Véanse los artículos 43, 48-50 y 58 del Reglamento (UE) 2015/323 por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al 11.º Fondo Europeo de Desarrollo.

En 2012, un acuerdo tripartito celebrado entre el BEI, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo (artículo 134 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo) estableció normas relativas a la auditoría de estas operaciones por el Tribunal de Cuentas Europeo.

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión pasó a ser la DG Asociaciones Internacionales en enero de 2021.

# Capítulo I – Ejecución financiera del octavo, noveno, décimo y undécimo FED

**O7** El presupuesto del octavo FED (1995-2000) ascendía a 12 800 millones de euros, el del noveno FED (2000-2007), a 13 800 millones de euros, y el del décimo FED (2008-2013), a 22 700 millones de euros.

O8 El Acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED (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 30 500 millones de euros, de los que 29 100 millones se han asignado a los países ACP, 400 millones a los PTU; y 1 100 millones a costes administrativos.

O9 La *ilustración 2* muestra el uso de los recursos de los FED tanto en 2021 como de forma acumulada en los octavo, noveno, décimo y undécimo FED.

#### Ilustración 2 – Uso de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2021\*

(millones de euros)

	Situación	Situación al final de 2020 Ejecución presupuestaria durante el ejercicio de 2021 (neto) <sup>6</sup>					Situación al final de 2021							
	Importe	Porcentaje de	Octavo	Noveno	Décimo	Undécimo	Importe		Octavo	Noveno	Décimo	Undécimo	Importe	Porcentaje de
	total	ejecución²	FED <sup>3</sup>	FED <sup>3</sup>	FED	FED³	total		FED	FED	FED	FED	total	ejecución²
A – RECURSOS <sup>1</sup>	75 959		0	-14	-113	213	86		10 376	15 266	20 947	29 456	76 045	
B – UTILIZACIÓN														
1. Compromisos globales <sup>4</sup>	<i>75 929</i>	100,0 %	0	-18	-172	-16	-206		10 375	15 250	20 805	29 293	75 723	99,6 %
2. Compromisos individuales <sup>5</sup>	71 304	93,9 %	О	-8	33	2 085	2 110		10 374	15 245	20 600	27 195	73 414	96,5 %
3. Pagos	62 018	81,6 %	0	8	311	3 082	3 401		10 374	15 216	19 956	19 874	65 420	86,0 %
C - Compromisos pendientes (B1-B3)	13 911	18,3 %							0	34	850	9 419	10 303	13,5 %
D - Saldo disponible(A-B1) <sup>7</sup>	30	0,0 %							1	16	142	163	322	0,4 %

<sup>\*</sup> Cifras redondeadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de las cuentas anuales para 2021 de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el BEI.

Incluye dotaciones iniciales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> En porcentaje de los recursos.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Los importes negativos corresponden a las liberaciones de compromisos.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Los compromisos globales corresponden a las decisiones de financiación.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Los compromisos individuales corresponden a los contratos individuales.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Compromisos netos tras liberaciones. Pagos netos tras recuperaciones.

El saldo disponible incluye la «reserva no movilizable» (no utilizable sin la decisión unánime del Consejo).

10 Cada año, la DG Asociaciones Internacionales establece indicadores clave de resultados sobre la buena gestión financiera y el uso eficiente de los recursos. Estos indicadores ponen de relieve que, en 2021, a pesar de las dificultades relacionadas con la crisis de la COVID-19, la DG Asociaciones Internacionales alcanzó sus objetivos de reducir antiguas prefinanciaciones y compromisos no utilizados en un 35 % respecto a 2020, y de mantener la proporción de contratos vencidos abiertos (es decir, los que no se cerraron tras la conclusión de sus actividades operativas) en su cartera por debajo del 15 %. Esto se debe a la mejora de los procedimientos de los últimos años (véase el *recuadro 1*). Ambos objetivos comprendieron un objetivo general de todo el ámbito de responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, y un objetivo específico para los FED.

#### Recuadro 1

Indicadores clave de resultados (ICR) sobre la reducción de antiguas prefinanciaciones, compromisos no utilizados y porcentaje de contratos vencidos abiertos

En 2021, la DG Asociaciones Internacionales mantuvo el objetivo del año anterior del 35 % respecto a sus ICR de reducir antiguas prefinanciaciones (ICR 10) y compromisos no utilizados (ICR 12). En ambos indicadores superó estos objetivos, reduciendo significativamente las antiguas prefinanciaciones tanto para el FED (46 %) como para todo su ámbito de responsabilidad (50 %). También redujo los compromisos no utilizados en un 39 %, tanto para el FED como en todo su ámbito de responsabilidad.

La DG Asociaciones Internacionales también alcanzó el objetivo de no tener más del 15 % de los contratos vencidos aún abiertos en el sistema (ICR 11) tanto en el FED (13 %) como en todo su ámbito de responsabilidad (10 %). El indicador clave de resultados del FED ha ido mejorando de forma constante desde 2017 (19 % en 2017, 17 % en 2018, 15 % EN 2019 y 14 % en 2020) gracias a los nuevos procedimientos introducidos en 2017.

# Capítulo II – Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo relativa a los FED

Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo 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

- Hemos auditado:
- 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 2021 que han sido aprobados;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes cuya gestión financiera corresponde a la Comisión<sup>4</sup>.

#### Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

En nuestra opinión, las cuentas anuales de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2021 y los resultados de sus operaciones, sus flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con el reglamento financiero de los FED y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> De conformidad con los artículos 43, 48, 49, 50 y 58 del reglamento financiero aplicable al undécimo FED, esta declaración de fiabilidad no abarca la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI.

#### 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 2021 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

#### Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto

**IV.** En nuestra opinión, debido a la importancia del hecho descrito 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 2021 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.** Los gastos registrados en 2021 en el marco de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED están significativamente afectados por errores. Nuestro *nivel de error estimado* en el gasto aceptado en las cuentas es del 4,6 %.

#### Cuestiones clave de auditoría

VII. 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 auditar y formarnos 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, que son objeto de un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2021, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados, pero todavía no notificados por los beneficiarios, ascendían a 5 381 millones de euros (al final del ejercicio 2020: 5 452 millones de euros).

**IX.** Examinamos el cálculo de estas estimaciones de devengo y revisamos una muestra de 30 prefinanciaciones individuales y 27 facturas en la etapa 1 para abordar el riesgo de que el devengo se declarara incorrectamente. Basándonos en el trabajo realizado, llegamos 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 en las cuentas de los FED de 2021

X. 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 seguir siendo parte del FED hasta el cierre del undécimo FED y de todos los FED anteriores no cerrados. El Reino Unido 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.

**X1.** 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 dicho 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 después del 31 de diciembre de 2021.

XII. Por consiguiente, no existe ningún impacto financiero que notificar en las cuentas de los FED de 2021. Concluimos que las cuentas de los FED, a 31 de diciembre de 2021, 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 la dirección 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. 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;

- 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 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. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida 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, el alcance y el momento previstos de realización de la auditoría y las constataciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del 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 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. 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 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.

7 de julio de 2022

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

11 En el *anexo* 1.1 de nuestro informe anual relativo al ejercicio de 2021 sobre la ejecución del presupuesto de la UE se describen nuestro enfoque y nuestros métodos de auditoría, que también se aplican a la auditoría de los FED.

- 12 Nuestras observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED se basan en los estados financieros<sup>5</sup> de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED, aprobados por la Comisión<sup>6</sup>, junto con la carta de manifestaciones del contable recibida el 28 de junio de 2022. Examinamos los importes y los datos divulgados, y evaluamos los principios contables aplicados, así como las principales estimaciones efectuadas por la Comisión y la presentación general de las cuentas.
- 13 Para auditar la regularidad de las operaciones, examinamos una muestra de 140 operaciones representativas del conjunto del gasto de los FED. Se trataba de 26 operaciones correspondientes al Fondo Fiduciario de Emergencia para África, 92 operaciones autorizadas por 17 delegaciones<sup>7</sup> de la UE, y 22 pagos aprobados por la sede central de la Comisión<sup>8</sup>. En los casos en que detectamos errores en las operaciones, analizamos las causas subyacentes para identificar posibles insuficiencias.
- **14** Respecto al ejercicio 2021, también examinamos:
- 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 Asociaciones Internacionales 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) externos antes de efectuar los pagos, ii) el control y la supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas y el estudio sobre el PER;
- c) la fiabilidad de la información sobre la regularidad presentada en el informe anual de actividades (IAA) de la DG Asociaciones Internacionales, 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;

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Véase el artículo 39 del Reglamento (UE) 2018/1877 sobre el Reglamento financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo.

De conformidad con el Reglamento financiero de los FED; véase el artículo 38 del Reglamento (UE) 2018/1877.

Botsuana, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Guinea-Bissau, Haití, Jamaica, Liberia, Malawi, Malí, Níger, Nigeria, Tanzania, Timor Oriental, Uganda, Yibuti y Zambia.

<sup>8</sup> Los 140 pagos se efectuaron a través de la DG Asociaciones Internacionales.

- d) el seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.
- 15 Como se indica en el apartado 05, la DG Asociaciones Internacionales 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 y la presentación de la información en el Informe anual de actividades (IAA) atañen a todo el ámbito de responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, no solo a los FED.

16 Debido a la pandemia del COVID-19, no fue posible realizar visitas sobre el terreno a las delegaciones de la UE<sup>9</sup>, que sustituimos por revisiones documentales. Por este motivo, no pudimos llevar a cabo determinados procedimientos de auditoría, como la verificación de la ejecución de los contratos de las operaciones seleccionadas, lo cual limitó nuestro trabajo. De hecho, nos vimos obligados a adaptar nuestro enfoque, a llevar a cabo revisiones documentales de las operaciones y los proyectos y a tener que trabajar a distancia con nuestras entidades auditadas. La falta de controles sobre el terreno puede elevar el riesgo de no detección<sup>10</sup>; no obstante, consideramos que los datos acreditativos recabados nos han permitido completar y concluir nuestro trabajo.

#### Fiabilidad de las cuentas

17 Nuestra auditoría reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

#### Regularidad de las operaciones

#### Ingresos

18 Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

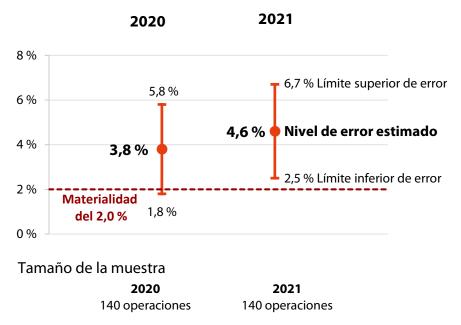
Botswana, Burkina Faso, Etiopía, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Malawi, Níger, Nigeria, Tanzania, Uganda y Zambia.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> El riesgo de no detección es el riesgo de que el auditor no identifique una desviación no corregida por los controles internos de la entidad.

#### Gastos

19 54 de las 140 operaciones examinadas (el 38,8 %) contenían errores. Sobre la base de los 43 errores que cuantificamos, hemos estimado el nivel de error en el 4,6 % (véase la *ilustración 3*).

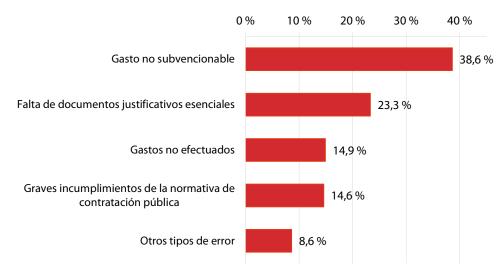
Ilustración 3 – Resultados de la verificación de las operaciones Impacto estimado de los errores cuantificables



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

20 En la *ilustración 4* se presenta un desglose de nuestro nivel de error estimado para 2021 por tipo de error.

Ilustración 4 - Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**21** En el *recuadro 2* se presentan los ejemplos de errores que cuantificamos, también por tipo de error.

#### Recuadro 2

## Ausencia de fundamento jurídico que dé lugar a gastos no subvencionables

La Comisión firmó un contrato de subvención con una organización internacional para mejorar la función de gestión de efectivo de Níger e implementar una cuenta única de tesorería en el país. El coste total de la actuación se estimó en 1,4 millones de euros, con una contribución de la UE del 100 %.

Revisamos el acuerdo de financiación, por valor de 82 millones de euros, suscrito por la Comisión y Níger. En el acuerdo se dispone que los fondos debían dedicarse al apoyo presupuestario y a otros proyectos, pero no mencionaba el trabajo que debía realizarse respecto a una cuenta única de tesorería. Tampoco preveía la adjudicación de otros contratos relacionados a la organización en cuestión ni a ningún otro organismo, a pesar de haberse citado como fundamento jurídico para la adjudicación en cuestión. El valor completo del contrato (1,4 millones de euros) está afectado por un error.

#### Falta de documentos justificativos esenciales

La Comisión celebró un acuerdo de delegación por valor de 16 millones de euros (financiado al 99,75 % por la UE) con una organización internacional para fomentar la inversión del sector privado en las plantaciones comerciales de madera de Uganda mediante la oferta de subvenciones y asistencia técnica.

Una de las operaciones seleccionadas para la auditoría se refería a los costes salariales de un empleado de 9 000 euros por el trabajo realizado en el proyecto. En el contrato laboral correspondiente se establecía la asignación de este empleado al trabajo en proyectos distintos del auditado.

La organización internacional no pudo demostrar que el empleado hubiera trabajado en el proyecto auditado. Por tanto, consideramos que el gasto es no subvencionable.

## Parte de los gastos no incurridos que dan lugar a costes no subvencionables imputados al proyecto

La Comisión firmó un acuerdo de delegación con una organización internacional para apoyar y facilitar el acceso a la educación de menores vulnerables. El coste total de la actuación se estimó en 24,5 millones de euros, de los cuales la UE sufragó 19,5 millones de euros (el 79,6 %).

Al examinar el desglose de los gastos, observamos que la organización internacional había declarado —con la autorización de la Comisión— un gasto de 7,4 millones de euros. Nuestras comprobaciones pusieron de manifiesto que el gasto real para dicho período fue de 6,9 millones de euros. La diferencia de 0,5 millones de euros representa el importe comprometido por la organización, pero no gastado aún. Por consiguiente, la Comisión había autorizado incorrectamente el 6,2 % del importe auditado.

## Incumplimiento grave de la normativa de contratación pública: decisiones injustificadas del ordenador nacional

El ordenador nacional (ON) de los FED de Mali adjudicó un contrato a una empresa de consultoría para la prestación de asistencia técnica destinada a mejorar el mantenimiento de las carreteras en el país. Esta ayuda se financió con cargo al undécimo FED, con un importe de 1,2 millones de euros.

El ON utilizó una licitación restringida para contratar los servicios. Dos licitadores alcanzaron la fase de evaluación final. El primer licitador obtuvo la mejor puntuación con arreglo al criterio de «mejor relación calidad-precio», pero fue rechazado por el ON por recomendación del comité de evaluación, que consideró su oferta anormalmente baja (1 millón de euros, siendo el límite máximo del contrato de 1,2 millones). El ON adjudicó el contrato al segundo licitador.

El primer licitador presentó dos recursos ante el comité de resolución de conflictos de Mali, que consideró válidos sus argumentos y ordenó al ON que revocara la decisión original. Sin embargo, el ON se negó a hacerlo.

Por tanto, la adjudicación del contrato fue injustificada y su valor completo está afectado por un error.

- 22 Al igual que en 2020, la Comisión y sus socios ejecutantes cometieron más errores en las operaciones relativas a las *subvenciones* y los *acuerdos de contribución y delegación* con los países beneficiarios, organizaciones internacionales y agencias de los Estados miembros que con otras formas de apoyo (como las relativas a los contratos de obras, suministros y servicios). De las 92 operaciones de este tipo que hemos examinado, 39 contenían errores cuantificables, que representaban el 81 % del nivel de error estimado.
- 23 En 15 casos de errores cuantificables y 8 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 2,4 puntos porcentuales más bajo.

24 Además, 25 operaciones que contenían errores cuantificables y contribuían en 1,9 puntos porcentuales al nivel de error estimado fueron objeto de una auditoría o una verificación de gastos. El sistema de control de la DG Asociaciones Internacionales se basa en controles *ex ante*<sup>11</sup>. La información facilitada en los informes de auditoría o verificación que describe el trabajo real efectuado no nos permitió evaluar si los errores habrían podido detectarse y corregirse durante estos controles *ex ante*<sup>12</sup>.

25 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.

26 Identificamos dos ámbitos de gasto en los que las operaciones son menos proclives a error debido a las condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son: i) el apoyo presupuestario y ii) los proyectos de múltiples donantes ejecutados por organizaciones internacionales y sujetos al «enfoque nocional». En 2021, auditamos cuatro operaciones de apoyo presupuestario y ocho proyectos de «enfoque nocional» gestionados por organizaciones internacionales 13.

27 Como en años anteriores, algunas organizaciones internacionales limitaron el acceso a los documentos (por ejemplo, en formato de solo lectura), por lo que no pudimos obtener copias de ellos. Todo ello entorpeció la planificación y la realización de nuestra auditoría y retrasó la recepción de la documentación solicitada y el trabajo del equipo auditor. Formulamos las recomendaciones relacionadas en nuestros informes anuales de 2018 y 2020. Pese a que la Comisión ha intensificado su

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.

Los informes no abarcan el 100 % del gasto notificado, ni ofrecen detalles suficientes para confirmar si las partidas en las que se detectaron errores habían formado parte de su muestra.

En los apartados del **8.10 a 8.12** nuestro en el *capítulo 8* del Informe anual relativo al ejercicio 2021 sobre la ejecución del presupuesto se ofrecen más detalles sobre el apoyo presupuestario y el enfoque nocional.

comunicación con organizaciones internacionales, seguimos teniendo dificultades con algunas de ellas para obtener la documentación solicitada.

#### Informe anual de actividades y otros mecanismos de gobernanza

- 28 En todos sus Informes anuales de actividades desde 2012 hasta 2018, la DG Asociaciones Internacionales emitió reservas en relación con la regularidad de las operaciones subyacentes. No emitió reservas en 2019, 2020 o 2021. No obstante, como había hecho ya en ejercicios anteriores, adoptó planes de acción para abordar las deficiencias en la aplicación de su sistema de control.
- En 2019 y 2020, referimos el progreso satisfactorio alcanzado en los planes de acción de 2018 y 2019; en concreto, en abril de 2021, de nueve acciones, siete se habían completado y dos se encontraban en curso. En su plan de acción de 2020, la DG Asociaciones Internacionales, como en años anteriores, ajustó el número de acciones, en esta ocasión a siete. Cinco de estas acciones se prorrogaron de años anteriores y se añadieron dos nuevas:
- i) reducir las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones, y ii) llevar a cabo una evaluación sobre el uso de los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos. En abril de 2022 se habían completado cuatro acciones y tres se hallaban en curso.
- Para el plan de acción de 2021, se añadió una nueva acción: abordar las observaciones de alto riesgo derivadas de la auditoría del Servicio de Auditoría Interna (SAI) de la Comisión sobre la *evaluación de pilares* en la «familia de acciones exteriores» (DG Presupuestos, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, DG Asociaciones Internacionales, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y el FPI como Direcciones Generales y servicios responsables de la acción exterior). Dos de las otras siete acciones son continuas, y las otras cinco se prorrogaron (véase el *anexo II*).

#### Estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) de 2021

21 En 2021, un contratista externo llevó a cabo el décimo estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) de la DG Asociaciones Internacionales Este estudio tiene por objeto estimar el porcentaje de errores que han eludido todos los controles de gestión de la DG Asociaciones Internacionales con el fin de evitarlos, detectarlos y corregirlos en todo su ámbito de responsabilidad y poder determinar así la eficacia de estos controles. Es un elemento importante para la declaración de fiabilidad del director general, y se incorpora a la información sobre regularidad acerca de la «acción exterior» publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.

Para el estudio sobre el PER de 2021, la DG Asociaciones Internacionales estableció el tamaño de la muestra en 480<sup>14</sup> operaciones (exactamente el mismo que en 2020 y 2019). Esto le permitió presentar de nuevo porcentajes de error separados para los gastos financiados con cargo al presupuesto general de la UE y para los gastos financiados por los FED, además del porcentaje global de error para ambos combinados. Por sexto año consecutivo, el estudio estimaba que el PER global se hallaba por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión (2021: 1,14 %).

33 El estudio sobre el PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría; se basa en la metodología del PER y en el manual facilitado por la DG Asociaciones Internacionales. En nuestros anteriores informes anuales<sup>15</sup> sobre los FED ya hemos descrito limitaciones en los estudios que pueden haber contribuido a la subestimación del PER.

34 Un aspecto del estudio sobre el PER es el grado de confianza depositado en el trabajo de otros auditores. Hay tres escenarios posibles: (i) confianza nula en la labor de otros auditores con pruebas de confirmación completas; (ii) confianza parcial en la labor de otros auditores con pruebas de confirmación reducidas; (iii) confianza plena en la labor de otros auditores sin pruebas adicionales. La confianza plena se elevó del 15 % de las operaciones en 2020, al 34 % en 2021. Mantenemos nuestra opinión de que un grado tan elevado de dependencia de la labor de otros auditores es contrario al propósito del estudio sobre el PER, que consiste en estimar la tasa de errores que han eludido todos los controles de gestión aplicados por la DG Asociaciones Internacionales para prevenir, detectar y corregir dichos errores.

#### Revisión del Informe anual de actividades 2021

35 La declaración de fiabilidad del director general en el informe anual de actividades de 2021 no contiene ninguna reserva. A partir de 2018, la DG Asociaciones Internacionales redujo significativamente el alcance de las reservas (esto es, el porcentaje de gasto cubierto por ellas). En la *ilustración 5* se muestra la evolución de las reservas presentadas en los IAA cada año de 2011 to 2021.

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 412 operaciones.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Véanse nuestros informes anuales de 2017, 2018, 2019 y 2020 sobre los FED.

Ilustración 5 - Reservas en el IAA de la DG Asociaciones Internacionales (2011-2021)





Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

36 Consideramos que la falta de reservas en el IAA de 2021 no está justificada y que se debe en parte a las limitaciones del estudio sobre el PER, dado que nuestras conclusiones sobre este estudio también se refieren a las estimaciones de importes en riesgo basadas en el mismo. La DG Asociaciones Internacionales estima que el importe total en riesgo en el momento del pago asciende a 79,65 millones de euros <sup>16</sup> (el 1,41 % de los gastos de 2021), y el importe total en riesgo en el momento del cierre asciende a 66,03 millones de euros <sup>17</sup>. La DG Asociaciones Internacionales estima que 13,62 millones de euros (el 24 %) del importe en riesgo en el momento del pago se corregirán en los controles de los años posteriores (este importe se conoce como «capacidad correctora»).

37 La DG Asociaciones Internacionales está trabajando en la mejora de la calidad de sus datos para calcular la capacidad correctora. En 2021 continuó sus actividades de formación y sensibilización sobre las recuperaciones y la calidad de los datos

Es la estimación más prudente de la Comisión del importe de los gastos pertinentes incurridos durante el ejercicio no conformes con las disposiciones contractuales y reglamentarias aplicables en el momento en que se efectuó el pago.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Véase el IAA de 2021 de la DG Asociaciones Internacionales, p. 34.

contables <sup>18</sup>. Como en años anteriores, la DG Asociaciones Internacionales llevó a cabo controles específicos de las órdenes de ingreso para corregir las discrepancias detectadas. Revisamos el cálculo de la capacidad correctora para 2021. Después de examinar el 35 % (en valor) de la población total de recuperaciones, no identificamos errores en su muestra.

Para que la información financiera sea más coherente en todas las direcciones generales de la Comisión, en 2020 se creó un «cuadro de indicadores financieros» que consta de seis indicadores <sup>19</sup>. En 2021 se añadieron cuatro más <sup>20</sup>. Seis de estos diez indicadores eran aplicables a los FED y a los fondos fiduciarios en 2021. Por lo que respecta a la «*utilización de compromisos globales*», la DG Asociaciones Internacionales obtuvo un resultado del 99 % para el presupuesto de la UE y del 97 % para el FED en 2021, frente al 95 % y el 94 % obtenidos respectivamente en 2020. En cuanto a los «pagos puntuales», la DG Asociaciones Internacionales obtuvo un 97 % para el presupuesto de la UE y del 95 % para el FED en 2021, frente al 98 % y el 97 % obtenidos respectivamente en 2020.

Formación específica del personal local de las delegaciones de la UE sobre directrices para la introducción de órdenes de ingreso.

El cuadro de indicadores financieros consta de seis indicadores financieros estándar para el conjunto de la Comisión Europea. Su objetivo es comparar cada dirección general y servicio de la Comisión. Estos indicadores son: 1) ejecución de *créditos de compromiso*, 2) ejecución de *créditos de compromiso* según las previsiones, 3) ejecución de *créditos de pago*, 4) ejecución de los *créditos de pago según las previsiones*, 5) *utilización de* compromisos globales, 6) pagos puntuales.

Los cuatro indicadores adicionales son: 7) liberaciones oportunas, 8) plazo de registro de facturas, 9) calidad de los datos contables, 10) calidad de los datos de gestión.

### Conclusión y recomendaciones

#### Conclusión

39 En general, la evidencia de auditoría indica que las cuentas del FED correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021 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.

40 La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2021:

- 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 19 a 25). Estimamos que el nivel de error basado en nuestra verificación de las operaciones es del 4,6 %.

#### Recomendaciones

**41** En el *anexo III* figuran las constataciones del seguimiento de las dos recomendaciones que formulamos en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2018, de las cuales la DG Asociaciones Internacionales había aplicado<sup>21</sup> una en su mayor parte y otra en algunos aspectos.

42 Asimismo, revisamos las recomendaciones de nuestros informes anuales relativos a los ejercicios de 2019 y 2020 sobre los FED que requerían una acción inmediata o que estaban destinados a ejecutarse en 2021 (véase el *anexo III*). Tanto para 2019 como para 2020 consideramos dos de las recomendaciones ejecutadas en algunos aspectos, y una pendiente aún de ejecución.

43 Sobre la base de esta revisión, y de nuestras constataciones y conclusiones del ejercicio 2021, consideramos que la Comisión debería (véase el *recuadro 2*):

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> El objetivo de este seguimiento era verificar si se habían tomado medidas correctoras en respuesta a nuestras recomendaciones, y no evaluar la eficacia de su ejecución.

## Recomendación 1 – Intensificar los controles de los fundamentos jurídicos antes de firmar contratos

Intensificar los controles internos para garantizar que no se firmen contratos sin que exista una base jurídica existente.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

## Recomendación 2 – Descontar los costes no incurridos antes del pago o la liquidación

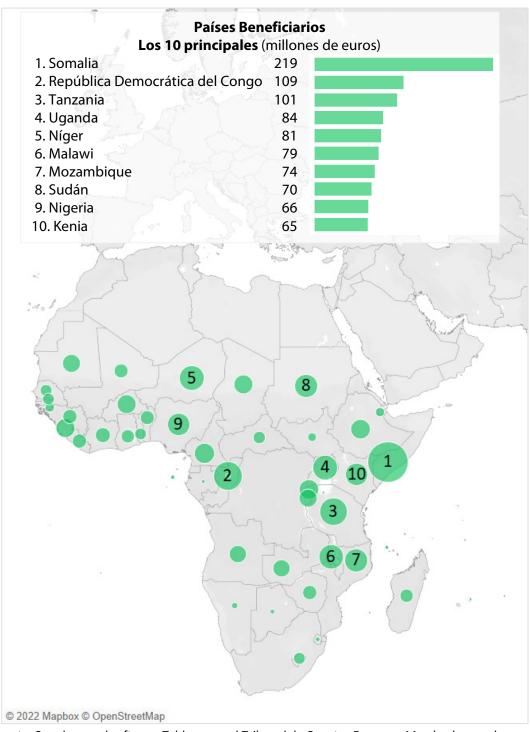
Adoptar las medidas apropiadas para garantizar que los compromisos o pagos anticipados reclamados como costes incurridos por los beneficiarios en sus informes financieros se descuenten antes de efectuar pagos o liquidaciones.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2023

## **Anexos**

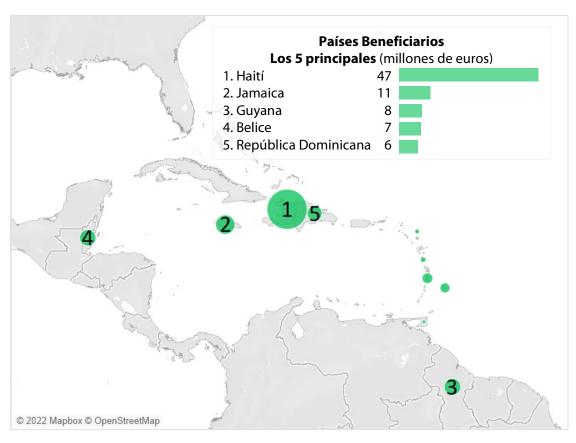
## Anexo I — Pagos de los FED en 2021 por región principal

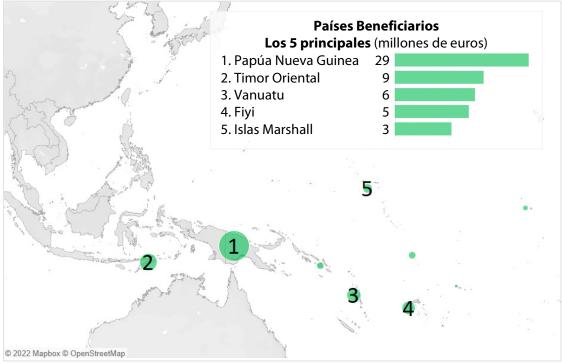
## Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo - África



Fuente: Creado con el software Tableay por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

## Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo - Caribe y Pacífico





Fuente: Creado con el software Tableay por el Tribunal de Cuentas Europeo, Map background © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

## Anexo II — Estado de ejecución de los planes de acción

	Plan de acción de 2019				
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	•	En curso		
A.2	Mantener la atención sobre los errores que se producen con frecuencia en la gestión financiera y documental en la ejecución de contratos de subvención.	•	Ejecutada		
B.1	Desarrollar una estrategia de reducción del uso de las estimaciones de programas y de promoción de alternativas orientadas a la simplificación y la rentabilidad.	•	Ejecutada		
C.1	Trabajar en favor de la utilización de los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos adoptadas (Ares (2018) 1722717) en 2017 para la verificación de los gastos efectuados por las organizaciones internacionales en régimen de gestión indirecta.	•	Ejecutada		
C.2	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	•	Ejecutada		
D.1	Aumentar la consistencia y la coherencia del funcionamiento de tareas de auditoría y verificación.	•	Ejecutada		
D.2	Aclarar y promover el uso de opciones de costes simplificados.	•	Ejecutada		
D.3	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	•	En curso		
D.4	Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER (nueva acción 2019).	•	Ejecutada		

	Plan de acción de 2020		
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	•	En curso
A.2	Mantener la atención sobre los errores que se producen con frecuencia en la gestión financiera y documental en la ejecución de contratos de subvención.		Ejecutada
B.1	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	•	Ejecutada
C.1	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	•	En curso
C.2	Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER (nueva acción basada en el PA 2019/D4).	•	Ejecutada
C.3	Reducir las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones (nueva acción).	•	En curso
C.4	Llevar a cabo una evaluación sobre el uso de los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos (nueva acción).	•	Aplicada

	Plan de acción de 2021			
A.1	Simplificar y aclarar los procedimientos y las condiciones contractuales de las subvenciones.	En curso		
B.1	Mantener y consolidar la cooperación con las organizaciones internacionales con el fin de reducir los errores de forma sostenible.	Ejecutada		
B.2	Abordar las observaciones de alto riesgo derivadas de la auditoría del SAI sobre la evaluación de pilares de acciones exteriores (nueva acción).	•	Ejecutada	
C.1	Aclarar y promover el uso de la financiación basada en resultados.	•	En curso	
C.2	Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER (nueva acción basada en el PA 2019/D4).	•	Ejecutada	
C.3	Abordar las vulnerabilidades relativas a las liquidaciones excesivas de las prefinanciaciones.	•	En curso	
C.4	Llevar a cabo una evaluación sobre el uso de los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos.	•	Ejecutada	
C.5	Compartir información sobre errores frecuentes con las partes interesadas en materia de control pertinentes (nueva acción).	•	En curso	

Fuente: Planes de acción de la Comisión Europea para 2019, 2020 y 2021.

## **Anexo III — Seguimiento de las recomendaciones**

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
			Ejecutada					
		Ejecutada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No ejecutada	No procede	Evidencia insuficiente	
	Recomendación 1:							
2018	Tomar medidas para reforzar la obligación impuesta a las organizaciones internacionales de transmitir al Tribunal, a petición de este, cualquier documento o información que sean necesarios para llevar a cabo su labor, como se establece en el TFUE.			<b>X</b> <sup>22</sup>				
	Recomendación 2:  Mejorar la metodología y el manual del estudio sobre el PER para ofrecer orientaciones más exhaustivas sobre los problemas que hemos señalados en el informe, y ofrecer así una base apropiada para la evaluación de riesgos de la DG Asociaciones Internacionales para las reservas.		х					

La Comisión intensificó la comunicación con organizaciones internacionales sobre nuestro acceso a los documentos. Algunas organizaciones, como el Banco Mundial, mejoraron su cooperación con nosotros, pero otras no. Algunas organizaciones de las Naciones Unidas (ONU), como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), siguen proporcionando acceso de solo lectura a la documentación justificativa.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
			Ejecutada					
		Ejecutada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No ejecutada	No procede	Evidencia insuficiente	
	Recomendación 1:							
2019	Seguir mejorando la metodología y el manual utilizados para el estudio del PER a fin de abordar los problemas que hemos señalado en el presente informe, y aumentar así la fiabilidad del porcentaje de error notificado en el estudio.  Plazo: Final de 2021.			Х				
2020	Recomendación 1:  Tomar medidas para que las organizaciones internacionales proporcionen al Tribunal de Cuentas Europeo un acceso completo, ilimitado y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo su tarea de conformidad con el TFUE, y no únicamente en formato de solo lectura.  Plazo: Final de 2021.			<b>X</b> <sup>23</sup>				

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Véase la recomendación 1 de 2018.

	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances conseguidos						
Año			Ejecutada					
Ano		Ejecutada íntegramente	Aplicada en su mayor parte	Aplicada en algunos aspectos	No ejecutada	No procede	Evidencia insuficiente	
	Recomendación 2:  Emitir reservas en relación con todos los ámbitos en los que se haya constatado un elevado nivel de riesgo, independientemente de su proporción en el gasto total que representen y de su impacto financiero.  Plazo: a más tardar, en la fecha de publicación del IAA 2021				x			

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

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 2021

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ANUAL DE 2021 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

## «INFORME ANUAL SOBRE LAS ACTIVIDADES FINANCIADAS POR LOS OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO»

## INTRODUCCIÓN A LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión subraya que la ejecución de los Fondos Europeos de Desarrollo (FDE) tiene lugar en entornos arriesgados, complejos y en rápida evolución. Se caracteriza por su diversidad en cuanto a:

- la dispersión geográfica, ya que cubre muchas delegaciones diferentes en todo el mundo;
- las entidades de ejecución y los países socios, con sus distintas a capacidades de gestión y control, que van desde pequeñas ONG locales hasta organizaciones internacionales;
- los métodos de prestación de asistencia, que incluyen proyectos tradicionales, apoyo presupuestario, programas de apoyo a políticas sectoriales, contribuciones a instrumentos mundiales, financiación mixta, garantías presupuestarias, entre otros.

Además, en 2021, la ejecución de las actividades financiadas por los FDE se llevó a cabo en medio de las dificultades planteadas por la pandemia de COVID-19 y los veloces cambios políticos ocurridos en algunos de nuestros países socios.

La Comisión considera que, en un contexto tan complejo como este, la ausencia total de errores es una hipótesis poco realista. No obstante, la Comisión toma todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución plena y eficaz de los FDE de acuerdo con el marco jurídico y financiero vigente. La Comisión sigue adaptando y afinando sus procedimientos para reducir aún más el riesgo de errores, teniendo en cuenta los resultados del ejercicio de declaración de fiabilidad del TCE. El plan de acción que la DG Asociaciones Internacionales adopta cada año incluye, entre otras cosas, medidas destinadas a la reducción de los errores, como la simplificación de los procedimientos, orientación, formación y campañas de sensibilización. En respuesta a las recomendaciones de 2021 del TCE sobre el FDE, la Comisión adoptará nuevas medidas para reforzar su sistema de control interno según se considere oportuno, teniendo también en cuenta la relación coste-eficacia.

### REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

### Recuadro 2 - Ejemplos de errores

#### Ausencia de fundamento jurídico que dé lugar a gastos no subvencionables

Con respecto al tipo de error ocurrido en la adjudicación de un contrato de subvención con una organización internacional en Níger, la Comisión adoptará las medidas de mitigación adecuadas. Sin embargo, la Comisión señala que este proyecto contribuyó a mejorar notablemente la calidad

de la gestión de las finanzas públicas. No solo aseguró la recuperación de fondos por parte de las autoridades públicas, sino que también redujo la perturbación del funcionamiento de los servicios públicos.

#### Falta de documentos justificativos esenciales

En relación con los costes salariales del empleado asignado a proyectos distintos del auditado, la Comisión señala que no fue posible detectar estos costes no subvencionables a partir de los documentos que la organización internacional debía facilitar para la liberación del pago de conformidad con el acuerdo firmado. Cabe destacar que se trata de un proyecto ejecutado con gran éxito, pionero en la promoción y el desarrollo de la cadena de valor de la silvicultura comercial en Uganda y que también demostró una participación directa en el fomento de la inversión del sector privado.

# Parte de los gastos no incurridos que den lugar a costes no subvencionables imputados al proyecto

En cuanto a los importes comprometidos pero declarados como gastos incurridos, la Comisión señala que, dado que el importe subvencionable final solo se determinará una vez recibido el informe final emitido por el beneficiario, considera que el error es temporal. Los importes comprometidos se seguirán gastando hasta que finalice la ejecución del proyecto.

La Comisión está aumentando las actividades de sensibilización y los controles para evitar el problema de las liquidaciones excesivas y solicita a las entidades afectadas mayor claridad en la información suministrada.

## Incumplimiento grave de las normativas de contratación pública: decisiones injustificadas del ordenador nacional

En cuanto a la conclusión relativa a la decisión de contratación pública del ordenador nacional, la Comisión hace hincapié en que, a pesar de las dificultades halladas durante la fase de contratación, el servicio solicitado se ha prestado con éxito. Se ha organizado una sesión de restitución con la participación de los Ministerios de Transporte y de Asuntos Exteriores y se han refrendado las recomendaciones formuladas como de gran utilidad para la gestión del mantenimiento de las carreteras en Mali.

- **22.** La Comisión opera en terceros países con contextos políticos y técnicos complejos, en colaboración con países socios, organizaciones internacionales y agencias de los Estados miembros, entre otros muchos socios. Si bien los planes de acción se ejecutan con regularidad para mantener los porcentajes de error lo más bajos posible, la Comisión considera que la ausencia de errores es poco probable en este contexto.
- **23.** La Comisión observa que la mayoría de los errores cuantificables que podrían haberse evitado se debían a liquidaciones excesivas (diez casos), y ya se están aplicando diversas medidas para evitar este tipo de errores. En cuanto a los ocho casos de errores no cuantificables, la Comisión ha expresado su desacuerdo con dos de ellos, mientras que otros cuatro se referían a un mismo contrato incluido cuatro veces en la muestra por operaciones diferentes que presentaban un mismo error en una garantía de buen fin. La Comisión señala que un error en una operación no equivale necesariamente a un importe indebidamente pagado que deba recuperarse.

- **24.** La Comisión finalizó en 2022 los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos en vigor desde 2018. Se llegó a la conclusión de que son eficaces en lo que respecta al seguimiento de los gastos no subvencionables (la plantilla del informe de comprobación de gastos incluye un anexo con la lista de operaciones y errores).
- **25.** En septiembre de 2021 y mayo de 2022, la Comisión revisó los pliegos de condiciones para las verificaciones de gastos. La Comisión prevé dotar a sus análisis de mayor profundidad y abordar otros aspectos, como el muestreo, e integrar las lecciones aprendidas y las respuestas de una encuesta realizada en febrero de 2022 a los usuarios del contrato marco de auditoría.
- **27.** La Comisión es consciente de los casos de acceso a los documentos en formato de solo lectura detectados por el TCE y sigue señalando a la atención de las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas interesadas la necesidad de proporcionar a los auditores la información requerida.

La Comisión está colaborando estrechamente con las organizaciones internacionales interesadas y el TCE para encontrar soluciones viables al problema de acceso a los documentos.

En concreto, en cuanto la Comisión tuvo conocimiento de estos asuntos, que afectaban a tres organizaciones de las Naciones Unidas, reaccionó rápidamente y reforzó el diálogo con las organizaciones en cuestión para facilitar el trabajo en curso del Tribunal.

### INFORMES ANUALES DE ACTIVIDADES

**28.** Las instrucciones permanentes de la Comisión disponen que se debe emitir una reserva cuando el porcentaje de error residual es superior al umbral de materialidad del 2 %.

Además, la norma *de minimis* introducida con los informes anuales de actividades de 2019 establece que las posibles reservas no se consideran sustanciales para las actividades que representan menos del 5 % de los pagos totales de la Dirección General y tienen un impacto financiero inferior a 5 millones EUR. Esto permite a la Comisión informar únicamente de los problemas relevantes que afectan a la gestión de los fondos de la UE. Se sigue garantizando la plena transparencia de los informes de gestión: todos los casos en los que se aplica la norma se indican debidamente en el IAA y se están siguiendo de cerca.

En 2019 y 2020, la norma *de minimis* dio lugar a una falta de reservas, mientras que, en 2021, todos los porcentajes de error residual indicativos fueron inferiores al umbral de materialidad del 2 %.

#### Estudio sobre el porcentaje de error residual de 2021

**31.** La Comisión está de acuerdo en que el estudio sobre el porcentaje de error residual (PER) es un elemento importante en el que se basa la declaración del director general, pero no es la única fuente de fiabilidad. La DG Asociaciones Internacionales cuenta con un marco global de control interno y una estrategia de control que abarcan todo el ciclo de ejecución. Todos los elementos del marco de control son fundamentales para su fiabilidad, como se indica en su IAA. Este último sirve de base para la información sobre regularidad incluida en el informe anual de gestión y rendimiento.

- **32.** Además del porcentaje de error residual global, el estudio sobre el PER también estima el porcentaje de error para ambos flujos de financiación (los FDE y el presupuesto de la UE), y el riesgo se muestra en una imagen diferenciada (véanse el cuadro de la página 34 y el anexo 9 del IAA de 2021 de la DG Asociaciones Internacionales, que muestran el riesgo en el momento del pago, calculado mediante el sistema de control pertinente).
- **33.** La Comisión no califica el estudio sobre el PER como un encargo de fiabilidad ni como una auditoría. Responde a una finalidad específica y se basa en una metodología distinta.

Esto se revela en el informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales, en el que se presenta información completa sobre la gestión de manera veraz y fiel. La Comisión considera que el estudio no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a una subestimación de los errores.

**34.** La metodología del PER siempre ha previsto el uso de la confianza para la elaboración del estudio sobre el PER. La repetición íntegra de una verificación realizada por un auditor como el Tribunal de Cuentas Europeo o un contratista marco representaría una carga administrativa importante e innecesaria para los beneficiarios, además de ser contraria al principio de auditoría única. El grado de confianza no puede predefinirse de antemano, ya que depende del número de casos en los que la confianza es posible y adecuada. Sin embargo, la Comisión está de acuerdo en que, en principio, el grado de confianza no debe superar significativamente las medias históricas, a no ser que exista una justificación específica.

#### Revisión del Informe anual de actividades de 2021

- **35.** Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 28 y 31.
- **36.** La Comisión considera que la falta de reservas está sobradamente justificada, en consonancia con las instrucciones permanentes de la Comisión para la emisión de reservas. Ello es el resultado de la evaluación exhaustiva de los diferentes elementos fundamentales que respaldan la declaración de fiabilidad del director general incluida en el informe anual de actividad.

La Comisión considera que el estudio sobre el PER no está sujeto a limitaciones que puedan contribuir a una subestimación de los errores.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

#### **Conclusiones**

**40 b)** La Comisión reconoce que existen algunos errores en las operaciones y trabaja constantemente en el desarrollo de medidas preventivas y correctoras para abordarlos.

La Comisión señala que un error en una operación no significa necesariamente que haya un importe pagado indebidamente que deba recuperarse.

#### **Recomendaciones**

# Recomendación1: establecer controles más rigurosos con respecto a los fundamentos jurídicos antes de firmar contratos

La Comisión acepta la recomendación.

# Recomendación2: descontar los costes no incurridos antes del pago o la liquidación

La Comisión acepta la recomendación y considera que se ha aplicado en parte. A raíz de una recomendación anterior del TCE, la Comisión adoptó medidas como la publicación de orientaciones, la introducción de una lista de comprobación adicional o actividades de sensibilización y sigue trabajando para prevenir las liquidaciones excesivas.

#### DERECHOS DE AUTOR

#### © Unión Europea, 2022

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 derechos de autor 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 se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá 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 6:

- <u>Ilustración 6.4:</u> Creado con el software Tableau, Map background
   © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons
   Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).
- <u>Recuadro 6.3:</u> imágenes de la izquierda obtenidas a partir de datos de Sentinel de Copernicus (2021) tratados por Sentinel Hub y el organismo pagador andaluz.

#### Capítulo 8 – Anexo 8.1, FED – Anexo I:

Creado con el software Tableau, Map background ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control

sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

