

## IV

*(Información)*

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

## TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del Tratado TFUE, en los artículos 129 y 143 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y en los artículos 139 y 156 del Reglamento (CE) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo,

**el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 6 de septiembre de 2012, ha aprobado sus  
INFORMES ANUALES  
relativos al ejercicio 2011.**

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

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF y Baudilio TOMÉ MUGURUZA.



# **INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

(2012/C 344/01)



# ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general .....	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo .....	9
Capítulo 2 — Ingresos .....	51
Capítulo 3 — Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas .....	71
Capítulo 4 — Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud .....	95
Capítulo 5 — Política regional, energía y transportes .....	119
Capítulo 6 — Empleo y asuntos sociales .....	151
Capítulo 7 — Relaciones exteriores, ayuda y ampliación .....	167
Capítulo 8 — Investigación y otras políticas internas .....	185
Capítulo 9 — Gastos administrativos y otros gastos .....	205
Capítulo 10 — La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE .....	223



## INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución establecida por el Tratado para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea (UE). Como auditor externo de la UE, 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 el Tribunal, pueden consultarse en su sitio web ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)) el informe anual de actividades, los informes especiales sobre los programas de gasto y los ingresos de la UE y sus dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes.

0.2. El presente documento constituye el 35º Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2011. En un documento separado figura el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo determinan anualmente el presupuesto general de la UE. El Informe Anual del Tribunal, junto con sus Informes Especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión por el que el Parlamento Europeo decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto. El Tribunal transmite su Informe Anual a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo.

0.4. La declaración del Tribunal («la DAS») sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en lo sucesivo en el Informe «la regularidad de las operaciones») constituye la parte fundamental del Informe Anual. Es precisamente la declaración de fiabilidad la que da inicio al Informe; los datos que le siguen corresponden principalmente al trabajo de auditoría subyacente a dicha declaración.

0.5. El Informe se estructura de la siguiente manera:

— El capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de la fiscalización del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones, además de un informe de síntesis sobre la gestión presupuestaria en 2011. El anexo 1.3 del capítulo 1, que informa sobre las cuentas consolidadas de 2011, sustituye en gran parte al anexo «Información financiera sobre el presupuesto general» de anteriores Informes Anuales. La información financiera de 2011 se amplía en las cuentas consolidadas publicadas y en el informe financiero elaborado por la Comisión Europea (ambos documentos pueden consultarse en:

[www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011](http://www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011)).

— Los capítulos 2 a 9 presentan de forma detallada las constataciones de la fiscalización en forma de «observaciones

específicas» sobre los ingresos y los gastos de la UE. El capítulo 2 trata de la parte de los ingresos del presupuesto de la UE, mientras que los capítulos 3 a 9 se ocupan de los siete grupos de ámbitos políticos bajo los que se autoriza y registra el gasto con cargo al presupuesto de la UE. Estos grupos corresponden en términos generales a las rúbricas utilizadas en el marco financiero 2007-2013, que fija las grandes líneas de los planes de gasto plurianuales de la Unión.

— En el capítulo 10 se examina la evaluación de los resultados de gestión tal y como aparece reflejada en los informes anuales de actividad presentados por tres directores generales de la Comisión, se identifican temas comunes significativos en los Informes Especiales aprobados por el Tribunal en 2011 y se alude brevemente al informe de evaluación de la Comisión.

0.6. La estructura de las observaciones específicas ha sido modificada. En el Informe Anual del presente ejercicio, el único capítulo dedicado en los últimos Informes Anuales a Agricultura y recursos naturales ha sido reemplazado por dos observaciones específicas con sus capítulos correspondientes:

— Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas.

— Desarrollo agrícola y rural, medio ambiente, pesca y sanidad.

0.7. Del mismo modo, el único capítulo sobre Cohesión, energía y transporte ha sido sustituido por dos observaciones específicas y sus correspondientes capítulos:

— Política regional, energía y transporte.

— Empleo y asuntos sociales.

0.8. Las observaciones específicas se basan principalmente en los resultados de los controles efectuados por el Tribunal respecto de la regularidad de las operaciones, en una evaluación de la eficacia de los principales sistemas de control y supervisión de los ingresos y los gastos, y en un examen de la fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión.

0.9. Como en años anteriores, en el Informe Anual se comenta el «informe de síntesis» de la Comisión Europea, en el que esta asume su responsabilidad política por la gestión del presupuesto de la UE: véanse los apartados 1.24 a 1.30. La Comisión ha decidido incluir en su informe de síntesis de 2011 observaciones críticas sobre el posible impacto en las estimaciones de error de los actuales métodos de auditoría del Tribunal y de su evolución prevista para 2012 y los años siguientes.

0.10. El Tribunal considera que estos comentarios son inexactos y prematuros y señala, además, que esta evolución de su enfoque y metodología de auditoría refleja los cambios de su entorno de auditoría y del modo en que los auditados gestionan el gasto. Fiel a su práctica habitual, el Tribunal explicará debidamente y de forma puntual y transparente cualquier cambio en su metodología y sus correspondientes repercusiones.

0.11. Con el Informe se presentan las respuestas de la Comisión (y, en su caso, las de las demás instituciones y órganos europeos) a las observaciones del Tribunal. En su descripción de sus constataciones y conclusiones, el Tribunal tiene en cuenta las respuestas del auditado. Sin embargo, es obligación del Tribunal, en su calidad de auditor externo, comunicar las constataciones de su fiscalización, elaborar las consiguientes conclusiones y ofrecer, así, una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas y de la legalidad y regularidad de las operaciones.

## CAPÍTULO 1

**Declaración de fiabilidad e información de apoyo**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-XI
Introducción	1.1-1.5
Constataciones de auditoría del ejercicio 2011	1.6-1.30
Fiabilidad de las cuentas	1.6-1.8
Regularidad de las operaciones	1.9-1.15
Resumen de las observaciones específicas de la DAS	1.9-1.13
Comparación con resultados de ejercicios anteriores	1.14-1.15
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	1.16-1.30
Introducción	1.16-1.18
Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales	1.19-1.23
Informe de síntesis de la Comisión	1.24-1.30
Gestión presupuestaria	1.31-1.38
Créditos presupuestarios para compromisos y pagos	1.32-1.34
Utilización de los créditos de pago al final del ejercicio	1.35
Compromisos presupuestarios pendientes («RAL»)	1.36-1.38

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

I. De conformidad con las disposiciones del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Tribunal ha examinado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que consisten en los estados financieros consolidados <sup>(1)</sup> y los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria <sup>(2)</sup> correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

### *Funciones de la dirección*

II. En virtud de los artículos 310 a 325 del TFUE, así como del Reglamento financiero, la dirección es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas consolidadas de la Unión Europea y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) Las funciones de la dirección con respecto a las cuentas consolidadas de la Unión Europea abarcan la concepción, la implantación y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros exentos de incorrecciones materiales debidas a fraude o error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas a partir de las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión <sup>(3)</sup>; y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. De conformidad con el artículo 129 del Reglamento financiero, la Comisión aprobará las cuentas consolidadas de la Unión Europea una vez que el contable de la institución las haya consolidado a partir de la información presentada por las demás instituciones y organismos y haya elaborado una nota que acompañe las cuentas consolidadas en la que declare, entre otros extremos, que tiene garantías razonables de que estas cuentas reflejan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión Europea.
- b) El modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución presupuestaria prevista en el Reglamento financiero. Las tareas de ejecución han de respetar el principio de buena gestión financiera, que exige la concepción, ejecución y mantenimiento de un control interno eficiente y eficaz que incluya una supervisión adecuada y medidas destinadas a evitar las irregularidades y el fraude y, en su caso, procedimientos legales para recuperar fondos pagados o utilizados erróneamente. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea (artículo 317 del TFUE).

### *Funciones del auditor*

III. El Tribunal debe proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en sus trabajos de fiscalización, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y los códigos éticos de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización para obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la Unión Europea se hallan exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes son legales y regulares.

<sup>(1)</sup> Los estados financieros consolidados comprenden el balance, la cuenta de resultado económico, el cuadro de los flujos de tesorería, la variación en el activo neto y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

<sup>(2)</sup> Los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria comprenden los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria y una síntesis de los principios presupuestarios, además de otras notas explicativas.

<sup>(3)</sup> Las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*)/Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board*, IASB). De conformidad con el Reglamento financiero, la elaboración de los estados financieros consolidados del ejercicio 2010 se basará (como viene siendo el caso desde el ejercicio 2005) en estas normas contables adoptadas por el contable de la Comisión, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de la Unión Europea, mientras que los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a conseguir pruebas de auditoría sobre los importes y la información que figuran en las cuentas consolidadas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de los procedimientos depende del juicio profesional del auditor, basado, entre otras cosas, en la evaluación de los riesgos de incorrecciones materiales de dichas cuentas y, en el caso de las operaciones subyacentes, en el riesgo de incumplimiento significativo de los requisitos previstos en el marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error. Al proceder a la evaluación de tales riesgos, el auditor examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas consolidadas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias. La fiscalización incluye también la apreciación del carácter adecuado de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas consolidadas y los informes anuales de actividad.

V. En el ámbito de los ingresos, la fiscalización que el Tribunal realiza de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos preparados por los Estados miembros, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta su inclusión en las cuentas consolidadas y la recepción de las contribuciones de los Estados miembros. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos sujetos a vigilancia aduanera hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

VI. El Tribunal considera que se han obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo de su declaración de fiabilidad.

## Fiabilidad de las cuentas

### *Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas*

VII. En opinión del Tribunal, las cuentas consolidadas de la Unión Europea presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2011, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

## Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

### Ingresos

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

VIII. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

### Compromisos

### *Opinión sobre la legalidad y regularidad de los compromisos subyacentes a las cuentas*

IX. En opinión del Tribunal, los compromisos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

**Pagos***Base de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas*

X. El Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión examinados son parcialmente eficaces para garantizar la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas. Los grupos de políticas agricultura: medidas de mercado y ayudas directas; desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud; política regional, energía y transportes; empleo y asuntos sociales, e investigación y otras políticas internas están significativamente afectados por errores. El Tribunal estima que el porcentaje de error más probable que afecta a los pagos subyacentes a las cuentas es del 3,9 %.

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

XI. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de base para la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011 están significativamente afectados por errores.

6 de septiembre de 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**INTRODUCCIÓN**

1.1. El presente capítulo del Informe Anual:

- expone el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal (DAS) <sup>(4)</sup> y resume y analiza las constataciones y las conclusiones de auditoría subyacentes a la declaración (véanse los apartados 1.2 a 1.30);
- analiza los principales datos de la gestión presupuestaria de 2011 (véanse los apartados 1.31 a 1.38);
- explica el modo en que el Tribunal lleva a cabo su auditoría DAS (véase el **anexo 1.1**);
- presenta las acciones emprendidas por la Comisión en respuesta a las observaciones sobre la fiabilidad de las cuentas de ejercicios anteriores e incluye la respuesta de esta institución a las recomendaciones del Tribunal, en particular sobre las recuperaciones y las correcciones financieras y sobre el mayor recurso a la prefinanciación, en sus anteriores Informes Anuales (véase el **anexo 1.2**).

1.2. El Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal puede completar esta declaración con observaciones específicas sobre cada uno de los principales ámbitos de actividad de la Unión Europea <sup>(5)</sup>.

1.3. La finalidad del trabajo efectuado sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE es obtener evidencia suficiente y apropiada que permita emitir una opinión sobre si los ingresos, los gastos, el activo y el pasivo han sido registrados correctamente y si las cuentas consolidadas presentan fielmente su situación financiera a 31 de diciembre de 2011 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado en esa fecha (véanse los apartados 1.6 a 1.8).

<sup>(4)</sup> Del francés «*Declaration d'assurance*».

<sup>(5)</sup> Véase el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.4. La finalidad del trabajo sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2011 es obtener evidencia suficiente y apropiada que permita determinar si las operaciones resultan conformes a las disposiciones reglamentarias o contractuales aplicables y han sido correctamente contabilizadas (véanse los apartados 1.9 a 1.15 para el resumen de los resultados y los capítulos 2 a 9 para los pormenores).

1.5. La finalidad del trabajo realizado sobre la fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión (es decir, las declaraciones de los directores generales y los informes anuales de actividad de sus servicios, así como su informe de síntesis) es evaluar en qué medida estas proporcionan una valoración correcta de la calidad de la gestión financiera (incluido el nivel de error residual) y contribuyen a la garantía global del Tribunal (véanse los apartados 1.16 a 1.30 y las observaciones sobre el tema en la sección «Eficacia de los sistemas» de los capítulos 2 a 9).

## CONSTATAIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2011

### Fiabilidad de las cuentas

1.6. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas de la Unión Europea del ejercicio 2011, elaboradas por el contable de la Comisión y aprobadas por esta de conformidad con el Reglamento financiero <sup>(6)</sup>, y recibidas por el Tribunal el 31 de julio de 2012. Las cuentas consolidadas comprenden:

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

<sup>(6)</sup> El Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 311 de 26.11.2010, p. 9), exige que las cuentas definitivas consolidadas se envíen antes del 31 de julio del ejercicio siguiente (véase el artículo 129).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

---

1.7. El contable de la Comisión presentó al Tribunal una carta de manifestaciones en la que confirmaba que las cuentas consolidadas son completas y fiables en todos sus aspectos significativos.

1.8. La fiscalización efectuada por el Tribunal de las cuentas consolidadas de 2011 reveló que estas no contenían incorrecciones materiales (véase asimismo el **anexo 1.2**).

### **Regularidad de las operaciones**

#### *Resumen de las observaciones específicas en el marco de la DAS*

1.9. El Tribunal expresa observaciones específicas sobre los ingresos en el capítulo 2 y sobre los ámbitos políticos definidos por la presupuestación por actividades (PPA) en los capítulos 3 a 9 (véase el **cuadro 1.1**).

Cuadro 1.1 — Pagos en 2011 por capítulos del Informe Anual

(millones de euros)

Secciones (S), títulos (T) y capítulos (C) <sup>(1)</sup> correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2011 asignados por capítulos del Informe Anual del Tribunal	Pagos efectuados en 2011 <sup>(2)</sup>	en % del total
<b>Capítulos del Informe Anual</b>		
<b>Capítulo 3: Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas</b>	<b>43 809</b>	<b>33,9 %</b>
Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agrícola (T.05 C01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
<b>Capítulo 4: Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y sanidad y protección de los consumidores</b>	<b>13 876</b>	<b>10,7 %</b>
Desarrollo rural (T.05 C04-05)	12 399	9,6 %
Medio ambiente y acción por el clima (T.07)	240	0,2 %
Asuntos marítimos y pesca (T.11)	731	0,6 %
Sanidad y protección de los consumidores (T.17)	506	0,4 %
<b>Capítulo 5: Política regional, energía y transporte</b>	<b>34 842</b>	<b>26,9 %</b>
Movilidad y transporte (T.06)	1 042	0,8 %
Política regional (T.13)	32 911	25,4 %
Energía (T.32)	889	0,7 %
<b>Capítulo 6: Empleo y asuntos sociales</b>	<b>10 299</b>	<b>8,0 %</b>
Empleo y asuntos sociales (T.04)	10 299	8,0 %
<b>Capítulo 7: Relaciones exteriores, ayuda y ampliación</b>	<b>6 201</b>	<b>4,8 %</b>
Relaciones exteriores (T.19)	3 156	2,4 %
Desarrollo y relaciones con los Estados ACP (T.21)	1 175	0,9 %
Ampliación (T.22)	835	0,6 %
Ayuda humanitaria (T.23)	1 035	0,8 %
<b>Capítulo 8: Investigación y otras políticas internas</b>	<b>10 591</b>	<b>8,2 %</b>
Asuntos económicos y financieros (T.01)	319	0,2 %
Empresa (T.02)	1 213	0,9 %
Competencia (T.03)	0	0,0 %
Investigación (T.08)	4 283	3,3 %
Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09)	1 357	1,0 %
Investigación directa (T.10)	89	0,1 %
Mercado interior (T.12)	34	0,0 %
Educación y cultura (T.15)	2 283	1,8 %
Comunicación (T.16)	134	0,1 %
Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	868	0,7 %
Comercio (T.20)	11	0,0 %
<b>Capítulo 9: Gastos administrativos y otros gastos</b>	<b>9 777</b>	<b>7,6 %</b>
Parlamento (S. I)	1 580	1,2 %
Consejo (S. II)	547	0,4 %
Comisión (S. III)	6 264	4,8 %
Tribunal de Justicia (S. IV)	334	0,3 %
Tribunal de Cuentas (S. V)	137	0,1 %
Comité Económico y Social Europeo (S. VI)	126	0,1 %
Comité de las Regiones (S. VII)	91	0,1 %
Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	9	0,0 %
Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	7	0,0 %
Servicio Europeo de Acción Exterior (S.X)	682	0,5 %
<b>Gran total</b>	<b>129 395</b>	<b>100,0 %</b>

<sup>(1)</sup> Los títulos presupuestarios 14 y 24 a 31 de la sección III del presupuesto general referentes fundamentalmente a gastos administrativos se exponen en la sección dedicada a la Comisión Europea del capítulo 9.

<sup>(2)</sup> Los gastos administrativos se deducen de los grupos de políticas y se muestran separadamente en su epígrafe correspondiente, lo que motiva diferencias en comparación con los capítulos 3 a 9.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.10. El Tribunal ha llegado a la conclusión de que los ingresos (130 000 millones de euros) <sup>(7)</sup> y los pagos del grupo de políticas gastos administrativos y otros gastos (9 777 millones de euros) no contenían errores materiales, y que los sistemas de control y supervisión eran eficaces (véanse el **cuadro 1.2** y los apartados 2.35 y 2.36, y 9.30 a 9.32). Los compromisos de todos los grupos de políticas también estaban exentos de errores materiales.

1.11. El Tribunal considera que el grupo de políticas relaciones exteriores, ayuda y ampliación (6 201 millones de euros) no contenía errores materiales, y que los sistemas de control y supervisión eran parcialmente eficaces. No obstante, los pagos intermedios y finales estaban afectados por errores materiales (véanse el **cuadro 1.2** y los apartados 7.26 y 7.27).

1.12. El Tribunal concluye que los siguientes grupos de políticas estaban afectados por errores materiales: agricultura: medidas de mercado y ayudas directas [43 801 millones de euros de gastos reembolsados <sup>(8)</sup>], desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud [13 310 millones de euros de gastos reembolsados <sup>(8)</sup>], política regional, energía y transporte [33 373 millones de euros de gastos reembolsados <sup>(8)</sup>], empleo y asuntos sociales [10 171 millones de euros de gastos reembolsados <sup>(8)</sup>], e investigación y otras políticas internas (10 591 millones de euros). Asimismo, el Tribunal concluye que, en estos grupos de políticas, los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces (véanse el **cuadro 1.2** y los apartados 3.42 y 3.43, 4.51 y 4.52, 5.70 y 5.71, 6.27 y 6.28, y 8.37 y 8.38).

1.13. El Tribunal concluye que, en general, los pagos estaban materialmente afectados por errores y que los sistemas de control y supervisión examinados correspondientes a los pagos eran, por lo general, parcialmente eficaces (véase el **cuadro 1.2**).

**1.11.** La Comisión ha diseñado sus controles para que abarquen todo el período de vida de sus proyectos plurianuales. Considera que los sistemas de control y supervisión son eficaces y han mejorado considerablemente de año en año.

**1.12-1.13** En relación con la política «Agricultura: ayuda directa y medidas de mercado», la Comisión considera que el error más probable determinado por el Tribunal para el ejercicio 2011 representa un ligero aumento en comparación con el año anterior, pero aún está en el intervalo normal de variación estadística de un año a otro y no indica un deterioro de la calidad general en la gestión y el control de los gastos por los Estados miembros. La Comisión considera que los porcentajes de error determinados por el Tribunal durante los últimos años aportan pruebas fiables de que el porcentaje de error más probable del FEAGA está relativamente cercano al umbral de materialidad del 2 %. En relación con el Desarrollo Rural, la apreciación de la Comisión del importe de los pagos indebidos, sobre la base de las estadísticas de control proporcionadas por los Estados miembros en 2011, muestra un deterioro de la situación. Ello indujo al Director General de la DG AGRI a emitir una reserva en su informe anual de actividad de 2011. Se han identificado una serie de medidas correctoras para hacer frente a la situación. En lo que respecta a los sistemas de control y supervisión existentes en la agricultura, la Comisión considera que el SIGC, que representa el 91 % del total del gasto del FEAGA, es generalmente un sistema de control efectivo para limitar el riesgo de error o de gasto irregular, y desea recordar que el riesgo residual respecto al presupuesto de la UE está cubierto adecuadamente por el procedimiento de liquidación de conformidad. Véanse las respuestas a los apartados 3.10, 3.14-3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 y 4.52.

<sup>(7)</sup> Para el alcance de la fiscalización de los ingresos, véanse los apartados 2.9 y 2.13.

<sup>(8)</sup> Pagos intermedios y finales basados en las declaraciones de los gastos efectuados por los beneficiarios finales (véanse los apartados 3.9, 4.9, 5.27 y 6.12).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El error más probable combinado en Política Regional, Transporte, Energía y Empleo y Asuntos Sociales disminuye considerablemente, como se muestra en el cuadro 1.3, con respecto a 2010, de un 7,7 % a un 5,1 %. Además, por tercer año consecutivo, el nivel de error de cada una de las partes del antiguo grupo de políticas Cohesión, Energía y Transporte (EMP del 6,0 % en Política Regional, Energía y Transporte y del 2,2 % en Empleo) sigue estando claramente por debajo de los indicados por el Tribunal en el período 2006-2008. Esta evolución positiva se debe a las disposiciones de control reforzado del período de programación 2007-2013, a la estricta política de la Comisión de interrupciones y suspensiones cuando se detectan deficiencias, de acuerdo con su Plan de Acción de 2008, y a los efectos positivos de las medidas de simplificación previstas en los reglamentos del actual período de programación. La Comisión seguirá centrando sus acciones en los programas o los Estados miembros con mayor nivel de riesgo.

En lo relativo a la investigación y otras políticas internas, la Comisión considera que, desde una perspectiva de gestión —es decir, a la hora de valorar los objetivos desde el punto de vista de la legalidad y la regularidad, con consideraciones sobre la proporcionalidad del riesgo y la relación coste-eficacia de los controles— sus sistemas de control y gestión ofrecen garantías razonables, sin perjuicio de las reservas formuladas por los ordenadores delegados.

Por último, con especial referencia a las disposiciones del Reglamento financiero aplicable al presupuesto de la Unión Europea [artículo 22 bis, apartado 2, letra f) del Reglamento por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento financiero y artículo 28, apartado 2 ter, letra g), del nuevo Reglamento financiero], y teniendo en cuenta la reducción propuesta de sus recursos disponibles y las actuales medidas adoptadas por los Estados miembros, la Comisión estudiará los costes y beneficios de las recomendaciones del Tribunal antes de adoptar o proponer medidas adecuadas.

Cuadro 1.2 — Síntesis de las constataciones de 2011 relativas a la regularidad de las operaciones

Grupo de políticas	Pagos (millones de euros)	Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados <sup>(2)</sup>	Error más probable (EMP) (%)	Intervalo de confianza (%)		Frecuencia de errores <sup>(3)</sup> (%)	Conclusiones de la fiscalización
				Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)		
Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas <sup>(1)</sup>	43 801 <sup>(4)</sup>	Parcialmente eficaces	2,9 <sup>(9)</sup>	1,1	4,7	39	Afectados por errores materiales
Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud <sup>(1)</sup>	13 310 <sup>(5)</sup>	Parcialmente eficaces	7,7 <sup>(10)</sup>	4,5	10,9	57	Afectados por errores materiales
Política regional, energía y transporte <sup>(1)</sup>	33 373 <sup>(6)</sup>	Parcialmente eficaces	6,0	3,0	9,0	59	Afectados por errores materiales
Empleo y asuntos sociales <sup>(1)</sup>	10 171 <sup>(7)</sup>	Parcialmente eficaces	2,2	0,9	3,4	40	Afectados por errores materiales
Relaciones exteriores, ayuda y ampliación	6 201	Parcialmente eficaces	1,1	0,0	2,4	33	Exentos de errores materiales
Investigación y otras políticas internas	10 591	Parcialmente eficaces	3,0	1,1	4,9	49	Afectados por errores materiales
Gastos administrativos y otros gastos	9 777	Eficaces	0,1	0,0	0,3	7	Exentos de errores materiales
<b>Población global auditada</b>	127 224 <sup>(8)</sup>	Parcialmente eficaces	3,9 <sup>(11)</sup>	3,0	4,8	44	<b>Afectados por errores materiales</b>
Ingresos	130 000 <sup>(12)</sup>	Eficaces	0,8	0,0	2,4	2	Exentos de errores materiales

<sup>(1)</sup> En el Informe Anual relativo a 2010, tanto los grupos de políticas agricultura: medidas de mercado y ayudas directas, desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud como los grupos de políticas política regional, energía y transporte, empleo y asuntos sociales eran grupos de políticas independientes. En el **cuadro 1.3** se presentan los resultados agregados de 2011, basados en la estructura anterior.

<sup>(2)</sup> Los sistemas se clasifican como «parcialmente eficaces» cuando se considera que algunas disposiciones de control funcionaron adecuadamente mientras que otras no, por lo que, en conjunto, podrán no conseguir limitar los errores de las operaciones subyacentes a un nivel aceptable. Véanse más detalles en la sección «Alcance y enfoque de la fiscalización» de los capítulos 2 a 9.

<sup>(3)</sup> La frecuencia de errores representa la proporción de la muestra afectada por errores cuantificables y no cuantificables. Los porcentajes se han redondeado.

<sup>(4)</sup> Gastos reembolsados (véase el apartado 3.9).

<sup>(5)</sup> Gastos reembolsados (véase el apartado 4.9).

<sup>(6)</sup> Gastos reembolsados (véase el apartado 5.27).

<sup>(7)</sup> Gastos reembolsados (véase el apartado 6.12).

<sup>(8)</sup> La diferencia entre los pagos de 2011 (129 395 millones de euros — véase el **cuadro 1.1**) y el importe total de la población global auditada en el contexto de la regularidad de las operaciones corresponde a los anticipos abonados a los grupos de políticas agricultura: medidas de mercado y ayudas directas (8 millones de euros), desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud (565 millones de euros), política regional, energía y transporte (1 469 millones de euros), y empleo y asuntos sociales (128 millones de euros) (véanse los apartados 3.9, 4.9, 5.27 y 6.12).

<sup>(9)</sup> A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable. Los errores hallados representan alrededor de 0,2 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos (véanse el apartado 3.9, segundo párrafo, y el apartado 3.13).

<sup>(10)</sup> A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable. Los errores hallados representan alrededor de 0,2 puntos porcentuales del error más probable (véanse el apartado 4.9, segundo párrafo, y los apartados 4.16 a 4.18).

<sup>(11)</sup> A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable. Los errores hallados representan alrededor de 0,1 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos (véanse las notas a pie de página 9 y 10).

<sup>(12)</sup> La fiscalización comprendió el examen en la Comisión de una muestra de órdenes de ingreso que abarcaba todos los tipos de ingresos (véanse los apartados 2.8, 2.9 y 2.13).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Comparación con resultados de ejercicios anteriores*

1.14. La estimación del Tribunal del error más probable con respecto a los pagos de 2011 es superior a la de 2010 en:

- Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas, y desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud (en relación con el anterior grupo de políticas agricultura y recursos naturales).

- Investigación y otras políticas internas.

**1.14.**

- *En el ámbito de la política «Agricultura: ayudas directas y medidas de mercado», la Comisión considera que el ligero aumento en comparación con el año anterior, sigue estando dentro de la banda normal de variación de un año a otro y no indica un deterioro de la calidad general en la gestión y el control de los gastos por los Estados miembros.*

*Por lo que respecta al Desarrollo Rural, la Comisión está de acuerdo en que existe un deterioro de la situación, aunque de manera más limitada que la indicada por el Tribunal.*

*La Comisión observa que la conclusión del Tribunal se refiere al grupo de políticas en su conjunto, no a los subgrupos.*

*La Comisión considera que, desde una perspectiva de gestión —es decir, a la hora de valorar los objetivos desde el punto de vista de la legalidad y la regularidad, con consideraciones sobre la proporcionalidad del riesgo y la relación coste-eficacia de los controles— sus sistemas de control y gestión aplicables a la investigación y a otros programas de políticas internas ofrecen garantías razonables, sin perjuicio de las reservas formuladas por los ordenadores delegados.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En los grupos de políticas política regional, energía y transporte, y empleo y asuntos sociales (en relación con el anterior grupo de políticas cohesión, energía y transporte) la estimación del Tribunal del error más probable fue inferior.

En otros grupos de políticas (relaciones exteriores, ayuda y ampliación, y gastos administrativos y otros gastos), la estimación del Tribunal del error más probable se mantiene estable (véanse el **cuadro 1.3**).

1.15. En conjunto, el error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos se mantuvo estable con respecto al de 2010 (3,9 % en 2011 y 3,7 % en 2010: véanse asimismo el **cuadro 1.3** y el **gráfico 1.1**)<sup>(9)</sup>. El Tribunal constató que alrededor de dos quintas partes de las operaciones verificadas estaban afectadas por errores (frente a alrededor de un tercio en 2010). La frecuencia de errores detectados por el Tribunal aumentó en todos los grupos de políticas, salvo en el anterior grupo de políticas cohesión, energía y transporte y gastos administrativos y otros gastos, donde permaneció estable (véanse el **cuadro 1.3**).

La Comisión observa que, por tercer año consecutivo, el nivel de error sigue estando muy por debajo de los mencionados por el Tribunal en el período 2006-2008. Esta evolución positiva se debe a las disposiciones de control reforzado del período de programación de 2007-2013 y a su estricta política de interrupciones y suspensiones cuando se detectan deficiencias, de acuerdo con su Plan de Acción de 2008. Tal como se muestra en el cuadro 1.3, el error más probable en Política Regional, Transporte, Energía y Empleo y Asuntos Sociales disminuyó también considerablemente en comparación con 2010, de un 7,7 % a un 5,1 %.

1.15. Tras tener en cuenta la nueva valoración de los errores de condicionalidad en Agricultura, la Comisión observa que el error más probable estimado por el Tribunal está muy próximo al de 2010, a pesar de una serie de factores estructurales y técnicos adversos (los programas plurianuales de la UE que entran en una fase crítica con pagos cada vez más complejos, están necesariamente más expuesto a errores).

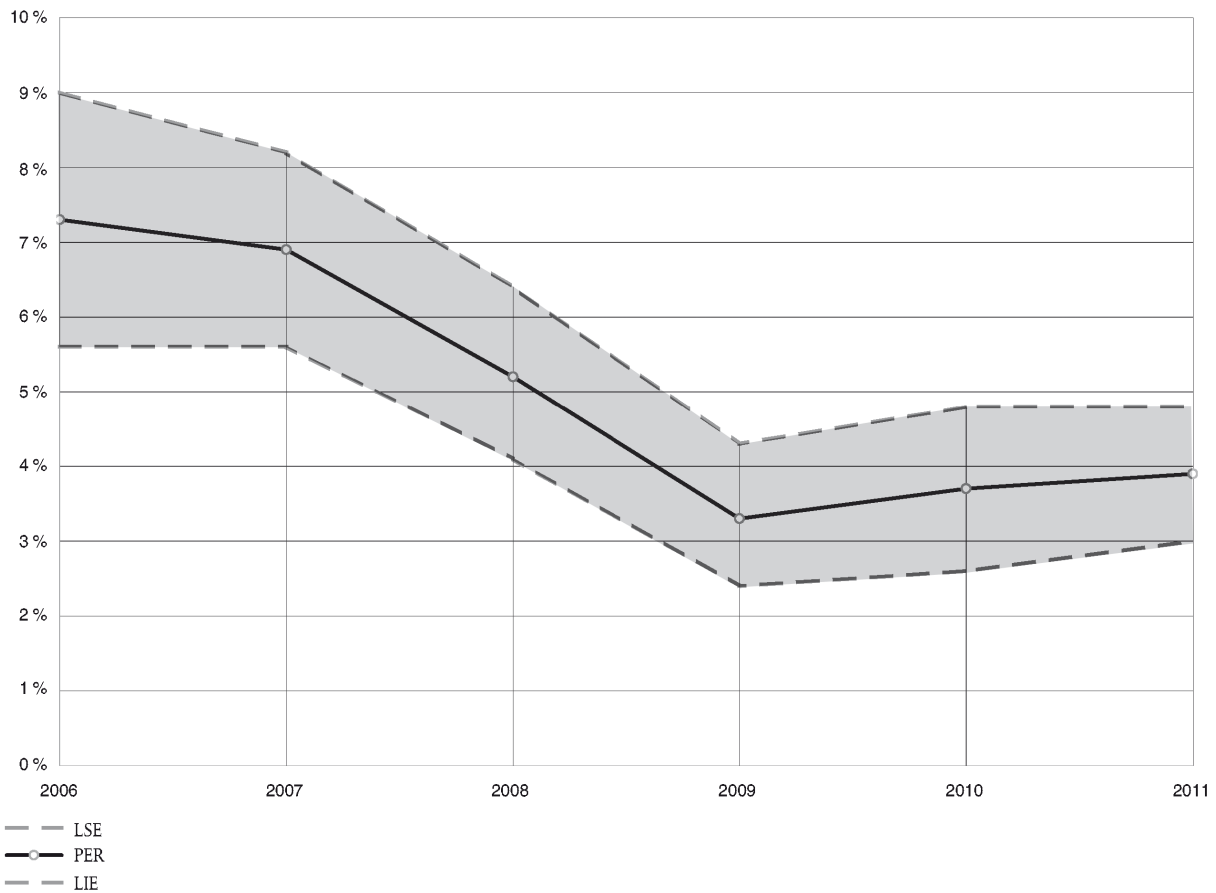
<sup>(9)</sup> A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable. Los errores hallados representan alrededor de 0,1 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos (véanse el apartado 3.9, segundo guión el apartado 3.13, el apartado 4.9, segundo guión y los apartados 4.16 a 4.18).

Cuadro 1.3 — Comparación entre los resultados de la fiscalización de 2010 y 2011

Grupo de políticas	Error más probable (PEP) (%)		Intervalo de confianza (%)						Frecuencia de errores (%)		Conclusiones de la fiscalización		
			Límite inferior de error (LIE)			Límite superior de error (LSE)							
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011			
Agricultura: medidas de mercado y ayuda directa	2,3	4,0 <sup>(1)</sup>	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Afectados por errores materiales
Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud		7,7	4,5		10,9	57							
Política regional, energía y transporte	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Afectados por errores materiales
Empleo y asuntos sociales		2,2	0,9		3,4	40							
Relaciones exteriores, ayuda y ampliación	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Exentos de errores materiales	Exentos de errores materiales			
Investigación y otras políticas internas	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Exentos de errores materiales	Afectados por errores materiales			
Gastos administrativos y otros gastos	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Exentos de errores materiales	Exentos de errores materiales			
<b>Población global auditada</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9 <sup>(2)</sup></b>	<b>2,6</b>	<b>3,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>Afectados por errores materiales</b>	<b>Afectados por errores materiales</b>			
Ingresos	0,0	0,8	s.o.	0,0	s.o.	2,4	s.o.	2	Exentos de errores materiales	Exentos de errores materiales			

(<sup>1</sup>) A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad se ha incluido en el cálculo del error más probable (véanse los apartados 3.9, 3.13, 4.9 y 4.16 a 4.18). Los errores hallados representan alrededor de 0,2 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos.

(<sup>2</sup>) A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable (véanse los apartados 3.9, 3.13, 4.9 y 4.16 a 4.18). Los errores hallados representan alrededor de 0,1 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos

**Gráfico 1.1 — Estimación por el Tribunal del porcentaje de error más probable (2006-2011) <sup>(1)</sup>**

(1) A diferencia de años anteriores, el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad por los beneficiarios de pagos en virtud de la PAC se ha incluido en el cálculo del error más probable para 2011. Los errores hallados representan alrededor de 0,1 puntos porcentuales del error más probable estimado por el Tribunal para el conjunto de los pagos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión***Introducción*

1.16. De conformidad con el artículo 317 del TFUE, la Comisión es responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE. La responsabilidad de los directores generales constituye una de las claves del actual sistema de gestión de los fondos de la Unión [sometido a una revisión exhaustiva a raíz de la reforma iniciada en abril de 2000 <sup>(10)</sup> previa resolución adoptada por el Parlamento Europeo <sup>(11)</sup>]. Corresponde pues a los directores generales establecer sistemas de control y supervisión eficaces que se ajusten a unas normas predefinidas <sup>(12)</sup>.

1.17. Los directores generales de la Comisión informan anualmente del ejercicio de sus funciones en un informe de actividad <sup>(13)</sup> que va acompañado, entre otras cosas, de una declaración sobre el grado de utilización de los recursos para su finalidad prevista, y la medida en que los controles garantizan la legalidad y la regularidad de las operaciones. Cuando identifican problemas significativos, los directores generales pueden emitir reservas en sus declaraciones.

1.18. La Comisión asume su responsabilidad política por la gestión de sus directores generales mediante el informe de síntesis, el cual se elabora a partir de las tomas de posición de los directores generales formuladas en los informes anuales de actividad, y de otras fuentes, tales como el dictamen general del auditor interno. En el informe también se describen las medidas adoptadas por la Comisión para corregir las deficiencias de gestión y control.

<sup>(10)</sup> Libro Blanco sobre la reforma de la Comisión, COM(2000) 200 final de 5 de abril de 2000.

<sup>(11)</sup> Resolución de 19 de enero de 2000 del Parlamento Europeo sobre las medidas que deben adoptarse a raíz del segundo informe del Comité de Expertos Independientes sobre la reforma de la Comisión (DO C 304 de 24.10.2000, p. 135).

<sup>(12)</sup> Las normas de control interno de la Comisión se inspiran principalmente en los principios de las normas COSO. El COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) es una organización voluntaria del sector privado dedicada a mejorar la calidad de la gestión financiera y la presentación de informes financieros a través de la ética empresarial, el control interno eficaz y la buena gestión empresarial.

<sup>(13)</sup> El término «director general» se emplea en el sentido amplio de personas responsables. De hecho, las cuarenta y ocho declaraciones han sido firmadas por un secretario general, treinta y seis directores generales, siete directores y cuatro jefes de servicio.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales* <sup>(14)</sup>**Aumento de los pagos objeto de reserva**

1.19. Pese a que todos los directores generales declararon que los procedimientos de control establecidos ofrecían las garantías necesarias de regularidad de las operaciones, el número de direcciones generales o servicios que emitieron una o más reservas ha aumentado alcanzando los 16 en 2011 (frente a los 13 de 2010). El número total de reservas aumentó a 27 en 2011 (frente a las 17 de 2010), y la mayoría de ellas, como en ejercicios anteriores, atañían a insuficiencias en la regularidad de las operaciones. El impacto financiero total estimado de las reservas se incrementó alcanzando los 1 959 millones de euros, o sea, el 1,5 % de los pagos efectuados en 2011 (frente a 423 millones de euros o el 0,3 % en 2010) (véanse el **cuadro 1.4** y los capítulos 2 a 9).

<sup>(14)</sup> En el capítulo 10 se abordan las cuestiones relativas a los resultados de los informes anuales de actividad.

Cuadro 1.4 — Reservas formuladas por las direcciones generales de la Comisión con respecto a 2011

(millones de euros)

DG/Ser- vi- cios <sup>(1)</sup>	Reservas	Total de pagos por las actividades afectadas de la PA <sup>(2)</sup>	Impacto fi- nanciero de las reservas <sup>(3)</sup>
AGRI	1 — Graves deficiencias en el SIGC en BG y PT.	<i>Riesgo de reputación</i>	
	2 — Gastos de desarrollo rural	12 292,02	278,00
	3 — Deficiencias en la supervisión y control de productos ecológicos certificados.	<i>Riesgo de reputación</i>	
BUDG	1 — Dudas sobre la fiabilidad de los procedimientos y sistemas de liquidación y contabilidad de Bélgica y sobre la exactitud de los importes de recursos propios tradicionales transferidos al presupuesto de la UE.	<i>No estimado</i>	
CLIMA	1 — Deficiencias de seguridad importantes detectadas en los registros nacionales del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE a raíz de ataques informáticos sufridos en varios Estados miembros en 2010 y 2011.	<i>Riesgo de reputación</i>	
COMM	1 — Posible incumplimiento de la legislación vigente en materia de derechos de propiedad intelectual.	<i>No estimado</i>	
EACEA	Materialidad del valor en riesgo de 2011 resultante de los porcentajes de error en los pagos del presupuesto de 2011 del programa de aprendizaje permanente (2007-2013).	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Deficiencias en los sistemas de gestión y control (período 2007-2013) en determinados programas operativos del FSE en BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK, UK en el componente IV del IPA (programa operativo para el desarrollo de los recursos humanos) de la antigua República Yugoslava de Macedonia que no han sido objeto de suficientes medidas de control y corrección por las autoridades nacionales.	9 557,19	58,70
	2 — Deficiencias en los sistemas de gestión y control (período 2000-2006) en determinados programas operativos del FSE en DE, FR, IT y ES que no han sido objeto de suficientes medidas de control y corrección por las autoridades nacionales.	437,04	0,00
ENER	1 — Porcentaje de error residual respecto de la exactitud de las declaraciones de gastos en contratos del VI PM.	25,79	1,15
	2 — Porcentaje de error residual respecto de la exactitud de las declaraciones de gastos en contratos del VII PM.	133,43	5,26
ENTR	1 — Exactitud de las declaraciones de gastos en el VI PM.	4,17	0,16
	2 — Exactitud de las declaraciones de gastos en el VII PM.	419,65	0,93
	3 — Fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea sobre la ejecución conjunta del componente espacial de la Vigilancia Global del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES) y la ejecución de los programas EGNOS y Galileo.	<i>No estimado</i>	
HOME	1 — Porcentaje de errores residuales en la población no auditada de ayudas en los programas presupuestados por actividades (1804 — Derechos fundamentales y ciudadanía).	132,90	3,09
	2 — Riesgo constante de retraso en el proyecto SIS II.	<i>Riesgo de reputación</i>	
INFSO	1 — Exactitud de las declaraciones de gastos en los convenios de subvención del VII PM.	1 217,06	22,60
MARE	1 — Sistemas de gestión y control de los programas operativos del Instrumento financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) en DE (objetivo 1).	<i>Riesgo de reputación</i>	
	2a — Sistemas de gestión y control de los programas del Fondo Europeo de Pesca en CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI y SE.	444,42	9,11
	2b — Subvencionabilidad del gasto en inversiones a bordo.		10,71
MOVE	1 — Exactitud de las declaraciones de gastos en contratos del VI PM.	19,29	0,86
	2 — Exactitud de las declaraciones de gastos en contratos del VII PM.	39,68	1,23
REA	Exactitud de las declaraciones de gastos con incidencia en la financiación europea concedida a la investigación en los ámbitos de Espacio y Seguridad del programa «Cooperación» dentro del VII PM.	423,82	3,63
REGIO	1 — Sistemas de gestión y control del FEDER, el Fondo de Cohesión y el IPA (período 2007-2013) en BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK, UK y Programas de Cooperación Territorial.	30 044,46	1 427,00
	2 — Sistemas de gestión y control del FEDER, el Fondo de Cohesión y el IPA (período 2000-2006) en DE, IE, ES, IT, HU y programas transfronterizos.	<i>Riesgo de reputación</i>	
RTD	1 — Exactitud de las declaraciones de gastos en las subvenciones del VI PM.	517,11	20,56
	2 — Exactitud de las declaraciones de gastos en las subvenciones del VII PM.	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Exactitud de las declaraciones de gastos de los Estados miembros en los programas de erradicación y control de enfermedades de los animales en el ámbito político de seguridad alimentaria y de los piensos para animales.	256,23	10,70
<b>Total</b>		<b>60 919,10</b>	<b>1 958,75</b>

<sup>(1)</sup> Para consultar la lista completa de las direcciones generales y servicios de la Comisión, véanse: <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

<sup>(2)</sup> Fuente: Cuentas consolidadas de 2011.

<sup>(3)</sup> Fuente: Informes anuales de actividad de 2011. La DG REGIO y la Agencia Ejecutiva de Investigación han indicado los importes mínimos y máximos, y solo estos últimos se han tomado en cuenta.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.20. El aumento del número de reservas, de las direcciones generales afectadas y del impacto financiero estimado indica que los directores generales reconocen un alto riesgo de errores en ámbitos como desarrollo rural, cohesión y el séptimo programa marco (VII PM) y viene a corroborar las conclusiones de la fiscalización del Tribunal en 2011 (véanse los apartados 1.10 a 1.15).

#### Cálculo por la Comisión del «porcentaje de error residual»

1.21. Cada dirección general deberá evaluar en qué medida las operaciones siguen afectadas por errores una vez aplicados los sistemas de control y supervisión: esto puede hacerse calculando un porcentaje de error residual (PER). Dicho de otro modo, el PER es el porcentaje de error que se obtiene del examen de una muestra representativa de operaciones, previa deducción de las correcciones derivadas de los sistemas de control y supervisión. Si el PER supera el 2 %, el director general deberá formular una reserva en la declaración adjunta al informe anual de actividad.

1.22. Por primera vez, la Comisión facilitó a las direcciones generales orientaciones sobre el cálculo del PER en las instrucciones para preparar de los informes anuales de actividad de 2011, y gracias a ello mejoraron algunas declaraciones, como las de las direcciones generales de cohesión (véanse los apartados 5.66 y 6.25), de Investigación e Innovación, y de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación (véanse los apartados 8.35 y 8.36). No obstante, el Tribunal halló insuficiencias en las instrucciones y en su aplicación. Algunas direcciones generales proporcionaron información poco clara o infravaloraron el PER, por lo que no formularon reservas o subestimaron su gravedad <sup>(15)</sup>, como por ejemplo:

- en las orientaciones no se explicaba suficientemente cómo proceder cuando no fuera posible calcular un PER fiable;
- se incorporaban al cálculo importes aun cuando estos, debido a retrasos prolongados, no se hubieran percibido ni recaudado por otros medios;

1.20. La Comisión expuso su análisis de los diferentes motivos de este aumento en el Informe de Síntesis de 2011. Dichos motivos se recogen en el apartado 1.27 más abajo. Por lo que se refiere a la Política Regional, el aumento del número de reservas se debe principalmente a la aplicación de una metodología más estricta, en particular, al evaluar el riesgo residual acumulado, con el fin de tener en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal en sus anteriores Informes Anuales. Por lo que se refiere al primer año, los programas se ponen en reserva cuando el riesgo residual acumulado es superior al 2 %.

1.21. El examen de una muestra representativa de transacciones suele requerir un esfuerzo de auditoría que está más allá de los medios de las Direcciones Generales y los servicios distintos de los cuatro principales ámbitos de gasto (Agricultura, Fondos Estructurales, Ayuda Exterior e Investigación). Las instrucciones permanentes del IAA proporcionan orientaciones detalladas sobre cómo ofrecer garantías cuando los indicadores de control disponibles no son estadísticamente representativos del conjunto de las operaciones. Por lo que se refiere a la política de cohesión, las normas prevén que los Estados miembros realicen auditorías anuales de muestras representativas de las operaciones por programas o grupos de programas. Los porcentajes de error resultantes son después examinados y confirmados por los servicios de la Comisión y son utilizados para su proceso de fiabilidad.

1.22. La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento de la mejora en sus orientaciones en respuesta a las recomendaciones del Tribunal en su Informe Anual de 2010.

Considera que las Direcciones Generales a las que hace mención el Tribunal han seguido las instrucciones y llevado a cabo las reservas oportunas.

- Las instrucciones del IAA incluyen orientaciones específicas y graduales sobre cómo proceder en caso de que no se disponga de esa información.
- De acuerdo con las instrucciones de la Comisión, solo las correcciones financieras que estaban oficialmente aprobadas por las autoridades nacionales y registradas por la autoridad de certificación en sus libros se han tenido en cuenta en el cálculo del porcentaje de error residual. Siempre que se cumplan estos requisitos, la Comisión se asegura de que todas las correcciones financieras se deducen de la próxima solicitud de pago presentada por las autoridades pertinentes.

<sup>(15)</sup> Véanse los apartados 3.40 y 3.41, 4.48 a 4.50, 5.67 a 5.69, 6.24 a 6.26 y 7.25.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— en el cálculo del PER se incluyeron distintos tipos de medidas correctoras (correcciones financieras/retiradas de financiación o recuperaciones) pese a sus diferencias inherentes <sup>(16)</sup>. Además, en las instrucciones también se preveía la inclusión de las suspensiones.

1.23. El Tribunal concluye, pues, que el PER no constituye todavía un indicador fiable del grado en que las operaciones siguen afectadas por errores.

*Informe de síntesis de la Comisión*

1.24. En la introducción al informe de síntesis <sup>(17)</sup>, la Comisión asume su responsabilidad política global de la gestión del presupuesto de la UE basándose principalmente en las garantías de fiabilidad y en las reservas formuladas por sus directores generales y jefes de servicio en sus informes anuales de actividad (IAA).

1.25. Las fuentes principales del informe de síntesis son los IAA. La Comisión señala que todos ellos ofrecen garantías razonables sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones. El Tribunal ha observado mejoras en algunos IAA que reconocían un elevado nivel de error y facilitaban indicadores cuantitativos para medir la regularidad de las operaciones (véanse los apartados 1.20 y 1.22), aunque subraya que siguen sin resolverse otros problemas detectados con anterioridad (véanse el apartado 1.22 y el **anexo 1.2**, apartado 2).

1.26. El informe de síntesis también toma como referencia el segundo dictamen general del auditor interno de la Comisión, basado en trabajos realizados por las estructuras de auditoría interna y el Servicio de Auditoría Interna durante el período 2009 a 2011 y en la garantía ofrecida en los IAA de 2011 por sus máximos responsables. Dicho dictamen ha mejorado con respecto al del ejercicio anterior porque proporciona información más detallada sobre las cuestiones tratadas. El dictamen sigue siendo positivo y se basa en la mayoría de los casos en las mismas reservas formuladas en los IAA. El Tribunal considera que los problemas que a juicio del auditor interno requieren mayor atención [como las insuficiencias en el ámbito de la ayuda exterior <sup>(18)</sup>] deben ser adecuadamente solventados por las direcciones generales correspondientes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— La Comisión está de acuerdo en que las suspensiones no deben incluirse en el cálculo del porcentaje de error residual y ninguna Dirección General lo ha hecho.

**1.23.** La Comisión reconoce que es deseable una utilización más amplia y coherente del indicador PER. No obstante, recuerda que no está destinada a ser utilizada de manera exclusiva o universal. La mayoría de las DG y servicios seguirá confiando en otros indicadores para evaluar el importe de riesgo. Las Direcciones Generales medianas se enfrentarían, en particular, a coeficientes desfavorables de coste-eficacia de los controles.

**1.25.** Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.22, así como al apartado 2 del anexo 1.2.

**1.26.** El auditor interno garantiza la coherencia entre las cualificaciones de su dictamen general y las reservas de los Directores Generales y Jefes de Servicio a través de un diálogo que dura desde la conclusión de sus auditorías hasta la firma de las declaraciones de fiabilidad. El dictamen se basa en el trabajo de auditoría realizado durante tres años en todos los ámbitos.

Todos los riesgos sobre los que el auditor interno llama la atención de los Ordenadores por Delegación son debidamente abordados por las Direcciones Generales a través de la elaboración y la aplicación de planes de acción que son rigurosamente seguidos por los Directores Generales y por el Comité de seguimiento de las auditorías de la Comisión.

<sup>(16)</sup> Véanse los apartados 1.32 a 1.50 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2009.

<sup>(17)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas — Síntesis de los resultados de la gestión de la Comisión en 2011, COM(2012) 281 final de 6 de junio de 2012.

<sup>(18)</sup> Las direcciones generales relacionadas con ayuda exterior no disponen de información sobre la calidad global de la gestión financiera, pero no se ha formulado reserva al respecto (véanse el apartado 7.25 del presente Informe y los apartados 52 y 53 del Informe Anual FED relativo a 2011).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.27. La Comisión reconoce el alto riesgo de errores aumentando el número de pagos sujetos a reserva (véase el apartado 1.20) y declara que este efecto puede deberse a los siguientes factores, entre otros:

- el ciclo plurianual de ejecución está en pleno funcionamiento en la mayoría de los programas de 2007-2013;
- muchos ámbitos de gasto disponen actualmente de indicadores más fiables de la calidad de la gestión financiera;
- las nuevas orientaciones sobre estos indicadores han impedido que la prefinanciación redujera el porcentaje medio de errores detectados en los pagos intermedios y finales.

1.28. A este respecto, la Comisión también reconoce que es necesario seguir mejorando para presentar información transparente sobre la calidad de la gestión financiera y propone para ello la adopción de medidas tales como:

- informar en los IAA correspondientes sobre la aplicación, los resultados y las auditorías de las actividades relacionadas con los instrumentos financieros;

- divulgar en los IAA indicadores pertinentes para las estrategias plurianuales de control como se hace para cohesión y mejorar la armonización de los criterios de materialidad en los IAA entre las direcciones generales relacionadas con cohesión y otras direcciones generales que administran fondos en gestión compartida;

1.27. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.20.

1.28.

- *La modificación del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, iniciada por la Comisión en julio de 2011, introdujo el requisito formal de que las autoridades de gestión informen sobre los instrumentos financieros (IF) en los informes anuales y los informes finales sobre la ejecución de los programas operativos. La Comisión facilitará un resumen de estos datos en los IAA, sobre los progresos realizados en la financiación y la ejecución de los instrumentos financieros. El informe de síntesis de la Comisión se presentará a más tardar el 1 de octubre de 2012.*

*Por otra parte, a raíz de las observaciones del Tribunal referentes a las actividades del instrumento financiero en su informe anual de 2010, la Comisión llevó a cabo un trabajo específico de auditoría en 2011 centrado en este campo y presentó sus resultados en los informes anuales de actividad de la DG REGIO (página 73) y de la DG EMPL (páginas 45-46). La Comisión tiene intención de proseguir con su trabajo de auditoría en la materia en 2012 y en los años siguientes.*

- *En los IAA, se mejorará, en la medida de lo posible, la armonización con otras acciones estructurales de las Direcciones Generales de indicadores tales como el riesgo residual acumulado, pertinentes para las estrategias plurianuales.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— introducir las modificaciones que ha propuesto en el Reglamento financiero y en la reglamentación sectorial para el período 2014-2020 (actualmente debatidas por el Parlamento Europeo y el Consejo) con el fin de mejorar la concepción de los regímenes de financiación, reducir el riesgo de error, limitar la carga administrativa para los beneficiarios y otros participantes, reducir los gastos de funcionamiento de los controles y obtener declaraciones de fiabilidad anuales de la dirección en todos los programas de gestión compartida.

1.29. El Tribunal considera bien encaminadas las iniciativas de la Comisión para reforzar la rendición de cuentas y mejorar la transparencia de la información sobre la calidad de la gestión financiera, aunque recientemente señaló que, aunque estas propuestas contribuyan a aumentar las garantías sobre la legalidad y regularidad del gasto, la Comisión no ha especificado cómo va a utilizar dicha información para lograr que las operaciones queden exentas de errores materiales <sup>(19)</sup>.

1.30. La interrupción y suspensión de los pagos puede ser un instrumento útil de prevención de las deficiencias que dan lugar a gastos irregulares, pero debe complementarse con medidas destinadas a corregir los errores (recuperaciones y correcciones financieras). El Tribunal considera que la Comisión, al presentar las cifras relativas a las correcciones financieras y a las recuperaciones, debe situarlas en un contexto adecuado, ya que los datos correspondientes de los Estados miembros siguen estando incompletos o insuficientemente auditados o validados, y la diferencia e impacto intrínsecos de los dos instrumentos correctores todavía no se tiene suficientemente en cuenta.

## GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1.31. En esta sección se analizan algunos datos fundamentales de la gestión presupuestaria de 2011, sobre todo la ejecución de los créditos presupuestarios para compromisos y pagos, la utilización de los créditos de pago al final del ejercicio y el nivel de los compromisos presupuestarios pendientes («RAL»).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— El objetivo de la Comisión es mejorar las disposiciones adoptadas para 2007-2013 y, al mismo tiempo, garantizar una continuidad suficiente y evitar una revisión de los regímenes. Uno de los objetivos generales de la Comisión consiste en reforzar el enfoque basado en los resultados. Las disposiciones de planificación, aplicación, seguimiento y evaluación, así como las de control y auditoría se han ajustado o adaptado para fomentar y facilitar la consecución y la valoración de los resultados.

**1.29.** La propuesta de la Comisión de una sola cadena lógica en materia de garantía que apoye las declaraciones de los servicios de la Comisión —en caso de que sea adoptada por la autoridad legislativa— constituye un importante paso adelante, pues ofrecerá garantías a todos los niveles de gestión del conjunto de fondos de la UE.

Los gestores pertinentes de la Comisión tendrán plenamente en cuenta las declaraciones de garantía subyacente en la elaboración de sus propias declaraciones de gestión, ofreciendo así una sólida base para la garantía y para las medidas destinadas a subsanar, cuando sea necesario, las deficiencias en los sistemas de gestión y control.

**1.30.** La Comisión está de acuerdo en que una estricta política de interrupciones y suspensiones es una herramienta eficaz para prevenir deficiencias que den lugar a gastos irregulares, como ha quedado demostrado en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC(2011) 1179]. Cuando es necesario, la Comisión complementa estos mecanismos preventivos con estrictas correcciones financieras. La Comisión ha informado sobre los primeros resultados de su auditoría basada en el riesgo sobre la capacidad correctora de los Estados miembros en los correspondientes IAA, y ha ofrecido orientaciones detalladas a los Estados miembros para mejorar la información relativa a las cifras. Los resultados de las auditorías en curso sobre las cifras de los Estados miembros se utilizarán para seguir mejorando las orientaciones en caso necesario y compartir las buenas prácticas con los Estados miembros.

<sup>(19)</sup> Véase el Dictamen n° 6/2010 del Tribunal de Cuentas Europeo «relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea» (DO C 334 de 10.12.2010, p. 1).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Créditos presupuestarios para compromisos y pagos**

1.32. El presupuesto de la UE para 2011 contaba con créditos presupuestarios para compromisos<sup>(20)</sup> por valor de 142 500 millones de euros<sup>(21)</sup>, y créditos para pagos<sup>(22)</sup> de un importe de 128 300 millones de euros<sup>(23)</sup>. Las instituciones encargadas de la ejecución alcanzaron índices de ejecución elevados: el 99,3 % de los créditos de compromiso (igual que en 2010) y el 98,6 % de los créditos de pago (frente al 96,6 % en 2010)<sup>(24)</sup>. Los créditos, con exclusión de las prórrogas, se hallaban por debajo de los límites máximos del marco financiero para los créditos de compromiso en 100 millones de euros y para los créditos de pago en 7 000 millones de euros, incluidas todas las reservas.

1.33. La ejecución presupuestaria global produjo un excedente presupuestario<sup>(25)</sup> que al final de 2010 ascendía a 1 500 millones de euros (frente a 4 500 millones de euros en 2010), el cual compensará, en principio, los recursos propios que deben recaudarse de los Estados miembros en años sucesivos.

<sup>(20)</sup> Importes disponibles para compromisos en el presente ejercicio y en ejercicios futuros.

<sup>(21)</sup> Dicha cifra incluye créditos de compromiso prorrogados de 2010 por valor de 259 millones de euros y un incremento global de 284 millones de euros en los créditos para compromisos derivados de siete presupuestos rectificativos aprobados durante 2011. No incluye ingresos afectados que en 2011 ascendieron a 6 200 millones de euros para compromisos y a 6 700 millones de euros para pagos. Y se asignarán a gastos específicos [véanse el artículo 18 del Reglamento financiero, Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002]. Abarcan, entre otros, las restituciones derivadas de la recaudación de importes pagados por error, que se reasignan a su línea presupuestaria de origen, contribuciones de Estados de la AELC que aumentan las líneas presupuestarias, o ingresos procedentes de terceros con los que se han celebrado acuerdos que implican una contribución financiera a las actividades de la UE.

<sup>(22)</sup> Importes disponibles para pagos en el ejercicio.

<sup>(23)</sup> Incluidos los créditos para pagos prorrogados de 2010 por valor de 1 582 millones de euros y un incremento global de 200 millones de euros en créditos para pagos derivado de los siete presupuestos rectificativos aprobados durante 2011.

<sup>(24)</sup> En 2011, los créditos para compromisos fueron superiores a los de 2010 en 600 millones de euros (0,4 %), y los créditos para pagos, en 3 600 millones de euros (2,9 %).

<sup>(25)</sup> El excedente presupuestario (resultado de la ejecución presupuestaria) resulta de la ejecución del presupuesto aunque no se trata de una reserva que pueda acumularse y utilizarse durante los ejercicios siguientes para financiar los gastos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.34. No obstante, en los tres principales fondos de la rúbrica 1b del marco financiero plurianual «Cohesión para el crecimiento y el empleo» [Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo de Cohesión (FC)] se produjo una aceleración de las solicitudes de pago de los Estados miembros al final del ejercicio. De hecho, la cuantía de los pagos podría haber sido hasta 5 000 millones de euros superior si se hubiera previsto correctamente la creciente demanda de financiación y se hubieran facilitado los créditos de pago solicitados, por ejemplo, mediante transferencias de importes sin utilizar de otros ámbitos <sup>(26)</sup>.

### Utilización de los créditos de pago al final del ejercicio

1.35. El Tribunal observa que, en algunos títulos presupuestarios, en el mes de diciembre se efectuó un número desproporcionado de pagos con respecto al número total de pagos durante el resto del año <sup>(27)</sup>. Esta concentración de una parte significativa de los pagos en un período limitado podría repercutir negativamente en la eficacia de los sistemas de control y supervisión e incrementar el riesgo de error.

<sup>(26)</sup> En el Fondo Social Europeo, la infrautilización de 2010 (véase el Informe Anual del Tribunal de 2010, apartado 1.41) dio lugar a pagos adicionales en 2011. Esto, sumado a la aceleración de las solicitudes de pago al final del ejercicio, incrementó los pagos reales al 114 % del presupuesto original. Las solicitudes de pago adicionales para el FSE se cubrieron principalmente mediante transferencias del FEDER y del FC. Sin embargo, la afluencia imprevista de solicitudes de pago del FEDER y del FC al final del ejercicio trastocaron las previsiones e incrementaron los pagos reales a un nivel tal que habría permitido que se efectuasen pagos adicionales de estos fondos si hubiera habido créditos disponibles (véase asimismo el «Informe sobre gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias — Ejercicio 2011», pp. 42 a 45).

<sup>(27)</sup> Altos porcentajes de pagos en diciembre frente a los pagos efectivamente realizados durante el año: título 06 — Movilidad y transportes, 26 % (295 millones); título 17 — Sanidad y protección de los consumidores, 44 % (266 millones); título 19 — Relaciones exteriores, 31 % (1 016 millones); título 21 — Desarrollo y relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico, 27 % (403 millones); título 22 — Ampliación, 28 % (264 millones), y título 32 — Energía, 23 % (219 millones).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.34.** Como norma general, el fundamento jurídico prevé que las solicitudes de pago se presenten 3 veces al año, con una última presentación hasta finales de octubre. Sin embargo, esta disposición no es obligatoria y los Estados miembros pueden enviar sus solicitudes hasta final de año para evitar liberaciones de oficio, lo que explica el elevado número de solicitudes presentadas al final del año.

Además, las decisiones de interrupción y suspensión son elementos que difícilmente pueden tenerse en cuenta a la hora de prever los créditos necesarios. Las interrupciones pueden durar hasta seis meses, de conformidad con el Reglamento. Una vez corregida la deficiencia por parte de los Estados miembros y aplicadas las correcciones financieras, en caso necesario, la Comisión levanta la interrupción y, por consiguiente, los pagos pueden reanudarse.

La Comisión se dirigió por escrito a los Estados miembros a principios de 2012 para insistir en la necesidad de presentar la mayoría de las solicitudes a más tardar el 31 de octubre. Aparte del tratamiento de la transferencia global, ello permitirá que la Comisión solicite a la Autoridad Presupuestaria un presupuesto rectificativo para aumentar los créditos de pago destinados a hacer frente a las solicitudes recibidas, sobre la base de las solicitudes de pago recibidas realmente, en vez de sobre la base de previsiones.

**1.35.** La concentración de los pagos depende del ritmo al que se envían a la Comisión las declaraciones de gastos de los Estados miembros y de los demás beneficiarios. La Comisión considera también que no todos los títulos presupuestarios mencionados en la nota a pie de página presentan un alto porcentaje de pagos al final de año.

### Compromisos presupuestarios pendientes («RAL»)

1.36. Los compromisos presupuestarios pendientes («RAL») <sup>(28)</sup> por los cuales todavía no se han efectuado pagos o liberaciones <sup>(29)</sup> aumentaron en 13 000 millones de euros (6,7 %), hasta alcanzar los 207 000 millones de euros, principalmente en los ámbitos políticos financiados con créditos disociados <sup>(30)</sup>, y representan un equivalente al valor de 2,3 años de compromisos disociados o de 2,7 años de pagos disociados al ritmo de ejecución de 2011.

1.37. La mayor parte de los compromisos pendientes se encuentran en el grupo de políticas de Cohesión <sup>(31)</sup> (véase el **gráfico 1.2**), ámbito en el que ascendieron a 136 000 millones de euros <sup>(32)</sup> (65,5 % del total), lo que equivale a 2,7 años de compromisos o a 3,2 años de pagos en dicho ámbito al ritmo de ejecución de 2011. La gran mayoría de estos compromisos pendientes (124 600 millones de euros o el 92 % del total) corresponde al actual período 2007-2013 <sup>(33)</sup>.

**1.36-1.37** Los compromisos pendientes se derivan de la gestión corriente de los programas plurianuales y del aumento del nivel general de compromisos nuevos. Por lo que respecta a los Fondos Estructurales, el tamaño del RAL es controlado por la norma  $n+2/n+3$ , establecida en los reglamentos correspondientes. De acuerdo con dicha norma, el nivel previsto de RAL debe ser equivalente a 2 o 3 años de compromisos. En consecuencia, la situación del RAL es normal, como se muestra en el gráfico 1.2, en el que se compara la situación del RAL en el período 2000-2006 y en los primeros años de aplicación del período 2007-2013.

La validez del indicador «porcentaje de ejecución de 2011» es relativa en lo que se refiere a los pagos, a causa de la falta de créditos disponibles al final del ejercicio (véase la última frase del apartado 1.34).

<sup>(28)</sup> Del francés «reste à liquider».

<sup>(29)</sup> Los compromisos presupuestarios pendientes surgen como consecuencia directa de los gastos disociados (véase la nota a pie de página 30): los programas de gastos necesitan una serie de años para completarse y los compromisos se contraen en ejercicios anteriores antes de que se efectúen los pagos correspondientes.

<sup>(30)</sup> El presupuesto distingue entre dos tipos de créditos: los créditos no disociados y los créditos disociados. Los primeros se utilizan para financiar operaciones de naturaleza anual, como los gastos administrativos. Los créditos disociados se introdujeron para gestionar operaciones plurianuales, cuyos pagos correspondientes pueden efectuarse durante el ejercicio del compromiso y los ejercicios siguientes. Se utilizan principalmente para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

<sup>(31)</sup> En cohesión, se preveían los siguientes compromisos totales: para el marco financiero 2000-2006, 261 000 millones de euros (véanse las cuentas de 2006); y para el marco financiero 2007-2013, 348 000 millones de euros (véanse las cuentas de 2011), lo cual supone un incremento del 33 %.

<sup>(32)</sup> Para el ámbito de Cohesión, véase el Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias — Ejercicio 2011, pp. 28 y 42 a 45.

<sup>(33)</sup> La regla de la liberación automática (regla  $n+2$  /regla  $n+3$ ) contribuye a la liquidación de los compromisos pendientes al exigir la liberación automática de todos los fondos no utilizados o no cubiertos por una solicitud de pago al final del segundo/tercer año siguiente al de su asignación. En el marco de la tercera serie de medidas de simplificación, se modificó por última vez la norma  $n+2/n+3$  para los compromisos de 2007 en Cohesión [véase el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 26), modificado por el Reglamento (UE) n° 539/2010 del Parlamento Europeo y el Consejo (DO L 158 de 24.6.2010, p. 1)].

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.38. Los niveles claramente superiores de compromisos pendientes acumulados para el período de programación 2007-2013 se explican en gran medida por la ejecución tardía de los programas <sup>(34)</sup>. Los pagos solo podían efectuarse cuando la Comisión hubiera aprobado los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros, como exige la normativa aplicable a los fondos estructurales. Según el Acuerdo Interinstitucional sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera <sup>(35)</sup>, hay que prever créditos de pago suficientes en los años futuros para cubrir la diferencia cada vez mayor entre compromisos pendientes y créditos para pagos (véase asimismo el apartado 1.34).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**1.38.** El mecanismo de autorización previa de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros antes de que se efectúe cualquier pago intermedio, introducido por primera vez para el período 2007-2013, constituye una mejora importante a la hora de proteger los pagos de la UE en el ámbito de la Cohesión. Durante ese período de programación, se modificaron los requisitos de presentación de la solicitud de pago para los compromisos de 2007 y se introdujo una mayor flexibilidad para los grandes proyectos. Estas medidas permitieron reducir los niveles de gasto.

La plena ejecución de los créditos disponibles de los Fondos Estructurales en 2010 y 2011 demuestra que el aumento del saldo pendiente de liquidación (RAL) puede también deberse a una falta de créditos presupuestarios disponibles al final del ejercicio (véase también el punto 1.34).

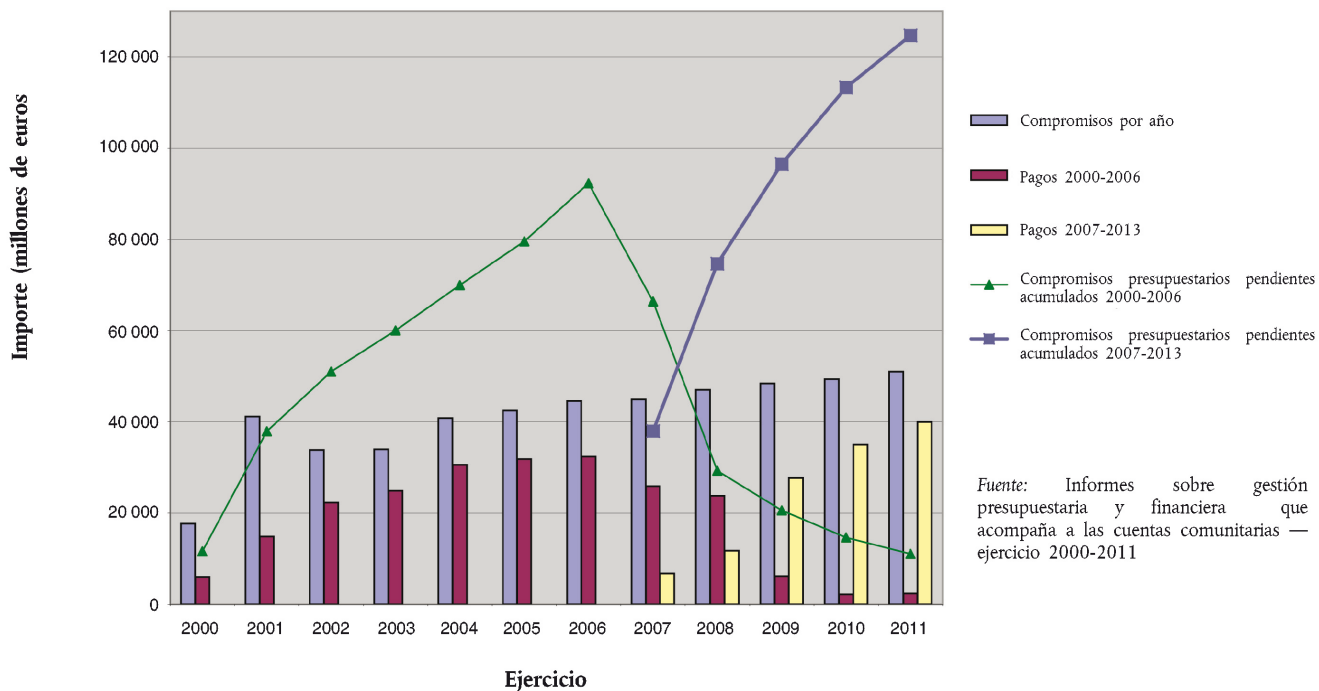
El gráfico 1.2 anejo ofrece pruebas de la posible absorción de los compromisos pendientes de pago acumulados durante el período de programación del Marco Financiero.

Por último, la Comisión está de acuerdo en que será preciso disponer de créditos de pago suficientes en los próximos años. La Comisión se ha comprometido firmemente a presentar proyectos de presupuesto que cubran la creciente diferencia entre los compromisos pendientes y los créditos de pago.

<sup>(34)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal de 2008, apartados 6.8 y 6.26 a 6.28. Para obtener más datos, véase el informe de la Comisión sobre la gestión presupuestaria y financiera que acompaña a las cuentas comunitarias — Ejercicio 2008, p. 42, y el análisis de la Comisión de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión de 2008, pp. 5 y 13 a 17.

<sup>(35)</sup> DO C 139 de 14.6.2006, p. 1. Véase asimismo el artículo 3 de la Decisión n° 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17).

**Gráfico 1.2 — Evolución de los compromisos pendientes acumulados de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión 2000-2006 y del ámbito de cohesión 2007-2011**



## ANEXO 1.1

## ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

**PARTE 1 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la fiabilidad de las cuentas (auditoría financiera)**

1. A continuación se exponen los principales criterios de evaluación utilizados para determinar si las cuentas consolidadas, compuestas por los estados financieros consolidados y los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria <sup>(1)</sup>, presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión Europea y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería al término del ejercicio:

- a) *legalidad y regularidad*: las cuentas se han elaborado de conformidad con la normativa y los créditos presupuestarios disponibles;
- b) *integridad*: todas las operaciones de ingresos y gastos y todo el activo y el pasivo (incluidos los asientos fuera de balance) correspondientes al período considerado se han inscrito en las cuentas;
- c) *realidad de las operaciones y existencia del activo y del pasivo*: todas las operaciones de ingresos y gastos están justificadas por un acontecimiento que corresponde a la entidad y que es propio al período de que se trate; el activo y el pasivo existe en la fecha del balance y corresponde a la entidad que presenta los estados financieros;
- d) *medición y valoración*: el importe con el cual se ha registrado la operación de ingresos o gastos, o el activo o el pasivo, ha sido correctamente inscrito en las cuentas de acuerdo con el principio de prudencia;
- e) *presentación de la información*: la operación de ingresos o gastos y el activo o el pasivo están presentados y descritos de conformidad con las normas y convenciones contables aplicables y el principio de transparencia.

2. La auditoría ha constado de los siguientes elementos fundamentales:

- a) evaluación actualizada del entorno de control contable;
- b) control del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;
- c) controles analíticos (coherencia y carácter razonable) de los principales datos contables;
- d) análisis y conciliación de cuentas o saldos;
- e) pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas.

**PARTE 2 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la regularidad de las operaciones (auditoría de conformidad)**

3. El enfoque adoptado por el Tribunal para fiscalizar la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consiste en:

- una verificación directa de operaciones en los ingresos y en cada ámbito de gastos (véase el **cuadro 1.1**) para determinar su grado de regularidad;
- una evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la regularidad de las operaciones.

4. Ello se completa con las pruebas obtenidas de los trabajos realizados por otros auditores (cuando proceda) y con el análisis de las tomas de posición de la Comisión.

*Método empleado por el Tribunal para verificar las operaciones*

5. Las pruebas directas aplicadas a las operaciones en cada evaluación específica (capítulos 2 a 9) se basan en una **muestra representativa** de las órdenes de ingreso (en el caso de los ingresos) y de los pagos incluidos en el grupo de políticas de que se trate <sup>(2)</sup>. Dichas pruebas proporcionan una estimación estadística del grado de regularidad de las operaciones en la población examinada.

<sup>(1)</sup> Incluidas las notas explicativas.

<sup>(2)</sup> Además, se extrae una muestra representativa transversal de compromisos para verificar su conformidad con las normas y reglamentos aplicables.

6. Para determinar los tamaños de las muestras necesarios para obtener un resultado fiable, el Tribunal se sirve de un **modelo de garantía de auditoría**. Este consiste en una evaluación del riesgo de que se produzcan errores en las operaciones (riesgo inherente) y del riesgo de que los sistemas no permitan prevenir o detectar y corregir estos errores (riesgo de control).

7. Las pruebas consisten en el **examen pormenorizado** de las operaciones seleccionadas con objeto de comprobar si las declaraciones de gastos o los pagos se calcularon correctamente con arreglo a las normas y reglamentos pertinentes. Mediante su muestra de operaciones consignadas en las cuentas presupuestarias, el Tribunal hace un seguimiento de todos los datos de la operación de pago hasta llegar al beneficiario final (por ejemplo, un agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor de un proyecto de ayuda al desarrollo) y examina el cumplimiento de las condiciones establecidas en cada una de sus fases. Se considera que una operación (a cualquier nivel) contiene un **error** cuando no se ha calculado correctamente o no cumple la normativa o las disposiciones contractuales.

*Método empleado por el Tribunal para evaluar y presentar los resultados del examen de las operaciones*

8. Los **errores** de las operaciones se producen por muy diversas razones y adoptan distintas formas dependiendo de la naturaleza del incumplimiento y de la norma o estipulación contractual que se haya contravenido. Los errores de las distintas operaciones no siempre afectan al importe total abonado.

9. El Tribunal **clasifica los errores** atendiendo a los siguientes criterios:

- si son *cuantificables* o *no cuantificables*, dependiendo de que sea posible o no determinar en qué medida el importe pagado o recibido con cargo al presupuesto de la UE estaba afectado por error;
- en función de su *naturaleza*, en particular errores de *subvencionabilidad* (el pago no se ajusta a las normas de subvencionabilidad), *realidad de las operaciones* (reembolso de un gasto cuyo pago no ha quedado demostrado) o *exactitud* (pago calculado de manera incorrecta).

10. La contratación pública es un ámbito en que el Tribunal a menudo detecta errores. La normativa europea y nacional sobre contratos públicos consiste fundamentalmente en una serie de requisitos de procedimientos. Para garantizar el principio básico de la competencia previsto en el Tratado, los contratos deben ser anunciados, las ofertas han de evaluarse con arreglo a criterios especificados, los contratos no pueden ser fragmentados artificialmente para no superar los límites, etc.

11. A los efectos de su auditoría, el Tribunal evalúa la inobservancia de un requisito de procedimiento y de ese modo:

- a) considera «graves» los errores que frustran los objetivos de las normas sobre contratación pública (libre competencia y adjudicación del contrato al licitador mejor cualificado) <sup>(3)</sup>;
- b) cuantifica el impacto de las infracciones «graves» de las normas sobre contratación pública considerándolas un error cuantificable que afecta al 100 % del importe <sup>(4)</sup>; es decir, a la totalidad del valor del pago correspondiente al contrato;
- c) considera errores no cuantificables los errores menos graves que no afectan al resultado del procedimiento de licitación <sup>(5)</sup>.

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

12. El Tribunal expresa la **frecuencia** con que se producen los errores presentando el porcentaje de la muestra que contiene errores cuantificables y no cuantificables. De esta manera se indica el grado de incidencia de errores que puede existir en todo el grupo de políticas. Esta información figura en los anexos X.1 de los capítulos 2 a 9 cuando existen errores materiales.

13. Basándose en los errores que ha cuantificado, el Tribunal aplica técnicas estadísticas formalizadas para estimar el **porcentaje de error más probable** (EMP) para cada observación específica y para la totalidad de los gastos del presupuesto. El porcentaje de error más probable es la media ponderada de los porcentajes de error encontrados en la muestra <sup>(6)</sup>. El Tribunal también estima, volviendo a servirse de técnicas estadísticas normalizadas y con una confianza del 95 %, el intervalo dentro del cual se sitúa el porcentaje de error que afecta a la población en cada evaluación específica (y de la totalidad del gasto). Este es el intervalo situado entre el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) <sup>(7)</sup> de error (véase la ilustración siguiente).

<sup>(3)</sup> Los sistemas de adjudicación principales son dos: la oferta más baja o la más ventajosa.

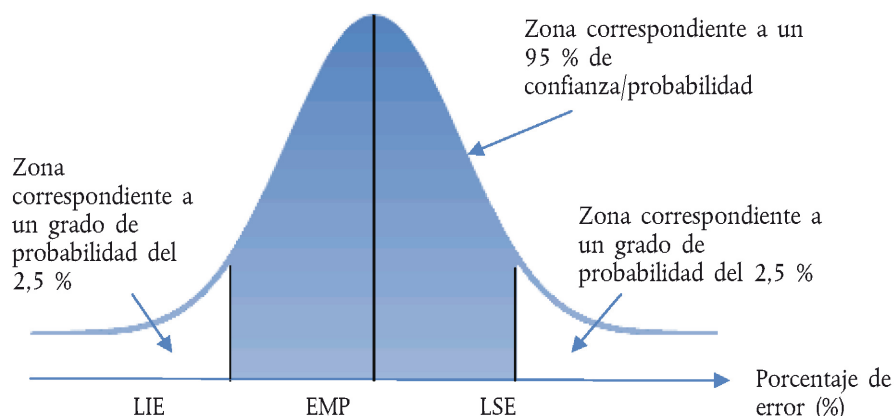
<sup>(4)</sup> Ejemplos de errores cuantificables: ausencia de competencia o competencia restringida (excepto cuando está explícitamente permitido por el marco legal) para el contrato principal o suplementario, valoración inadecuada de las ofertas que tenga incidencia en el resultado de la licitación, modificación sustancial del alcance del contrato, y división de los contratos para distintas obras que realizan la misma función económica.

El Tribunal aplica en general un enfoque distinto a la aplicación errónea de las normas de adjudicación de los contratos públicos por parte de las instituciones de la UE basado en que los contratos en cuestión generalmente siguen siendo válidos. Este tipo de errores no se cuantifican en la DAS.

<sup>(5)</sup> Ejemplos de errores no cuantificables: evaluación inadecuada de las ofertas sin que incida en el resultado de la licitación, deficiencias formales del procedimiento de licitación o del pliego de condiciones, e inobservancia de aspectos formales de los requisitos de transparencia.

<sup>(6)</sup>  $EMP = \frac{1}{\sum IMM_i} * \sum_i \left( IMM_i * \frac{\text{importe de error}_i}{\text{importe auditado}_i} \right)$ , donde IMM es el intervalo de muestreo medio, e i es la numeración de las operaciones de la muestra.

<sup>(7)</sup>  $LEL = MLE - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$  y  $UEL = MLE + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$ , donde t es el factor de distribución t; n, el tamaño de la muestra, y s, la desviación estándar de los errores expresados en porcentaje.



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

15. Al planificar su trabajo de auditoría, el Tribunal trata de aplicar procedimientos que le permitan comparar el porcentaje de error estimado en la población con un umbral de **materialidad** del 2 %. Al evaluar los resultados de la auditoría y formarse una opinión, el Tribunal se guía por este nivel de materialidad y tiene en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores.

#### *Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados*

16. Los **sistemas de control y supervisión** son establecidos por la Comisión, y por los Estados miembros y beneficiarios en el caso de la gestión compartida o descentralizada para gestionar los riesgos presupuestarios, incluidos los relativos a la regularidad de las operaciones. La evaluación de la eficacia de los sistemas para garantizar la regularidad constituye por tanto un procedimiento de auditoría clave especialmente útil para identificar recomendaciones de mejora.

17. Cada grupo de políticas se rige, al igual que los ingresos, por múltiples sistemas particulares. Por lo tanto, en cada ejercicio, el Tribunal suele seleccionar una muestra de sistemas para someterla a examen. Los resultados de las **evaluaciones de los sistemas** se presentan en un cuadro titulado «Resultados del examen de sistemas» que figura en el anexo X.2 de los capítulos 2 a 9. Con respecto a su capacidad para mitigar el riesgo de error en las operaciones, un sistema se clasifica como «eficaz», «parcialmente eficaz» (cuando la eficacia operativa presenta algunas insuficiencias) o «ineficaz» (cuando las insuficiencias están generalizadas e invalidan completamente la eficacia operativa).

18. Siempre que haya obtenido evidencia de auditoría, el Tribunal formula además una **valoración global** de los sistemas del grupo de políticas en cuestión (presentada asimismo en el anexo X.2 de los capítulos 2 a 9) que se basa en la evaluación de los sistemas seleccionados y en los resultados de las pruebas practicadas a las operaciones.

#### *Método empleado por el Tribunal para evaluar las tomas de posición de la Comisión y rendir cuentas de sus resultados*

19. De conformidad con las normas internacionales de auditoría, el Tribunal recibe una carta de manifestaciones de la Comisión en la cual esta confirma que ha cumplido sus obligaciones y presentado toda la información que pudiera ser pertinente para el auditor, en particular, toda la información sobre la evaluación del riesgo de fraude, todos los casos de fraude o presunto fraude de los que tiene conocimiento, y todos los casos significativos de incumplimiento de la normativa y los reglamentos.

20. Por otra parte, los capítulos 2 a 9 estudian los informes anuales de actividad de las direcciones generales correspondientes, en los que informan de la consecución de los objetivos políticos y de los sistemas de control y supervisión implantados para garantizar la regularidad de las operaciones y el buen uso de los recursos. Cada informe anual de actividad va acompañado de una declaración del director general que trata, entre otras cosas, sobre el grado en que los recursos se han destinado a sus fines previstos y en que los procedimientos de control garantizan la regularidad de las operaciones <sup>(8)</sup>.

21. El Tribunal evalúa los informes anuales de actividad y las correspondientes declaraciones a fin de determinar en qué medida presentan una imagen fiel de la gestión financiera desde el punto de vista de la regularidad de las operaciones y establecen las medidas necesarias para solventar cualquier deficiencia de control grave. El Tribunal presenta el resultado de esta evaluación en la sección «Eficacia de los sistemas» en los capítulos 2 a 9 <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Para más información sobre estos procesos, así como enlaces a los informes más recientes, véase [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm)

<sup>(9)</sup> En ejercicios anteriores, los resultados de esta evaluación se presentaban en el apartado específico «Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión».

*Método empleado por el Tribunal para formular su opinión en la declaración de fiabilidad*

22. El Tribunal se forma una opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea, expuesta en la declaración de fiabilidad, basándose en su trabajo de auditoría recogido en los capítulos 2 a 9 del presente informe e incluye asimismo una evaluación de la presencia de error. El examen de los resultados de la verificación de las operaciones de gastos constituye un elemento esencial. Según la mejor estimación posible efectuada por el Tribunal, el conjunto de los gastos en 2011 está afectado por un porcentaje de error del 3,9 %. El Tribunal tiene un grado de confianza del 95 % de que el porcentaje de error de la población se sitúa entre el 3,0 % y el 4,8 %. El porcentaje de error detectado en los distintos ámbitos políticos varía, tal como se describe en los capítulos 3 a 9. El Tribunal considera que los errores son generalizados, es decir, que se extienden a la mayoría de los ámbitos de gasto, y emite una opinión global sobre la regularidad de los compromisos basada en una muestra transversal adicional.

*Irregularidad o fraude*

23. La gran mayoría de los errores se deriva de una aplicación errónea o de una mala interpretación de las normas, a menudo complejas, de los regímenes de gastos de la UE. Si el Tribunal tiene motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, lo notifica a la OLAF, Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, encargada de proceder a las investigaciones oportunas. De hecho, el Tribunal notifica a la OLAF alrededor de cuatro casos al año, basándose en su trabajo de auditoría.

## SEGUIMIENTO DE LAS OBSERVACIONES DE EJERCICIOS ANTERIORES SOBRE LA FIABILIDAD DE LAS CUENTAS

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<b>1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</b>	<b>1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</b>	<b>1. Prefinanciación, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio</b>
<p>En el caso de las prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio, desde el ejercicio 2007 el Tribunal identificó errores contables con un impacto financiero poco significativo, pero sí de elevada frecuencia. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de aumentar aún más la exactitud de los datos contables básicos en algunas direcciones generales.</p> <p>Por lo que se refiere a la contabilización de los importes prefinanciados, el Tribunal constató además:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— que la liquidación de las prefinanciaciones pendientes no siempre se llevó a cabo de manera correcta. Una serie de liquidaciones no se realizaron en absoluto o se contabilizaron por importes incorrectos;</li> <li>— que algunas direcciones generales no procesan la información disponible sobre los progresos realizados y los costes conexos y no liquidan las prefinanciaciones correspondientes en función de dichos progresos, sino que utilizan aproximaciones para determinar la separación de ejercicios;</li> </ul>	<p>La Comisión ha continuado sus esfuerzos para mejorar la exactitud de sus datos contables a través de acciones en curso, como el proyecto sobre la calidad contable y la validación de sistemas locales.</p> <p>La fiscalización del Tribunal de muestras representativas de prefinanciaciones y de facturas o declaraciones de gastos identificó una vez más errores con un impacto financiero global poco significativo pero de elevada frecuencia. Por consiguiente, la Comisión debería continuar sus esfuerzos para mejorar los datos contables básicos en determinadas direcciones generales.</p> <p>Pese a los esfuerzos de los servicios del contable para mejorar la situación, el Tribunal observó que varias direcciones generales continúan registrando estimaciones en las cuentas incluso teniendo una base adecuada para liquidar las prefinanciaciones correspondientes.</p>	<p><i>La Comisión proseguirá sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos contables; por otra parte, los sistemas locales se actualizan continuamente para satisfacer las exigencias contables.</i></p> <p><i>Los servicios contables han elaborado un conjunto de directrices sobre la liquidación de la prefinanciación que se distribuirán una vez haya concluido la revisión del Reglamento financiero.</i></p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<p>— que, por primera vez en su Informe Anual de 2010, en un número cada vez mayor de casos, la Comisión no ha registrado los pagos correctamente como origen de activos, principalmente en los instrumentos de ingeniería financiera y en los anticipos de otros regímenes de ayuda.</p> <p>Además, como ya se indicaba en el Informe Anual del Tribunal de 2009, algunas direcciones generales no cumplieron el requisito de registrar las facturas y las declaraciones de gastos dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción.</p> <p>En su Informe Anual de 2010, el Tribunal destacaba que el mayor recurso a la prefinanciación en el presupuesto de la UE y los nuevos tipos de instrumentos financieros apremian a la Comisión a revisar la norma contable pertinente a fin de ofrecer orientaciones adecuadas sobre la constatación y la liquidación de los importes de prefinanciación.</p>	<p>El problema de los instrumentos de ingeniería financiera ya se había corregido en las cuentas de 2010 al recibir la información voluntaria de los Estados miembros. La Comisión también propuso modificar el actual marco jurídico y elaborar las propuestas correspondientes para el período posterior a 2013 con objeto de que la transmisión de la información necesaria fuera obligatoria.</p> <p>En cuanto a los anticipos abonados a los Estados miembros para otros regímenes de ayuda y para contribuciones al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, el activo correspondiente de 2 512 millones de euros ha sido reconocido por primera vez en las cuentas consolidadas de 2011.</p> <p>Antes de 2011, los datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión no habrían permitido realizar una estimación fiable. La información de la que se dispone actualmente indica que estos importes no habían sido significativos.</p> <p>Salvo los anticipos para los regímenes de ayuda relacionados con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, los importes sin utilizar reconocidos en los instrumentos de ingeniería financiera y otros regímenes de ayuda se determinaron sobre la base de las cantidades aportadas por la Comisión, teniendo en cuenta una estimación lineal de los importes sin utilizar. La falta de información sobre los importes realmente utilizados reduce significativamente la utilidad de esta información a efectos de gestión.</p> <p>Pese a las mejoras observadas en el tiempo empleado en registrar nuevas declaraciones de gastos, algunas direcciones generales siguen sin respetar plenamente el requisito de registrar con prontitud sus facturas y declaraciones de gastos.</p> <p>La norma contable pertinente fue actualizada en 2012 para tomar en consideración la necesidad de reconocer los importes sin utilizar de las contribuciones a los instrumentos de ingeniería financiera y los anticipos pagados a otros regímenes de ayuda como activos.</p>	<p><i>La base jurídica de los instrumentos de ingeniería financiera, así como la de los importes de ayuda estatal anticipados, incluido un anexo a la declaración de gastos, ha sido aplicada [modificación del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2011]. A raíz de esta modificación, la Comisión Europea dispone de una base jurídica para pedir a los Estados miembros la información necesaria.</i></p> <p><i>Esta información se utilizará para fines contables al cierre de la contabilidad. Los importes no abonados a los beneficiarios finales se basan en la estimación pro rata temporis.</i></p> <p><i>Dado que la DG REGIO está actualmente en el sexto año de los siete del período de programación, no es aconsejable modificar la metodología. No obstante, está previsto modificar este planteamiento para el próximo período de programación, a condición de que los Estados miembros lo acepten en el marco del nuevo Reglamento financiero.</i></p> <p><i>Una vez que la base jurídica para el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales entre en vigor, la Comisión tendrá derecho a recibir información sobre los importes realmente utilizados, que se usará para la elaboración de las cuentas anuales. Estos nuevos requisitos deben de mejorar también la información sobre la gestión.</i></p> <p><i>El método utilizado por la Comisión para las cuentas del año 2011 es el más rentable y se utilizó ya en las cuentas de 2010.</i></p> <p><i>Los servicios de la Comisión van a proseguir sus esfuerzos en esta dirección. A tal fin, los sistemas locales se actualizan constantemente, por ejemplo, las declaraciones de gastos recibidas por la DG AGRI y la DG REGIO se tratan dentro del plazo.</i></p> <p><i>Los servicios de la Comisión están aplicando la norma a la luz de los instrumentos financieros y de los pagos correspondientes a las ayudas estatales (véase la respuesta anterior).</i></p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<p><b>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</b></p>	<p><b>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</b></p>	<p><b>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</b></p>
<p>En su Informe Anual de 2007, el Tribunal ya señalaba que, aunque la Comisión había tomado medidas para aumentar y mejorar la información que presentaba sobre los mecanismos correctores aplicados al presupuesto de la UE, la información todavía no era completamente fiable porque la Comisión no siempre recibía datos fiables de los Estados miembros.</p> <p>Por otra parte, debería examinarse la necesidad de mejorar las directrices sobre información financiera en lo referente a la información que debe incluirse y en qué modo debe ser tratada.</p> <p>Por primera vez en su Informe Anual de 2009, el Tribunal criticaba el hecho de que, para algunos ámbitos de gasto, la Comisión no facilitaba información que permita conciliar el ejercicio en que se realiza el pago, el ejercicio en que se detecta el error y el año en que la corrección financiera se expone en las notas a las cuentas.</p>	<p>Pese a las insuficiencias que siguen afectando a la fiabilidad y la exhaustividad de los datos presentados por los Estados miembros, especialmente en el ámbito de la cohesión, se han registrado algunas mejoras a lo largo de los años. Al principio de 2011, la Comisión inició una auditoría sobre los sistemas de recaudación de los Estados miembros en el ámbito de la cohesión. Los controles sobre el terreno de la Comisión evidenciaron que los sistemas de registro y notificación de datos todavía no son plenamente fiables en todos los Estados miembros visitados. Por tanto, los datos de los Estados miembros en el ámbito de cohesión no se presentan en las notas a los estados financieros de 2011.</p> <p>Las instrucciones del contable orientan a los ordenadores delegados sobre los datos que han de facilitar. En su fiscalización, el Tribunal observó mejoras en la aplicación de estas orientaciones. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para mejorar la calidad de los datos presentados.</p> <p>Todavía no se ha presentado información que concilie pagos, errores, recuperaciones y correcciones financieras. El Tribunal sigue insistiendo en que, en la medida de lo posible, debe suministrarse dicha conciliación. Además, se debe establecer un vínculo claro entre los importes registrados en los informes anuales de actividad, especialmente para determinar el porcentaje de error residual, y la información sobre recuperaciones y correcciones financieras presentada en las cuentas.</p>	<p>En Agricultura, la Comisión ha reservado las deudas pendientes a nivel de Estado miembro y la correspondiente reducción de valor, así como los importes recuperados por los Estados miembros en 2011.</p> <p>En cuanto al ámbito de la Cohesión, la fiabilidad de los datos sobre recuperaciones recibidos de los Estados miembros ha mejorado en comparación con el último período, pero la Comisión está de acuerdo en que deberá seguir mejorando. A tal fin, la Comisión ha puesto en marcha a principios de 2011 un auditoría basada en el riesgo de los sistemas de recuperación de los Estados miembros, a partir de la información facilitada a 31 de marzo de cada año, con el objetivo de mejorar los informes remitidos a la Comisión sobre las correcciones financieras nacionales, y de garantizar la exhaustividad, la exactitud y el respeto de los plazos de presentación de informes. Los primeros resultados se exponen en los informes de actividad anual de 2011 de las Direcciones Generales responsables de las acciones estructurales.</p> <p>La Comisión continuará sus esfuerzos para mejorar la calidad de los datos presentados.</p> <p>La Comisión toma nota de las solicitudes del Tribunal, pero desea señalar que ello rara vez es posible.</p> <p>Las correcciones financieras en el marco de la gestión compartida no están concebidas para recuperar gastos irregulares (que sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros), sino más bien para proteger el presupuesto de la UE de esas irregularidades. Por lo tanto, no es correcto establecer un vínculo entre los porcentajes de error de un año determinado con las correcciones financieras y las recuperaciones mencionadas en las cuentas anuales del mismo año.</p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
		<p>Además, las diferencias en el calendario de las correcciones financieras y de las recuperaciones reales, por un lado, y los porcentajes de error, por otro, evitan también esa conciliación. Esta última observación no es solo pertinente en la gestión compartida, sino también en la gestión directa, en la que las órdenes de recuperación se emiten tras el final del período (plurianual) de subvención, o no se emiten, si el beneficiario presenta una declaración de gastos corregida.</p> <p>La Comisión reitera su observación de que los gastos se controlan varios años después del año en que se realiza efectivamente un pago determinado, fundamentalmente al cierre del programa. Por otra parte, la corrección financiera puede ser el resultado de la detección de deficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros, en cuyo caso no existe relación directa con los pagos. Como consecuencia de ello, no es posible ni pertinente conciliar el año del pago en cuestión con el año en que la corrección financiera se presenta en las notas adjuntas a las cuentas. Por otra parte, los Estados miembros son los principales responsables de la prevención, la detección y la corrección de los errores y las irregularidades en el ámbito de la gestión compartida.</p> <p>En Agricultura, todos los importes en los diferentes cuadros de la nota 6 pueden conciliarse con los datos disponibles de la Comisión o con las declaraciones de los Estados miembros.</p> <p>En cuanto a la política regional, establecer la relación entre los importes utilizados para calcular el porcentaje de error residual en el informe anual de actividad y la información de las cuentas provisionales es posible por lo que se refiere a la información del año anterior y a la información facilitada por los Estados miembros antes de la fecha límite reglamentaria de 31 de marzo, que es también la fecha en la que se establecen las cuentas provisionales. La Comisión ha instado a los Estados miembros a que informen de las correcciones lo antes posible antes del 31 de marzo, a fin de evitar este problema de calendario.</p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<p>Al final de 2010, en el ámbito de Cohesión, un importe total de 2 500 millones de euros aún no se había ejecutado (es decir, «liquidado» mediante la recepción por la Comisión del correspondiente reembolso o el pago por dicha institución basado en la deducción efectuada por el Estado miembro del importe del gasto no subvencionable en una solicitud de pago). El bajo índice de ejecución del 71 % se explica por el proceso de cierre en curso del período de programación 2000-2006. Las solicitudes de pago recibidas al final de 2010 todavía no estaban autorizadas, lo que significa que las correcciones financieras correspondientes no podían contabilizarse en las cifras de ejecución de 2010.</p> <p>Las notas explicativas a las cuentas consolidadas contienen información acerca de la probabilidad de que algunos pagos sean corregidos por los servicios de la Comisión o los Estados miembros en una fecha posterior; sin embargo, pese a las reiteradas peticiones del Tribunal desde 2005, los importes y los ámbitos de gasto que puedan ser objeto de verificaciones adicionales y de procedimientos de liquidación de cuentas continúan sin identificarse en las notas.</p>	<p>Al final de 2011, aún no se había ejecutado un importe total de 2 500 millones de euros (índice de ejecución del 72 %). Tanto el importe como el índice de ejecución permanecieron en un nivel similar hasta el ejercicio anterior porque las solicitudes de pago recibidas al final de 2010 todavía no podían ser autorizadas.</p> <p>Los importes que puedan ser objeto de verificación y liquidación todavía no se presentan en las notas que acompañan a las cuentas consolidadas (contrariamente a los importes cuantificables de las recuperaciones potenciales).</p>	<p><i>El cierre de los programas es un procedimiento complejo en el que se controlan numerosos documentos presentados por el Estado miembro, y en el que la Comisión puede solicitar más información para obtener pruebas de que el Estado miembro ha deducido efectivamente las correcciones financieras decididas, especialmente en el caso de los programas operativos complejos, lo que retrasa de nuevo el cálculo del saldo final a pagar. Además, la Comisión solo reconoce la aplicación de una corrección financiera cuando el pago final está debidamente autorizado por el ordenador, un paso que solo se da por concluido al final de la cadena de verificación.</i></p> <p><i>Por lo que se refiere a la política de Cohesión, el volumen de las correcciones aceptadas por los Estados miembros, pero aún pendientes de aplicación afecta a los programas del período 2000-2006 y se refleja en las solicitudes de pago final recibidas por la Comisión, pero aún no autorizadas debido al proceso de cierre, en el que la Comisión tiene que comprobar que toda la información facilitada es coherente y está completa. El Tribunal recomendó a la Comisión que adopte este prudente enfoque de no considerar aplicadas esas correcciones mientras no se han autorizado los pagos finales.</i></p> <p><i>El Reglamento financiero permite a la Comisión hacer controles ex post de todo el gasto durante varios años después del año efectivo del gasto. Las cuentas no deben implicar que, dado que las verificaciones se realizarán en los próximos años, la aceptación de todos los gastos afectados queda pendiente. De otro modo, todos los gastos presupuestarios se considerarían provisionales hasta que se haga un control ex post o haya transcurrido el plazo de prescripción mencionado. Si las cantidades recuperables son cuantificables, se incluyen en la nota 6 de las cuentas consolidadas.</i></p> <p><i>En Agricultura, una decisión de liquidación financiera se adopta alrededor de seis meses después del fin del ejercicio presupuestario del que se trata, a través de la cual la Comisión fija el importe de los gastos reconocidos con cargo al presupuesto de la UE para ese ejercicio. Este papel de la decisión de liquidación financiera no queda desvirtuado por el hecho de que, posteriormente, se pueden imponer correcciones financieras a los Estados miembros a través de decisiones de conformidad. La cantidad de gastos que pudiera excluirse de la financiación de la UE por estas decisiones de conformidad futuras se comunica en una nota que acompaña a los estados financieros.</i></p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<p><b>3. Transferencia de activos de Galileo</b></p>	<p><b>3. Transferencia de activos de Galileo</b></p>	<p><b>3. Transferencia de activos de Galileo</b></p>
<p>Los acuerdos de transferencia a la Unión de la titularidad de todos los activos creados, desarrollados o adquiridos en virtud del programa Galileo todavía no se han aplicado en su totalidad. Puesto que todos los gastos efectuados desde 2003 han sido considerados gastos de investigación, a 31 de diciembre de 2010 no había habido un impacto en el balance. No obstante, la Comisión debería velar por que toda la información esté disponible en el momento en que se produzca la transferencia, a fin de salvaguardar los activos de manera eficaz.</p> <p>En su Informe Anual de 2010, el Tribunal señalaba la reserva emitida por el director general responsable en su informe anual de actividad de 2010 con respecto a la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea.</p>	<p>La Comisión está trabajando con la Agencia Espacial Europea para garantizar que en el momento de la transferencia esté disponible toda la información contable y técnica para garantizar un traspaso fluido. La transferencia está prevista para el final de la fase de validación en órbita (al final de 2012 como muy pronto). Entretanto, la Comisión reconoció en 2011 un importe de 219 millones de euros como inmovilizado en curso correspondiente al proyecto Galileo. Dicho importe refleja los costes contraídos por la Comisión desde el 22 de octubre de 2011, fecha en que se lanzaron con éxito los dos primeros satélites del sistema. Antes de esta fecha, la Comisión consideraba que el proyecto se hallaba todavía en fase de investigación y todos los costes contraídos eran gastos.</p> <p>Sin embargo, el examen del Tribunal puso de manifiesto insuficiencias poco significativas en el procedimiento de cierre del ejercicio que determina el importe del inmovilizado en curso.</p> <p>El director general responsable mantuvo la reserva en su informe anual de actividad de 2011 y amplió su alcance.</p>	<p><i>La Comisión considera los importes reconocidos en el balance como razonablemente exacta y fiable.</i></p> <p><i>La metodología contable y los procedimientos para la valoración de los activos de Galileo se ajustan plenamente a las normas contables de la UE y a las normas IPSAS.</i></p> <p><i>La valoración de los activos se determinará con el apoyo de expertos contables externos independientes sobre la base de datos facilitados por la AEE. La Comisión ha llevado a cabo los controles necesarios para garantizar la fiabilidad de los resultados.</i></p> <p><i>La Comisión continuará la auditoría de los informes financieros suministrados por la AEE y fomentará y apoyará a la AEE en la ejecución de sus medidas destinadas a mejorar la calidad de la información financiera remitida a la Comisión. En 2012, finalizó una revisión externa de los sistemas de control de la Agencia Espacial Europea, que dio resultados satisfactorios. Dadas las acciones actualmente en curso, la Comisión espera que esos problemas se corrijan pronto, lo que permitirá reducir y, finalmente, levantar esa reserva.</i></p>

## ANEXO 1.3

EXTRACTOS DE LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DE 2011 <sup>(1)</sup>

## Cuadro 1 — Balance (\*)

(millones de euros)

	31.12.2011	31.12.2010
<b>Activo no corriente:</b>		
Inmovilizado inmaterial	149	108
Inmovilizado material	5 071	4 813
Inversiones a largo plazo:		
<i>Inversiones contabilizadas utilizando el método de la participación</i>	374	492
<i>Activos financieros: activos disponibles para la venta</i>	2 272	2 063
Activos financieros: préstamos a largo plazo	41 400	11 640
Títulos de crédito e importes recuperables a largo plazo	289	40
Prefinanciación a largo plazo	44 723	44 118
	<b>94 278</b>	<b>63 274</b>
<b>Activo corriente:</b>		
Existencias	94	91
Inversiones a corto plazo:		
<i>Activos financieros: activos disponibles para la venta</i>	3 619	2 331
Derechos de crédito e importes recuperables a corto plazo:		
<i>Activos financieros: Préstamos a corto plazo</i>	102	2 170
<i>Otros títulos de crédito e importes recuperables</i>	9 477	11 331
Prefinanciación a corto plazo	11 007	10 078
Efectivo y otros activos equivalentes	18 935	22 063
	<b>43 234</b>	<b>48 064</b>
<b>Total activo</b>	<b>137 512</b>	<b>111 338</b>
<b>Pasivo no corriente:</b>		
Pensión y otras prestaciones a los empleados	(34 835)	(37 172)
Provisiones a largo plazo	(1 495)	(1 317)
Pasivo financiero a largo plazo	(41 179)	(11 445)
Otros pasivos a largo plazo	(2 059)	(2 104)
	<b>(79 568)</b>	<b>(52 038)</b>
<b>Pasivo corriente:</b>		
Provisiones a corto plazo	(270)	(214)
Pasivo financiero a corto plazo	(51)	(2 004)
Importes por pagar	(91 473)	(84 529)
	<b>(91 794)</b>	<b>(86 747)</b>
<b>Total pasivo</b>	<b>(171 362)</b>	<b>(138 785)</b>
<b>Activo neto</b>	<b>(33 850)</b>	<b>(27 447)</b>
Reservas	3 608	3 484
Importes a solicitar a los Estados miembros	(37 458)	(30 931)
<b>Activo neto</b>	<b>(33 850)</b>	<b>(27 447)</b>

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

<sup>(1)</sup> Se recomienda al lector que consulte la versión íntegra de las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2011 consistentes en los estados financieros consolidados y notas explicativas y en los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria y notas explicativas.

Cuadro 2 — Cuenta de resultado económico (\*)

*(millones de euros)*

	2011	2010
<b>Ingresos de funcionamiento</b>		
Recursos propios e ingresos por contribuciones	124 677	122 328
Otros ingresos de funcionamiento	5 376	8 188
	<b>130 053</b>	<b>130 516</b>
<b>Gastos de funcionamiento</b>		
Gastos administrativos	(8 976)	(8 614)
Gastos de funcionamiento	(123 778)	(103 764)
	<b>(132 754)</b>	<b>(112 378)</b>
<b>(Déficit)/excedente de actividades de funcionamiento</b>	<b>(2 701)</b>	<b>18 138</b>
Ingresos financieros	1 491	1 178
Gastos financieros	(1 355)	(661)
Variaciones del pasivo por pensión y otras prestaciones de los empleados	1 212	(1 003)
Porcentaje del excedente (déficit) neto de socios y empresas comunes	(436)	(420)
<b>Resultados económicos del ejercicio</b>	<b>(1 789)</b>	<b>17 232</b>

(\*) La presentación de la cuenta de resultado económico sigue el modelo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

**Cuadro 3 — Cuadro de flujos de tesorería (\*)**

(millones de euros)

	2011	2010
Resultado económico del ejercicio	(1 789)	17 232
<b>Actividades de funcionamiento</b>		
Amortización	33	28
Depreciación	361	358
(Aumento)/disminución de préstamos a largo plazo	(29 760)	(876)
(Aumento)/disminución de prefinanciaciones a largo plazo	(605)	(2 574)
(Aumento)/disminución de títulos de crédito e importes recuperables a largo plazo	(249)	15
(Aumento)/disminución de existencias	(3)	(14)
(Aumento)/disminución de prefinanciaciones a corto plazo	(929)	(642)
(Aumento)/disminución de títulos de crédito e importes recuperables a corto plazo	3 922	(4 543)
Aumento/(disminución) de provisiones a largo plazo	178	(152)
Aumento/(disminución) de pasivo financiero a largo plazo	29 734	886
Aumento/(disminución) de otro pasivo a largo plazo	(45)	(74)
Aumento/(disminución) de provisiones a corto plazo	56	1
Aumento/(disminución) de pasivo financiero a corto plazo	(1 953)	1 964
Aumento/(disminución) de importes por pagar	6 944	(9 355)
Excedente presupuestario del ejercicio anterior tomado como ingresos no monetarios	(4 539)	(2 254)
Otros movimientos no monetarios	(75)	(149)
<b>Aumento/(disminución) de pasivo por pensión y otras prestaciones a los empleados</b>	(2 337)	(70)
<b>Actividades de inversión</b>		
(Aumento)/disminución de inmovilizado inmaterial y material	(693)	(374)
(Aumento)/disminución de inversiones a largo plazo	(91)	(176)
(Aumento)/disminución de inversiones a corto plazo	(1 288)	(540)
<b>Flujo de tesorería neto</b>	<b>(3 128)</b>	<b>(1 309)</b>
Aumento neto (disminución) de efectivo y otros activos equivalentes	(3 128)	(1 309)
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes al inicio del ejercicio	22 063	23 372
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes al final del ejercicio	18 935	22 063

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

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

(millones de euros)

	Reservas (A)		Importes que deben solicitarse a los Estados miembros (B)		Activos netos = (A) + (B)
	Reserva por valor razonable	Otras reservas	Excedente/(déficit) acumulado	Resultado económico del ejercicio	
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2009</b>	<b>69</b>	<b>3 254</b>	<b>(52 488)</b>	<b>6 887</b>	<b>(42 278)</b>
Movimientos en la reserva del Fondo de Garantía		273	(273)		0
Movimientos en el valor razonable	(130)				(130)
Otros		4	(21)		(17)
Asignación del resultado económico 2009		14	6 873	(6 887)	0
Resultado presupuestario de 2009 abonado a los Estados miembros			(2 254)		(2 254)
Resultado económico del ejercicio				17 232	17 232
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2010</b>	<b>(61)</b>	<b>3 545</b>	<b>(48 163)</b>	<b>17 232</b>	<b>(27 447)</b>
Movimientos en la reserva del Fondo de Garantía		165	(165)		0
Movimientos en el valor razonable	(47)				(47)
Otros		2	(30)		(28)
Asignación del resultado económico 2010		4	17 228	(17 232)	0
Resultado presupuestario de 2010 abonado a los Estados miembros			(4 539)		(4 539)
Resultado económico del ejercicio				(1 789)	(1 789)
<b>Saldo a 31 de diciembre de 2011</b>	<b>(108)</b>	<b>3 716</b>	<b>(35 669)</b>	<b>(1 789)</b>	<b>(33 850)</b>

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

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

<b>Unión Europea</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>
Ingresos del ejercicio	1 30 000	127 795
Pagos con cargo a créditos del ejercicio actual	(128 043)	(121 213)
Créditos de pago prorrogados al ejercicio N+1	(1 019)	(2 797)
Cancelación de créditos de pago no utilizados prorrogados del ejercicio N-1	457	741
Diferencias de cambio del ejercicio	97	23
<b>Resultado de la ejecución del presupuesto (**)</b>	<b>1 492</b>	<b>4 549</b>

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

(\*\*) Incluidos los importes de la AELC, (5) millones de euros en 2011 y 9 millones de euros en 2010.

## CAPÍTULO 2

**Ingresos**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1-2.14
Características específicas de los ingresos	2.2-2.7
Alcance y enfoque de la fiscalización	2.8-2.14
Recursos propios tradicionales	2.9-2.12
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	2.13-2.14
Regularidad de las operaciones	2.15-2.18
Recursos propios tradicionales	2.16
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	2.17
Otros ingresos	2.18
Eficacia de los sistemas	2.19-2.34
Recursos propios tradicionales	2.20-2.22
Recursos propios basados en el IVA	2.23-2.25
Recursos propios basados en la RNB	2.26-2.28
Reservas generales y específicas	2.26-2.27
Verificación de los inventarios de la RNB	2.28
Otros ingresos: multas y sanciones	2.29-2.34
Ejecución forzosa de la recaudación	2.29-2.31
Calificaciones crediticias mínimas de las instituciones financieras que emiten garantías	2.32-2.34
Conclusiones y recomendaciones	2.35-2.38
Conclusiones	2.35-2.36
Recomendaciones	2.37-2.38

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre los ingresos, que consisten en los recursos propios y otros ingresos. El **cuadro 2.1** presenta información financiera clave sobre este ámbito en 2011. Los recursos propios constituyen, con diferencia, la principal fuente de financiación del gasto presupuestario (91 %).

Cuadro 2.1 — Ingresos — Información clave de 2011

Título presupuestario	Tipo de ingresos	Descripción	Ingresos 2011	
			millones de euros	%
1	Recursos propios tradicionales	Cotizaciones en el sector del azúcar	132	0,1
		Derechos de aduanas	16 646	12,8
	Recursos propios basados en el IVA	Recursos basados en el IVA (impuesto sobre el valor añadido) del ejercicio en curso	14 077	10,8
	Recursos propios basados en la RNB	Recursos basados en la RNB (renta nacional bruta) del ejercicio en curso	87 258	67,1
	Corrección de desequilibrios presupuestarios	Corrección del Reino Unido	52	0,0
	Reducción de la contribución basada en la RNB	Reducción concedida a los Países Bajos y a Suecia	- 1	0,0
		<b>TOTAL DE RECURSOS PROPIOS</b>	<b>118 164</b>	<b>90,9</b>
3		Excedentes, saldos y ajustes	6 370	4,9
4		Ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y otros organismos europeos	1 207	0,9
5		Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones	587	0,5
6		Contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas europeos	2 454	1,9
7		Intereses de demora y multas	1 183	0,9
8		Operaciones de préstamo y empréstito	1	0,0
9		Ingresos diversos	34	0,0
		<b>TOTAL DE OTROS INGRESOS</b>	<b>11 836</b>	<b>9,1</b>
<b>INGRESOS TOTALES DEL EJERCICIO</b>			<b>130 000</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Características específicas de los ingresos**

2.2. Existen tres categorías de recursos propios <sup>(1)</sup>: recursos propios tradicionales (derechos aduaneros percibidos sobre las importaciones y cotización sobre la producción de azúcar), recursos propios calculados sobre la base del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por los Estados miembros, y recursos propios derivados de la renta nacional bruta de los Estados miembros (RNB).

2.3. Los recursos propios tradicionales son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes de estos importes se abonan al presupuesto de la Unión (16 778 millones de euros, el 12,9 % de los ingresos), mientras que la parte restante se destina a cubrir los costes de recaudación. Cada Estado miembro envía a la Comisión una declaración mensual de los derechos constatados («la contabilidad A») y una declaración trimestral de los derechos constatados que no se incluyen en la primera («la contabilidad B») <sup>(2)</sup>. Los principales riesgos que afectan a los recursos propios tradicionales son la exhaustividad, exactitud y respeto de los plazos de los derechos puestos a disposición de la Unión.

2.4. Los recursos propios basados en el IVA son contribuciones resultantes de la aplicación de tipos uniformes a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas de los Estados miembros (14 077 millones de euros, el 10,8 % de los ingresos). Los recursos propios basados en la RNB resultan de la aplicación de un tipo uniforme a la RNB de los Estados miembros (87 258 millones de euros, el 67,1 % de los ingresos). El principal riesgo para la regularidad de los recursos propios consiste en que las estadísticas subyacentes no sean elaboradas conforme a la normativa de la Unión o no sean tratadas con arreglo a esta y en que, por consiguiente, los Estados miembros abonen un importe incorrecto de recursos propios basados en el IVA y/o en la RNB.

<sup>(1)</sup> Véase la Decisión 2007/436/CE del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17) y el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), modificado por el Reglamento (CE, Euratom) n° 105/2009 (DO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

<sup>(2)</sup> Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en esta contabilidad separada.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.5. Se concede al Reino Unido una corrección de desequilibrios presupuestarios («el cheque británico») que implica una reducción en sus pagos de recursos propios basados en la RNB <sup>(3)</sup>. Además, Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia se benefician de un tipo de referencia del IVA reducido, y los Países Bajos y Suecia cuentan con una reducción bruta en su contribución anual basada en la RNB para el período 2007-2013 <sup>(4)</sup>. El principal riesgo es que la Comisión cometa un error en estos cálculos, en particular por lo que se refiere a los complejos cálculos del cheque británico.

2.6. Tras tomar en consideración el total de los recursos propios tradicionales, los recursos propios basados en el IVA y otros tipos de ingresos, los recursos propios basados en la RNB se utilizan para equilibrar el presupuesto. Cualquier subestimación (o sobrestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular —aunque no afecte al recurso propio basado en la RNB global— tiene por efecto el incremento (o reducción) de las contribuciones de los demás Estados miembros, hasta que se corrija el problema.

2.7. Los riesgos principales en otros ingresos comprenden la gestión de las multas por la Comisión y la determinación de las correcciones financieras impuestas por la Comisión a los gastos de agricultura y cohesión.

### Alcance y enfoque de la fiscalización

2.8. El enfoque y metodología global de auditoría del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. Para la fiscalización de los ingresos cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) La fiscalización comprendió el examen en la Comisión de una muestra de 55 órdenes de ingreso <sup>(5)</sup> que abarcaba todos los tipos de ingresos (véase el **anexo 2.1**).

<sup>(3)</sup> Conforme a la Decisión 2007/436/CE, artículo 4. Esta reducción fue de aproximadamente 4 000 millones de euros en 2011. Los 52 millones de euros anotados en el **cuadro 2.1** representan el efecto de las diferencias en el tipo de cambio.

<sup>(4)</sup> Conforme a la Decisión 2007/436/CE, artículo 2, apartados 4 y 5. La reducción de un millón de euros en la contribución basada en la RNB del **cuadro 2.1** representa el efecto de las diferencias en el tipo de cambio.

<sup>(5)</sup> Una orden de ingreso es el procedimiento en virtud del cual el ordenador registra un derecho de la Comisión con el fin de recuperar el importe adeudado.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) La evaluación de los sistemas englobó:
- i) los sistemas para los recursos propios tradicionales y los recursos propios basados en el IVA y en la RNB;
  - ii) los sistemas de la Comisión subyacentes al cálculo del cheque británico (incluido un examen del cálculo del importe definitivo para 2007) <sup>(6)</sup>;
  - iii) la gestión por la Comisión de las multas y sanciones;
  - iv) las tomas de posición de la Comisión, en particular el informe anual de actividad de la Dirección General de Presupuestos.

*Recursos propios tradicionales*

2.9. La auditoría efectuada por el Tribunal de las operaciones subyacentes a las cuentas no puede abarcar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

2.10. El Tribunal procedió a una evaluación de los sistemas de control y supervisión en Alemania, España y Francia, que contribuyen conjuntamente a más de una tercera parte del total de los recursos propios tradicionales. Asimismo, examinó sus sistemas contables y el flujo de los recursos propios tradicionales desde su constatación hasta su declaración a la Comisión a fin de obtener garantías razonables de la exactitud e integridad de los importes registrados. Los auditores verificaron los controles claves vinculados a la aplicación de tipos de derecho preferenciales en Francia, los procedimientos de domiciliación en Alemania y España, y el depósito y el tratamiento de los costes de flete y seguro en Alemania, España y Francia.

2.11. Asimismo, el Tribunal cotejó las siete órdenes de ingreso de recursos propios tradicionales que figuran en la muestra a la que se hace referencia en el apartado 2.8, letra a), con las correspondientes declaraciones mensuales de los Estados miembros en cuestión <sup>(7)</sup>.

2.12. Por último, el Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión en la Comisión, incluidas sus inspecciones en los Estados miembros, el procedimiento para la admisión en pérdida de los importes incobrables y el procedimiento para el seguimiento de sus anteriores observaciones y de las del Tribunal.

<sup>(6)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 2.16.

<sup>(7)</sup> Bélgica, Alemania, España y los Países Bajos.

### *Recursos propios basados en el IVA y en la RNB*

2.13. Los recursos propios basados en el IVA o en la RNB se calculan a partir de datos estadísticos cuyas operaciones subyacentes no pueden auditarse directamente. Por este motivo la auditoría tomó como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos elaborados por los Estados miembros, y se procedió seguidamente a evaluar los sistemas de tratamiento de los datos de la Comisión con el fin de determinar los importes que deben figurar en las cuentas presupuestarias definitivas. El Tribunal examinó, pues, la elaboración del presupuesto de la UE y la exactitud de las contribuciones de los Estados miembros.

2.14. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión que tienen como fin proporcionar garantías razonables de que estos recursos han sido correctamente calculados y recaudados. La fiscalización comprendió asimismo la gestión por la Comisión de las reservas relativas al IVA y a la RNB, y su verificación de los inventarios de la RNB en los Estados miembros. En su fiscalización el Tribunal no expresa una opinión sobre la calidad de los datos del IVA y de la RNB transmitidos por los Estados miembros a la Comisión.

### **REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

2.15. En el **anexo 2.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 1,8 % estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 0,8 % <sup>(8)</sup>.

2.15. Véase la respuesta al apartado 2.18.

### **Recursos propios tradicionales**

2.16. El Tribunal constató que, por lo general, las órdenes de ingreso emitidas por la Comisión reflejan la contabilidad A transmitida por los Estados miembros.

### **Recursos propios basados en el IVA y en la RNB**

2.17. El Tribunal concluyó que ni el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros ni su pago contenían errores.

<sup>(8)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como porcentaje de error más probable). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 0,0 % y el LSE 2,4 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Otros ingresos**

2.18. El Tribunal llegó a la conclusión de que una de las seis operaciones verificadas respecto de otros ingresos contenía un error. Asimismo, examinó el cálculo de una corrección financiera impuesta por la Comisión a un Estado miembro en el ámbito de los gastos agrícolas (título 6 del **cuadro 2.1**). Si bien el Tribunal no pone en duda la metodología utilizada por la Comisión, constató un error en su aplicación que dio lugar a la infravaloración por la Comisión de la pérdida para el presupuesto de la UE. La corrección financiera habría debido ascender a 30 millones de euros, en lugar de los 21 millones de euros calculados<sup>(9)</sup>.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS**

2.19. En el **anexo 2.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión. Se constataron algunas deficiencias en los sistemas, que se presentan más adelante.

**Recursos propios tradicionales**

2.20. En los Estados miembros visitados, la fiscalización del Tribunal (véase el apartado 2.10) puso de manifiesto deficiencias en la supervisión de las aduanas nacionales en cuanto a:

- a) la aplicación de tipos de derecho preferenciales<sup>(10)</sup>;
- b) el control y la auditoría *ex post* de los procedimientos de domiciliación<sup>(11)</sup>;

**2.18.** La Comisión se congratula de que el Tribunal no ponga en entredicho su metodología para evaluar las pérdidas para el presupuesto de la UE, lo que está en consonancia con las recomendaciones del Tribunal para calcular las pérdidas en lugar de utilizar un tipo de corrección a tanto alzado.

Por lo que se refiere al caso citado por el Tribunal, el cálculo de la tasa de error fue realizado por el Estado miembro sobre la base de un método aprobado por la Comisión y utilizando la mejor información disponible en ese momento. Posteriormente el Estado miembro facilitó información adicional y más precisa sobre la población en riesgo, y la Comisión consideró adecuado tener en cuenta esa información sin reabrir, en esa fase avanzada, todo el procedimiento de liquidación de cuentas para volver a calcular la tasa de error.

**2.20.** La Comisión seguirá exhaustivamente las conclusiones del Tribunal, teniendo en cuenta que los controles de las aduanas de los Estados miembros deben basarse en el riesgo.

- a) En el caso de dos declaraciones de importación, de un total de 50, el Tribunal no halló en los expedientes examinados documento alguno que demuestre el transporte directo de las mercancías a la UE.

Los dos casos en que no hay pruebas de transporte directo serán objeto de seguimiento por parte de la Comisión, con objeto de determinar si hay consecuencias financieras.

- b) El análisis de riesgos llevado a cabo por los Estados miembros debe tener debidamente en cuenta el plazo de prescripción y, en algunos casos, puede no requerir la realización de una auditoría del procedimiento de domiciliación cada tres años.

<sup>(9)</sup> En 2006 la Comisión constató que un Estado miembro había utilizado ortofotografías que no eran actuales. La Comisión calculó un porcentaje de error del 1,34 % al incluir erróneamente regiones a las que no concernía el problema de las ortofotografías desfasadas. Según el Tribunal el porcentaje de error correcto que debería haberse utilizado era del 1,91 %, lo que da lugar a una diferencia de nueve millones de euros.

<sup>(10)</sup> Francia.

<sup>(11)</sup> Alemania y España. Además, las propias inspecciones de la Comisión de los procedimientos de domiciliación pusieron de manifiesto insuficiencias del sistema en 11 de los 21 Estados miembros que inspeccionó en 2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) la auditoría *ex post* del depósito aduanero <sup>(12)</sup>;
- d) el análisis de riesgos aplicado a la etapa de importación <sup>(13)</sup>;
- e) el tratamiento de los costes de flete y seguro <sup>(14)</sup>.

Una supervisión parcialmente eficaz por parte de las aduanas nacionales potencia el riesgo de que los importes de recursos propios tradicionales recaudados sean incorrectos.

2.21. En su Informe Anual relativo al ejercicio 2010, el Tribunal comunicó que, en una operación referente a la contabilidad A de un Estado miembro <sup>(15)</sup>, no fue posible cotejar el importe de los recursos propios tradicionales declarados con los registros contables subyacentes. En el informe anual de actividad relativo a 2011 de la DG Presupuestos se ha formulado una reserva sobre la fiabilidad de los datos contables de este Estado miembro.

2.22. El Tribunal puso de relieve que tanto él mismo como la Comisión siguen presentando varias observaciones que ya habían sido formuladas por ambas instituciones en ejercicios anteriores sin que los Estados miembros afectados tomen medidas correctoras [por ejemplo, las observaciones formuladas en el Informe Especial n.º 1/2010 <sup>(16)</sup> del Tribunal: «¿Se controlan de manera eficaz los procedimientos aduaneros simplificados aplicables a las importaciones?»].

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) El análisis de riesgos llevado a cabo por los Estados miembros debe tener debidamente en cuenta el plazo de prescripción y, en algunos casos, puede no requerir la realización de una auditoría de depósito aduanero cada tres años.
- d) La Comisión estudiará esta constatación con los Estados miembros concernidos.
- e) La Comisión realizará un seguimiento de cada caso con los Estados miembros afectados para determinar si hay consecuencias financieras.

2.21. La Dirección General de Presupuestos ha expresado sus reservas sobre la fiabilidad de los procedimientos y sistemas de despacho de aduana y de contabilidad de ese Estado miembro en materia de RPT sobre la base de tres inspecciones consecutivas de la Comisión y de las conclusiones del Tribunal.

Las medidas correctoras ya están en curso. El Estado miembro presentó un plan de acción a finales de noviembre de 2011, indicando las medidas correctoras que se adoptarán. El plan contiene objetivos a corto plazo (2012), a medio plazo (2012-2013) y a largo plazo (2013-2014 y años posteriores). La Comisión está supervisando la aplicación del plan. La primera fase consiste en la realización de una auditoría externa del sistema contable.

2.22. Las conclusiones del Tribunal y de la Comisión se siguen de forma exhaustiva. La mejora de los sistemas de los Estados miembros puede llevar tiempo, especialmente cuando surjan desacuerdos o se requieran cambios sistémicos y estructurados. Los servicios de la Comisión utilizarán todos los medios a su disposición para garantizar que los Estados miembros responden adecuadamente a las conclusiones y, cuando proceda, les exigirá el cobro de todo recurso propio tradicional pagado de menos. Esto puede incluir la apertura de procedimientos de infracción en los casos en que exista un claro incumplimiento de la legislación aduanera de la UE. En los últimos años, la Comisión ha inspeccionado los procedimientos simplificados, la estrategia de control aduanero y la domiciliación. En 2011 se facilitó un informe temático sobre la estrategia de control aduanero al Comité Consultivo de Recursos Propios y en 2012 se presentará el informe temático sobre domiciliación.

<sup>(12)</sup> España y Francia.

<sup>(13)</sup> Alemania y Francia.

<sup>(14)</sup> España y Francia.

<sup>(15)</sup> Apartado 2.15: Bélgica.

<sup>(16)</sup> Véase el sitio web del TCE: <http://eca.europa.eu>.

## Recursos propios basados en el IVA

2.23. Las reservas constituyen un dispositivo para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de las declaraciones del IVA presentadas por un Estado miembro una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años. El recurso a reservas forma por tanto parte del procedimiento de control interno. Sin embargo, la Comisión y los Estados miembros deberían resolver los puntos dudosos lo antes posible.

2.24. En 2011, la Comisión formuló 46 reservas y suprimió 42, lo que según dicha institución tuvo como efecto neto la reducción de los recursos propios basados en el IVA en aproximadamente 88 millones de euros <sup>(17)</sup>. Al final del ejercicio el número de reservas ascendía en total a 156 (véase el **cuadro 2.2**). De las reservas formuladas por la Comisión, 51 corresponden a infracciones de la legislación en materia de IVA, que solo pueden suprimirse una vez que se haya cerrado el procedimiento de infracción y se haya determinado el efecto en la base IVA para los ejercicios de que se trata.

2.25. La Comisión prosigue sus esfuerzos para suprimir las reservas pendientes de larga duración del IVA. El Tribunal define estas reservas como las que corresponden a un ejercicio que se remonte al menos a diez años antes, es decir, reservas todavía en vigor al final de 2011 referentes a 2002 y a ejercicios anteriores. Al final del ejercicio había 15 reservas de este tipo, algunas de las cuales se remontan a 1995, frente a las 16 al final de 2010 (apartado 2.23 del Informe Anual relativo al ejercicio 2010).

*2.24. Las cifras utilizadas en este informe difieren ligeramente de las que la Comisión ofrece en el anexo pertinente de sus cuentas anuales. Esto se debe a que el Tribunal y la Comisión aplican métodos ligeramente diferentes para el recuento de las reservas. El Tribunal utiliza la fecha de notificación y la Comisión la fecha en que se finalizan los procedimientos administrativos internos asociados.*

*2.25. Ha habido una mejora constante de la frecuencia de las consultas con los Estados miembros así como de los niveles de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, que se mantendrá. La proporción de las reservas que el Tribunal de Justicia define como pendientes de larga duración sigue reduciéndose y ahora son menos del 10 % del total. Incluso con la cooperación reforzada, siempre habrá algunas reservas pendientes de larga duración, ya que algunas tienen múltiples ramificaciones que explorar, incluidas cuestiones de principio, lo que puede suponer más de un intento de llegar a una solución. Con el término «pendientes de larga duración» adoptado por el Tribunal se corre el riesgo de sobrevalorar el tiempo que aparentemente lleva resolver las reservas. De las nuevas reservas formuladas por la Comisión en 2011, el 75 % cubría 2007, por lo que, según la metodología del Tribunal, ya estaban a medio camino para convertirse en pendientes de larga duración.*

<sup>(17)</sup> El saldo de un incremento de 8 millones de euros y una reducción de 96 millones de euros.

Cuadro 2.2 — Reservas relativas al IVA a 31 de diciembre de 2011

Estado miembro	Reservas pendientes a 31.12.2010	Reservas formuladas en 2011	Reservas suprimidas en 2011	Reservas pendientes a 31.12.2011	Ejercicio más antiguo al que se refieren las reservas
Bélgica	0	1	0	1	2007
Bulgaria	2	5	1	6	2007
República Checa	8	9	4	13	2004
Dinamarca	9	2	3	8	2005
Alemania	1	5	0	6	2003
Estonia	9	1	0	10	2004
Irlanda	10	2	7	5	1998
Grecia	7	0	0	7	1999
España	1	2	0	3	2003
Francia	6	1	0	7	2001
Italia	8	2	3	7	1995
Chipre	6	0	2	4	2004
Letonia	6	0	1	5	2004
Lituania	2	0	0	2	2005
Luxemburgo	2	0	2	0	
Hungría	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Países Bajos	8	6	5	9	2004
Austria	6	0	0	6	2002
Polonia	6	0	1	5	2004
Portugal	14	0	9	5	2003
Rumanía	0	5	1	4	2007
Eslovenia	0	0	0	0	
Eslovaquia	0	0	0	0	
Finlandia	8	3	1	10	1995
Suecia	10	2	1	11	1995
Reino Unido	9	0	1	8	1998
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	<b>46</b>	<b>42</b>	<b>156</b>	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Recursos propios basados en la RNB

### *Reservas generales y específicas*

2.26. Al final de 2011 se habían emitido reservas generales <sup>(18)</sup> sobre los datos RNB de los Estados miembros de la EU-15 en el período 2002-2007, y de los Estados miembros de la EU-10 en el período 2004-2007, y de Bulgaria y Rumanía para 2007.

2.27. Al inicio de 2011, había pendientes cuatro reservas específicas relativas al PNB <sup>(19)</sup> correspondientes al período 1995-2001. Posteriormente la Comisión suprimió dos reservas relativas al Reino Unido, con lo cual quedaron dos reservas <sup>(20)</sup> al final de 2011.

### *Verificación de los inventarios de la RNB*

2.28. Basándose en la verificación por Eurostat de los inventarios de la RNB, el Comité RNB adoptó los informes de evaluación relativos a los Estados miembros de la EU-25 en julio y octubre de 2011. No se suprimieron reservas generales ni se formularon reservas específicas por lo que se refiere a los datos RNB correspondientes al período iniciado en 2002 hasta el final de enero de 2012 (véanse los apartados 2.29 y 2.41, cuarto guion del Informe Anual relativo a 2010).

2.26. Como reconoce el Tribunal en el apartado 2.28, la situación había cambiado notablemente antes de enero de 2012, cuando solo se mantuvieron reservas generales para Bulgaria y Rumanía.

2.27. La Comisión avanza gracias a la cooperación con los dos países que aún tienen reservas pendientes relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001 (una para Grecia y una para el Reino Unido a finales de 2011), de forma que puedan suprimirse dichas reservas.

2.28. Dadas las conclusiones extraídas en las dos reuniones del Comité RNB del segundo semestre de 2011, se continuó trabajando hasta finales de año en la identificación y el encuadramiento preciso que las reservas específicas necesitaban para sustituir las reservas generales existentes. Los procesos administrativos necesarios para facilitar simultáneamente a cada uno de los 25 Estados miembros la notificación oficial confirmando la supresión de las reservas generales y de las reservas específicas formuladas respecto a ellos se completaron a comienzos de 2012.

<sup>(18)</sup> El artículo 10, apartado 7, del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 modificado prevé que: después del 30 de septiembre del cuarto año siguiente a un determinado ejercicio, las posibles modificaciones del PNB/RNB no se contabilizarán, salvo en aquellos puntos que hubieren sido notificados antes de dicho plazo por la Comisión o por el Estado miembro de que se trate. Estos puntos se conocen como reservas. Una reserva general abarca el conjunto de datos de un Estado miembro.

<sup>(19)</sup> Una reserva específica comprende elementos puntuales de la RNB (PNB hasta 2001, RNB desde entonces) como el valor añadido bruto de actividades seleccionadas, el gasto total de consumo final o el excedente bruto de explotación y renta mixta.

<sup>(20)</sup> Estas concernían a Grecia y al Reino Unido y se referían a aspectos metodológicos y vinculados a la determinación de datos.

## Otros ingresos: multas y sanciones

### *Ejecución forzosa de la recaudación*

2.29. Las normas de desarrollo del Reglamento financiero <sup>(21)</sup> disponen que la Comisión deberá recurrir a la ejecución forzosa del título de crédito por cualquier medio disponible en caso de que no se hayan efectuado pagos provisionales o si los deudores no han constituido garantías para cubrir el importe íntegro antes de la fecha de vencimiento. Al final de 2011 aproximadamente el 2 % <sup>(22)</sup> de las multas pendientes no fueron cubiertas por un pago provisional o por una garantía tras la fecha de vencimiento.

2.30. El Tribunal examinó una muestra de 14 de estas multas y constató que en ocho casos la Comisión no había recurrido a todos los medios posibles para la ejecución forzosa de la recaudación.

2.31. En todos estos casos se trataba de deudores que, según la Comisión, se encontraban en una situación financiera precaria. La DG Presupuestos declara en su informe anual de actividad relativo a 2011 que no procederá a la ejecución forzosa de la recaudación si considera que los intereses financieros de la Unión estarán mejor protegidos mediante la negociación de un plan de pago. La Comisión propone modificar las normas de desarrollo del Reglamento financiero para permitir esta forma de proceder «en circunstancias excepcionales».

**2.29.** *La ejecución del cobro a cualquier precio podría tener consecuencias irreparables y destruir o hacer quebrar las empresas objeto de multas. La Comisión está intentando obtener cobertura para sus multas negociando con las empresas para salvaguardar la multa mediante pagos periódicos o garantías.*

*Gracias a esas negociaciones, una parte de las multas (incluidos los intereses de demora) impuestas a empresas en una situación económica delicada pueden cobrarse o estar cubiertas por una garantía, y que puede acordarse, según la normativa vigente, un plan de pago cubierto por una garantía financiera (véase el apartado 2.32). No obstante, algunas multas no pueden cobrarse porque se han impuesto a empresas en quiebra, en una situación financiera precaria o establecidas fuera de la Unión.*

**2.30.** *Por lo que se refiere a los ocho casos citados por el Tribunal, la Comisión opina que las multas se refieren a casos en que estaban pendientes las solicitudes de medidas provisionales o ITP (incapacidad contributiva con arreglo al apartado 35 de las Directrices sobre multas de 2006), y/o casos en que la ejecución hubiera causado la insolvencia inmediata de la empresa en cuestión y, como consecuencia, la Comisión habría perdido la multa por no ser un acreedor preferente.*

*Estos ejemplos muestran que la Comisión siempre busca, con respecto a los deudores en situación económica precaria, obtener cobertura para las multas negociando con las empresas a fin de salvaguardar el cobro de la multa.*

<sup>(21)</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 357 de 31.12.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 478/2007 (DO L 111 de 28.4.2007, p. 13), y, en particular, su artículo 84 y su artículo 85, letra a).

<sup>(22)</sup> Aproximadamente 240 millones de los 13 000 millones de euros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Calificaciones crediticias mínimas de las instituciones financieras que emiten garantías*

2.32. Con arreglo al artículo 28, letra a), del Reglamento financiero <sup>(23)</sup>, la conservación de los activos es un objetivo de gestión de la Comisión. Con el fin de garantizar la protección de las garantías que cubren las multas, la Comisión fija los requisitos de calificaciones crediticias mínimas para las instituciones financieras que emiten las garantías. El Tribunal halló casos en los que no se habían respetado estos requisitos.

2.33. El 13 de mayo de 2011 la Comisión modificó las condiciones de tales garantías para que fuesen menos rigurosas con el fin de reflejar el deterioro de las condiciones de mercado. El Tribunal halló ejemplos en los que incluso estas nuevas condiciones no habían sido respetadas.

2.34. Dado el estado actual del sector bancario, la Comisión afirma en el informe anual de actividad de la DG Presupuestos que está examinando su política de gestión de riesgos.

**2.32-2.35.** La Comisión considera que, en un número muy limitado de casos, fue imposible obtener garantías del cumplimiento de los requisitos exigidos, debido al deteriorado entorno financiero.

**2.33-2.34.** Dado el estado actual del sector financiero europeo, es inevitable que la Comisión revise periódicamente su política de gestión de riesgos relativa a las garantías que cubren las multas pendientes. Las tres principales agencias de calificación crediticia han retirado las calificaciones aceptables a la mayor parte de los grandes bancos y en la gran mayoría de los Estados miembros es imposible encontrar un banco con una calificación aceptable, lo que dificulta enormemente que las pequeñas y medianas empresas, por ejemplo, obtengan una garantía de ese tipo. Debido a las condiciones del mercado, la Comisión se vio obligada a revisar los requisitos de las garantías el 13 de mayo de 2011.

En los ejemplos mencionados por el Tribunal, las garantías respetaron la política de riesgo en vigor, en los casos aceptados por la Comisión. Los garantes fueron recalificados a la baja posteriormente, lo que, dado el reducido número de bancos que cumplen los criterios aún en el mercado, hizo que la Comisión volviera a reconsiderar su política de riesgo para las garantías bancarias en junio de 2012. La nueva decisión, al tiempo que tiene en cuenta la evolución de los mercados financieros, garantiza un grado suficiente de diversificación de la exposición general de la Comisión frente a los distintos garantes.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

2.35. Basándose en su trabajo de auditoría <sup>(24)</sup>, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011,

- a) las declaraciones y los pagos de los Estados miembros relativos a los recursos propios tradicionales;

<sup>(23)</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (UE, Euratom) n° 1081/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 311 de 26.11.2010, p. 9).

<sup>(24)</sup> Por los motivos aducidos en los apartados 2.13 y 2.14, esta conclusión no permite evaluar la calidad de los datos del IVA o la RNB que los Estados miembros comunicaron a la Comisión.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros a partir de los datos sobre el IVA y la RNB comunicados por estos;
  - c) el cálculo de la corrección del RU;
  - d) otros tipos de ingresos,
- están exentos de errores materiales.

2.36. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal constató que los sistemas de control y supervisión examinados por lo que se refiere a los ingresos son eficaces. No obstante, llama la atención sobre las insuficiencias que se exponen a continuación:

- a) los controles del Tribunal pusieron de manifiesto insuficiencias en la supervisión de las aduanas nacionales (véase el apartado 2.20). El Tribunal llega a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros examinados solo son parcialmente eficaces para garantizar la integridad y exactitud de los recursos propios tradicionales registrados;
- b) todavía existen reservas pendientes de larga duración con relación a los recursos propios basados en el IVA (véase el apartado 2.25);
- c) al final de 2011 la Comisión todavía no había suprimido reservas generales ni emitido reservas específicas relativas a la RNB con respecto a los Estados miembros de la EU-25 en el período iniciado en 2002 (véase el apartado 2.28);
- d) al final de 2011 la Comisión todavía no había suprimido las dos reservas específicas pendientes relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001 (véase el apartado 2.27);
- e) el Tribunal toma nota de los motivos invocados para no proceder a la ejecución forzosa de la recaudación en todos los casos (véase el apartado 2.30). La Comisión propone modificar las normas de desarrollo del Reglamento financiero para permitir esta forma de proceder «en circunstancias excepcionales»;

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## 2.36.

- a) *La Comisión dará seguimiento a las conclusiones del Tribunal con los Estados miembros interesados.*

- b) *El número y la proporción de reservas pendientes de larga duración con arreglo a la definición del Tribunal continúa disminuyendo y ahora es inferior al 10 % del total. Dado que puede haber muchas ramificaciones que los Estados miembros deben explorar y reparar, siempre habrá algunas reservas pendientes de larga duración.*

*Ha habido una mejora constante de la frecuencia de las consultas con los Estados miembros así como de los niveles de cooperación entre la Comisión y los Estados miembros, lo cual se mantendrá.*

- c) *Los procesos administrativos necesarios para facilitar simultáneamente a cada uno de los 25 Estados miembros la notificación oficial confirmando la supresión de las reservas generales y de las reservas específicas formuladas respecto a ellos se completaron a comienzos de 2012.*
- d) *La Comisión avanza gracias a la cooperación con los dos países que aún tienen reservas pendientes relativas al PNB correspondientes al período 1995-2001 (una para Grecia y una para el Reino Unido a finales de 2011), de forma que puedan suprimirse dichas reservas.*
- e) *La Comisión siempre intenta obtener la mejor cobertura de una multa recurrida (mediante un pago provisional o una garantía), pero, en algunos casos, cuando la empresa multada está en una situación financiera precaria, las negociaciones de esa cobertura pueden ser largas e implicar a otras partes interesadas (accionistas, empresas matrices o bancos). Una nueva norma que permite, en casos excepcionales, un pago aplazado sin garantía permitirá cobrar parte de una multa, incluso cuando la empresa no puede obtener una garantía bancaria.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

f) la Comisión examina además su política de gestión de riesgos por lo que respecta a la fiabilidad de las garantías que cubren las multas y sanciones pendientes, con el fin de reflejar la situación en el sector bancario (véase el apartado 2.34).

## Recomendaciones

2.37. En el **anexo 2.3** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores Informes Anuales (2008 y 2009). Conviene destacar los puntos siguientes:

a) en sus anteriores informes anuales (por ejemplo, apartado 4.14 del Informe Anual relativo al ejercicio 2008 y apartado 2.20 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009), el Tribunal manifestó que continuaba hallando problemas relativos a la utilización de la contabilidad B. En 2011 la Comisión seguía detectando este tipo de problemas en sus inspecciones;

b) por lo que se refiere a los recursos propios basados en la RNB, el Tribunal recomendó a la Comisión (por ejemplo, en el apartado 2.38 del Informe Anual relativo al ejercicio 2009) que: i) determine claramente el alcance de la opinión que emite en sus informes de evaluación de los datos de la RNB de los Estados miembros y ii) tome en consideración su valoración de los sistemas de control y supervisión de los institutos nacionales de estadística (INE) para el establecimiento de las cuentas nacionales. Estas recomendaciones no fueron puestas en práctica por la Comisión en su evaluación de los datos de la RNB de los Estados miembros de la EU-25 (véase el apartado 2.28).

f) La política de gestión de riesgos se ha revisado y adaptado para tener en cuenta el contexto económico y financiero actual, al tiempo que se garantiza el mantenimiento del nivel de seguridad de los activos financieros al nivel más elevado posible. Las calificaciones crediticias proporcionan una indicación para la evaluación de riesgos, pero no se utilizan de manera única o sin tener en cuenta ningún otro criterio en las decisiones de gestión del riesgo.

2.37.

a) En el curso de sus inspecciones, la Comisión examina la contabilidad B cada año. La contabilidad B, en la que se consignan las deudas que no están garantizadas y/o están impugnadas, contiene, por su naturaleza, asuntos que pueden dar lugar a problemas, razón por la que los servicios de la Comisión examinan esta cuenta cada año. No obstante, cabe señalar que la contabilidad B está actualmente informatizada en la mayoría de los Estados miembros y que el número de importes indebidamente anotados en ella está disminuyendo. La mayoría de las averiguaciones de la Comisión se refieren a la responsabilidad financiera de los Estados miembros cuando, por ejemplo, un importe no puede cobrarse (y se condona) o cuando una deuda se cancela por un error administrativo. En estos casos, el problema no es la gestión de la contabilidad B, como tal.

b) La Comisión considera que el planteamiento que aplica (controles documentales de los cuestionarios RNB, verificación de inventarios RNB utilizando el GIAQ junto con una verificación directa) es adecuado para una evaluación final de la RNB de los Estados miembros. En este contexto, los sistemas de supervisión y control (SCS) son de naturaleza organizativa y no ofrecen indicaciones específicas sobre la fiabilidad de la contabilidad, que depende primordialmente de las fuentes y métodos estadísticos utilizados, pese a que los SCS pueden contribuir a atenuar el riesgo de error en la contabilidad nacional. La Comisión proseguirá sus esfuerzos por elaborar directrices SCS para que los Estados miembros confeccionen sus cuentas nacionales teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.38. A raíz de este examen, y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

- **Recomendación 1:** inste a los Estados miembros a reforzar la supervisión de las aduanas con el fin de aumentar al máximo el importe de recursos propios tradicionales recaudados.
- **Recomendación 2:** prosiga sus esfuerzos para velar por la correcta utilización de la contabilidad B, y por que los sistemas contables permitan que la contabilidad A de los Estados miembros sea manifiestamente completa y correcta.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**2.38.**

*La Comisión seguirá comprobando que los Estados miembros han establecido marcos de control adecuados para proteger los intereses financieros de la UE en el ámbito de los recursos propios tradicionales.*

*La Comisión seguirá verificando que la contabilidad B se utilice correctamente y que los sistemas contables permiten que la contabilidad A de los Estados miembros sea completa y correcta.*

ANEXO 2.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

2011				2010	2009	2008
Recursos propios tradicionales	IVA/RNB, correcciones con arreglo al título presupuestario 1	Otros ingresos	Total			

**TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA**

Total de operaciones (consistentes en):	7	42	6	55	55	62	60
Órdenes de ingreso	7	42	6	55	55	62	60

**RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN (1) (2)**

**Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:**

Exentas de errores	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
Afectadas por uno o más errores	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

**IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES**

Porcentaje de error más probable	0,8 %
Límite superior de error (LSE)	2,4 %
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %

(1) Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

(2) Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## ANEXO 2.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

## Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Controles de la Comisión en los Estados miembros	Cálculo/controles documentales y gestión de los ingresos por la Comisión	Gestión de las reservas por la Comisión	Controles internos claves en los Estados miembros auditados	Valoración global
Recursos propios tradicionales	Eficaces	Eficaces	s.o.	Parcialmente eficaces	<b>Eficaz</b>
IVA/RNB	Eficaces	Eficaces	Eficaces	s.o.	<b>Eficaz</b>
Cheque británico	s.o.	Eficaces	s.o.	s.o.	<b>Eficaz</b>
Multas y sanciones	s.o.	Eficaces	s.o.	s.o.	<b>Eficaz</b>

## ANEXO 2.3

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	<p>Por lo que se refiere a los recursos propios basados en la RNB, el Tribunal recomendó (en el apartado 2.38 referente a 2009) que la Comisión debe:</p> <p>i) determinar claramente el alcance de la opinión que emite en sus informes de evaluación de los datos de la RNB de los Estados miembros;</p> <p>ii) tomar en consideración la valoración de los sistemas de control y supervisión de los institutos nacionales de estadística (INE) para el establecimiento de las cuentas nacionales.</p>	<p>i) en los informes sobre los Estados miembros de la EU-25, la Comisión llevó a cabo una evaluación sobre la calidad de los datos de la RNB y sobre su conformidad con el SEC 95, sin aclarar el alcance y objetivos de los trabajos de verificación de Eurostat en los que se basa la conclusión general;</p> <p>ii) dado que en 2011 Eurostat todavía no había adoptado orientaciones que recogieran las mejores prácticas en cuanto al funcionamiento de los sistemas de control y supervisión para el establecimiento de las cuentas nacionales, en opinión del Tribunal no sería posible llevar a cabo adecuadamente su valoración en el contexto de la evaluación final de los datos de la RNB de los Estados miembros de la EU-25.</p>	<p><i>La Comisión considera que el planteamiento que aplica (controles documentales de los cuestionarios RNB, verificación de inventarios RNB utilizando el GIAQ junto con una verificación directa) es adecuado para una evaluación final de la RNB de los Estados miembros. En este contexto, los sistemas de supervisión y control (SCS) son de naturaleza organizativa y no ofrecen indicaciones específicas sobre la fiabilidad de la contabilidad, que depende primordialmente de las fuentes y métodos estadísticos utilizados, pese a que los SCS pueden contribuir a atenuar el riesgo de error en la contabilidad nacional. La Comisión proseguirá sus esfuerzos por elaborar directrices SCS para que los Estados miembros confeccionen sus cuentas nacionales teniendo en cuenta las observaciones formuladas por el Tribunal.</i></p>
2009 y 2008	<p>El Tribunal ha señalado en repetidas ocasiones un uso inadecuado de la contabilidad B (por ejemplo, en el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 2.20, y en el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 4.14).</p>	<p>La Comisión examina la contabilidad B anualmente y sigue constatando un uso inadecuado.</p>	<p><i>La Comisión seguirá verificando que la contabilidad B se utilice correctamente y que los sistemas contables permiten que la contabilidad A de los Estados miembros sea completa y correcta.</i></p>



## CAPÍTULO 3

**Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.9
Características específicas del ámbito político	3.2-3.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	3.9
Regularidad de las operaciones	3.10-3.13
Condicionalidad	3.13
Eficacia de los sistemas	3.14-3.41
Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de operaciones	3.14-3.24
Procedimientos y controles administrativos para garantizar la exactitud de los pagos, incluida la calidad de las bases de datos	3.18-3.22
Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno	3.23
Procedimientos de recuperación de pagos indebidos	3.24
Sistema de supervisión y tomas de posición de la Comisión	3.25-3.41
Evaluación por la Comisión del correcto funcionamiento de sistemas de gestión y control	3.27-3.39
Toma de posición de la DG Agricultura y Desarrollo Rural — El informe anual de actividad	3.40-3.41
Conclusiones y recomendaciones	3.42-3.45
Conclusiones	3.42-3.43
Recomendaciones	3.44-3.45

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre medidas de mercado y ayudas directas de agricultura, que forma parte del ámbito político 05 — Agricultura y Desarrollo Rural. El **cuadro 3.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

**3.1.** Los gastos administrativos contemplados en el **cuadro 3.1** cubren también actividades no relacionadas con el FEAGA. El FEAGA financia una línea presupuestaria (05 04 01 01) con pagos efectuados por un importe de 7,7 millones de euros en 2011 del total de gastos administrativos de 133,7 millones de euros (capítulo 05 01).

**Cuadro 3.1 — Medidas de mercado y ayudas directas de la agricultura — Información clave de 2011**

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
05	Gasto agrícola financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)	Gastos administrativos <sup>(1)</sup>	134	Centralizada directa
		Intervenciones en mercados agrícolas	3 533	Compartida <sup>(2)</sup>
		Ayudas directas	40 178	Compartida
		Otros	98	Centralizada directa/ Compartida
			<b>43 943</b>	

	Total de gastos administrativos <sup>(3)</sup>	<b>134</b>
	Total de gastos operativos (compuesto por):	<b>43 809</b>
	— anticipos	8
	— pagos intermedios/finales	43 801
	<b>Total de pagos del ejercicio</b>	<b>43 943</b>
	<b>Total de compromisos del ejercicio</b>	<b>43 950</b>

<sup>(1)</sup> Este importe representa el total de gastos administrativos del título 05.

<sup>(2)</sup> Esta cifra incluye 1,5 millones de euros que se refieren a la gestión centralizada (línea presupuestaria 05 02 20 02).

<sup>(3)</sup> La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea correspondientes a 2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Características específicas del ámbito político**

3.2. Los objetivos <sup>(1)</sup> de la política agrícola común (PAC), según dispone el Tratado, consisten en incrementar la productividad agrícola, garantizando así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los abastecimientos y asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

3.3. El presupuesto de la UE financia el gasto de la política agrícola común principalmente a través de dos fondos <sup>(2)</sup>: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (en lo sucesivo, «el FEAGA»), que financia plenamente las ayudas directas y las medidas de mercado de la UE <sup>(3)</sup>, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en lo sucesivo, «el Feader»), que cofinancia los programas de desarrollo rural. El presente capítulo aborda el gasto del FEAGA, mientras que el gasto de desarrollo rural se expone en el capítulo 4.

3.4. Las principales medidas financiadas por el FEAGA son:

- Las *ayudas directas del «régimen de pago único» (RPU)*. Los pagos del RPU se basan en «derechos» <sup>(4)</sup>, cada uno de los cuales se activa con una hectárea de tierra admisible declarada por el agricultor. En 2011 este régimen representaba 31 082 millones de euros de gastos (un 77 % de las ayudas directas).
- Las *ayudas directas del «régimen de pago único por superficie» (RPUS)* que establece el pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierra agrícola, se aplican actualmente en diez de los Estados miembros <sup>(5)</sup> que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007. En 2011 este régimen representaba 5 084 millones de euros de gastos (un 13 % de las ayudas directas).
- Otros regímenes de *ayudas directas* ligados a determinados tipos de producción agrícola (vacas nodriza, algodón, etc.). En 2011 estos regímenes representaban 4 012 millones de euros de gastos (un 10 % de las ayudas directas).
- *Intervenciones en mercados agrícolas*: las principales medidas son la intervención en forma de almacenamiento y las restituciones por exportación, cuya importancia ha venido disminuyendo en los últimos años, y otras medidas, como las ayudas al vino y a las frutas y las hortalizas, y los programas de alimentos (un total de 3 533 millones de euros en 2011).

<sup>(1)</sup> Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

<sup>(3)</sup> Excepto determinadas medidas, como las medidas de promoción y el programa «fruta en las escuelas», que son objeto de cofinanciación.

<sup>(4)</sup> El número y valor de los derechos de cada agricultor fue calculado por las autoridades nacionales de acuerdo con uno de los modelos previstos en la legislación de la UE.

<sup>(5)</sup> Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.5. En todos los regímenes de ayudas directas del FEAGA<sup>(6)</sup>, los beneficiarios de las ayudas de la UE tienen la obligación legal de cumplir requisitos de «condicionalidad» relacionados con la protección del medio ambiente, la salud pública, animal y vegetal, el bienestar de los animales (requisitos legales de gestión) y con el mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales<sup>(7)</sup>. La ayuda a los agricultores se reduce si no cumplen estas obligaciones<sup>(8)</sup>.

3.6. El gasto de la PAC se gestiona de modo compartido entre los Estados miembros y la Comisión y se canaliza a través de 81 organismos pagadores nacionales o regionales, que se encargan de desembolsar los pagos a los beneficiarios, pero antes de hacerlo tienen que cerciorarse directamente, o por medio de organismos delegados, de la admisibilidad de las solicitudes de ayuda. El Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) es el principal sistema de gestión y control destinado a garantizar la regularidad de las operaciones de ayuda directa del FEAGA. Las cuentas y registros de los pagos de los organismos pagadores son inspeccionados por entidades de auditoría independientes (organismos de certificación) que informan a la Comisión a través de certificados e informes anuales.

3.7. La Comisión ha de obtener garantías de que los Estados miembros han establecido sistemas de gestión y control que se ajustan a lo establecido en la normativa y de que los sistemas funcionan eficazmente.

3.8. Los principales riesgos para la regularidad que afectan a las ayudas directas consisten en que se abone la ayuda por superficie sin que esta sea admisible o reciban pagos por la misma parcela dos o más beneficiarios, o bien que se paguen primas por un número superior de animales al que posee realmente el solicitante. Los principales riesgos para la regularidad que afectan a las intervenciones en los mercados agrícolas consisten en que se financien gastos excesivos o no subvencionables.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.5.** *La legislación de la UE prevé que, en caso de incumplimiento de dichas condiciones, se aplicará una penalización sobre el importe global de los pagos directos efectuados en relación con las solicitudes presentadas por el agricultor en el transcurso del año natural en que se haya descubierto la irregularidad, si esta se debe a una acción u omisión directamente imputable al agricultor y si no es de poca importancia.*

**3.6.** *Según el artículo 5 del Reglamento (CE) nº 885/2006 de la Comisión, los organismos de certificación deben examinar, con carácter anual, los procedimientos de control interno de los organismos pagadores, además de sus cuentas anuales.*

<sup>(6)</sup> Artículos 4 a 6 del Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

<sup>(7)</sup> Mientras que las buenas condiciones agrarias y ambientales, tal como aparecen en el anexo IV del Reglamento (CE) nº 73/2009, son aplicables en todos los Estados miembros, los requisitos legales de gestión, según se recogen en el anexo III de dicho Reglamento, solo son obligatorios en la EU-15. Para la EU-10, los requisitos legales de gestión se introducirán gradualmente entre 2009 y 2013, y para la EU-2 entre 2012 y 2014.

<sup>(8)</sup> En virtud de los artículos 70 y 71 del Reglamento (CE) nº 1122/2009 de la Comisión, (DO L 316 de 2.12.2009, p. 65), el nivel de reducción por cada incumplimiento de un requisito legal de gestión o de buena condición agraria y ambiental puede variar entre el 1 % y el 5 % en caso de negligencia, y puede desembocar en la denegación total de la ayuda en caso de incumplimiento intencionado.

### Alcance y enfoque de la fiscalización

3.9. En la **parte 2**, del **anexo 1.1** del capítulo 1 se describen el enfoque y la metodología generales de auditoría aplicados por el Tribunal. En la fiscalización del mercado y ayudas directas de la agricultura cabe destacar los elementos siguientes:

- se examinó una muestra de 180 pagos intermedios y finales;
- en cuanto a la condicionalidad, el Tribunal limitó su comprobación a las obligaciones referentes a las buenas condiciones agrarias y ambientales <sup>(9)</sup> y los requisitos legales de gestión <sup>(10)</sup>. El Tribunal considera errores <sup>(11)</sup> los incumplimientos de las obligaciones de condicionalidad y los ha incluido en el cálculo del porcentaje de error global siempre que pueda determinarse que el error existía en el año en que el agricultor solicitó la ayuda <sup>(12)</sup>. Este planteamiento representa un cambio respecto de años anteriores en que el incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad no se incluían en el cálculo del porcentaje de error;
- las reducciones y exclusiones [aplicadas cuando los beneficiarios de las ayudas de la UE declaran una superficie o un número de animales excesivos con respecto a la realidad <sup>(13)</sup>] no se incluyen en el cálculo del porcentaje de error del Tribunal;

3.9.

- *La mayoría de los requisitos en materia de condicionalidad, es decir, los RLG, deben ser respetados por todos los ciudadanos de la UE, con independencia de que sean o no agricultores que se benefician de la ayuda de la UE en el marco de la PAC. El respeto de la condicionalidad no constituye un criterio de admisibilidad y, por tanto, el control de esos requisitos no afecta a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Los agricultores que no respeten los requisitos tienen derecho a recibir sus pagos, pero son sancionados en función de la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento existente así como de la negligencia o intencionalidad del agricultor afectado. Esto también se demuestra por el hecho de que los pagos pueden hacerse antes de que se hayan completado los controles de condicionalidad y que las sanciones no se aplican en los pagos efectuados en el año civil en el que el agricultor incumple los requisitos, sino más bien en los pagos efectuados en el año civil en que las autoridades nacionales descubren el incumplimiento. Por todas estas razones, la Comisión no tiene en cuenta las infracciones a las obligaciones en materia de condicionalidad en el cálculo del nivel de error en su informe anual de actividad.*

<sup>(9)</sup> Lucha contra la invasión de vegetación no deseada, consolidación de terrazas agrícolas, mantenimiento de olivares, cumplimiento de la densidad mínima del ganado u obligaciones de siega.

<sup>(10)</sup> La obligación 4 se refiere a la Directiva de Nitratos.

<sup>(11)</sup> Las obligaciones de condicionalidad son exigencias legales sustantivas que deben cumplir los receptores de ayudas directas, y en muchos casos las únicas condiciones requeridas para justificar el pago íntegro de las ayudas directas, lo que explica que el Tribunal haya decidido considerar su incumplimiento como error.

<sup>(12)</sup> En relación con cada incumplimiento, se ha utilizado el sistema nacional de reducción de pagos para cuantificar el error.

<sup>(13)</sup> El Reglamento (CE) n° 1122/2009 dispone que si la superficie declarada sobrepasa la real en un 3 % o en dos hectáreas, la ayuda se calculará sobre la base de la superficie determinada, reducida en el doble de la diferencia comprobada. Si la diferencia es superior al 20 % de la superficie determinada, no se concederá ayuda alguna por superficie en relación con el grupo de cultivos en cuestión. Una disposición similar se aplica a las primas por animales.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- la evaluación de los sistemas abordó el funcionamiento del SIGC en cinco organismos pagadores de Estados miembros que aplicaban el RPU –Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia (Lombardía) y España (Galicia)– y en un solo organismo pagador de un Estado miembro que aplicaba el RPUS ( Hungría);
  
- el Tribunal examinó la aplicación (a nivel nacional) de las normas de condicionalidad y los sistemas de control implantados por los Estados miembros. Los resultados de este trabajo se exponen en el capítulo 4, (véanse los apartados 4.30 a 4.32), pero son aplicables asimismo al presente capítulo;
  
- el Tribunal examinó el trabajo realizado por los organismos de certificación de Rumanía y Bulgaria al amparo del nuevo procedimiento de refuerzo de garantía <sup>(14)</sup>;
  
- el análisis de las tomas de posición de la Comisión abarcó el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural en la parte referente al FEAGA;
  
- el Tribunal examinó, en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas de la Comisión, 17 certificados e informes de organismos de certificación del FEAGA referentes a 17 organismos pagadores. Los resultados se presentan en el capítulo 4 (véase el apartado 4.36).

<sup>(14)</sup> Véanse los apartados 3.34 y 3.35.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

3.10. El **anexo 3.1** resume los resultados de la verificación de operaciones. La verificación realizada por el Tribunal de su muestra de operaciones puso de relieve que un 39 % contenía errores. El Tribunal cifra el porcentaje de error más probable en el 2,9 % <sup>(15)</sup>.

3.11. De las 70 operaciones con errores, 60 (86 %) contenían errores cuantificables, de exactitud 45 (75 %), subvencionabilidad 14 (23 %) y realidad 1 (2 %).

3.12. En el ejemplo 3.1 se presentan casos de errores cuantificables detectados por el Tribunal y en el ejemplo 3.2, un caso de error no cuantificable. El error de exactitud más frecuente consiste en un exceso en la declaración de superficies, que en su mayor parte resultan inferiores individualmente al 5 %. Los errores de exactitud más sustanciales se dan en los casos en que se había evaluado, y registrado incorrectamente en el Sistema de Identificación de Parcelas o SIP, la admisibilidad de los pastos permanentes (véase asimismo el apartado 3.20).

**3.10.** El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal para el ejercicio 2011 representa un ligero aumento con respecto al año anterior pero está aún dentro del intervalo normal de variación estadística de un año a otro y no apunta a un deterioro de la calidad general en la gestión y el control de los gastos por los Estados miembros. Esto se confirma por el hecho de que, en opinión de la Comisión, uno de los casos que el Tribunal considera un error al 100 % era de carácter excepcional y no apunta a la existencia de una deficiencia inherente al sistema. La Comisión considera que los porcentajes de error estimados por el Tribunal durante los últimos ejercicios aportan pruebas fiables de que el porcentaje de error más probable del FEAGA está relativamente cerca del umbral de materialidad del 2 %.

Los bajos porcentajes de error indicados en las estadísticas de control que la Comisión ha recibido de los Estados miembros y que, en gran medida, han sido comprobados y validados por los organismos de certificación, confirman asimismo que los gastos del FEAGA en el ejercicio presupuestario de 2011 han sido, en general, bien gestionados.

Por último, el riesgo para el presupuesto de la UE está adecuadamente cubierto por los procedimientos de liquidación conforme de la Comisión.

Véase también la respuesta conjunta a los apartados 3.11 y 3.12.

**3.11 y 3.12.** La Comisión observa que la mayor parte de los errores cuantificables son relativamente pequeños en términos financieros y se refieren principalmente a pequeñas diferencias en la nueva medición de las parcelas efectuada por el Tribunal (véase el apartado 3.12). Efectivamente, 42 de los errores detectados por el Tribunal se refieren a diferencias muy pequeñas en la nueva medición de las parcelas (24 errores inferiores al 2 %).

<sup>(15)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE al 1,1 % y el LSE al 4,7 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 3.1****Exceso en la declaración de superficies (ejemplo de error de exactitud)**

En un Estado miembro, las parcelas de referencia clasificadas como pastos permanentes se consideran plenamente admisibles aún cuando en gran parte estén ocupadas por rocas o matorral tupido y por tanto no sean subvencionables. El Tribunal halló en dos operaciones de este Estado miembro un exceso del 28 % y del 36 % respectivamente.

**Incumplimiento de la normativa de contratación pública (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

Se adjudicó a un operador del mercado nacional una medida para fomentar el consumo de leche sin publicar la licitación correspondiente para toda la UE como requieren la normativa nacional y europea, lo que restringe el acceso al contrato a posibles operadores de otros Estados miembros y representa un incumplimiento grave de las reglas de contratación pública, por lo que el pago de la ayuda es irregular.

**Declaración de animales inexistentes (ejemplo de error de realidad)**

El Tribunal constató que un agricultor que había recibido una prima especial por 150 ovejas no tenía ninguna, por lo que el pago de la ayuda correspondiente es irregular.

**Ejemplo 3.2 — Ejemplo de error no cuantificable**

En un Estado miembro, el valor total de los derechos asignados registrados en la base de datos del SIGC excedía el límite establecido en la normativa de la UE <sup>(16)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 3.1****Exceso en la declaración de superficies (ejemplo de error de exactitud)**

La Comisión es consciente de los problemas relativos a la admisibilidad de las zonas de pastoreo en ese Estado miembro. Las autoridades nacionales, a quienes se solicitó que tomaran medidas al respecto, presentaron su plan de mejora del sistema de identificación de parcelas en noviembre de 2010, que incluía, en particular, medidas destinadas a aplicar un coeficiente de subvencionabilidad de las parcelas de pastizal y a garantizar la actualización sistemática del sistema de identificación de parcelas con los resultados de los controles sobre el terreno. La Comisión seguirá efectuando un seguimiento de la aplicación de este plan por las autoridades nacionales.

**Incumplimiento de la normativa de contratación pública (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

La Comisión observa que el Estado miembro no comparte las conclusiones del Tribunal. La Comisión evaluará si prosigue con el caso, y el modo de hacerlo, si es necesario a través del procedimiento de conformidad de la liquidación, teniendo en cuenta también el principio de proporcionalidad.

**Declaración de animales inexistentes (ejemplo de error de realidad)**

Las autoridades nacionales están en proceso de recuperación de los importes pagados en exceso y la Comisión llevará a cabo un seguimiento de la cuestión. Además, se pondrán en marcha un procedimiento de liquidación, con el fin de verificar la conformidad del sistema de gestión y control del Estado miembro.

**Ejemplo 3.2 — Ejemplo de error no cuantificable**

La Comisión señala que el Estado miembro redujo los pagos a los agricultores y, por lo tanto, respetó el límite máximo para todos los pagos de ayuda directos establecidos en virtud del Reglamento (CE) n° 73/2009.

La Comisión evaluará la información suministrada por el Tribunal y, sobre esta base, decidirá respecto a su seguimiento.

<sup>(16)</sup> El exceso superaba los 280 millones de euros. Ante la ausencia de información pertinente y sobre la base de asignación de los derechos, el Tribunal no pudo cuantificar la incidencia en el presupuesto de la UE.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Condicionalidad*

3.13. A raíz del examen de una serie de obligaciones de condicionalidad (véase el apartado 3.9, segundo guión), el Tribunal constató incumplimientos en 22 <sup>(17)</sup> de los 155 pagos sujetos a estas obligaciones <sup>(18)</sup>. Los errores detectados representan en torno a 0,2 puntos porcentuales del porcentaje total de error que se menciona en el apartado 3.10.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS****Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de operaciones**

3.14. El **anexo 3.2** resume los resultados del examen llevado a cabo por el Tribunal del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) <sup>(19)</sup>. En la totalidad de los seis organismos pagadores controlados, el Tribunal observó que los sistemas SIGC eran parcialmente eficaces.

3.15. Los controles del Tribunal han puesto de relieve que la eficacia del SIGC en los organismos pagadores controlados se ve mitigada por la inexactitud de los datos contenidos en las diversas bases de datos y la incorrecta tramitación administrativa de las solicitudes por parte de los organismos pagadores. A ello se añade la persistencia de graves debilidades de los sistemas señaladas en anteriores informes anuales (véanse los apartados 3.19 a 3.22).

**3.13.** Véase la respuesta al apartado 3.9.

**3.14 y 3.15.** La Comisión considera que el SIGC, que representa el 91 % de los gastos totales del FEAGA, es, en general, un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular.

*La eficacia global y la mejora constante del SIGC se ve confirmada por los resultados de las auditorías de conformidad que la Comisión ha realizado a lo largo de los últimos años en todos los Estados miembros, y por el escaso porcentaje de error que indican las estadísticas de control que recibe de los Estados miembros. Tales estadísticas son comprobadas y validadas por los organismos de certificación y muestran un nivel de pagos indebidos inferior al umbral de materialidad del 2 %.*

*Las restantes deficiencias son, en general, de carácter menor. Muchas de ellas tienen un alcance bastante limitado, por ejemplo, cierta clase de pastos alpinos en Austria, y no socavan seriamente la eficacia del SIGC. Todas esas deficiencias son objeto de seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación, que garantiza que el riesgo para el presupuesto de la UE se halla adecuadamente cubierto.*

*Habida cuenta de que las deficiencias que el Tribunal detectó en Austria son menores, la Comisión considera que el sistema de control y supervisión de Austria es eficaz.*

<sup>(17)</sup> Catorce de los 22 casos afectaban al pago auditado, mientras que los restantes ocho casos afectaban tan solo a futuros pagos.

<sup>(18)</sup> Los incumplimientos más frecuentes de la condicionalidad que se observaron se refieren a la insuficiencia de la capacidad de almacenamiento de los nitratos de origen animal, la existencia de volúmenes de nitrato por hectárea superiores al máximo permitido y la falta de registros sobre el balance de nutrientes.

<sup>(19)</sup> Estas constataciones, salvo las referentes a los derechos, se aplican además a las medidas de desarrollo rural correspondientes a superficies y animales que están cubiertas por el SIGC.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.16. El SIGC abarca los principales regímenes financiados por el FEAGA, es decir, el RPU, el RPUS y todos los regímenes de ayudas no disociadas por superficies así como los regímenes de primas por animales, y está formado por una base de datos de las explotaciones y solicitudes, y sistemas para la identificación de parcelas agrarias y el registro de animales, así como por un registro de derechos en aquellos Estados miembros que aplican el RPU. El sistema prevé distintos controles de subvencionabilidad, entre los que cabe citar los cruzados entre bases de datos.

3.17. Los controles del SIGC practicados por el Tribunal abarcaban el cumplimiento de los reglamentos aplicables, así como una evaluación de la eficacia de los sistemas a la hora de garantizar la regularidad de las operaciones. En particular, se examinaron los siguientes elementos:

- a) Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos, incluida la calidad de las bases de datos.
- b) Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno.
- c) Procedimientos de recuperación de pagos indebidos.

*Procedimientos y controles administrativos para garantizar la exactitud de los pagos, incluida la calidad de las bases de datos*

3.18. Las comprobaciones administrativas<sup>(20)</sup> de los organismos pagadores tienen que incluir controles cruzados, siempre que sea posible y adecuado, con las bases de datos del SIGC, entre otras cosas. El Tribunal verificó si las bases de datos estaban completas y eran fiables, si las comprobaciones revelaban anomalías y si se habían adoptado medidas para corregir los errores. A continuación se presentan las principales insuficiencias detectadas.

3.19. La reglamentación de la UE prevé que después de un plazo determinado, los agricultores no pueden declarar parcelas adicionales y que las anomalías que detecte el organismo pagador provocarán una reducción del importe de la ayuda. Sin embargo, la administración puede corregir las solicitudes sin aplicar una reducción de la ayuda en caso de error manifiesto, que se define como una incongruencia<sup>(21)</sup> evidenciada por los datos contenidos en la solicitud. El Tribunal detectó que cuatro organismos pagadores [Dinamarca, Finlandia, Italia (Lombardía) y Rumanía] habían aplicado incorrectamente el concepto de error manifiesto, permitiendo la sustitución de parcelas no subvencionables o que se habían declarado dos veces, con lo que los organismos pagadores no aplicaron una reducción de la ayuda (véase el ejemplo 3.3).

**3.19.** Por lo que se refiere a Dinamarca, Finlandia e Italia, las autoridades nacionales han adoptado o están adoptando medidas correctoras, modificando sus instrucciones y procedimientos internos y, en su caso, recuperando las cantidades abonadas en exceso.

En cuanto a Rumanía, la auditoría llevada a cabo por los servicios de la Comisión permitió comprobar que las oficinas pagadoras regionales no siempre aplican correctamente las directrices nacionales para determinar los errores manifiestos.

<sup>(20)</sup> Artículos 28 y 29 del Reglamento (CE) n° 1122/2009.

<sup>(21)</sup> Como errores de transcripción, disparidades entre la información gráfica y los datos alfanuméricos contenidos en la solicitud, errores de lectura de mapas, etc.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 3.3 — Interpretación errónea del concepto de error manifiesto**

En Rumanía fue sistemática la interpretación errónea de este concepto. Las parcelas declaradas en exceso o más de una vez se sustituyen en numerosos casos por otras parcelas con diferente ubicación, volumen o forma. Estas sustituciones no pueden considerarse que constituyan una corrección de errores manifiestos <sup>(22)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 3.3 — Interpretación errónea del concepto de error manifiesto**

A partir de 2010, las autoridades rumanas pusieron en marcha un sistema de identificación de parcelas basado en la web (IPA en línea), que mejora la localización de las parcelas. En cuanto a la referencia a las conclusiones del Tribunal relativas a Rumanía en su informe anual de 2008 (véase el apartado 5.38), tal como ya se señaló en la respuesta correspondiente, la Comisión no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas en relación con la aplicación del concepto de error manifiesto en caso de error de emplazamiento de las parcelas.

3.20. El SIP es una base de datos en la que está registrado todo el terreno agrario (parcelas de referencia) del Estado miembro y las zonas subvencionables, por lo cual reviste especial importancia para la calidad de los controles cruzados administrativos (véase el ejemplo 3.4).

3.20.

**Ejemplo 3.4 — Datos incorrectos en el SIP**

En dos Estados miembros <sup>(23)</sup> [Italia (Lombardía) y España (Galicia)], el Tribunal identificó casos en que parcelas de referencia de «pastos permanentes» figuraban en el SIP como admisibles al 100 % pese a estar ocupadas total o parcialmente por superficie boscosa densa u otros elementos no subvencionables. El Tribunal observó asimismo que el SIP no se actualizaba con los resultados de las inspecciones practicadas por organismos pagadores [Hungría, Italia (Lombardía) y España (Galicia)].

**Ejemplo 3.4 — Datos incorrectos en el SIP**

Según las autoridades italianas, el asunto se rectificó a partir de 2011. La Comisión prosigue la cuestión a través del procedimiento de conformidad de la liquidación de cuentas.

La Comisión es consciente de los problemas relativos a la admisibilidad de las zonas de pastoreo en España. Las autoridades nacionales, a quienes se solicitó que tomaran medidas al respecto, presentaron su plan de mejora del sistema de identificación de parcelas en noviembre de 2010, que incluía, en particular, medidas destinadas a aplicar un coeficiente de subvencionabilidad de las parcelas de pastizal y a garantizar la actualización sistemática del sistema de identificación de parcelas con los resultados de los controles sobre el terreno. La Comisión seguirá efectuando un seguimiento de la aplicación de este plan por las autoridades nacionales.

La Comisión ha detectado también algunos casos en Hungría, donde el SIP no ha sido actualizado con los resultados de los controles sobre el terreno y ha solicitado por escrito a las autoridades húngaras que tomen medidas al respecto.

3.21. Cuando se conceden ayudas en virtud del RPU, los derechos en poder de los agricultores tienen que declararse junto con una hectárea de tierra admisible. El Tribunal ha observado que este principio no fue respetado en Austria cuando se daban determinadas circunstancias (véase el ejemplo 3.5).

3.21. Hasta la fecha, la Comisión ha impuesto 0,214 millones de euros de correcciones financieras a Austria, relativas a los derechos de ayuda a los pastos alpinos en los ejercicios 2005, 2006 y 2007 en el contexto del procedimiento de liquidación de conformidad.

Véase también respuesta conjunta a los apartados 3.14 y 3.15.

<sup>(22)</sup> El Tribunal ya había observado en su Informe Anual relativo al ejercicio 2008 (apartado 5.38) que en Rumanía 5 500 agricultores se habían beneficiado de un total de 2,2 millones de euros en ayuda de la UE al RPUS como consecuencia de la interpretación errónea del concepto del error manifiesto.

<sup>(23)</sup> El Tribunal ya formuló esta observación acerca de España en sus Informes Anuales relativos al ejercicio 2008, apartado 5.36, al ejercicio 2009, apartado 3.38, y al ejercicio 2010, apartado 3.31, y acerca de Italia en su Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 3.38.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 3.5 — Activación incorrecta de derechos**

En Austria, cuando un solicitante declara pastos alpinos y no tiene suficientes hectáreas para activar todos los derechos, las autoridades nacionales, contrariamente a lo dispuesto en la reglamentación de la UE, reducen el número de derechos de los solicitantes (para equipararlo al número de hectáreas) y aumentan su valor proporcionalmente <sup>(24)</sup>.

3.22. Todos los derechos deberían registrarse en la base de datos correspondiente por un total que no debe sobrepasar el fijado en la normativa europea. En dos Estados miembros el Tribunal halló datos inexactos en las bases de datos de los derechos debido al tratamiento incorrecto de los derechos sin utilizar <sup>(25)</sup> (Dinamarca) y a las diferencias entre las bases de datos central y regionales [España <sup>(26)</sup>].

*Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno*

3.23. La calidad de las mediciones sobre el terreno reviste especial importancia para la correcta determinación de los importes de la ayuda. El Tribunal repitió una serie de mediciones llevadas a cabo por los organismos pagadores. En tres Estados miembros las mediciones del Tribunal diferían en sus resultados de los comunicados por los organismos pagadores [en Dinamarca en cinco de 18 casos, y en España (Galicia) y Finlandia en cinco de 21 mediciones].

*Procedimientos de recuperación de pagos indebidos*

3.24. El Tribunal examinó los registros contables de los organismos pagadores auditados para determinar si se habían contabilizado y comunicado correctamente a la Comisión los importes que debían recuperarse. En Dinamarca el Tribunal no pudo conciliar los importes comunicados con los registros correspondientes.

<sup>(24)</sup> El Tribunal ya planteó esta cuestión en su Informe Anual relativo al ejercicio 2006 (apartado 5.23).

<sup>(25)</sup> La reglamentación de la UE establece que los derechos no activados durante dos años consecutivos revierten a la reserva nacional. Véase el artículo 42 del Reglamento (CE) n° 73/2009.

<sup>(26)</sup> El Tribunal ya planteó esta cuestión en su Informe Anual relativo al ejercicio 2008 (apartado 5.37).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 3.5 — Activación incorrecta de derechos**

Véase la respuesta al apartado 3.21.

3.22. Por lo que se refiere a Dinamarca, la Comisión encontró problemas similares y las autoridades danesas acordaron adoptar las medidas correctoras adecuadas. La Comisión llevará a cabo un seguimiento de esta cuestión en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad.

3.23. Los servicios de la Comisión comparten la opinión del Tribunal de que la calidad de los controles sobre el terreno es importante. Las auditorías efectuadas por los servicios de la Comisión han detectado deficiencias similares en la calidad de los controles sobre el terreno, deficiencias que son objeto de seguimiento a través del procedimiento de liquidación de conformidad, que garantiza que el riesgo para el presupuesto de la UE se halla adecuadamente cubierto.

Tras las auditorías de la Comisión, las autoridades españolas presentaron un plan de mejora del sistema de identificación de parcelas en noviembre de 2010, incluidas medidas destinadas a mejorar la calidad de los controles sobre el terreno. Tales medidas están en vigor para las solicitudes de 2012.

3.24. La Comisión comparte la evaluación del Tribunal de que cuatro de los seis sistemas auditados fueron eficaces y 2 parcialmente eficaces (véase el **anexo 3.2**). Asimismo, la Comisión considera que los sistemas de gestión y recuperación de las deudas han mejorado en los últimos años, entre otras cosas debido a la introducción en 2006 de la denominada norma del 50/50, que representa un claro incentivo para que los Estados miembros recuperen los pagos indebidos del modo más efectivo y rápido posible. Este es el motivo por el que la Comisión ha propuesto una «norma del 100 %» para el período 2014-2020 (es decir, el 100 % de los importes no recuperados tras un retraso de 4 u 8 años —dependiendo de si el caso es objeto de procedimiento administrativo o judicial— se imputarán a los Estados miembros en cuestión) <sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> SEC(2011) 1153, artículo 56, apartado 2.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Sistema de supervisión y tomas de posición de la Comisión**

3.25. La Comisión basa su evaluación de la legalidad y regularidad del gasto en cuatro elementos:

- una evaluación del correcto funcionamiento de sistemas de gestión y control;
- los resultados de sus propias auditorías;
- el seguimiento de reservas y planes de acción de años anteriores;
- la garantía recibida de otros ordenadores de pagos en casos de subdelegación.

3.26. El Tribunal ha analizado en particular la evaluación por la Comisión del correcto funcionamiento de los sistemas de gestión y control que se describe en su informe anual de actividad de 2011.

*Evaluación por la Comisión del correcto funcionamiento de sistemas de gestión y control*

3.27. Los principales elementos utilizados por la Comisión para evaluar la eficiencia de la gestión en los Estados miembros son las declaraciones de fiabilidad presentadas por los responsables de los organismos pagadores sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes y su auditoría por los organismos de certificación.

*En el caso concreto de Dinamarca, el organismo de certificación detectó también algunos problemas de conciliación con respecto a los importes recuperados o entre la información presentada a la Comisión mediante los cuadros del anexo III y la contabilidad de deudores del organismo pagador. La Comisión revisará el cumplimiento de los criterios de autorización y la infraestructura y los sistemas de control existentes.*

3.27. *Tal como se indica en el informe anual de actividad de la DG AGRI, la Comisión evalúa la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes sobre la base de las conclusiones y de los indicadores que pueden resumirse en tres bloques de garantía:*

- 1) *el funcionamiento de los organismos pagadores,*
- 2) *los resultados de los controles a nivel de los beneficiarios finales, y*
- 3) *las auditorías de conformidad de la Comisión sobre los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.28. En relación con 2011, la Comisión ha comunicado que las 81 declaraciones de fiabilidad presentadas por los responsables de los organismos pagadores sobre el FEAGA no contenían reservas y que, con una excepción, [España (Cantabria)], las opiniones emitidas por los respectivos organismos de certificación tampoco contenían reservas<sup>(27)</sup>. Los organismos de certificación realizan sus auditorías con arreglo a las directrices de la Comisión utilizando un procedimiento «normal» o bien un procedimiento «de refuerzo de garantía» de carácter voluntario que implica más controles.

**Exigencias de auditoría normales para los organismos de certificación**

3.29. Los organismos de certificación verifican los criterios de acreditación de los organismos pagadores, valoran el sistema de control interno, validan la elaboración de estadísticas de inspección y se forman una opinión sobre la declaración de fiabilidad presentada por los responsables de los organismos pagadores.

3.30. En su informe anual de actividad de 2011, la Comisión declara que el 91 % de los organismos de certificación había auditado la elaboración de estadísticas de inspección del FEAGA-SIGC y, que de ellos, el 92 % había llegado a una conclusión positiva, es decir, que los errores de elaboración de las estadísticas representaban menos del 2 %, lo cual hace que tan solo el 84 % de las estadísticas de los organismos pagadores hayan sido validadas por los organismos de certificación.

3.31. Conforme a las directrices de la Comisión, la validación de las estadísticas de inspección por los organismos de certificación se basa en el examen de una muestra de 20 informes de control<sup>(28)</sup>. Sin embargo no se verifican la exhaustividad de las estadísticas de inspección ni la correcta comunicación de los resultados<sup>(29)</sup>.

3.32. Al valorar la calidad de las inspecciones sobre el terreno, las directrices de la Comisión autorizan a los organismos de certificación a acompañar a los inspectores o repetir sus controles. El Tribunal considera, sobre la base de su experiencia, que la calidad de las inspecciones podría mejorar si los organismos de certificación repitieran de forma sistemática las inspecciones practicadas previamente<sup>(30)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**3.30.** En comparación con los años anteriores, la DG AGRI adoptó en su informe anual de actividad un enfoque más estricto respecto al trabajo realizado y a las conclusiones extraídas del trabajo de los organismos de certificación: únicamente cuando el organismo de certificación llevó a cabo todas las tareas necesarias se tomó en consideración en la evaluación del trabajo.

**3.31.** Respecto a la exhaustividad de la información enviada, los servicios de la Comisión están desarrollando instrumentos que le aportarán una información completa que permitirá unos controles más generalizados de los resultados de los controles sobre el terreno. Para el año de solicitud 2012 está previsto un test referente a las solicitudes de ayuda por superficie.

**3.32.** Aunque la Comisión está de acuerdo en que, si se realizan a su debido tiempo, la repetición de un control previo proporciona una mejor evaluación de la calidad de los controles sobre el terreno, también es posible evaluar el contexto del control mediante inspecciones acompañadas por el organismo de certificación. En algunos casos, puede no ser siquiera posible repetir un control en el momento debido. Estas limitaciones son inherentes a muchos controles a posteriori efectuados por auditores externos. En tales situaciones, las inspecciones acompañadas son una buena alternativa. También tienen la ventaja adicional de reducir la carga administrativa de los agricultores al evitar la acumulación de controles.

<sup>(27)</sup> No se han recibido informes del organismo de certificación en relación con los dos organismos pagadores de Rumanía.

<sup>(28)</sup> Las directrices de la Comisión prevén el examen, en el marco del SIGC, de una muestra al menos de 20 informes de inspección para la ayuda de superficies y otra muestra de 20 para las medidas de primas por animales.

<sup>(29)</sup> La equivalencia completa entre las muestras (aleatorias) constituidas y comunicadas en las estadísticas constituye un requisito previo para cualquier evaluación significativa del porcentaje de error residual en los pagos efectuados.

<sup>(30)</sup> Véase asimismo el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 3.46.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.33. A ello se añade que varios informes de organismos de certificación señalan que la Comisión solicitó que los organismos pagadores añadieran aclaraciones<sup>(31)</sup> con respecto a las estadísticas de inspecciones facilitadas inicialmente. Las posibles modificaciones a las estadísticas de inspecciones derivadas de estas solicitudes no se analizan en las auditorías de los organismos de certificación.

**El nuevo procedimiento de refuerzo de garantía**

3.34. En 2010 la Comisión introdujo con carácter voluntario<sup>(32)</sup> un nuevo marco de control al que se llamó «refuerzo de la garantía sobre la legalidad y regularidad de las operaciones en los beneficiarios finales a través del trabajo de los organismos de certificación». El refuerzo exige que el organismo de certificación repita, respecto de cada organismo pagador y cada una de las cuatro poblaciones (FEAGA, con y sin el SIGC y Feader, con y sin el SIGC), el control de una muestra representativa de operaciones que el organismo pagador haya controlado sobre el terreno.

3.35. Si la Comisión considera que los Estados miembros aplican correctamente, este procedimiento, las correcciones financieras en el contexto de la liquidación de cuentas se limitarán al porcentaje de error que se obtenga de las estadísticas de inspección certificadas.

*Defectos de concepción*

3.36. El objetivo último del procedimiento de refuerzo de garantía es permitir a la Comisión establecer un porcentaje de error residual que resulte fiable en las distintas poblaciones de gastos. El Tribunal ha analizado las instrucciones facilitadas por la Comisión a los organismos de certificación sobre dicho procedimiento<sup>(33)</sup>. Por lo que se refiere a las pruebas de confirmación, las instrucciones prevén una muestra de 110 a 180 operaciones y un umbral de materialidad del 2 %.

3.37. Las instrucciones de la Comisión permiten, sin embargo, un margen de tolerancia del 2 % entre los importes de ayuda validados por el organismo pagador y los importes determinados por el organismo de certificación, y un margen de tolerancia adicional del 2 % por la elaboración incorrecta de estadísticas de inspección por el organismo pagador. Los dos márgenes de tolerancia autorizan al organismo de certificación a validar porcentajes de errores residuales infravalorados en una proporción que puede llegar hasta cuatro puntos porcentuales, con lo que se elude el cumplimiento del umbral de materialidad fijado.

**3.33.** La Comisión señala que el trabajo que debe realizar el organismo de certificación tiene que cubrir el envío posterior de las estadísticas de inspección hasta el momento de la preparación de su informe.

**3.37.** Las instrucciones prevén un 2 % de margen para cada uno de los dictámenes: sobre la elaboración de las estadísticas y sobre la información como tal. El impacto financiero de esos 2 márgenes no es necesariamente acumulativo.

<sup>(31)</sup> El informe del organismo de certificación explica que las estadísticas de control de Alemania (Baviera) tuvieron que reajustarse seis veces en respuesta a las solicitudes de aclaración de la Comisión; su última versión definitiva se recibió el 7 de noviembre de 2011.

<sup>(32)</sup> En el ejercicio 2011 únicamente Luxemburgo, Bulgaria y Rumanía optaron por el procedimiento de refuerzo de garantía.

<sup>(33)</sup> AGRI/D(2010) 248617Rev1 — Parte A — Estrategia de auditoría AGRI/D(2010) 251540Rev1 — Parte B — Informes.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Errores de aplicación*

3.38. El Tribunal constató deficiencias sustanciales en la aplicación del refuerzo del procedimiento de garantía en los dos Estados miembros fiscalizados (Bulgaria y Rumanía, véase el ejemplo 3.6).

**Ejemplo 3.6 — Deficiencias en el trabajo de los organismos de certificación**

En Bulgaria, el organismo de certificación subcontrató la repetición de los controles a una empresa externa que, en algunos de los casos verificados por el Tribunal, había valorado de forma incorrecta la admisibilidad de las parcelas. Además el organismo de certificación no observó que el organismo pagador no había compensado el excedente de superficie de una parcela con el déficit de otra, conforme a lo establecido en la reglamentación de la UE. Otra deficiencia que pasó inadvertida al organismo de certificación fue que cuando dos agricultores habían declarado la misma parcela (solicitudes múltiples) el organismo pagador, contrariamente a lo establecido en la reglamentación de la UE, sustituía la superficie declarada por uno de los agricultores por una superficie equivalente no declarada, situada en otra parte de la parcela de referencia.

En Rumanía, el organismo pagador rechazó todos los pagos seleccionados por el organismo de certificación y presentó a éste simulaciones de pago basadas en listas de parcelas que no incluían ninguna que no fuera admisible. Aún así, tras la finalización de la auditoría y la validación de las simulaciones de pago por el organismo de certificación, el organismo pagador añadió nuevas parcelas a la lista mediante una aplicación incorrecta del concepto del error manifiesto <sup>(34)</sup> y abonó importes superiores a los validados por el organismo de certificación, con lo que éste emitió una opinión sin reservas sobre la legalidad y regularidad de los pagos, pese a las insuficiencias resaltadas por el Tribunal.

3.39. En términos generales, el Tribunal considera insuficiente la calidad del trabajo llevado a cabo por los organismos de certificación auditados respecto del refuerzo de garantía.

**3.38.****Ejemplo 3.6 — Deficiencias en el trabajo de los organismos de certificación**

Véase la respuesta al apartado 3.39.

**3.39.** La Comisión desea señalar que en ninguno de los casos el organismo de certificación certificó las estadísticas. Por consiguiente, no se utilizarán para los fines indicados en el apartado 3.35.

Por lo que se refiere a las conclusiones del Tribunal, la Comisión los planteará a los Estados miembros afectados y abordará estas cuestiones en cualquier orientación futura que proporcione.

<sup>(34)</sup> Véase asimismo el ejemplo 3.3.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Toma de posición de la DG Agricultura y Desarrollo Rural — El informe anual de actividad (AAR)*

3.40. El informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo rural contiene una reserva por graves deficiencias del SIGC en Bulgaria y Portugal, pero la Comisión suprimió su anterior reserva acerca del gasto cubierto por el SIGC en Rumanía. En vista de las observaciones formuladas en el apartado 3.19 y el ejemplo 3.6, el Tribunal considera esta supresión prematura.

3.41. Más aún, la DG Agricultura y Desarrollo Rural considera que las anomalías detectadas por organismos pagadores en las inspecciones seleccionadas de forma aleatoria reflejan el porcentaje de error residual. El Tribunal reitera su crítica de este enfoque, ya formulada en su Informe Anual relativo al ejercicio 2010, debido a que:

- se basa en inspecciones cuya calidad, según las propias auditorías de la Comisión <sup>(35)</sup> y la fiscalización del Tribunal (véase el apartado 3.23), se ha revelado insuficiente en diversos organismos pagadores;
- se apoya en estadísticas de inspecciones que, según los informes del organismo de certificación, están afectadas por errores de elaboración (véase el apartado 3.30);
- es incompleto debido a que no tiene en cuenta los errores residuales en la tramitación administrativa de solicitudes que, según el Tribunal (véanse los apartados 3.19, 3.21 y 3.22) y las propias auditorías de la Comisión se ha revelado deficiente <sup>(36)</sup>.

**3.40.** Cabe recordar que la reserva referente a Rumanía se emitió únicamente sobre la base de la reputación por las graves deficiencias del SIGC, que es el sistema de control más importante de la PAC, y no implican un riesgo financiero por encima del umbral de materialidad del 2 % a nivel de la UE. En febrero de 2012 las auditorías de la Comisión determinaron que el Plan de Acción rumano se había completado y se aplicaba de manera adecuada, y que el sistema estaba operativo con calidad suficiente para la campaña de 2011. Por lo tanto, la Comisión considera que estaba justificado levantar la reserva, con independencia de la cuestión de si la tasa de error estaba en Rumanía por encima del umbral de materialidad. En 2012, se realizará, como parte del programa normal, una auditoría sobre la aplicación del sistema SIGC revisado.

**3.41.** Los organismos de certificación comprueban y validan en gran medida las estadísticas de control de los Estados miembros, tal como recomienda como opción el Tribunal en su Informe Anual de 2005, y los resultados de estos trabajos se publican en el informe anual de actividad de la DG AGRI.

- Para evitar el riesgo de que los porcentajes de error derivados de dichas estadísticas de control pudieran haberse subestimado debido a las inexactitudes de las bases de datos o al seguimiento inadecuado de las anomalías, tal como indica el Tribunal, la DG AGRI aplicó un margen de seguridad con un aumento del 25 %, que se considera ampliamente suficiente para cubrir los riesgos mencionados por el Tribunal.
- Véase la respuesta anterior.
- Véase la respuesta anterior.

<sup>(35)</sup> Informes de liquidación de cuentas AA/2011/15 (Portugal), apartado 3.2, AA/2011/09 (Finlandia), apartado 3.2.1, AA/2011/05 (Alemania, Mecklemburgo-Pomerania Occidental), apartado 6.2, AA/2011/12 (Italia, Emilia-Romaña), apartado 3.4.2, AA/2010/16 (Rumanía), apartado 3.3, AA/2011/17 (Eslovenia), apartado 3.2, AA/2011/06 (España, Navarra), apartado 3.4, AA/2011/07 (España, Castilla y León), apartado 3.4.

<sup>(36)</sup> Por ejemplo, informes de liquidación de cuentas AA/2011/01 (Bulgaria), apartado 3.3, AA/2010/15 (Portugal), apartado 3.3, AA/2011/12 (Italia), apartado 3.2, AA/2011/06 (España), apartado 3.2 y AA/2011/13 (Lituania), apartado 3.3.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

3.42. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos correspondientes a medidas de mercado y ayudas directas de la agricultura del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 estaban afectados por errores materiales.

3.43. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal constató que los sistemas de control y supervisión examinados dentro de medidas de mercado y ayudas directas de agricultura eran parcialmente eficaces.

**3.42.** El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal para el ejercicio 2011 representa un ligero aumento con respecto al año anterior pero está aún dentro del intervalo normal de variación estadística de un año a otro y no apunta a un deterioro de la calidad general en la gestión y el control de los gastos por los Estados miembros. Esto se confirma por el hecho de que, en opinión de la Comisión, uno de los casos que el Tribunal considera un error al 100 % era de carácter excepcional y no apunta a la existencia de una deficiencia inherente al sistema. La Comisión considera que los porcentajes de error estimados por el Tribunal durante los últimos ejercicios aportan pruebas fiables de que el porcentaje de error más probable del FEAGA está relativamente cerca del umbral de materialidad del 2 %.

Los bajos porcentajes de error indicados en las estadísticas de control que la Comisión ha recibido de los Estados miembros y que, en gran medida, han sido comprobados y validados por los organismos de certificación confirman asimismo que los gastos del FEAGA en el ejercicio presupuestario de 2011 han sido, en general, bien gestionados.

Por último, el riesgo para el presupuesto de la UE está adecuadamente cubierto por los procedimientos de liquidación conforme de la Comisión.

Véase también la respuesta al apartado 3.12.

**3.43.** La Comisión considera que, en general, el SIGC constituye un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular y que, sobre la base de las estadísticas de control de los Estados miembros y de sus propios resultados de auditoría, el nivel de pagos directos indebidos cubiertos por el SIGC en 2011 se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 %. Véase también la respuesta al apartado 3.15. Además, el riesgo residual para el presupuesto de la UE está adecuadamente cubierto por el procedimiento de liquidación de conformidad.

## Recomendaciones

3.44. El **anexo 3.3** muestra los resultados del examen por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales (2008 y 2009). El Tribunal reconoce que la Comisión ha adoptado medidas correctoras en relación con la fiabilidad y exhaustividad del contenido del SIP, como la de imponer la obligación de evaluar la calidad a todos los organismos pagadores y planes de acción en Estados miembros con graves deficiencias, pero advierte de que la Comisión no se aseguró de que algunos Estados miembros remediaran las insuficiencias administrativas y del SIP que había formulado en anteriores informes anuales (véase el apartado 3.15).

3.45. Como consecuencia del examen citado y de las constataciones y conclusiones de 2011, el Tribunal recomienda que para el actual período de programación la Comisión y los Estados miembros emprendan las actuaciones necesarias con el fin de garantizar que:

— **Recomendación 1:** se evalúa correctamente la admisibilidad de los pastos permanentes, especialmente cuando estén ocupados en parte por matorral, arbustos, superficies boscosas densas o rocas (véanse los apartados 3.12 y 3.20).

— **Recomendación 2:** los organismos pagadores actúan con prontitud para remediar las deficiencias detectadas de los sistemas administrativos, de control o de las bases de datos del SIGC (véanse los apartados 3.19 a 3.22).

— **Recomendación 3:** las inspecciones tienen la calidad necesaria para identificar de manera fiable la superficie admisible (véase el apartado 3.23).

**3.44.** Desde 2010, los Estados miembros están obligados a realizar una evaluación de calidad anual del SIP según determinados procedimientos, cuyos resultados continuará supervisando la Comisión en los próximos años. Por otra parte, en 2010, la Comisión introdujo con carácter voluntario un nuevo marco de control denominado «Refuerzo de la garantía de legalidad y regularidad de las transacciones a nivel de los beneficiarios finales gracias al trabajo de los organismos de certificación». Por último, varios Estados miembros han elaborado planes de acción, cuya ejecución supervisará la Comisión.

**3.45.** Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12 y 1.13.

La Comisión es consciente de este problema y ha hecho propuestas destinadas a clarificar los criterios de admisibilidad en el marco de la actual reforma de la PAC en el horizonte de 2020.

Para el período actual, cuando la Comisión descubre tales deficiencias, hace recomendaciones de rectificación a los Estados miembros e impone correcciones financieras a través de los procedimientos de liquidación de conformidad, con el fin de proteger los intereses financieros de la UE.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal y recomienda sistemáticamente a los Estados miembros que mejoren los sistemas de control y garanticen una aplicación más estricta.

Por otra parte, los servicios de la Comisión han detectado deficiencias similares en la calidad de los controles sobre el terreno, y las deficiencias encontradas son objeto de seguimiento a través del procedimiento de liquidación de conformidad, que garantiza que el riesgo para el presupuesto de la UE se halla adecuadamente cubierto.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 4:** la concepción y calidad del trabajo llevado a cabo por los organismos de certificación proporcionan una valoración fiable de la legalidad y regularidad de las operaciones en los organismos pagadores (véase el apartado 3.29 y siguientes).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión considera que la estructura general y los requisitos sobre presentación de informes con respecto a la revisión de los controles sobre el terreno por los organismos de certificación son adecuados. Por consiguiente, no hay cambios previstos en las directrices de la Comisión a los organismos de certificación para el ejercicio 2012. No obstante, la Comisión continuará vigilando la calidad de los trabajos de los organismos certificadores.

Sin embargo, actualmente no se exige a los organismos de certificación que emitan dictámenes sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones. Por el momento, dicho trabajo solo es posible con carácter voluntario. Tanto la propuesta de la Comisión relativa al Reglamento financiero como la referente a la normativa horizontal sobre la financiación, el seguimiento y la gestión de la PAC exigen que los organismos certificadores, desde el inicio del nuevo período de programación, emitan un dictamen sobre la legalidad y regularidad de las transacciones <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> Artículo 9 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Financiación, la Gestión y el seguimiento de la Política Agrícola Común [COM(2011) 628 final/2].

## ANEXO 3.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO Y AYUDAS DIRECTAS

	2011	2010	2009	2008
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>				
Total de operaciones (consistentes en):	180	146	148	151
Anticipos	0	0	0	0
Pagos intermedios y finales	180	146	148	151
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup></b>				
<b>Proporción (número) de las operaciones que se consideran:</b>				
Exentas de errores	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
Afectadas por uno o más errores	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>				
<b>Análisis por tipo de error</b>				
Errores no cuantificables:	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Errores cuantificables:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Subvencionabilidad	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Realidad	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Exactitud	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>				
Porcentaje de error más probable	2,9 %			
Límite inferior de error (LIE)	4,7 %			
Límite superior de error (LSE)	1,1 %			

<sup>(1)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## ANEXO 3.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS DE AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO Y AYUDAS DIRECTAS

## Valoración de los sistemas de control y supervisión — FEAGA

Estado miembro (Organismo pagador)	Régimen	Gasto relacionado con el SIGC [anexo VIII del Reglamento (CE) n° 73/2009] (miles de euros)	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la exactitud del pago, incluida la calidad de las bases de datos	Metodología de control sobre el terreno, selección, ejecución, control de calidad y notificación de resultados individuales	Procedimientos de recuperación de pagos indebidos	Valoración global
Austria	RPU	745 235	Parcialmente eficaz 1, 9	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Dinamarca	RPU	1 030 478	Parcialmente eficaz 1, 4, 7, 8	Parcialmente eficaz b	Parcialmente eficaz A	Parcialmente eficaz
Finlandia	RPU	565 520	Parcialmente eficaz 3, 5, 7, 8	Parcialmente eficaz b, c	Eficaz	Parcialmente eficaz
Hungría	SAPS	1 073 824	Parcialmente eficaz 2, 6, 9	Parcialmente eficaz a, b	Parcialmente eficaz B	Parcialmente eficaz
Italia (Lombardía)	RPU	4 227 177	Parcialmente eficaz 2, 5, 8	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
España (Galicia)	RPU	5 108 650	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz b, c	Eficaz	Parcialmente eficaz

1 Insuficiencias del SIP

2 Falta de actualización del SIP tras los controles sobre el terreno

3 Insuficiencias de la pista de auditoría en las bases de datos del SIGC

4 Inexactitudes en las bases de datos de derechos

5 Las solicitudes del RPU no contienen información que permita determinar la ubicación de las parcelas agrícolas

6 Solo controles retroactivos limitados de posibles declaraciones excesivas en años anteriores

7 Insuficiencias del proceso de registro de solicitudes

8 Las correcciones del error de manifiesto no se ajustan a su concepto

9 Base incorrecta de cálculo de los pagos

a Falta de compensación entre excedentes y déficit en la declaración de superficies de un grupo de cultivos

b Insuficiencias de calidad de las mediciones de superficies durante los controles sobre el terreno

c Datos incorrectos en los informes de inspección

A Insuficiencias en las cuentas de deudores

B Insuficiencias de aplicación de los procedimientos de ejecución

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DEL FEAGA

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	<p>Por lo que respecta al SIGC, el Tribunal concluyó que se precisan mejoras significativas, sobre todo en tres de los ocho organismos pagadores auditados, es decir, Chipre, Grecia y Malta) (apartado 3.72).</p>	<p>En los tres organismos pagadores se han adoptado las siguientes medidas correctoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Grecia: las autoridades aplicaron un plan de acción para resolver las deficiencias. Se estableció un nuevo sistema SIP-SIG y un procedimiento revisado de presentación de solicitudes.</li> <li>— Chipre: se aplicó un plan de renovación de cinco años. A partir de 2011 se redefinieron las parcelas de referencia basadas en las imágenes más recientes.</li> <li>— Malta: el organismo pagador actualizó el SIP en 2009 con ortofotografías de 2008 y planificó la actualización íntegra del sistema con imágenes de 2010 para el año de solicitud 2011.</li> </ul>	
	<p>El Tribunal consideró que las directrices de la Comisión, por lo que respecta a la labor que deben llevar a cabo los organismos de certificación, tenían que revisarse en los aspectos relativos a la naturaleza, la cobertura y las obligaciones de información, sobre todo en lo tocante al trabajo relativo a la validación de las estadísticas de control e inspección de los Estados miembros (apartado 3.75).</p>	<p>La Comisión presentó un nuevo sistema para validar las estadísticas de control e inspección de los Estados miembros a partir de 2010 que se denomina procedimiento de refuerzo de garantía (apartados 3.34 y 3.35).</p> <p>En sus auditorías de dos organismos pagadores, de los tres que han optado por este procedimiento, el Tribunal muestra que los defectos de concepción y ejecución impiden que los controles puedan aportar garantías, o sólo de forma muy limitada, en el caso de los dos organismos pagadores auditados (apartados 3.36 y siguientes).</p>	<p><i>La Comisión no comparte la opinión de que el «refuerzo del procedimiento de garantía» adolezca de deficiencias conceptuales. La Comisión ha verificado también el trabajo realizado por los organismos de certificación en relación con las estadísticas de control de los 2 organismos pagadores en cuestión y comparte la opinión de que, en esos dos casos específicos, solo pueden obtenerse garantías limitadas.</i></p>
2009 y 2008	<p>El Tribunal recomendó que se subsanaran las insuficiencias detectadas en los sistemas. A este respecto, las deficiencias más urgentes que es preciso corregir en el RPU y el RPUS son [apartado 3.73 (1)].</p> <p>a) subsanar las insuficiencias de los sistemas que se traducen en errores relativos a superficies no admisibles o declaraciones excesivas de superficies, así como a derechos inexactos, sobre todo mediante la mejora de la fiabilidad y la integridad de los datos registrados en el SIP (por ejemplo, ortofotografías más recientes);</p> <p>b) garantizar que todas las bases de datos del SIGC aseguren una pista de auditoría fiable y completa de todas las modificaciones realizadas;</p>	<p>a) A partir del año de solicitud 2010, el Reglamento (UE) nº 146/2010 de la Comisión introdujo la obligación para los Estados miembros de realizar una valoración anual de la calidad del SIP-SIG conforme a procedimientos establecidos.</p> <p>b) No se adoptaron medidas correctoras específicas para dar cumplimiento a la recomendación del Tribunal.</p>	<p>a) <i>La Comisión comparte la evaluación del Tribunal y continuará haciendo un seguimiento de los resultados obtenidos en los próximos años.</i></p> <p>b) <i>En el marco de sus auditorías, la Comisión formula recomendaciones a los Estados miembros, a fin de mejorar la situación de manera continua. A lo largo de los años, los resultados de las auditorías ponen de manifiesto los progresos realizados en lo que se refiere a la calidad de la información de las bases de datos.</i></p>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009 y 2008	c) clarificar y reforzar la aplicación de las normas, de manera que la ayuda directa de la UE no se pague a los solicitantes que no hayan utilizado la tierra para fines agrarios ni la hayan mantenido en buenas condiciones agrarias y ambientales;	<p>c) En el marco del Chequeo de la PAC, la Comisión dio a los Estados miembros la posibilidad de excluir a las personas físicas o jurídicas cuya actividad principal no fuera la agrícola o lo fuera en proporción desdénable.</p> <p>El Tribunal considera que subsiste el riesgo de que se efectúen pagos a solicitantes que no han utilizado terrenos con fines agrícolas ni los han mantenido en buenas condiciones agrarias y ambientales.</p> <p>En su propuesta para la PAC posterior a 2013, la Comisión precisó la definición de agricultor. El Tribunal considera que persiste el riesgo de que sigan efectuándose pagos a beneficiarios que no ejercen una actividad agrícola.</p>	<p>c)</p> <p><i>A raíz de una recomendación del Tribunal, la Comisión propuso una definición de «agricultor» en el marco de su propuesta para la PAC después de 2013, que todavía se encuentra en fase de negociación entre la autoridad legislativa.</i></p>
	d) fijar a escala europea unos requisitos mínimos de mantenimiento anual para que los pastos puedan optar a la ayuda directa de la UE.	d) No se han realizado avances en el actual período de programación.	d) El sistema actual proporciona un marco jurídico común en el que los Estados miembros son responsables de definir los criterios de mantenimiento al amparo de las BCAM. Esto permite tener en cuenta la diversidad de las zonas agrícolas y tradiciones de la UE.
2008	El Tribunal insistió, a partir del nivel de errores detectados en la verificación de las operaciones y en su valoración de los sistemas, en que generalmente el SIGC constituye un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular. No obstante, la fiscalización permitió constatar la necesidad de introducir mejoras significativas en los organismos pagadores seleccionados en tres Estados miembros, es decir el Reino Unido (Escocia), Bulgaria y Rumanía (véase el apartado 5.64).	<p>La Comisión adoptó las siguientes medidas correctoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Bulgaria: se formuló un plan de acción para el período 2009-2011 destinado principalmente a corregir el alto porcentaje de errores cometidos por negligencia en las solicitudes de ayuda de los agricultores, la adquisición de nuevas ortoimágenes y la actualización del SIP-SIG con nuevas ortofotografías y los resultados de los controles sobre el terreno.</li> <li>— Rumanía: se elaboró un plan de acción para el período 2009-2011 destinado a la adquisición de nuevas ortoimágenes y la actualización del SIP-SIG con nuevas ortofotografías y los resultados de los controles sobre el terreno.</li> <li>— Reino Unido (Escocia): las autoridades nacionales han revisado y actualizado la información contenida en el SIP-SIG.</li> </ul>	<p><i>Los planes de acción para Rumanía y Bulgaria concluyeron en noviembre de 2011 y febrero de 2011, respectivamente.</i></p>

(<sup>1</sup>) En el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 5.65, se formulaban recomendaciones similares.

## CAPÍTULO 4

**Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	4.1-4.9
Características específicas del grupo de políticas	4.2-4.8
Desarrollo rural	4.2-4.5
Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores	4.6-4.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.9
Regularidad de las operaciones	4.10-4.19
Desarrollo rural	4.12-4.18
Condicionalidad	4.16-4.18
Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores	4.19
Eficacia de los sistemas	4.20-4.50
Desarrollo rural	4.20-4.44
Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones	4.20-4.32
Sistema de liquidación de cuentas de la Comisión y declaraciones de la dirección	4.33-4.44
Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores	4.45-4.50
Sistema de control interno de la DG Asuntos Marítimos y Pesca	4.46
Tomas de posición de otras direcciones generales — Los informes anuales de actividad	4.47-4.50
Conclusiones y recomendaciones	4.51-4.55
Conclusiones	4.51-4.52
Recomendaciones	4.53-4.55

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas de desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud, que incluye el desarrollo rural (que pertenece al ámbito político 05 — Agricultura y desarrollo rural) y los ámbitos políticos 07 — Medio ambiente y acción por el clima, 11 — Asuntos marítimos y pesca y 17 — Salud y protección de los consumidores. El **cuadro 4.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 4.1 — Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud — Información clave de 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
05	Desarrollo rural	Desarrollo rural	12 292	Compartida
		Medidas de preadhesión	102	Descentralizada
		Aspectos internacionales del ámbito político de agricultura y desarrollo rural	5	Centralizada directa
		<b>12 399</b>		
07	Medio ambiente y acción por el clima	Gastos administrativos	92	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	240	Centralizada directa/Centralizada indirecta
		<b>332</b>		
11	Asuntos marítimos y pesca	Gastos administrativos	41	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	731	Centralizada/Compartida
		<b>772</b>		
17	Salud y protección de los consumidores	Gastos administrativos	117	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	506	Centralizada directa/Centralizada indirecta
		<b>623</b>		

Total de gastos administrativos <sup>(1)</sup>	<b>250</b>
--	------------

Total de gastos de operaciones	<b>13 876</b>
--------------------------------	---------------

Compuesto por: — anticipos	566
----------------------------	-----

— pagos intermedios/finales	13 310
-----------------------------	--------

<b>Total de pagos del ejercicio</b>	<b>14 126</b>
-------------------------------------	---------------

<b>Total de compromisos del ejercicio</b>	<b>16 779</b>
---	---------------

(<sup>1</sup>) La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2011.

## Características específicas del grupo de políticas

### *Desarrollo rural*

4.2. El desarrollo rural forma parte de la política agrícola común (PAC), cuyos objetivos generales y fuentes de financiación se presentan en el capítulo 3 (véanse los apartados 3.2 y 3.3).

4.3. El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) cofinancia en distinta medida los gastos de desarrollo rural de los programas correspondientes de los Estados miembros. El gasto abarca 45 medidas, tanto relacionadas con la superficie (como pagos agroambientales y pagos compensatorios a agricultores en zonas con desventajas naturales) como no relacionadas con la superficie (como la modernización de las explotaciones agrícolas y el establecimiento de servicios básicos para la economía y la población rural) (12 394 millones de euros) <sup>(1)</sup>.

4.4. La gestión y el control de los gastos de la PAC se describen en el capítulo 3 (véanse los apartados 3.6 y 3.7). Con arreglo a determinados regímenes de ayuda del Feader <sup>(2)</sup>, los beneficiarios de la ayuda de la UE tienen la obligación jurídica de respetar requisitos de «condicionalidad», que se describen en el apartado 3.5.

4.5. En su Informe Anual relativo al ejercicio 2010, el Tribunal observó que el gasto de desarrollo rural es particularmente proclive a contener errores <sup>(3)</sup>. El principal riesgo para la regularidad se debe a la frecuente complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad. Además, puesto que algunos programas tienen unos porcentajes de ejecución bajos <sup>(4)</sup>, existe un riesgo, especialmente hacia el final del período de programación, de que se declaren gastos no subvencionables para evitar anulaciones de compromisos.

4.4. Véanse las respuestas al apartado 3.5.

4.5. La Comisión comparte la opinión del Tribunal sobre el hecho de que determinados ámbitos del gasto en desarrollo rural se ven afectados por una incidencia mayor de errores en comparación con el primer pilar de la PAC. Sin embargo, los porcentajes de error relativamente elevados correspondientes al desarrollo rural deben considerarse también en el contexto de los objetivos de la política de desarrollo, que solo pueden lograrse por la mayor complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad mencionada por el Tribunal.

<sup>(1)</sup> Este importe incluye gastos para la finalización de programas anteriores (2000-2006) (500 millones de euros) y medidas de preadhesión en el ámbito del desarrollo agrícola y rural (102 millones de euros).

<sup>(2)</sup> Como se expone en el apartado 50 del Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

<sup>(3)</sup> Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010, apartado 3.18.

<sup>(4)</sup> Cinco años después del comienzo del período de programación 2007-2013, los porcentajes de ejecución (es decir, pagos/plan financiero) eran aún muy bajos en Bulgaria (29,1 %), Rumanía (34,3 %) e Italia (36,2 %) (sobre la base de datos de la DG Agricultura a 31 de diciembre de 2011).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores*

4.6. La política de la Unión sobre el medio ambiente está concebida para contribuir a proteger y mejorar la calidad medioambiental, la vida de los ciudadanos y la utilización racional de los recursos naturales, incluso a nivel internacional. El instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE) <sup>(5)</sup> es el programa de financiación más importante (184 millones de euros de gasto en 2011) para cofinanciar proyectos relativos a la naturaleza y a la biodiversidad, a la política y gobernanza medioambiental y a la información y comunicación en los Estados miembros.

4.7. La política pesquera común en el ámbito político asuntos marítimos y pesca persigue los mismos objetivos generales que la política agrícola común (véase el apartado 3.2). El Fondo Europeo de Pesca <sup>(6)</sup> (FEP) es el principal instrumento (441 millones de euros de gastos en 2011).

4.8. Por lo que respecta a la salud y la protección de los consumidores, la UE contribuye a la protección humana, animal y de las plantas, así como al bienestar de los consumidores. La mayor parte de los pagos se efectúan para programas de erradicación de enfermedades animales y a agencias europeas <sup>(7)</sup> (186 millones de euros y 171 millones de euros respectivamente en 2011).

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

4.9. El **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1 describe el enfoque y la metodología de auditoría generales del Tribunal. En la fiscalización del desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud, hay que destacar los siguientes aspectos específicos:

— La fiscalización supuso el examen de una muestra de 178 pagos intermedios y finales, entre los que se contaban 160 pagos de desarrollo rural y 18 relativos al medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores.

**4.9.**

<sup>(5)</sup> Reglamento (CE) n° 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

<sup>(6)</sup> El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) ha sido sustituido por el FEP para el actual período de programación (2007-2013) — Reglamento (CE) n° 1198/2006 del Consejo (DO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

<sup>(7)</sup> Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y Agencia Europea de Medicamentos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Por lo que respecta a la condicionalidad, el Tribunal centró sus verificaciones en el cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales y en una selección de disposiciones legales en materia de gestión <sup>(8)</sup> de las que se pudieron obtener pruebas y llegar a una conclusión en el momento de la visita de fiscalización.
  
- Las reducciones y exclusiones [que debían aplicar los Estados miembros en casos en que los beneficiarios de la ayuda de la UE declaraban en exceso la superficie real, el número de animales o los gastos subvencionables <sup>(9)</sup>] no se incluyen en el cálculo del porcentaje de error del Tribunal <sup>(10)</sup>.
  
- La evaluación de los sistemas de desarrollo rural abarcó un organismo pagador en cada uno de los seis Estados miembros siguientes: Dinamarca, España (Galicia), Italia (Lombardía), Hungría, Austria y Finlandia. Para los asuntos marítimos y la pesca, el Tribunal verificó el sistema de control interno de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.
  
- El examen de las tomas de posición de la Comisión abarcó los informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo rural (por lo que respecta a este último), DG Acción por el Clima, DG Medio Ambiente, DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Salud y Consumidores.
  
- Por otra parte, a fin de evaluar la base de las decisiones de liquidación definitiva de la Comisión, el Tribunal examinó el trabajo de auditoría de la liquidación de cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo rural y los certificados e informes de los organismos de certificación del Feader relativos a 15 organismos pagadores.

- Véase la respuesta a los apartados 4.16 a 4.18.

<sup>(8)</sup> Todos los requisitos de las disposiciones 6 a 8 (sobre la identificación y registro de animales) y el incumplimiento evidente de las disposiciones 4 (directiva sobre nitratos) y 18 (bienestar animal).

<sup>(9)</sup> Artículos 16, 17 y 30 del Reglamento (UE) n° 65/2011 de la Comisión, de 27 de enero de 2011, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 25 de 28.1.2011, p. 8).

<sup>(10)</sup> Excepto en los casos en que los Estados miembros ya habían detectado la irregularidad sin aplicar las correspondientes reducciones/exclusiones.

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.10. En el **anexo 4.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 57 % estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 7,7 % <sup>(11)</sup>.

4.11. Por lo que se refiere al gasto de desarrollo rural, de las 160 operaciones seleccionadas, 93 (58 %) estaban afectadas por errores, de los cuales 61 (66 %) eran cuantificables. Con respecto al medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores, de las 18 operaciones seleccionadas, 8 (44 %) estaban afectadas por errores, 2 (25 %) de los cuales cuantificables.

### Desarrollo rural

4.12. En el caso del Feader, la verificación de las operaciones por el Tribunal supuso la auditoría de 26 medidas distintas, en las que 75 operaciones correspondían a medidas relacionadas con la superficie y 85 a medidas no relacionadas con la superficie. La mayor parte del porcentaje de error más probable notificado en el apartado 4.10 se refería a la subvencionabilidad de medidas no relacionadas con la superficie. El Tribunal también detectó una elevada incidencia de errores cuando los beneficiarios eran órganos públicos como municipios o el propio organismo pagador: en las 34 operaciones auditadas en las que participaban beneficiarios públicos se detectaron 17 errores (50 %) relativos a cuestiones como la declaración de IVA no subvencionable o el incumplimiento de la normativa en materia de contratación pública.

4.13. La muestra de 160 operaciones de desarrollo rural incluía 43 pagos a regímenes agroambientales. El Tribunal observó que en diez casos (23 %), los agricultores no habían respetado los compromisos agroambientales que habían contraído. El ejemplo 4.1 contiene una descripción de este tipo de error detectado por el Tribunal. En el caso de la medida «modernización de las explotaciones agrícolas», se auditaron 21 pagos en los que el Tribunal detectó ocho casos (38 %) de gastos no subvencionables.

**4.10 y 4.11.** La Comisión toma nota del porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal. Aunque no comparte la evaluación del Tribunal en algunos casos, la estimación de la propia Comisión del número de pagos indebidos a partir de las estadísticas de control proporcionadas por los Estados miembros en 2011 también pone de manifiesto un deterioro de la situación, aunque más limitado. Por ello, el director general de la DG AGRI ha formulado una reserva correspondiente al gasto en desarrollo rural en su declaración de fiabilidad de 2011.

*Esta reserva va acompañada de una serie de medidas correctoras que deberá determinar la Comisión junto con los Estados miembros a fin de corregir la situación.*

No obstante, los porcentajes de error relativamente más elevados correspondientes al desarrollo rural en comparación con el primer pilar de la PAC deben también considerarse en el contexto de los objetivos de la política de desarrollo rural, que solo pueden lograrse por la mayor complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad mencionada por el Tribunal en el apartado 4.5.

La Comisión observa que la mitad de los errores cuantificables son relativamente reducidos en términos financieros (menos del 5 %).

**4.12.** La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal, aunque no siempre coinciden con las estadísticas de control de los Estados miembros, y las tendrá en cuenta en la aplicación de su plan de acción para el desarrollo rural, en caso necesario.

**4.13.**

<sup>(11)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (denominada EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 4,5 % y el LSE 10,9 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 4.1 — Incumplimiento de los compromisos medioambientales (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

El beneficiario solicitó ayuda a cargo de dos regímenes agroambientales. En el primero, se había comprometido, respecto de 14 parcelas, a evitar cultivar en una franja de protección de un metro y dejar esta superficie sin cultivar, arar, fertilizar ni fumigar. Durante la fiscalización se constató que este requisito no se respetó en ninguna de las 14 parcelas. En el segundo régimen, el agricultor se comprometió a aplicar técnicas adecuadas de mantenimiento de los huertos y buenas prácticas agrícolas, incluidas operaciones de poda y clareo de frutales. En la fiscalización se constató que los árboles no habían sido podados y que las partes de las parcelas en las que crecían los árboles estaban cubiertas de deshechos. Según la normativa nacional aplicable, esta infracción significativa de los requisitos de los dos regímenes debería dar lugar a un 100 % de reducción del pago.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 4.1 — Incumplimiento de los compromisos agroambientales (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

*La Comisión considera que la conclusión del Tribunal se refiere a un caso no sistemático de incumplimiento de un compromiso adquirido en virtud de una medida agroambiental.*

*La Comisión solicitará al organismo de certificación pertinente que supervise la recuperación del importe pagado indebidamente.*

4.14. En 31 de las operaciones auditadas, el beneficiario tenía la obligación de respetar las normas en materia de contratación pública. El Tribunal observó que en 12 casos (39 %), una o más de dichas normas no se respetaron (véase el ejemplo 4.2).

4.14. *La Comisión señala que algunas observaciones del Tribunal se refieren a normas nacionales sobre contratación pública y que determinados Estados miembros tienen una interpretación diferente de estas normas a la del Tribunal.*

**Ejemplo 4.2 — Incumplimiento de las normas sobre contratación pública (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

El beneficiario de 5,1 millones de euros de ayuda de la UE fue el propio organismo pagador. El importe fue pagado en concepto de la medida «asistencia técnica» y correspondía a una parte de una operación más amplia de asistencia y mantenimiento del sistema informático del organismo pagador. El Tribunal constató que los dos contratos de esta operación más amplia, con un valor de cerca de 58 millones de euros se adjudicaron a una empresa a través de procedimientos negociados sin convocatoria. El organismo pagador no presentó los análisis necesarios ni la justificación exigida para adjudicar los contratos a través de este tipo de procedimientos en lugar de procedimientos abiertos o restringidos.

**Ejemplo 4.2 — Incumplimiento de las normas sobre contratación pública (ejemplo de error de subvencionabilidad)**

*La Comisión observa que, si se hubiera justificado debidamente este procedimiento, en principio, habría sido legalmente posible que el beneficiario adjudicara los contratos a través de un procedimiento negociado. En tal caso, la Comisión posiblemente no excluiría la totalidad del gasto de la financiación de la UE en el contexto de su procedimiento de liquidación de conformidad, con el fin de respetar el principio de proporcionalidad.*

4.15. El Tribunal observó en más de un tercio de los casos que el error identificado durante la verificación de las operaciones era sistemático, es decir, que afectaba a más pagos que el auditado (véase el ejemplo 4.3).

4.15.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 4.3 — Inclusión de IVA no subvencionable (ejemplo de error de subvencionabilidad sistemático)**

Un pago auditado correspondía a los servicios prestados a un organismo público por un programa de formación e información. El organismo declaró el importe total del pago, incluyendo IVA no subvencionable, que fue pagado en su totalidad e imputado al presupuesto de la UE. Este error sistemático afectaba a todos los pagos de la medida de desarrollo rural en cuestión de este Estado miembro, por un total de 0,8 millones de euros.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 4.3 — Inclusión de IVA no subvencionable (ejemplo de error de subvencionabilidad sistemático)**

En el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, los servicios de la Comisión harán un seguimiento de las conclusiones del Tribunal con respecto a las autoridades nacionales para recuperar los posibles pagos indebidos.

*Condicionalidad*

4.16. Como se señala en el capítulo 3 (véase el apartado 3.9), los errores de condicionalidad se incluyen por primera vez en el cálculo del porcentaje de error efectuado por el Tribunal.

4.17. En el contexto de la DAS 2011 el Tribunal observó, basándose en su examen (véase el apartado 4.9, segundo guion), uno o más incumplimientos de la condicionalidad en 26 <sup>(12)</sup> de los 73 pagos sujetos a este requisito (36 %). Por cada incumplimiento el Tribunal aplicó el sistema nacional para reducir los pagos y cuantificar el error. En todos los casos la reducción se situaba entre el 0 % y el 5 %. Los errores observados representan alrededor de 0,2 % del porcentaje de error total mencionado en el apartado 4.10.

4.18. El Tribunal observó en particular problemas significativos en relación con la aplicación de los requisitos de condicionalidad para la identificación y el registro de animales. De las 46 explotaciones con animales incluidas en la muestra, se detectó un incumplimiento de los requisitos en 16 casos (35 %).

**Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores**

4.19. En el ejemplo 4.4 se recoge un error observado en los ámbitos políticos de medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores.

**4.16 a 4.18.** La mayoría de los requisitos de la condicionalidad, por ejemplo, los RLG, deben ser respetados por todos los ciudadanos de la UE, independientemente de que sean agricultores que se beneficien de la ayuda de la UE en el marco de la PAC. El respeto de la condicionalidad no constituye un criterio de subvencionabilidad y, por consiguiente, los controles de estos requisitos no conciernen a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Los agricultores que no respetan estos requisitos tienen derecho a recibir sus pagos, aunque son sancionados en función de la gravedad, grado, duración y repetición del incumplimiento de los requisitos, así como de la negligencia o la intencionalidad del beneficiario. Ello queda demostrado también por el hecho de que los pagos se pueden realizar antes de que se hayan completado los controles de condicionalidad y de que las sanciones no se aplican a los pagos correspondientes al año civil en el que el agricultor no cumplió los requisitos, sino a los pagos correspondientes al año civil en el que las autoridades nacionales constataron el incumplimiento. Por todas estas razones, la Comisión no tiene en cuenta el incumplimiento de las obligaciones de la condicionalidad al calcular el nivel de error de su propia declaración de fiabilidad.

**4.19.**

<sup>(12)</sup> De los 26 casos, 17 afectaban también al pago auditado, mientras que los otros 9 solo afectarán a pagos futuros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 4.4 — Gastos declarados tras el período de subvencionabilidad**

Las autoridades nacionales de los Estados miembros tienen que presentar declaraciones de gastos correspondientes a programas de erradicación de enfermedades animales a la Comisión antes del 30 de abril, en relación con el año natural anterior. Una declaración de un Estado miembro relativa a 2010 por un importe de 12,4 millones de euros incluía gastos por 0,3 millones de euros efectuados después del 30 de abril de 2011.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 4.4 — Gastos declarados después del período de subvencionabilidad**

La Comisión decidió pagar un primer tramo antes de que se fijara la contribución financiera final, ya que la declaración de gastos del Estado miembro no pudo aprobarse en 2011 debido a un control sobre el terreno en curso [C(2011) 9743, artículos 1 y 2]. Está previsto comprobar si los gastos declarados se abonaron después del 30 de abril en el modelo de lista de comprobaciones de los controles sobre el terreno.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS****Desarrollo rural***Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones*

4.20. En el **anexo 4.2** figura un resumen de los resultados del examen realizado por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros. Con respecto a los seis sistemas fiscalizados relativos al desarrollo rural, el Tribunal observó que uno de ellos era ineficaz (Dinamarca), cuatro eran parcialmente eficaces [España (Galicia), Italia (Lombardía), Hungría y Finlandia] y uno era eficaz (Austria) para garantizar la regularidad de los pagos.

4.21. En el caso de las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie, como las medidas agroambientales, la verificación de determinados elementos clave como la superficie subvencionable se efectúa a través del sistema integrado de gestión y control (SIGC), descrito en el capítulo 3 (apartado 3.16). Otros requisitos en materia de subvencionabilidad se rigen por controles específicamente concebidos<sup>(13)</sup>. Como se describe en el capítulo 3 (apartados 3.14 a 3.17), el Tribunal consideró el SIGC de 2011 parcialmente eficaz en todos los organismos pagadores examinados.

4.22. La fiscalización del Tribunal abarcó la conformidad con las disposiciones de los reglamentos pertinentes y una evaluación de la eficacia de los sistemas para garantizar la regularidad de las operaciones. En particular se examinaron los siguientes elementos:

- a) Procedimientos administrativos y de control para garantizar la exactitud de los pagos.
- b) Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno.

<sup>(13)</sup> En el caso de las medidas de desarrollo rural en el marco del período de programación 2007-2013 los requisitos detallados se definen en el Reglamento (UE) n° 65/2011.

4.20. La Comisión toma nota de que los resultados presentados son similares a los del año pasado.

4.21. La Comisión considera que el SIGC es, por lo general, un sistema de control efectivo para limitar el riesgo de error o de gasto irregular.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 3.14 y 3.15.

4.22. Véase la respuesta conjunta a los apartados 4.16 a 4.18.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

c) Sistemas para garantizar la aplicación y el control de la condicionalidad.

**Procedimientos administrativos y de control para garantizar la exactitud de los pagos**

4.23. Los controles administrativos efectuados por los organismos pagadores deben abarcar la corrección de las declaraciones efectuadas por el solicitante y el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad para la concesión de la ayuda.

4.24. El Tribunal identificó insuficiencias en la aplicación de controles administrativos de las condiciones de subvencionabilidad y los compromisos en cinco de los seis Estados miembros fiscalizados [Dinamarca, Italia (Lombardía), Hungría, Austria y Finlandia]. El ejemplo 4.5 ilustra esta situación. En un Estado miembro (Dinamarca), el Tribunal examinó una muestra de cinco proyectos seleccionados aleatoriamente de medidas no relacionadas con la superficie. En la fiscalización se identificaron gastos no subvencionables en cuatro de los proyectos, que no habían sido detectados por el organismo pagador.

4.25. Por otra parte, el Tribunal observó que en tres de los seis Estados miembros fiscalizados [Dinamarca, Italia (Lombardía) y Finlandia] no se aplicaban correctamente las reducciones, tal como se establece en la legislación.

4.26. Uno de los controles administrativos clave<sup>(14)</sup> de las medidas para mejorar la competitividad del sector agrícola, como la modernización de explotaciones y la mejora y desarrollo de las infraestructuras rurales, consiste en evaluar si los costes declarados son moderados, por lo cual los Estados miembros tienen que aplicar unos sistemas adecuados para evaluar los importes declarados por los beneficiarios. El Tribunal constató que este requisito reglamentario no era aplicado eficazmente por cuatro de las seis autoridades nacionales fiscalizadas [Dinamarca, España (Galicia), Italia (Lombardía) y Hungría]. Esta situación queda confirmada por la muestra de operaciones, en la que se notificaron errores respecto de 21 de las 70 operaciones (30 %) examinadas. Ya se notificó una constatación similar el ejercicio anterior, pero con respecto a otros organismos pagadores (véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010, apartado 3.35).

**Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno**

4.27. Los Estados miembros deben llevar a cabo controles sobre el terreno que abarquen, según el régimen de ayuda, al menos el 5 % de la totalidad de los beneficiarios o de los gastos<sup>(15)</sup>. La fiscalización del Tribunal se centró en la idoneidad de los procedimientos de selección de los beneficiarios que debían ser objeto de los controles, en la calidad y la elaboración de informes sobre dichos controles y en la adecuación de las correcciones aplicadas.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**4.25.** Siempre que en el marco de sus auditorías la Comisión detecta deficiencias en los controles administrativos, hace un seguimiento de ellas a través del procedimiento de liquidación de conformidad para proteger los intereses financieros de la UE.

**4.26.** La Comisión comparte el punto de vista de que los controles administrativos sobre la moderación de los costes son esenciales para garantizar la efectividad del conjunto del sistema de control. Estos controles esenciales se examinan sistemáticamente durante las misiones de auditoría de la Comisión. No obstante, la Comisión observa que, en el caso de Italia, la conclusión del Tribunal se refiere a importes (gastos generales) que se pagan generalmente a tanto alzado a un máximo del 10 % o, incluso, a un tanto fijo o al margen de la influencia del beneficiario (impuestos, coste de la certificación de sistemas de calidad, etc.).

**4.27 a 4.29.** Las cuestiones mencionadas por el Tribunal de Cuentas también se examinan sistemáticamente durante las misiones de auditoría de la Comisión. Cuando se hallan deficiencias, estas dan lugar a correcciones financieras impuestas a los Estados miembros a través del procedimiento de liquidación de conformidad, así como a recomendaciones para mejorar los sistemas de control.

<sup>(14)</sup> Mencionado en el artículo 24 del Reglamento (UE) n° 65/2011.

<sup>(15)</sup> Artículos 12 y 25 del Reglamento (UE) n° 65/2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.28. El Tribunal observó en cinco de los seis Estados miembros fiscalizados [Dinamarca, España (Galicia), Italia (Lombardía), Hungría y Finlandia] que los controles ejecutados no abarcaban todos los compromisos y obligaciones de un beneficiario que pueden comprobarse en el momento de la visita, como exige la legislación.

4.29. En cada uno de los seis Estados miembros visitados, el Tribunal llevó a cabo cuatro «repeticiones» de controles seleccionados aleatoriamente, lo que suponía repetir todos los controles originariamente efectuados por el organismo pagador, incluidos los administrativos y sobre el terreno. Al efectuar esta repetición, el Tribunal constató que los controles no siempre se habían ejecutado correctamente. El ejemplo 4.5 ilustra el caso.

**Ejemplo 4.5 — Calidad insuficiente de los controles administrativos y sobre el terreno del Estado miembro**

Una de las repeticiones de controles efectuada por el Tribunal en Italia (Lombardía) fue la de un proyecto para construir un edificio de dos plantas en una explotación que incluía un laboratorio para la transformación de fruta y otros productos de la explotación, una superficie de almacenamiento y una terraza para secar fruta.

El organismo pagador aprobó el importe total de la solicitud del pago final de 221 205 euros tras los controles administrativos y sobre el terreno.

Sin embargo, el Tribunal constató que el edificio tenía predominantemente las características de una residencia privada y no de una construcción agrícola y que por lo tanto los costes correspondientes no eran subvencionables. El hecho de que las autoridades nacionales aceptaran el importe total del gasto declarado indica una insuficiencia significativa de los sistemas en los controles administrativos y sobre el terreno.

**Ejemplo 4.5 — Calidad insuficiente de los controles administrativos y sobre el terreno del Estado miembro**

*La Comisión, en el contexto del procedimiento de liquidación de conformidad, hará un seguimiento del caso junto con las autoridades italianas.*

**Sistemas para garantizar la aplicación y el control de la condicionalidad**

4.30. El examen del Tribunal de la concepción y la aplicación de los sistemas de control de la condicionalidad reveló una serie de deficiencias significativas que también son aplicables al capítulo 3. Ninguno de los seis Estados miembros fiscalizados había implantado o estaba llevando a cabo controles de la serie completa de requisitos aplicables definidos por la legislación.

**4.30.** *La Comisión ha llevado a cabo auditorías de condicionalidad en los seis Estados miembros fiscalizados por el Tribunal (aunque no en las mismas regiones en España e Italia) y también ha observado graves deficiencias en la definición y control de las BCAM y los RLG. Cuando se ha constatado un riesgo claro para los Fondos en estos seis Estados miembros, la Comisión ha aplicado una corrección financiera en el marco de varias de estas investigaciones (Dinamarca, Hungría, Austria y otras regiones de Italia y España) o bien el procedimiento de liquidación de cuentas está en curso en relación con investigaciones relativas a estos seis Estados miembros.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.31. Además, la planificación y el calendario de los controles presentaba insuficiencias en cinco de los seis Estados miembros fiscalizados [Dinamarca, España (Galicia), Italia (Lombardía), Hungría y Finlandia]. Por ejemplo, un Estado miembro [Italia (Lombardía)] realizó todos los controles de tres disposiciones legales en materia de gestión <sup>(16)</sup> entre octubre y diciembre, de modo que los requisitos que debían respetarse fuera de esos tres meses, como la prohibición de esparcir por los campos abonos u otras sustancias que contengan nitratos hasta el 28 de febrero en zonas vulnerables a los nitratos, no se realizaron eficazmente.

4.32. El Tribunal también constató en tres de los Estados miembros fiscalizados [Italia (Lombardía), Hungría y Finlandia] que, cuando se llevaron a cabo los controles, los incumplimientos no siempre dieron lugar a las reducciones establecidas. En un Estado miembro [Italia (Lombardía)], no se impusieron reducciones basadas en los criterios fijados por la legislación (alcance, gravedad y permanencia del incumplimiento) con respecto a ninguno de los seis requisitos legales en materia de gestión relativos a animales. En su lugar, este Estado miembro evaluó si el error podía corregirse y si era la primera vez que se detectaba un error en el beneficiario controlado. Por consiguiente, la mayor parte de los casos de incumplimiento se consideró poco importante y no se aplicó ninguna reducción.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**4.31.** *En las auditorías de la condicionalidad, la Comisión comprueba sistemáticamente el cumplimiento de la planificación y el calendario de los requisitos de los controles sobre el terreno (si los Estados miembros logran un nivel de control adecuado durante el año, si las inspecciones se trasladan al ejercicio siguiente, el cumplimiento de los plazos de notificación, etc.). La Comisión también ha observado estas deficiencias en Hungría, Italia y otros Estados miembros, y hace un seguimiento de ellas a través del procedimiento de liquidación de conformidad.*

**4.32.** *La Comisión presta especial atención al sistema de evaluación y sanciones establecido por los Estados miembros para la condicionalidad (clemencia del sistema, uso y seguimiento adecuados de incumplimientos menores, incumplimientos que no generan una reducción debido a la utilización incorrecta de tolerancias, etc.). Estas deficiencias también han sido constatadas por la Comisión en los Estados miembros mencionados por el Tribunal y se está haciendo un seguimiento del consiguiente riesgo para el Fondo a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.*

*La Comisión también ha observado graves deficiencias específicas en relación con los controles de condicionalidad de los RLG animales en Italia y está llevando a cabo un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.*

<sup>(16)</sup> Requisitos legales en materia de gestión n° 1 [Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO L 103 de 25.4.1979, p. 1)]; n° 4 [Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1)] y n° 5 [Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7)].

*Sistema de liquidación de cuentas de la Comisión y declaraciones de la dirección*

**Procedimiento de liquidación de cuentas de la Comisión**

4.33. La gestión de la mayor parte de los gastos de agricultura es compartida entre los Estados miembros y la Comisión. La ayuda es pagada por los Estados miembros, a los que la Comisión reembolsa a continuación (trimestralmente en el caso del Feader y mensualmente en el del FEAGA). El reconocimiento final del gasto se determina a través de un procedimiento de dos fases denominado procedimiento de liquidación de cuentas. Las dos fases consisten en una decisión financiera anual y decisiones de conformidad plurianuales adoptadas por la Comisión <sup>(17)</sup>.

4.34. En informes anuales anteriores, así como en el Informe Especial n<sup>o</sup> 7/2010 sobre la auditoría del procedimiento de liquidación de cuentas <sup>(18)</sup> el Tribunal ha criticado el hecho de que se apliquen las correcciones financieras a los Estados miembros, y no a los beneficiarios finales, y que los ajustes de conformidad implican un recurso considerable a correcciones a tanto alzado que no están directamente relacionadas con el importe real de pagos irregulares. El sistema de liquidación de conformidad se mantuvo inalterado en 2011.

**4.34.** *Lo que el Tribunal critica en el sistema de liquidación de conformidad es inherente al sistema. La liquidación de conformidad tiene por objeto excluir de la financiación de la UE los gastos que no se hayan efectuado de acuerdo con las normas de la UE. En cambio, este mecanismo no permite la recuperación de los pagos irregulares a los beneficiarios, operación que, según el principio de gestión compartida, es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.*

*Cuando se detectan pagos indebidos a los beneficiarios como resultado de la liquidación de conformidad, los Estados miembros deben hacer un seguimiento con acciones de recuperación de fondos ante estos beneficiarios. Sin embargo, incluso si no es necesario proceder a recuperaciones ante los beneficiarios porque la corrección financiera solo se refiere a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante para mejorar los sistemas de los Estados miembros y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.*

*El Tribunal de Justicia ha aceptado el uso de importes a tanto alzado al considerar que se ajusta a las normas jurídicas que rigen el trabajo de conformidad y el Parlamento Europeo lo ha corroborado, en ciertas circunstancias, en su resolución de aprobación de la gestión presupuestaria de 2007 <sup>(1)</sup>.*

*Por último, la Comisión ha indicado <sup>(2)</sup> a los Estados miembros que si sus organismos de certificación retoman en su totalidad una muestra representativa de transacciones que el organismo pagador ha controlado sobre el terreno y, sobre esta base, se confirma la fiabilidad de las estadísticas de control de los distintos Estados miembros, la Comisión aceptará que el porcentaje de error resultante representa el máximo riesgo posible y que las correcciones financieras del año en cuestión, si las hubiere, no superarán dicho nivel.*

<sup>(17)</sup> Las cuentas y pagos de un organismo pagador son examinados por un organismo independiente (el organismo de certificación) que informa a la Comisión en febrero del año siguiente. La Comisión decide, antes del 30 de abril del mismo año, si aceptar las cuentas (decisión de liquidación financiera) o solicitar trabajos o información adicionales. Además, la Comisión realiza auditorías con el fin de verificar que los Estados miembros han aplicado normas de la UE para comprobar la legalidad y la regularidad del gasto (auditorías de conformidad). Sobre la base de estas, la Comisión puede imponer una corrección a los Estados miembros, que tienen derecho a acogerse al procedimiento de conciliación y, cuando este ha finalizado, puede incluir una corrección financiera en su decisión de conformidad.

<sup>(18)</sup> <http://eca.europa.eu>.

<sup>(1)</sup> Véase el apartado 83 de la Resolución de aprobación de la gestión de 2007 del Parlamento Europeo.

<sup>(2)</sup> Documento D/413722/2009.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.35. La primera fase del procedimiento de liquidación de cuentas se basa en auditorías realizadas por organismos de certificación de los Estados miembros sobre las cuentas y el sistema de control interno del organismo pagador, junto con una opinión sobre la declaración de fiabilidad emitida por el director del organismo pagador.

4.36. El examen del Tribunal de una muestra de 32 de estas auditorías del FEAGA y el Feader puso de manifiesto que los organismos de certificación por lo general se ciñen estrechamente al modelo de informe prescrito por la DG Agricultura y Desarrollo Rural. En sus auditorías, los organismos de certificación tienen que aplicar normas internacionales de auditoría, que incluyen el recurso a otras fuentes, como auditorías previas<sup>(19)</sup>. No obstante, el Tribunal observó que estos organismos rara vez toman en consideración observaciones suscitadas en auditorías anteriores, suyas o de la Comisión, como la de informar de si el organismo pagador ha aplicado medidas correctoras suficientes respecto de las observaciones formuladas.

4.37. El Tribunal examinó el trabajo de auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre los informes del organismo de certificación y observó que se basaban en listas de comprobación detalladas que abordaban las cuestiones más importantes. No obstante, esta dirección general no comprueba si los informes de los organismos de certificación dan seguimiento a observaciones previamente detectadas, incluso si se identificaban como parte del procedimiento de liquidación de conformidad de la Comisión. Actualmente, las directrices de la Comisión no especifican que los organismos de certificación deban incluir en su estrategia de auditoría información procedente de otras fuentes, como de anteriores auditorías de la Comisión o del Tribunal, e informar de las mismas. Por lo tanto, los organismos de certificación no tienen que evaluar ni el riesgo de las observaciones detectadas anteriormente o sus implicaciones financieras, ni si los organismos pagadores han corregido dichas observaciones.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**4.36.** *Las directrices de la DG AGRI recuerdan que la Norma Internacional de Auditoría (NIA) 315, «Entendimiento de la entidad y su entorno y evaluación de los riesgos de representación errónea de importancia relativa», exigen que los organismos de certificación evalúen la concepción y aplicación de los controles y analicen la capacidad de la organización para determinar los riesgos y evaluar los efectos que puedan tener en la contabilidad.*

*Por consiguiente, la Comisión considera que las conclusiones de los auditores de la UE, independientemente de si proceden del Tribunal de Cuentas o de los servicios de auditoría de la Comisión, podrían ser una fuente de información muy valiosa para los organismos de certificación con el fin de comprender y evaluar los sistemas de control interno de los organismos pagadores. Se recuerda a los organismos de certificación la pertinencia de considerar tales conclusiones en la reunión del grupo de expertos de dichos organismos.*

**4.37.** *Los organismos de certificación han de informar sobre el seguimiento por parte del organismo pagador de sus propias conclusiones anteriores, sean errores financieros o recomendaciones para mejorar las deficiencias de los sistemas. Al revisar los informes de los organismos de certificación, la Comisión se asegura sistemáticamente de que dichos organismos tratan adecuadamente el seguimiento de sus propias observaciones de años anteriores.*

*Por lo que respecta a las conclusiones de otros auditores, la Comisión considera que podrían ser una fuente útil de información que debe tener en cuenta el organismo de certificación a la hora de planificar su estrategia de auditoría (véase la respuesta al apartado 4.36).*

*Sin embargo, no entra en el mandato de los organismos de certificación informar sistemáticamente en detalle sobre el seguimiento de las conclusiones de la Comisión, el Tribunal de Cuentas o cualquier otro organismo de auditoría externo.*

<sup>(19)</sup> La Norma Internacional de Auditoría (NIA) n° 200 (Objetivos generales del auditor independiente y ejecución de la auditoría con arreglo a las normas internacionales de auditoría) incluye en su párrafo A28 que la evidencia de auditoría es necesaria para respaldar la opinión y el informe del auditor. Es acumulativa por naturaleza y se obtiene principalmente mediante procedimientos aplicados en el curso de la auditoría. Sin embargo, también puede incluir información obtenida de otras fuentes, como auditorías anteriores.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.38. El Tribunal también examinó el trabajo realizado por el organismo de certificación del Feader en el Estado miembro (Dinamarca) donde había identificado las insuficiencias más graves en los sistemas de control y supervisión. El Tribunal constató que dicho organismo:

- a) no era plenamente independiente, como se establece legalmente, puesto que la empresa que llevó a cabo el trabajo de certificación también participaba en controles de subvencionabilidad previos al pago en el 35 % de los 65 expedientes auditados;
- b) se basaba de manera significativa en el trabajo realizado por la unidad de auditoría interna del organismo pagador, sin documentación que probara que este trabajo estaba suficientemente revisado;
- c) no había comprobado suficientemente que los gastos cumplieran todas las condiciones de subvencionabilidad. En siete de los once expedientes seleccionados que habían sido comprobados por el organismo de certificación, el Tribunal identificó gastos no subvencionables que representaban el 8 % del importe comprobado del Feader.

4.39. La segunda fase del procedimiento de liquidación de cuentas se basa en auditorías realizadas por la Comisión. El Tribunal revisó las 27 auditorías realizadas por la DG Agricultura y Desarrollo Rural en 2011 del Feader y observó que por lo general, constituían una base suficiente para el procedimiento de liquidación de conformidad, salvo por las insuficiencias que se indican a continuación. En sus auditorías, la Comisión encontró insuficiencias similares a las notificadas por el Tribunal, como la falta de verificación de la moderación de los costes y las referentes a la contratación pública y la subvencionabilidad de los gastos.

4.40. El trabajo de auditoría de conformidad de la Comisión se basa en los sistemas y no tiene por objeto comprobar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de las muestras es aleatoria o se basa en un juicio y estas abarcan gastos relativos a varios ejercicios presupuestarios. Por lo tanto, el trabajo de auditoría de la Comisión no pretende calcular un porcentaje de error anual.

4.41. El Tribunal observó que la Comisión no siempre conservaba registros adecuados de los controles efectuados. Por ejemplo, no se utilizaron listas de verificación normalizadas en las 11 auditorías de medidas no relacionadas con la superficie. Además, el trabajo de auditoría en general no era revisado por una instancia independiente.

**4.38.**

**a) y b)** *En el marco del procedimiento de liquidación de cuentas, la Comisión hará un seguimiento de esta cuestión con las autoridades danesas, en particular con el fin de reforzar la independencia operativa del organismo de certificación.*

**c)** *El trabajo que los organismos de certificación deben hacer en relación con el procedimiento de liquidación financiera está principalmente dirigido a verificar que las cuentas están completas y son exactas y verdaderas.*

**4.40.** *Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12-1.13.*

**4.41.** *La Comisión conserva registros adecuados de los controles llevados a cabo, aunque no en todos los casos de forma normalizada. Esto se debe a que las medidas son muy heterogéneas y, además, los Estados miembros las aplican de maneras muy diversas. Los servicios de la Comisión estudiarán la utilización de listas de control normalizadas adecuadas en todos los casos.*

*Todas las conclusiones de la auditoría y los informes resultantes son revisados y aprobados por los jefes de equipo y el Jefe de Unidad antes de ser finalizados.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Toma de posición de la DG Agricultura y Desarrollo Rural — Informe anual de actividad**

4.42. El informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural contiene una reserva relativa al gasto total del Feader para 2011 (11800 millones de euros) con un importe residual total en riesgo de 278 millones de euros <sup>(20)</sup>. El Tribunal considera que, en principio, esta reserva corrobora sus observaciones formuladas en apartados anteriores.

4.43. El principal argumento de la DG Agricultura y Desarrollo Rural para incluir una reserva sobre el Feader consiste en que el error residual del 2,36 % notificado por esta dirección general supera el 2 % del umbral de materialidad. El Tribunal señala que, en su informe anual de actividad, la DG Agricultura y Desarrollo Rural <sup>(21)</sup>:

— no analiza ni explica por qué el porcentaje de error residual del Feader notificado por dicha dirección general ha aumentado significativamente en comparación con el ejercicio anterior;

— informa de que ha implantado un plan con acciones correctoras destinado a resolver la situación.

4.44. El Tribunal observa además que el porcentaje de error indicado por la DG Agricultura y Desarrollo Rural se basa en cifras notificadas por los Estados miembros respecto de 2010. Una de las razones por las que el Tribunal identificó un porcentaje de error muy superior al indicado por la dirección general es que, en el contexto de su fiscalización, había constatado que los Estados miembros no detectan e informan de todos los gastos no subvencionables debido a insuficiencias en los controles administrativos y sobre el terreno de los organismos pagadores, como se muestra en los ejemplos 4.2 y 4.5 y se analiza en los apartados 4.24, 4.28, 4.29 y 4.39.

**4.43.**

— El porcentaje de error más elevado en las medidas de desarrollo rural en comparación con las medidas del primer pilar de la PAC financiadas por el FEAGA se debe principalmente al hecho de que el apoyo a algunas de estas medidas, como, por ejemplo, las medidas agroambientales, está sujeto a un gran número de condiciones, a menudo de carácter muy específico, lo cual puede incrementar el riesgo de errores por parte de los beneficiarios y dificultar la realización de los controles de las autoridades nacionales.

Como consecuencia de la reserva relativa a los gastos del desarrollo rural formulada por el director general de la DG AGRI en su declaración de fiabilidad del informe anual de actividad de 2011, los servicios de la Comisión han iniciado, en cooperación con los Estados miembros (en junio de 2012), un análisis profundo de la situación para diagnosticar las razones subyacentes de los porcentajes de error más elevados y determinar medidas correctoras específicas.

**4.44.** Con el fin de prevenir el riesgo de que los porcentajes de error derivados de estas estadísticas de control se hayan podido subestimar debido a inexactitudes de las bases de datos o un seguimiento inadecuado de las anomalías, tal como menciona el Tribunal, la DG AGRI aplicó un margen de seguridad del 25 % al calcular el riesgo residual para el Fondo. La Comisión considera que esto es ampliamente suficiente para cubrir los riesgos mencionados por el Tribunal.

Cabe señalar asimismo que los organismos de certificación son los que, en gran medida, verifican y convalidan las estadísticas de control de los Estados miembros, tal como recomienda como opción el Tribunal en su informe anual de 2005, trabajo cuyos resultados se recogen en el informe anual de actividad de la DG AGRI.

La Comisión señala que algunas observaciones del Tribunal se refieren a normas nacionales sobre contratación pública y que determinados Estados miembros tienen una interpretación diferente de estas normas con respecto a la del Tribunal.

<sup>(20)</sup> La reserva no abarca los gastos para la finalización de programas anteriores (2000-2006) (500 millones de euros) y medidas de preadhesión en el ámbito del desarrollo agrícola y rural (102 millones de euros).

<sup>(21)</sup> Informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, páginas 58, 59 y 79 a 81.

## Medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores

4.45. Los ámbitos políticos de medio ambiente y acción por el clima, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores son gestionados por la Comisión en el marco de sistemas de control específicos. El Tribunal examinó el sistema de control interno de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

### *Sistema de control interno de la DG Asuntos Marítimos y Pesca*

4.46. Se verificaron 30 pagos relativos a los principales ámbitos presupuestarios de la DG Asuntos Marítimos y Pesca seleccionados aleatoriamente. La auditoría reveló que los controles clave no siempre estaban totalmente documentados, con el riesgo de que dichos controles no se hubieran llevado a cabo. Por otra parte, no se efectuó una supervisión suficiente de las capturas en virtud de un acuerdo pesquero internacional que ocasionó gastos imprevistos para la Comisión, como ilustra el ejemplo 4.6.

#### **Ejemplo 4.6 — Insuficiente supervisión de las capturas de pesca**

El acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Unión Europea y un tercer país, la República Islámica de Mauritania, por el período cuatrienal que finaliza el 31 de julio de 2012, permite a los buques pesqueros registrados en la UE capturar hasta 300 000 toneladas de pescado al año (hasta el 31 de julio), a cambio de una contribución de la UE de 40 euros por tonelada capturada. El protocolo a este acuerdo prevé que si la UE desea obtener una cuota adicional, informará a las autoridades nacionales de Mauritania a más tardar el 15 de febrero de cada año, y pagará la misma tasa por tonelada. En el año que terminó el 31 de julio de 2010, la supervisión de las capturas por parte de los servicios de la Comisión en virtud del acuerdo de cooperación no fue suficiente y las autoridades nacionales de Mauritania no fueron informadas antes del 15 de febrero de 2010 de que se pretendía obtener una cuota adicional. En octubre de 2010, las autoridades nacionales de Mauritania informaron a la Comisión de que se había superado la cuota de 300 000 toneladas para el año finalizado el 31 de julio de 2010. La Comisión pagó 1,9 millones de euros a la República Islámica de Mauritania por 47 346 toneladas capturadas en exceso de la cuota. Una mejor supervisión de las capturas habría permitido a los servicios de la Comisión plantearse emprender medidas preventivas para evitar efectuar pagos adicionales.

4.46. El control de las capturas se ha reforzado y un mecanismo de alerta impide ahora el rebasamiento.

#### **Ejemplo 4.6 — Insuficiente supervisión de las capturas de pesca**

La Comisión reconoce que hubo algunos retrasos en el control de las capturas pelágicas durante el año de aplicación del Protocolo 2009-2010 (del 1 de agosto al 31 de julio) y que ello tuvo consecuencias concretas en los pagos adicionales que tuvieron que hacerse a Mauritania en 2010.

Esta cuestión ya se ha tratado plenamente al deducir específicamente la cantidad excesiva (y, por supuesto, el pago correspondiente) de la cuota pelágica adicional para 2011-2012. En otras palabras, las cantidades capturadas y pagadas en 2009-2010 se restaron en 2011-2012. De esta forma, se respetaron tanto la sostenibilidad como la buena gestión financiera.

Además, para seguir reforzando el seguimiento de las capturas, los métodos de trabajo generales han mejorado sustancialmente a partir de 2010. Se introdujo un mecanismo de alerta (las capturas pelágicas que se aproximen a los límites de capturas son objeto de un seguimiento semanal) para evitar el rebasamiento de la cuota. En 2011, después de que se agotara la cuota, la Comisión cerró la pesquería pelágica 16 días antes de la fecha de expiración del año de aplicación del Protocolo, tras haber controlado las capturas pelágicas semanalmente y, en el último período, también diariamente. El mismo enfoque cauteloso prevaleció en 2012 (la pesquería pelágica se cerró ya el 23 de abril de 2012).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Tomas de posición de otras direcciones generales — Los informes anuales de actividad*

4.47. El Tribunal examinó los informes anuales de actividad y las declaraciones de los directores generales de las DG Medio Ambiente, Acción por el Clima, Asuntos Marítimos y Pesca y Salud y Consumidores.

4.48. La DG Medio Ambiente no emitió una reserva porque su porcentaje de error residual era inferior al 2 % del umbral de materialidad. El Tribunal señala que el cálculo de este error residual por la DG Medio Ambiente se basa en supuestos que no están respaldados completamente por unas pruebas representativas.

4.49. La DG Acción por el Clima mantuvo su reserva de 2010 por motivos de reputación relativos a una infracción significativa de la seguridad detectada en los registros nacionales del régimen de comercio de los derechos de emisión de la UE. No se formularon reservas en relación con el gasto, que en su mayor parte corresponde a contratación pública.

4.50. La única reserva de la DG Salud y Consumidores se refería al ámbito político de los productos alimenticios y los alimentos para animales, basándose en que el porcentaje de error residual era del 4,3 %. Todos los pagos de 2011 del ámbito político de la salud pública (salvo las contribuciones a los organismos reguladores) corresponden a contratación pública. La DG Salud y consumidores no efectuó controles *ex post* de estos gastos y asumió que, debido a sus controles *ex ante*, el porcentaje de error en los gastos de contratación pública es de aproximadamente el 0 %.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

4.51. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos de desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 están afectados por errores materiales.

4.48. En consonancia con las orientaciones que figuran en las instrucciones permanentes de los IAA, la DG ENV complementó los resultados de los controles *ex-post* con un análisis de 245 visitas de control *in situ* de los proyectos de LIFE realizadas en 2011. Dichas pruebas proporcionan una base realista y razonablemente sólida para calcular el porcentaje de error probable.

4.49. La Comisión considera que los procedimientos de contratación actualmente en vigor son suficientes para limitar el riesgo de error o de gasto irregular.

4.50. La DG SANCO firma contratos públicos en los cuales los precios fijados en el contrato han de pagarse cuando se entregan los bienes y servicios solicitados. Cuando la DG SANCO logra una buena relación calidad-precio en la oferta del contratista y se asegura de que se entrega la calidad solicitada, comprueba que la factura de dicho contratista cumple los precios pactados en el contrato. Los procedimientos de contratación pública adecuados, así como los controles técnicos y financieros anteriores al pago, son suficientes para ofrecer garantías razonables de que los porcentajes de error son muy bajos. Así pues, es poco probable que los controles adicionales tras el pago final (*ex-post*) encuentren errores significativos y son, por lo tanto, una carga administrativa excesiva.

4.51. La Comisión toma nota del porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal. Aunque no comparte su evaluación en algunos casos, la estimación de la propia Comisión del número de pagos indebidos a partir de las estadísticas de control proporcionadas por los Estados miembros en 2011 también pone de manifiesto un deterioro de la situación, aunque más limitado. Por lo tanto, el director general de la DG AGRI ha formulado una reserva correspondiente al gasto en desarrollo rural en su declaración de fiabilidad de 2011.

Esta reserva va acompañada de una serie de medidas correctoras que deberá determinar la Comisión junto con los Estados miembros a fin de corregir la situación.

No obstante, los porcentajes de error relativamente más elevados correspondientes al desarrollo rural en comparación con el primer pilar de la PAC deben considerarse también en el contexto de los objetivos de la política de desarrollo rural, que solo pueden lograrse por la mayor complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad mencionada por el Tribunal en el apartado 4.5.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.52. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión examinados de desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud son parcialmente eficaces.

### Recomendaciones

4.53. En el **anexo 4.3** figura el resultado del análisis por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales (2008 y 2009). Conviene destacar que la recomendación del Tribunal de simplificar más las normas y condiciones del desarrollo rural sigue siendo válida.

4.54. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda en el ámbito del desarrollo rural para el actual período de programación que:

- **Recomendación 1:** los Estados miembros lleven a cabo los controles administrativos y sobre el terreno con más rigor para mitigar el riesgo de que se declaren gastos no subvencionables a la UE.
- **Recomendación 2:** la Comisión y los Estados miembros velen por que se apliquen mejor las normas en materia de:
  - contratación pública y normativa sobre el IVA cuando sean organismos públicos los beneficiarios de la ayuda;
  - compromisos agroambientales y normas de subvencionabilidad para la modernización de las explotaciones.
- **Recomendación 3:** la Comisión analice las razones del porcentaje significativo de error.

4.52. La Comisión toma nota de que los resultados presentados son similares a los del año pasado.

4.53. Las propuestas de la Comisión sobre el marco jurídico que regirá el siguiente período de programación [La PAC en el horizonte de 2020; COM(2011) 627final/2] incluyen una serie de propuestas de simplificación. La Comisión propone también incrementar la responsabilidad de las autoridades de los Estados miembros por lo que se refiere a garantizar la posibilidad de verificar y controlar las medidas en los programas de desarrollo rural.

4.54. Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12 y 1.13.

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal y recomienda sistemáticamente a los Estados miembros que subsanen tales deficiencias en el marco de sus procedimientos de liquidación de conformidad.

La aplicación de las normas existentes es la piedra angular del sistema de liquidación de cuentas. La Comisión impone correcciones financieras a los Estados miembros cuando se detectan riesgos para el Fondo y dirige a las autoridades nacionales recomendaciones sobre posibles mejoras. Esta política se mantendrá, prestando especial atención a los problemas destacados por el Tribunal de Cuentas, ya que la Comisión también los ha constatado en sus propias auditorías.

El director general de la DG AGRI ha hecho una reserva sobre el desarrollo rural en su declaración de fiabilidad anual para 2011 debido a que el porcentaje de error residual comunicado por los Estados miembros rebasa el umbral de materialidad teniendo en cuenta un margen de seguridad del 25 %. La reserva va acompañada de medidas correctoras destinadas a definir, en colaboración con los Estados miembros interesados, las causas profundas del incremento de los porcentajes de error, junto con acciones específicas que se deberán aplicar en el período de programación actual y futuro.

En este contexto, conviene recordar también que, de conformidad con el artículo 4, apartado 5, del Reglamento (UE) nº 65/2011 de la Comisión, los Estados miembros están obligados a detectar las causas de los problemas hallados en los controles y a aplicar acciones correctoras y preventivas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 4:** la Comisión tenga en cuenta las constataciones señaladas por el Tribunal a la hora de determinar la estrategia de auditoría de la liquidación de las cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.
- **Recomendación 5:** la Comisión amplíe las directrices para los organismos de certificación con el requisito de que dichos organismos incluyan en su estrategia de auditoría y en sus informes los resultados de auditorías anteriores de la Comisión y el Tribunal.
- **Recomendación 6:** respecto de la condicionalidad, los Estados miembros garanticen el respeto de los requisitos sobre identificación y registro de animales y mejoren la distribución de los controles a lo largo del año para que se comprueben correctamente todos los requisitos pertinentes.

4.55. En los ámbitos políticos de medio ambiente, asuntos marítimos y pesca, y salud y protección de los consumidores, el Tribunal recomienda que:

- **Recomendación 7:** la Comisión mejore la supervisión de las capturas en virtud de los acuerdos de colaboración en el sector pesquero con países no pertenecientes a la UE.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*La Comisión toma debidamente nota de las conclusiones del Tribunal y las considera uno de los elementos que tendrá en cuenta en su análisis de riesgo centralizado para establecer su programa de auditoría.*

*Si bien no entra dentro del mandato de los organismos de certificación el que informen detalladamente sobre el seguimiento de las conclusiones de la Comisión, el Tribunal de Cuentas o cualquier otro organismo de auditoría externo, las conclusiones de anteriores auditorías de la Comisión y del Tribunal son útiles para los organismos de certificación en la fase de planificación de su estrategia de auditoría.*

*La Comisión ha recordado a los organismos de certificación que consideren tales conclusiones en la próxima reunión del grupo de expertos de dichos organismos.*

*La Comisión, en el marco de las auditorías de la condicionalidad, verifica sistemáticamente que los Estados miembros velan por el respeto de los requisitos sobre identificación y registro de animales, así como el calendario de los controles sobre el terreno.*

**4.55.**

*Para reforzar el seguimiento de las capturas, los métodos de trabajo generales han mejorado sustancialmente a partir de 2010. Se ha introducido un mecanismo de alerta (las capturas pelágicas que se aproximen a los límites de capturas son objeto de un seguimiento semanal) para evitar el rebasamiento de la cuota.*

## ANEXO 4.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE, PESCA Y SALUD

	2011			2010	2009	2008
	Desarrollo rural	Medio ambiente, pesca y salud	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>						
Total de operaciones (consistentes en):	160	18	<b>178</b>	92	93	53
Anticipos	0	0	<b>0</b>	0	0	0
Pagos intermedios/finales	160	18	<b>178</b>	92	93	53
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup></b>						
<b>Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:</b>						
Exentas de errores	42 % (67)	56 % (10)	<b>43 % (77)</b>	48 %	67 %	55 %
Afectadas por uno o más errores	58 % (93)	44 % (8)	<b>57 % (101)</b>	52 %	33 %	45 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>						
<b>Análisis por tipo de error</b>						
Errores no cuantificables:	34 % (32)	75 % (6)	<b>38 % (38)</b>	48 %	42 %	38 %
Errores cuantificables:	66 % (61)	25 % (2)	<b>62 % (63)</b>	52 %	58 %	62 %
Subvencionabilidad	69 % (42)	50 % (1)	<b>68 % (43)</b>	56 %	22 %	40 %
Realidad de las operaciones	0 % (0)	50 % (1)	<b>2 % (1)</b>	0 %	6 %	7 %
Exactitud	31 % (19)	0 % (0)	<b>30 % (19)</b>	44 %	72 %	53 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>						
Porcentaje de error más probable				<b>7,7 %</b>		
Límite superior de error (LSE)				10,9 %		
Límite inferior de error (LIE)				4,5 %		

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo en el grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

## ANEXO 4.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A DESARROLLO RURAL

## Valoración de los sistemas de control y supervisión examinados

Estado miembro (organismo pagador)	Procedimientos administrativos y de control	Metodología de inspección sobre el terreno, selección, ejecución, control de calidad e información de los resultados	Aplicación y control de la condicionalidad	Evaluación general
Dinamarca	Ineficaz 1, 2, 3, 4, 5	Parcialmente eficaz A, B, C	Parcialmente eficaz 2, A, D, a	Ineficaz
España (Galicia)	Parcialmente eficaz 2, 3	Parcialmente eficaz A, C, D	Parcialmente eficaz 2, C, D, a	Parcialmente eficaz
Italia (Lombardía)	Parcialmente eficaz 1, 2, 3, 4	Parcialmente eficaz A, C, D	Ineficaz 4, A, B, C, D, a, b	Parcialmente eficaz
Hungría	Parcialmente eficaz 1, 3	Parcialmente eficaz B, C, D	Parcialmente eficaz 2, 4, B, D, a, b	Parcialmente eficaz
Austria	Parcialmente eficaz 1, 2	Eficaz A	Eficaz a	Eficaz
Finlandia	Parcialmente eficaz 1, 2, 4	Parcialmente eficaz 2, C, D	Parcialmente eficaz 2, 4, A, D, a	Parcialmente eficaz

1 Controles ineficaces de las condiciones de subvencionabilidad y los compromisos (por ejemplo, inclusión de IVA no subvencionable, doble financiación).

2 Deficiencias en la organización administrativa y en el control interno de las verificaciones.

3 Ausencia de un sistema adecuado para evaluar la moderación de los costes propuestos en la solicitud de ayuda.

4 Cálculos y pagos incorrectos (por ejemplo, reducción no aplicada).

5 Insuficiencias sistemáticas en las medidas del título II (no relacionadas con la superficie) que dan lugar a la aceptación de gastos no subvencionables.

A Datos insuficientes sobre el alcance de los controles realizados.

B Incoherencias respecto del número de controles realizados.

C Insuficiente calidad de los controles: incumplimientos no detectados y/o no todos los compromisos y obligaciones cumplidos.

D Deficiencias en la planificación y calendario de los controles (por ejemplo, controles realizados después de la campaña).

a Serie incompleta de requisitos (por ejemplo, insuficientes normas nacionales sobre buenas prácticas agrícolas y medioambientales, ausencia de algunos requisitos legales en materia de gestión).

b Aplicación nacional incorrecta de la Directiva sobre nitratos.

## ANEXO 4.3

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A DESARROLLO RURAL, MEDIO AMBIENTE, PESCA Y SALUD

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	El Tribunal recomendaba adoptar medidas eficaces, junto con las autoridades nacionales afectadas, para evitar el pago de gastos no admisibles para proyectos de pesca (DG MARE; Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 3.76).	Los controles de los gastos subvencionables del Fondo Europeo de Pesca se han reforzado en comparación con el anterior Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca.	
	El Tribunal recomendaba una clara separación de funciones entre los servicios de la Comisión y el desarrollo de procedimientos adecuados de control formal para los controles internos de los pagos a los Estados miembros para programas de erradicación y control de enfermedades animales (DG SANCO; Informe Anual relativo a 2009, apartado 3.76).	Los servicios de la Comisión clarificaron la separación de funciones y adoptaron una serie de medidas paliativas, como la simplificación de la base legal de los programas de 2012.	
2009 y 2008	El Tribunal reitera asimismo que se necesitan mayores esfuerzos en el ámbito del Desarrollo rural para seguir simplificando las normas y las condiciones [apartado 3.74 <sup>(1)</sup> ]	<p>La Comisión refundió el Reglamento (CE) n° 1975/2006 y lo sustituyó a partir del 1 de enero de 2011 por el Reglamento (UE) n° 65/2011.</p> <p>El nuevo reglamento clarifica en cierta medida las disposiciones sobre procedimientos de control y condicionalidad, así como reducciones, exclusiones y recuperaciones.</p> <p>La Comisión considera que esta iniciativa ha sido proseguida por la PAC posterior a 2013, en la que se ha establecido una serie de simplificaciones con respecto al desarrollo rural.</p> <p>En su Dictamen n° 1/2012 sobre ciertas propuestas de la Comisión de reglamentos relativos a la política agrícola común a partir de 2014, el Tribunal reconocía los esfuerzos realizados por la Comisión para simplificar las disposiciones de la PAC, pero consideraba que el marco legislativo de la política seguía siendo demasiado complejo.</p>	
2008	El Tribunal recomendaba adoptar medidas eficaces para solventar las deficiencias identificadas en los ámbitos políticos de Medio ambiente, Pesca y Sanidad y Protección de los consumidores (DG ENV, MARE y SANCO; Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 5.67).	La Comisión adoptó varias iniciativas para resolver los problemas identificados por el Tribunal (véase el análisis relativo a 2009).	

<sup>(1)</sup> En el apartado 5.66 del Informe Anual relativo a 2008 se formularon recomendaciones similares.



## CAPÍTULO 5

**Política regional, energía y transportes**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.27
Características específicas del grupo de políticas	5.4-5.26
Objetivos de la política	5.4-5.5
Instrumentos de la política	5.6-5.21
Riesgos para la regularidad	5.22-5.26
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.27
Regularidad de las operaciones	5.28-5.34
Eficacia de los sistemas	5.35-5.69
Autoridades de auditoría	5.35-5.51
Examen de siete autoridades de auditoría por el Tribunal	5.39-5.43
Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión	5.44-5.51
Evaluación del cierre de programas del período de programación 2000-2006	5.52-5.64
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	5.65-5.69
DG Política Regional	5.66-5.67
DG Movilidad y Transportes y DG Energía	5.68-5.69
Conclusiones y recomendaciones	5.70-5.73
Conclusiones	5.70-5.72
Recomendaciones	5.73

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

5.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas de política regional, energía y transporte, que abarca los ámbitos políticos 06 — Movilidad y Transportes, 13 — Política regional y 32 — Energía. El **cuadro 5.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 5.1 — Política regional, energía y transporte — Información clave de 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
06	Movilidad y transportes	Gastos administrativos	71	Centralizada directa
		Transporte terrestre, marítimo y aéreo	150	Centralizada directa e indirecta
		Redes transeuropeas (RTE)	833	Centralizada directa e indirecta
		Investigación en materia de transportes	59	Centralizada directa
		<b>1 113</b>		
13	Política regional	Gastos administrativos	84	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y otras intervenciones regionales	25 841	Compartida
		Fondo de Cohesión	6 450	Compartida
		Operaciones de preadhesión relativas a políticas estructurales	351	Descentralizada
		Fondo de solidaridad	269	Centralizada indirecta
		<b>32 995</b>		
32	Energía	Gastos administrativos	74	Centralizada directa
		Redes transeuropeas (RTE)	18	Centralizada directa
		Energías convencionales y renovables	591	Centralizada directa/centralizada indirecta/compartida
		Energía nuclear	121	Centralizada directa/centralizada indirecta/compartida
		Investigación en materia de energía	159	Centralizada directa
		<b>963</b>		
Total de gastos administrativos <sup>(1)</sup>			229	
Total de gastos de operaciones			34 842	
Compuesto por: — anticipos			1 469	
— pagos intermedios/finales			33 373	
<b>Total de pagos del ejercicio</b>			<b>35 071</b>	
<b>Total de compromisos del ejercicio</b>			<b>42 964</b>	

<sup>(1)</sup> La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.2. La política regional se financia en su mayor parte a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión. Estos fondos se rigen por las mismas normas (salvo las excepciones que figuran en los reglamentos específicos de cada fondo) y a menudo son gestionados por las mismas autoridades que el Fondo Social Europeo (FSE). Este, que se trata en el capítulo 6, se menciona en el presente capítulo cuando se planteen cuestiones comunes a todos los fondos.

5.3. La política regional representa el 94 % del gasto de este grupo de políticas, mientras que el 6 % restante corresponde a los ámbitos de energía y transportes.

### **Características específicas del grupo de políticas**

#### *Objetivos de la política*

##### **Política regional**

5.4. La política regional tiene por objeto fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea reduciendo las diferencias de desarrollo entre las regiones.

##### **Energía y transportes**

5.5. Las políticas de energía y transportes se destinan a ofrecer a los ciudadanos y las empresas de Europa unos sistemas y servicios seguros, sostenibles y competitivos de energía y transportes, y a desarrollar soluciones innovadoras que contribuyan a la formulación y la realización de dichas políticas.

#### *Instrumentos de la política*

##### **Política regional**

5.6. El FEDER y el Fondo de Cohesión son los principales instrumentos de aplicación de la política regional <sup>(1)</sup>. El FEDER financia la construcción de infraestructuras, la creación o mantenimiento de puestos de trabajo, las iniciativas de desarrollo económico regional y actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) <sup>(2)</sup>. En los Estados miembros cuya renta nacional bruta es inferior al 90 % de la media de la UE, el Fondo de Cohesión financia las inversiones en infraestructuras en los ámbitos de medio ambiente y transportes.

<sup>(1)</sup> Otros instrumentos de política regional son el Instrumento de Ayuda de Preadhesión, que apoya medidas de cooperación regional y transfronteriza en los países de los Balcanes occidentales, Turquía e Islandia, y el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que presta ayuda en caso de catástrofes naturales en los Estados miembros.

<sup>(2)</sup> El FEDER y el FSE apoyan a las PYME a través de subvenciones e instrumentos de ingeniería financiera. Véase el Informe Especial n° 2/2012, «Instrumentos financieros en beneficio de las PYME cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.7. El FEDER (con pagos de 26 000 millones de euros) y el Fondo de Cohesión (con pagos de 6 000 millones de euros) representaron el 98 % de los gastos del título presupuestario 13 en 2011 <sup>(3)</sup>.

**Gestión y control del gasto por el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE**

5.8. El FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE <sup>(4)</sup> se rigen por normas comunes y son objeto de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Existen disposiciones adicionales para cada fondo en reglamentos específicos. Los fondos se gastan a través de programas plurianuales.

5.9. Basándose en las propuestas de los Estados miembros, la Comisión aprueba, para cada período de programación, programas operativos (PO), junto con planes financieros indicativos que incluyen contribuciones de la UE y nacionales <sup>(5)</sup>. Los proyectos dentro de los PO son ejecutados por particulares, asociaciones, empresas públicas o privadas y organismos públicos locales, regionales y nacionales.

5.10. En los Estados miembros la responsabilidad de la administración diaria corresponde a las autoridades de gestión designadas y a organismos intermedios <sup>(6)</sup>. Esto incluye la selección de proyectos individuales, la realización de controles para prevenir, detectar y corregir errores en los gastos declarados, y la verificación de que los proyectos se lleven realmente a cabo («controles de primer nivel»). Las autoridades de certificación comprueban que se lleven a cabo los «controles del primer nivel» y, en su caso, efectúan controles adicionales antes de presentar las declaraciones de gastos a la Comisión.

<sup>(3)</sup> En 2011, 29 900 millones de euros o el 93 % correspondieron al período de programación 2007-2013, mientras que 2 400 millones de euros (7 %) se destinaron al período 2000-2006.

<sup>(4)</sup> Las constataciones y conclusiones del Tribunal sobre el FSE se presentan en el capítulo 6.

<sup>(5)</sup> En total, la Comisión ha aprobado 434 PO para el período de programación 2007-2013: 317 del FEDER/Fondo de Cohesión (de los cuales 24 contienen proyectos del Fondo de Cohesión), y 117 del FSE.

<sup>(6)</sup> Los organismos intermedios son organismos públicos o privados que actúan bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión y desempeñan funciones en nombre de estas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.11. Las autoridades de auditoría de los Estados miembros desempeñan un papel clave para garantizar que los gastos reembolsados en virtud del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión son regulares: son las encargadas de practicar auditorías de sistemas y auditorías de operaciones (de proyectos o grupos de proyectos), a fin de ofrecer garantías razonables del funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control de los programas y de la regularidad de los gastos certificados por cada PO, e informan a la Comisión sobre dichas auditorías mediante informes de control anuales y dictámenes anuales (7).

5.12. Al inicio de cada período de programación, la Comisión abona pagos de prefinanciación a los Estados miembros (8). La financiación de un proyecto suele hacerse en forma de reembolso del coste basado en las declaraciones de gastos de los promotores del proyecto. Estas declaraciones individuales se agregan a declaraciones periódicas de gastos por PO certificadas por las autoridades de los Estados miembros y presentadas a la Comisión. La parte cofinanciada por la UE se reembolsa entonces con cargo al presupuesto de la UE.

5.13. Las normas de acceso a los fondos se establecen en el plano nacional (o a veces regional), salvo excepciones previstas en la normativa específica de cada fondo. Los Estados miembros asumen la responsabilidad primaria de evitar o detectar y corregir el gasto irregular y de informar de ello a la Comisión.

5.14. La Comisión debe asegurarse de que los Estados miembros establezcan sistemas de gestión y control que satisfagan las exigencias de la normativa, y de que dichos sistemas funcionen de forma eficaz (9). Si la Comisión detecta que un Estado miembro no ha corregido gastos irregulares que han sido certificados y declarados o que existen deficiencias graves en los sistemas de gestión y control, puede interrumpir o suspender los pagos (10). Si el Estado miembro no retira el gasto irregular (que puede ser sustituido por un gasto que sí sea admisible) o no subsana las deficiencias detectadas en el sistema, la Comisión puede aplicar correcciones financieras que pueden dar lugar a reducciones netas en la financiación de la UE (11).

**5.13.** El establecimiento de normas de acceso a los fondos en el plano nacional [artículo 56 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo] fue uno de los principales elementos de simplificación introducidos en el período de programación 2007-2013. Su objetivo era proporcionar a los Estados miembros mayor flexibilidad en la adaptación de las normas de acceso a los fondos a las necesidades específicas de las regiones o programas y armonizarlas con las normas en vigor para otros regímenes públicos nacionales.

**5.14.** La Comisión ofreció una evaluación detallada de sus garantías sobre el establecimiento y el posterior funcionamiento de los sistemas de gestión y control de cada programa cofinanciado, así como una evaluación global de los sistemas de control nacionales en su informe de actividad anual de 2011.

En caso de deficiencia de los sistemas, la Comisión, en su papel supervisor, interrumpe y/o suspende los pagos. La Comisión informa sobre el ejercicio de esta responsabilidad en el informe anual de actividad. Para 2011, la DG de Política Regional notifica 70 interrupciones de plazos de pago e inicio de procedimientos de suspensión para diez programas. La DG de Empleo notifica para 2011 la interrupción de 21 solicitudes de pagos intermedios y la suspensión de otras 3 decisiones.

(7) Además, las autoridades de auditoría deben presentar copias de los informes de auditorías de sistemas a la Comisión, pero por lo general no los envían en el caso de las auditorías de operaciones.

(8) Véase el artículo 82 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

(9) Artículo 72 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

(10) Artículo 39, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1); artículos 91 y 92 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

(11) Artículo 99 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Energía y transportes**

5.15. La política de energía de la Unión Europea tiene el objetivo de contribuir a proporcionar a los ciudadanos y empresas una energía asequible, precios competitivos y servicios de energía tecnológicamente avanzados. Fomenta la producción, el transporte y el consumo sostenibles de energía y el abastecimiento seguro dentro de la UE y de sus Estados miembros. El principal instrumento financiero es el Programa Energético Europeo para la Recuperación (PEER) que facilita financiación a proyectos, principalmente en forma de primas y subvenciones.

5.16. Las políticas de transporte tienen por objeto desarrollar el mercado interior, aumentar la competencia y la innovación e integrar redes de transporte. En este ámbito, las políticas de la UE fomentan la movilidad, el desarrollo sostenible y la seguridad en el transporte. El programa de la red transeuropea de transporte (RTE-T) es el principal instrumento financiero que proporciona fondos para grandes proyectos de infraestructuras.

5.17. Los pagos del ámbito de la energía y transporte con cargo a los títulos presupuestarios 06 y 32 ascendieron a 2 000 millones de euros en 2011 <sup>(12)</sup>.

**Gestión y control del gasto en energía y transporte**

5.18. La Comisión (DG Movilidad y Transportes y DG Energía) ejecuta los gastos en energía y transporte mediante una gestión centralizada, directa e indirecta (a través de dos agencias ejecutivas y una empresa conjunta <sup>(13)</sup>), pero también mediante una gestión compartida (como los fondos para el cierre de centrales nucleares o el dispositivo de financiación para la eficiencia energética europea).

5.19. En general, la Comisión financia proyectos tras la publicación de convocatorias formales de propuestas de proyectos, realizando directamente los pagos por los proyectos aprobados a los beneficiarios, basándose en contratos de subvención o decisiones de financiación de la Comisión. Normalmente se trata de autoridades de los Estados miembros, pero también pueden ser empresas públicas o privadas. Casi todos los pagos se hacen a plazos: un anticipo (prefinanciación) a la firma del contrato de subvención o la decisión de financiación, al que siguen pagos intermedios y finales con los que se reembolsa el gasto subvencionable declarado por los beneficiarios.

<sup>(12)</sup> Alrededor del 41 % del gasto de energía y transportes se destina a las redes transeuropeas de energía y transportes (RTE), el 28 % a proyectos de energía convencional y renovable y otro 11 % a proyectos de investigación financiados principalmente por los programas marco de investigación. Las otras dos categorías principales de gastos son para proyectos de transporte terrestre, marítimo y aéreo 7 % y energía nuclear 6 %.

<sup>(13)</sup> Agencia Ejecutiva de la RTE-Transporte, Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación y la empresa conjunta SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.20. Los principales elementos de control del gasto por la Comisión son: la evaluación de propuestas a la luz de criterios específicos de selección y adjudicación; la aportación de información y orientación a los beneficiarios; el control y verificación de la ejecución de los proyectos basándose en los informes financieros y de progreso técnico presentados por los beneficiarios. Si lo exige el convenio de financiación, las declaraciones de gastos tienen que estar certificadas por un auditor externo independiente o un organismo nacional competente.

5.21. Además, la Comisión lleva a cabo auditorías *ex post* a fin de detectar y corregir errores que puedan no haberse evitado por controles anteriores y ofrecer garantías razonables de la regularidad del gasto.

### Riesgos para la regularidad

#### Política regional

5.22. En los gastos del FEDER y el Fondo de Cohesión los principales riesgos residen en la financiación de proyectos que no respeten las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública o que no cumplan las condiciones de subvencionabilidad especificadas en la reglamentación de la UE o en los PO. Además, existe también el riesgo de que los beneficiarios declaren costes específicos no subvencionables.

5.23. En su aplicación de los PO, las autoridades de los Estados miembros se enfrentan a prioridades divergentes. Por una parte, el gasto tiene que someterse a los controles de regularidad correspondientes mientras que, por otra, existe la necesidad de absorber a tiempo los fondos de la UE recibidos. En la práctica, el deseo de ejecutar el programa dentro de los plazos puede oponerse a la aplicación coherente de controles estrictos.

5.24. Si los casos de disconformidad no son detectados ni corregidos por los distintos niveles de control en un Estado miembro o por la Comisión, la consecuencia es el reembolso de gastos no subvencionables por el presupuesto de la UE.

5.22. La Comisión comparte esta evaluación, como se detalla en el documento de trabajo «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [SEC(2011) 1179 de 5 de octubre de 2011], en el que la Comisión indica acciones específicas para atenuar esos riesgos (en particular, orientación y formación adicionales para las autoridades gestoras en los riesgos detectados, la aplicación a tiempo de las correcciones financieras, los procedimientos de interrupción y suspensión, y auditorías más concentradas en las áreas de más riesgo).

5.23. La Comisión está de acuerdo en que un buen sistema de gestión y control es un sistema que permite la certificación de los gastos legales y regulares al tiempo que garantiza la absorción de los fondos dentro de plazo.

5.24. Dado que el sistema de gestión y control tiene carácter plurianual, puede ocurrir que un pago excesivo detectado en una solicitud de pago reembolsada por la Comisión no haya estado aún sujeto a toda la cadena de control a nivel nacional y de la UE en el momento de la certificación.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Energía y transportes**

5.25. En el gasto en energía y transportes, el principal riesgo es que los beneficiarios declaren gastos no subvencionables que no sean detectados por los controles de la Comisión antes de su reembolso. Al igual que en el FEDER y el Fondo de Cohesión, existen riesgos relativos al incumplimiento de las normas sobre contratación pública. En la RTE-T, el impacto potencial de estos riesgos en el presupuesto de la UE queda mitigado por el hecho de que los gastos subvencionables con frecuencia superan el límite definido en los convenios de financiación.

5.26. La concentración de una proporción significativa de pagos en un período limitado puede afectar negativamente a la eficacia de los sistemas de control y supervisión e incrementar el riesgo de error (véase el apartado 1.35). En 2011, el 32 % de los pagos del PEER en valor se efectuó en el mes de diciembre. Además, el programa persigue un desembolso rápido de los fondos, lo que también puede perjudicar la aplicación de controles adecuados.

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

5.27. El **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1 describe el enfoque y la metodología general de la auditoría del Tribunal. Para la auditoría de política regional, energía y transporte han de tenerse en cuenta las siguientes cuestiones específicas:

- a) para la fiscalización el Tribunal ha examinado una muestra de 180 pagos intermedios y finales<sup>(14)</sup> en los Estados miembros y en la Comisión;
- b) la evaluación de sistemas abarcó:
  - las autoridades de auditoría del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión en el período de programación 2007-2013<sup>(15)</sup>;

<sup>(14)</sup> La muestra comprende 180 pagos efectuados para 129 proyectos del FEDER, 39 del Fondo de Cohesión, 8 de Energía y 4 de Transportes. De los pagos a proyectos del FEDER/Fondo de Cohesión, 148 corresponden al período de programación 2007-2013 y 20 al período 2000-2006. La muestra se extrajo de todos los pagos, con la excepción de los anticipos, que ascendieron a 1 400 millones de euros en 2011.

<sup>(15)</sup> El trabajo de auditoría del Tribunal respecto de las autoridades de auditoría consistió en: a) un examen de una muestra de siete autoridades (y, en su caso, organismos de auditoría delegados) en siete Estados miembros (República Checa, Grecia, Italia (Sicilia), Letonia, Hungría, Portugal y Rumanía); y b) un examen de las actividades de supervisión del conjunto de las autoridades de auditoría efectuadas por la Comisión. Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 4.37 a 4.44.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- los procedimientos aplicados en la Comisión y en los Estados miembros con respecto al cierre de los programas para el período de programación 2000-2006;
- un examen de las tomas de posición de la Comisión incluidas en los informes anuales de actividad de la DG Política Regional, la DG Movilidad y Transporte y la DG Energía.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.28. En el **anexo 5.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 59 % de los 180 pagos estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 6,0 % <sup>(16)</sup>.

5.29. El Tribunal considera que existía suficiente información para que las autoridades de los Estados miembros detectasen y corrigiesen al menos alguno de los errores (antes de certificar el gasto a la Comisión) en el 62 % de las operaciones de política regional afectadas por algún error.

5.30. En la política regional, se detectaron insuficiencias en las verificaciones efectuadas por las autoridades nacionales, en particular en los «controles de primer nivel» realizados por las autoridades de gestión y los organismos intermedios.

**5.28.** La Comisión observa que, por tercer año consecutivo, el nivel de error (tasa de error más probable: 6,0 %) sigue estando muy por debajo de lo comunicado por el Tribunal en el período 2006-2008. Esta evolución positiva se debe al refuerzo de las disposiciones de control del período de programación 2007-2013 y su estricta política de interrupciones y suspensiones cuando se detectan deficiencias, de acuerdo con su Plan de Acción de 2008.

Como se muestra en el **cuadro 1.3** del capítulo 1, la tasa de error más probable en los ámbitos de Política Regional, Transportes, Energía y Empleo y Asuntos Sociales también disminuyó considerablemente respecto a 2010 al pasar del 7,7 % al 5,1 %.

La Comisión seguirá concentrando sus acciones en los programas y/o los Estados miembros con más riesgo.

**5.29.** La Comisión sigue estrictamente estos casos a fin de garantizar que, en el futuro, los sistemas en cuestión prevengan mejor los errores antes de la certificación.

Las autoridades gestoras están obligadas a realizar controles documentales de todas las declaraciones presentadas por los beneficiarios, antes de la certificación de los gastos. No obstante, las verificaciones de operaciones sobre el terreno pueden realizarse igualmente en una fase posterior de la ejecución del proyecto, después de la certificación y hasta el cierre, lo que explica por qué no pudo detectarse parte de los errores en la muestra del Tribunal (véase también la respuesta de la Comisión a los apartados 5.22 y 5.24). El impacto del sistema de control en la reducción de los índices de error generalmente solo se observa en los años posteriores, después de que se hayan realizado todos los niveles de control.

<sup>(16)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 3,0 % y el LSE 9,0 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Incumplimientos de las normas de contratación pública identificados en una cuarta parte de las operaciones**

5.31. En fiscalizaciones de años anteriores se puso de manifiesto que los procedimientos de contratación pública son particularmente proclives a contener errores<sup>(17)</sup>. En 2011 el Tribunal auditó 298 de este tipo de procedimientos para obras y servicios subyacentes a los gastos de las 180 operaciones certificadas a la Comisión<sup>(18)</sup>. El valor combinado de los contratos sujetos a los procedimientos de contratación pública controlados se estima en 6 700 millones de euros<sup>(19)</sup>.

5.32. El Tribunal detectó casos de incumplimiento de la normativa nacional y de la UE en materia de contratación pública en el 25 % de las 180 operaciones examinadas. Se observaron incumplimientos graves de las normas en el 9 % de las operaciones auditadas (véase el ejemplo 5.1). Estos errores representan el 44 % del total de errores cuantificables y aproximadamente el 58 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas.

5.31. Los errores en la contratación pública se refieren al incumplimiento de las normas del mercado interior y no son específicos de la política de cohesión, como se muestra en otros capítulos del presente informe.

5.32. Aunque la Comisión y el Tribunal de Cuentas supervisan el cumplimiento de las normas de contratación pública del mismo modo, la Comisión aplica correcciones a tanto alzado proporcionadas en la política de cohesión con el fin de hacer frente al riesgo de perjuicio para el presupuesto de la UE y teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de las irregularidades.

Estos tipos a tanto alzado son aplicados por la Comisión y por la mayoría de las autoridades nacionales cuando se imponen correcciones financieras por el incumplimiento de las normas de contratación pública, incluso con motivo del seguimiento de los errores de contratación pública señalados por el Tribunal.

**Ejemplo 5.1 — Graves incumplimientos de la normativa sobre contratación pública**

- a) *Utilización de adjudicación directa sin justificación:* En un proyecto del PEER de construcción de un gaseoducto, los contratos para las obras de la segunda y tercera fase del proyecto fueron adjudicados sin licitación al consorcio al que se había adjudicado el contrato para la primera fase del gaseoducto cinco años antes, lo que contraviene la normativa nacional y de la UE sobre contratación pública.
- b) *Adjudicación directa de obras adicionales en ausencia de circunstancias imprevisibles:* En el caso de un proyecto del Fondo de Cohesión de construcción de carreteras se adjudicaron directamente al mismo contratista obras adicionales de modificaciones efectuadas después de la aprobación del plan original. Las obras adicionales no se debieron a circunstancias imprevisibles, lo que supone una infracción de las normas sobre contratación pública.

<sup>(17)</sup> Véase Comisión Europea. «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [SEC(2011)1179, de 5 de octubre de 2011].

<sup>(18)</sup> En el 41 % de los 298 procedimientos de contratación pública auditados por el Tribunal, el valor del contrato superaba el umbral a partir del cual quedaban sujetos a las normas de la UE sobre contratación pública transpuestas a la legislación nacional.

<sup>(19)</sup> Este importe representa el gasto total de los contratos adjudicados, parte del cual había sido certificado en las declaraciones de gastos auditadas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) *Adjudicación de contrato al único licitador sin obtener la reducción de precio deseada durante las negociaciones:* en un proyecto del Fondo de Cohesión de construcción de una instalación para el tratamiento de lodos, solo se recibió una oferta, que el beneficiario consideró inaceptable debido a su elevado precio, que superaba el doble del presupuesto estimado. Seguidamente el beneficiario inició negociaciones con el único licitador, al término de las cuales se adjudicó el contrato con una reducción de tan solo el 1 % del precio ofertado. En vista del escaso éxito de las negociaciones para asegurarse un precio mejor, el beneficiario debería haber llegado a la conclusión de que el procedimiento de licitación había sido infructuoso.
- d) *División artificial de las ofertas:* En un proyecto del FEDER de provisión de servicios de asesoramiento a un ministerio nacional, se adjudicaron directamente varios contratos de pequeña escala para servicios similares o idénticos. Con arreglo a las leyes europeas y nacionales sobre contratación pública, estos servicios deberían haberse licitado conjuntamente como un único servicio y, puesto que el valor agregado habría superado entonces un determinado umbral, el contrato solo debería haberse adjudicado tras un procedimiento de licitación pública que permitiera a más licitadores presentar una oferta.
- e) *Cambios significativos en el alcance de las obras contratadas:* En el caso de un proyecto del Fondo de Cohesión de construcción de una nueva línea de metro, el alcance y el presupuesto de un contrato de servicios conexo se modificó considerablemente debido a la participación de expertos no prevista inicialmente. Las tareas adicionales que se debieron realizar no se debieron a circunstancias imprevisibles, sino al modo en que el poder adjudicador había planificado el proyecto.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.33. Por otra parte, el Tribunal detectó otros errores no cuantificables relativos a los procedimientos de licitación y de adjudicación en otro 16 % de las 180 operaciones auditadas, entre los que se encuentran casos de incumplimiento de requisitos de información y publicidad (como la publicación tardía de los anuncios de adjudicación), deficiencias en los pliegos de condiciones e insuficiencias de procedimiento en la evaluación de las ofertas. Estos errores no inciden en el porcentaje de error estimado por el Tribunal (véase el apartado 5.28) <sup>(20)</sup>.

5.33. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal y se aplicarán las correcciones financieras cuando corresponda y sea posible jurídicamente.

<sup>(20)</sup> El **anexo 1.1**, apartados 10 y 11 contiene más información sobre el enfoque del Tribunal respecto de la cuantificación de los errores que afectan a la contratación pública.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Los costes no subvencionables representan más de la mitad del total de errores cuantificables detectados por el Tribunal**

5.34. El Tribunal constató que se habían declarado costes no subvencionables en el 12 % de las operaciones controladas, lo que representa el 56 % del total de errores cuantificables y aproximadamente el 42 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas (véase el ejemplo 5.2).

**5.34.** *La Comisión desea asegurarse de que los beneficiarios y las autoridades de gestión de los programas son bien conscientes de las normas de subvencionabilidad, lo cual puede lograrse mediante formación y orientación, y, en el caso de la política regional, las autoridades de gestión deben transmitir esos conocimientos a todos los organismos responsables de la gestión de los fondos. En cuanto a la política regional, cuando la Comisión detecta normas complejas a nivel de programa, también hace recomendaciones al Estado miembro para simplificar la reglamentación.*

*La Comisión seguirá centrandose sus actividades en las autoridades responsables de los programas donde se hayan detectado riesgos (véanse también las respuestas a los apartados 5.24 y 5.28).*

**Ejemplo 5.2 — Costes no subvencionables**

- a) *Incumplimiento de la decisión de aprobación del proyecto:* Un instrumento de ingeniería financiera financiado por el FEDER para conceder ayuda financiera a las PYME preveía también la financiación de grandes empresas, lo que no estaba permitido según la decisión nacional de aprobación de este proyecto.
- b) *No se tuvieron en cuenta los ingresos generados por la venta de vieja maquinaria que fue sustituida con financiación del FEDER:* En un proyecto del FEDER de adquisición de máquinas de tratamiento de metales, los ingresos resultantes de la venta de las antiguas máquinas que fueron sustituidas deberían haberse tenido en cuenta y ello habría reducido los gastos declarados por la compra de las nuevas máquinas.
- c) *Incumplimiento de disposiciones específicas de las normas de subvencionabilidad nacionales:* En un proyecto del Fondo de Cohesión de construcción de una carretera, se reembolsaron costes relativos a servicios financieros y de seguros cuando dichos costes no son subvencionables con arreglo a las normas de subvencionabilidad nacionales.
- d) *Declaración de costes múltiples no subvencionables de un proyecto:* En un proyecto de RTE-T de estudios preparatorios para la construcción de un túnel se había declarado dos veces una factura. Además, faltaba documentación clave relativa a procedimientos de adjudicación de contratos públicos (como el informe del comité de evaluación y la oferta del licitador ganador). No obstante, puesto que los costes globales declarados eran significativamente superiores a la contribución máxima de la UE, esta declaración excesiva no tuvo impacto en el presupuesto de la UE (véase el apartado 5.25).

## EFICACIA DE LOS SISTEMAS

### Autoridades de auditoría

5.35. Los reglamentos que definen las normas para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión para el período de programación 2007-2013 introdujeron cambios importantes con respecto a la función y responsabilidades de las autoridades de auditoría de los Estados miembros <sup>(21)</sup>.

5.36. En los 27 Estados miembros, se han creado 112 autoridades de auditoría para los 434 PO del período de programación 2007-2013. Más de la mitad de dichas autoridades se encargan de controlar los PO pertenecientes a los tres fondos en su región (FEDER, Fondo de Cohesión y FSE), mientras que las restantes autoridades controlan PO específicos <sup>(22)</sup> de un fondo.

5.37. Los informes anuales de control y los dictámenes anuales ofrecen información sobre la regularidad del gasto de la UE en virtud del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión para el período de programación 2007-2013 <sup>(23)</sup>. Es necesaria una verificación eficaz de la exactitud y la fiabilidad de la información para que la Comisión pueda utilizar los resultados notificados por las autoridades de auditoría en los informes anuales de control como una de las principales fuentes de garantía. En 2011, se presentó a la Comisión un total de 204 informes anuales de control y dictámenes de auditoría <sup>(24)</sup> en relación con el FEDER y el Fondo de Cohesión y 117 relativos al FSE.

5.35. Las autoridades de auditoría desempeñan un papel verdaderamente central en el proceso de desarrollo de garantías desde el comienzo del período de programación y establecimiento de los sistemas. Posteriormente, envían cada año a la Comisión un dictamen de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, basándose en las auditorías de sistemas de gestión y control y en muestras estadísticas de las operaciones llevadas a cabo de conformidad con la estrategia de auditoría. Por esta razón, la Comisión coopera estrechamente y se coordina con ellas, y comenzó a revisar sus métodos y los resultados de las auditorías ya en 2009 como se describe más abajo. Esto contribuyó al desarrollo de capacidades mediante asesoramiento, orientación y recomendaciones a las autoridades de auditoría a través de los trabajos de repetición de la Comisión. El Reglamento da a la Comisión la posibilidad de, en determinadas condiciones, basarse en la labor de una autoridad de auditoría para obtener sus garantías (artículo 73).

5.37. En su informe de actividad anual de 2011, la DG de Política Regional y la DG de Empleo hicieron una evaluación detallada de la exactitud y la fiabilidad de la información de la auditoría y los resultados comunicados por las autoridades de auditoría en sus informes de control anual de 2011 (véanse las páginas 63 a 66 del IAA de la DG de Política Regional de 2011 y las páginas 42 a 45 del IAA de la DG de Empleo de 2011).

<sup>(21)</sup> Las autoridades de auditoría sustituyeron a las autoridades de control encargadas de los «controles del artículo 10» y las «declaraciones de liquidación» del artículo 15. Véanse los artículos 10 y 15 del Reglamento (CE) n° 438/2001 de la Comisión (DO L 63 de 3.3.2001, p. 21).

<sup>(22)</sup> 63 de estas autoridades de auditoría son comunes a los tres fondos, 18 autoridades de auditoría solo para PO del FEDER y el Fondo de Cohesión y 31 autoridades de auditoría solo para PO del FSE.

<sup>(23)</sup> Cada autoridad de auditoría puede elaborar uno o más informes anuales de control que a su vez pueden referirse a uno o más PO.

<sup>(24)</sup> Los informes anuales de control y dictámenes anuales se basan en las constataciones de las autoridades de auditoría sobre los gastos certificados a la Comisión en el anterior ejercicio financiero de la UE [véase el artículo 62, apartado 1, letra d) del Reglamento (CE) n° 1083/2006].

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.38. Con respecto a 2011, el Tribunal llevó a cabo su propio examen de siete autoridades de auditoría y evaluó el trabajo realizado por la Comisión para supervisar a las autoridades de auditoría <sup>(25)</sup>.

*Examen de siete autoridades de auditoría por el Tribunal*

5.39. El **anexo 5.2** contiene los resultados de los distintos requisitos clave verificados y la evaluación global de las autoridades de auditoría examinadas. Al extraer una conclusión global, el Tribunal prestó particular atención a los informes anuales de control y dictámenes anuales, así como a las partes del trabajo de las autoridades de auditoría que tuvieran un efecto directo e importante en las conclusiones emitidas en dichos informes y dictámenes <sup>(26)</sup>.

5.40. En cada una de las siete autoridades de auditoría de la muestra, el Tribunal examinó:

- a) su estructura organizativa y su metodología de auditoría;
- b) sus documentos de trabajo en un máximo de cuatro auditorías de sistemas;
- c) sus documentos de trabajo en muestras de hasta 25 auditorías de operaciones, incluida una repetición de al menos cinco de las 25 auditorías;
- d) sus informes anuales de control y dictámenes anuales de 2011, junto con la documentación de trabajo correspondiente.

5.41. De las siete autoridades de auditoría examinadas, el Tribunal consideró que cuatro eran «eficaces». En estas cuatro autoridades de auditoría, se consideró que el informe anual de control y el dictamen anual eran fiables y que se cumplían todos o la mayor parte de los requisitos clave.

5.42. En cuanto a las tres autoridades de auditoría restantes:

- a) dos se consideraron «parcialmente eficaces» porque se observaron problemas en relación con algunos requisitos clave y el porcentaje de error notificado en el informe anual de control estaba subestimado;

<sup>(25)</sup> La evaluación de la Comisión se basa en una puntuación del riesgo interno y el importe total de cofinanciación de la UE para los PO controlados por la autoridad de auditoría. En 2010, ocho de estas autoridades fueron objeto de una evaluación detallada del Tribunal. Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 4.37 a 4.44.

<sup>(26)</sup> En particular, como se indica en el **anexo 5.2**, las autoridades de auditoría se evaluaban como «ineficaces» si el Tribunal detectaba deficiencias significativas en el informe anual de control o en el dictamen anual o si existían insuficiencias generalizadas en elementos esenciales de su trabajo que comprometieran la fiabilidad de dichos informes o dictámenes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5.38.** En el ámbito de la política regional, la Comisión realizó auditorías totales o parciales para revisar el trabajo de 34 autoridades de auditoría a finales de 2011 (29 AA finalizadas, 5 en curso) a raíz de un análisis de riesgos de 2009 que se actualiza cada año.

**5.39.** La Comisión tiene en cuenta las conclusiones del Tribunal en su evaluación de las autoridades nacionales de auditoría, con vistas a promover la mejora en los casos necesarios y para asegurar unas condiciones que permitan la auditoría única en los próximos años.

**5.40.** La Comisión observa que su metodología de auditoría para revisar el trabajo de las autoridades de auditoría es coherente con la del Tribunal.

**5.41.** La Comisión comparte la evaluación del Tribunal de estas cuatro autoridades de auditoría y llegó a conclusiones similares en sus propias auditorías.

**5.42.** La Comisión está de acuerdo con la valoración del Tribunal y está tomando medidas correctivas y preventivas.

- a) En cuanto a las AA calificadas como parcialmente eficaces, la Comisión aceptó en un caso el dictamen de auditoría comunicado para sus propias garantías como estaba cualificada. En otro caso la Comisión identificó y corrigió la incorrecta extrapolación de errores de su proceso de obtención de garantías, como se indica en los informes anuales de actividad.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) una se consideró «ineficaz» porque se observaron problemas importantes en casi todos los requisitos clave y en consecuencia el porcentaje de error notificado se considera poco fiable. La Comisión ha observado los mismos problemas en esta autoridad de auditoría, así como otros aspectos de los sistemas de gestión y control de los programas operativos cubiertos por ella (véase asimismo el apartado 5.49, letra b).

5.43. El Tribunal identificó los siguientes ámbitos susceptibles de mejoras:

a) en cuatro autoridades de auditoría, las listas de comprobación no abarcaban suficientemente todos los riesgos de irregularidad del gasto, concretamente el alcance y el grado de las verificaciones y controles respecto de la contratación pública, las normas sobre ayuda estatal, los proyectos que generan ingresos y los procedimientos de selección de los proyectos. En cuanto a los instrumentos de ingeniería financiera, las orientaciones emitidas por la Comisión todavía no se habían incorporado a las listas de comprobación;

b) en dos autoridades de auditoría, el control de calidad de las auditorías de sistemas o de operaciones era disconforme con su propio manual de auditoría, y en el caso de otras dos autoridades, no estaba documentado;

c) la metodología aplicada por dos autoridades de auditoría para seleccionar las muestras de proyectos para su auditoría no era adecuada a las orientaciones especificadas por el Comité de Coordinación de los Fondos<sup>(27)</sup> (COCOF) o se había aplicado incorrectamente, por lo que los resultados no podían extrapolarse de la manera correcta.

5.43.

a) La Comisión ha identificado también, como consecuencia de su amplia revisión de las autoridades de auditoría durante el período 2009-2011, la necesidad de reforzar, en algunos casos y en determinadas cuestiones, las actuales listas de comprobación utilizadas por las autoridades nacionales de auditoría para la auditoría de las operaciones. A modo de seguimiento, la Comisión compartió en octubre de 2011 su propia lista de comprobación para las auditorías de las operaciones con las autoridades de auditoría de los Estados miembros.

*Estas listas de control cubren las cuestiones planteadas por el Tribunal: contratación pública, normas sobre ayudas estatales, proyectos que generan ingresos y procedimientos de selección de proyectos. En cuanto a la contratación pública, la Comisión ha compartido con los Estados miembros un análisis de los tipos de errores detectados en el ámbito de la cohesión en los controles de la UE de los últimos años y ha lanzado un ejercicio de recopilación de las mejores prácticas y las posibles respuestas de los Estados miembros para subsanar dichos errores y reducir su incidencia [véase también el apartado 6.29, letra a)].*

c) La Comisión ha detectado insuficiencias similares en el curso de sus auditorías y está intensificando sus esfuerzos para proporcionar directrices en materia de muestreos.

<sup>(27)</sup> El COCOF es un comité permanente de la Comisión Europea cuya función es debatir asuntos relativos a la aplicación de los reglamentos que rigen el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. Sus reuniones están presididas por la Comisión Europea y a ellas asisten funcionarios de los Estados miembros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión*

5.44. En 2011, la Comisión llevó a cabo investigaciones de una muestra de autoridades de auditoría <sup>(28)</sup> y evaluó, mediante un control documental, la aplicación de su estrategia de auditoría y la fiabilidad de los porcentajes de error notificados en los informes anuales de control.

*Evaluación de la investigación de una muestra de autoridades de auditoría por la Comisión*

5.45. El Tribunal examinó los documentos de trabajo y la correspondiente documentación justificativa de la Comisión: de la DG Política Regional en relación con 14 autoridades de auditoría que abarcaban 39 PO, y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión en relación con siete autoridades de auditoría que abarcaban siete PO <sup>(29)</sup>.

5.46. La Comisión detectó insuficiencias similares a las observadas por el Tribunal en sus propios controles de las autoridades de auditoría (veanse los apartados 5.42 y 5.43).

5.47. El Tribunal observó que en todos los casos en que la Comisión detectó insuficiencias específicas, los Estados miembros fueron informados de las medidas correctoras que habían de adoptarse.

**5.44.** Durante el período 2009-2011, la Comisión ha llevado a cabo 127 misiones de auditoría que abarcan 34 AA sobre el FEDER/FC y 78 misiones de auditoría que cubren 67 AA del FSE. A finales de 2011 el trabajo de auditoría (tanto la revisión documental como los trabajos sobre el terreno que cubren la revisión de las auditorías de sistemas, la metodología de auditoría, la repetición de las auditorías de los sistemas y de las auditorías de las operaciones sobre el terreno) se habían completado para 29 autoridades de auditoría del FEDER/FC y 67 autoridades de auditoría del FSE.

La Comisión también ha evaluado, mediante examen documental completado por misiones de investigación sobre el terreno en los casos necesarios, la aplicación de la estrategia de auditoría y la fiabilidad de los índices de error comunicados de los informes de control anuales relativos a todas las autoridades de auditoría.

**5.46.** La Comisión comparte la evaluación del Tribunal sobre el cumplimiento y la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría.

**5.47.** En el curso de su amplia revisión de las autoridades de auditoría, la Comisión notificó recomendaciones específicamente dirigidas a las autoridades de auditoría para corregir las deficiencias señaladas en los casos necesarios.

Esto contribuyó a un ambicioso ejercicio de refuerzo de capacidades que permitió mejorar los trabajos y elevar la calidad de los resultados de las autoridades de auditoría, permitiendo así, en algunos casos, que la Comisión cierre acuerdos en virtud del artículo 73, extraiga lecciones y difunda buenas prácticas entre todas las autoridades de auditoría.

<sup>(28)</sup> En 2011, la DG Política Regional completó investigaciones de 14 autoridades de auditoría con respecto al FEDER y al Fondo de Cohesión. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión emprendió exámenes específicos de 42 PO con respecto al FSE e incluyó una revisión de una autoridad de auditoría encargada del PO examinado.

<sup>(29)</sup> Estas 14 autoridades de auditoría para la DG Política Regional y 7 autoridades de auditoría para la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión son adicionales a las examinadas por el Tribunal en 2010 (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 4.42).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Evaluación de los exámenes documentales efectuados por la Comisión de los informes anuales de control*

5.48. Con respecto a las 112 autoridades de auditoría, la Comisión comprobó que los informes anuales de control y los dictámenes anuales cumplieran los requisitos reglamentarios en términos de contenido y formato. Para ello analizó la información pertinente facilitada por las autoridades de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control y comprobó el cálculo del porcentaje de error notificado. El examen también tuvo en cuenta otra información de la que disponía la Comisión sobre los sistemas de control y supervisión de los PO.

5.49. Para 2011, la Comisión consideró que los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría en los informes anuales de control son:

- a) fiables en 363 de los 434 PO (84 %). Los 363 PO representan el 67 % del gasto estimado en el período de programación 2007-2013;
- b) poco fiables en 71 PO (16 %). Los 71 PO representan el 33 % del gasto estimado en el período de programación 2007-2013. En este caso, sobre la base de su propia evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la Comisión calculó de nuevo el porcentaje de error o aplicó un porcentaje fijo. Los porcentajes de error ajustados se utilizaron a continuación para la estimación del importe de «pago en riesgo» presentado por la DG Política Regional y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión en sus informes anuales de control<sup>(30)</sup> (véanse los apartados 5.66 y 6.24).

5.50. En general, el Tribunal considera que el enfoque aplicado por la Comisión en principio es apropiado. Sin embargo, la posibilidad que tiene la Comisión de validar y, en su caso, ajustar los porcentajes de error presentados por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control es limitada puesto que estas no están obligadas por la reglamentación a dar información a la Comisión sobre sus auditorías de operaciones. Por consiguiente, en relación con los informes anuales de control de 2011, la DG Política Regional organizó visitas de observación a 12 autoridades de auditoría en 11 Estados miembros para clarificar cómo se calculaba el porcentaje de error indicado en el informe. De manera similar, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión llevó a cabo exámenes adicionales de 12 PO tras su revisión de los informes anuales de control.

<sup>(30)</sup> Véase el informe anual de actividad de la DG Política Regional, cuadro sobre la gestión compartida: evaluación de los sistemas nacionales de control, p. 121 y al informe anual de actividad de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 76.

5.48. El análisis de los informes de control anuales (ICA) y los dictámenes de auditoría es un ejercicio de gran alcance a principios de cada año, que tiene en cuenta todos los resultados de las auditorías nacionales recibidos por las autoridades de auditoría durante el año, así como otros resultados de auditorías de la Comisión y del Tribunal de Cuentas. Además, en 2012, los servicios de la Comisión llevaron a cabo misiones sobre el terreno en 11 Estados miembros para recoger más pruebas y obtener aclaraciones sobre los ICA y, en particular, sobre el método de cálculo de las tasas de error. Los resultados de este análisis constituyen una de las principales fuentes del proceso de desarrollo de garantías como se explica en el ICA.

5.49.

- b) Cuando la Comisión ha podido volver a calcular la tasa de error, significa que obtuvo nuevos datos fiables bien en el texto del ICA o tras comunicar con la autoridad de auditoría. La Comisión comunicó los nuevos tipos recalculados a las autoridades de auditoría interesadas que, de esta manera, podrán proporcionar información más fiable en el próximo ejercicio.

Por esta razón, la Comisión presenta por separado en los respectivos ICA los índices de error que podría recalcular y los que consideró no fiables. El riesgo se calculó basándose en cantidades a tanto alzado únicamente para estas tasas de error no fiables. Esto representó el 9 % y el 7 % del total de los pagos realizados en 2011 respectivamente para la DG de Política Regional y la DG de Empleo.

5.50. La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del Tribunal por segundo año consecutivo, puesto que el análisis de los ICA y los dictámenes de auditoría son una parte fundamental del proceso de desarrollo de la garantía de fiabilidad en los informes anuales de actividad. Las misiones de investigación organizadas por la DG de Política Regional y la DG de Empleo sobre la base de dudas o riesgos detectados, permitieron mejorar la confianza en los índices de error comunicados o, en algunos casos, crear una base sólida para un nuevo cálculo de los índices de error en colaboración con la autoridad de auditoría.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.51. En opinión del Tribunal, la Comisión extrajo conclusiones adecuadas de sus exámenes de los informes anuales de control y, basándose en su evaluación, ajustó los porcentajes de error notificados cuando resultó necesario.

**Evaluación del cierre de programas del período de programación 2000-2006**

5.52. Los pagos correspondientes a cada período de programación suelen proseguir durante algunos años después del término de este. En el caso del período de programación 2000-2006, se permitió a los beneficiarios finales efectuar gastos hasta finales de junio de 2009 (con ciertas excepciones).

5.53. El cierre de un PO consiste en la liquidación financiera de cualquier compromiso presupuestario pendiente aprobado por la UE para el programa, a través del pago del saldo final debido al Estado miembro, mediante la liberación de todo saldo no utilizado, o mediante el cobro de cualquier importe pagado indebidamente.

5.54. El Tribunal señaló en un informe especial reciente que, en el caso de los programas en que la Comisión no puede estar plenamente segura del funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control, la evaluación final del riesgo de error residual tiene que ser efectuada por la Comisión durante el proceso de cierre en curso <sup>(31)</sup>.

5.55. Los Estados miembros deben presentar a la Comisión tres documentos para el cierre de cada programa:

- a) un *informe final de ejecución* preparado por la autoridad de gestión sobre el grado en que el programa ha cumplido sus objetivos y los recursos financieros utilizados;
- b) una *declaración del organismo de liquidación*, que resuma las conclusiones de los controles realizados durante el período de programación y evalúe la validez de la solicitud del pago final y la regularidad de las operaciones abarcadas por la declaración de gastos certificada;
- c) una *declaración de gastos certificada*, elaborada por la autoridad de pago, acompañada por una solicitud de pago final si el saldo es a favor del Estado miembro.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5.54.** *La garantía de la Comisión para los programas de 2000-2006 se constituyó durante años fundamentalmente mediante el importante trabajo de auditoría efectuado por sus propios servicios.*

*Esto ha permitido a estos últimos adquirir amplios conocimientos de los resultados de auditoría y los riesgos relacionados con cada Estado miembro y contar así con una base para el análisis de las declaraciones de liquidación.*

<sup>(31)</sup> Apartado 65 del Informe Especial n° 3/2012: «Fondos Estructurales — ¿Abordó la Comisión adecuadamente las deficiencias constatadas en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros?» (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.56. Tras la aprobación del informe final de ejecución y el examen de los documentos de liquidación, la Comisión decide el importe final que se ha de pagar, cobrar o liberar. Cuando el porcentaje de error definitivo validado por la Comisión supera el 2 % del gasto total subvencionable, esta impone correcciones financieras antes de pagar el saldo final o solicitar un cobro.

5.57. Para garantizar la eficacia del cierre, las declaraciones de liquidación han de ser fiables y la Comisión debe resolver cualquier deficiencia significativa que figure en estos documentos. El Tribunal evaluó si los documentos de cierre presentados por los Estados miembros eran fiables y si la Comisión los había tratado de manera adecuada.

5.58. El examen del Tribunal abarcó la fase inicial del proceso de cierre y se basó en lo siguiente:

- a) un examen de los procedimientos, manuales, listas de comprobación, e instrumentos de supervisión y comunicación de la DG Política Regional y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión;
- b) un examen de la evaluación de los documentos de cierre por la Comisión en una muestra de 31 PO (del FEDER y el FSE) en ocho Estados miembros <sup>(32)</sup>, ninguno de los cuales había sido cerrado formalmente en el momento de la fiscalización;
- c) visitas a nueve organismos de liquidación en dos Estados miembros, que abarcaron 14 de los 31 programas de la muestra, y un análisis de los datos subyacentes a la información comunicada en sus documentos de cierre.

5.59. El Tribunal observó que la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, había tomado medidas como la difusión temprana de directrices y el debate periódico de cuestiones relativas al cierre, lo que significa que el proceso de cierre estaba mejor preparado que en anteriores períodos de programación.

**5.56.** En el marco reglamentario 2000-2006, los Estados miembros tuvieron que auditar una muestra de operaciones basada en los riesgos y que garantizaba la representatividad de los principales organismos y beneficiarios.

*Por tanto, la tasa de error comunicada al cierre por el organismo de liquidación debe analizarse cuidadosamente: toda medida correctora adoptada por los Estados miembros y la Comisión durante la ejecución debe tenerse en cuenta para determinar la frecuencia de los errores y los riesgos residuales antes de evaluar posibles correcciones adicionales (véanse las directrices de la Comisión sobre el cierre, apartados 3.6, 3.7 y 4.2 del anexo 2).*

*Si, sobre la base de ese análisis, la Comisión determina un riesgo residual superior al 2 %, se aplica una corrección financiera.*

**5.57 y 5.58.** El Tribunal examinó la evaluación inicial que la Comisión hizo de los documentos de cierre presentados por los Estados miembros en la muestra del Tribunal, ya que el proceso de cierre de esos programas estaba en su fase inicial en el momento de la auditoría del Tribunal. Las deficiencias en las declaraciones de liquidación señaladas por el Tribunal habían sido identificadas y analizadas por la Comisión antes de la auditoría del Tribunal. Estas deficiencias fueron abordadas por la Comisión durante el proceso de cierre tras la auditoría del Tribunal y se han realizado o se están realizando nuevos trabajos de auditoría después de la evaluación inicial de los documentos de cierre para, en los casos necesarios, extraer conclusiones sobre el riesgo residual. En su caso, se aplicaron correcciones financieras.

**5.59.** La Comisión también supervisó rigurosamente los sistemas de gestión y control así como los trabajos de auditoría durante la ejecución del período de programación 2000-2006 hasta el proceso de cierre.

<sup>(32)</sup> Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Países Bajos, Austria y el Reino Unido. En el caso de Italia, la fiscalización se realizó en coordinación con la entidad fiscalizadora superior italiana (*Corte dei Conti Italiana*) sobre la base de un Memorando de Acuerdo y una Declaración Conjunta firmada por los Presidentes de la *Corte dei Conti* y el Tribunal de Cuentas Europeo. En esta fiscalización las actividades coordinadas abarcaron esencialmente la obtención de evidencia de auditoría.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.60. Sin embargo, el Tribunal detectó insuficiencias que deterioraban la fiabilidad de algunos de los documentos de cierre presentados por los Estados miembros a la Comisión y subrayó debilidades en los procedimientos para la evaluación inicial de dichos documentos. La presentación de documentación poco fiable por los Estados miembros supone una presión adicional para la Comisión al aumentar el trabajo que esta debe realizar para garantizar que los programas se cierren sin errores materiales persistentes.

5.61. Algunos de los documentos de cierre controlados por el Tribunal estaban afectados por los siguientes problemas:

- a) los controles de segundo nivel en los Estados miembros, que son fundamentales para las declaraciones de liquidación, presentaban una serie de insuficiencias específicas;
- b) las declaraciones de liquidación contenían información incompleta;
- c) los organismos de liquidación de algunos Estados miembros presentaron declaraciones que contenían reducciones injustificadas de los porcentajes finales de error y opiniones no conformes a los resultados de los controles (véase el **cuadro 5.2**).

Para mejorar el proceso de cierre de los programas del período 2000-2006, las directrices enviadas a los Estados miembros en relación con el cierre de los Fondos Estructurales se publicaron en agosto de 2006, con tiempo suficiente para comenzar el proceso de cierre. La Comisión debatió cuestiones asociadas al cierre con las autoridades de control de los Estados miembros durante reuniones bilaterales anuales regulares. La Comisión organizó seminarios sobre este tema con los Estados miembros en septiembre de 2008 y diciembre de 2009, elaboró una lista de «preguntas frecuentes» y celebró reuniones técnicas con los organismos responsables de elaborar las declaraciones de cierre.

**5.60.** La Comisión considera haber evaluado todos los casos con arreglo a las normas de auditoría internacionales antes de la auditoría del Tribunal y trató adecuadamente todos los riesgos señalados.

**5.61.**

- a) La Comisión está de acuerdo con la evaluación del Tribunal de 5 de los 10 casos en que se basa la observación de este.

La observación del Tribunal se basa en términos generales en el análisis de la Comisión de las declaraciones de liquidación en el momento de la auditoría. Posteriormente, la Comisión adoptó las medidas adecuadas para abordar los problemas y atenuar los riesgos residuales en estos casos. En los demás casos, la Comisión considera que los controles de segundo nivel se efectuaron y se notificaron adecuadamente en las declaraciones de liquidación.

- b) La Comisión identificó las mismas cuestiones en dos de los casos en que se basa la observación del Tribunal en sus auditorías. Se propondrán correcciones financieras apropiadas en el momento del cierre. Appropriate financial corrections will be proposed at closure.

En cuanto a los otros dos casos, los servicios de la Comisión evaluaron la exhaustividad de la información que figura en la declaración de liquidación tras un análisis detallado.

- c) En cuanto a los tres casos mencionados en el **cuadro 5.2**, la Comisión considera que la reducción de los índices de error ha sido debidamente justificada.

Los servicios de la Comisión evaluaron los dictámenes de auditoría proporcionados por los organismos de liquidación con arreglo a las normas de auditoría internacionales, teniendo en cuenta todos los resultados de auditoría y las pruebas disponibles, así como la aplicación de las correcciones hechas por los propios Estados miembros que van más allá de los errores detectados en la muestra auditada. En todos los casos, los servicios de la Comisión adoptaron las medidas oportunas para abordar cuestiones como la interrupción del proceso de cierre, la solicitud de información adicional y la puesta en marcha de un proceso que conduzca a la aplicación de correcciones financieras en los casos necesarios.

**Cuadro 5.2 — Efecto de las reducciones injustificadas de los porcentajes de error finales comunicados en declaraciones de liquidación**

Programa operativo	Importe total certificado (euros)	Porcentaje de error antes de retirar los errores atípicos	Porcentaje de error comunicado
Estiria, Objetivo 2, FEDER	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, Objetivo 2, FEDER	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, Objetivo 1, FEDER	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sicilia, Objetivo 1, FEDER	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
España, desarrollo local, Objetivo 1, FEDER	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

*Nota:* En otros dos casos (Francia-Objetivo 3 y Gales Occidental y Los Valles del Reino Unido-Objetivo 1 FEDER), el impacto de la reducción no pudo cuantificarse a partir de la información contenida en los documentos de cierre. La reducción en el programa del FEDER de España se refiere a la parte ejecutada por la administración local, que representa alrededor del 25 % del gasto total del programa.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.62. Los problemas identificados por el Tribunal en las declaraciones de liquidación presentadas por los Estados miembros dificulta la evaluación por la Comisión de las declaraciones y la información subyacente. En los casos controlados, la evaluación de la Comisión estaba afectada por insuficiencias de procedimiento relativas en particular a las consultas interservicios y al seguimiento y comunicación del proceso de cierre, así como por deficiencias en los controles de la Comisión.

5.63. El Tribunal también señaló que en cuatro de los seis programas controlados que fueron objeto de correcciones financieras durante el período de programación, los porcentajes de error continuaron siendo elevados posteriormente, lo que refleja una insuficiencia persistente en los sistemas de gestión y control. Esta situación requeriría que la Comisión realizara trabajos adicionales a fin de obtener garantías suficientes al cierre.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.62. La Comisión considera que su procedimiento de cierre ha permitido identificar los riesgos materiales restantes al cierre y los aborda mediante trabajos de auditoría suplementarios y/o aplicando las correcciones financieras adecuadas.

A excepción de algunos casos en los que la no comunicación a otros servicios no entraña riesgos, se celebraron consultas regulares entre los servicios de la Comisión, con arreglo a los procedimientos establecidos. La Comisión subraya que la calidad de los informes fue aumentando con el tiempo, a medida que se disponía de información de más calidad sobre los análisis en curso. La Comisión observa que los controles notificados como ausentes por el Tribunal sí fueron realizados por diferentes servicios de las direcciones generales.

5.63. La Comisión lamenta que, en el caso de los cuatro programas mencionados, el riesgo residual al cierre podría seguir siendo elevado pese a las correcciones financieras realizadas durante el período de programación. Por tanto, independientemente de las correcciones financieras ya realizadas, la Comisión evalúa sistemáticamente el riesgo residual al cierre de todos los programas y lleva a cabo controles adicionales para reducir ese riesgo.

Por otra parte, la Comisión ha incluido en sus auditorías de cierre los programas en los que subsisten algunos problemas, lo que permite obtener garantías elevadas al cierre de esos programas.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.64. En vista de los problemas observados por el Tribunal, en particular por lo que se refiere a las reducciones injustificadas de los porcentajes de error, el Tribunal considera que en cinco de los 31 programas controlados existe el riesgo de que el cierre se base en unos documentos poco fiables, a menos que la Comisión tome las medidas necesarias durante las fases subsiguientes.

**Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión**

5.65. El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de 2011 y las declaraciones correspondientes de las DG Política Regional, Movilidad y Transportes, y Energía. En particular, en relación con la regularidad de los pagos autorizados durante 2011, el Tribunal:

- a) evaluó las reservas emitidas en los informes anuales de actividad;
- b) comprobó la coherencia y exactitud del cálculo del porcentaje de error residual por la Comisión y los importes correspondientes a «pagos en riesgo».

*DG Política Regional*

5.66. La DG Política Regional estimó que entre el 3,1 % y el 6,8 % de los pagos intermedios del período de programación 2007-2013 autorizados durante 2011 (los últimos ascendieron aproximadamente a 29 800 millones de euros en total) presentaban el riesgo de contener errores. Esta evaluación de los pagos en riesgo engloba a todos los PO, los que están sujetos a reservas y los que no lo están. El número de PO objeto de reservas de la DG Política Regional aumentó en 2011 a 123 frente a las 98 de 2010 debido a una evaluación más estricta por parte de la Comisión. Globalmente, el alcance de las reservas financieras emitidas por la DG Política Regional representaban el 31 % del total de créditos de pago autorizados durante el ejercicio. Según el informe anual de actividad, el impacto de las reservas representaba entre el 1,9 % y el 4,3 % de los pagos autorizados por la DG Política Regional durante 2011.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**5.64.** *La Comisión considera que, en el conjunto de los casos mencionados en la evaluación del Tribunal, los riesgos residuales quedan cubiertos adecuadamente durante el proceso de cierre en curso. Los servicios de la Comisión han efectuado una evaluación exhaustiva de los documentos de cierre y han adoptado las medidas necesarias para tratar los problemas señalados, incluidas la interrupción del proceso de cierre, la solicitud de información adicional, la realización de las auditorías de cierre y, en cuanto a algunos programas, la aplicación de correcciones financieras [véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.6.1, letra c)].*

**5.66.** *La Comisión se congratula de que el Tribunal haga referencia a la evaluación más estricta que la Comisión hace de los importes en situación de riesgo con objeto de abordar las observaciones formuladas por el Tribunal en sus anteriores informes anuales.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.67. El Tribunal observa que la DG Política Regional emitió reservas relativas a los PO del período de programación 2000-2006 en los cuales el Estado miembro todavía no había corregido adecuadamente las insuficiencias detectadas durante el proceso de cierre. La Comisión no cuantificó dichas reservas (a las que se refiere como reservas «por razones de reputación»). Como muestra el trabajo del Tribunal, persiste el riesgo de que el cierre esté basado en unos documentos de cierre poco fiables que den lugar a unas correcciones financieras insuficientes (véanse los apartados 5.60 y 5.61 y el Informe Especial nº 3/2012, apartados 65 a 67).

*DG Movilidad y Transportes y DG Energía*

5.68. La DG Movilidad y Transportes y la DG Energía estimaron que alrededor del 4,5 % de los pagos autorizados durante 2011 en relación con los sexto y séptimo programas marco de investigación y desarrollo tecnológico estaban afectados por errores. En consecuencia, ambas direcciones generales emitieron reservas por cada uno de los dos programas de gastos. Globalmente, las reservas emitidas por la DG Movilidad y Transporte y la DG Energía abarcan respectivamente el 25,7 % y el 18,8 % del total de créditos de pago autorizados durante el ejercicio. El impacto combinado de ambas reservas representa el 0,9 % y el 0,8 % de los pagos autorizados por la DG Movilidad y Transportes y la DG Energía respectivamente.

5.69. El Tribunal observó las cuestiones siguientes:

- a) Tanto en el caso de la DG Movilidad y Transportes como en el de la DG Energía el Tribunal considera que el importe de «pagos en riesgo» está subestimado con respecto a la parte del gasto relativa al séptimo programa marco (VIIPM). En ambos casos, la reserva relativa al VIIPM se basa en los resultados de las auditorías realizadas por la DG Investigación y la DG Sociedad de la Información. Sin embargo, las auditorías de la DG Movilidad y Transportes y la DG Energía de los proyectos del VIIPM reflejaron porcentajes de error significativamente superiores al porcentaje de error estimado para la totalidad del programa marco;
- b) en cuanto a la DG Energía, el Tribunal considera que el alcance del trabajo de auditoría realizado en relación con el PEER en 2011, resulta insuficiente por lo que respecta a la contratación pública.

5.67. Como se indica en la respuesta al apartado 5.62, la Comisión considera que su procedimiento de cierre ha permitido determinar riesgos materiales residuales en el momento del cierre. La Comisión ha introducido medidas de atenuación para abordar los riesgos detectados al cierre. Basándose en su evaluación de riesgos, la Comisión lleva a cabo auditorías de cierre específicas para verificar y validar la calidad de la declaración de cierre.

La información facilitada por el organismo de liquidación (OL) se basa en la información de auditoría acumulativa procedente de todas las fuentes de auditoría (auditorías nacionales, del Tribunal de Cuentas y de la Comisión), incluida, en su caso, la procedente de auditorías adicionales realizadas en el momento del cierre por el organismo de liquidación.

5.69.

- a) La Comisión considera que ambas direcciones generales siguieron las instrucciones vigentes al cuantificar el importe en situación de riesgo para el VII PM, utilizando la mejor información disponible.

La DG ENER y la DG MOVE realizaron una cantidad reducida de auditorías del VII PM porque gestionan un reducido número de proyectos de dicho programa. Dado que se consideraron insuficientemente representativas, la Comisión consideró apropiado utilizar los resultados de un número considerablemente mayor de auditorías del VII PM elegidas al azar entre las efectuadas por la DG RTD y la DG INFSO.

A partir de 2012, las DG de la Comisión que gestionan proyectos de investigación dispondrán de una muestra de auditoría común y representativa del VII PM.

- b) La Comisión tendrá en cuenta las observaciones que el Tribunal haga en sus auditorías de cada uno de los 65 beneficiarios de los fondos del PEER durante el período de vigencia del programa.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

5.70. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos intermedios y finales correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 del grupo de políticas de política regional, energía y transportes están afectados por errores materiales.

5.71. Basándose en su trabajo de auditoría de los sistemas de control y supervisión examinados, el Tribunal constató lo siguiente:

a) las autoridades de auditoría han sido parcialmente eficaces en su función de asegurar la regularidad de las operaciones del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión del período de programación 2007-2013;

b) los procedimientos de la Comisión y los Estados miembros han sido parcialmente eficaces en la ejecución de la fase inicial del procedimiento de cierre del período de programación 2000-2006.

5.72. Las fiscalizaciones del Tribunal han dejado patente que no existen garantías de que los mecanismos de corrección financiera compensen adecuadamente en todos los PO los errores detectados y que todos los problemas significativos se resuelvan, ni hay pruebas de que los mecanismos de corrección financiera den lugar necesariamente a mejoras duraderas de los sistemas que permitan evitar la repetición de los errores detectados <sup>(33)</sup>.

<sup>(33)</sup> Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 1.25 y el Informe Especial n.º 3/2012.

**5.70.** La Comisión toma nota de la considerable disminución de la tasa de error respecto al año anterior, lo que confirma una evolución positiva por tercer año consecutivo.

La Comisión considera que se trata, en particular, del resultado de su estricta política de interrupciones y suspensiones cuando se detectan deficiencias, de acuerdo con su Plan de Acción de 2008.

La Comisión está adoptando medidas para corregir los errores detectados por el Tribunal, en particular, aplicando, cuando procede, correcciones financieras, y centra sus acciones en los programas y los Estados miembros con más riesgos <sup>(1)</sup>.

**5.71.**

a) La Comisión subraya que la eficacia y la calidad del trabajo de las autoridades de auditoría difieren de un programa y de un Estado miembro a otro, como demuestran la evaluación del Tribunal recogida en el apartado 5.41 y los resultados del trabajo de auditoría de la Comisión. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, la Comisión se basa formalmente desde julio de 2012 en el trabajo de 13 autoridades de auditoría en lo que se refiere al FEDER/FC y de 9 autoridades de auditoría en lo relativo al FSE. La Comisión continuará examinando el trabajo de las autoridades de auditoría restantes y supervisando la situación de los programas a los que se concedió una carta con arreglo al artículo 73.

b) La Comisión considera haber establecido procedimientos y directrices rigurosos para el proceso de cierre, y considera que la mayoría de los Estados miembros ha llevado a cabo un importante trabajo realizado con profesionalidad para permitir el cierre de los programas y aumentar las garantías en el momento del cierre. La Comisión también considera que ha realizado una profunda labor al cierre, analizando detalladamente todos los documentos de cierre y llevando a cabo auditorías adicionales y consultas en los casos necesarios, lo que ha permitido en muchos casos aplicar correcciones financieras adicionales para abordar los riesgos residuales en el momento del cierre.

**5.72.** El carácter plurianual de los gastos y el ciclo de control incluye el proceso de cierre, en el que se realizan controles finales sobre la legalidad y la regularidad de los gastos y se hacen correcciones finales cuando procede.

El proceso de cierre de los programas de 2007-2013 se reforzará más respecto al período 2000-2006, teniendo en cuenta, en particular, la inclusión de requisitos más exigentes para la auditoría de una muestra estadística representativa con carácter anual y los dictámenes anuales.

<sup>(1)</sup> Como se demuestra en el documento de trabajo «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009» [véase SEC(2011) 1179 de 5 de octubre de 2011] y en el IAA de la DG de Política Regional para 2011.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recomendaciones**

5.73. El Tribunal recomienda que la Comisión:

— **Recomendación 1:** aumente la eficacia de los sistemas de sanción incrementando el impacto de las correcciones financieras y reduciendo la posibilidad de sustituir los gastos no subvencionables con otros gastos, como propone la Comisión en el ámbito de Cohesión para el próximo período de programación. Debería presumirse que cualquier irregularidad detectada con posterioridad a la presentación de las cuentas anuales dará lugar a una corrección financiera neta.

— **Recomendación 2:** exija el cumplimiento estricto de los requisitos de acceso a la financiación de la UE, en particular la correcta aplicación de las normas europeas y nacionales en materia de contratación pública.

Por otra parte, en un número limitado de PO, las auditorías de la Comisión también demostraron que las autoridades responsables de los programas aún tienen que mejorar sus sistemas de gestión y control pese a las correcciones efectuadas. En estos casos, se aplican otras medidas de la Comisión como interrupciones o suspensiones.

La Comisión ha propuesto, en el marco jurídico 2014-2020, aumentar la posibilidad de hacer correcciones financieras netas.

Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12 y 1.13.

**5.73.**

La Comisión considera que los Estados miembros deben tener derecho a sustituir gastos no subvencionables que detecten por gastos legales y regulares con el fin de optimizar la utilización de los gastos de cohesión, contribuyendo a su valor añadido, y de garantizar unos controles eficientes en los Estados miembros. La propuesta de la Comisión para el marco reglamentario de 2014-2020 establece que «Si la Comisión o el Tribunal de Cuentas Europeo detectan irregularidades que afectan a las cuentas anuales enviadas a la Comisión, la corrección financiera resultante reducirá la ayuda de los Fondos al programa operativo (artículo 137, apartado 6)», limitando así las posibilidades de retirada o sustitución al ejercicio en curso. Esta disposición pretende ser un incentivo para que los gastos que figuran en las cuentas anuales certificadas sean legales y regulares.

La Comisión ha realizado un esfuerzo considerable para garantizar el estricto cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad y la correcta aplicación de las normas de contratación pública. Por ejemplo:

— En cuanto a la política regional, ha facilitado formación y orientación sobre las normas de subvencionabilidad a las autoridades de gestión, con objeto de garantizar que estos conocimientos se transmiten a todos los organismos responsables de la gestión de los fondos. Por otra parte, cuando ha detectado normas complejas a nivel de programa, la Comisión formula recomendaciones para simplificarlas. Asimismo, la Comisión ha compartido con los Estados miembros un análisis de los tipos de error vinculados con la contratación pública detectados por las auditorías de la UE en el ámbito de la política de cohesión en años anteriores, y ha puesto en marcha un ejercicio de recopilación de las mejores prácticas y posibles respuestas de los Estados miembros a fin de subsanar dichos errores y reducir su incidencia.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** corrija las insuficiencias en los «controles de primer nivel» en el plano de las autoridades de gestión y de los organismos intermedios en el caso del FEDER y el Fondo de Cohesión, cuando sea necesario a través de medidas de formación adecuadas y material orientativo específico.
  
- **Recomendación 4:** con respecto al sistema de control de las autoridades de auditoría del ámbito de Cohesión:
  - facilite orientaciones adicionales a las autoridades de auditoría para el actual período de programación, en particular sobre muestreo, el alcance de las verificaciones que se han de realizar para las auditorías de los proyectos y el control de calidad;
  
  - inste a las autoridades de auditoría a realizar auditorías de sistemas específicas de los «controles de primer nivel» efectuadas por las autoridades de gestión y los organismos intermedios.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- En cuanto al programa RTE-T, se insiste en el estricto cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad durante todo el proceso de financiación (así, por ejemplo, la guía de que disponen los solicitantes contiene instrucciones claras sobre el cumplimiento de esos requisitos). A continuación se comprueba el respeto de esas normas mediante controles por muestreo al efectuar pagos intermedios y finales.

La Comisión ha dado orientaciones a los Estados miembros sobre la manera en que las autoridades de gestión deben definir y aplicar sus verificaciones de gestión.

Por otra parte, en 2009 la Comisión elaboró directrices exhaustivas para los controles de primer nivel y una herramienta de autoevaluación para las autoridades de gestión, que estas pueden utilizar para mejorar su funcionamiento. En 2011, la Comisión también ha elaborado y distribuido a las autoridades de auditoría listas de comprobación para la auditoría de las verificaciones de la gestión que pueden ser utilizadas por las propias autoridades de gestión como modelo de referencia.

- Desde el principio del período de programación, la Comisión ha facilitado orientación técnica detallada y formación y ha dirigido reuniones técnicas con auditores de las autoridades nacionales de auditoría. Además, la orientación sobre el ámbito de aplicación y el alcance de las auditorías sobre las operaciones que se proporcionó en el período de programación 2000-2006 sigue siendo válida, dado que estas auditorías no difieren de forma significativa entre ambos períodos de programación. En cuanto al muestreo, la Comisión organizó un seminario específico en junio de 2012.
  
- La Comisión aplica activamente esta recomendación y continuará haciéndolo. Cuando la Comisión detecta deficiencias en las verificaciones de la gestión (mediante varios resultados de auditoría a nivel nacional o comunitario), se pide a la autoridad de auditoría que revise su estrategia y el plan de auditoría para incluir auditorías específicas sobre las verificaciones de gestión o, en su caso, a raíz de evaluaciones de riesgos revisadas, realiza las auditorías directamente (en el marco de su auditoría «Bridging the assurance gap»). Por otra parte, sobre la base de una evaluación del funcionamiento de las verificaciones de gestión en todos los programas cofinanciados basada en los resultados de las auditorías disponibles, la Comisión alentó en octubre de 2011 a las autoridades de auditoría a prestar especial atención en sus auditorías de los sistemas a los controles de primer nivel (véase el Grupo de homólogos, seminario específicamente dedicado al papel de las autoridades de auditoría en la mejora de las verificaciones de la gestión).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— **Recomendación 5:** a fin de conferir mayor eficiencia al procedimiento de cierre de programas plurianuales en el ámbito de Cohesión:

- recuerde a los Estados miembros que garanticen la fiabilidad de las declaraciones finales relativas a los programas de 2007-2013;
- examine las insuficiencias específicas detectadas por el Tribunal en las declaraciones de liquidación para los cierres de los programas de 2000-2006;
- examine si estos problemas han surgido también en otros PO y aplique las correcciones financieras necesarias;
- se asegure de que las auditorías de los cierres en curso abordan correctamente los problemas planteados por el Tribunal.

— *El marco reglamentario 2007-2013 prevé requisitos muy distintos para la auditoría de la muestra estadística representativa de carácter anual, que sirven de base para los dictámenes de auditoría oficiales de las autoridades de auditoría. Esto facilitará una base más sólida para las declaraciones de cierre, lo que permitirá identificar el riesgo residual una vez aplicadas todas las correcciones durante la ejecución del programa. También conviene observar que las directrices para el cierre 2007-2013 ya se presentaron a los Estados miembros en la reunión del COCOF de junio de 2012.*

— *La Comisión indentificó y abordó estas deficiencias.*

— *De forma más general, la Comisión analiza cuidadosamente cada declaración de liquidación y extrae conclusiones como la aplicación de correcciones financieras en caso necesario.*

— *La Comisión confía en que su proceso de cierre permitirá aplicar, en caso necesario, las correcciones financieras que correspondan en el momento del cierre, una vez sus servicios hayan realizado las evaluaciones exigidas de todos los documentos de cierre recibidos y de la información adicional solicitada, y teniendo en cuenta las pruebas reunidas durante las auditorías de cierre.*

## ANEXO 5.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE POLÍTICA REGIONAL, ENERGÍA Y TRANSPORTES

	2011					2010	2009	2008
	FEDER	Fondo de Cohesión	Energía	Transportes	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>								
Total operaciones (consistentes en):	129	39	8	4	<b>180</b>	177	165	140
Anticipos	0	0	0	0	<b>0</b>	0	20	9
Pagos intermedios/finales	129	39	8	4	<b>180</b>	177	145	131
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:</b>								
Exentas de errores	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	<b>41 % (73)</b>	43 %	64 %	49 %
Afectadas por uno o más errores	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	<b>59 % (107)</b>	57 %	36 %	51 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>								
<b>Análisis por tipo de gastos</b>								
Anticipos	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	<b>s.o.</b>	n.a	3 %	0 %
Pagos intermedios/finales							97 %	100 %
<b>Análisis por tipo de error</b>								
Errores no cuantificables:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	<b>64 % (68)</b>	60 %	59 %	41 %
Errores cuantificables:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	<b>36 % (39)</b>	40 %	41 %	59 %
Subvencionabilidad	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	<b>94 % (37)</b>	97 %	71 %	93 %
Realidad de las operaciones	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	<b>3 % (1)</b>	0 %	0 %	0 %
Exactitud	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	<b>3 % (1)</b>	3 %	29 %	7 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>								
Porcentaje de error más probable						<b>6,0 %</b>		
Límite superior de error (LSE)						9,0 %		
Límite inferior de error (LIE)						3,0 %		

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo en el grupo de políticas, la muestra se dividió en segmentos.

<sup>(2)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A COHESIÓN (POLÍTICA REGIONAL Y EMPLEO, ASUNTOS SOCIALES E INCLUSIÓN)

## Valoración de los sistemas de control y supervisión examinados: Autoridades de auditoría (AA) — cumplimiento de requisitos reglamentarios clave y eficacia para garantizar la regularidad de los operaciones

Requisitos clave verificados por el Tribunal		República Checa AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Grecia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Italia-Sicilia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Letonia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Hungría AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Portugal AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Rumanía AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE
Aspectos generales	La implantación de sistemas de gestión y control de los programas operativos prevé una definición, asignación y separación de funciones adecuadas dentro de la AA, así como entre esta y otros organismos de gestión y control competentes.	Disconforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Alcance del manual de auditoría	Existencia de un manual de auditoría (tanto para auditorías de sistemas como de operaciones) conforme con las normas de auditoría internacionalmente aceptadas y que describe claramente los procedimientos de auditoría.	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Metodología para la auditoría de sistemas	El trabajo de auditoría realizado por la AA para evaluar la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control se basa en una lista de comprobación que contiene preguntas para verificar requisitos clave de los reglamentos aplicables (especificados para las autoridades de gestión, organismos intermedios y autoridades de certificación) y criterios de evaluación apropiados para cada uno de dichos requisitos.	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Revisión de las auditorías de sistemas	El plan de auditoría de la AA se ha aplicado conforme a la estrategia de auditoría aprobada para el período, las auditorías de sistemas se han llevado a cabo conforme a la metodología establecida por la AA y se han documentado debidamente todas las fases de las auditorías de los sistemas.	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos clave verificados por el Tribunal		República Checa AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Grecia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Italia-Sicilia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Letonia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Hungria AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Portugal AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Rumanía AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE
Metodología de muestreo para auditorías de operaciones	Se ha especificado una metodología adecuada de muestreo para la auditoría de operaciones a fin de determinar la muestra de operaciones que se han de auditar en el período sometido a revisión	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Conforme
Extracción de muestras para las auditorías de operaciones	La metodología de muestreo para auditorías de operaciones se ha utilizado de la manera especificada para extraer la muestra de operaciones que se han de auditar en el período sometido a revisión.	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Metodología para las auditorías de operaciones	El trabajo de auditoría realizado para examinar la regularidad de las operaciones se basa en una lista de comprobación que contiene preguntas para verificar requisitos clave del reglamento aplicable con un grado de detalle suficiente para afrontar los riesgos asociados.	Disconforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Revisión de las auditorías de operaciones	Las auditorías de operaciones se ha aplicado conforme a la muestra elegida para el período, se han llevado a cabo conforme a la metodología establecida por la AA y se han documentado debidamente todas las fases de las auditorías de los sistemas.	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Repetición de las auditorías de operaciones	La repetición por el Tribunal de las auditorías de operaciones de la AA ha dado lugar a conclusiones similares a las de las AA comunicadas a la Comisión.	Ineficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos clave verificados por el Tribunal		República Checa AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Grecia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Italia-Sicilia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Letonia AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Hungria AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Portugal AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE	Rumanía AA para el FEDER/Fondo de Cohesión/FSE
Informe de control anual y dictamen de auditoría	El informe de control anual y la opinión de auditoría se han elaborado conforme a los requisitos legales y a la guía acordada entre la Comisión y los Estados miembros, y el informe y el dictamen son coherentes con los resultados de las auditorías de los sistemas y de las auditorías de operaciones efectuadas por la AA.	Disconforme	Conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Evaluación general <sup>(1)</sup>		Ineficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

<sup>(1)</sup> Al igual que en el examen de las AA del ejercicio anterior (véase el Informe Anual relativo a 2010, anexo 4.2), se aplican los criterios siguientes para obtener la evaluación global de la AA sobre la base de la evaluación de los requisitos clave específicos verificados:

- Eficaz*: la evaluación del requisito clave «Informe de control anual y dictamen de auditoría» es «conforme» y la evaluación de los requisitos claves «Revisión de las auditorías de sistemas», «Extracción de muestras para las auditorías de operaciones», «Revisión de las auditorías de operaciones» y «Repetición de las auditorías de operaciones» se consideran «eficaces».
- Parcialmente eficaz*: la evaluación del requisito clave «Informe de control anual y dictamen de auditoría» es al menos «parcialmente conforme» y la evaluación de los requisitos clave «Revisión de las auditorías de sistemas», «Extracción de muestras para las auditorías de operaciones», «Revisión de las auditorías de operaciones» y «Repetición de las auditorías de operaciones» se consideran al menos «parcialmente eficaces».
- Ineficaz*: la evaluación del requisito clave «Informe de control anual y dictamen de auditoría» es «disconforme» o la evaluación de los requisitos clave «Revisión de las auditorías de sistemas», «Extracción de muestras para las auditorías de operaciones», «Revisión de las auditorías de operaciones» y «Repetición de las auditorías de operaciones» es «ineficaz».



## CAPÍTULO 6

**Empleo y asuntos sociales**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.12
Características específicas del grupo de políticas	6.3-6.11
Objetivos de la política	6.3
Instrumentos de la política	6.4-6.9
Riesgos para la regularidad	6.10-6.11
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.12
Regularidad de las operaciones	6.13-6.18
Eficacia de los sistemas	6.19-6.26
Examen en profundidad de dos autoridades de auditoría	6.19-6.20
Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión	6.21-6.23
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	6.24-6.26
Conclusiones y recomendaciones	6.27-6.30
Conclusiones	6.27-6.28
Recomendaciones	6.29-6.30

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

6.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas 04 — Empleo y asuntos sociales. El **cuadro 6.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

6.2. La política de empleo y asuntos sociales se financia en su mayor parte a través del Fondo Social Europeo (FSE), que se rige por las mismas normas que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, como se describe en el capítulo 5. En un reglamento específico se establecen disposiciones específicas para el FSE. Para las cuestiones comunes a los tres fondos, en el presente capítulo se hace referencia al capítulo 5.

Cuadro 6.1 — Empleo y asuntos sociales — Información clave de 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
04	Empleo y asuntos sociales	Gastos administrativos	93	Centralizada directa
		Fondo Social Europeo	9 966	Compartida
		Trabajar en Europa — Diálogo social y movilidad	59	Centralizada directa
		Empleo, solidaridad social e igualdad de género	132	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	114	Compartida
		Instrumento de Ayuda Preadhesión	28	Descentralizada
			<b>10 392</b>	
		Total de gastos administrativos <sup>(1)</sup>	93	
		Total de gastos de operaciones	10 299	
		(compuesto por) — anticipos	128	
		— pagos intermedios/finales	10 171	
		<b>Total de pagos del ejercicio</b>	<b>10 392</b>	
		<b>Total de compromisos del ejercicio</b>	<b>11 638</b>	

(<sup>1</sup>) La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2011.

## Características específicas del grupo de políticas

### *Objetivos de la política*

6.3. El grupo de políticas de empleo y asuntos sociales forma parte de la política de cohesión de la UE, cuyo fin es reforzar la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea reduciendo las diferencias de nivel de desarrollo entre las distintas regiones. Concretamente, los principales objetivos de la política de empleo y asuntos sociales de la UE son luchar contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral.

### *Instrumentos de la política*

6.4. El Fondo Social Europeo (FSE) es el principal instrumento de aplicación de la política de empleo y social, que representa el 97 % del gasto de este ámbito político en 2011. El FSE financia inversiones en capital humano a través de formación y otras medidas de empleo.

6.5. Otros gastos se efectúan en forma de dotaciones y subvenciones a organizaciones encargadas de ejecutar y coordinar las acciones sociales y de empleo, incluida la financiación de la red Servicio Europeo de Empleo (EURES), que desarrolla la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros en la aplicación de la estrategia europea en materia de empleo, y el programa Progress, que apoya la aplicación de la política en los Estados miembros a través de estudios, análisis y otras medidas.

6.6. También se proporciona financiación a agencias de la UE: el Instituto Europeo de la Igualdad de Género, la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo.

6.7. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) ayuda a los trabajadores de la UE despedidos como consecuencia de cambios estructurales importantes en las pautas del comercio mundial y de la crisis económica y financiera. El Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) presta ayuda a países candidatos a la adhesión en materia de desarrollo de recursos humanos.

### **Gestión y control del gasto**

6.8. El gasto del FSE es objeto de gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. El FSE se rige por los sistemas de gestión y control del gasto de cohesión en su conjunto, como se describe en el capítulo anterior (apartados 5.X a 5.Y).

6.9. El FEAG también se aplica mediante gestión compartida: la autoridad presupuestaria decide sobre los créditos y la Comisión revisa las solicitudes de financiación presentadas por los Estados miembros y aprueba los pagos. El instrumento IPA se aplica mediante gestión descentralizada, mientras que los demás gastos sociales y de empleo se ejecutan según la modalidad de gestión directa centralizada.

**6.8.** Aunque, como se menciona en el apartado 5.8, los sistemas de gestión y control del FSE, el FEDER y el FC se rigen por normas comunes, en la práctica, la mayoría de los programas operativos del FSE tienen sus propias autoridades y sistemas de control específicos.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Riesgos para la regularidad*

6.10. Los principales riesgos para los gastos del FSE se derivan de la naturaleza inmaterial de las inversiones en capital humano (como cursos de formación), de la diversidad de las actividades cofinanciadas y de la participación de múltiples socios, con frecuencia de pequeña escala, en la ejecución de los proyectos. Estos factores pueden dar lugar a la admisión de costes no subvencionables o a errores de cálculo que afecten a la exactitud de las declaraciones, que no son detectados en su momento por los sistemas implantados.

6.11. En el caso del FEAG, el riesgo principal es que las solicitudes contengan información inexacta, que no detecte la Comisión en el momento de la aprobación o en controles subsiguientes. En el caso del IPA, el mayor riesgo reside en la capacidad de los países candidatos de implantar y hacer funcionar las estructuras y controles necesarios. Con respecto a otros gastos sociales y de empleo, el principal riesgo es que los beneficiarios incluyan costes no subvencionables en sus declaraciones de gastos.

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

6.12. El **anexo 1.1, parte 2** del capítulo 1 describe el enfoque general y la metodología de auditoría del Tribunal. En el caso de la fiscalización de la política de empleo y asuntos sociales, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos específicos:

- a) durante la fiscalización se examinó una muestra de 180 pagos intermedios y finales;
- b) la evaluación de los sistemas se centró en dos autoridades de auditoría para el período de programación 2007-2013 del ámbito de cohesión;
- c) el examen de la toma de posición de la Comisión abarcó el informe anual de actividad de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

6.13. En el **anexo 6.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 40 % de los 180 pagos auditados estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 2,2 % <sup>(1)</sup>.

**6.10.** *La Comisión ha adoptado medidas específicas con el fin de atenuar los riesgos detectados, que incluyen, en particular, medidas preventivas y correctoras, tales como orientación, formación e interrupción de los pagos.*

**6.13.** *El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal en 2011 está en consonancia con la evolución positiva de los últimos años. Esto es el resultado de las mejoras realizadas por los Estados miembros en sus sistemas de gestión y control, la estricta política de interrupciones y suspensiones aplicada por la DG EMPL desde 2008 y el impacto positivo de las medidas de simplificación previstas en los reglamentos para el actual período de programación.*

<sup>(1)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde la mejor estimación (denominada EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error en la población está comprendido entre el LIE del 0,9 % y el LSE del 3,4 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.14. Los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros deberían proporcionar procedimientos para garantizar la exactitud y la regularidad de los gastos declarados <sup>(2)</sup>. Los resultados de la fiscalización del Tribunal indican insuficiencias, en particular en los «controles de primer nivel» de los gastos, que corresponden a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios de los Estados miembros.

6.15. En el caso del FSE, el Tribunal considera, sobre la base de su análisis de cada operación afectada por error, que las autoridades del Estado miembro disponían de suficiente información para haber detectado y corregido al menos algunos de los errores antes de certificar el gasto a la Comisión en el 76 % de las operaciones afectadas.

#### Costes no subvencionables y calculados incorrectamente

6.16. El Tribunal detectó el reembolso de gastos no subvencionables (*errores de subvencionabilidad*) en el 13 % de las 180 operaciones auditadas. Todos estos errores de subvencionabilidad correspondían a proyectos del FSE y representan el 77 % del total de errores cuantificables y constituyen alrededor del 73 % del porcentaje de error estimado para este grupo de políticas (véase el ejemplo 6.1).

#### Ejemplo 6.1 — Costes no subvencionables

- a) *Participantes no admisibles en actividades de formación*: Se proporcionó financiación del FSE para cursos de formación destinados a mejorar las cualificaciones y conocimientos de empleados del sector electrónico. El Tribunal observó que muchos de los participantes estaban empleados en sectores distintos del electrónico y que por lo tanto no eran admisibles para esta formación. Los gastos declarados correspondientes a los participantes no subvencionables representaban el 29 % del importe auditado.
- b) *Cobro excesivo de costes de personal*: Se facilitó financiación del FSE a una asociación comercial, como apoyo a sus actividades, que incluía el asesoramiento a pequeñas y medianas empresas (PYME). Los costes de varios miembros del personal de la asociación se imputaron al proyecto del FSE, pese a que no pudieron presentarse pruebas que justificaran su dedicación al proyecto. El Tribunal considera que se han imputado costes del personal con un exceso del 60 %.

Tal como se muestra en el cuadro 1.3 del capítulo 1, el error más probable para la Política Regional, Transporte, Energía y Empleo y Asuntos Sociales se redujo considerablemente en comparación con 2010, de un 7,7 % a un 5,1 %.

**6.14.** Las autoridades de gestión están obligadas a realizar controles documentales de todas las declaraciones presentadas por los beneficiarios, antes de la certificación de los gastos. No obstante, las verificaciones de operaciones sobre el terreno pueden realizarse igualmente en una fase posterior de la ejecución del proyecto, después de la certificación y hasta la clausura, lo que explica por qué no pudo detectarse parte de los errores en la muestra del Tribunal. El impacto del sistema de control en la reducción de los índices de error generalmente solo se observa en los años posteriores, después de que se hayan realizado todos los niveles de control.

**6.15.** La Comisión sigue estrictamente estos casos a fin de garantizar que se apliquen planes de acción adecuados en los sistemas en cuestión, al objeto de evitar errores antes de la certificación de los gastos en el futuro.

Véase también la respuesta al apartado 6.14.

**6.16 y 6.17.** La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal y se asegurará de que los Estados miembros adopten las medidas correctoras y, en su caso, se efectúen correcciones financieras.

<sup>(2)</sup> Artículo 58, letra c), del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

c) *Costes de personal no subvencionables*: En un curso de formación profesional, los gastos declarados por el beneficiario incluían pagos recibidos por el personal que trabajaba en el proyecto como terminación de prestaciones de empleo. Sin embargo, las normas nacionales de subvencionabilidad especifican que el importe de dichos pagos no se considera sufragable. Por lo tanto, el 2,5 % de los costes declarados por el proyecto auditado se consideran no subvencionables.

6.17. Un 3 % más de las 180 operaciones auditadas correspondía a proyectos cuyos costes declarados para obtener el reembolso se habían calculado incorrectamente (*errores de exactitud*). Estos errores representan el 20 % de todas las operaciones afectadas por errores cuantificables y constituyen aproximadamente el 9 % del porcentaje total de error estimado (véase el ejemplo 6.2).

**Ejemplo 6.2 — Costes calculados incorrectamente**

- a) *Cálculo incorrecto de gastos generales*: en un proyecto consistente en cursos de formación para desempleados, los gastos generales se asignaron utilizando una ratio basado en la proporción de la superficie del edificio utilizada por el proyecto. El Tribunal constató que dicha ratio se había calculado de manera incorrecta, dando lugar a una sobreestimación del 2,4 % del importe auditado.
- b) *Declaración de gastos incorrectamente calculados*: el proyecto consistía en medidas para mejorar la calidad de la enseñanza y modernizar el sistema educativo, gestionado por las autoridades locales. El Tribunal identificó una diferencia entre el importe declarado por la autoridad local auditada a la autoridad de gestión y el importe declarado por esta a la Comisión. La autoridad de gestión había cometido errores de cálculo al recopilar la información de la autoridad local, lo que supuso un exceso en la declaración de los costes subvencionables del 6,7 % del importe auditado.

**Numerosas inobservancias de los requisitos de procedimiento**

6.18. Casi todas las operaciones afectadas por errores no cuantificables detectadas por el Tribunal (40 de 42) presentaban diversas inobservancias de los requisitos de procedimiento por parte de las autoridades de gestión y los beneficiarios en la gestión y ejecución de los proyectos del FSE. En 23 casos, el Tribunal considera los incumplimientos como cuestiones de conformidad graves. El **ejemplo 6.3** muestra las principales categorías de este tipo de error.

**6.18.** La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal y se asegurará que se adopten medidas correctoras.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 6.3 — Inobservancias de los requisitos de procedimiento**

- a) *Ausencia de contabilidad separada*: en una serie de acciones de formación profesional dirigidas a jóvenes desempleados, la contabilidad del proyecto no identificaba por separado todos los gastos relativos al proyecto, como los costes salariales del personal. Al no existir una contabilidad separada adecuada, no hay garantías de que los costes no se hayan declarado también por otros proyectos.
- b) *Incumplimiento de las normas de acreditación para empresas de formación*: el beneficiario era una empresa que, a fin de mantener su acreditación, debería haber establecido procedimientos para medir el grado de satisfacción de los receptores de la formación y realizado un seguimiento para saber si habían obtenido un empleo como resultado de la formación o no. El Tribunal constató que el beneficiario no había cumplido estos requisitos.
- c) *Retraso en el envío del anuncio de adjudicación*: según las normas sobre contratación pública, los poderes adjudicadores deben enviar un anuncio de los resultados del procedimiento de adjudicación en los 48 días siguientes a la adjudicación del contrato. El Tribunal detectó tres casos en que esta norma no se respetó.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS****Examen en profundidad de dos autoridades de auditoría**

6.19. El Tribunal evaluó el trabajo de dos autoridades de auditoría en dos Estados miembros en 2011 en el contexto de su examen de un total de siete de estas autoridades que abarcaban el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE. El alcance de la fiscalización del Tribunal se describe en el apartado 5.40. En el caso de las dos autoridades de auditoría del FSE fiscalizadas en Italia (Sicilia) y Letonia, el examen de su trabajo y la repetición de sus auditorías de operaciones se centró en los gastos del FSE. Los resultados de la fiscalización del Tribunal de las autoridades de auditoría relativas a todos los Fondos Estructurales se presentan en el capítulo 5 (apartados 5.41 a 5.43. y en el **anexo 5.2**).

**6.19.** *Las autoridades de auditoría desempeñan, en efecto, un papel central en el proceso de desarrollo de la garantía de fiabilidad desde el comienzo del período de programación y el establecimiento de los sistemas. Posteriormente, comunican cada año a la Comisión un dictamen de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, basándose en las auditorías de dichos sistemas y en muestras estadísticas de operaciones llevadas a cabo de conformidad con la estrategia de auditoría. Por esta razón, la Comisión coopera estrechamente y se coordina con ellas, y ha empezado a revisar sus metodologías y los resultados de las auditorías ya desde 2009. Esto ha contribuido al desarrollo de capacidades ofreciendo asesoramiento, orientación y recomendaciones a las autoridades de auditoría a través del trabajo de repetición de la Comisión. El Reglamento proporciona a la Comisión la posibilidad de basarse en el trabajo de una autoridad de auditoría para sus garantías en determinadas condiciones (artículo 73).*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.20. La autoridad de auditoría de Letonia se considera eficaz en el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y en la garantía de la regularidad de las operaciones. La autoridad de auditoría de Italia (Sicilis) se considera parcialmente eficaz. El Tribunal observó problemas particulares en el muestreo efectuado por la autoridad de auditoría de las operaciones que se habían de auditar y en su extrapolación de los errores, que dieron lugar a la presentación de un índice de error infravalorado en su informe de control anual. La Comisión, basándose en su propio trabajo, también consideró poco fiable el porcentaje de error (véanse los apartados 5.42 y 5.43).

**Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión**

6.21. Los resultados del examen realizado por el Tribunal de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión se presentan en los apartados 5.44 a 5.51.

6.22. El Tribunal observó que en todos los casos en que la Comisión identificó insuficiencias específicas a raíz de sus indagaciones en los Estados miembros, las autoridades nacionales eran informadas de las medidas correctoras que habían de adoptar (apartado 5.47).

6.23. En opinión del Tribunal, la Comisión extrajo conclusiones adecuadas de sus exámenes de los informes anuales de control y, basándose en su evaluación, ajustó los porcentajes de error notificados cuando resultó necesario (apartado 5.51).

**Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión**

6.24. El Tribunal evaluó el informe anual de actividad de 2011 y la declaración adjunta del Director General de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. En particular, con respecto a la regularidad de los pagos autorizados durante 2011, el Tribunal:

- a) evaluó las reservas formuladas en el informe anual de actividad;
- b) comprobó la coherencia y exactitud del cálculo efectuado por la comisión del error residual y los importes de los «pagos en riesgo».

6.25. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estima el porcentaje global de error en los pagos intermedios del período de programación 2007-2013 entre el 2 % y el 2,5 %. El informe anual de actividad de esta dirección general contiene una reserva relativa a los pagos efectuados para el período de programación 2007-13 por un importe de 58,7 millones de euros que engloba a 24 de 117 PO y una reserva, sin impacto financiero, para el período de programación 2000 a 2006.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**6.20.** En 2011, la DG EMPL realizó auditorías para revisar el trabajo de 42 autoridades de auditoría del FSE, incluidas las AA de Sicilia y Letonia. En esta muestra, se seleccionaron 12 AA según un análisis de riesgo, actualizado anualmente, y las otras 30 se eligieron al azar. Basándose en su propia labor de auditoría, la DG EMPL coincide con la evaluación de las 2 AA de la muestra del Tribunal.

**6.25.** Tras la evaluación positiva del Tribunal del informe anual de actividad de 2010 de la DG de Empleo, el Tribunal formuló una recomendación en relación con los riesgos relacionados con los programas operativos con un porcentaje de error estimado inferior al 5 %. Para hacer frente a estos riesgos, la DG EMPL ha reforzado su metodología, que incluye ahora esta categoría en la evaluación de las reservas potenciales. Por tanto, la metodología aplicada en el IAA de 2011 es más estricta, de acuerdo con la recomendación del Tribunal.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.26. La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión ha emitido reservas sobre aquellos PO del período de programación 2000-2006 en los que el Estado miembro todavía no había corregido de manera adecuada las insuficiencias identificadas durante el proceso de cierre. La Comisión no cuantificó las reservas (a las que se refiere como el seguimiento de la reserva del ejercicio anterior). Como muestra el trabajo del Tribunal, persiste el riesgo de que el cierre se base en unos documentos de cierre poco fiables que den lugar a correcciones financieras insuficientes [véanse los apartados 5.63 y 5.64 y el Informe Especial nº 3/2012 <sup>(3)</sup>, apartados 65 a 67].

**6.26.** La Comisión considera que los riesgos mencionados por el Tribunal para el período de programación 2000-2006 se están cubriendo adecuadamente durante el proceso de cierre. Los servicios de la Comisión han efectuado una evaluación exhaustiva de los documentos de cierre presentados por los organismos de liquidación y han adoptado las medidas necesarias para tratar las cuestiones señaladas, incluida la interrupción del proceso de cierre, la solicitud de información adicional, la realización de auditorías de cierre sobre la base de su evaluación de riesgo y, finalmente, para algunos programas, la aplicación de correcciones financieras.

Sobre la base de los procedimientos de cierre mencionados, solo una vez que el error residual para cada programa operativo se considera inferior al umbral de importancia relativa del 2 %, la Comisión realiza el pago final. Por tanto, en el IAA de la DG EMPL no se realizó ninguna cuantificación de las reservas de seguimiento para el período de programación 2000-2006, ya que no incidieron en los pagos finales de 2011.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

6.27. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos de empleo y asuntos sociales correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 están afectados por errores materiales.

**6.27.** La Comisión señala la baja tasa de error de 2011, que confirma la evolución positiva de los últimos años. Esta mejora se ha logrado gracias a la adopción de medidas adecuadas por parte de los Estados miembros y a una eficaz política de interrupciones y suspensiones aplicada por la DG EMPL desde 2008, junto con la acertada aplicación de medidas de simplificación.

La Comisión tiene la intención de seguir, en colaboración con los Estados miembros, con sus esfuerzos para mejorar su rendimiento, tal como recomienda el Tribunal.

6.28. Basándose en su trabajo de auditoría de los sistemas de control y supervisión, el Tribunal constató que:

- a) las autoridades de auditoría fueron parcialmente eficaces en garantizar la regularidad de las operaciones del período de programación 2007-2013;
- b) los procedimientos de la Comisión y los Estados miembros han sido parcialmente eficaces en la ejecución de la fase inicial del proceso de cierre del período de programación 2000-2006.

**6.28.** La Comisión subraya que la eficacia y la calidad del trabajo de las autoridades de auditoría difiere entre los distintos programas y Estados miembros, tal como demuestra la evaluación del Tribunal recogida en el apartado 5.41 y los resultados del trabajo de auditoría de la Comisión. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento (CE) nº 1083/2006, a partir de junio de 2012 la Comisión se basa formalmente en el trabajo de 9 autoridades de auditoría para el FSE. La Comisión continuará examinando el trabajo del resto de las autoridades de auditoría y supervisando la situación de los programas para los que se concedió una carta del artículo 73.

<sup>(3)</sup> <http://eca.europa.eu>

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recomendaciones**

6.29. En el **anexo 6.2** figura el resultado del análisis por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales (2008 y 2009) respecto del ámbito de Cohesión. Conviene destacar los puntos siguientes:

- a) La Comisión publicó un documento de trabajo en mayo de 2011 sobre las principales constataciones de auditoría relativas a la aplicación de normas de contratación pública con vistas a iniciar un debate con los Estados miembros sobre la reducción del incumplimiento de las normas en la materia.
- b) La Comisión ha continuado su programa de auditorías en los Estados miembros durante el actual período de programación pero, como demuestran los resultados de la fiscalización del Tribunal, los sistemas nacionales de gestión y control solo son parcialmente eficaces.
- c) La Comisión ha continuado interrumpiendo o suspendiendo pagos e imponiendo correcciones financieras, pero los gastos certificados que recibe de los Estados miembros siguen afectados por error material.

La Comisión considera que ha establecido procedimientos y orientación rigurosos para el proceso de cierre, y considera que la mayoría de los Estados miembros ha realizado un trabajo importante y profesional para permitir el cierre de los programas y aumentar la garantía en el momento del cierre. La Comisión también considera que ha realizado un trabajo exhaustivo al cierre, analizando detalladamente todos los documentos de cierre y realizando investigaciones y auditorías adicionales en caso necesario, lo que ha dado lugar en muchos casos a la aplicación de correcciones financieras adicionales en el momento del cierre para abordar los riesgos pendientes.

**6.29.**

- a) La Comisión ha realizado un esfuerzo considerable para garantizar el estricto cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y la correcta aplicación de las normas de contratación pública. Se ha facilitado formación y orientación sobre la subvencionabilidad y las normas de contratación pública. Además, cuando detecta normas complejas en los programas, la Comisión formula recomendaciones para simplificar la normativa. La Comisión ha comparado con los Estados miembros un análisis de los tipos de errores de contratación pública detectados en la política de cohesión por las auditorías de la UE en los años anteriores, y ha puesto en marcha un ejercicio de recopilación de las mejores prácticas y posibles respuestas de los Estados miembros a fin de subsanar dichos errores y reducir su incidencia.

La aplicación de las normas de contratación pública afecta particularmente a la financiación del FEDER y el FC y tiene un impacto limitado en los proyectos financiados con cargo al FSE.

- b) y c) En el curso de su amplio trabajo de auditoría, la Comisión efectuó recomendaciones específicas a las autoridades de gestión y control para remediar las deficiencias detectadas.

La Comisión continuará aplicando un enfoque estricto respecto de las interrupciones y suspensiones. Como consecuencia de dicha política y de los esfuerzos realizados por los Estados miembros, cabe apreciar un impacto positivo en el índice de error en el ámbito de la cohesión (véase el capítulo 1, cuadro 1.3).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.30. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda que la Comisión:

— **Recomendación 1:** exija de manera estricta el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad de la financiación del FSE y, sobre la base de la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013, efectúe una evaluación sobre la aplicación de las normas de subvencionabilidad nacionales para identificar posibles ámbitos que aún puedan simplificarse y eliminar fuentes potenciales de errores para el período posterior a 2013.

— **Recomendación 2:** recuerde a los Estados miembros su obligación de prevenir procedimientos que garanticen la corrección y la regularidad del gasto declarado y corrija las deficiencias en los «controles de primer nivel» de las autoridades de gestión y los organismos intermedios a través de orientaciones adicionales y medidas de formación.

— **Recomendación 3:** inste a las autoridades nacionales a aplicar con rigor los mecanismos de corrección antes de la certificación del gasto a la Comisión (2008). Siempre que se identifiquen deficiencias significativas en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la Comisión debería interrumpir o suspender los pagos hasta que el Estado miembro tome medidas correctoras y efectúe correcciones financieras en caso necesario.

— **Recomendación 4:** facilite orientaciones adicionales a las autoridades de auditoría para el actual período de programación, en particular sobre muestreo y el alcance de las verificaciones que se hayan de efectuar en las auditorías de proyectos y en el control de calidad.

— **Recomendación 5:** verifique rigurosamente la exactitud y la integridad de la información presentada por las autoridades de auditoría en sus informes de control anuales y en sus opiniones de auditoría. La verificación de la Comisión debe tener en cuenta toda la información disponible sobre las auditorías de sistemas y auditorías de operaciones llevadas a cabo por las autoridades de auditoría.

**6.30.** Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12-1.13.

*La Comisión se comprometió en 2010 a seguir supervisando el cumplimiento de las normas de subvencionabilidad a través de sus actividades de control periódico y el seguimiento de todas las auditorías de la UE y nacionales. Información a este respecto figura en el informe anual de actividad del director general de la DG EMPL. En caso necesario, la Comisión seguirá adoptando medidas correctoras.*

*Por lo que se refiere a la evaluación de las normas nacionales de admisibilidad y al estudio de nuevas maneras de simplificación, la Comisión se remite a los importantes esfuerzos ya realizados a este respecto como parte de su plan de acción selectivo respecto de determinados Estados miembros en los que se han identificado problemas recurrentes. La Comisión continuará realizando estos esfuerzos, haciendo especial hincapié en la necesidad de afrontar los costes no elegibles, los excesivos costes de personal y la racionalización de las normas nacionales.*

*La Comisión continuará llamando la atención de los Estados miembros sobre la importancia crítica de las cuestiones recurrentes identificadas por el Tribunal con respecto a las verificaciones de la gestión.*

*La Comisión se comprometió en 2010 a seguir interrumpiendo o suspendiendo pagos en caso necesario. Esta política estricta se refleja una vez más en el informe anual de actividad de 2011 del director general de la DG EMPL [véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.29, letra c)].*

*La Comisión continuará proporcionando orientación y asesoramiento a las autoridades de auditoría sobre una amplia gama de cuestiones técnicas y de regulación. A este respecto, la DG REGIO y la DG EMPL organizaron un seminario en junio de 2012, durante el cual se proporcionaron directrices sobre muestreos.*

*Los TCA son uno de los principales elementos sobre los que la Comisión basa su fiabilidad. Como tal, se tiene plenamente en cuenta la información correspondiente. Además, se han facilitado orientaciones sobre el tratamiento de las tasas de error para el ICA de 2011.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 6:** fomente la utilización por los Estados miembros de las opciones de costes simplificados permitidos en la reglamentación para reducir el margen de error.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Como se explica en el IAA de la DG EMPL de 2011, cada año se realiza una revisión completa de todos los TCA, que constituye la base para la formulación de reservas a fin de garantizar su fiabilidad y coherencia con las citadas orientaciones.*

*La Comisión prosigue sus esfuerzos para proporcionar asesoría, formación y orientación a los Estados miembros con objeto de que esta posibilidad ofrecida por la normativa suponga realmente una simplificación para todas las partes interesadas.*

*Alrededor del 70 % de los PO utilizan al menos una de las opciones de costes simplificados. Entre las diversas opciones, las más utilizadas son el tanto alzado para los costes indirectos y el baremo estándar de costes unitarios.*

## ANEXO 6.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES

	2011				2010	2009	2008
	FSE	IPA	Otros asuntos sociales	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>							
Total de operaciones ( <i>consistentes en</i> ):	160	6	14	<b>180</b>	66	44	49
Anticipos	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0
Pagos intermedios/finales	160	6	14	<b>180</b>	66	44	49
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>							
<b>Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:</b>							
Exentas de errores	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	<b>60 % (108)</b>	73 %	75 %	82 %
Afectadas por uno o más errores	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	<b>40 % (72)</b>	27 %	25 %	18 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>							
<b>Análisis por tipo de error</b>							
Errores no cuantificables:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	<b>58 % (42)</b>	39 %	0 %	56 %
Errores cuantificables:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	<b>42 % (30)</b>	61 %	100 %	44 %
Subvencionabilidad	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	<b>77 % (23)</b>	91 %	64 %	50 %
Realidad de las operaciones	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	<b>3 % (1)</b>	9 %	0 %	0 %
Exactitud	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	<b>20 % (6)</b>	0 %	36 %	50 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>							
Porcentaje de error más probable				<b>2,2 %</b>			
Límite superior de error (LSE)				3,4 %			
Límite inferior de error (LIE)				0,9 %			

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo en el grupo de políticas, la muestra se dividió en segmentos.

<sup>(2)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	<p><b>Cohesión:</b></p> <p>La Comisión debe controlar el cumplimiento de los requisitos para optar a la financiación de la UE, incluida la correcta aplicación de las normas de la UE y nacionales en materia de contratación pública.</p> <p>(véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.38)</p>	<p>La Comisión emite orientaciones para las autoridades de gestión y de auditoría de los Estados miembros. En mayo de 2011, publicó un documento de trabajo sobre las principales constataciones de auditoría relativas a la aplicación de las normas de contratación pública con vistas a iniciar un debate con los Estados miembros sobre la reducción del número de errores en este aspecto en los proyectos de los Fondos Estructurales. La evaluación global por la Comisión del impacto y la eficacia de la legislación de la UE sobre contratación pública se publicó en junio de 2011.</p>	<p>La Comisión ha explicado en el documento de trabajo [SEC(2011) 1179 de 5 de octubre de 2011] las acciones específicas emprendidas con el fin de atenuar los riesgos detectados, que incluyen, en particular, medidas preventivas y correctoras, tales como orientación, formación e interrupción de los pagos.</p>
	<p><b>Cohesión:</b></p> <p>La Comisión debería garantizar que la sustitución de gasto no subvencionable por otro gasto (retirada) no dé lugar a la declaración por el Estado miembro de un nuevo gasto irregular.</p> <p>[véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.37, letra b)]</p>	<p>La Comisión está dando seguimiento a este riesgo durante el cierre de los programas de 2000-2006. Su propuesta de marco reglamentario 2014-2020 prevé que, cuando las auditorías de la UE detecten irregularidades que afecten a las cuentas anuales, la reducción resultante reduzca la financiación al PO, que limitaría la retirada y sustitución del gasto al ejercicio en curso.</p>	<p>La propuesta de la Comisión sobre el marco normativo 2014-2020 prevé, dentro de una lógica de cierre anual, que «si la Comisión o el Tribunal detectan irregularidades que afectan a las cuentas anuales enviadas a la Comisión, la corrección financiera resultante reducirá la ayuda de los Fondos al programa operativo». La propuesta, por tanto, limita las posibilidades de retirada o sustitución.</p>
2009 y 2008	<p><b>Cohesión:</b></p> <p>La Comisión debería asegurar, mediante su supervisión, un funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de gestión y control.</p> <p>[véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.37, letra c), y el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 6.37, letras a) y (c)]</p>	<p>La Comisión realiza evaluaciones de la conformidad de los sistemas nacionales de gestión y control al inicio del período de programación y lleva a cabo auditorías a lo largo de este. Además, en el período de programación 2007-2013, la Comisión se basa cada vez más en las autoridades de auditoría para tratar de obtener garantías del funcionamiento eficaz de los sistemas. En 2011, ha continuado su examen del trabajo de las autoridades de auditoría de los PO 2007-2013, incluidas investigaciones en profundidad de dichas autoridades (véanse los apartados 5.35 a 5.37 y 5.44 a 5.51). En conjunto, los sistemas de gestión y control son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones: los pagos del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE siguen afectados por errores materiales.</p>	<p>La Comisión ha reforzado su papel de supervisión desde la adopción del plan de acción de 2008 y continúa aplicando una política estricta de suspensión e interrupción de los pagos desde el momento en que se detectan deficiencias. Estas acciones persistentes han mejorado el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, y la reducción de las tasas de error comunicadas por el Tribunal para la DAS 2011 confirman esta evolución positiva.</p> <p>Como se explica en la respuesta al apartado 5.44, la dependencia de la Comisión de las autoridades de auditoría se basa en un amplio trabajo de auditoría. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal que notificó a los Estados miembros las medidas correctoras que deben tomarse en todos los casos en los que se detecten deficiencias específicas (véase el apartado 5.47). A partir de este trabajo de auditoría, la Comisión se basa formalmente a partir de julio de 2012 en el trabajo de las 13 autoridades de auditoría para el FEDER/FC y de las 9 autoridades de auditoría para el FSE.</p>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009 y 2008	<p><b>Cohesión:</b></p> <p>La Comisión debería instar a las autoridades nacionales a aplicar con rigor los mecanismos de corrección anteriores a la certificación del gasto a la Comisión.</p> <p>[véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 4.37, letra a), y el Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 6.37, letras b) y yd)]</p>	<p>La Comisión ha continuado su política de interrupción o suspensión de pagos en caso de irregularidades graves o deficiencias de los sistemas. Se pide a los Estados miembros que envíen a la Comisión información sobre las correcciones financieras antes del 31 de marzo de cada año. La Comisión puede imponer correcciones financieras cuando el Estado miembro no adopte las medidas correctoras adecuadas. En 2011, para los programas 2007-2013, la Comisión decidió imponer correcciones financieras por valor de 217,6 millones de euros al FSE y 2,7 millones de euros al FEDER. Sin embargo, las declaraciones de gastos certificadas presentadas por los Estados miembros a la Comisión siguen afectadas por errores materiales.</p>	<p><i>A principios de 2011 se puso en marcha una auditoría de los sistemas de los Estados miembros con el fin de mejorar la comunicación de las correcciones financieras nacionales a la Comisión y de garantizar la exhaustividad, exactitud y puntualidad de la presentación de informes. Los resultados mostraron mejoras en los sistemas de los Estados miembros en cuanto a aplicar correcciones financieras e informar al respecto. Por otra parte, la naturaleza plurianual del ciclo de gastos y control permite introducir correcciones financieras en distintas fases de la ejecución, incluso al cierre, cuando se realizan los controles finales sobre la legalidad y la regularidad de los gastos y se introducen, en su caso, las correcciones finales.</i></p>



## CAPÍTULO 7

**Relaciones exteriores, ayuda y ampliación**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.14
Características específicas del grupo de políticas	7.2-7.6
Características de los riesgos	7.7-7.11
Apoyo presupuestario	7.9-7.10
Subvencionabilidad en las acciones cofinanciadas	7.11
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.12-7.14
Regularidad de las operaciones	7.15-7.20
Eficacia de los sistemas	7.21-7.25
DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil	7.22
Servicio de Instrumentos de Política Exterior	7.23-7.24
Tomas de posición de la Comisión	7.25
Conclusiones y recomendaciones	7.26-7.28
Conclusiones	7.26-7.27
Recomendaciones	7.28

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Relaciones exteriores, ayuda y ampliación, que abarca los ámbitos políticos: 19 — Relaciones exteriores; 21 — Desarrollo y relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) <sup>(1)</sup>; 22 — Ampliación y 23 — Ayuda humanitaria. El **cuadro 7.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 7.1 — Relaciones exteriores, ayuda y ampliación — Información clave de 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
19	Relaciones exteriores	Gastos administrativos	157	Centralizada directa
		Cooperación con terceros países en los ámbitos de migración y asilo	39	Centralizada directa
		Política exterior y de seguridad común (PESC)	308	Centralizada indirecta/conjunta
		Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)	123	Centralizada directa
		Relaciones y cooperación con terceros países industrializados	20	Centralizada directa
		Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial	238	Centralizada directa/conjunta
		Política europea de vecindad y relaciones con Rusia	1 448	Centralizada directa/descentralizada
		Relaciones con América Latina	282	Centralizada directa/descentralizada
		Relaciones con Asia, Asia central y los países de Oriente Próximo	670	Centralizada directa/descentralizada/conjunta
		Estrategia y coordinación de la política	28	Centralizada directa
		<b>3 313</b>		
21	Desarrollo y relaciones con los Estados ACP	Gastos administrativos	338	Centralizada directa
		Seguridad alimentaria	320	Centralizada directa
		Participación de los agentes no estatales en el desarrollo	202	Centralizada directa
		Medio ambiente y gestión viable de los recursos naturales, incluida la energía	136	Centralizada directa
		Desarrollo humano y social	172	Centralizada directa/conjunta
		Cooperación geográfica con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)	300	Centralizada directa/descentralizada/conjunta
		Acciones de cooperación al desarrollo y programas <i>ad hoc</i>	30	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la política	15	Centralizada directa
		<b>1 513</b>		

<sup>(1)</sup> La ayuda facilitada a través de los Fondos Europeos de Desarrollo se trata por separado al no estar financiada por el presupuesto general.

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
22	Ampliación	Gastos administrativos	93	Centralizada directa
		Estrategia y proceso de ampliación	835	Centralizada/directa/indirecta/descentralizada
			<b>928</b>	
23	Ayuda humanitaria	Gastos administrativos	33	Centralizada directa
		Ayuda humanitaria	1 008	Centralizada directa/conjunta
		Instrumento de financiación de la protección civil	27	Centralizada directa
			<b>1 068</b>	
Total de gastos administrativos <sup>(1)</sup>			<b>621</b>	
Total de gastos de operaciones ( <i>compuesto por</i> ):			<b>6 201</b>	
— <i>anticipos</i>			4 080	
— <i>pagos intermedios/finales</i>			2 121	
<b>Total de pagos del ejercicio</b>			<b>6 822</b>	
<b>Total de compromisos del ejercicio</b>			<b>8 285</b>	

(<sup>1</sup>) La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

Fuente: Cuentas anuales de la Unión Europea de 2011.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

### Características específicas del grupo de políticas

7.2. El presupuesto relativo a relaciones exteriores y desarrollo fue ejecutado en 2011 por la DG de Desarrollo y Cooperación — EuropeAid, así como por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

7.3. El presupuesto [unos 3 840 millones de euros (<sup>2</sup>)] ejecutado por EuropeAid comprende:

- a) la asistencia al desarrollo a países de Asia y América Latina y los Estados ACP, y la cooperación económica con dichos países;
- b) la política de vecindad europea, incluida la asociación estratégica con Rusia;
- c) los programas temáticos como seguridad alimentaria, agentes no estatales y autoridades locales, medio ambiente, sanidad y educación, democracia y derechos humanos.

7.4. Los proyectos de desarrollo están repartidos por más de 150 países, y tanto el tamaño como la experiencia de los organismos encargados de su ejecución varían considerablemente. Para optar a las ayudas de la UE, los proyectos deben cumplir una normativa compleja que también afecta a los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos.

(<sup>2</sup>) En los títulos presupuestarios 19 y 21, como figura en el **cuadro 7.1.**

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.5. El servicio de la Comisión de Instrumentos de Política Exterior, creado el 1 de enero de 2011, debe informar directamente al Alto Representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad Común. Los gastos gestionados por este servicio [alrededor de 490 millones de euros <sup>(3)</sup>] corresponden principalmente a acciones ejecutadas en el marco de:

- a) la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (gestión centralizada indirecta), que respalda el mantenimiento de la estabilidad en los países sensibles y la no proliferación de armas de destrucción masiva;
- b) el Instrumento de Estabilidad (IE) (gestión centralizada directa/gestión conjunta), que apoya la prevención, gestión y resolución de conflictos, y las actividades de consolidación de la paz;
- c) las Misiones de Observación Electoral (MOE) (gestión centralizada directa), que tienen como fin el refuerzo de la democratización, la buena gobernanza y la prevención de conflictos;
- d) el Instrumento de Países Industrializados (IPI) (gestión centralizada directa), que constituye el principal vehículo para mejorar la cooperación con los países industrializados.

7.6. El presupuesto de ampliación <sup>(4)</sup> [835 millones de euros <sup>(5)</sup>] fue ejecutado por la Dirección General de Ampliación (DG Ampliación), y la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil — ECHO se encargó de la ejecución del presupuesto de ayuda humanitaria <sup>(6)</sup> [1 008 millones de euros <sup>(7)</sup>]. La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil es asimismo responsable del Mecanismo Europeo de Protección Civil <sup>(8)</sup> [27 millones de euros <sup>(9)</sup>].

<sup>(3)</sup> En el título presupuestario 19.

<sup>(4)</sup> Principalmente a través del instrumento de ayuda de preadhesión, del programa Phare, incluida la ayuda postadhesión, de Cards y de la ayuda financiera a la preadhesión de Turquía.

<sup>(5)</sup> En el título presupuestario 22.

<sup>(6)</sup> Alrededor de la mitad del presupuesto está destinado a organizaciones no gubernamentales (ONG) y la otra mitad a las organizaciones de Naciones Unidas o a otras organizaciones internacionales. Los acuerdos de financiación se celebran únicamente con ONG signatarias del Acuerdo Marco de Asociación o con organizaciones de las Naciones Unidas signatarias del Acuerdo Marco Financiero y Administrativo.

<sup>(7)</sup> En el título presupuestario 23.

<sup>(8)</sup> Este tiene por objeto apoyar los esfuerzos de los Estados miembros, los países de la AELC, los países candidatos y los países terceros en las acciones de respuesta, prevención y preparación en materia de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, actos de terrorismo y accidentes tecnológicos, radiológicos o ambientales.

<sup>(9)</sup> En el título presupuestario 23.

## Características de los riesgos

7.7. La mayor parte del presupuesto gestionado por las direcciones generales o los servicios se ejecuta a través de anticipos, que solo deben cumplir una serie limitada de condiciones, mientras que los pagos intermedios y finales están condicionados a la presentación y validación de los gastos realmente efectuados para el proyecto y por tanto generalmente presentan más riesgos de errores de legalidad y regularidad que los anticipos.

7.8. Por su misma naturaleza, algunos instrumentos y modalidades de pago del ámbito político permiten a la Comisión un nivel de flexibilidad considerable para la determinación de la subvencionabilidad del gasto. Por lo tanto, estas operaciones son menos proclives a errores de legalidad y regularidad.

### Apoyo presupuestario

7.9. La normativa europea que rige la cooperación con los países socios <sup>(10)</sup> prevé que la asistencia presupuestaria directa <sup>(11)</sup> en apoyo de las reformas macroeconómicas o sectoriales esté condicionada a que la gestión de las finanzas públicas (GFP) en los países beneficiarios sea lo suficientemente transparente, fiable y eficaz.

7.10. Estas disposiciones legales admiten múltiples posibilidades de interpretación <sup>(12)</sup> y lo que puede considerarse «suficiente» en términos de transparencia, fiabilidad y eficacia de la GFP puede variar en gran medida, en función de la situación específica del país así como de la orientación adoptada por su Gobierno. Con arreglo a estas consideraciones cabe subrayar que:

<sup>(10)</sup> Reglamento (CE) n° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (DO L 378 de 27.12.2006, p. 41), artículo 25, letra b); Reglamento (CE) n° 1085/2006 del Consejo, de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda de Preadhesión (IPA) (DO L 210 de 31.7.2006, p. 82), artículo 15, apartado 1; Reglamento (CE) n° 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (DO L 310 de 9.11.2006, p. 1), artículo 15, apartado 2, letra e); y Reglamento (CE) n° 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Estabilidad (DO L 327 de 24.11.2006, p. 1), artículo 11, apartado 1, letra b).

<sup>(11)</sup> Los pagos de apoyo presupuestario realizados en 2011 con cargo al presupuesto general ascienden a mil millones de euros.

<sup>(12)</sup> Informe Anual del Tribunal sobre las actividades de los sexto, séptimo, octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2003, apartado 46 (DO C 293 de 30.11.2004, p. 315).

7.8. La Comisión actúa en el marco de la legislación en vigor, aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo.

7.9-7.10. La Comisión no comparte totalmente el análisis del Tribunal sobre el funcionamiento del apoyo presupuestario.

*El apoyo presupuestario se aplica en un contexto de desarrollo en el que los sistemas de gobierno fundamentales, tales como la gestión financiera pública, pueden sufrir grandes deficiencias. No obstante, las condiciones de subvencionabilidad son rigurosas. Un país socio puede acogerse al apoyo presupuestario únicamente cuando el Gobierno tenga una estrategia pertinente y creíble para subsanar las deficiencias señaladas. La Comisión también puede exigir que se tomen medidas a corto plazo para atenuar los riesgos. Las nuevas directrices del apoyo presupuestario <sup>(1)</sup> [que se revisaron en 2012 tras las propuestas de la Comisión <sup>(2)</sup> y las Conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2012 relativas a un nuevo enfoque del apoyo presupuestario] incluyen ya nuevas disposiciones para aclarar las normas. Entre ellas se hallan nuevas normas de subvencionabilidad relativas a la transparencia y la supervisión, un proceso formal de evaluación de riesgos y un marco de gobernanza para los altos gestores.*

<sup>(1)</sup> Véase [http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf)

<sup>(2)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión sobre la Perspectiva Futura del Apoyo Presupuestario de la UE a Terceros Países [COM(2011) 638 final].

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- a) a menudo se presta apoyo presupuestario a países con sistemas de GFP insuficientes. Un riesgo importante reside en que el presupuesto del país beneficiario puede estar afectado por fraude y corrupción. Dado que los fondos transferidos en operaciones de apoyo presupuestario se fusionan con otros recursos presupuestarios en el presupuesto del país (lo que se conoce como «fungibilidad»), se encuentran también expuestos a las mismas insuficiencias de GFP;
- b) puesto que las operaciones de apoyo presupuestario se ejecutan a través de los sistemas, procesos e instituciones de GFP de los países socios, la fiscalización del Tribunal de la legalidad y regularidad queda limitada a la fase en la que la ayuda se abona a los presupuestos de los países socios;
- c) la Comisión dispone de un amplio margen para decidir si un país socio puede optar al apoyo presupuestario. A raíz de estas múltiples posibilidades de interpretación, las operaciones de apoyo presupuestario llevadas a cabo por la Comisión son menos proclives a errores de legalidad y regularidad.

*Subvencionabilidad en las acciones cofinanciadas*

7.11. La Comisión canaliza parte de su ayuda a través de acciones de donantes múltiples ejecutadas por organizaciones internacionales y por organizaciones de las Naciones Unidas <sup>(13)</sup>. Estas contribuciones son por su naturaleza fungibles. Sin embargo, en algunos casos la Comisión no actúa como proveedor de apoyo general, sino que intenta restringir sus contribuciones en función de criterios de gasto específicos. En caso de que otro donante siga el mismo enfoque y aplique los mismos criterios de subvencionabilidad para su contribución, existe el riesgo de que el gasto global no cumpla los requisitos de condicionalidad combinados de la Comisión y el segundo donante o donantes.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*El apoyo presupuestario no directo está diseñado para recompensar los resultados y no para financiar actividades. Por tanto, es evidente que la auditoría no puede ir más allá de la fase en la que los fondos se transfieren tras el cumplimiento de las condiciones acordadas. Sin embargo, la auditoría de las actividades que pueden financiar los pagos del apoyo presupuestario es competencia de las autoridades de auditoría nacionales, a las que se ofrece ayuda concreta mediante programas de acompañamiento.*

*Este mecanismo de suministro de ayuda representa una de las formas en que la Comisión ha respondido a los llamamientos de la comunidad internacional de desarrollo y las partes interesadas de la UE para que las intervenciones sean más efectivas y se centren en los resultados y la apropiación y sean menos complejas desde el punto de vista administrativo, reduciendo así los costes de transacción de los países socios.*

**7.11.** *La Comisión no está al corriente de los problemas específicos en el «planteamiento teórico» (que se ha desarrollado en los últimos años para que la Comisión pueda participar en acciones con múltiples donantes, incluidos fondos fiduciarios). Este planteamiento garantiza que se cumplen los requisitos jurídicos aplicables a la financiación de la UE en el ámbito de las acciones exteriores (velando por que el importe aportado por otros donantes sea suficiente para costear las actividades que no son subvencionables según las normas de la UE), gastando al mismo tiempo los fondos de la UE de la manera más eficiente (a través de la coordinación de donantes), de conformidad con el principio de buena gestión financiera.*

*La Comisión limita este riesgo mediante la evaluación de la contabilidad, la auditoría, el control interno y los procedimientos de contratación pública de las organizaciones internacionales asociadas antes de cualquier trabajo conjunto, la presencia de sus empleados sobre el terreno (y su participación en grupos directores) y la rigurosa información financiera general que se pide a la organización internacional. Además, durante la ejecución de acciones exteriores, los sistemas se revisan periódicamente a través de los resultados de las misiones de verificación realizadas por auditores externos.*

*Los auditores de EuropeAid y ECHO no han comunicado hasta la fecha ninguna conclusión o «riesgos específicos» de esta naturaleza, ni tampoco tiene constancia la Comisión de que haya cualquier otro donante con «los mismos criterios de subvencionabilidad».*

<sup>(13)</sup> El valor de los contratos se estima en 1 500 millones de euros.

La Comisión considera que estas medidas de control interno que ha puesto en marcha, junto con las de la organización internacional de que se trate, limitan este riesgo teórico a un nivel que es verdaderamente insignificante.

## Alcance y enfoque de la fiscalización

7.12. El **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1 describe el enfoque y metodología global de auditoría del Tribunal. En cuanto al examen del ámbito Relaciones exteriores, ayuda y ampliación, cabe destacar lo siguiente:

- a) se verificó una muestra de 150 pagos compuesta por 30 anticipos y 120 pagos intermedios y finales. Los anticipos verificados abarcaban 18 países. Los pagos intermedios o finales examinados aprobados por los servicios centrales de la Comisión o por delegaciones de la UE correspondían a once países <sup>(14)</sup>. En la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil, los pagos intermedios o finales controlados correspondían a proyectos ejecutados por cuatro socios de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil <sup>(15)</sup>;
- b) la evaluación de los sistemas abarcó los sistemas de control y supervisión de EuropeAid, la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior en sus sedes, así como en las delegaciones de la UE, cuando procediera, en particular en cuanto a:
  - i) los controles *ex ante*,
  - ii) el seguimiento y la supervisión,
  - iii) los controles *ex post*/las auditorías externas,
  - iv) la auditoría interna.

7.13. El Tribunal ha determinado estos cuatro estratos del control interno con el fin de evaluar la gama de controles a los que pueden recurrir las direcciones generales de acciones exteriores para prevenir, detectar y corregir los errores que afectan a la legalidad y regularidad del gasto.

7.14. El Tribunal aplica una política rotatoria en la evaluación de los sistemas de control y supervisión. La DG Ampliación no fue evaluada en el ejercicio 2011, aunque se llevó a cabo un seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores (véase el **anexo 7.3**).

<sup>(14)</sup> Camerún, Georgia, Malawi, Autoridad Nacional Palestina, Filipinas, Rusia, Túnez y Vietnam (EuropeAid) y Albania, Montenegro y Serbia (DG Ampliación).

<sup>(15)</sup> Dos basados en Suiza, uno en Francia y otro en Irlanda (se controlaron los pagos efectuados en el marco de 16 proyectos de ayuda humanitaria ejecutados en once países).

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

7.15. En el **anexo 7.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 33 % estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal es del 1,1 % <sup>(16)</sup>. Todos los errores se han hallado en los pagos intermedios y finales. Además, el Tribunal detectó una elevada incidencia de errores no cuantificables.

7.16. 22 de los 150 pagos estaban afectados por errores cuantificables. La mayor parte de estos errores (16) se hallaron en los pagos finales. Los controles de la Comisión no habían detectado estos errores, relacionados con gastos no subvencionables realizados por el beneficiario final tales como gastos efectuados fuera del período de subvencionabilidad, inclusión de gastos no subvencionables (por ejemplo, IVA, gastos de personal y gastos generales no justificados) facturados en las declaraciones de gastos de los proyectos, y gastos sin justificantes adecuados. Seguidamente se presentan varios ejemplos de errores (véase el ejemplo 7.1).

7.17. El hecho de que los gastos no subvencionables declarados por beneficiarios finales de subvenciones o por proveedores de servicios hayan sido abonados por la Comisión refleja que los controles preventivos y detectivos implantados por esta institución no son plenamente eficaces (por ejemplo, las visitas sobre el terreno y las pruebas directas de los gastos declarados fueron insuficientes y tuvieron un alcance limitado, y la calidad de las verificaciones de gastos subcontratadas por los beneficiarios fue insuficiente).

**7.16.** *Los controles de la Comisión están concebidos de forma que sea aún posible la detección y corrección de errores a través de auditorías ex post, una vez efectuados los pagos finales. Las DG de ayuda exterior gestionan un amplio programa anual de auditorías ex post, basándose en un proceso de evaluación de riesgos formal.*

*La Comisión considera que actúa en países en los que es a menudo difícil, si no imposible, evitar o corregir una serie de errores observados por el Tribunal. Por ejemplo, este es el caso de los contratistas (a menudo ONG), que tienen dificultades para que el Estado les reembolse los pagos obligatorios del IVA.*

**7.17.** *La Comisión considera que son efectivas las medidas de detección y corrección previas a los pagos finales (por ejemplo, la acreditación de los beneficiarios, la presentación de informes, las auditorías externas, las verificaciones del gasto y las comprobaciones de las operaciones por parte del personal de la Comisión) <sup>(3)</sup>. Además, todavía se pueden corregir ex post posibles irregularidades mediante el lanzamiento de auditorías ex post y las recuperaciones pertinentes. No obstante, no es realista pensar que el riesgo de error financiero pueda reducirse a cero.*

<sup>(16)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE a 0 % y el LSE a 2,4 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

<sup>(3)</sup> Sobre la base de las conclusiones de los informes anuales de actividad.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 7.1 — Gastos no subvencionables en un pago final**

EuropeAid — Camerún

Un pago final relativo a un proyecto de ayuda a los proveedores de plátanos en Camerún estaba afectado por errores de subvencionabilidad graves<sup>(17)</sup>. Se produjeron irregularidades en los procedimientos de licitación llevados a cabo por el beneficiario. Además, este no respetó la norma de origen<sup>(18)</sup> al adquirir los equipos.

Un socio de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil

Un pago final en virtud de un convenio de subvención para defender y respaldar las necesidades básicas de las poblaciones desplazadas en Darfur se vio afectado por varias irregularidades (por ejemplo, gastos realizados fuera del período de subvencionabilidad, asignación incorrecta de los costes compartidos y gastos no justificados con la documentación adecuada)<sup>(19)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 7.1 — Gastos no subvencionables en un pago final**

EuropeAid — Camerún

La legislación vigente permite específicamente hacer excepciones formales a las normas del origen restringido de los productos cuando esté debidamente justificado. Actualmente es casi imposible evitar el suministro de mercancías procedentes de países «no elegibles» a la hora de ejecutar este tipo de proyectos en África. El beneficiario debería haber solicitado una excepción a la Comisión, que se la habría concedido si hubiera estado debidamente justificada, tal como lo estaba en este caso, ya que (debido al carácter especializado de la licitación) la oferta (colombiana) fue la única que se recibió.

Un socio de ECHO

En este ejemplo, ECHO insiste en que esta acción humanitaria se llevó a cabo en Darfur, que es uno de los entornos más difíciles del mundo caracterizado por la imprevisibilidad, la inestabilidad, la inseguridad y el difícil acceso a las personas afectadas, lo cual representa un gran desafío en materia de gestión. Aunque algunos requisitos contractuales no se respetaron plenamente en este caso, el socio veló por que se lograran los resultados. Es también digno de mención que las otras dos operaciones del mismo socio auditadas por el Tribunal y ejecutadas en países distintos no se vieron afectadas por errores. Sin embargo, ECHO recordó al socio sus obligaciones contractuales y la necesidad de seguir mejorando sus sistemas de control interno.

7.18. 27 de las 150 operaciones estaban afectadas por 51 errores no cuantificables, entre los que se contaban 31 errores en los procedimientos de contratación aplicados o aprobados por la Comisión, 8 relativos a los pagos de apoyo presupuestario, y 11 vinculados al incumplimiento de las obligaciones legales o contractuales.

7.19. Los 31 errores en los procedimientos de contratación se detectaron en 22 de los 85 pagos sujetos a un procedimiento de adjudicación competitiva. Entre estos errores en la adjudicación de contratos cabe destacar los siguientes:

- a) criterios de selección poco claros o errores en el tipo de procedimiento de adjudicación (16);

**7.19.**

<sup>(17)</sup> El importe controlado del proyecto asciende a 1,6 millones de euros con un porcentaje de error del 81,7 %.

<sup>(18)</sup> El proveedor y las mercancías deben ser originarios de un país ACP o de un Estado miembro.

<sup>(19)</sup> El importe controlado del acuerdo de subvención asciende a 0,42 millones de euros con un porcentaje de error del 13,2 %.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) documentación insuficiente de los procedimientos de evaluación y trato no equitativo de los candidatos (9);
- c) contratos modificados tras el período de ejecución (3).

Seguidamente se ofrece un ejemplo (véase el ejemplo 7.2).

**Ejemplo 7.2 — Irregularidades en un procedimiento de licitación**

Sede de la DG Ampliación

Se constató que un procedimiento de licitación relativo a TAIEX <sup>(20)</sup> correspondiente a tres pagos intermedios era irregular. La Comisión adjudicó el contrato a una empresa que no cumplía la cláusula sobre disponibilidad de los expertos, mientras que otras sí lo hacían. Efectivamente, con arreglo al pliego de condiciones comunicado a los licitadores, la fecha a partir de la cual los expertos debían encontrarse disponibles era el 1 de abril de 2008. Pese a que solo podía contarse con los expertos propuestos por los licitadores seleccionados a partir del 21 de mayo de 2008, el contrato fue de todas formas adjudicado a esta empresa. Esto ha sido considerado como un error no cuantificable.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 7.2 — Irregularidad en un procedimiento de licitación**

Sede de la DG Ampliación

*La interpretación de la Comisión de la cláusula de disponibilidad de los expertos no confirió ventajas competitivas al adjudicatario. Era evidente que los expertos propuestos por dicho adjudicatario no serían convocados para trabajar en paralelo en virtud de dos contratos diferentes con la Comisión.*

7.20. En cuatro operaciones de apoyo presupuestario de las ocho fiscalizadas, el Tribunal constató ocho errores no cuantificables debidos a que la Comisión no comparó los logros en materia de GFP de los países beneficiarios con los objetivos fijados para el período examinado y no se aseguró de que el país beneficiario aplicara el tipo de cambio correcto.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS**

7.21. En el **anexo 7.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión. El Tribunal constató que los sistemas de EuropeAid, la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior eran parcialmente eficaces. Los resultados detallados de la evaluación de los sistemas de EuropeAid se presentan en el Informe Anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo.

**7.21.** *En lo que respecta a EuropeAid, véase la respuesta al apartado 56 del Informe Anual del FED de 2011.*

<sup>(20)</sup> TAIEX — Instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil**

7.22. En los últimos años, la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil ha continuado mejorando todos los componentes de sus sistemas de seguimiento y supervisión. No obstante, dada la frecuencia de errores cuantificables hallados en los pagos finales (10 de 16), los procedimientos de control *ex ante* son considerados parcialmente eficaces (véanse los apartados 7.16 y 7.17).

**El Servicio de Instrumentos de Política Exterior**

7.23. Los principales instrumentos gestionados por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior son el IE y la PESC, que representan el 87 % del presupuesto de operaciones de dicho servicio. Dadas sus características sumamente divergentes, el Tribunal evaluó por separado los sistemas de control y supervisión de estos dos instrumentos y constató que globalmente eran parcialmente eficaces.

7.24. Las principales insuficiencias constatadas consistían en:

a) inexistencia de un servicio de auditoría interna eficaz;

7.22. La DG ECHO opina que ha mejorado sin duda sus sistemas de control, que han alcanzado un nivel de efectividad satisfactorio. El riesgo residual final es limitado y comprobable, por lo que seguir desarrollando los sistemas de control no sería rentable.

La DG ECHO considera que algunos errores observados por el Tribunal son de muy escasa cuantía tanto en términos absolutos como relativos. Esta DG calcula que su porcentaje de error residual es inferior al 1 % en 2011.

Además, ECHO subraya el hecho de que los controles *ex ante* deben analizarse en el contexto del sistema de control en su conjunto. Los sistemas de supervisión y control establecidos podrían haber detectado aún los errores mediante la realización de controles *ex post*, ya que las acciones auditadas por el Tribunal no se habían auditado después de las últimas fases de la cadena de control de ECHO.

7.24.

a) Esto se debió a factores al margen de la influencia del Servicio de Instrumentos de Política Exterior. Por las mismas razones, la estructura de auditoría interna (EAI) de EuropeAid no estaba en condiciones de realizar las auditorías de las actividades del Servicio en 2011.

En ausencia de una estructura de auditoría interna, la Comisión considera que un servicio puede basarse en los demás elementos básicos para su garantía de fiabilidad, tal como se indica en el IAA que incluye el trabajo del servicio de auditoría interna. Las necesidades de auditoría interna del Servicio de Instrumentos de Política Exterior se incluyen en el plan de trabajo de 2012 de la estructura de auditoría interna (EAI) de EuropeAid (se han acordado una nueva auditoría y una auditoría de seguimiento de las actividades del Servicio).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) evaluación de riesgos insuficiente para seleccionar los contratos que deben someterse a los procedimientos de control *ex post* (PESC) y definición inadecuada de los criterios para la selección de contratos utilizados para el análisis de riesgos (IE);
- c) procedimientos de control *ex ante* que no permitieron evitar algunos de los errores (IE);
- d) cumplimiento previo de las condiciones en las misiones de la PESC <sup>(21)</sup>;
- e) acumulación de contratos de la PESC pendientes de cierre.

- b) *La selección de proyectos de la PESC y del Instrumento de Estabilidad para someterlos a los controles ex post y los planes de controles ex post de las dos unidades operativas afectadas se basaron en criterios objetivos (tales como el valor de los contratos gestionados, la fecha del último control ex post y la incidencia del posible fraude o sospechas de fraude). La Comisión reconoce que el análisis de riesgos realizado por el Servicio de Instrumentos de Política Exterior puede mejorarse. En 2012 se están realizando esfuerzos para mejorar la metodología del análisis de riesgos de todos los instrumentos gestionados por el Servicio, incluida la PESC.*
- c) *Aunque la Comisión admite que se produjeron errores, observa al mismo tiempo que sus procedimientos de control ex ante los habían detectado en casi todos los casos señalados por el Tribunal y también que la dirección tomó las medidas de seguimiento apropiadas.*
- d) *La Comisión recuerda que, de conformidad con el principio de buena gestión financiera, las operaciones de la PESC tienen que demostrar que son efectivas en cuanto a la utilización del presupuesto de la UE. Dado que las misiones de la PCSD se establecen a partir de cero y tienen que ser operativas a partir de cero, no pueden cumplir inmediatamente los requisitos del artículo 56 del Reglamento financiero. No obstante, la Comisión sigue estando obligada a garantizar que las operaciones que financia son efectivas de conformidad con el principio mencionado. Los controles correctores notificados en los IAA proporcionan una base adecuada para ofrecer garantías de fiabilidad, incluso aunque no se cumplan formalmente las condiciones del artículo 56.*

*El Servicio seguirá realizando evaluaciones de los seis pilares a un ritmo de dos al año, lo que implica que las misiones más importantes en términos financieros deben evaluarse hacia finales de 2013.*

- e) *El Servicio proseguirá sus esfuerzos por cerrar antiguos contratos de la PESC, para lo que ha creado un plan de acción. También está revisando los procedimientos para cerrar las operaciones de la PESC en el futuro de forma más racional.*

<sup>(21)</sup> El artículo 56 del Reglamento financiero prevé las condiciones necesarias para que se confíe a una entidad competencias de ejecución del presupuesto de la UE. Sin embargo, esta disposición no es apropiada para las misiones de la PESC, ya que, previamente al establecimiento de estas, no resulta posible para la Comisión obtener pruebas del cumplimiento de dichas condiciones. El Servicio de Instrumentos de Política Exterior se propone por tanto autorizar las misiones lo antes posible tras su implantación. Durante este período intermedio se introdujeron controles correctores destinados a limitar los riesgos. Sin embargo, al final de 2011 solo una (EULEX Kosovo) de nueve misiones de la PESC en curso había recibido su autorización.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Tomas de posición de la Comisión**

7.25. Los directores generales de EuropeAid y la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil, y el director del Servicio de Instrumentos de Política Exterior declaran haber obtenido garantías razonables de que los procedimientos de control vigentes aportan las garantías necesarias por lo que respecta a la regularidad de las operaciones subyacentes <sup>(22)</sup>. Sin embargo:

- a) el Servicio de Instrumentos de Política Exterior no presenta un porcentaje de error residual <sup>(23)</sup> en su informe anual de actividad en el cual basar su conclusión;
- b) la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil emplea un método específico para calcular el porcentaje de error residual, que no ha sido suficientemente explicado en su informe anual de actividad.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

7.26. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos del grupo de políticas Relaciones exteriores, ayuda y ampliación correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 estaban exentos de errores materiales. Sin embargo, los pagos intermedios y finales (aproximadamente una tercera parte del importe abonado en 2011) estaban afectados por errores materiales.

7.27. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal constató que los sistemas de control y supervisión examinados correspondientes al grupo de políticas Relaciones exteriores, ayuda y ampliación son parcialmente eficaces.

7.25.

- a) Como indica en su informe de actividad anual de 2011, el Servicio aspira a tener un porcentaje de error residual basado en una metodología similar a la de EuropeAid, pero adaptado al entorno de control del Servicio, para el informe de actividad anual de 2012.
- b) El porcentaje de error residual calculado por la DG ECHO se basa en la aplicación de la estrategia de auditoría de esta DG.

La DG ECHO considera que esta metodología refleja adecuadamente la exposición al riesgo de su presupuesto operativo, ya que:

- la población auditada es muy representativa,
- se detectan los errores sistemáticos y se controla plenamente su correspondiente impacto,
- el presupuesto auditado se «limpia» gracias a la recuperación de las partidas no subvencionables.

7.26. La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del Tribunal de que las operaciones en el grupo de políticas de ayuda exterior, desarrollo y ampliación están libres de errores materiales en 2011.

7.27. La Comisión ha diseñado sus controles para que abarquen todo el ciclo de vida de sus proyectos plurianuales. Considera que tales sistemas de supervisión y control son efectivos y han mejorado considerablemente de año en año, abarcando tanto el funcionamiento de los FED como las actividades financiadas por el presupuesto de la UE. A pesar de los retos de un entorno de alto riesgo para la ayuda exterior, el porcentaje de error anual estimado más probable por el Tribunal correspondiente a la ayuda exterior al amparo del presupuesto de la UE ha sido inferior al límite de materialidad para 2010 y 2011 e inferior al límite de materialidad para los FED en 2009.

<sup>(22)</sup> Los resultados detallados sobre el informe anual de actividad de EuropeAid se presentan en el Informe Anual del Tribunal sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo. Como se indica en el apartado 7.14, no se evaluaron los sistemas de control y supervisión de la DG Ampliación correspondientes al ejercicio 2011.

<sup>(23)</sup> Véanse los apartados 1.21 a 1.23.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recomendaciones**

7.28. En el **anexo 7.3** figura el resultado del análisis por el Tribunal de los avances de la Comisión en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. La Comisión siguió todas las recomendaciones, y ya ha puesto en práctica cuatro de ellas. Las recomendaciones referentes a los sistemas de control y supervisión de EuropeAid figuran en el Informe Anual del Tribunal sobre las actividades de los octavo, noveno y décimo FED. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda que:

— **Recomendación 1:** EuropeAid, la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior mejoren la supervisión de los contratos de subvención, aprovechando mejor las visitas sobre el terreno para prevenir y detectar las declaraciones de gastos no subvencionables o para ampliar el alcance de las auditorías contratadas por la Comisión.

— **Recomendación 2:** el Servicio de Instrumentos de Política Exterior debería:

- garantizar que el servicio de auditoría interna comienza a ser operativo;
- indicar de manera explícita los criterios empleados para las evaluaciones de riesgos al seleccionar los contratos que deben verificarse en el marco del IE y la PESC;
- garantizar que todas las misiones de la PESC son autorizadas con arreglo a las «evaluaciones en seis pilares»;
- agilizar el cierre de los antiguos contratos de la PESC.

7.28. Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12 y 1.13.

*Los distintos servicios de la Comisión tienen prácticas diferentes en lo que respecta a la naturaleza y el propósito de «los controles sobre el terreno» en el marco de sus sistemas de control global, así como de su utilización o no utilización a efectos de garantía de fiabilidad. Por lo tanto, habida cuenta de los aspectos de la relación coste/eficacia, la Comisión no puede aceptar una recomendación general en el sentido de que la mejora de los controles sobre el terreno mejoraría de forma significativa la gestión financiera de los contratos de subvención con respecto a la subvencionabilidad de los gastos.*

*En relación a la cobertura de las auditorías contratadas, la Comisión considera que es sustancial y suficiente en lo que toca a las subvenciones. Habida cuenta del propio porcentaje de error del Tribunal calculado en relación con este capítulo, la Comisión solo acepta parcialmente esta recomendación en términos de continuar sus esfuerzos constantes de mejora de las disposiciones vigentes.*

- *El Servicio de Instrumentos de Política Exterior cooperará plenamente con la estructura de auditoría interna de EuropeAid en su calidad de entidad auditada.*
- *Este Servicio ya está realizando esfuerzos para mejorar sus análisis de riesgos relacionados con los controles ex post que efectúa, incluida una mejor definición de los criterios de selección de los contratos y proyectos que se someterán a auditoría.*
- *El Servicio ha elaborado un calendario para la acreditación de sus misiones de la PESC y continuará sus esfuerzos en este ámbito. Con arreglo a este calendario, todas las misiones relevantes en términos financieros deben estar acreditadas a finales de 2013.*
- *El Servicio proseguirá sus esfuerzos por cerrar los antiguos contratos de la PESC, para lo que ha creado un plan de acción.*

## ANEXO 7.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A RELACIONES EXTERIORES, AYUDA Y AMPLIACIÓN

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid <sup>(3)</sup>	Servicio de Instrumentos de Política Exterior	ELARG	ECHO	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>								
Total de operaciones (consistentes en):	81	8	38	23	150	165	180	180
Anticipos	17	2	4	7	30	75	83	71
Pagos intermedios y finales	64	6	34	16	120	90	97	109
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:</b>								
Exentas de errores	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
Afectadas por uno o más errores	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>								
<b>Análisis por tipo de gasto</b>								
Anticipos	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Pagos intermedios y finales	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
<b>Análisis por tipo de error</b>								
Errores no cuantificables:	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Errores cuantificables:	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Subvencionabilidad	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Frecuencia	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Exactitud	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>								
Porcentaje de error más probable					1,1 %			
Límite superior de error (LSE)					2,4 %			
Límite inferior de error (LIE)					0,0 %			

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

<sup>(2)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

<sup>(3)</sup> Incluye dos operaciones de la EACEA.

## ANEXO 7.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A RELACIONES EXTERIORES, AYUDA Y AMPLIACIÓN

## Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados de EuropeAid

	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Auditorías externas	Auditoría interna	Valoración global
Sistemas centrales	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Delegaciones	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.	Parcialmente eficaz

## Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados de la DG Ayuda Humanitaria

	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Controles <i>ex post</i>	Auditoría interna	Valoración global
Sistemas centrales	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

## Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados del Servicio de Instrumentos de Política Exterior

	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Controles <i>ex post</i>	Auditoría interna	Valoración global
IE	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Ineficaz	Parcialmente eficaz
PESC	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz		Parcialmente eficaz

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A RELACIONES EXTERIORES, AYUDA Y AMPLIACIÓN

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
	La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil debería mejorar la documentación de las evaluaciones de propuestas de intervenciones de ayuda humanitaria (con la introducción, por ejemplo, de informes de evaluación normalizados).	La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil ha mejorado la documentación de las propuestas de intervenciones de ayuda humanitaria.	<i>La DG ECHO coincide con el análisis del Tribunal.</i>
	La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil debería definir y crear un mecanismo para la compilación y análisis de datos sobre el uso de los <i>Humanitarian Procurement Centres</i> por sus socios.	La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil puso en práctica en 2011 una solución provisional para recabar la mayor información posible de los HPC directamente, a la espera de que se introdujera un mecanismo automatizado para recopilar estos datos de los propios socios.	<i>La DG ECHO coincide con el análisis del Tribunal.</i>
2009	La DG Relaciones Exteriores debería dedicar recursos suficientes al análisis y cierre de los antiguos mecanismos de reacción rápida y de los contratos de la PESC cuyos plazos de ejecución ya han vencido.	El Servicio de Instrumentos de Política Exterior ha tomado medidas apropiadas para el cierre de los mecanismos de reacción rápida y de los contratos del IE. No obstante, en el caso de la PESC, todavía es necesario hacer mayores esfuerzos para cumplir la recomendación del Tribunal.	<i>La Comisión reconoce que es necesario hacer mayores esfuerzos en relación con el cierre de los antiguos contratos de la PESC, por lo que ha preparado un plan de acción con el propósito de mejorar la situación para finales de 2012.</i>
	La DG Ampliación debería revisar sus listas de control interno para documentar todas las verificaciones llevadas a cabo.	Se elaboraron nuevas listas que fueron transmitidas a los agentes competentes e introducidas en la Intranet de la DG Ampliación.  Los trabajos de fiscalización relativos a la DAS 2010 y 2011 confirman que actualmente las delegaciones de la UE emplean listas actualizadas.	
	La DG Ampliación debería seguir dedicando recursos suficientes al análisis de las declaraciones finales pendientes en Phare y en el Mecanismo de transición de los nuevos Estados miembros.	La acumulación de declaraciones finales pendientes ha seguido reduciéndose durante el ejercicio. Sin embargo, al final de 2011, de un total 401 programas, seguían pendientes 88 declaraciones finales, y todavía se precisan esfuerzos adicionales para poner en práctica esta recomendación.	<i>La DG ELARG se ha comprometido a realizar los esfuerzos necesarios para reducir aún más los retrasos. La DG ELARG seguirá haciendo todos los esfuerzos necesarios para liquidar las cuentas de Phare/mecanismo de transición EU-12.</i>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	<p>La DG Ampliación debería definir con más detalle los criterios de supresión de los controles <i>ex ante</i> y de suspensión de la «atribución de la gestión» a los países descentralizados y comprobar el rendimiento de los sistemas empleados por las autoridades nacionales.</p> <p><i>(se trata del seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009).</i></p>	<p>En 2011, la DG Ampliación comenzó a examinar las posibles opciones para definir con más detalle los criterios y los puntos de referencia para la atribución de las competencias de gestión y para la dispensa de controles <i>ex ante</i>. En 2011 se llevaron a cabo cuatro auditorías de subsistemas que abarcan el funcionamiento efectivo de algunos aspectos claves de los sistemas nacionales en Croacia y Turquía.</p> <p>Las delegaciones de la UE competentes llevaron a cabo su control y los planes de misión sobre el terreno, obteniendo así garantías suplementarias del rendimiento de los sistemas nacionales.</p>	<p><i>Este análisis se profundizará en el marco del nuevo Instrumento de Preadhesión. Continúa el control periódico de los sistemas nacionales por parte de la sede central y las delegaciones, en el cual la auditoría de subsistemas es uno de los instrumentos utilizados.</i></p>
	<p>La DG Ampliación debería continuar mejorando la calidad de los datos registrados en sus sistemas de información de gestión.</p> <p><i>(se trata del seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009).</i></p>	<p>La DG Ampliación aprobó nuevas directrices para garantizar la calidad de los datos del sistema CRIS. Las nuevas listas de comprobación de los pagos del sistema de gestión descentralizada prevén controles de los datos del contrato iPerseus. Sigue siendo necesario evaluar la eficacia de los nuevos procedimientos.</p>	
	<p>La DG Ampliación debería desarrollar una herramienta que facilite la consolidación de los resultados de las visitas relativos a aspectos de legalidad y regularidad.</p> <p><i>(se trata del seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009).</i></p>	<p>Algunas delegaciones de la UE comenzaron a desarrollar sus propias herramientas de consolidación, pero se precisan esfuerzos adicionales con el fin de establecer una situación de partida común, armonizar los distintos enfoques y verificar la eficacia de su aplicación.</p>	<p><i>En el ejercicio de sus actividades de supervisión, la sede central de ELARG se propone estimular y supervisar la ejecución de las medidas.</i></p>
	<p>La DG Ampliación debería incrementar los controles <i>ex post</i> de las operaciones con gestión centralizada.</p> <p><i>(se trata del seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009).</i></p>	<p>En 2011 se incrementaron considerablemente los controles <i>ex post</i>. Cuatro de las seis delegaciones «centralizadas» recibieron visitas de los controladores <i>ex post</i>.</p>	<p><i>Los esfuerzos se están manteniendo en 2012, se ha visitado un país más y el programa de trabajo inicial se completará antes de finales de año.</i></p>
2008	<p>La DG Relaciones Exteriores debería consolidar su metodología de control <i>ex post</i> y aplicar con diligencia las recomendaciones formuladas por el auditor interno al respecto (figura también en el Informe Anual relativo a 2008).</p>	<p>El Servicio de Instrumentos de Política Exterior consolidó su metodología de control <i>ex post</i> para la PESC y el IE. Sin embargo, estas directrices siguen estando incompletas y se preciaría una definición más exacta de los criterios para las evaluaciones de riesgos.</p>	<p><i>El Servicio de Instrumentos de Política Exterior ya ha completado su orientación metodológica y seguirá mejorándola a lo largo de todo el año, a partir de la información obtenida en los controles efectuados. Los criterios para los análisis de riesgos se están perfeccionando en 2012 a fin de garantizar una mayor claridad por lo que respecta a la selección de los proyectos que han de ser controlados en 2013. Todas las recomendaciones formuladas por el auditor interno a la DG RELEX en relación con los controles <i>ex post</i> se han aplicado.</i></p>

## CAPÍTULO 8

**Investigación y otras políticas internas**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.11
Características específicas del grupo de políticas	8.2-8.10
Programas marco de investigación	8.3-8.8
Programa marco para la innovación y la competitividad	8.9-8.10
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.11
Regularidad de las operaciones	8.12-8.18
Eficacia de los sistemas	8.19-8.36
Programas marco de investigación	8.20-8.30
Controles documentales <i>ex ante</i>	8.20-8.21
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	8.22-8.24
Auditorías financieras <i>ex post</i> de la Comisión	8.25-8.30
Programa marco para la innovación y la competitividad — Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones	8.31-8.36
Controles documentales <i>ex ante</i>	8.31
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	8.32
Auditorías financieras <i>ex post</i> de la Comisión	8.33-8.34
Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión	8.35-8.36
Conclusiones y recomendaciones	8.37-8.40
Conclusiones	8.37-8.38
Recomendaciones	8.39-8.40
Resultados de la fiscalización del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores	8.41-8.43

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Investigación y otras políticas internas, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 01 — Asuntos económicos y financieros, 02 — Empresa, 03 — Competencia, 08 — Investigación, 09 — Sociedad de la información y medios de comunicación, 10 — Investigación directa, 12 — Mercado interior, 15 — Educación y cultura, 16 — Comunicación, 18 — Espacio de libertad, seguridad y justicia, y 20 — Comercio. A continuación, se ofrecen los resultados de la fiscalización recurrente del Tribunal sobre el fondo de garantía relativo a las acciones exteriores <sup>(1)</sup>. El **cuadro 8.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 8.1 — Investigación y otras políticas internas — Información clave de 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
08	Investigación	Gastos administrativos	321	Centralizada directa
		VII PM	3 494	Centralizada directa
		VII PM Euratom	271	Centralizada indirecta
		Finalización de anteriores programas marco (PM)	518	Centralizada directa
			<b>4 604</b>	
15	Educación y cultura	Gastos administrativos	131	Centralizada directa
		Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo	1 376	Centralizada indirecta
		Fomento de la cooperación cultural en Europa	167	Centralizada indirecta
		Promoción y fomento de la cooperación en el ámbito de la juventud y el deporte	156	Centralizada indirecta
		Personas — Programa para la movilidad de investigadores	584	Centralizada indirecta
			<b>2 414</b>	
09	Sociedad de la información y medios de comunicación	Gastos administrativos	132	Centralizada directa
		VII PM	1 218	Centralizada directa
		Otros	139	Centralizada directa
			<b>1 489</b>	

<sup>(1)</sup> El Reglamento (CE, Euratom) n° 480/2009 del Consejo de 25 de mayo de 2009 por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 145 de 10.6.2009, p. 10) prevé en sus considerandos que la gestión financiera del fondo está sometida a controles del Tribunal de Cuentas, con arreglo a procedimientos que deben fijarse de común acuerdo entre el Tribunal de Cuentas, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones.

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
02	Empresa	Gastos administrativos	123	Centralizada directa
		Competitividad, política industrial, innovación y espíritu empresarial	187	Centralizada directa/centralizada indirecta a través de la AECI
		Mercado interior de bienes y políticas sectoriales	33	Centralizada directa
		VII PM — Cooperación: espacio y seguridad	423	Centralizada directa
		Programas de navegación por satélite de la UE (EGNOS y Galileo)	570	Centralizada directa
			<b>1 336</b>	
18	Libertad, seguridad y justicia	Gastos administrativos	76	Centralizada directa
		Solidaridad: Fronteras exteriores, política de visados y libre circulación de personas	445	Conjunta/Centralizada directa
		Flujos migratorios: Políticas comunes de inmigración y asilo	159	Conjunta/Centralizada directa
		Derechos fundamentales y ciudadanía	48	Centralizada directa
		Seguridad y defensa de las libertades	133	Centralizada directa
		Justicia en materia civil y penal	62	Centralizada directa
		Prevención e información en materia de drogas	18	Centralizada directa
		Estrategia política y coordinación	3	Centralizada directa
			<b>944</b>	
10	Investigación directa	Personal, gastos de funcionamiento e inversiones	352	Centralizada directa
		VII PM	41	Centralizada directa
		Peso del pasado nuclear en relación con las actividades realizadas	24	Centralizada directa
		Finalización de anteriores programas marco (PM)	24	Centralizada directa
			<b>441</b>	
01	Asuntos económicos y financieros	Gastos administrativos	70	Centralizada directa
		Unión económica y monetaria	12	Centralizada directa
		Asuntos económicos y financieros internacionales	55	Centralizada directa
		Operaciones e instrumentos financieros	252	Centralizada directa/Gestión conjunta con el FEI/centralizada indirecta a través del FEI
			<b>389</b>	
16	Comunicación	Gastos administrativos	125	Centralizada directa
		Comunicación y medios de difusión	35	Centralizada directa
		Comunicación a escala local	37	Centralizada directa
		Herramientas de análisis y comunicación	26	Centralizada directa
		Fomento de la ciudadanía europea	36	Centralizada directa
			<b>259</b>	
20	Comercio	Gastos administrativos	93	Centralizada directa
		Política comercial	11	Centralizada directa/Gestión conjunta con organizaciones internacionales
			<b>104</b>	

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
12	Mercado interior	Gastos administrativos	61	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la Dirección General de Mercado Interior	34	Centralizada directa
			<b>95</b>	
03	Competencia	Gastos administrativos	94	Centralizada directa
		Carteles, antimonopolio y liberalización	0	Centralizada directa
			<b>94</b>	
Total gastos administrativos <sup>(1)</sup>			1 578	
Programas marco (PM)			5 965	
Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo			1 376	
Otros gastos operativos			3 250	
Total de gastos operativos			10 591	
(compuesto por): — anticipos <sup>(2)</sup>			6 911	
— pagos intermedios/finales <sup>(3)</sup>			3 680	
<b>Total de pagos del ejercicio</b>			<b>12 169</b>	
<b>Total de compromisos del ejercicio</b>			<b>13 968</b>	

<sup>(1)</sup> La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 9.

<sup>(2)</sup> Los anticipos con cargo al séptimo programa marco (2007-2013) y al programa de aprendizaje permanente ascendieron a 3 837 millones de euros y a 1 208 millones de euros respectivamente.

<sup>(3)</sup> Los pagos intermedios o finales con cargo al séptimo programa marco (2007-2013) y al programa de aprendizaje permanente ascendieron a 2 128 millones de euros y a 168 millones de euros respectivamente.

Fuente: Cuentas anuales provisionales de la Unión Europea correspondientes a 2011.

#### OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

### Características específicas del grupo de políticas

8.2. Los principales componentes de este grupo son los programas marco de investigación y desarrollo tecnológico, que representan el 56 % del total de los gastos operativos (es decir 5 965 millones de euros). Políticas internas también comprende el programa de aprendizaje permanente, que abarca el 11 % de los gastos operativos totales (es decir 1 376 millones de euros), el programa general «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios», con un 4 % (es decir 445 millones de euros), y el Programa marco para la innovación y la competitividad, con el 2 % (es decir 258 millones de euros).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

*Programas marco de investigación*

8.3. El sexto y séptimo programas marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VI PM y VII PM) son los principales instrumentos de la Unión Europea de ayuda a la investigación y la innovación. Ambos programas están concebidos para apoyar las Estrategias de Lisboa y Europa 2020 y el Espacio Europeo de Investigación <sup>(2)</sup>.

8.4. Los programas marco son ejecutados mediante la gestión centralizada directa y centralizada indirecta con la intervención de seis direcciones generales y dos agencias ejecutivas <sup>(3)</sup>. Parte del presupuesto también se ejecuta mediante gestión centralizada indirecta a través de diferentes organismos como las empresas comunes <sup>(4)</sup> y el Banco Europeo de Inversiones.

8.5. Ambos programas marco son básicamente programas de financiación competitiva basados en proyectos cuyos beneficiarios potenciales deben competir por obtener la financiación comunitaria presentando su proyecto. Se establecen convenios de subvención entre los solicitantes seleccionados y la Comisión. Una vez firmado el convenio de subvención, se abona un primer anticipo y a continuación se realizan los pagos intermedios y finales en los que se reembolsan los costes declarados en las declaraciones de gastos presentadas por los beneficiarios.

8.6. El principal riesgo de irregularidad reside en que los beneficiarios presenten un importe excesivo de gastos subvencionables en sus declaraciones, y que este no sea detectado ni corregido por los sistemas de control y supervisión de la Comisión. Este riesgo puede agravarse debido a la complejidad de las normas aplicables al cálculo de los gastos subvencionables y al hecho de que en determinados ámbitos los organismos de ejecución aplican las normas de manera diferente (véase el apartado 8.4).

<sup>(2)</sup> El Espacio Europeo de Investigación agrupa todas las actividades, programas y políticas europeas de investigación y desarrollo con perspectiva transnacional que permiten a los investigadores, las instituciones de investigación y las empresas circular, competir y cooperar mejor internacionalmente.

<sup>(3)</sup> Las seis direcciones generales son: DG Investigación e Innovación, DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, DG Educación y Cultura, DG Empresa e Industria, DG Movilidad y Transportes y DG Energía. Las dos agencias ejecutivas son: i) la Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI) y ii) la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (AECEI).

<sup>(4)</sup> Las empresas comunes de la Unión Europea dedicadas a la gestión de los programas marco de investigación son: la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión, la Empresa Común Clean Sky, la Empresa Común Artemis, la Empresa Común para la iniciativa sobre medicamentos innovadores, la Empresa Común ENIAC, y la Empresa común de pilas de combustible e hidrógeno.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.7. El 24 de enero de 2011, la Comisión adoptó las tres medidas siguientes para simplificar las normas aplicables al VII PM:

- a) ampliación de la aceptación de las metodologías de los beneficiarios para el cálculo de los costes de personal medios;
- b) introducción de la financiación a tanto alzado para propietarios de PYME;
- c) creación de un Comité de clarificación para la investigación con el fin de lograr una interpretación y una aplicación uniformes de las normas.

Aún es pronto para evaluar el impacto de estas medidas en los gastos no subvencionables.

8.8. En este ámbito político, la Comisión Europea también se encarga de dos importantes programas espaciales: el programa Galileo y el programa de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad (GMES). Estas tareas las delega en la Agencia Espacial Europea o las realiza en cooperación con ella. En 2011, el total de los pagos efectuados por la Comisión a la ESA ascendió a 660 millones de euros [133,6 millones de euros al Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y 526,4 millones de euros a Galileo].

*Programa marco para la innovación y la competitividad*

8.9. El Programa para la innovación y la competitividad (PIC) (ámbito de Otras políticas internas, seleccionado por el Tribunal para una auditoría de sistemas siguiendo un enfoque de fiscalización por rotación) abarca tres subprogramas gestionados por tres direcciones generales [en 2011, la DG Asuntos Económicos y Financieros <sup>(5)</sup>, con 29 millones de euros; la DG Empresa e Industria <sup>(6)</sup>, con 114 millones de euros, y la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, con 115 millones de euros]. Esta última dirección general gestiona el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, cuyo objetivo es estimular la innovación y la competitividad a través de una mayor asimilación y de un mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones los ciudadanos, los Gobiernos y las empresas, en especial las PYME.

<sup>(5)</sup> La DG Asuntos Económicos y Financieros tiene como fin favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) a los fondos propios, al capital riesgo y a los préstamos, recurriendo a instrumentos financieros comunitarios gestionados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) en nombre de la Comisión.

<sup>(6)</sup> La DG Empresa e Industria gestiona el subprograma para la iniciativa empresarial y la innovación mediante subvenciones del Programa marco para la innovación y la competitividad gestionadas a través de la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación (AEI).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**8.8.** *Los pagos realizados a la AEE en 2011 como contribución anual del presupuesto de la UE al programa de gestión conjunta GMES y los importes determinados para la ejecución del programa Galileo constituyen pagos de prefinanciación. El importe definitivo de los fondos utilizados por la AEE no es fijado por la Comisión hasta la finalización de los dos programas.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.10. El programa se aplica mediante gestión centralizada directa de subvenciones y recibe contribuciones financieras directas a través de convenios de subvención cofinanciados que la Comisión firma con beneficiarios creando un consorcio. El principal riesgo de irregularidad en los proyectos de investigación de los programas políticos de ayuda consiste en que los beneficiarios pueden incluir costes no subvencionables en sus solicitudes que no sean detectados ni corregidos por los sistemas de control y supervisión de la Comisión antes de su reembolso.

### Alcance y enfoque de la fiscalización

8.11. El enfoque y la metodología generales de fiscalización aplicados por el Tribunal se describen en la **parte 2 del anexo 1.1** del capítulo 1. En la fiscalización del grupo de políticas de Investigación y otras políticas internas, cabe señalar las siguientes particularidades:

- a) se verificó una muestra de 150 pagos, de los cuales 25 eran anticipos para programas marco de investigación; 39, anticipos para otras medidas de este grupo de políticas; 60, pagos intermedios o finales de los programas marco de investigación, y 26, pagos intermedios o finales que abarcaban otras medidas de este grupo de políticas;
- b) la evaluación de los sistemas consistió en:
  - controles documentales *ex ante* en la Comisión <sup>(7)</sup>;
  - certificados de auditoría de las declaraciones de gastos de los proyectos emitidos por auditores independientes <sup>(8)</sup>;
  - auditorías financieras *ex post* de los proyectos <sup>(9)</sup>;
  - las tomas de posición de la Comisión <sup>(10)</sup>;
- c) la fiscalización del Fondo de Garantía examinó el cumplimiento del acuerdo entre la Comisión y el BEI para la gestión de los activos del fondo y los procedimientos de supervisión de la Comisión. Se revisó asimismo el trabajo realizado por una empresa privada de auditoría.

<sup>(7)</sup> En investigación, esta evaluación se basó en una muestra de los 85 pagos correspondientes a los PM. En Otras políticas internas, esta evaluación y la evaluación de las auditorías financieras *ex post* de los proyectos se basaron en una muestra adicional de 30 pagos correspondientes al Programa Marco para la Innovación y la Competitividad gestionado por la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, es decir el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

<sup>(8)</sup> Basado en una muestra de 31 declaraciones de gastos de beneficiarios que habían recibido certificado.

<sup>(9)</sup> Basado principalmente en el examen de 30 expedientes de auditoría *ex post*.

<sup>(10)</sup> Los informes anuales de actividad de los directores generales de Investigación e Innovación, Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Empresa e Industria, y Educación y Cultura, y dos agencias ejecutivas: del Consejo Europeo de Investigación (ACEI) y de Investigación (AEI).

## REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

8.12. En el **anexo 8.1** se sintetizan los resultados de la verificación de las operaciones. En su examen de la muestra de operaciones, el Tribunal halló que el 49 % estaban afectadas por error. El porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal para todas las operaciones examinadas asciende al 3,0 % <sup>(11)</sup>.

8.13. El Tribunal constató que, en total, 74 operaciones de una muestra de 150 estaban afectadas por errores. La principal fuente de error la constituyen las declaraciones excesivas de costes por los beneficiarios de proyectos financiados a través de los programas marco de investigación, lo cual es coherente con los errores detectados por las auditorías financieras *ex post* de la Comisión <sup>(12)</sup> (véanse los apartados 8.25 a 8.30). Como señalaba el Tribunal en ejercicios anteriores <sup>(13)</sup>, se observan errores en todas las categorías: costes de personal y otros costes directos y costes indirectos.

8.14. Costes de personal: el cálculo de los costes de personal reales debería basarse en un sistema fiable de control de tiempos. Los controles del Tribunal pusieron de manifiesto: discrepancias entre los registros de tiempo de trabajo y otros registros de personal (por ejemplo, falta de registro de las ausencias y las vacaciones), casos de personal declarado con dedicación plena en un proyecto cuando en los registros de tiempo de trabajo figuraba que trabajaban en varios proyectos, y casos de horas extraordinarias no pagadas que se habían cargado a la Comisión (véase el ejemplo 8.1).

**8.14.** *Puede que los errores detectados en una declaración de gastos no tengan impacto financiero alguno en los fondos de la UE.*

<sup>(11)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 1,2 % y el LSE 4,9 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

<sup>(12)</sup> Este extremo fue también confirmado por la Comisión en la nota a los beneficiarios de 19 de marzo de 2012 «*Cómo evitar los errores comunes detectados en las declaraciones de costes*» en la que se señala que la mayor parte de los errores se deben a que se interpretan mal las normas o a que no se tienen debidamente en cuenta las estipulaciones del convenio de subvención ni las orientaciones financieras.

<sup>(13)</sup> Véase el Informe Anual del ejercicio 2010, apartado 6.13; el Informe Anual del ejercicio 2009, apartados 5.19 a 5.20 y 8.11 a 8.12, y el Informe Anual del ejercicio 2008, apartados 7.12 a 7.15 y 10.12 a 10.13.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Ejemplo 8.1 — Error detectado en una declaración de gastos respecto de los costes de personal**

Un beneficiario participante en un proyecto del VII PM declaró 308 000 euros en concepto de costes de personal. La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que el beneficiario:

- infravaloró las horas productivas trabajadas por sus empleados;
- imputó horas en exceso a varios empleados que participaban en el proyecto examinado.

En total, estas constataciones revelan la declaración excesiva de 45 000 euros de costes de personal.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Ejemplo 8.1 — Error detectado en una declaración de gastos respecto de los costes de personal**

*En el caso citado por el Tribunal, el importe indebidamente reclamado ya ha sido compensado mediante el pago siguiente.*

8.15. Otros costes directos: para tener carácter subvencionable, han de ser reales, estar debidamente justificados (con facturas y justificantes de pago, por ejemplo) y guardar una relación clara con el proyecto y con el período de declaración. En sus fiscalizaciones, el Tribunal constató con frecuencia que los beneficiarios incluían facturas por bienes de consumo encargados o entregados una vez finalizado el proyecto, así como facturas por servicios externos que deberían haberse clasificado como subcontratación. Algunos beneficiarios tampoco aportaron facturas que justificaran los gastos ni los justificantes de pago. En cuanto al equipo, se detectaron casos en los que el coste de adquisición se cargó plenamente al proyecto de investigación en lugar de ser amortizado según las prácticas contables normales del beneficiario.

8.16. Costes indirectos: para los beneficiarios que utilizan costes indirectos reales, estos deben estar relacionados con el proyecto. Con frecuencia, los beneficiarios no excluían los costes no subvencionables relacionados con las actividades comerciales, provisiones o costes imputados directamente al proyecto (véase el ejemplo 8.2).

8.16.

**Ejemplo 8.2 — Error identificado en una declaración de gastos respecto de otros costes indirectos**

Un beneficiario declaró gastos generales por valor de 366 891 euros e incluyó los costes indirectos de todos sus departamentos mientras que solo consideró como clave de asignación el personal de investigación al imputar estos costes a proyectos de investigación. Como consecuencia, se imputaron costes sin relación con el proyecto, dando lugar a una declaración excesiva de 180 670 euros.

**Ejemplo 8.2. — Error identificado en una declaración de gastos respecto de otros costes indirectos**

*La Comisión ha aplicado el procedimiento contradictorio con el beneficiario. Tras recibir información y explicaciones complementarias del beneficiario, la Comisión ha llegado a la conclusión de que la declaración excesiva de costes indirectos para este proyecto asciende a 39 735 euros, recuperados íntegramente en 2012. Además, la Comisión ha informado al beneficiario de que este error sistémico debe corregirse también en los otros proyectos en que participa, lo que ha aceptado.*

*El problema del cálculo de los costes indirectos es bien conocido por la Comisión. La propuesta para Horizonte 2020, si se adopta, permitirá evitar este problema ya que el pago de costes indirectos pasará a ser un porcentaje a tanto alzado de los costes directos.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.17. De las 65 operaciones relacionadas con Otras políticas internas, 19 (29 %) estaban afectadas por errores, algunos relacionados con el reembolso de gastos no subvencionables, similares a los errores hallados en los VI y VII PM.

8.18. En su fiscalización, el Tribunal halló errores tales como anticipos que deberían haberse solicitado en el siguiente período de declaración o provisiones no subvencionables en el informe financiero facilitado por la Agencia Espacial Europea (ESA) (véase asimismo el apartado 8.36) así como insuficiencias en los procedimientos de adjudicación de contratos aplicados en la ejecución de dos programas espaciales (véase el apartado 8.8).

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS**

8.19. Los resultados de la verificación por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión se resumen en el **anexo 8.2**. El Tribunal constató que los sistemas solo eran parcialmente eficaces para ofrecer garantías sobre la regularidad de las operaciones en Investigación y en el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

**Programas marco de investigación***Controles documentales ex ante*

8.20. Antes de efectuar el pago, todos los aspectos operativos y financieros pertinentes se someten a controles documentales *ex ante* para verificar la regularidad de los pagos y garantizar el cumplimiento de los requisitos contractuales. A raíz de los esfuerzos de la Comisión por simplificar en lo posible sus procedimientos *ex ante*, estos controles se limitan con frecuencia a la revisión documental de las declaraciones de gastos y de los consiguientes resultados obtenidos por los beneficiarios.

8.21. La fiscalización de 108 pagos <sup>(14)</sup> pertenecientes a una muestra de 150 (véase el apartado 8.11) puso de manifiesto 51 casos afectados por insuficiencias en los controles documentales *ex ante*, los cuales, sin embargo, a juicio del Tribunal no son significativos, como el carácter retroactivo de la fecha de inicio del proyecto (sin solicitud previa por escrito del beneficiario), retrasos en los pagos e incoherencias en el procedimiento de autorización. En consecuencia, se considera que el procedimiento de control es parcialmente eficaz.

<sup>(14)</sup> Consistentes en pagos intermedios o finales de 60 programas marco (PM); 25 anticipos de PM; 21 pagos relativos a las contribuciones a las empresas comunes de investigación, el Instrumento de Financiación de Riesgos Compartidos, los programas EGNOS y Galileo, y 2 anticipos para el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**8.18.** La Comisión realiza auditorías sobre el terreno para cada informe financiero presentado por la AEE. Todos los errores detectados son corregidos. La inclusión en el informe de 2010 de anticipos, que deberían haber sido reclamados en el período de notificación siguiente, no tienen impacto financiero en el programa. La prestación identificada por el Tribunal ya había sido corregida por la ESA en el período de información siguiente. En opinión de la Comisión, las cuestiones suscitadas por el Tribunal en materia de adquisición pública no han dado lugar a un despilfarro de fondos de la UE. La Comisión considera que los procedimientos de contratación pública modificados a raíz de auditorías del Tribunal son adecuados y adaptados al carácter especial de las actividades de contratación en el ámbito espacial.

**8.20.** La Comisión considera que el sistema de control tiene que considerarse en su totalidad, incluyendo los controles *ex ante* y *ex post*.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos*

8.22. En los convenios de subvención se establecen las condiciones en virtud de las cuales las declaraciones de gastos de los beneficiarios deben acompañarse de un certificado de auditoría (VI PM) o un certificado de estados contables (VII PM) <sup>(15)</sup> expedidos por un auditor independiente. La finalidad de estos certificados es facilitar a la Comisión la información necesaria para que esta pueda evaluar si los costes declarados por los beneficiarios son subvencionables y todos los ingresos e intereses generados por la prefinanciación han sido declarados.

8.23. En las declaraciones de gastos fiscalizadas de beneficiarios que presentaron certificado (31 de los 60 pagos intermedios y finales), el Tribunal realizó una comparación entre el resultado de su fiscalización y los certificados presentados, y constató errores en 26 casos en los que el auditor independiente había emitido una opinión sin reservas. En 14 de los casos se observaron errores con un impacto financiero superior al 2 %.

8.24. Al igual se que señaló en las constataciones de los ejercicios anteriores y pese a los esfuerzos de la Comisión por concienciar a los beneficiarios y auditores (véase el **anexo 8.3**), este procedimiento de control sigue siendo solo parcialmente eficaz porque siguen existiendo elementos no subvencionables que los auditores independientes no identifican.

**8.24.** La Comisión es consciente de que aunque el Servicio Financiero Central (SFC) no pueda prevenir todos los errores, reduce significativamente su incidencia. Prestando así una importante contribución al nivel general de seguridad de la Comisión.

*Auditorías financieras ex post de la Comisión*

8.25. En ambos programas marco, las direcciones generales competentes en materia de investigación poseen estrategias de auditoría *ex post* comunes. Los principales objetivos son:

- a) evaluar la legalidad y regularidad de las declaraciones de gastos contribuyendo a la declaración anual de fiabilidad de los ordenadores delegados;
- b) sentar las bases para la recuperación de los fondos de la UE indebidamente abonados.

8.26. En conjunto, el sistema de auditorías *ex post* establecido por la Comisión fue evaluado como eficaz.

**Fiabilidad del trabajo de los auditores externos**

8.27. La mayoría de las auditorías representativas <sup>(16)</sup> de la Comisión son llevadas a cabo por empresas de auditoría externas bajo su control y su responsabilidad.

<sup>(15)</sup> Los beneficiarios del VII PM deben presentar un certificado si la contribución de la UE supera los 375 000 euros. Según los cálculos de la Comisión, el 80 % de ellos no superará este límite.

<sup>(16)</sup> Auditorías seleccionadas aleatoriamente concebidas para establecer un porcentaje de error representativo del conjunto de la población.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.28. El Tribunal examinó en profundidad treinta expedientes de auditorías *ex post* para verificar la calidad de la documentación de auditoría, la compatibilidad en la metodología adoptada y la presentación de la información a la Comisión. Si bien el Tribunal detectó insuficiencias en el ámbito de la documentación de auditoría y en la metodología de auditoría<sup>(17)</sup> aplicada por los auditores externos, consideró que la información presentada era satisfactoria.

#### Sistemas vinculados a recuperaciones de los fondos de la UE indebidamente abonados

8.29. Como consecuencia de los errores detectados durante las auditorías financieras *ex post* de la Comisión, es necesario recobrar fondos de la UE indebidamente abonados (bien mediante un orden de ingreso o mediante compensación con un futuro pago). Los datos consolidados de las direcciones generales de Investigación e Innovación y de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación muestran que la recaudación requiere un largo proceso. Al final de 2011, el 81 % y el 33 % de las auditorías<sup>(18)</sup> cerradas en 2010 y en 2011 respectivamente se consideraron ejecutadas.

8.30. Además, la extrapolación de los errores sistemáticos identificados a proyectos no auditados de beneficiarios ya auditados en otros casos constituye un proceso todavía más largo. El porcentaje de ejecución de los errores sistemáticos<sup>(19)</sup> de la DG Investigación e Innovación para los VI y VII PM era del 44,8 % al final de 2011.

#### Programa marco para la innovación y la competitividad — Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones

##### Controles documentales *ex ante*

8.31. En su examen, el Tribunal comparó las pruebas de los controles *ex ante* en el sistema contable ABAC con las del sistema local de la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación. En 23 de los 30 casos, las personas que autorizaban la operación en ABAC no eran las mismas que autorizaban en el sistema local. En el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, el sistema de ABAC no identifica de manera fiable a las personas que realizan los controles reales. En consecuencia, este procedimiento de control se considera solo parcialmente eficaz.

<sup>(17)</sup> Las insuficiencias detectadas consistían principalmente en la aceptación errónea de gastos no subvencionables, muestreos no representativos de la población y a validación de gastos indirectos incorrectos.

<sup>(18)</sup> Auditorías que abarcan el VI y el VII PM.

<sup>(19)</sup> Se considera que un error ha sido «ejecutado» cuando el beneficiario acepta la corrección a tanto alzado propuesta por la Comisión o presenta declaraciones de gastos revisadas para los proyectos afectados por la extrapolación.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**8.28.** La Comisión considera que las deficiencias señaladas por el Tribunal tuvieron un impacto financiero reducido. No obstante, la Comisión intensificará sus esfuerzos para garantizar que las empresas de auditoría externa cumplen los requisitos específicos establecidos en el contrato marco para cada misión de auditoría.

**8.29-8.30.** La práctica habitual para la corrección de errores en los proyectos plurianuales del programa marco, consiste en la compensación cuando se efectúa el pago siguiente. En muchos casos, los pagos siguientes se solicitan un año o año y medio después, lo que influye de forma significativa en el nivel de ejecución de las auditorías concluidas en 2010 y 2011. Como el proceso de extrapolación requiere que los beneficiarios vuelvan a calcular y a enviar nuevas declaraciones de gastos, las correcciones mediante extrapolación de los resultados de auditoría tardan aún más que la aplicación de los resultados de la auditoría a la que se refiere el apartado 8.29.

**8.31.** El sistema local existente en la DG INFSO registra los visados de todos los agentes que participan en la validación de las transacciones. Este sistema, automático y seguro, indica «quién hace qué» con un grado de certeza del 100 %, basándose en su registro de visado electrónico.

Los nombres de las personas indicadas en ABAC pueden diferir ya que corresponden a personas que han participado realmente en las transacciones, pero con un papel diferente en el caso de los pagos intermedios y finales. Esto es resultado de una decisión deliberada adoptada por la DG INFSO de confiar el acceso a ABAC exclusivamente a las personas con experiencia, con el fin de limitar el riesgo de error. Este principio está debidamente documentado en la descripción de los circuitos financieros de la DG INFSO.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos*

8.32. De las treinta operaciones examinadas en los controles *ex ante*, tres requerían certificados de auditoría. Los certificados se facilitaron y sus conclusiones se tuvieron en cuenta para determinar el importe adeudado.

*Auditorías financieras ex post de la Comisión*

8.33. En 2011 no se aprobó una estrategia de auditoría *ex post* formal para los programas no relacionados con la investigación gestionados por la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación. Por tanto, en 2011 no existían procedimientos de auditoría específicos para las auditorías *ex post* de los proyectos del Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones ni se aplicaba a este una evaluación de riesgo específica.

8.34. Cuando el Tribunal llevaba a cabo su fiscalización, la Comisión solo había practicado dos auditorías en los proyectos del Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones (una en 2011 y otra en 2010). En ambos casos, los porcentajes de error eran muy elevados: 96 % y 100 % respectivamente. Además, el Tribunal examinó dos proyectos del mismo programa en el marco de sus pruebas de confirmación. Los porcentajes de error ascendían al 99,82 % y al 2,86 %. La ausencia de una estrategia de auditoría *ex post* para el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones representa una insuficiencia significativa de los sistemas de control y supervisión, sobre todo teniendo en cuenta los elevados porcentajes de error detectados. Se considera que este control no es eficaz.

Para resolver el problema detectado por el Tribunal, la DG INFSO se propone desarrollar durante 2013 una solución técnica para la cuestión de los visados en ABAC en el ámbito de la próxima generación de programas (Horizonte 2020).

**8.33.** Los programas no relacionados con la investigación de la DG INFSO están sujetos a auditorías periódicas. En 2011, concluyeron doce auditorías *ex post* relativas a este ámbito de financiación, de las cuales dos se refieren al Programa de Apoyo a la Política en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PAP-TIC). Las auditorías efectuadas, cuya selección se asienta en consideraciones de riesgo, son normalmente solicitadas por los servicios responsables de la gestión operativa de los proyectos.

Teniendo en cuenta la creciente importancia económica de este ámbito de financiación, los servicios de la DG INFSO han concebido una estrategia de auditoría que se está aplicando en 2012. Además, en 2011 los servicios de la DG INFSO concluyeron un contrato marco para servicios de auditoría *ex post* en este ámbito de financiación. En el primer semestre de 2012, sobre la base de este contrato marco se lanzó un primer lote de 22 auditorías relativas a fondos no relacionados con la investigación.

Los pagos intermedios y finales de los programas no relacionados con la investigación representaron menos del 4 % del total de los pagos efectuados por la DG INFSO en el año 2011. La DG INFSO considera que las medidas iniciadas en 2011 y ejecutadas en 2012 son adecuadas dada la importancia financiera de la actividad de financiación en cuestión.

**8.34.** Las dos auditorías que la Comisión realizó en 2010 y 2011, relativas al PAP-TIC, que es uno de los programas no relacionados con la investigación gestionados por la DG INFSO, fueron seleccionadas de conformidad con consideraciones de riesgo; para estas auditorías, el índice de error detectado es con frecuencia muy elevado y no es representativo de la población en su conjunto.

Uno de los objetivos de la estrategia de auditoría que se está aplicando durante el año 2012 para los programas no relacionados con la investigación es definir métodos de muestreo que permitan determinar una tasa de error significativa, rentabilizando al máximo las auditorías, y concentrándolas en los beneficiarios importantes y propensos al riesgo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Fiabilidad de las tomas de posición de la Comisión**

8.35. Los informes anuales de actividades examinados proporcionan una valoración correcta de la calidad de la gestión financiera en relación con la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La información facilitada corrobora las observaciones y conclusiones del Tribunal.

8.36. Tres direcciones generales <sup>(20)</sup> han emitido una reserva con respecto a errores residuales que afectaban a la exactitud de las declaraciones de gastos en el VII PM, y dos direcciones generales <sup>(21)</sup> mantuvieron una reserva relativa a las declaraciones de gastos del VI PM. La DG Empresa e Industria también formuló una reserva respecto de la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea (véase el apartado 8.18).

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

8.37. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos del ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2011 relativos a Investigación y otras políticas internas contienen errores materiales <sup>(22)</sup>.

8.38. Sobre la base de su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión de Investigación y otras políticas internas son parcialmente eficaces.

**Recomendaciones**

8.39. En el **anexo 8.3** figuran los resultados del examen por el Tribunal de los avances realizados en el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anuales previos (2008 a 2009). Cabe señalar los aspectos siguientes:

a) En aquellos casos en que las auditorías *ex post* detectaron considerables discrepancias entre los importes certificados y los auditados, como al final de 2011, no existía un proceso directo de comunicación de los resultados de las auditorías de la Comisión a los auditores de certificación.

**8.36.** *La Comisión seguirá auditando los informes financieros que aporte la AEE y animará y apoyará a la AEE en la ejecución de sus acciones para mejorar la calidad de la información financiera que proporciona a la Comisión. Dadas las actividades actualmente en curso, la Comisión confía en que se corrijan pronto las cuestiones problemáticas, lo que permitirá reducir y, por ende, suprimir esta reserva.*

**8.38.** *La Comisión considera que desde una perspectiva de gestión, es decir, cuando se equilibran los objetivos en términos de legalidad y de regularidad con consideraciones sobre la proporcionalidad del riesgo y la relación coste-eficacia de los controles, sus sistemas de gestión y de supervisión ofrecen garantías razonables, sujetas a las reservas formuladas por los ordenadores delegados, tal y como se menciona en el apartado 8.36.*

**8.39.**

a) *Los servicios de la Comisión han establecido un proceso para facilitar información a los auditores de certificación en los casos en que las auditorías *ex post* de la Comisión detecten importantes discrepancias materiales entre las declaraciones de gastos certificadas y sus propias conclusiones. Esto se consigue instando por escrito a los beneficiarios a que aporten la información de respuesta a los auditores de certificación o dirigiéndose directamente a estos.*

<sup>(20)</sup> DG Empresa e Industria, DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación y DG Investigación e Innovación.

<sup>(21)</sup> DG Empresa e Industria y DG Investigación e Innovación.

<sup>(22)</sup> Véanse los apartados 8.12 y 8.13.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) La Comisión sigue esforzándose por ejecutar los resultados de las auditorías (introduciendo ajustes en las declaraciones de gastos o emitiendo órdenes de ingreso) cuando se constata que los participantes hayan presentado declaraciones de gastos excesivas. No obstante, se observó que, en la práctica, especialmente en la extrapolación, la recaudación es un proceso largo (véanse los apartados 8.29 y 8.30).

8.40. A partir de esta revisión y de los resultados y conclusiones correspondientes a 2011, el Tribunal recomienda que la Comisión:

— En el ámbito de los programas marco de investigación:

— **Recomendación 1:** intensifique sus esfuerzos para resolver los problemas detectados en los pagos intermedios y finales;

— **Recomendación 2:** potencie sus iniciativas para informar a los beneficiarios y a los auditores independientes de los errores detectados en las auditorías *ex post* del Tribunal y de la Comisión;

— **Recomendación 3:** garantice que las empresas de auditoría externa que realizan auditorías en su nombre ajustan sus procedimientos a las directrices y a las prácticas habituales de la Comisión y, en especial, mejoran la calidad de su documentación de auditoría.

b) La Comisión ya se ha ocupado de resolver esta conclusión del Tribunal. La práctica habitual para la corrección de errores en los proyectos plurianuales del programa marco, consiste en la compensación cuando se efectúa el pago siguiente. En muchos casos, los pagos siguientes se solicitan un año o año y medio después, lo que influye de forma significativa en el nivel de ejecución de las auditorías concluidas en 2010 y 2011.

8.40. Véase la respuesta conjunta a los apartados 1.12 y 1.13.

— Se han agotado las posibilidades de simplificar las normas del séptimo programa marco. No obstante, la Comisión continuará corrigiendo los errores a través de las acciones siguientes:

— intensificación de los esfuerzos en curso sobre directrices y comunicación de información de respuesta destinadas a los participantes y a los auditores de certificación;

— revisión de los procedimientos de control *ex ante* sin aumentar indebidamente el plazo de pago;

— continuación de la actividad de auditoría y las medidas de recuperación;

— control de la incidencia financiera de los errores detectados, que podría ser inferior al error, durante el período plurianual.

En el ámbito de la iniciativa Horizonte 2020 se han propuesto más medidas de simplificación que, de adoptarse, reducirían el índice de error.

— Los servicios de la Comisión han establecido un proceso para facilitar información de respuesta a los auditores de certificación en los casos en que las auditorías *ex post* de la Comisión detecten importantes discrepancias materiales entre las declaraciones de gastos certificadas y sus propias conclusiones. Esto se consigue instando por escrito a los beneficiarios a que aporten la información de respuesta a los auditores de certificación o dirigiéndose directamente a estos.

— La Comisión intensificará sus esfuerzos para garantizar que las empresas de auditoría externas cumplen los requisitos específicos establecidos en el contrato marco para cada misión de auditoría. En este contexto, se procederá a estudiar los documentos de trabajo en poder de las empresas de auditoría externa para garantizar que están en consonancia con los requisitos del contrato marco. El primero de estos estudios se realizará antes de finales de 2012.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— en el ámbito de Otras políticas internas:

- **Recomendación 4:** introduzca cuanto antes una estrategia de auditoría *ex post* para el Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, aprovechando la experiencia adquirida con la estrategia de auditoría *ex post* basada en el riesgo aplicada por la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación en los proyectos de los PM.

- *La DG INFSO ha diseñado una estrategia de auditoría para los programas no relacionados con la investigación, que incluye, entre otros, al programa PAP-TIC, que se está aplicando en 2012.*

## RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

8.41. La finalidad del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores <sup>(23)</sup> (el Fondo), que garantiza préstamos a países terceros, es reembolsar a los acreedores de la UE <sup>(24)</sup> en caso de impago del beneficiario, así como evitar el recurso directo al presupuesto de la Unión. La gestión administrativa del Fondo compete a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, mientras que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se ocupa de la gestión de su tesorería.

8.42. A 31 de diciembre de 2011, como recogen las cuentas consolidadas de la UE de 2011, los recursos totales del Fondo ascendían a 1 475 millones de euros, frente a los 1 346 millones de euros a 31 de diciembre de 2010 <sup>(25)</sup>. Durante el ejercicio examinado no se efectuaron ejecuciones de las garantías.

8.43. El BEI y la Comisión aplican un índice de referencia para revisar el rendimiento anual del Fondo. En 2011, el rendimiento de la cartera del Fondo ascendía a un 0,72 %, lo cual representa un rendimiento insuficiente de 139 puntos básicos frente a su índice de referencia.

<sup>(23)</sup> Reglamento (CE, Euratom) n° 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 293 de 12.11.1994, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 89/2007 (DO L 22 de 31.1.2007, p. 1).

<sup>(24)</sup> Principalmente el BEI, pero también los préstamos exteriores Euratom y los préstamos macrofinancieros de la UE a terceros países.

<sup>(25)</sup> Los activos netos individuales del Fondo antes de proceder a la consolidación ascendían a 1 495 millones de euros.

## ANEXO 8.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

	2011					2010	2009	2008
	PM VI	PM VII	PAP	Otros	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>								
Total de operaciones (consistentes en):	17	68	10	55	<b>150</b>	150	351	361
Anticipos	2	23	9	30	<b>64</b>	77	125	237
Pagos intermedios y finales	15	45	1	25	<b>86</b>	73	226	124
<b>RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup></b>								
<b>Proporción de las operaciones verificadas que se consideran:</b>								
Exentas de errores	47 % (8)	32 % (22)	100 % (10)	65 % (36)	<b>51 % (76)</b>	61 %	72 %	86 %
Afectadas por uno o más errores	53 % (9)	68 % (46)	0 % (0)	35 % (19)	<b>49 % (74)</b>	39 %	28 %	14 %
<b>Análisis de las operaciones afectadas por errores</b>								
<b>Análisis por tipo de gasto</b>								
Anticipos	0 % (0)	11 % (5)	0 % (0)	63 % (12)	<b>23 % (17)</b>	12 %	9 %	19 %
Pagos intermedios y finales	100 % (9)	89 % (41)	0 % (0)	37 % (7)	<b>77 % (57)</b>	88 %	91 %	81 %
<b>Análisis por tipo de error</b>								
Errores no cuantificables:	0 % (0)	39 % (18)	0 % (0)	53 % (10)	<b>38 % (28)</b>	33 %	35 %	34 %
Errores cuantificables:	100 % (9)	61 % (28)	0 % (0)	47 % (9)	<b>62 % (46)</b>	67 %	65 %	66 %
Subvencionabilidad	100 % (9)	96 % (27)	0 % (0)	100 % (9)	<b>98 % (45)</b>	97 %	55 %	65 %
Realidad de las operaciones	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	<b>0 % (0)</b>	0 %	6 %	3 %
Exactitud	0 % (0)	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	<b>2 % (1)</b>	3 %	39 %	32 %
<b>IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES</b>								
Porcentaje de error más probable						<b>3,0 %</b>		
Límite superior de error						4,9 %		
Límite inferior de error						1,1 %		

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan perfiles de riesgo distintos dentro del mismo grupo de políticas, la muestra se ha dividido en segmentos.

<sup>(2)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## ANEXO 8.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

## Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Controles documentales <i>ex ante</i>	Certificación de auditoría	Auditorías financieras <i>ex post</i>	Valoración global
Programas marco de investigación	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Programa marco para la innovación y la competitividad — Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones	Parcialmente eficaz	s.o.	Ineficaz	Parcialmente eficaz

## SEGUIMIENTO DE ANTERIORES OBSERVACIONES SOBRE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
2009	<p>La Comisión debería sensibilizar a los auditores encargados de la certificación para que tomen mayor conciencia de la subvencionabilidad de los gastos con objeto de mejorar la fiabilidad de los certificados de auditoría que emiten.</p> <p>(apartado 8.32).</p>	<p>En aquellos casos en que las auditorías <i>ex post</i> detectaron considerables discrepancias entre los importes certificados y los auditados, como al final de 2011, no existía un proceso de comunicación oficial de los resultados de las auditorías de la Comisión a los auditores de certificación. La Comisión prevé adoptar esta práctica en 2012.</p> <p>Además, en 2012, la Comisión ha lanzado una campaña de comunicación dirigida a los beneficiarios y destinada a mejorar la fiabilidad de las declaraciones de gastos presentadas y (cuando proceda) sus respectivos certificados de auditoría.</p>	<p>Los servicios de la Comisión ya han establecido un proceso para facilitar información de respuesta a los auditores de certificación en los casos en que las auditorías <i>ex post</i> de la Comisión detecten importantes discrepancias materiales entre las declaraciones de gastos certificadas y sus propias conclusiones. Esto se consigue instando por escrito a los beneficiarios a que aporten la información de respuesta a los auditores de certificación o dirigiéndose directamente a estos.</p>
2008	<p>La Comisión debería velar por la rigurosa ejecución de los controles, en particular mejorando la fiabilidad de los certificados de auditoría, aplicando eficazmente su estrategia de auditoría <i>ex post</i>, imponiendo sanciones cuando proceda y aplicando, a su debido tiempo, recuperaciones o ajustes en los casos de reembolso indebido de los gastos declarados.</p> <p>(apartado 7.42).</p>	<p>En 2011, la Comisión siguió esforzándose por ejecutar los resultados de las auditorías introduciendo ajustes en las declaraciones de gastos o emitiendo órdenes de ingreso; además, desde 2009 exige indemnizaciones sistemáticamente aplicadas a los participantes que hayan realizado declaraciones de gastos excesivas y que por tanto se hayan beneficiado de contribuciones financieras injustificadas de la Comisión.</p> <p>Sin embargo, se observó que, en la práctica, especialmente en la extrapolación, se iniciaron más casos de los que se cerraron.</p>	<p>Dado que los servicios de la Comisión tienen que tener en cuenta los derechos de los beneficiarios en todas las fases, la aplicación de los resultados de la auditoría, en particular en relación con la extrapolación, es un proceso difícil y prolongado. Además, en algunos casos solo pueden aplicarse cuando el proyecto ya ha sido cerrado. Recientemente se ha dado prioridad a la gestión de los casos de extrapolación. Por ejemplo, en la DG RTD, el equipo responsable de este proceso se ha reforzado, gracias a lo cual han podido cerrarse 17 casos de extrapolación en 2012 y abrirse 13 hasta el 8 de mayo.</p>



## CAPÍTULO 9

**Gastos administrativos y otros gastos**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.8
Características específicas del grupo de políticas	9.4-9.5
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.6-9.8
Regularidad de las operaciones	9.9
Eficacia de los sistemas	9.10
Observaciones sobre instituciones y órganos específicos	9.11-9.29
Parlamento Europeo	9.12-9.17
Consejo Europeo y Consejo	9.18
Comisión	9.19-9.21
Tribunal de Cuentas	9.22
Comité Económico y Social Europeo	9.23-9.24
Servicio Europeo de Acción Exterior	9.25-9.28
Otras instituciones y órganos	9.29
Conclusiones y recomendaciones	9.30-9.34
Conclusiones	9.30-9.32
Recomendaciones	9.33-9.34

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## INTRODUCCIÓN

9.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre los gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y órganos de la Unión Europea. El **cuadro 9.1** presenta información clave sobre las instituciones y órganos interesados y los gastos efectuados en 2011.

Cuadro 9.1 — Gastos administrativos y otros gastos — Información clave 2011

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
14, 24 a 31	Gastos administrativos y otros gastos	Parlamento Europeo	1 580	Centralizada directa
		Consejo	547	Centralizada directa
		Comisión	6 264	Centralizada directa
		Tribunal de Justicia	334	Centralizada directa
		Tribunal de Cuentas	137	Centralizada directa
		Comité Económico y Social	126	Centralizada directa
		Comité de las Regiones	91	Centralizada directa
		Defensor del Pueblo Europeo	9	Centralizada directa
		Supervisor Europeo de Protección de Datos	7	Centralizada directa
		Servicio Europeo de Acción Exterior	682	Centralizada directa
		Total de gastos administrativos	9 777	
		Total de gastos operativos	—	
		<b>Total de pagos del ejercicio</b>	<b>9 777</b>	
		<b>Total de compromisos del ejercicio</b>	<b>11 721</b>	

Fuente: Cuentas anuales provisionales de la Unión Europea 2011.

9.2. El presente capítulo también abarca gastos considerados operativos en el presupuesto general, aunque en la mayor parte de los casos se refieren más bien al funcionamiento administrativo de la Comisión que a la ejecución de las políticas. Estos gastos engloban los siguientes títulos del presupuesto general: título 14 («Fiscalidad y unión aduanera»), título 24 («Lucha contra el fraude»), título 25 («Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico»), título 26 («Administración de la Comisión»), título 27 («Presupuesto»), y título 29 («Estadísticas»).

9.3. El Tribunal elabora informes específicos sobre las Agencias de la Unión Europea, las Agencias Ejecutivas y las Escuelas Europeas <sup>(1)</sup>. Su mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

<sup>(1)</sup> El Informe Anual específico del Tribunal relativo a las Escuelas Europeas se transmite al Consejo Superior con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Características específicas del grupo de políticas**

9.4. Los gastos administrativos y otros gastos comprenden principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos (salarios, indemnizaciones y pensiones), que representan el 60 % del total de gastos administrativos y otros gastos, y a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información.

9.5. Los principales riesgos en el grupo de políticas Gastos administrativos y otros gastos son el incumplimiento de las disposiciones en materia de adjudicación de contratos públicos, de ejecución de contratos, de procedimientos de contratación de personal y de cálculo de salarios e indemnizaciones.

**Alcance y enfoque de la fiscalización**

9.6. El enfoque y la metodología generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En el caso de los gastos administrativos y otros gastos cabe hacer mención de los aspectos específicos siguientes:

- la fiscalización abarcó el examen de una muestra de 56 operaciones, que incluían tres anticipos y 53 pagos finales;
- la evaluación de los sistemas comprendía la conformidad de los sistemas de control y supervisión <sup>(2)</sup> aplicados por cada institución y órgano con las exigencias establecidas en el Reglamento financiero;
- el examen de las tomas de posición de la Comisión englobaba los informes anuales de actividad de cuatro de sus direcciones generales y oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos <sup>(3)</sup>.

9.7. La fiscalización del Tribunal también tuvo como objeto los siguientes temas seleccionados en el conjunto de instituciones y órganos <sup>(4)</sup>:

- a) criterios de subvencionabilidad, cálculo y pago de salarios básicos al personal (asignación familiar, asignación por hijo a cargo o persona asimilable y asignación por escolaridad, incluidas las deducciones de complementos del mismo tipo que perciban de otras fuentes);

<sup>(2)</sup> Controles previos y posteriores, función de auditoría interna, notificación de excepciones y normas de control interno.

<sup>(3)</sup> El examen abarcó las siguientes direcciones generales y oficinas de la Comisión: la Oficina de Gestión y Liquidación de los Derechos Individuales (PMO), la Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas (OIB), la Oficina de Infraestructuras y Logística de Luxemburgo (OIL) y la Dirección General de Informática (DIGIT).

<sup>(4)</sup> Salvo el Tribunal de Cuentas (véase el apartado 9.8).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) procedimientos de prórroga o modificación de los contratos de agentes temporales y contractuales;
- c) procedimientos de adjudicación de contratos abiertos, restringidos y negociados.

9.8. El Tribunal de Cuentas es controlado por una empresa de auditoría externa <sup>(5)</sup> que expidió un informe de auditoría sobre los estados financieros del ejercicio comprendido entre el 1 de enero de 2011 el 31 de diciembre de 2011, y un informe de fiabilidad con respecto a la regularidad de la utilización de los recursos del Tribunal, y a los procedimientos de control vigentes durante el citado período (véase el apartado 9.22).

**REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES**

9.9. En el **anexo 9.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Las pruebas realizadas por el Tribunal respecto de una muestra de operaciones pusieron de manifiesto que el 7 % estaba afectado por errores. El porcentaje de error más probable (EMP) estimado por el Tribunal es del 0,1 % <sup>(6)</sup>.

**EFICACIA DE LOS SISTEMAS**

9.10. En el **anexo 9.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión.

**OBSERVACIONES SOBRE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS ESPECÍFICOS**

9.11. Las observaciones específicas siguientes se presentan por institución u órgano de la Unión Europea y no cuestionan las observaciones formuladas en los apartados 9.9 y 9.10. Si bien no son materiales para los gastos administrativos en su conjunto, son significativas en el contexto de la institución u órgano de que se trate.

<sup>(5)</sup> PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

<sup>(6)</sup> El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación (conocida como porcentaje de error más probable o EMP). El Tribunal estima, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el LIE 0,0 % y el LSE 0,3 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Parlamento Europeo****Pago de prestaciones y mejoras sociales a miembros del personal**

9.12. En dos de los cinco casos examinados, la información que manejaban los servicios del Parlamento Europeo sobre la situación personal y familiar de los miembros del personal o bien no estaba actualizada o no había sido tratada correctamente. En uno de los casos, dio lugar a pagos excesivos.

**Contratación de asistentes parlamentarios acreditados**

9.13. Con arreglo a las normas internas <sup>(7)</sup> de contratación de asistentes parlamentarios acreditados (APA), estos pueden presentar el certificado médico y otros documentos necesarios para el otorgamiento de contratos en un plazo de tres meses a partir de la fecha de inicio del contrato. Esta excepción se opone a lo dispuesto en los artículos 128 y 129 del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas <sup>(8)</sup>, en virtud de los cuales deben reunirse todos los requisitos de contratación antes de la celebración del contrato; un ejemplo de ello es que, en cinco de los diez casos fiscalizados, los asistentes parlamentarios acreditados presentaron los certificados médicos exigidos cuando habían transcurrido entre tres y siete meses desde la conclusión del contrato. En cuanto al cumplimiento del requisito relativo al conocimiento de lenguas <sup>(9)</sup>, en ninguno de los diez casos fiscalizados se disponía de justificantes que demostraran la realización de controles.

<sup>(7)</sup> Medidas de ejecución del título VII del Régimen aplicable a los otros agentes de las Comunidades Europeas (Decisión de la Mesa de 9 de marzo de 2009).

<sup>(8)</sup> Reglamento (CE) n° 160/2009 del Consejo, de 23 de febrero de 2009, que modifica el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas (DO L 55 de 27.2.2009, p. 1).

<sup>(9)</sup> Con arreglo al artículo 128, apartado 2, letra e), del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, el asistente parlamentario deberá poseer un profundo conocimiento de una de las lenguas de las Comunidades y un conocimiento satisfactorio de otra de ellas, en la medida necesaria para el desempeño de sus funciones.

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**9.12.** *A partir de noviembre de 2011 se han efectuado las gestiones oportunas para recuperar las cantidades indebidamente abonadas, mediante deducción del salario del agente en cuestión. Se han adoptado medidas generales que permitan disponer de una información actualizada sobre la situación personal y familiar de los miembros del personal y tratarla correctamente, haciendo especial hincapié en la mejora permanente del entorno de control y en el relanzamiento individualizado, por medio de la vía jerárquica, del proceso anual de validación/actualización de los datos personales para que la tasa de respuesta cubra la totalidad del personal. Este relanzamiento individualizado constituye una etapa previa antes de la eventual aplicación de medidas más coercitivas en caso de falta de respuesta.*

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**9.13.** *El Parlamento toma nota de la posición del Tribunal, estimando las disposiciones previstas en los artículos 15.2 y 16.3 de las medidas de aplicación como no totalmente conformes a lo exigido por el artículo 128 del Reglamento (CE) n° 160/2009. El Parlamento observa que, en lo que respecta al control de las condiciones de aptitud física, el legislador no ha querido establecer un dispositivo totalmente idéntico al que existe para los funcionarios y agentes temporales, por lo que no ha indicado de forma tan explícita que el reconocimiento médico haya de realizarse necesariamente antes del acta de compromiso, como ocurre por ejemplo en el artículo 33 del Estatuto de los funcionarios.*

*Desde febrero de 2012 el impreso de contratación incluye una fórmula por la que el diputado realiza una declaración jurada de que el APA que desea contratar posee los conocimientos lingüísticos requeridos.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Realización de la verificación previa de los procedimientos de contratación**

9.14. Los artículos 47 y 48 de las normas de desarrollo del Reglamento financiero prevén que cada acto de ejecución presupuestaria debe ser objeto de una verificación *a priori*. En nueve de los procedimientos de contratación de APA fiscalizados no se disponía de documentación justificativa de que se hubiera realizado una verificación previa de los procedimientos de contratación. La mejor práctica es asegurar que todos los documentos formales, debidamente cumplimentados, se archiven a efectos de control interno.

**Adjudicación de contratos públicos**

9.15. En la fiscalización se examinaron diez procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En dos de ellos, relativos al mantenimiento de edificios y a los servicios de imprenta, se constataron insuficiencias en la aplicación de criterios de selección y adjudicación.

9.16. En el procedimiento relativo al mantenimiento de edificios, ningún licitador recibió información detallada sobre el método empleado en la evaluación de sus ofertas. En un lote valorado en 750 000 euros para cuatro años (de un contrato cuyo valor total ascendía a 23 141 740 euros), el valor estimado de los materiales que había que utilizar, equivalente al 40 % del lote, no figuraba en los documentos de licitación. Los licitadores solo debían presentar un índice del margen de beneficio bruto respecto de los materiales, lo cual no les permitía realizar una oferta más competitiva combinando de manera óptima los componentes de su oferta financiera.

9.17. En un procedimiento negociado relativo a servicios de imprenta, no se indicaba de manera clara y transparente la especificación sobre la localización de los servicios que debían ser prestados. Además, los licitadores potenciales consultados estaban todos radicados en Luxemburgo, por lo que quedaba restringida la competencia transfronteriza. De los once licitadores potenciales consultados, solo el anterior contratista presentó una oferta y se le adjudicó el contrato por 60 000 euros durante cuatro años. Tampoco se controló el cumplimiento de los criterios de selección antes de iniciar la negociación, tampoco se controló el cumplimiento de los criterios de selección antes de iniciar la negociación, en contra de lo dispuesto en el artículo 122, apartado 3, de las normas de desarrollo del Reglamento financiero.

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**9.14.** *Los controles previos realizados en el seno de la unidad encargada de la contratación son en la actualidad objeto de mejoras sustanciales (refundición de las listas de control y establecimiento de controles cruzados). En lo sucesivo, se conservará debidamente la documentación subyacente a estos controles previos.*

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**9.16.** *En este lote concreto, el Parlamento ha incluido los materiales como un importe invariable a fin de individualizar y ponderar de manera transparente el coste real de los trabajos.*

## RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

**9.17.** *El Parlamento coincide con las observaciones del Tribunal y las tendrá en cuenta en la preparación del siguiente procedimiento. Con todo, el Parlamento destaca que para este contrato concreto, de pequeño valor, los servicios a prestar eran fundamentalmente locales.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Consejo Europeo y Consejo****Adjudicación de contratos públicos**

9.18. En la fiscalización se examinaron cinco procedimientos de adjudicación de contratos públicos. En dos casos relativos a servicios de limpieza (valor del contrato: 16 214 000 euros durante cuatro años) y adquisición de uniformes (valor del contrato: 344 000 euros durante cuatro años), si los licitadores no proponían precio para determinadas partidas de la licitación, el pliego de condiciones permitía al Consejo estimar un precio basado en el precio medio ofertado por los otros licitadores para esta partida, de modo que el Consejo modifica el valor de la oferta mediante un procedimiento no previsto por el Reglamento financiero.

**Comisión****Cálculo y pago de prestaciones sociales a miembros del personal**

9.19. En quince de los veintiocho casos fiscalizados, la información disponible en la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) sobre la situación personal y familiar de los miembros del personal no estaba actualizada. En seis de estos casos, dio lugar a pagos incorrectos porque los importes reducidos no reflejaban el último valor aplicable de los beneficios pagados por las autoridades nacionales <sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> En el artículo 67, apartado 2, del Estatuto de los funcionarios se establece que los complementos del mismo tipo que perciban de otras fuentes serán deducidos de los pagados por las instituciones.

## RESPUESTA DEL CONSEJO

**9.18.** El Consejo señala en primer lugar, que no ha habido violación del Reglamento financiero, dado que el artículo 14, apartado 3, del Reglamento de ejecución se refiere a contactos que desembocan en la modificación del valor de la oferta. No se han producido contactos de este tipo en los procedimientos examinados por el Tribunal. El Consejo reconoce plenamente que esta disposición no permite que una institución pida precios de los que han hecho caso omiso los licitadores.

Sin embargo, con el fin de no excluir a ningún candidato y para preservar la competencia de ofertas complejas que abarquen una amplia gama de productos o servicios, los documentos de licitación mencionan explícitamente que en el caso de una omisión del precio, el comité de evaluación podrá aplicar por sí mismo (salvo contacto con los licitadores) un precio medio teórico. Con el fin de no distorsionar la intención del adjudicatario, solo se utiliza este método para corregir un número limitado de omisiones. Se utilizó solo en uno de los casos señalados por el Tribunal para un elemento de menor importancia que no figura en una lista de 81 precios (que corresponde a un efecto financiero del 0,67 % de la oferta).

La Secretaría General del Consejo considera que este enfoque respeta plenamente el espíritu y los principios del Reglamento financiero: transparencia, proporcionalidad y no discriminación. Junto con una aplicación mesurada y prudente, representa una salvaguardia para una competencia adecuada y una buena gestión financiera.

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**9.19.** Desde abril de 2012, la Comisión actualiza automáticamente los importes de las asignaciones de índole similar del Estado belga en SYSPER2/Rights (sistema informático de gestión de derechos individuales). El carácter automático del sistema disminuirá sensiblemente el riesgo de errores, dado que la actualización ya no se realizará manualmente. Los demás Estados miembros van a sumarse al procedimiento.

Asimismo, en la oficina de SYSPER2/Rights va a instalarse un nuevo módulo. A los funcionarios se les pedirá que declaren la actividad profesional de su cónyuge. Los demás módulos de SYSPER2/Rights que se están creando incluyen también secciones de asignaciones similares.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Adjudicación de contratos públicos**

9.20. En la fiscalización se examinaron cuatro procedimientos de contratación llevados a cabo por la Oficina de infraestructuras y logística de Luxemburgo (OIL), tres de ellos para la provisión de servicios de seguridad (valor del contrato: 46 000 000 euros durante cuatro años), servicios de formación (valor del contrato: 860 000 euros durante cuatro años) y servicios de mantenimiento (valor del contrato: 11 000 000 euros durante cuatro años). En dichos contratos, otorgados por adjudicación, se detectaron insuficiencias: aplicación de los criterios de adjudicación en la fase de selección, uso de criterios similares varias veces durante el proceso de evaluación e incoherencias en la definición y evaluación de los criterios de selección.

9.21. La OIL organizó asimismo un procedimiento abierto de adjudicación de contratos para la prestación de asistencia y asesoramiento técnico, arquitectónico y financiero. El valor total del mercado asciende a 3 124 000 euros durante cuatro años. El tipo de contrato elegido es un contrato marco múltiple en cascada suscrito con tres empresas, lo cual significa que, si la empresa situada en primer lugar en la cascada no puede prestar el servicio requerido, se invitará a la empresa en segunda posición a presentar una oferta, y así sucesivamente. La empresa situada en segundo lugar en la cascada debería haber sido descartada en la fase de examen de los criterios de selección porque no cumplía el requisito relativo a la experiencia previa en el ámbito del contrato.

**Tribunal de Cuentas**

9.22. En el informe del auditor externo <sup>(11)</sup> los auditores expresan la siguiente opinión: «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2011, y los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha se corresponden con el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del citado Reglamento del Consejo, y las normas contables del Tribunal de Cuentas». El informe se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**9.20.** *Todos los procedimientos de adjudicación analizados por el Tribunal se lanzaron a finales de 2010 o principios de 2011. A mediados de 2011, la OIL revisó sus procedimientos de licitación para racionalizar todos los aspectos de los pliegos de condiciones, como, por ejemplo, el número de criterios de selección y adjudicación y una definición más precisa de los mismos. En todas las nuevas licitaciones de suministros lanzadas desde entonces se ha subsanado la mayoría de las insuficiencias formales señaladas por el Tribunal (con las que persistían en la fecha de la auditoría del Tribunal, se han tomado medidas para eliminarlas).*

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**9.21.** *Durante el procedimiento de licitación, la OIL debería haber solicitado al licitador en cuestión que acreditase una experiencia más reciente en el área del contrato. El licitante solo debería ser excluido si esto no se acreditase, y únicamente en dicho caso.*

*No obstante, debe constar que, desde la firma del contrato, el 4 de marzo de 2011, y hasta finales de mayo de 2012, la OIL solo suscribió con la empresa en cuestión una orden de compra por valor de 1 116 euros.*

<sup>(11)</sup> Véase el informe de auditoría sobre los estados financieros mencionado en el apartado 9.8.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Comité Económico y Social Europeo****Contratación de agentes temporales y contractuales**

9.23. En el examen de los procedimientos de prórroga o modificación de los contratos de agentes temporales y contractuales se constató que las disposiciones de la normativa interna y de las directrices aplicables a la selección y clasificación de estos agentes no tenían en cuenta de manera coherente la experiencia profesional adquirida por estos agentes. Además, una de las directrices aplicadas carecía de fecha de entrada en vigor. Estas incoherencias incrementan el riesgo de error en la clasificación de los agentes temporales contratados con arreglo a las disposiciones del artículo 2, letra b), del Régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas.

9.24. En los cuatro casos examinados, un agente contratado como temporal con arreglo a las disposiciones mencionadas fue clasificado en un nivel superior al grado inicial de su carrera. Este agente fue reclasificado en el grado inicial seis meses después cuando se detectó que faltaban puestos para la promoción del personal permanente. Esta situación pone de manifiesto una insuficiencia en la planificación de la asignación de los puestos disponibles entre las distintas categorías de personal.

## RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

**9.23.** *Las actuales directrices para clasificar en un grado determinado a los agentes temporales (DRHF 001/08) se adoptaron el 14 de enero de 2008. No obstante, desde julio de 2010, la clasificación en grado de todos los agentes temporales 2.b se ha seguido manteniendo en el nivel AD 5; en un principio ello se debía a la inexistencia de puestos disponibles en grados superiores y, posteriormente, se aplicó como política. Efectivamente, las directrices no se han actualizado para reflejar este cambio de política, pero el CESE, a fin de garantizar una aplicación coherente y transparente, tiene previsto ajustar las disposiciones de sus normas/directrices actuales sobre la asignación de grado de agentes temporales contratados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, letra b), del RAA. El Tribunal será informado de la fecha de aplicación de la futura decisión, que está prevista para finales de otoño de 2012.*

*La ausencia de fecha en el documento de referencia se debe a que se trata de un documento de trabajo interno destinado únicamente a servir de guía práctica para los procedimientos de contratación para agentes contractuales y agentes temporales, que se integrará en las orientaciones actualizadas tal como se ha señalado más arriba.*

## RESPUESTA DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

**9.24.** *En el caso a que se refiere el Tribunal el agente fue efectivamente reclasificado al grado de base de su carrera con motivo de la extensión de su contrato, seis meses después de que su contrato inicial entrara en vigor, debido a que, en aquel momento, no se disponía de un puesto con el grado inicial.*

*El Comité se esfuerza constantemente por mejorar la planificación en el aprovechamiento de los puestos. Sin embargo, el margen de maniobra de las instituciones de menor tamaño es limitado, dado que los efectos de muy pocos movimientos imprevistos en la plantilla pueden tener repercusiones importantes que resultan difíciles de contrarrestar.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Servicio Europeo de Acción Exterior****Pago de prestaciones y mejoras sociales a miembros del personal**

9.25. En seis de los diecisiete casos fiscalizados, la información de que disponían los servicios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) sobre la situación personal y familiar de la plantilla no estaba actualizada. En tres de estos casos, esto dio lugar a pagos incorrectos porque los importes deducidos no reflejaban el último valor aplicable de los beneficios pagados por las autoridades nacionales.

**Contratación de agentes temporales**

9.26. El análisis del salario abonado a tres agentes temporales pertenecientes a la muestra fiscalizada de ocho agentes, puso de manifiesto que los contratos de trabajo se firmaron entre tres y siete meses después de que los agentes hubieran asumido sus funciones. Esta práctica crea una situación de inseguridad jurídica para ambas partes.

**Gestión de un contrato de provisión de servicios de seguridad**

9.27. La factura relativa a el pago mensual de 5 340 euros por la prestación de servicios de seguridad a la Delegación de Venezuela fue indebidamente aprobada como «comprobado y conforme» cuando dichos servicios todavía no se habían prestado. Esta práctica es contraria al artículo 79 del Reglamento financiero. Además, el correspondiente contrato de seguridad lleva en vigor veinticuatro años sin modificación alguna. En la fiscalización se observó asimismo que la delegación solo había obtenido una exención informal del IVA, aunque la normativa sobre la recaudación del IVA está vigente en Venezuela desde el año 2000. No se ha calculado el importe del IVA no recaudado durante este período.

## RESPUESTA DEL SEAE

**9.25.** El SEAE comunicará regularmente a su plantilla, una vez al año, que actualice su expediente personal y le recordará que tiene la obligación de declarar dichas prestaciones. El mensaje se enviará en septiembre.

Los sistemas informáticos permitirán actualizar regularmente las cantidades percibidas de conformidad con la legislación o las normas nacionales o regionales con arreglo a los incrementos de dichas prestaciones. El SEAE tiene constancia de que la PMO ha desarrollado una herramienta informática y de que la ha probado recientemente con las prestaciones recibidas de la administración belga y que progresivamente irá extendiendo esta aplicación informática a otros grupos, incluido el personal del SEAE. El SEAE pedirá a la PMO poder utilizar esta aplicación lo más pronto posible.

## RESPUESTA DEL SEAE

**9.26.** Durante el período de transición, en el que un gran número de diplomáticos de los Estados miembros se contrató como agentes temporales, algunos contratos se pudieron firmar algún tiempo después de que los agentes hubieran asumido sus funciones. Estos casos han sido excepcionales. Todas las personas se contrataron de acuerdo con procedimientos normalizados y ordinarios. El SEAE dará los pasos necesarios para que estos casos no vuelvan a repetirse en el futuro.

## RESPUESTA DEL SEAE

**9.27.** Se han dado instrucciones a la Delegación para que licite un nuevo contrato de seguridad y recupere el IVA abonado indebidamente desde 2000.

En líneas generales, se ha recordado a todas las delegaciones, de forma repetida y a todos los niveles, la importancia de efectuar con regularidad nuevas licitaciones de sus contratos de servicios.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Adjudicación de contratos públicos**

9.28. En tres de los cinco procedimientos de contratación restringidos para la provisión de servicios de seguridad fiscalizados, se detectaron insuficiencias en la definición y aplicación de los criterios de adjudicación y en la evaluación de las ofertas, en la elaboración de los documentos de licitación, en la definición y aplicación de los criterios de selección y en el desempeño de sus funciones respectivas por parte de la comisión de apertura y del comité de evaluación. En uno de los casos, el comité de evaluación decidió rechazar, sin llevar a cabo un análisis complementario, una oferta anormalmente baja aunque el licitador confirmó que ello se debía a error administrativo. En otros dos procedimientos relativos a la prestación de servicios de gestión de recursos (valor del contrato, 285 000 euros durante cuatro años) y al alquiler de oficinas (valor del contrato de 9 000 000 euros durante diez años), no pudo facilitarse al Tribunal documentación clave sobre la aplicación de una serie de fases de los procedimientos.

**Otras instituciones y órganos**

9.29. En la fiscalización no se detectó ninguna insuficiencia significativa respecto de las cuestiones examinadas en el Tribunal de Justicia, el Comité de las regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES****Conclusiones**

9.30. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que el conjunto de los pagos del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2011 correspondiente a los gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y órganos están exentos de errores materiales (véase el apartado 9.9).

9.31. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión de los gastos administrativos y otros gastos fueron eficaces.

9.32. El Tribunal llama la atención sobre los errores e insuficiencias que no afectaron a la conclusión del Tribunal. El Tribunal examinó una muestra de procedimientos de adjudicación de contratos públicos (véanse los apartados 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 y 9.28) y observó varias insuficiencias en la aplicación de los criterios de selección y adjudicación, algunos de los cuales incidieron en los resultados del procedimiento. Otras insuficiencias afectaban a la organización de la competencia transfronteriza, a la gestión de las adjudicaciones y al cumplimiento de las disposiciones relativas a la elaboración y cumplimentación de documentos de licitación. Además, el Tribunal detectó debilidades en el examen de una muestra de cálculos y pagos de prestaciones sociales (véanse los apartados 9.12, 9.19 y 9.25) y de una muestra de contratos de trabajo para personal temporal (véanse los apartados 9.13, 9.23, 9.24 y 9.26).

## RESPUESTA DEL SEAE

**9.28.** *La preparación de los documentos de licitación antes de abril de 2011 la efectuó la antigua unidad RELEX K8 (actualmente MDR-B1). Con la creación del SEAE y la puesta en marcha de la división de contratos (MDR-A2) la calidad de los documentos de licitación ha mejorado.*

*Los servicios de gestión de recursos aquí mencionados se refieren a una licitación efectuada sin la contribución de la división MDR-A2 en ese momento. Por lo que respecta a la observación sobre el contrato de 9 millones de euros por el alquiler de oficinas, los principales documentos (informe de la Delegación sobre el edificio y dictamen positivo de la sede) se han enviado al Tribunal entre tanto (junio de 2012).*

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**9.30-9.31.** *La Comisión hace observar que, desde hace muchos años y sin interrupción, en las transacciones relacionadas con gastos administrativos en su conjunto no se han producido errores materiales y los sistemas de supervisión y control han sido eficaces.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recomendaciones**

9.33. El **anexo 9.3** muestra el resultado del examen del Tribunal de los progresos realizados en el curso dado a las recomendaciones del Informe Anual de 2009. Cabe destacar los aspectos siguientes:

- a) Prestaciones sociales: el Tribunal recomendó al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea y al Supervisor Europeo de Protección de Datos (véanse los apartados 9.14, 9.19 y 9.26 del Informe Anual de 2009) que solicitaran al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal y que aplicaran un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.
- b) En la fiscalización se observó que persistían los problemas identificados en el Informe Anual del Tribunal de 2009, aunque en menor medida, en 2011 en el Parlamento Europeo y en el Servicio Europeo de Acción Exterior (antes Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea). Persiste el riesgo de que se efectúen pagos incorrectos o indebidos en caso de que hayan cambiado las circunstancias del individuo. En cuanto al Supervisor Europeo de Protección de Datos, las medidas aplicadas a raíz de la fiscalización del Tribunal fueron eficaces.

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

**9.33.**

- a) *La Comisión va a instalar un nuevo módulo en la oficina de SYSPER2/Rights. A los funcionarios se les pedirá que declaren la actividad profesional de su cónyuge. Los demás módulos de SYSPER2/Rights que se están creando incluyen también secciones de asignaciones similares.*

## RESPUESTA DEL SEAE

**9.33.** *El SEAE comunicará regularmente a su plantilla, una vez al año, que actualice su expediente personal y le recordará que tiene la obligación de declarar dichas prestaciones. El mensaje se enviará en septiembre.*

*Los sistemas informáticos permitirán actualizar regularmente las cantidades percibidas de conformidad con la legislación o las normas nacionales o regionales con arreglo a los incrementos de dichas prestaciones. El SEAE tiene constancia de que la PMO ha desarrollado una herramienta informática y de que la ha probado recientemente con las prestaciones recibidas de la administración belga y que progresivamente irá extendiendo esta aplicación informática a otros grupos, incluido el personal del SEAE. El SEAE pedirá a la PMO poder utilizar esta aplicación lo más pronto posible.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

9.34. Tras este examen y en vista de los resultados y conclusiones correspondientes a 2011, el Tribunal recomienda que:

— **Recomendación 1:** las instituciones y órganos afectados (véanse los apartados 9.12, 9.19 y 9.25) adopten las medidas necesarias para que el personal presente documentos que confirmen su situación personal con la periodicidad adecuada y apliquen un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación. Deberían reforzarse los sistemas informáticos utilizados para gestionar estos pagos a fin de garantizar que los importes de las prestaciones pagadas por las autoridades nacionales se actualicen automáticamente.

— **Recomendación 2:** las instituciones y órganos afectados (véanse los apartados 9.13, 9.23, 9.24 y 9.26) adopten las medidas necesarias para que se apliquen las disposiciones de la reglamentación correspondiente al celebrar, prorrogar o modificar contratos de trabajo con personal temporal.

**9.34.**

*Desde abril de 2012, la Comisión actualiza automáticamente los importes de las asignaciones de índole similar del Estado belga en SYSPER2/Rights (sistema informático de gestión de derechos individuales). El carácter automático del sistema disminuirá sensiblemente el riesgo de errores, dado que la actualización ya no se realizará manualmente. Los demás Estados miembros van a sumarse al procedimiento.*

*Asimismo, en la oficina de SYSPER2/Rights va a instalarse un nuevo módulo. A los funcionarios se les pedirá que declaren la actividad profesional de su cónyuge. Los demás módulos de SYSPER2/Rights que se están creando incluyen también secciones de asignaciones similares.*

## RESPUESTA DEL SEAE

*El SEAE comunicará regularmente a su plantilla, una vez al año, que actualice su expediente personal y le recordará que tiene la obligación de declarar dichas prestaciones. El mensaje se enviará en septiembre. Los sistemas informáticos permitirán actualizar regularmente las cantidades percibidas de conformidad con la legislación o las normas nacionales o regionales con arreglo a los incrementos de dichas prestaciones. El SEAE tiene constancia de que la PMO ha desarrollado una herramienta informática y de que la ha probado recientemente con las prestaciones recibidas de la administración belga y que progresivamente irá extendiendo esta aplicación informática a otros grupos, incluido el personal del SEAE. El SEAE pedirá a la PMO poder utilizar esta aplicación lo más pronto posible.*

## RESPUESTA DEL SEAE

*Durante el período de transición, en el que un gran número de diplomáticos de los Estados miembros se contrató como agentes temporales, algunos contratos se pudieron firmar algún tiempo después de que los agentes hubieran asumido sus funciones. Estos casos han sido excepcionales.*

*Todas las personas se contrataron de acuerdo con procedimientos normalizados y ordinarios. El SEAE dará los pasos necesarios para que estos casos no vuelvan a repetirse en el futuro.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** las instituciones y órganos afectados (véanse los apartados 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 y 9.28) deberían garantizar que los ordenadores disponen de controles y orientaciones apropiados para mejorar la concepción, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos.

## RESPUESTA DE LA COMISIÓN

*La OIL ha revisado ya sus procedimientos de licitación para racionalizar todos los aspectos de los pliegos de condiciones.*

## RESPUESTA DEL SEAE

*La recomendación 3 se está aplicando con la creación de la división MDR-A2 y el importante trabajo efectuado para mejorar la calidad de los procedimientos de adjudicación. La división MDR-A2 ha elaborado también una guía de adjudicación y una plantilla para los contratos de seguridad en las delegaciones. Se están preparando otras plantillas.*

## ANEXO 9.1

## RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

	2011				2010	2009	2008
	Gastos relativos al personal	Gastos inmobiliarios	Otros gastos	Total			
<b>TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA</b>							
Total de operaciones (consistentes en):	43	4	9	56	58	57	57
Anticipos	0	0	3	3	4	2	0
Pagos finales	43	4	6	53	54	55	57

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>

## Proporción de las operaciones verificadas que se consideran:

Exentas de errores	91 %	(39)	100 %	(4)	100 %	(9)	93 %	(52)	93 %	93 %	91 %
Afectadas por uno o más errores	9 %	(4)	0 %	(0)	0 %	(0)	7 %	(4)	7 %	7 %	9 %

## IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES

Porcentaje de error más probable	0,1 %
Límite superior de error	0,3 %
Límite inferior de error	0,0 %

<sup>(1)</sup> Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo en el grupo de políticas, la muestra se dividió en segmentos.

<sup>(2)</sup> Las cifras entre paréntesis representan el número real de operaciones.

## ANEXO 9.2

## RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

## Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Valoración global
Todos los sistemas	Eficaz

## SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES RESPECTO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la institución
	<p><b>Parlamento</b></p> <p><i>Pago de prestaciones sociales a miembros del personal</i></p> <p>Habría que solicitar al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal. Además, el Parlamento debería aplicar un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.</p>	<p>Como se menciona en el anexo 7.4 del Informe Anual de 2010, el Parlamento ha adoptado medidas para reducir el riesgo: una campaña para verificar la elegibilidad para algunas de las prestaciones; establecimiento un instrumento de control automático («ficha electrónica») que permite la verificación de los datos personales y administrativos del personal; y comprobaciones al establecer los derechos individuales durante los procedimientos de contratación o cuando el personal cambia de categoría. La fiscalización del Tribunal puso sin embargo de manifiesto que persiste el riesgo de efectuar pagos incorrectos o indebidos.</p>	<p><i>En el marco de la mejora permanente del entorno de control, y a fin de aumentar sensiblemente el porcentaje de respuesta de los agentes al ejercicio anual de validación/actualización de los datos personales, se instaura un relanzamiento individualizado, por medio de la vía jerárquica. A tal efecto, las Direcciones de Recursos Humanos han elaborado una lista de los agentes de su Dirección General que no han respondido a la campaña de 2012. Esta medida constituye una etapa previa a la instauración de medidas más coercitivas en caso de falta de respuesta.</i></p>
2009	<p><b>Comisión — DG Investigación</b></p> <p><i>Pago de prestaciones y mejoras sociales a miembros del personal</i></p> <p>Habría que solicitar al personal que presente periódicamente a los servicios de la Comisión documentos que acrediten su situación personal. Además, la DG Investigación debería aplicar un sistema para el control y supervisión oportunos de estos documentos.</p>	<p>Como se menciona en el anexo 7.4 del Informe Anual de 2010, la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) podrá servir para recordar a los agentes la obligación de actualizar los expedientes cuando se trata de derechos y para establecer controles adecuados. Sin embargo, la fiscalización de Tribunal puso de manifiesto que persiste el riesgo de realizar pagos incorrectos o indebidos.</p>	<p><b>Comisión</b></p> <p><i>Desde abril de 2012, la Comisión actualiza automáticamente los importes de las asignaciones de índole similar del Estado belga en SYSPER2/Rights (sistema informático de gestión de derechos individuales). El carácter automático del sistema disminuirá sensiblemente el riesgo de errores, dado que la actualización ya no se realizará manualmente. Los demás Estados miembros van a sumarse al procedimiento.</i></p> <p><i>Asimismo, en la oficina de SYSPER2/Rights va a instalarse un nuevo módulo. A los funcionarios se les pedirá que declaren la actividad profesional de su cónyuge. Los demás módulos de SYSPER2/Rights que se están creando incluyen también secciones de asignaciones similares.</i></p> <p><b>SEAE</b></p> <p><i>La PMO, que garantiza la gestión del personal del SEAE en la sede, efectuará una actualización automática de las prestaciones percibidas de otras fuentes. Esta actualización se ampliará al personal del SEAE en la sede desde otoño de 2012. Por lo que respecta al personal del SEAE en las delegaciones, el SEAE aprovechará la implantación de una aplicación de declaración de las «prestaciones percibidas de otras fuentes» («PPA») en Sysper2 para invitar a su personal a cumplir las obligaciones derivadas del artículo 67 del Estatuto.</i></p>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la institución
2009	<p><b>Supervisor Europeo de Protección de Datos</b></p> <p><i>Pago de prestaciones sociales a miembros del personal</i></p> <p>Habría que solicitar al personal que presente de manera periódica documentos que acrediten su situación personal. A este respecto, el Supervisor Europeo de Protección de Datos debería mejorar su sistema para el control y supervisión oportunos de estos documentos.</p>	<p>Como se menciona en el anexo 7.4 del Informe Anual de 2010, el SEPD ha implementado herramientas para una mejor gestión de las prestaciones (contactos formales en el SEPD y con la PMO, y ficha de información anual). La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que estas medidas fueron eficaces.</p>	<p><i>El SEPD toma buena nota de las conclusiones del análisis del Tribunal y tiene previsto seguir mejorando su sistema para la supervisión y el control oportunos.</i></p>

## CAPÍTULO 10

**La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE**

## ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	10.1-10.2
Informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos	10.3-10.4
Presentación de informes de gestión por la Comisión sobre las realizaciones del ejercicio	10.5-10.18
Introducción	10.5-10.6
Cambios positivos desde el último ejercicio	10.7
La pertinencia sigue constituyendo un problema en algunos casos	10.8-10.12
La comparabilidad se ve afectada por una falta de explicaciones	10.13-10.16
Coherencia de los objetivos, indicadores y metas	10.14-10.15
Explicaciones sobre los resultados de gestión obtenidos	10.16
El examen de la fiabilidad de los datos procedentes de fuentes externas, una tarea difícil	10.17-10.18
Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal	10.19-10.33
Introducción	10.19-10.21
Análisis de necesidades: falta de pruebas sólidas	10.22-10.24
Concepción: falta de claridad en las realizaciones que se pretende lograr	10.25-10.30
Valor añadido de la UE: justificación de la intervención de la UE	10.31-10.33
Conclusiones y recomendaciones	10.34-10.39
Conclusiones	10.34-10.38
Recomendaciones	10.39

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**INTRODUCCIÓN**

10.1. El presente capítulo se centra en la gestión. Una breve sección inicial trata del primer informe de evaluación de la Comisión <sup>(1)</sup>. El resto del capítulo expone las observaciones del Tribunal sobre la autoevaluación por la Comisión de los resultados de su gestión, tal y como aparece reflejada en la primera parte de los informes anuales de actividad de los directores generales de dicha institución <sup>(2)</sup>, y hace hincapié en algunos de los principales temas tratados en los informes especiales del Tribunal sobre gestión del ejercicio 2011 <sup>(3)</sup>.

10.2. La gestión se evalúa con arreglo a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia) <sup>(4)</sup>. Su medición resulta clave en todo el proceso de intervención pública y abarca los recursos (financieros, humanos, materiales, organizativos o normativos requeridos para la ejecución del programa), las realizaciones (los productos deseados del programa), los resultados (los efectos inmediatos del programa para los destinatarios o beneficiarios directos) y los impactos (los cambios a largo plazo en la sociedad atribuibles, al menos en parte, a la acción de la UE).

**INFORME DE EVALUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN BASADO EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS**

10.3. En febrero de 2012, la Comisión publicó un informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos (el informe de evaluación) <sup>(5)</sup>. El Tratado exige la presentación por la Comisión de un informe que constituirá uno de los elementos en los que el Parlamento se basa cada año para aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto <sup>(6)</sup>.

<sup>(1)</sup> El artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (DO C 83 de 30.3.2010) prevé la presentación por la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos.

<sup>(2)</sup> El artículo 60, apartado 7, del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), prevé que los informes anuales de actividad «indicarán los resultados de sus operaciones en relación con los objetivos que se les hayan asignado, los riesgos asociados a tales operaciones, la utilización de los recursos puestos a su disposición y el funcionamiento del sistema de control interno».

<sup>(3)</sup> Los informes especiales del Tribunal abarcan el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo.

<sup>(4)</sup> Artículo 27 del Reglamento financiero.

<sup>(5)</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos, COM(2012) 40 final.

<sup>(6)</sup> Artículos 318 y 319 del TFUE.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.4. En respuesta a una invitación del Parlamento, el Tribunal presentó el Dictamen n° 4/2012 sobre el informe de evaluación<sup>(7)</sup> en junio de 2012, en el cual se afirmaba que el informe de evaluación era impreciso y poco sustancial, y, por consiguiente, tenía un valor añadido limitado, y que el Parlamento, el Consejo y la Comisión debían aprovechar la oportunidad brindada por el informe para debatir y acordar de qué forma podría ser de utilidad a la autoridad de aprobación de la gestión.

**10.4.** El informe de evaluación de 2010 fue objeto de debates con la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria a principios de 2012. Sobre la base de esos debates, la Comisión reconsideró el enfoque empleado en el primer informe de evaluación, modificándolo por un informe más completo de información sobre los resultados de las actividades financiadas por el presupuesto, basándose en los informes existentes. No obstante, la Comisión continúa mejorando el informe de evaluación como contribución clave para el proceso de aprobación de la gestión presupuestaria a la luz de las reacciones de la autoridad de aprobación de dicha gestión.

## PRESENTACIÓN DE INFORMES DE GESTIÓN POR LA COMISIÓN SOBRE LAS REALIZACIONES DEL EJERCICIO

### Introducción

10.5. Los directores generales de la Comisión fijan objetivos de rendimiento para su dirección general en los planes anuales de gestión y seguidamente dan cuenta de los logros conseguidos en los informes anuales de actividad. El Tribunal evaluó los informes de tres direcciones generales, Agricultura y Desarrollo Rural, Política Regional y Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (EuropeAid)<sup>(8)</sup>, que conjuntamente son responsables de alrededor de tres cuartas partes de los pagos efectuados con cargo al presupuesto de la UE en 2011<sup>(9)</sup>.

10.6. El Tribunal consideró los cambios efectuados en los sistemas de comunicación interna de la Comisión desde el anterior ejercicio y, con respecto a las tres direcciones generales anteriormente mencionadas, analizó si los objetivos y los indicadores de resultados presentados eran:

- a) pertinentes: si eran coherentes con los objetivos de la política y el tipo de gestión, y si estaban vinculados a metas cuantificadas;

<sup>(7)</sup> Dictamen n° 4/2012 sobre el informe de evaluación de la Comisión de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos con arreglo al artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO C 179 de 20.6.2012).

<sup>(8)</sup> Los informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y de la DG Política Regional también se examinaron en el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2010. EuropeAid se creó en enero de 2011 a raíz de la fusión de las direcciones generales de Desarrollo y Relaciones con los países de África, el Caribe y el Pacífico, y la Oficina de Cooperación EuropeAid.

<sup>(9)</sup> DG Agricultura y Desarrollo Rural: 56 200 millones de euros, DG Política Regional: 32 900 millones de euros, EuropeAid: 4 100 millones de euros.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) *comparables*: si los indicadores seleccionados en la fase de planificación fueron utilizados posteriormente para informar de los cambios producidos y explicarlos;
- c) *fiabiles*: si el lector puede contar con garantías razonables de que la información comunicada es exacta <sup>(10)</sup>.

**Cambios positivos desde el último ejercicio**

10.7. En noviembre de 2011, la Comisión publicó unas directrices revisadas destinadas a sus directores generales para la elaboración de los informes anuales de actividad relativos a 2011. La revisión daba curso a las observaciones formuladas por el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2010 <sup>(11)</sup>. Por ejemplo, se aclararon las instrucciones para presentar informes sobre los logros de la política correspondiente en la primera parte del informe anual de actividad, requiriéndose a los directores generales que se centrasen más en los avances hacia la realización de los objetivos en términos de resultados e impacto y que facilitasen una descripción de las realizaciones garantizadas.

**La pertinencia sigue constituyendo un problema en algunos casos**

10.8. A nivel estratégico, se exige a las direcciones generales que definan un número limitado de «objetivos generales», junto con un conjunto de «indicadores de impacto» que permita seguir los avances respecto de los objetivos generales. Los objetivos generales y los indicadores de impacto, considerados conjuntamente, constituyen herramientas para los responsables de la Comisión —y por consiguiente también para los lectores del informe anual de actividad, como la autoridad de aprobación de la gestión— destinadas a evaluar en qué medida la dirección general cumple sus propósitos de alto nivel. El Tribunal detectó varios problemas relacionados con los objetivos e indicadores, que limitaban su utilidad, tal y como se expone en los apartados siguientes.

<sup>(10)</sup> Por lo que se refiere a este aspecto el Tribunal únicamente llevó a cabo una revisión limitada (véase el apartado 10.17).

<sup>(11)</sup> Dado el calendario del Informe Anual del Tribunal se dispone de un tiempo limitado para que las ideas expresadas puedan ser tenidas en cuenta en los informes anuales de actividad de la Comisión.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.9. En algunos casos existían insuficiencias en la coherencia interna de los objetivos e indicadores (véase el ejemplo 10.1).

**Ejemplo 10.1****DG Agricultura y Desarrollo Rural: el indicador de impacto no abarca la totalidad del objetivo**

Uno de los objetivos generales del informe anual de actividad tiene tres fines:

- fomentar un sector agrícola viable y competitivo;
- que cumpla unos verdaderos avances en materia de medioambiente y producción;
- que garantice al mismo tiempo un nivel de vida justo para la comunidad agrícola.

El único indicador de impacto para este objetivo es el de «los niveles de ingresos de los agricultores», que solo está vinculado al tercero de los fines mencionados, lo que significa que los dos primeros fines carecen de indicadores.

**EuropeAid: el indicador de impacto ha sido formulado como un objetivo**

El indicador de impacto «perspectiva coordinada de la UE» correspondiente al objetivo general 4: «promocionar un marco internacional de desarrollo basado en la cooperación multilateral reforzada y la gobernanza global», y que tenga como meta «los nuevos contratos de apoyo presupuestario de la UE se celebran con arreglo a los principios del COM 638», se formula como un objetivo más que como un indicador.

10.10. Muchos de los objetivos e indicadores de alto nivel fijados en las tres direcciones generales controladas no están bien adaptados a la medición anual que implica el proceso del informe anual de actividad, lo cual se debe a que algunas políticas han sido concebidas para que tengan un impacto a más largo plazo, con un retraso significativo entre inversiones y beneficios. La mayor parte de los indicadores y metas corresponden a la totalidad del período 2007-2013, sin que se recurra a indicadores o etapas intermedios.

**10.9.**

**Ejemplo 10.1**

*Los requisitos básicos de la norma nº 5 de control interno establecen que los planes de gestión deben prever al menos un indicador por objetivo, tanto a nivel de cada política como a nivel de cada actividad, a fin de supervisar los logros obtenidos y de informar sobre ellos. Este requisito se recoge en las instrucciones permanentes de la SG, y la DG AGRI se ajusta al mismo.*

*La Comisión ha realizado importantes esfuerzos para definir los objetivos y los indicadores de una manera coherente y global. En el caso de algunas políticas, se trata de una tarea muy difícil y debería tenerse en cuenta que los indicadores en el IAA no deben considerarse de manera aislada.*

*La Comisión considera que el indicador «evolución de la renta del agricultor» cubre la totalidad del objetivo general nº 1, ya que no solo responde a la finalidad de garantizar un nivel de vida equitativo a la comunidad agraria, sino también a la viabilidad de las explotaciones y de las zonas rurales. Además, dado que para los recibos de pago único los agricultores necesitan mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, se cumple también la finalidad del objetivo general nº 1 de respetar «unas normas medioambientales y de producción estrictas».*

*La Comisión estudiará vías alternativas para definir indicadores basados en los objetivos «SMART».*

**10.10.** *La Comisión confirma que la propia naturaleza de los programas plurianuales es invertir a largo plazo, con la posibilidad de evaluar su impacto solo a lo largo de un período de tiempo significativo. Para el período 2014-2020, la Comisión ha propuesto metas para indicadores de producción que estén más directamente relacionadas con la política.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.11. Los indicadores de impacto deberían estar asociados a metas cuantificadas. No obstante:

- a) de los 29 indicadores de impacto de los tres informes anuales de actividad examinados, once no estaban vinculados a metas cuantificadas —ni tampoco a plazos—<sup>(12)</sup>;
- b) en el caso del DG Política Regional, todas salvo una de sus metas estaban vinculadas a plazos, pero con frecuencia situados en algún punto del futuro a medio plazo. Por consiguiente, su informe anual de actividad relativo a 2011 a menudo se refiere a los resultados alcanzados con relación al anterior período de programación 2000-2006.

10.12. El Tribunal observó en su Informe Anual relativo al ejercicio 2010 que las direcciones generales no habían fijado ni comunicado los objetivos relativos a las actividades operativas vinculados a la economía (el coste de los recursos) o a la eficiencia (la relación entre los recursos, las realizaciones y los resultados). Como observación específica, expuso también el ejercicio pasado que la descripción de los logros de la política en la primera parte de los informes anuales de actividad aportaba información limitada sobre los resultados e impactos, que tendían de esta manera a centrarse más en los recursos y las realizaciones que en los efectos de las acciones. Su examen de los planes de gestión y de los informes anuales de actividad del presente ejercicio no ha puesto de manifiesto ningún avance significativo en este ámbito.

### La comparabilidad se ve afectada por una falta de explicaciones

10.13. Las buenas prácticas requieren por definición, además de la presentación de informes sobre los objetivos/metos fijados, que la información sobre los resultados de la gestión sea coherente de un ejercicio a otro, o que explique los cambios introducidos a fin de que sus destinatarios puedan efectuar comparaciones y evaluar tendencias.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**10.11.** *Los objetivos cuantificados no siempre son factibles, adecuados o tan siquiera convenientes, especialmente porque en los indicadores de impacto influyen una serie de factores externos. En tales casos, una tendencia es suficiente como referencia para medir el grado de progreso.*

- a) *La Comisión se esfuerza por establecer objetivos cuantificados siempre que le es posible. No obstante, en algunos casos, por ejemplo en relación con los derechos humanos en terceros países, los objetivos cuantificados pueden no ser siempre pertinentes y adecuados.*
- b) *La sección 1.2 del IAA utiliza indicadores de impacto basados en modelos macroeconómicos y en información estadística para referirse a los objetivos globales de la política, con una base de referencia establecida, en la mayoría de los casos, en 2006. La evolución de los indicadores de impacto refleja la contribución de muchos factores, uno de los cuales lo constituye la política de cohesión.*

**10.12.** *Los servicios de la Comisión respetan las obligaciones previstas en el Reglamento financiero y en las instrucciones para la elaboración de los informes anuales de actividad (IAA).*

*La Comisión reforzó las instrucciones vigentes aplicables a los IAA de 2011, en términos de economía, eficiencia y eficacia, y solicitó a las direcciones generales que añadieran voluntariamente en la Parte 3 indicadores sobre la buena gestión financiera.*

*La Comisión entiende que los informes anuales de actividad en su conjunto proporcionan suficiente información sobre los resultados obtenidos.*

**10.13.** *La Comisión considera que la información sobre los resultados debe basarse, en su caso, en un proceso de mejora continua, en vez de en la coherencia. Está de acuerdo en que los cambios al respecto deben explicarse. No obstante, es de la opinión de que se ha facilitado suficiente información a este respecto.*

<sup>(12)</sup> DG Agricultura y Desarrollo Rural, cinco indicadores; EuropeAid, cinco indicadores; DG Política Regional, un indicador.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Coherencia de los objetivos, indicadores y metas*

10.14. Los informes anuales de actividad deberían informar de los objetivos, indicadores y metas previstos en el plan de gestión. Así sucedió generalmente en la DG Agricultura y Desarrollo Rural, que reclasificó algunos indicadores de impacto como había sugerido el Tribunal en sus trabajos sobre los informes anuales de actividad del ejercicio 2010. Sin embargo, la DG Agricultura y Desarrollo Rural no ofreció explicaciones acerca del contenido de los otros dos cambios en el plan de gestión, como tampoco en el informe anual de actividad. Y dado que los Estados miembros pudieron modificar las metas cuantificadas según su propio criterio, tres de cuatro de estas metas habían cambiado entre el plan de gestión de 2011 y el informe anual de actividad relativo a 2011 a raíz de la actualización por los Estados miembros de sus planes rurales de desarrollo (véase el ejemplo 10.2).

Ejemplo 10.2		
Meta	Plan de gestión de 2011	Informe anual de actividad relativo a 2011
Incremento en la producción de energía renovable	20 500 ktoe <sup>(13)</sup>	12 300 ktoe
Creación de empleo	346 000	344 000
Zona agraria utilizada de alto valor natural	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. Además de los objetivos generales, la DG Política Regional fija también «prioridades plurianuales». El plan de gestión de 2012 representa, respecto del plan de 2011, un incremento del número de prioridades plurianuales, que pasan de cuatro a cinco, y modifica los términos de algunas de las prioridades restantes. Además, aumenta de 28 a 39 el número de «prioridades operativas específicas» de nivel inferior, aunque no ofrece explicaciones de ninguno de estos cambios.

**10.14.** La Comisión considera que los indicadores y las metas se mantienen estables a lo largo de los años. Tal como se indica en esta conclusión, el cambio en los indicadores y las metas es una excepción y se han seguido las recomendaciones del Tribunal para reevaluar dos indicadores de impacto como indicadores de resultados, como se indica claramente en la actualización del plan de gestión de 2011.

Efectivamente, los Estados miembros tienen la posibilidad de adaptar sus objetivos para mejorar el Plan de Desarrollo Rural (véase la respuesta al ejemplo 10.2).

Ejemplo 10.2
Los Estados miembros tienen la posibilidad de adaptar sus objetivos, y las evaluaciones intermedias eran una buena oportunidad para afinar los datos y el método y, en su caso, adaptar los objetivos.
Por lo que se refiere a la importante reducción del objetivo «Incremento de la producción de energía renovable», se debe a un error en un plan de desarrollo rural que ya se ha corregido. A la luz de las evaluaciones intermedias, ha sido posible realizar más controles de calidad y, por consiguiente, detectar y subsanar ese error.

**10.15.** La DG REGIO define la denominación y el número de prioridades plurianuales sobre la base de un análisis sobre el modo de desempeñar su misión del modo más legal y más eficiente, así como el número de prioridades anuales operativas específicas.

Los cambios observados por el Tribunal reflejan los retos a los que se enfrenta actualmente la Unión Europea con la crisis financiera y económica y los correspondientes ajustes en la definición de las prioridades de la política regional y de la DG REGIO.

<sup>(13)</sup> Una kilotonelada de equivalente de petróleo (ktoe) equivale a la cantidad de energía obtenida por la combustión de una kilotonelada de petróleo crudo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

*Explicaciones sobre los resultados de gestión obtenidos*

10.16. La presentación de informes sobre gestión tiene como propósito informar a las partes interesadas. Sin embargo, los informes anuales de actividad no explicaban adecuadamente, ni siquiera cuando resultaba posible, por qué los resultados de gestión obtenidos no cumplían el objetivo o meta pertinente. Este fue el caso de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, aun cuando los resultados de gestión eran muy inferiores a la meta prevista (en cuatro indicadores, no llegaban ni a la mitad de la meta). En la DG Política Regional, el informe anual de actividad analiza la gestión detalladamente, punto por punto, con relación a las prioridades plurianuales (apartado 10.15), pero no existe una equivalencia para los objetivos generales y los indicadores de impacto.

**El examen de la fiabilidad de los datos procedentes de fuentes externas, una tarea difícil**

10.17. El examen de la fiabilidad de los datos de los tres informes anuales de actividad no formaba parte del alcance de la fiscalización del Tribunal. Basándose en la limitada evaluación llevada a cabo, esta institución constató que los datos referentes a EuropeAid eran generalmente fiables, ya que en la mayor parte de los casos los indicadores eran internacionalmente reconocidos y podían verificarse de forma independiente, si bien detectó varios problemas en los informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Política Regional —dependientes ambos en gran medida de los datos de los Estados miembros—, que se exponen en el ejemplo 10.3.

**Ejemplo 10.3****DG Agricultura y Desarrollo Rural: presentación de informes sobre los resultados de gestión obtenidos basándose en datos incompletos**

En la Unión Europea se han implantado 88 planes de desarrollo rural; sin embargo, los resultados de gestión comunicados a escala europea para tres indicadores se basaba en datos de seis, nueve y 32, respectivamente, de estos 88 planes. Y otro indicador informaba acerca de la gestión de la UE basándose en datos de únicamente ocho de los 27 Estados miembros.

**10.16.** La Comisión considera que ha ofrecido suficientes explicaciones. Los indicadores presentados en el IAA no deben considerarse aisladamente. Es el sistema de indicadores del plan de gestión en su conjunto el que permite extraer conclusiones sobre el impacto y el resultado de la política, ya que se basan en modelos macroeconómicos y en estadísticas relativas a los objetivos globales de la evolución de las políticas.

**10.17.****Ejemplo 10.3****DG AGRI: presentación de informes sobre los resultados de gestión obtenidos basándose en datos incompletos**

La agregación a nivel de la UE del efecto neto de la política del Plan de Desarrollo Rural en los indicadores de impacto se ha efectuado con los datos disponibles presentados por los Estados miembros. La mayoría de las evaluaciones intermedias no proporcionaron datos de impacto cuantificados, alegando que las evaluaciones intermedias se llevaron a cabo demasiado pronto en el período de programación como para poder reflejar el efecto mensurable y el impacto. Los impactos se refieren a procesos a largo plazo.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**DG Política Regional: incoherencias internas en el informe anual de actividad**

El registro del número de puestos de trabajo creados varía entre 200 000 en 25 Estados miembros (página 34) y 165 000 en 21 Estados miembros (anexo 6, página 169), cuya nota a pie de página desglosa 19 Estados miembros (nota a pie de página 126).

El número adicional comunicado de usuarios con acceso a la banda ancha oscila entre 900 000 (página 34) y 806 826 (anexo 6, página 172).

Las cifras relativas a la construcción de nuevas carreteras van de 920 km en doce Estados miembros (página 34) a 805 km en diez Estados miembros (anexo 6, página 171).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**DG REGIO: incoherencias internas en el informe anual de actividad**

La Comisión señala que existen dos enfoques para la presentación de la información relativa a los objetivos y los resultados conocidos más recientes. Todas las incoherencias internas se explican convenientemente en el texto.

— En la parte principal del IAA, la información se refiere al nivel general de realización de la política de cohesión y se incluyen las cifras de todos los Estados miembros, independientemente de que tengan o no objetivos (no es obligatorio establecer objetivos).

— En el anexo 6, se comparan directamente objetivos y logros. Solo se incluyen las cifras de aquellos Estados miembros que informan sobre ambos (es decir, solo se excluye a los Estados miembros que informan sobre las realizaciones sin informar sobre los objetivos). Este planteamiento se mantiene a lo largo de los años y se ha concebido para permitir una evaluación de los progresos importantes que se logren con respecto a los objetivos.

10.18. La capacidad de las direcciones generales de Agricultura y Desarrollo Rural y Política Regional de garantizar la calidad de los datos transmitidos por los Estados miembros es limitada. Además de recomendar a los Estados miembros centrarse en los indicadores claves y de publicar orientaciones sobre la introducción de datos, la DG Política Regional ha iniciado un procedimiento de verificación anual que dio lugar a la detección de algunos errores en los datos presentados. La introducción en el período de programación siguiente de una «reserva de rendimiento» para los fondos del Marco Estratégico Común (MEC) <sup>(14)</sup> puede resultar una forma de incentivar a los Estados miembros para que faciliten datos sobre la gestión pertinentes, comparables y fiables. No obstante, la actualidad de la presentación de estos datos sigue constituyendo un problema. Por ejemplo, el plazo actual para que los Estados miembros presenten sus datos a la DG Política Regional es junio del año siguiente, con lo cual los datos comunicados en el informe anual de actividad relativo a 2011, publicado en 2012, se refieren a 2010.

10.18. El control de la calidad por la Comisión de los datos suministrados por los Estados miembros para el actual período de programación continuará y se intensificará.

Según la propuesta legislativa de la Comisión para el nuevo período, como incentivo para los Estados miembros, el 5 % de los fondos debe seguir sin asignarse al comienzo del nuevo período de programación, a fin de disponer de fondos adicionales para aquellos Estados miembros que hayan alcanzado sus objetivos [véase COM(2011) 615 final].

La Comisión no considera la actualidad de los datos como un reto. La DG REGIO siempre utiliza los últimos datos disponibles, pero reconoce —con arreglo a las disposiciones sobre presentación de informes del Reglamento actual y de los futuros reglamentos propuestos— que los datos del año anterior no estarán disponibles antes de abril del año siguiente.

<sup>(14)</sup> Estos fondos comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN DEL TRIBUNAL****Introducción**

10.19. Los informes especiales del Tribunal examinan si los principios de buena gestión financiera (apartado 10.2) se aplican al presupuesto de la Unión Europea. El Tribunal elige los temas de sus informes especiales —ámbitos presupuestarios específicos o cuestiones de gestión— a fin de que tengan un máximo impacto, basándose en varios criterios, como el nivel de ingresos o gastos (importancia relativa), los riesgos para la buena gestión financiera y el grado de interés para las partes interesadas.

10.20. En 2011, el Tribunal aprobó <sup>(15)</sup> 16 informes especiales, que se detallan en el recuadro 10.1:

**Recuadro 10.1****Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas en 2011 <sup>(16)</sup>**

- N° 1/2011, «¿Supone una mejora en la prestación de la ayuda la desconcentración de las competencias de la Comisión en gestión de la ayuda exterior para transferirlas de los servicios centrales a las delegaciones?»
- N° 2/2011, «Seguimiento del Informe Especial n° 1/2005 sobre la gestión de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.»
- N° 3/2011, «La eficiencia y la eficacia de las contribuciones de la UE canalizadas a través de las organizaciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos.»
- N° 4/2011, «Fiscalización del régimen de garantías a las PYME.»
- N° 5/2011, «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera.»
- N° 6/2011, «¿Resultaron eficaces los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER?»
- N° 7/2011, «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?»
- N° 8/2011, «Recuperación de los pagos indebidos en el marco de la Política Agrícola Común.»
- N° 9/2011, «¿Han sido eficaces los proyectos de administración electrónica financiados por el FEDER?»

<sup>(15)</sup> Aprobado significa «aprobado para su publicación». La publicación propiamente dicha, que exige, entre otros, trabajos de presentación y traducción, suele tener lugar unos dos meses más tarde.

<sup>(16)</sup> Los informes especiales del Tribunal pueden consultarse en su sitio web en la dirección siguiente: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- N° 10/2011, «¿Son eficaces los programas Leche para los escolares y Fruta en las escuelas?»
- N° 11/2011, «¿Contribuyen la concepción y la gestión del sistema de indicaciones geográficas a que éste sea eficaz?»
- N° 12/2011, «¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes?»
- N° 13/2011, «¿Sirve el control del régimen aduanero 42 para evitar y detectar la evasión del IVA?»
- N° 14/2011, «¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?»
- N° 15/2011, «¿Garantizan los procedimientos de la Comisión la gestión eficaz del control de las ayudas estatales?»
- N° 16/2011, «Ayuda financiera de la UE para el desmantelamiento de centrales nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia: objetivos alcanzados y retos futuros.»

10.21. En su Informe Anual relativo al ejercicio anterior, el Tribunal expuso el modo en que las observaciones de sus informes especiales de 2010 abarcaban la totalidad de un ciclo típico de gestión, desde la planificación estratégica y la identificación de necesidades, hasta la presentación de informes sobre los resultados de la gestión. El alcance de sus informes especiales de 2011 era igualmente variado. Ahora bien, teniendo en cuenta que la Unión se prepara para iniciar el nuevo período de programación 2014-2020, el Tribunal examina ahora las enseñanzas que pueden extraerse de sus informes especiales de 2011 para la elaboración de los nuevos programas y proyectos, centrándose en los tres temas de análisis de necesidades, concepción y concepto del valor añadido de la UE que también aborda, en distinta medida, en sus recientes dictámenes sobre las propuestas de reglamentos relativas al Marco Estratégico Común y la política agrícola común <sup>(17)</sup>.

<sup>(17)</sup> Dictámenes n° 7/2011 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 (DO C 47 de 17.2.2012), y n° 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

### **Análisis de necesidades: falta de pruebas sólidas**

10.22. En su Informe Anual relativo al ejercicio 2010, el Tribunal declaró que, para lograr buenos resultados, es importante identificar claramente las necesidades a las que deben atender los programas<sup>(18)</sup>. La asistencia facilitada a Croacia para que pueda gestionar la financiación europea tras su adhesión a la Unión constituye un ejemplo en el que la Comisión garantizó generalmente la determinación de las necesidades fundamentales<sup>(19)</sup>.

10.23. En 2011 el Tribunal siguió hallando casos, y presentando informes al respecto, en los que no se habían llevado a cabo análisis adecuados de las necesidades. Por ejemplo, las primeras estrategias de administración electrónica —en las que los proyectos pueden acogerse a la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)— se elaboraron principalmente como respuesta a declaraciones políticas, y no a evaluaciones rigurosas de las necesidades, de modo que los proyectos no abordaban las cuestiones más importantes<sup>(20)</sup>. Y en el caso de dos de los tres programas de desmantelamiento de centrales nucleares controlados por el Tribunal, no se llevó a cabo una evaluación de necesidades con relación al objetivo de los programas de reducir el impacto del cierre de las centrales nucleares antes de lo previsto inicialmente<sup>(21)</sup>.

10.24. Una consecuencia de un análisis inadecuado de las necesidades es que hace más difícil determinar cuál de los proyectos que compiten sería el más rentable. Así sucedió en la verificación de los proyectos de administración electrónica antes mencionados<sup>(22)</sup> y en la fiscalización de las ayudas agroambientales europeas. En esta última, el Tribunal manifestó que la adaptación de los fondos a aquellas zonas que más lo necesitaban resultaba fundamental para reforzar los beneficios medioambientales de las ayudas agroambientales; sin embargo, los Estados miembros no habían tomado en consideración el grado de adaptación con arreglo a un análisis de los costes y beneficios previstos<sup>(23)</sup>.

**10.22.** *La Comisión está de acuerdo en que un análisis pormenorizado de las necesidades constituye una parte importante del ciclo de los programas y está analizando detenidamente los casos en los que el Tribunal ha observado que no se había llevado a cabo un análisis satisfactorio de las necesidades.*

**10.23.** *El coste de migrar a la administración electrónica es muy alto. Las prioridades son necesarias, y es razonable que estas se fijen en declaraciones políticas, que sirvieron para aumentar la sensibilización y como primeros esbozos de la estrategia a seguir. No obstante, la fijación de prioridades ha mejorado considerablemente en el período de transición y, en la actualidad, todos los Estados miembros han desarrollado estrategias de administración electrónica más sofisticadas.*

*Los Tratados de adhesión o los reglamentos subsiguientes señalaron la necesidad de medidas atenuantes. El régimen de ayudas de la UE está destinado a garantizar que las medidas propuestas por los Estados miembros se ajustan a sus estrategias energéticas nacionales y se basan en ellas, que, inevitablemente, tienen en cuenta la repercusión del cierre de las centrales nucleares.*

**10.24.** *La Comisión está de acuerdo en que el análisis de las necesidades puede ayudar a determinar cuáles son los proyectos prioritarios. No obstante, en el caso de la ayuda agroambiental, algunos Estados miembros han tomado en consideración el grado deseable de adaptación sobre la base de un análisis de los costes y ventajas que suponen. Rumanía, por ejemplo, ofrece pagos agroambientales de elevado valor natural sobre una base geográfica, y las regiones subvencionables se determinan utilizando datos macroeconómicos. Por lo que se refiere a los proyectos de administración electrónica, a raíz de las iniciativas políticas de la UE, todos los Estados miembros han desarrollado ya estrategias de administración electrónica más sofisticadas, basadas en el Plan de Acción para la Administración Electrónica 2011-2015.*

<sup>(18)</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 8.36.

<sup>(19)</sup> Informe Especial nº 14/2011, «¿Ha permitido la asistencia de la UE mejorar la capacidad de Croacia de gestionar la financiación posterior a la adhesión?», apartado 17 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(20)</sup> Informe Especial nº 9/2011, «¿Han sido eficaces los proyectos de administración electrónica financiados por el FEDER?», apartado 56, letra a) (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(21)</sup> Informe Especial nº 16/2011, «Ayuda financiera de la UE para el desmantelamiento de centrales nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia: objetivos alcanzados y retos futuros», apartado 26 y gráfico 7 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(22)</sup> Informe Especial nº 9/2011, apartado 56, letra b).

<sup>(23)</sup> Informe Especial nº 7/2011, «¿Se han concebido y gestionado de forma correcta las ayudas agroambientales?», apartados 72 y 78 (<http://eca.europa.eu>).

### **Concepción: falta de claridad en las realizaciones que se pretende lograr**

10.25. La determinación de las necesidades es solo el punto de partida del proceso; para lograr una buena gestión financiera es esencial una concepción adecuada de los programas y de los distintos proyectos que estos abarcan, a fin de que los fondos logren el máximo impacto con el mínimo coste. Al concebirse los programas y sus distintos proyectos debería establecerse un vínculo entre las actividades financiadas por el presupuesto y las realizaciones, resultados e impactos que se pretende lograr con dicho gasto.

10.26. En un caso, la Comisión tomó en consideración los problemas de formulación de un programa con el fin de mejorar, al menos en parte, la concepción de otro programa similar. Gracias a ello, las medidas destinadas a fomentar el consumo de fruta en las escuelas no presentan los problemas de falta de atractivo para los beneficiarios y de efecto de peso muerto<sup>(24)</sup> de otro programa similar, el de Leche para los escolares<sup>(25)</sup>. Sin embargo, el Tribunal continuó detectando varias insuficiencias en la concepción de los flujos de financiación que verificó en 2011, como se expone en los apartados siguientes.

10.27. La Comisión canaliza algunos fondos destinados a países afectados por conflictos a través de las organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, casi todos los acuerdos (18 de 19) de contribución fiscalizados por el Tribunal presentaban una o más de una serie de insuficiencias de concepción, como la ausencia de criterios de referencia, unos objetivos poco específicos o la falta de indicadores. A raíz de ello no estaba claro qué se pretendía lograr, ni cómo podían evaluarse las realizaciones<sup>(26)</sup>.

**10.26.** *La Comisión considera que la última revisión del programa «Leche para los escolares» ha tenido en cuenta en gran medida las observaciones del Tribunal con vistas a mejorar su eficacia global.*

**10.27.** *La Comisión reconoce la importancia de la concepción de los proyectos, pero considera que solo dos de los 18 casos citados tenían puntos débiles que pudieran influir directamente en los resultados del proyecto.*

*La Comisión introdujo en 2011 una nueva formación y nuevas orientaciones para mejorar la concepción de los proyectos, que considera satisfacen en gran medida las observaciones del Tribunal.*

*Además, el Informe Especial del Tribunal reconoce que, incluso en condiciones sumamente difíciles, los proyectos ejecutados junto con la ONU en países afectados por conflictos obtienen buenos resultados y que son razonablemente sostenibles.*

<sup>(24)</sup> Se produce un efecto de peso muerto cuando se utiliza una medida de apoyo para un beneficiario que habría tomado idéntica decisión sin contar con la ayuda.

<sup>(25)</sup> Informe Especial nº 10/2011, «¿Son eficaces los programas Leche para los escolares y Fruta en las escuelas?», apartado 53 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(26)</sup> Informe Especial nº 3/2011, «La eficiencia y la eficacia de las contribuciones de la UE canalizadas a través de las organizaciones de las Naciones Unidas en países afectados por conflictos», apartados 23 y 24, y 48 (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.28. El régimen de pago único de la Política Agrícola Común (PAC) fue concebido para alentar a los agricultores a responder a la demanda del mercado y fomentar prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente. Sin embargo, existe una contradicción en la concepción del régimen: si bien está destinado a sostener la renta individual, en la práctica la forma en que se distribuye la asistencia financiera no tiene apenas en cuenta las circunstancias específicas del beneficiario, por lo que la distribución de los subsidios a los agricultores particulares aún se basa esencialmente en la superficie de tierra cultivada y de este modo buena parte de la ayuda del régimen de pago único va a parar a las grandes explotaciones, como ocurría en el sistema anterior <sup>(27)</sup>.

10.29. El Sistema de Indicaciones Geográficas (SIG) es un régimen que tiene por objeto proteger denominaciones que identifican a los productos agrícolas como originarios de un territorio al que pueden atribuirse principalmente la calidad, reputación u otras características (por ejemplo, prosciutto di Parma, Bayerisches Bier, etc.). El éxito del SIG depende, entre otros factores, de su utilización por los productores. Aunque es posible atraer a nuevos productores al SIG, especialmente en Estados miembros en los que tiene escasa incidencia, las medidas vigentes y los procedimientos aplicados no fomentan la participación de los productores <sup>(28)</sup>.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**10.28.** El régimen de pago único (RPU) ha demostrado ser un instrumento muy eficaz de ayuda a la renta básica, permitiendo al mismo tiempo que el agricultor adopte decisiones de producción sobre la base de las señales del mercado. Esto se debe a que los pagos están disociados de la producción y no interfieren en las decisiones de producción. Para tener derecho a las subvenciones, los beneficiarios, las parcelas y las actividades deben ajustarse a ciertas condiciones claramente establecidas en el Reglamento del Consejo y compatibles con las normas de la OMC, es decir, no relacionadas con factores de producción.

Las necesidades de ayuda a la renta básica de las «grandes explotaciones» no deberían considerarse sistemáticamente inferiores a las de otras explotaciones, ya que, en general, los ingresos dependen en gran medida de los tipos de producción, de los costes de los insumos y de la producción, de la mano de obra agrícola, etc.

La cuantía y el número de beneficiarios se calcularon utilizando referencias históricas de producción y de las superficies, a fin de garantizar una transición armoniosa hacia la disociación. Por lo tanto, la actual distribución de los pagos directos entre explotaciones es simplemente un reflejo del hecho de que las tierras y la producción agrarias no están repartidas equitativamente entre las explotaciones de la UE.

No obstante, la cuestión de la redistribución de la ayuda entre los agricultores y los Estados miembros se toma en consideración en las propuestas legislativas que afectan a la PAC para después de 2013, y se espera que dé también lugar a una mejor focalización de la ayuda del RPU. En cuanto al valor añadido y a la calidad del gasto, la Comisión ha propuesto mejorar y añadir también algunos otros elementos, abarcando así algunos de los problemas mencionados por el Tribunal en su informe especial: rediseñar y mejorar la focalización de la ayuda.

**10.29.** El régimen es fundamentalmente un régimen de protección de la propiedad intelectual. Los instrumentos apropiados y los medios jurídicos existen y los productores están invitados a participar en el régimen de forma voluntaria, como confirma también el claro interés en el régimen que muestran los productores: se ha registrado un número significativo de denominaciones de productos (más de 1 000), lo que equivale a un valor de mercado de 14 500 millones de euros (en 2008).

Los Estados miembros que se han adherido a la UE desde 2004 están intentando recuperar el retraso para participar en el régimen. A fin de atraer a posibles solicitantes, se han puesto en marcha una serie de iniciativas, como campañas de información, ferias, exposiciones internacionales temáticas y/o elaboración de guías para los solicitantes de las indicaciones geográficas (DOP o IGP).

<sup>(27)</sup> Informe Especial nº 5/2011, «Régimen de pago único (RPU): aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera», apartado 44 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(28)</sup> Informe Especial nº 11/2011, «¿Contribuyen la concepción y la gestión del sistema de indicaciones geográficas a que éste sea eficaz?», apartado 61 (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.30. En el marco de la política pesquera común, la Comisión prevé ayudas destinadas a los Estados miembros para reducir la capacidad de sus flotas pesqueras con el objetivo final de proteger las poblaciones de peces. Los problemas de formulación reducen la eficacia de esta ayuda. Por ejemplo, los criterios de subvencionabilidad y selección de los programas de desguace de buques pesqueros no estaban bien definidos, lo que dio lugar al desguace de algunas naves con un impacto reducido o nulo en las poblaciones de peces que se pretendía proteger <sup>(29)</sup>.

**Valor añadido de la UE: justificación de la intervención de la UE**

10.31. La Comisión ha definido el valor añadido de la UE como el valor resultante de una intervención europea que se añade al valor que se hubiese generado por la acción del Estado miembro únicamente <sup>(30)</sup>. El Tribunal ya había propuesto que cualquier definición del término de valor añadido de la UE se basara en los principios definidos en el recuadro 10.2, y recomendó que este concepto se articulara en una declaración política apropiada o en la legislación europea de modo que las autoridades políticas de la UE dispongan de orientaciones a las que referirse para definir las prioridades en materia de gasto <sup>(31)</sup>.

**10.30.** Los casos analizados por el Tribunal se han revisado y debatido con los Estados miembros. Los Estados miembros están adoptando medidas correctoras, incluida, en caso necesario, la recuperación de los importes indebidamente abonados.

**10.31.** La Comisión subraya que el concepto de valor añadido de la UE puede utilizarse en muy diversos contextos, tales como en las reflexiones académicas sobre el presupuesto de la UE, para definir objetivos y/o criterios específicos para la selección de los proyectos en programas concretos de la UE, en el marco de las disposiciones del Reglamento financiero y en la evaluación de los programas existentes, pero considera también que el valor añadido de un proyecto político va más allá de la simple referencia a unas cifras.

Uno de los fines del citado documento de trabajo de los servicios de la Comisión era explicar el valor añadido de disponer de un presupuesto de la UE y presentar numerosos ejemplos de cómo funciona esto en la práctica en los Estados miembros, ofreciendo así a los órganos decisivos de la UE las orientaciones necesarias para establecer las prioridades de los gastos.

Además, el proceso de evaluación de impacto de la Comisión recoge información para los responsables políticos sobre las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones posibles mediante la evaluación de sus posibles repercusiones. Con ello, el proceso se ocupa también del problema del valor añadido de las propuestas de la Comisión.

<sup>(29)</sup> Informe Especial nº 12/2011, «¿Han contribuido las medidas de la UE a adaptar la capacidad de las flotas pesqueras a las posibilidades de pesca existentes?», apartados 51 a 58 y 76 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(30)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *El valor añadido del presupuesto de la UE*, SEC(2011) 867 final, sección 1.1, que acompaña al documento *Un presupuesto para Europa 2020*, COM(2011) 500 final.

<sup>(31)</sup> Dictamen nº 1/2010, «Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: riesgos y desafíos», apartado 18 (<http://eca.europa.eu>).

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

**Recuadro 10.2****Principios subyacentes al concepto del valor añadido de la UE recomendados por el Tribunal:**

- El gasto del presupuesto de la Unión Europea dentro de la Unión debe procurar a esta y a sus ciudadanos beneficios claros y visibles que no podrían lograrse con el gasto realizado únicamente a escala nacional, regional o local, sino que pueden alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.
- A primera vista, el gasto con repercusiones transfronterizas o de interés común se ajusta mejor a la acción de la Unión Europea que el gasto con repercusiones limitadas desde el punto de vista geográfico.
- Una concentración razonable del gasto puede contribuir en principio al objetivo de aportar valor añadido.
- En el caso de los gastos efectuados fuera de la Unión, como los relativos a la ayuda al desarrollo, el valor añadido también puede reforzarse mediante un enfoque selectivo: por ejemplo, centrarse en la coordinación de la ayuda al desarrollo en los ámbitos en los que prevalece un apoyo de los donantes mundiales y hacer hincapié en las actividades para las que las capacidades específicas de la UE son particularmente valiosas <sup>(32)</sup>.

10.32. El Tribunal ha subrayado que los programas de gasto que no añaden valor europeo no tienen probabilidades, por definición, de representar un uso eficaz y eficiente del dinero del contribuyente europeo <sup>(33)</sup>. En sus informes especiales de 2011, el Tribunal halló ejemplos en los que la existencia de valor añadido de la UE era, en el mejor de los casos, discutible:

- el valor añadido de la UE del régimen de garantías a las pequeñas y medianas empresas no está demostrado, puesto que sus resultados también podrían haberse obtenido mediante la financiación en el marco de regímenes nacionales <sup>(34)</sup>;

<sup>(32)</sup> Respuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a la Comunicación de la Comisión «Reformar el presupuesto, cambiar Europa», apartado 8, abril de 2008.

<sup>(33)</sup> Dictamen n° 7/2011, apartado 9.

<sup>(34)</sup> Informe Especial n° 4/2011, «Fiscalización del régimen de garantías a las PYME», apartado 104 (<http://eca.europa.eu>).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recuadro 10.2**

*La Comisión considera que el valor añadido de un proyecto político debe ser un criterio clave para justificar el gasto a nivel de la UE.*

*Al elaborar sus propuestas para el presupuesto de la UE para el período 2007-2013, la Comisión comprobó el valor añadido de los gastos propuestos en todos los ámbitos de actuación, utilizando los siguientes criterios:*

- *Eficacia: cuando la acción de la UE es la única manera de conseguir el objetivo.*
- *Eficiencia: cuando la UE ofrece una mejor relación calidad-precio.*
- *Sinergia: cuando la intervención de la UE es necesaria para complementar, estimular y potenciar las medidas.*

*La Comisión elaboró tanto el nuevo marco financiero plurianual como los instrumentos y programas sectoriales de modo que:*

- *los objetivos puedan alcanzarse mejor mediante el gasto a nivel de la UE,*
- *la contribución del gasto a nivel de la UE resulte evidente,*
- *el valor añadido de la UE resulte visible,*
- *la puesta en común de recursos a nivel de la UE genere economías de escala y mejores resultados.*

*La Comunicación de la Comisión relativa al Programa para el Cambio, de octubre de 2011, y, posteriormente, las conclusiones del Consejo de 14 de mayo de 2012, recomiendan una mejor selección sobre los países que precisan más ayuda y se centran en un número limitado de sectores en los que se puede maximizar el impacto y está claro el valor añadido de la UE.*

**10.32.** *La Comisión considera que el valor añadido de los programas de gastos debe evaluarse en relación con los objetivos fijados y en relación con los criterios utilizados al someter inicialmente a prueba el valor añadido de las propuestas de la Comisión (véase el recuadro 10.2).*

- *La Comisión tiene ya en cuenta esta observación en las conversaciones y en la planificación de la próxima generación de instrumentos financieros en el marco financiero plurianual posterior a 2013, en los que «garantizar el valor añadido de la UE» constituye uno de los principios clave que deben respetar todos los instrumentos propuestos.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- en el caso de los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER, sin un sistema adecuado para fijar los objetivos y controlar los resultados alcanzados, resultaba difícil evaluar el alcance del valor añadido de la UE garantizado <sup>(35)</sup>;
- en el caso de las ayudas de la UE facilitadas para el desmantelamiento de centrales nucleares en tres Estados miembros, el Tribunal llegó a la conclusión de que el marco político era relativamente laxo y recomendó que la decisión de la UE de continuar con su asistencia financiera esté condicionada a una evaluación del valor añadido que le reporta dicha intervención <sup>(36)</sup>.

10.33. Los últimos dictámenes del Tribunal han hecho referencia a las insuficiencias de la Comisión en la definición de los objetivos políticos en términos de resultados, es decir, qué se pretende lograr con la financiación de la UE <sup>(37)</sup>. Sin unas metas claras para los resultados previstos seguirá siendo difícil para la Comisión demostrar que el gasto que ejecuta aporta un valor añadido de la UE, lo cual dificultará a su vez la obtención de garantías de que este gasto se efectúa de forma eficiente y eficaz.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones

10.34. El proceso que permite a las direcciones generales de la Comisión elaborar los informes anuales de actividad está evolucionando y, respecto del ejercicio anterior, se aprecian indicios de mejora alentadores (apartado 10.7).

10.35. La pertinencia sigue constituyendo un problema, en particular por lo que respecta a la coherencia interna de los objetivos e indicadores, la fijación de metas cuantificadas significativas y la medición anual de los avances. Al igual que en el ejercicio anterior las tres direcciones generales evaluadas por el Tribunal no informaron sobre los aspectos de economía y eficiencia en la primera parte de los informes anuales de actividad (véanse los apartados 10.8 a 10.12).

- La Comisión observa que la auditoría de resultados del Tribunal constató que los proyectos turísticos examinados habían tenido como consecuencia un alto nivel de empleo.
- La Comisión considera que el valor añadido comunitario de los programas era claro: sin ellos, habría sido muy difícil alcanzar el objetivo general de la UE de mejorar significativamente la seguridad nuclear, así como ayudar a los Estados miembros a reducir los efectos del cierre anticipado.

El 24 de noviembre de 2011, la Comisión propuso un Reglamento del Consejo sobre el apoyo de la Unión a los programas de asistencia al desmantelamiento de centrales nucleares en Bulgaria, Lituania y Eslovaquia [COM(2011) 783] para el período 2014-2020. La propuesta iba acompañada de una evaluación de impacto global que incluía una evaluación del valor añadido de la UE.

**10.33.** La atención creciente al rendimiento y a los resultados constituye uno de los principales objetivos de la Comisión en sus propuestas «Un presupuesto para la UE2020» para la consecución de los objetivos estratégicos a largo plazo de la Unión con el presupuesto disponible para los próximos siete años.

En esta línea, todos los programas e instrumentos incluidos en la propuesta de marco financiero plurianual se han diseñado para garantizar que sus resultados y repercusiones contribuyen sustancialmente a la consecución de los objetivos políticos fundamentales de la UE, haciendo así hincapié en los resultados esperados y en el rendimiento.

**10.34.** La Comisión se esfuerza por mejorar continuamente la calidad y la claridad de los informes relativos a sus responsabilidades.

**10.35.** La Comisión reforzó las instrucciones vigentes aplicables a los IAA de 2011, en términos de eficiencia y eficacia, y solicitó a las direcciones generales que añadieran voluntariamente en la Parte 3 indicadores sobre la buena gestión financiera. Varias DG informaron al respecto en 2011.

<sup>(35)</sup> Informe Especial nº 6/2011, «¿Resultaron eficaces los proyectos turísticos cofinanciados por el FEDER?», apartado 46 (<http://eca.europa.eu>).

<sup>(36)</sup> Informe Especial nº 16/2011, apartado 42, letra b).

<sup>(37)</sup> Dictamen nº 7/2011, apartado 10, y Dictamen nº 1/2012, apartados 8 y 151.

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.36. Los objetivos, indicadores y metas previstos en los planes de gestión de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Política Regional eran normalmente los utilizados para informar en los informes anuales de actividad, y por lo general eran conformes a los del ejercicio anterior. Sin embargo, en los casos en los que se introdujeron modificaciones, estas no siempre se acompañaron de explicaciones (véanse los apartados 10.13 a 10.16).

10.37. Una serie de limitaciones legales y prácticas han afectado a la fiabilidad de la información recopilada por las direcciones generales en los Estados miembros respecto de los programas de gestión compartida. Se están tomando algunas medidas para incentivar a los Estados miembros a facilitar datos de gestión pertinentes, comparables y fiables con respecto a los Fondos del MEC durante el siguiente período de programación, y es posible que de este modo pueda adquirirse una valiosa experiencia en el futuro. Además, existe también un problema de actualidad de la información (véanse los apartados 10.17 y 10.18).

10.38. En sus informes especiales relativos a 2011, el Tribunal constató lo siguiente en relación con los tres ámbitos específicos analizados:

- a) con frecuencia no se dispone de evaluaciones de las necesidades de buena calidad, pese a ser clave para garantizar que el gasto de la UE se destina a los ámbitos (geográficos o temáticos) que más lo precisan (apartados 10.22 a 10.24);
- b) la concepción de los programas presenta insuficiencias que afectan negativamente a la capacidad de la Comisión de determinar los resultados e impacto del gasto de la UE, y de presentar informes al respecto (apartados 10.25 a 10.30);
- c) la Comisión debe lograr demostrar el valor añadido de la UE del gasto de la Unión (apartados 10.31 a 10.33).

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**10.36.** *La Comisión está de acuerdo en que los cambios con respecto al informe anual de actividad del año anterior merecen una explicación. No obstante, considera que se ha facilitado suficiente información al respecto.*

**10.37.** *El control de calidad de la Comisión de los datos suministrados por los Estados miembros para el actual período de programación continuará y se intensificará. No obstante, la Comisión no considera la actualidad de los datos como un reto.*

*Dado que el período de programación tiene una duración de siete años, los datos disponibles 16 meses después del final del año siguen siendo útiles para ajustar aquellos programas cuyos datos sugieren una falta de rendimiento (véase la respuesta al apartado 10.18).*

**10.38.**

- a) *La Comisión está de acuerdo en que un sólido análisis de las necesidades constituye una parte importante del ciclo del programa y está examinando detenidamente los casos en los que el Tribunal observó que el análisis de las necesidades no se había llevado a cabo de forma satisfactoria.*
- b) *La Comisión reconoce la importancia del diseño del proyecto pero no está de acuerdo con todas las valoraciones del Tribunal respecto a los casos mencionados en los apartados 10.25 a 10.30. No obstante, la Comisión analiza detenidamente las valoraciones del Tribunal a este respecto y adapta su práctica siempre que sea apropiado para lograr nuevas mejoras en el diseño del proyecto.*
- c) *Al elaborar el próximo marco financiero plurianual, la Comisión ha aplicado los principios señalados en la revisión del presupuesto de 2010, es decir, centrándose en el valor añadido del presupuesto de la UE.*

## OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

**Recomendaciones**

10.39. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2011, el Tribunal recomienda a la Comisión que:

— **Recomendación 1:** a la hora de concebir los nuevos programas de gasto intente centrar sus actividades en los resultados e impacto que pretende lograr. En caso de que los resultados y el impacto no puedan medirse fácilmente, la Comisión debería implantar indicadores y etapas intermedios, basados en objetivos «SMART»<sup>(38)</sup>, que permitan demostrar que sus actividades favorecen la consecución de las metas previstas.

— **Recomendación 2:** colabore con los Estados miembros a fin de mejorar la calidad y actualidad de los datos presentados y, en particular, que adquiera toda la experiencia posible de las medidas que se estén adoptando en los Fondos del MEC para incentivar a los Estados miembros a proporcionar datos de gran calidad sobre los resultados obtenidos.

— **Recomendación 3:** en el siguiente período de programación, 2014-2020, demuestre y comunique de qué forma garantiza el valor añadido de la UE.

**10.39.**

*La Comisión está de acuerdo con la recomendación del Tribunal y —como ya se ha señalado— ha tomado ya medidas al respecto.*

*Al elaborar el próximo marco financiero plurianual, la Comisión ha aplicado los principios que había presentado en la revisión del presupuesto de 2010:*

- centrarse en prioridades políticas clave,
- centrarse en el valor añadido de la UE,
- centrarse en los impactos y resultados,
- generar beneficios mutuos en toda la Unión Europea.

*La Comisión está de acuerdo en que la cooperación con los Estados miembros resulta importante para mejorar la calidad y la puntualidad de los datos. Tras un ejercicio de verificación con los Estados miembros destinado a confirmar la exactitud de los indicadores presentados por vía electrónica, la Comisión confía en que las mejoras en la calidad de los datos continuará. No obstante, en virtud de las disposiciones en materia de presentación de informes en los Reglamentos actuales y en los que se proponga en el futuro, los datos del año anterior no estarán disponibles hasta abril del año siguiente.*

*Todas las propuestas presentadas por la Comisión a la autoridad legislativa establecen objetivos generales y específicos cuya consecución contribuirá a sostener el valor añadido de la UE en relación con los instrumentos financieros propuestos.*

<sup>(38)</sup> Específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo. Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2010, apartado 8.33.

