

IV

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

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, en los artículos 148, apartado 1, y 162, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, y en los artículos 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 5 de septiembre de 2013, ha aprobado sus
INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2012.**

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 KALJULAIID, Karel PINXTEN, 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, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES.

**INFORME ANUAL
SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA**

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Ingresos	61
Capítulo 3 — Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	85
Capítulo 4 — Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	107
Capítulo 5 — Política regional, energía y transportes	133
Capítulo 6 — Empleo y asuntos sociales	165
Capítulo 7 — Relaciones exteriores, ayuda y ampliación	185
Capítulo 8 — Investigación y otras políticas internas	201
Capítulo 9 — Gastos administrativos y otros gastos	221
Capítulo 10 — La obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	233

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) 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 36º Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2012. 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 consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en lo sucesivo en el informe «regularidad de las operaciones») constituye la parte fundamental del informe anual. 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, una sección sobre recaudaciones y correcciones financieras, además de un informe de síntesis sobre la gestión presupuestaria en 2012. El anexo 1.3 del capítulo 1 presenta extractos de las cuentas consolidadas de 2012. La información financiera de 2012 se amplía en las cuentas consolidadas publicadas y en el informe financiero elabo-

rado por la Comisión Europea (ambos documentos pueden consultarse en:

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_en.cfm),

— 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 medición de los resultados de gestión en los planes de gestión y en los informes anuales de actividad de tres directores generales de la Comisión, se identifican temas comunes en los informes especiales aprobados por el Tribunal en 2012 y se alude brevemente al segundo y tercer informes de evaluación de la Comisión.

0.6. Las observaciones específicas se basan principalmente en los resultados de los controles efectuados por el Tribunal respecto de la regularidad de las operaciones y en una evaluación de la eficacia de los principales sistemas de control y supervisión de los ingresos y los gastos.

0.7. En el marco de las observaciones específicas se ha armonizado la definición de operaciones subyacentes. Esta armonización afecta en particular los capítulos 7 y 8 del informe anual (véanse los puntos 7.13 a 7.15 y 8.13). En el capítulo 1 figura una descripción de los cambios y su impacto (véanse los puntos 1.6, 1.7, 1.15 y el gráfico 1.1).

0.8. 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 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-XII
Introducción	1.1-1.5
Evolución del enfoque de muestreo del Tribunal	1.6-1.7
Contratación pública	1.8
Constataciones de auditoría del ejercicio 2012	1.9-1.45
Fiabilidad de las cuentas	1.9-1.10
Resumen de las observaciones específicas y de los resultados de auditoría en apoyo de la declaración de fiabilidad	1.11-1.18
Consideración de recuperaciones y correcciones financieras	1.19-1.35
Informe de síntesis e informes anuales de actividad	1.36-1.45
Gestión presupuestaria	1.46-1.59
Créditos presupuestarios para compromisos y pagos	1.47-1.50
Presión en el presupuesto para los créditos de pago	1.51-1.57
Futuras necesidades de desembolsos	1.58-1.59
Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría	
Anexo 1.2 — Seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores sobre la fiabilidad de las cuentas	
Anexo 1.3 — Extractos de las cuentas consolidadas de 2012	

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 fiscalizado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que consisten en los estados financieros consolidados ⁽¹⁾ y los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria ⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2012, aprobados por la Comisión el 26 de julio de 2013;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

Responsabilidades 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 de las cuentas consolidadas de la Unión Europea basada en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Esta responsabilidad abarca la concepción, la implantación y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación de los estados financieros exentos de incorrecciones materiales debidas a fraude o error. Asimismo, la dirección debe garantizar que las actividades, operaciones financieras, y la información reflejada en los estados financieros son conformes a las normas por las que se rigen. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea (artículo 317 del TFUE).

Responsabilidades 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.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a conseguir evidencia 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 en una 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, se examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas consolidadas, y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno. 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.

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 los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de 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).

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

VI. En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado («pagos contabilizados como gastos»). El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el receptor de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, ya sea en el mismo ejercicio o posteriormente.

VII. El Tribunal considera que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y adecuada para que sirva de base a las opiniones que se exponen a continuación.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VIII. En opinión del Tribunal, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2012 presentan fielmente, en todos sus aspectos materiales, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2012, así como los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

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

IX. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2012 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Compromisos

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

X. En opinión del Tribunal, los compromisos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2012 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos

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

XI. 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 (apartado VI). Todos los grupos de políticas que abarcan gastos operativos están significativamente afectados por errores. El Tribunal estima que el porcentaje de error más probable que afecta a los pagos contabilizados como gastos subyacentes a las cuentas es del 4,8 % ⁽³⁾.

⁽³⁾ Según el enfoque de muestreo aplicado en ejercicios anteriores, el error más probable se habría estimado en el 4,5 %.

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

XII. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2012 están significativamente afectados por errores.

5 de septiembre de 2013

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 y resume y analiza las constataciones y las conclusiones de auditoría subyacentes a la declaración;
- explica el modo en que el Tribunal lleva a cabo su auditoría de la regularidad y de la fiabilidad de las cuentas (véase el **anexo 1.1**);
- presenta las acciones emprendidas por la Comisión en respuesta a las observaciones y recomendaciones del Tribunal de anteriores informes anuales sobre la fiabilidad de las cuentas (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 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 ⁽⁴⁾. La función de estas observaciones específicas no es equivalente a la de una opinión de auditoría; consiste principalmente en presentar cuestiones relevantes y específicas del grupo de políticas a las autoridades de aprobación de la gestión y otras partes interesadas. La conclusión de cada observación se basa en la evidencia general de auditoría obtenida de cada grupo de políticas.

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 (véase el extracto en el **anexo 1.3**) presentan fielmente su situación financiera a 31 de diciembre de 2012, y los ingresos, gastos y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado en esa fecha (véanse los apartados 1.9 y 1.10).

1.4. La finalidad del trabajo sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de 2012 es obtener evidencia suficiente y adecuada que permita determinar si las operaciones son conformes a las disposiciones reglamentarias o contractuales aplicables y se han calculado correctamente (véanse los apartados 1.11 a 1.35 para el resumen de los resultados y los capítulos 2 a 9 para los pormenores).

⁽⁴⁾ Véase el artículo 287 TFUE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.5. La finalidad del examen de los informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión y de los correspondientes informes de síntesis es evaluar en qué medida estos proporcionan una valoración correcta de la calidad de la gestión financiera (incluidos los niveles de error residual) para poder formarse una opinión de la fiabilidad de las cuentas de la UE y de la regularidad de los ingresos y gastos (véanse los apartados 1.36 a 1.45 y las observaciones al respecto en la sección «Eficacia de los sistemas» de los capítulos 2 a 9).

EVOLUCIÓN DEL ENFOQUE DE MUESTREO DEL TRIBUNAL

1.6. El Tribunal ha actualizado y armonizado su enfoque del control de la regularidad de las operaciones. La muestra de operaciones constituida ahora solo incluye pagos intermedios, pagos finales y liquidación de anticipos («pagos contabilizados como gastos»). En los grupos de políticas «Relaciones exteriores, ayuda y ampliación» (capítulo 7) e «Investigación y otras políticas internas» (capítulo 8), el Tribunal examina ahora las operaciones, como ya hacía en otros grupos de políticas, cuando los receptores finales de los fondos de la UE han emprendido actividades o incurrido en gastos, y cuando la Comisión ha aceptado que dichas actividades o gastos justifican el pago con cargo al presupuesto de la UE, de conformidad con la obligación impuesta al Tribunal por el Tratado de comprobar los gastos una vez que se hayan efectuado. Pese a esta modificación, todos los pagos excepto los anticipos son objeto de auditoría en el ejercicio en que se efectúan, e incluyen pagos utilizados para adquirir activos (y por lo tanto representan gastos presupuestarios, pero no un gasto en contabilidad de ejercicio). El impacto de este nuevo enfoque se trata en los apartados 1.14 y 1.15 y en el **gráfico 1.1**.

1.7. Este enfoque de muestreo es coherente con los principios subyacentes a la contabilidad de ejercicio⁽⁵⁾. Otra ventaja de esta evolución es que ahora todos los ámbitos, ya sean de gestión compartida o no compartida, se examinan de manera comparada. Además, al eliminarse el impacto de las fluctuaciones de los anticipos, las poblaciones auditadas serán más estables de un año a otro. Los anticipos siguen cubiertos, tanto a través del examen de la regularidad de su liquidación como del trabajo sobre la fiabilidad de las cuentas.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.6. La Comisión observa que el nuevo enfoque del Tribunal modifica la definición de población auditada. Aunque reconoce las ventajas del nuevo enfoque del Tribunal, observa que la población auditada ya no se limita a tipos de operaciones subyacentes a las cuentas presupuestarias. En su lugar, se incluyen nuevas transacciones procedentes de las cuentas generales basadas en conceptos que exigen cierto nivel de pericia contable.

La Comisión considera que esta nueva interpretación del Tribunal tiene importantes consecuencias (véanse al respecto las respuestas a los apartados 1.7, 1.12, 1.14 y 1.19 a 1.35). Por lo tanto, es muy importante que se usen explicaciones, métodos y términos claros que permitan a los interesados comprender los cambios realizados y evaluar su impacto.

1.7. La Comisión valora positivamente la inclusión de la liquidación de los anticipos abonados en años anteriores en el ámbito de la auditoría. Considera que esto permitirá tener mejor en cuenta los efectos de los mecanismos correctores plurianuales. El artículo 32 del Reglamento Financiero define el control interno como un «procedimiento aplicable a todos los niveles de la cadena de gestión y concebido para ofrecer garantías razonables respecto de la consecución de los siguientes objetivos: [...] d) la prevención, la detección, la corrección y el seguimiento de fraudes e irregularidades».

La Comisión está siguiendo de cerca la evolución de la metodología del Tribunal ante cualquier posible impacto en el porcentaje de error estimado (véase la respuesta a los apartados 3.9 y 4.8).

⁽⁵⁾ La Comisión elabora las cuentas con arreglo al principio de ejercicio desde 2005 y el Tribunal las ha evaluado como fiables desde 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

CONTRATACIÓN PÚBLICA

1.8. Tras una consulta extensiva a las autoridades presupuestarias, el Tribunal también ha armonizado su enfoque respecto del tratamiento de los errores de contratación pública. Antes los errores graves se trataban como errores cuantificables cuando habían sido cometidos por autoridades de los Estados miembros u organizaciones internacionales. El Tribunal registraba todos los errores cometidos por las instituciones y órganos de la UE como «no cuantificables» y por lo tanto los excluía del porcentaje de error estimado. A partir de 2012, los errores graves en el ámbito de la contratación pública cometidos por cualquier organismo se consideran cuantificables, aunque el Tribunal no ha aplicado retroactivamente su enfoque para abarcar las actividades de contratación pública de las instituciones y órganos de la UE anteriores a 2011 ⁽⁶⁾.

CONSTATAIONES DE AUDITORÍA DEL EJERCICIO 2012**Fiabilidad de las cuentas**

1.9. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2012 elaboradas por el contable de la Comisión y aprobadas por esta de conformidad con el Reglamento Financiero ⁽⁷⁾ y recibidas por el Tribunal, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 29 de julio de 2013. Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados formados por el balance (con el activo y el pasivo al término del ejercicio), el estado de resultados financieros (con los ingresos y gastos del ejercicio), el cuadro de 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 estados agregados sobre la ejecución presupuestaria, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio y las notas conexas.

1.10. La fiscalización del Tribunal de las cuentas consolidadas de 2012 reveló que estas no contenían incorrecciones materiales (véase asimismo el **anexo 1.2**).

⁽⁶⁾ Se observó un reducido número de errores de contratación pública en actividades de gastos operativos que se remontaban a 2010 y a ejercicios anteriores que dieron lugar a pagos en 2012, que no se han extrapolado ni incluido en el porcentaje global de error estimado.

⁽⁷⁾ El Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1) exige que las cuentas definitivas se envíen antes del 31 de julio del ejercicio siguiente (véase el artículo 148).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Resumen de las observaciones específicas y de los resultados de auditoría en apoyo de la declaración de fiabilidad

1.11. El Tribunal expresa observaciones específicas sobre los ingresos en el capítulo 2 y sobre los gastos en los capítulos 3 a 9 (véase el **cuadro 1.1**).

Cuadro 1.1 — Operaciones auditadas correspondientes a los capítulos 3 a 9 del Informe Anual

(millones de euros)

Capítulo del Informe Anual		Pagos efectuados en 2012 ⁽¹⁾	Operaciones auditadas en 2012
		(A)	(B)
capítulo 3	Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	44 545	44 546
capítulo 4	Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	14 778	14 994
capítulo 5	Política regional, energía y transporte	39 853	40 735
capítulo 6	Empleo y asuntos sociales	11 606	13 404
capítulo 7	Relaciones exteriores, ayuda y ampliación	6 109	6 616
capítulo 8	Investigación y otras políticas internas	11 740	10 667
capítulo 9	Gastos administrativos y otros gastos ⁽¹⁾ ⁽²⁾	10 052	9 985
Gran total		138 683	140 947

Las «Operaciones auditadas en 2012» (B) consisten en «Pagos efectuados en 2012» (A) excluidos los pagos de anticipos efectuados en 2012 (14 519 millones de euros) e incluida la liquidación de anticipos en 2012 (16 783 millones de euros).

⁽¹⁾ Este capítulo también abarca gastos considerados en el presupuesto general como operativos, aunque su finalidad es en la mayor parte de los casos el funcionamiento de la administración de la Comisión y no la ejecución de políticas.

⁽²⁾ Los gastos administrativos de los distintos grupos de políticas ascienden a (en millones de euros):

- capítulo 3: 133
- capítulo 4: 253
- capítulo 5: 229
- capítulo 6: 93
- capítulo 7: 624
- capítulo 8: 1 627.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.12. Los resultados de auditoría de 2012 indican que los ingresos (139 541 millones de euros) y las operaciones del grupo de políticas de gastos administrativos y otros gastos (9 985 millones de euros) estaban exentos de errores materiales y que los sistemas de control y supervisión examinados eran eficaces (véase el **cuadro 1.2** y los apartados 2.40 a 2.42 y 9.17). Todos los grupos de políticas que abarcan gastos operativos estaban afectados por errores materiales (véanse los apartados 3.35, 4.42, 5.62 y 5.63, 6.39 y 6.40, 7.25 y 7.26, y 8.39 y 8.40). Los compromisos no contenían errores materiales.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

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

La Comisión seguirá ejerciendo su papel de supervisión, en particular procediendo a recuperaciones y correcciones financieras proporcionales a las irregularidades y deficiencias detectadas. Debido al marco jurídico que rige la protección de los intereses financieros de la Unión y a la complejidad de los procedimientos correspondientes, resulta inevitable que en muchos ámbitos los errores se corrijan varios años después de que se hayan producido. Por lo tanto, la Comisión considera que es preciso contemplar en este contexto el porcentaje de error representativo anual del Tribunal. Esta es la razón por la que la propia Comisión utiliza generalmente el porcentaje de error residual, que tiene en cuenta las correcciones y recuperaciones financieras del período de ejecución plurianual e incluye algunas de los años futuros. Además, a la hora de evaluar el nivel de error estimado en 2012, la Comisión tiene en cuenta el impacto de las correcciones a tanto alzado en el ejercicio, que no se incluyen en la estimación del porcentaje de error del Tribunal.

La Comisión considera que el porcentaje de error residual da una indicación justa de la medida en que el presupuesto de la UE sigue viéndose afectado por gastos incurridos en incumplimiento del Derecho después de la intervención de los sistemas de supervisión y control.

Cuadro 1.2 — Síntesis de las constataciones de 2012 relativas a la regularidad de las operaciones

Capítulo del informe anual	Operaciones objeto de auditoría (millones de euros)	Evaluación de los sistemas de control y supervisión examinados ⁽¹⁾	Error más probable (EMP) 2012 (%)	Intervalo de confianza (%)		Frecuencia de errores ⁽²⁾ (%)	Conclusiones de auditoría	Error más probable (EMP) 2011 (%) para comparación ⁽³⁾
				Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)			
Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	44 546	Parcialmente eficaces	3,8	1,7	5,9	41	Afectados por errores materiales	2,9
Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	14 994	Parcialmente eficaces	7,9	4,5	11,3	63	Afectados por errores materiales	7,7
Política regional, energía y transporte	40 735	Parcialmente eficaces	6,8	3,7	9,9	49	Afectados por errores materiales	6,0
Empleo y asuntos sociales	13 404	Parcialmente eficaces	3,2	1,3	5,1	35	Afectados por errores materiales	2,2
Relaciones exteriores, ayuda y ampliación	6 616	Parcialmente eficaces	3,3 ⁽³⁾	1,4	5,2	23	Afectados por errores materiales	1,1 ⁽³⁾
Investigación y otras políticas internas	10 667	Parcialmente eficaces	3,9 ⁽⁴⁾	1,8	6,0	49	Afectados por errores materiales	3,0 ⁽⁴⁾
Gastos administrativos y otros gastos	9 985	Eficaces	0	—	—	1	Exentos de errores materiales	0,1
Total, pagos contabilizados como gastos	140 947	Parcialmente eficaces	4,8 ⁽⁵⁾	3,6	6,0	38	Afectados por errores materiales	3,9 ⁽⁵⁾
Ingresos	139 541 ⁽⁶⁾	Eficaces	0	—	—	0	Exentos de errores materiales	0,8

⁽¹⁾ La clasificación de los sistemas se explica en el **anexo 1.1**. Para la evaluación específica de los sistemas examinados, véanse los apartados 2.40 a 2.42, 3.9 y 3.35, 7.25 y 8.39. Las síntesis de las evaluaciones del Tribunal de 2012 son coherentes con las de 2011.

⁽²⁾ La frecuencia de errores representa la proporción de la muestra afectada por errores cuantificables y no cuantificables. Los porcentajes están redondeados.

⁽³⁾ El porcentaje de error estimado para «Relaciones exteriores, ayuda y ampliación» es superior al porcentaje estimado en 2011 (1,1 %). Esta diferencia debe interpretarse a la luz de la evolución del enfoque de muestreo del Tribunal (véase los apartados 1.6 y 1.7). Este cambio de enfoque es la principal razón identificable del incremento del porcentaje de error estimado (véanse los apartados 1.15 y 7.13 a 7.15).

⁽⁴⁾ El porcentaje de error estimado para «Investigación y otras políticas internas» es superior al porcentaje estimado en 2011 (3,0 %). Esta diferencia debe interpretarse a la luz de la evolución del enfoque de muestreo del Tribunal (véanse los apartados 1.6 y 1.7). Este cambio de enfoque es la principal razón identificable del incremento en el porcentaje de error estimado (véanse los apartados 1.15 y 8.13 a 8.15).

⁽⁵⁾ La evolución del enfoque de muestreo del Tribunal explicada en los apartados 1.6 y 1.7 representa como máximo 0,3 puntos porcentuales del error más probable para 2012 (véase el apartado 1.13 y el **gráfico 1.1**).

⁽⁶⁾ La fiscalización comprendió el examen en la Comisión de una muestra de órdenes de ingresos que abarcaba todos los tipos de ingresos (véase el apartado 2.9).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

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

1.13. La Comisión reconoce que los sistemas son parcialmente eficaces, tal como se refleja en el índice de error estimado del Tribunal a nivel de los receptores finales. Gracias a la intervención de sus sistemas de control y supervisión, la Comisión ha procedido a realizar correcciones y recuperaciones financieras por un importe de 4 419 millones de euros en 2012, lo que corresponde al 3,2 % de los pagos efectuados (véase el cuadro 1.1). He aquí el desglose de las cifras por área política:

- Capítulo 3 — Agricultura — Ayuda al mercado y ayudas directas: 771 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (1,7 % de los pagos realizados);
- Capítulo 4 — Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud: 258 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (1,7 % de los pagos realizados);
- Capítulo 5 — Política regional, energía y transportes: 2 719 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (6,8 % de los pagos realizados);
- Capítulo 6 — Empleo y asuntos sociales: 442 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (3,8 % de los pagos realizados);
- Capítulo 7 — Relaciones exteriores, ayuda y ampliación: 99 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (1,6 % de los pagos realizados);
- Capítulo 8 — Investigación y otras políticas internas: 120 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (1 % de los pagos realizados), y
- Capítulo 9 — Gastos administrativos: 9 millones de euros de correcciones y recuperaciones financieras (n.d. de los pagos realizados).

Esto no significa que todas las recuperaciones y correcciones financieras ejecutadas en el año T puedan deducirse de los errores del año T. Sin embargo, significa que, al evaluar si el sistema global de control interno es eficaz para proteger el presupuesto de la UE sobre una base plurianual, han de tenerse en cuenta tanto los porcentajes de error como las recuperaciones y correcciones financieras.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Análisis de los resultados de auditoría

1.14. Los resultados de este ejercicio vuelven a mostrar un aumento de los porcentajes globales de error estimado. El error más probable para el conjunto de los pagos ha aumentado desde un 3,9 % a un 4,8 %. A este incremento han contribuido todos los ámbitos de gastos operativos, de los cuales el de «Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud» (capítulo 4) sigue siendo el grupo de políticas más proclive a contener errores.

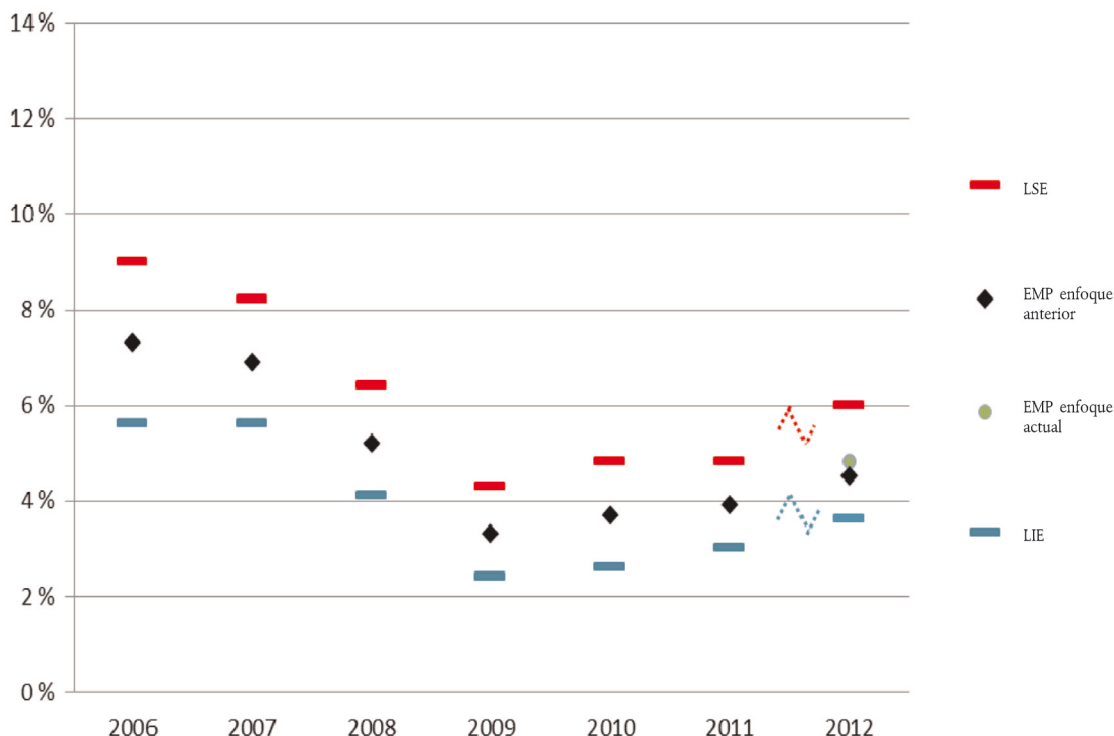
1.15. La diferencia en el porcentaje de error más probable que puede atribuirse a la evolución del enfoque de muestreo del Tribunal (véanse los apartados 1.6 y 1.7) no supera los 0,3 puntos porcentuales. Este cambio de enfoque es la razón principal identificable del aumento del porcentaje de error estimado en los capítulos 7 («Relaciones exteriores, ayuda y ampliación») y 8 («Investigación y otras políticas internas»).

1.14. Para la casi totalidad de las operaciones en los diversos muestreos de auditoría, la evaluación de la Comisión es similar a la conclusión del Tribunal. La Comisión observa, no obstante, que el Tribunal no tiene en cuenta las correcciones financieras a tanto alzado realizadas a nivel de programa en el ejercicio anual a la hora de calcular su porcentaje de error [véanse la casilla 1.2 y el apartado 6.39, letra a) — véanse también los apartados 5.26, 5.33 y 5.62].

Por consiguiente, la Comisión considera que el nivel global de error de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la UE concuerda en líneas generales con los porcentajes de error presentados por el Tribunal para los últimos tres años. Esto es lo que se desprende de las disposiciones de control reforzadas del período de programación 2007-2013 y de la estricta política de interrupciones, suspensiones y correcciones y recuperaciones financieras aplicada cuando se detectan deficiencias.

1.15. Véase la respuesta a los apartados 1.6 y 1.7.

Gráfico 1.1 — Estimación del error más probable por el Tribunal (2006-2012) ⁽¹⁾



⁽¹⁾ Los dos puntos de 2012 representan el porcentaje de error (EMP) estimado por el Tribunal en 2012 (4,8 %, véase el **cuadro 1.2**) y una estimación de cuál habría sido el EMP si el Tribunal hubiera realizado las mismas constataciones en una muestra constituida según el mismo enfoque de ejercicios anteriores (4,5 %, véanse los apartados 1.14 y 1.15). Los límites superior e inferior de error (LSE y LIE) de 2012 se basan en el enfoque de muestreo para 2012 (enfoque actual).

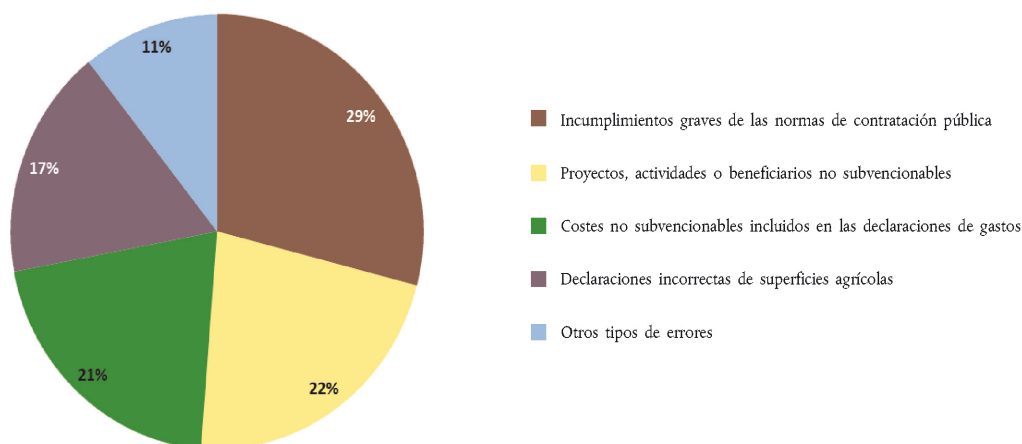
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.16. El Tribunal calcula que el porcentaje estimado de error global asciende al 5,3 % en los gastos de gestión compartida y al 4,3 % en todas las demás formas de gastos operativos ⁽⁸⁾.

1.17. El análisis de los tipos de error en los distintos grupos de políticas muestra que los errores de subvencionabilidad representan más de dos tercios del porcentaje global de error estimado: incumplimientos graves de las normas sobre contratación pública (1,4 puntos porcentuales), proyectos, actividades o beneficiarios totalmente inadmisibles (1,1 puntos porcentuales), gastos no subvencionables incluidos en declaraciones de gastos (1,0 punto porcentual) y declaraciones incorrectas en el ámbito agrícola (0,8 puntos porcentuales) (véase el **gráfico 1.2**).

Gráfico 1.2 — Contribución al error global estimado por tipo



1.18. Un desglose del porcentaje de error estimado por capítulo muestra que «Política regional, energía y transporte» (capítulo 5) contribuye en más de dos quintas partes al porcentaje de error estimado, «Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas» (capítulo 3) contribuye en una cuarta parte y «Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud» (capítulo 4), en más de una sexta parte (véase el **gráfico 1.3**).

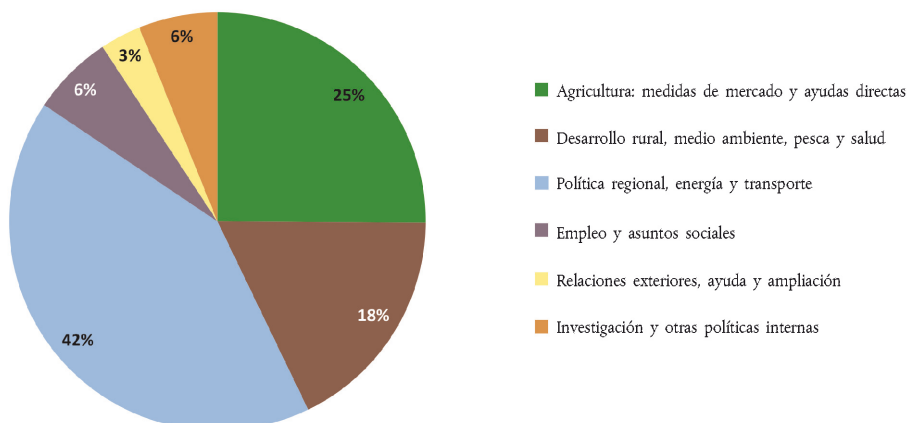
1.16. La Comisión observa que el porcentaje de error estimado del Tribunal para los gastos administrativos gestionados directamente por las instituciones europeas (10 000 millones de euros en 2012) es del 0 % (véase el capítulo 9, apartado 9.8).

1.17. La Comisión, en el marco de la gestión compartida, ha hecho esfuerzos considerables por garantizar el estricto cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad y la correcta aplicación de las normas de contratación pública. Se trata tanto de medidas preventivas, como una estricta política de interrupciones y de suspensión de pagos, como de medidas correctoras del tipo de correcciones financieras (por lo que se refiere a la política de cohesión véase el apartado 5.33, párrafos segundo y tercero).

1.18. Véanse las respuestas al apartado 1.14.

⁽⁸⁾ Principalmente representados por los capítulos 7 y 8, aunque también abarcan partes de los gastos recogidos en los capítulos 4 y 5. El error extrapolado para los gastos en gestión compartida se basa en el examen de 685 operaciones (extraídas de una población de 110 800 millones de euros), mientras que la extrapolación en otras formas de gastos operativos se basa en el examen de 356 operaciones (extraídas de una población de 20 100 millones de euros).

Gráfico 1.3 — Contribución al error global estimado por capítulos



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Consideración de recuperaciones y correcciones financieras

1.19. Las correcciones financieras notificadas como aplicadas⁽⁹⁾ en 2012 ascendieron a 3 700 millones de euros, más del triple de la cifra de 2011 (1 100 millones de euros). Las recuperaciones se mantuvieron básicamente constantes en 678 millones de euros (2011: 733 millones de euros)⁽¹⁰⁾. La mayor parte de las correcciones de 2012 corresponden al período de programación 2000-2006. Esta sección del informe anual trata sobre los mecanismos para efectuar correcciones financieras y recuperaciones y el examen de su impacto por el Tribunal, que ejerce un seguimiento continuo del impacto de las correcciones financieras⁽¹¹⁾. El enfoque adoptado en 2012 es coherente con el establecido en 2009.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.19 a 1.35 La Comisión valora positivamente la inclusión de la liquidación de los anticipos abonados en años anteriores en el nuevo enfoque de muestreo. Considera que esto permite tener mejor en cuenta los efectos de los mecanismos correctores plurianuales a que se refieren los artículos 59 y 80 del Reglamento Financiero (véanse los apartados 1.22 y 1.24).

La Comisión seguirá ejerciendo su papel de supervisión, en particular procediendo a recuperaciones y correcciones financieras proporcionales a las irregularidades y deficiencias detectadas. Debido al marco jurídico que rige la protección de los intereses financieros de la Unión y a la complejidad de los procedimientos correspondientes, resulta inevitable que en muchos ámbitos los errores se corrijan varios años después de que se hayan producido. Por lo tanto, la Comisión considera que es preciso contemplar en este contexto el índice de error representativo anual del Tribunal.

⁽⁹⁾ La aplicación es la fase final del proceso de corrección financiera. Véase asimismo el Informe Anual del Tribunal relativo a 2009, apartado 1.42.

⁽¹⁰⁾ Como se presenta en la nota 6.4.2.2 de las cuentas consolidadas de 2012 y en la nota 6.2 de las cuentas consolidadas de 2011, respectivamente.

⁽¹¹⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2009, apartados 1.32 a 1.50.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Mecanismos complejos para la aplicación de correcciones financieras y recuperaciones

1.20. La Comisión y los Estados miembros pueden recurrir a varios mecanismos para reducir el riesgo de error antes de que la Comisión acepte los gastos notificados por los beneficiarios. Entre ellos se cuentan la aprobación de los sistemas de control, las verificaciones administrativas de las solicitudes de pago, las visitas a los beneficiarios (tales como inspecciones de las explotaciones), la certificación de gastos subvencionables por un organismo independiente o la suspensión de los pagos a los Estados miembros.

1.21. Una vez efectuados los pagos y aceptada la utilización de los fondos, tanto la Comisión como los Estados miembros pueden proceder a verificaciones ex post del funcionamiento de los sistemas de control y de los gastos declarados, que pueden tener dos tipos de consecuencias financieras: la recuperación de los importes concedidos a los beneficiarios y la imposición de correcciones financieras a las autoridades de los Estados miembros.

¿En qué consisten las recuperaciones?

1.22. Pueden emprender acciones de recuperación tanto las autoridades de los Estados miembros (en gastos efectuados en gestión compartida) como la Comisión (en particular en los ámbitos en que sea la única responsable de la gestión del gasto, como en investigación y gran parte del gasto exterior). Estas acciones consisten en que el beneficiario reembolse la totalidad o parte de los fondos recibidos al organismo que efectuó el pago inicial. En la mayoría de los ámbitos presupuestarios los fondos quedan disponibles para pagos a otros beneficiarios ⁽¹²⁾.

1.21. *Las correcciones financieras no eximen a los Estados miembros de la obligación de recuperar los pagos indebidos ante los beneficiarios siempre que sea factible y rentable.*

Además de las consecuencias financieras mencionadas por el Tribunal, en algunos políticas los Estados miembros pueden ejecutar también una corrección mediante la retirada de los gastos no subvencionables de una solicitud de pago posterior y la reutilización de los fondos así liberados en otros proyectos subvencionables. En estos casos, la recuperación de los importes corregidos ante los beneficiarios es una cuestión nacional, dado que el presupuesto de la UE está protegido y ya no se ve afectado por los importes irregulares.

1.22. *De acuerdo con el Reglamento Financiero, en particular en lo que se refiere a la gestión compartida, la responsabilidad de la recuperación recae en los Estados miembros:*

- Artículo 59, apartado 2: «Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros, respetando el principio de proporcionalidad y de conformidad con el presente artículo y con las normas sectoriales pertinentes, llevarán a cabo controles previos y verificaciones a posteriori, incluidos, en su caso, controles sobre el terreno sobre muestras de operaciones representativas y/o basadas en el riesgo. Asimismo recuperarán los fondos pagados indebidamente y ejercerán las acciones legales necesarias al respecto.».
- Artículo 80, apartado 3: «Los Estados miembros serán responsables en primera instancia de llevar a cabo controles y auditorías y recuperar importes gastados indebidamente, según lo establecido en las normas sectoriales. En la medida en que los Estados miembros detecten irregularidades y las corrijan por su propia cuenta, quedarán exentos de correcciones financieras por parte de la Comisión en relación con dichas irregularidades.».

⁽¹²⁾ Una excepción destacable es el gasto del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

¿En qué consisten las correcciones financieras y cómo funcionan?

1.23. En el caso de los gastos efectuados bajo gestión compartida, la Comisión puede iniciar correcciones financieras cuando existen deficiencias graves o cuando el Estado miembro no ha cumplido correctamente sus obligaciones de detectar y corregir gastos irregulares.

1.24. Los problemas suelen deberse a insuficiencias en los sistemas de control o a incumplimientos de las normas de la UE para la gestión de un programa que tienen una incidencia financiera manifiesta (esto es, permiten que se efectúen gastos no subvencionables). El importe de una corrección financiera puede calcularse a partir de cada caso examinado, de una extrapolación de los resultados de las verificaciones o, cuando no es posible aplicar ninguno de estos dos métodos, mediante la aplicación de una corrección a tanto alzado.

¿Cómo inciden las correcciones financieras en los Estados miembros?

1.25. El impacto de las correcciones financieras en los Estados miembros depende ⁽¹³⁾ de las disposiciones reglamentarias aplicables:

1.25. *La Comisión observa que el Tribunal no pregunta cuál es el impacto de las correcciones financieras en el presupuesto de la UE.*

El artículo 80, apartado 4, del Reglamento Financiero dispone lo siguiente:

«La Comisión aplicará correcciones financieras a los Estados miembros con objeto de excluir de la financiación de la Unión los gastos en que hayan incurrido en incumplimiento del Derecho aplicable. La Comisión basará sus correcciones financieras en la identificación de los importes gastados indebidamente y las incidencias financieras en el presupuesto. Cuando no sea posible identificar tales importes con precisión, la Comisión podrá aplicar correcciones mediante extrapolación o a tanto alzado, según las normas sectoriales.

A la hora de decidir el importe de una corrección financiera, la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y gravedad del incumplimiento del Derecho aplicable y las incidencias financieras en el presupuesto, incluso cuando se trate de deficiencias detectadas en los sistemas de gestión y control.».

El objetivo de las correcciones financieras no es sancionar a los Estados miembros, sino garantizar que el presupuesto está protegido (es decir, que todos los gastos a cargo del presupuesto de la UE son regulares), excluyendo los gastos en que hayan incurrido en incumplimiento del Derecho.

⁽¹³⁾ Véase el apartado 1.34 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- a) En agricultura, las decisiones de conformidad dan lugar a correcciones financieras [apartado 4.26, letra b)], que se ejecutan reduciendo la financiación concedida al Estado miembro afectado ⁽¹⁴⁾.
- b) En la política de cohesión, el impacto de las correcciones financieras depende de si el Estado miembro acepta o no la corrección propuesta por la Comisión ⁽¹⁵⁾:
- i) si el Estado miembro acepta la corrección, retira los gastos declarados correspondientes a un grupo de proyectos afectados por error, a un elemento concreto de los gastos declarados, a un importe calculado sobre la base de una extrapolación de los resultados de verificaciones, o a un importe correspondiente a la corrección a tanto alzado. En este caso los fondos pueden volver a utilizarse para financiar otras operaciones subvencionables;
- ii) cuando un Estado miembro no acepta la corrección financiera propuesta, la propia Comisión puede adoptar la decisión formal de aplicar una corrección financiera. En este caso, esta supone una reducción neta de la financiación de la UE al programa y al Estado miembro afectado. Alrededor del 1 %, 32 millones de euros, de las correcciones financieras aplicadas en 2012 corresponde a este tipo de decisiones de la Comisión.

- b) La Comisión observa que el impacto de las correcciones financieras es siempre negativo a nivel del Estado miembro.
- i) En los casos en que la corrección financiera es aceptada por el propio Estado miembro, este debe sustituir gastos no subvencionables por operaciones subvencionables para no perder los fondos de la UE.
- ii) Cuando es la Comisión Europea la que impone la corrección financiera, esta es neta y existe una pérdida financiera de la contribución de la UE.

En ambos casos [apartado 1.25, letra b), incisos i) y ii)], los Estados miembros sufragan a través de su propio presupuesto nacional las consecuencias financieras de la pérdida de la cofinanciación de la UE de los gastos considerados no subvencionables, a menos que tengan la posibilidad de recuperar los importes ante beneficiarios individuales.

⁽¹⁴⁾ Las correcciones financieras en agricultura se registran como ingresos afectados y por lo tanto continúan inscritas en el título presupuestario de «Agricultura y desarrollo rural».

⁽¹⁵⁾ Véase la sección 2 de los informes trimestrales del contable a 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre de 2012 respectivamente, en relación con las cifras provisionales de 2012 de correcciones financieras en la política de Cohesión. Dichos informes se incluyen en los documentos de aprobación de la gestión de 2011 de la comisión de control presupuestario del Parlamento Europeo, bajo la rúbrica «Correcciones financieras — Política de cohesión» <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/publications.html?id=CONT00004#menuzone>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

¿Cómo inciden las correcciones financieras en el beneficiario?

1.26. En agricultura se solicita a los Estados miembros que recuperen los gastos irregulares⁽¹⁶⁾; pero las correcciones financieras impuestas por la Comisión rara vez exigen el reembolso a los agricultores y a otros beneficiarios⁽¹⁷⁾.

1.27. En el contexto de la política de cohesión, las autoridades de los Estados miembros tienen la obligación de efectuar correcciones financieras en caso de detección de irregularidades en los proyectos⁽¹⁸⁾. Como se expone a continuación, el grado en que se obtienen las recuperaciones de los beneficiarios es muy variable (véanse los recuadros 1.2 y 1.3).

1.28. El Tribunal ha tenido en cuenta todas las recuperaciones efectuadas por los Estados miembros en el momento de su fiscalización y los importes correspondientes ya no se incluyen en el cálculo del error.

1.26. La Comisión observa que, incluso en los casos en los que los Estados miembros no recuperen los gastos ante el beneficiario final, la corrección financiera al nivel del Estado miembro significa que el presupuesto de la UE está protegido. Los gastos ya no se financian a través del presupuesto de la UE, sino del presupuesto nacional.

1.27. El marco regulador permite a los Estados miembros optar entre deducir de forma inmediata los importes considerados irregulares de la siguiente solicitud de pago, incluso antes de la recuperación a nivel nacional (alrededor del 83 % del total), o esperar a la recuperación efectiva ante los beneficiarios para deducir el importe de una solicitud de pago futura (aproximadamente el 17 % del total).

⁽¹⁶⁾ Artículo 9, apartado 1, letra a) del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1): «Los Estados miembros a) ... iii) recuperarán los importes perdidos como consecuencia de irregularidades o negligencias.»

⁽¹⁷⁾ Los importes de las recuperaciones de fondos del FEAGA (en 2012, 162 millones de euros, véase la nota 6.4.2.1 de las cuentas consolidadas de 2012) incluyen importes recuperados de agricultores y otros beneficiarios de fondos a raíz de medidas adoptadas por los organismos pagadores. Dichos importes reflejan tanto las recuperaciones derivadas de decisiones de conformidad de la Comisión como del propio trabajo de los organismos pagadores. Además, las recuperaciones registradas tienen en cuenta la aplicación de la norma de distribución a partes iguales, según la cual el coste del importe no recuperado es compartido entre el presupuesto de la UE y el Estado miembro de que se trate. El total de las recuperaciones registradas solo asciende a alrededor de un tercio de las correcciones financieras registradas.

⁽¹⁸⁾ En el ámbito de la política de cohesión, corresponde a los Estados miembros recuperar de los beneficiarios, si procede, los importes abonados indebidamente e informar a la Comisión sobre las recuperaciones obtenidas de los beneficiarios y los importes deducidos de las declaraciones de gastos [artículo 70 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las 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° 1260/1999. (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25)]. La nota 6.7 de las cuentas consolidadas presenta, puesto que las deducciones y recuperaciones se basan en los datos facilitados por los Estados miembros, un total de 1 652 millones de euros de correcciones adicionales al final de 2012 relativos al período de programación 2007-2013, sin distinción entre las correcciones derivadas de los controles nacionales o de los controles realizados por la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Correcciones financieras en 2012

1.29. Muchas correcciones financieras se efectúan varios años después del desembolso inicial de los fondos [véanse los informes especiales del Tribunal n° 7/2010 sobre agricultura ⁽¹⁹⁾ y n° 3/2012 sobre Fondos Estructurales ⁽²⁰⁾]. No obstante, existen ejemplos significativos en 2012 en que la Comisión ha impuesto correcciones financieras con mucha más rapidez. Otros ejemplos a continuación permiten comprender mejor algunos problemas (véanse los recuadros 1.1 a 1.3).

1.29. *La Comisión ha tomado todas las medidas necesarias previstas en el Tratado y en los Reglamentos a fin de proteger el presupuesto de la UE. La Comisión lo hace, en la medida de lo posible, dentro del ejercicio financiero en que se producen o detectan las irregularidades ya sea por parte del Tribunal, de los Estados miembros o de la propia Comisión. No obstante, debido al marco jurídico que rige la protección de los intereses financieros de la Unión y a la complejidad de los procedimientos correspondientes, la mayoría de las irregularidades y errores solo se corrigen varios años después de que se hayan producido.*

En particular en el marco de la preparación de la aplicación de la reforma de la PAC, la Comisión seguirá trabajando para mejorar y acelerar el proceso, teniendo en cuenta la necesidad de mantener las normas de calidad y el derecho de réplica de los Estados miembros.

En el caso de los Fondos Estructurales, dos tercios de las correcciones financieras acumuladas durante el período 2000-2012 se decidieron después de la adopción del plan de acción de la Comisión de 2008. Esto demuestra la aceleración de los procedimientos a que la Comisión se había comprometido.

⁽¹⁹⁾ Informe Especial n° 7/2010, «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», apartados 68 a 73 y gráfico 3; véase el sitio web del TCE: <http://eca.europa.eu>.

⁽²⁰⁾ Véase el capítulo 4 (apartado 4.31) y el 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?», sitio web TCE: <http://eca.europa.eu>.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.1 — Ejemplo de un procedimiento de corrección financiera prolongado

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), España

Las cuentas de 2012 registran una corrección financiera de 1 800 millones de euros aplicada a la utilización de fondos de la política de cohesión en España en el período 2000-2006, la mayor corrección individual registrada en 2012 (49 % del total). La Comisión propuso la corrección en 2008, con el fin de remediar insuficiencias en la gestión e incumplimientos de normas de contratación pública.

Las autoridades del Estado miembro acordaron la corrección al cierre del programa en 2011 y 2012. Para dar efecto a esta corrección, las regiones españolas encargadas de la gestión de los programas declararon gastos adicionales.

En consecuencia, la Comisión se vio obligada a pagar un importe de 1 390 millones de euros a España, de los cuales solo desembolsó 211 millones de euros en 2012 debido a la falta de disponibilidad de créditos de pago (véanse los apartados 1.46 a 1.59). Este pago dio lugar a la contabilización de la corrección financiera en las cuentas consolidadas. La Comisión pagará los 1 179 millones de euros restantes a España en 2013, que recibirá 27 864 millones de euros de los 28 019 millones de euros disponibles (la totalidad menos 155 millones de euros) por el período de programación 2000-2006.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 1.1 — Ejemplo de procedimiento de corrección financiera ampliado

Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) — España

La Comisión considera este complejo mecanismo corrector que dio lugar a la sustitución de más de 2 000 millones de euros por nuevos gastos subvencionables como un éxito para la protección del presupuesto de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.2 — Ejemplos de correcciones financieras a tanto alzado con impacto en los Estados miembros*Fondo Social Europeo (FSE), Rumanía*

La Comisión identificó graves problemas en un programa operativo (PO) del FSE en Rumanía en abril/mayo de 2012. Los principales problemas consistían en deficiencias en los procedimientos de selección y en los controles de gestión, controles insuficientes de los procedimientos de contratación pública y gastos no subvencionables en casos determinados.

Tras una negociación, la Comisión y las autoridades rumanas acordaron una corrección a tanto alzado del 25 %, a raíz de la cual Rumanía presentó una declaración adicional de gastos del FSE (que superaba el 25 % de todos los gastos declarados anteriormente). Sobre la base de dicha declaración, la Comisión pagó un pequeño importe (7 602 euros) a Rumanía en diciembre de 2012. No se efectuaron correcciones (que hasta el 31 de diciembre de 2012 ascendían a 81 millones de euros de contribución de la UE) en los proyectos, y el impacto de la corrección financiera equivale a una reducción del porcentaje de cofinanciación de este PO.

FEDER, República Checa

En 2011 la Comisión, el Tribunal y las autoridades del Estado miembro identificaron deficiencias graves en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control de dos programas operativos (PO Medio ambiente (65 millones de euros de contribución de la UE) y PO Transporte (194 millones de euros de contribución de la UE)). Basándose en sus verificaciones y en la estimación del riesgo para el fondo, la Comisión y las autoridades checas acordaron aplicar una corrección a tanto alzado (del 5 % para el PO Medio ambiente y del 10 % para el PO Transporte) a todos los gastos pagados por la autoridad de gestión a los beneficiarios antes del 1 de septiembre de 2012. En este contexto, las autoridades checas aceptaron deducir la corrección acordada de las ulteriores declaraciones de gastos a la Comisión, lo que supuso una reducción del reembolso abonado por la Comisión con respecto a esos beneficiarios.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 1.2 — Ejemplos de correcciones financieras a tanto alzado con repercusión a nivel de los Estados miembros.*Fondo Social Europeo (FSE) — Rumanía*

La Comisión observa que, si bien el Tribunal reconoce que la Comisión ha hecho todo lo que está a su alcance y actuado en el pleno respeto de la normativa existente, no ha reducido el porcentaje de error estimado para 2012 sobre la base de la corrección a tanto alzado que señala el Tribunal para la política de Empleo y Asuntos Sociales. Además, a la hora de evaluar el nivel de error estimado en 2012, la Comisión también tiene en cuenta el impacto de las correcciones a tanto alzado durante el año, que no se incluyen en la estimación del porcentaje de error del Tribunal. Sobre esta base, la Comisión considera que el porcentaje de error se ajusta en líneas generales al porcentaje de error calculado previamente para esta política (véanse los apartados 6.14 y 6.39).

El impacto de las correcciones financieras no se traduce solamente en una reducción del porcentaje de cofinanciación del Programa Operativo; aun más importante es que, como resultado de ellas, los gastos en que se haya incurrido en incumplimiento del Derecho aplicable quedan excluidos del gasto de la Unión.

FEDER — República Checa

La Comisión ha realizado en 2012 correcciones financieras a tanto alzado de manera acumulativa en todos los gastos de los programas checos correspondientes. La Comisión observa que, aun cuando ha hecho todo lo que está a su alcance y en el pleno respeto de los Reglamentos existentes para proteger el presupuesto de la UE dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, la corrección a tanto alzado mencionada no ha afectado al cálculo del porcentaje de error estimado de 2012 hecho por el Tribunal (véanse los apartados 5.26, 5.33 y 5.62).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 1.3 — Ejemplos de correcciones financieras con impacto en los beneficiarios

FEDER, Rumanía

En un programa operativo del FEDER, la Comisión identificó entre 2010 y 2012 graves deficiencias en los sistemas de gestión y control en general, y deficiencias en los procedimientos de contratación pública.

Tras la interrupción del pago, la Comisión acordó con las autoridades rumanas que se realizaran correcciones individuales en los distintos proyectos afectados, las cuales se reflejaron en el reembolso pagado por la Comisión a Rumanía en diciembre de 2012.

FEDER, Eslovaquia

La Comisión y la autoridad de auditoría eslovaca identificaron graves deficiencias en los procedimientos de contratación pública. Las autoridades nacionales verificaron una muestra representativa de contratos, tras lo cual Eslovaquia aceptó una corrección del 7,3 % (por un importe de 32 millones de euros de contribución de la UE hasta el final de 2012) basada en una extrapolación de los resultados de las verificaciones a los 1 919 contratos individuales firmados antes del 30 de octubre de 2012.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 1.3 — Ejemplos de correcciones financieras con repercusión a nivel de los beneficiarios.

FEDER, Rumanía

La Comisión llama la atención sobre las acciones correctoras proactivas que llevó a cabo en forma de interrupción de los pagos y de importantes correcciones financieras en lo que respecta a cuatro de los cinco principales programas del FEDER en Rumanía, donde detectó graves deficiencias a través de su labor de auditoría. Los programas han sido corregidos a tanto alzado entre un 10 % y un 25 % en función de la situación específica de cada eje prioritario.

FEDER — Eslovaquia

La Comisión ha realizado en 2012 correcciones financieras a tanto alzado de manera acumulativa en todos los gastos del programa eslovaco correspondiente. La Comisión observa que, aun cuando ha hecho todo lo que está a su alcance y en el pleno respeto de los Reglamentos existentes para proteger el presupuesto de la UE dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, la corrección a tanto alzado mencionada no ha afectado al cálculo del porcentaje de error estimado para 2012 hecho por el Tribunal (véanse los apartados 5.26, 5.33 y 5.62).

La Comisión observa que el Tribunal consideró que la corrección a tanto alzado influyó en los proyectos individuales en el ejemplo eslovaco únicamente cuando estos habían sido objeto de auditorías individuales realizadas en el marco de la muestra representativa de 77 contratos que constituyó la base de la extrapolación y, por lo tanto, estaban sujetos a una acción correctora detallada e individual. En otro proyecto, sujeto a la corrección a tanto alzado pero que no formaba parte de la muestra representativa auditada por el Estado miembro, el Tribunal consideró que no se corrigió el error detectado a pesar de la corrección a tanto alzado, y en consecuencia lo incluyó en su porcentaje de error. La ampliación de los controles de la gestión y de las auditorías de proyectos individuales tendría implicaciones económicas importantes para la Comisión y los Estados miembros y, por lo tanto, se aplican las correcciones a tanto alzado de conformidad con el marco legislativo.

Incidencia en la declaración de fiabilidad

1.30. El Tribunal celebra que la Comisión adoptara medidas más rápidas en su aplicación de correcciones financieras a Rumanía, la República Checa y Eslovaquia y observa los progresos realizados en la corrección financiera pendiente de larga duración en España. El calendario y la naturaleza de las correcciones financieras afecta a su impacto en el presupuesto, en los Estados miembros, en los beneficiarios y en el trabajo del Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.31. El Tribunal ha considerado el impacto de estas correcciones en sus conclusiones de auditoría:

- a) La corrección financiera aplicada a España (véase el recuadro 1.1) afecta a problemas detectados hasta 2008. Sin embargo, seguirán efectuándose pagos en 2013 (y posiblemente en ejercicios presupuestarios posteriores), que podrán ser examinados por el Tribunal en su ciclo normal de trabajo de fiscalización.
- b) Las correcciones relativas al FSE en Rumanía y al FEDER en la República Checa eran a tanto alzado y no implican recuperaciones (véase el recuadro 1.2) con cargo a los beneficiarios o una corrección detallada en los distintos proyectos, de modo que los errores identificados por el Tribunal siguen formando parte de los gastos declarados ⁽²¹⁾ por los Estados miembros para justificar su reembolso.
- c) La corrección relativa al FEDER en Rumanía y un componente de la corrección relativa al FEDER en Eslovaquia (véase el recuadro 1.3) se efectuaron durante 2012, e incorporaron correcciones detalladas en los proyectos. El Tribunal tuvo esto en cuenta al examinar los proyectos afectados por la corrección, por lo que no cuantificó los errores en dichos proyectos y los excluyó de la estimación del porcentaje de error ⁽²²⁾.

1.31.

- a) *La corrección financiera para España se realizó en 2012 sobre la base de los pagos finales (parciales). Por lo tanto, dicha corrección contribuye a garantizar que los pagos efectuados en 2012 por la Comisión no los generan gastos en que se haya incurrido en incumplimiento del Derecho.*

Además, la Comisión observa que los pagos, los errores y las correcciones en virtud de la política de cohesión deben evaluarse en el contexto de programas plurianuales. La Comisión ha puesto de manifiesto recientemente en un informe encargado por la autoridad de aprobación de la gestión que las correcciones financieras realizadas por la Comisión para los programas 2000-2006, si se tienen también en cuenta las correcciones adicionales presentadas por los Estados miembros que incluyen esta corrección financiera a España, alcanzan al menos el 5,6 % de las dotaciones del FEDER 2000-2006 (y el 6,2 % a 31/3/2013).

- b) *Si bien los pagos efectuados por la Comisión cubrieron proyectos que podrían contener irregularidades, la Comisión considera que gracias a la corrección a tanto alzado, el gasto declarado incorrectamente de los beneficiarios finales no está sujeto a reembolso con cargo al presupuesto de la UE [véanse los capítulos 5 (apartados 5.26, 5.33 y 5.62) y 6 (apartados 6.14, 6.15, 6.37 y 6.40)].*
- c) *Véase la respuesta de la Comisión en la casilla 1.3. Este fue el caso de algunos proyectos eslovacos, incluidos en la muestra del Tribunal, que constituyeron la base para la corrección a tanto alzado del 7,3 % aplicada a casi 2 000 proyectos. Otro proyecto eslovaco, que no fue auditado individualmente por el Estado miembro antes de la auditoría del Tribunal, sí contribuyó al cálculo del porcentaje de error del Tribunal. Este trato desigual entre proyectos sujetos a la misma corrección a tanto alzado está en contradicción con el principio de rentabilidad de los controles y con las razones del uso de las correcciones a tanto alzado previstas en el Reglamento Financiero.*

⁽²¹⁾ Véase el apartado 1.40 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2009.

⁽²²⁾ Véase el apartado 1.39 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.32. En el caso de los gastos agrícolas, las decisiones de conformidad de la Comisión afectan a los Estados miembros y, en la mayor parte de los casos, no dan lugar a recuperaciones a cargo de los beneficiarios (véase el apartado 1.26) y reflejan gastos efectuados en el pasado (véase el apartado 4.28 del capítulo 4), por lo que es demasiado tarde para que sus efectos repercutan en la evaluación del nivel de error por el Tribunal correspondiente al ejercicio en curso.

1.33. Las correcciones financieras iniciadas por la Comisión que han dado lugar a una corrección detallada de los gastos de los proyectos o a reembolsos durante el ejercicio han reducido el porcentaje de error estimado para 2012. Las correcciones financieras a tanto alzado, que no suponen la supresión de los gastos irregulares de la declaración ni la corrección de los gastos irregulares en los proyectos, no inciden en el porcentaje de error estimado por el Tribunal.

1.34. De conformidad con la legislación de la UE, la Comisión realiza esfuerzos significativos para identificar y mejorar los sistemas de control y supervisión deficientes, pero no puede ir más allá de estas acciones, es decir, no puede forzar a los Estados miembros a recuperar los importes de los beneficiarios.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.32. La Comisión considera que las correcciones financieras cubren adecuadamente el riesgo para el presupuesto de la UE de los gastos de la gestión compartida. Las correcciones financieras no eximen a los Estados miembros de la obligación de recuperar los pagos indebidos ante los beneficiarios siempre que sea factible y rentable. Por lo que respecta al calendario de las correcciones financieras, la Comisión seguirá trabajando para mejorar y acelerar el proceso, en particular en el marco de la preparación para la aplicación de la reforma de la PAC, teniendo en cuenta la necesidad de mantener las normas de calidad y el derecho de réplica del Estado miembro. Esta es la razón por la que la Comisión considera que las correcciones financieras y las recuperaciones a posteriori en aplicación de las normas de la UE deben tenerse en cuenta para reflejar la medida en que, a lo largo del tiempo, los gastos se siguen viendo afectados por las transacciones efectuadas en incumplimiento del Derecho tras la intervención del sistema de control y supervisión.

1.33. La Comisión subraya que las correcciones a tanto alzado protegen el presupuesto de la UE al excluir los gastos incurridos en incumplimiento del Derecho de la financiación de la Unión.

Véase la respuesta a los apartados 1.29 a 1.31.

1.34. Paralelamente a la aplicación de las correcciones financieras, todas las cuestiones sistémicas detectadas se abordan mediante la aplicación de planes de acción que introducen cambios en los sistemas de gestión y control ejecutados por el Estado miembro de que se trate.

La Resolución del Parlamento Europeo sobre el marco de control interno integrado, adoptada en julio de 2013, instaba a una estricta aplicación del artículo 32, apartado 5, del Reglamento Financiero, que dispone lo siguiente: «Si, durante la ejecución, el nivel de error es persistentemente elevado, la Comisión determinará las carencias en los sistemas de control, analizará los costes y los beneficios de las posibles medidas correctoras y adoptará o propondrá las medidas necesarias, por ejemplo una simplificación de las disposiciones aplicables, la mejora de los sistemas de control y la nueva configuración del programa.».

Debido, en particular, a la reducción de los efectivos prevista, a las dificultades en el procedimiento legislativo durante el período 2014-2020 para garantizar la simplificación propuesta y el objetivo de rentabilidad de los controles, la Comisión considera que, especialmente en el ámbito de la gestión compartida, la aplicación de este nuevo requisito no puede limitarse a las acciones centradas únicamente en lograr un impacto en el porcentaje de error anual al nivel de los receptores finales. Las correcciones y recuperaciones financieras a nivel de los Estados miembros, que se implementan a lo largo del período de vigencia de los programas plurianuales, constituirán siempre un importante factor que debe tenerse en cuenta, junto con el constante esfuerzo de simplificación de las normas y la reconfiguración y refuerzo de los sistemas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.35. Para el período de programación 2014-2020 la Comisión ha propuesto que las irregularidades detectadas con posterioridad a la presentación de las cuentas anuales de las autoridades nacionales den lugar automáticamente a una reducción neta de la financiación de la UE, lo que debería incentivar más a los Estados miembros a aplicar controles eficaces ⁽²³⁾. Si esta propuesta se aprueba, el Tribunal se planteará si incide en su metodología.

Informe de síntesis e informes anuales de actividad**Informes anuales de actividad**

1.36. La Comisión delega la gestión cotidiana del presupuesto a los directores generales de sus direcciones generales y al director general administrativo del Servicio Europeo de Acción Exterior ⁽²⁴⁾, a los que exige que presenten declaraciones de fiabilidad sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes en informes anuales de actividad ⁽²⁵⁾. Las instrucciones de la Comisión sobre la elaboración de las declaraciones indican que los directores generales deben acompañarlas de reservas: a) cuando se ha producido un hecho con graves implicaciones para la reputación de la Comisión, o b) cuando el impacto de los niveles de error estimados, deducidas las correcciones financieras y las recuperaciones efectuadas, sigue siendo material.

1.35. *La Comisión observa que, según el actual enfoque del Tribunal, las reducciones netas de los fondos de la UE no tienen un impacto sobre el porcentaje de error cuando los Estados miembros no recuperan los importes ante los beneficiarios finales o si se refieren a ejercicios anteriores.*

⁽²³⁾ Véase el Informe Anual del Tribunal relativo a 2011, apartado 5.73, recomendación 1: «El Tribunal recomienda que la Comisión 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».

⁽²⁴⁾ El término «Director general» se utiliza en este caso para designar a todas las personas que firman las declaraciones. Estas han sido firmadas por el secretario general de la Comisión, treinta y seis directores generales, siete directores y cuatro jefes de servicio y el director general administrativo del Servicio Europeo de Acción Exterior.

⁽²⁵⁾ Los informes anuales de actividad de los servicios de la Comisión pueden consultarse en el sitio web de la Comisión: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.37. En 2012, todos los directores generales declararon que tenían garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades del servicio se habían utilizado para los fines previstos y de conformidad con los principios de buena gestión financiera, y que los procedimientos de control establecidos ofrecían las garantías necesarias con respecto a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Sin embargo, catorce directores generales formularon un total de veintitres reservas cuantificadas en relación con los gastos (véase el **cuadro 1.3**). Además, como en el ejercicio anterior, el director general de la DG Presupuestos volvió a emitir reservas en su declaración sobre los ingresos.

1.38. Tres direcciones generales⁽²⁶⁾ fueron objeto de una «revisión limitada» del Servicio de Auditoría Interna, a raíz de la cual la DG Agricultura y Desarrollo Rural formuló reservas por importes superiores a los de ejercicios anteriores. La DG Desarrollo y Cooperación — EuropeAid y la DG Investigación e Innovación también formularon reservas por importes superiores a los de ejercicios anteriores, aunque estas no guardan relación con las conclusiones de las revisiones limitadas del Servicio de Auditoría Interna. En los informes anuales de actividad de 2012 no se aplicaron todas las recomendaciones emitidas sobre dichos informes y el Servicio de Auditoría Interna continúa su examen de otra serie de direcciones generales con respecto a los informes anuales de actividad correspondientes a 2013.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.38. *Los servicios de la Comisión se han comprometido a aplicar todas las recomendaciones del IAS para el IAA 2013.*

⁽²⁶⁾ DG Agricultura y Desarrollo Rural (véase el capítulo 3, apartados 3.31 a 3.36, y capítulo 4, apartados 4.38 a 4.40), DG Desarrollo y Cooperación — EuropeAid (véase el capítulo 7, apartado 7.24 y recuadro 7.2) y DG Investigación e Innovación (véase el capítulo 8, apartado 8.24).

Cuadro 1.3 — Reservas cuantificadas en los informes anuales de actividad de la Comisión

(millones de euros)

Capítulo	DG/Servicio ⁽¹⁾	Motivo de la reserva ⁽²⁾	Total de pagos bajo reserva en las actividades pertinentes de la PA ⁽³⁾	Cuantificación de las reservas ⁽²⁾	Importe en riesgo ⁽⁴⁾	
3	AGRI	Graves deficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros de los pagos de ayudas directas en Bulgaria, Francia y Portugal	40 880,0	407,3	932,1	
4	AGRI	Errores detectados por los Estados miembros en los gastos de desarrollo rural	13 257,8	202,7	202,7	
	MARE	Sistemas de gestión y control de los programas operativos del IFOP en Alemania (objetivo 1)	2,4	0,0	0,0	
		Sistemas de gestión y control del FEP en Bélgica, la República Checa, Estonia, España, Francia, Italia, Rumanía, Suecia y el Reino Unido	477,6	21,1	21,1	
SANCO	Errores en las declaraciones de gastos de los Estados miembros respecto de los programas de erradicación de enfermedades y supervisión en el ámbito de los productos alimenticios y los alimentos para animales	256,0	8,8	8,8		
5	REGIO	Sistemas de gestión y control del FEDER/Fondo de Cohesión/IPA para el período de programación 2007-2013 en dieciséis Estados miembros y doce programas de cooperación territorial europea	35 474,5	309,5	min. 769,5 max. 1 716,9	
		Sistemas de gestión y control del FEDER/Fondo de Cohesión del período de programación 2000-2006 en cinco Estados miembros	2 612,7	10,9	10,9	
6	EMPL	Insuficiencias en los sistemas de gestión y control del FSE en Bélgica, República Checa, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido para el período de programación 2007-2013	10 719,0	68,0	250,2	
		Insuficiencias en los sistemas de gestión y control del IPA en dos países candidatos	58,5	0,9	0,9	
7	DEVCO	Legalidad y regularidad de las operaciones consideradas en situación de riesgo (cifra global para la dirección general)	3 853,3	138,7	259,5	
	FPI	Cuestiones y riesgos potenciales de legalidad y regularidad surgidos de misiones de observación de elecciones	25,9	2,2	2,2	
8	RTD	Errores en las declaraciones de gastos de las subvenciones del Sexto Programa Marco (VI PM)	323,4	8,2	8,2	
	ENER		17,0	1,1	1,1	
	MOVE		7,0	0,7	0,7	
	ENTR		2,8	0,1	0,1	
	RTD	Errores en las declaraciones de gastos de las subvenciones del Séptimo Programa Marco (VII PM)	3 456,4	103,1	103,1	
	CNECT		1 160,8	15,9	15,9	
	ENTR		329,3	2,4	2,4	
	ENER		135,1	3,1	3,1	
	MOVE		56,0	0,5	0,5	
	REA		Errores en las declaraciones de gastos de las subvenciones del VII PM para Espacio y Seguridad	239,4	4,2	4,2
			Errores en las declaraciones de gastos de las subvenciones del VII PM para Pequeñas y Medianas Empresas	194,6	7,7	7,7
	EACEA	Errores en los pagos de subvenciones del presupuesto 2011-2012 para el programa PAP (2007-2013)	120,0	4,2	4,2	
	Total			113 659,5	1 321,3	min. 2 609,1 max. 3 556,5

-
- (¹) Para consultar la lista completa de las direcciones generales y servicios de la Comisión, véase: [//publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm](http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm).
- (²) Fuente: Informes anuales de actividad de las direcciones generales, servicios y agencias ejecutivas; el «motivo de la reserva» se ha extraído y adaptado de la parte 3.2 (títulos) o parte 4, y la «cuantificación de las reservas» de la parte 3.1 y parte 3.2.
En el caso de la DG MARE, véase también el informe anual de actividad, página 67, cuantificado, no obstante en 0,0 euros porque no se efectuaron pagos en 2012; en la DG REGIO incluidos 1,5 millones de euros del IPA 2007-2013; en la DG DEVCO calculado sin incluir el FED a $3\,853,2 \times 3,6\%$; en la agencia ejecutiva EACEA la cuantificación que figura en el informe anual corresponde a dos años, este cuadro incluye el 50 % de 8,4 millones de euros.
- (³) Fuente: Cuentas consolidadas de 2012, pagos efectuados en 2012 en partidas de la presupuestación por actividades (PA).
- (⁴) Esta columna presenta la cuantificación por la Comisión de los importes en riesgo en el informe de síntesis. Se basa en la cuantificación de las reservas en los informes anuales de actividad junto con, tratándose de gestión compartida, la cuantificación del riesgo global de los pagos a los programas operativos que no están bajo reservas. En la DG DEVCO la cifra incluye la cuantificación de los gastos del FED (Fuente: informes anuales de actividad, partes 3.1 y 3.2). La metodología para cuantificar los importes en riesgo del informe de síntesis ha cambiado en comparación con ejercicios anteriores.
Los importes se basan en información de los informes anuales de actividad: DG AGRI página 54, cuadro 3.2 (16,7 + 915,4 millones de euros), DG REGIO pp. 67 y 68 (véase el capítulo 5, apartado 5.54), DG EMP, cuadro de la página 71.
-

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Informe de síntesis

1.39. La síntesis de los resultados de gestión de la Comisión en 2012 (el «informe de síntesis») ⁽²⁷⁾ fue aprobada por la Comisión el 5 de junio de 2013 y constituye:

- a) un instrumento de rendición de cuentas interno de la Comisión sobre la utilización del presupuesto por las direcciones generales;
- b) un instrumento de rendición de cuentas a terceros (en palabras de la Comisión, «responsabilidad política»).

1.40. El informe de síntesis no tiene que incluir una declaración explícita de que los fondos se hayan utilizado de conformidad con los reglamentos, similar a la que deben elaborar ahora los organismos nacionales responsables de la gestión de los fondos de la UE ⁽²⁸⁾.

1.41. El informe de síntesis reúne ⁽²⁹⁾ los «importes de riesgo» identificados en los distintos informes anuales de actividad (véase el **cuadro 1.3**). El término «importes de riesgo» no se define en el informe de síntesis y no es calculado de forma homogénea por las distintas direcciones generales ⁽³⁰⁾. En total, la Comisión cuantifica el «importe de riesgo» entre el 1,9 % (2 600 millones de euros) y el 2,6 % (3 500 millones de euros) del total de pagos del ejercicio. La Comisión, por lo tanto, reconoce que es probable que el nivel de error en los gastos sea material. Aunque no es posible comparar directamente la cuantificación realizada por la Comisión de los «importes de riesgo» con la estimación de error del Tribunal, el propio informe de síntesis señala que es probable que los importes en situación de riesgo, en particular en el ámbito del desarrollo rural, se encuentren subestimados debido a los problemas de fiabilidad detectados por el SAI. En consecuencia, en su informe de síntesis la Comisión dio a sus servicios centrales la instrucción de que revisaran los distintos enfoques aplicados para evaluar los importes considerados de riesgo (véase la nota a pie de página n^o 30).

1.39. El informe de síntesis es un documento aprobado por el Colegio, sobre la base de los informes anuales de actividad y del dictamen global del Auditor Interno y que tiene en cuenta el informe anual del Tribunal de Justicia y la resolución de aprobación de la gestión del Parlamento Europeo, en el que la Comisión asume la responsabilidad política global de la gestión del presupuesto de la UE, de conformidad con el artículo 317 del TFUE.

1.40. La declaración explícita de que los fondos se han empleado de conformidad con la normativa se incluye en los informes anuales de actividad de los directores generales. La estructura de gobernanza decidida por la Comisión Europea otorga esta responsabilidad a los directores generales, mientras que la responsabilidad política recae en el Colegio. Así se confirma en el Reglamento Financiero (artículo 66, apartado 9).

1.41. Por lo que se refiere al enfoque de la Comisión en términos de cuantificación del error residual en un entorno de control plurianual y, por consiguiente, la correspondiente exposición (cantidades expuestas), véase la respuesta de la Comisión al apartado 1.12.

Como se indica en el informe de síntesis, la Comisión es consciente de las cuestiones planteadas por el Tribunal y está tomando medidas para armonizar las metodologías de cálculo de las cantidades expuestas.

Es importante tener en cuenta que los problemas existentes se deben sobre todo a la falta de fiabilidad de los porcentajes de error comunicados por los Estados miembros. La Comisión invierte mucho esfuerzo en mejorar su fiabilidad, en particular mediante la corrección al alza si se considera necesario (véanse las respuestas a los apartados 3.31 a 3.36, 4.38, a 4.39 y 6.35 a 6.39).

⁽²⁷⁾ La síntesis se publica en el sitio web de la Comisión:
http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_en.pdf,
 together with its annex

http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2012_annex_en.pdf.

⁽²⁸⁾ Véase el artículo 59, apartado 5, letra a) del Reglamento Financiero (UE, Euratom) n^o 966/2012.

⁽²⁹⁾ Síntesis de los resultados de gestión de la Comisión en 2012, sección 4, página 8.

⁽³⁰⁾ Informe de síntesis p. 8, recuadro 1: para garantizar la coherencia y la comparabilidad, la Comisión da instrucciones a sus servicios centrales para que examinen los distintos enfoques aplicados para evaluar los importes considerados en situación de riesgo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.42. El informe de síntesis compara el total de «importes de riesgo» con el nivel medio de correcciones financieras de los últimos cuatro años, y observa que dicho nivel se aproxima al del «importe de riesgo» de 2012. Esta yuxtaposición debe contextualizarse:

- el Tribunal ha analizado el calendario de las correcciones financieras y su impacto en los Estados miembros y en los beneficiarios en los apartados 1.19 a 1.35;
- el informe de síntesis reconoce que es probable que la cuantificación de los «importes de riesgo» esté infravalorada debido a los métodos utilizados, por ejemplo, en política de cohesión (véase el capítulo 5, apartados 5.57 y 5.58) y en desarrollo rural (véase el capítulo 4, apartado 4.38) y a deficiencias en la información facilitada a la Comisión por otros organismos que gestionan fondos de la UE;
- una corrección financiera por lo general da lugar a una nueva declaración de gastos por parte del Estado miembro afectado, que a su vez puede estar afectada por errores.

1.43. El informe de síntesis no se limita a debatir la legalidad y la regularidad, sino que aborda otras cuestiones importantes, como las instrucciones dirigidas a los servicios de la Comisión para mejorar el marco de gestión a fin de conseguir una cultura orientada a los resultados en toda la organización⁽³¹⁾. Además, la Comisión expresa su preocupación por que varias de las propuestas de legislación sectorial que ha planteado para el próximo período de programación con el fin de simplificar el marco jurídico no están siendo aceptadas.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.42. Como se señala en el informe de síntesis y de acuerdo con la experiencia de los últimos cuatro años (2009-2012), las recuperaciones y correcciones financieras son inferiores a las cantidades expuestas. Este enfoque basado en la utilización de una media de las recuperaciones y correcciones financieras puede incluso considerarse conservador, dado que un mayor nivel de error en un año determinado puede dar lugar a un incremento de las correcciones y las recuperaciones financieras en años siguientes. El enfoque desarrollado en la respuesta de la Comisión al apartado 1.12 refuerza esta opinión. Por lo tanto, teniendo en cuenta el umbral de importancia relativa del 2 %, la Comisión considera que el presupuesto en su conjunto está protegido a pesar de que es probable la subestimación de algunas de las cantidades expuestas. Véase la respuesta a los apartados 1.19 a 1.35.

- El diseño de los mecanismos de corrección plurianuales del Reglamento Financiero y de los reglamentos sectoriales determina en gran medida su ritmo y el impacto sobre los Estados miembros y los beneficiarios. Este marco jurídico plurianual no se ajusta necesariamente a un enfoque anual. El informe de síntesis de la Comisión obviamente tiene en cuenta el marco jurídico existente por lo que se refiere a la capacidad correctora de los sistemas de control y supervisión plurianuales.
- La Comisión ha realizado grandes esfuerzos para mejorar la fiabilidad de las estadísticas de error de los Estados miembros. Aunque reconoce que todavía hay problemas, sus acciones han garantizado que los riesgos señalados en los informes anuales de actividad y en el informe de síntesis facilitan, en general, un fiel reflejo del porcentaje de error residual.
- La sustitución de gastos no subvencionables por nuevos gastos subvencionables está en plena consonancia con el marco jurídico. La intención del legislador era garantizar que los fondos se dediquen efectivamente a los proyectos subvencionables de los Estados miembros.

La propuesta de la Comisión para los Reglamentos sobre disposiciones comunes relativos a los Fondos Estructurales para el período 2014-2020 prevé correcciones financieras de reducción de la dotación presupuestaria prevista para el Estado miembro en cuestión y por lo tanto su efecto es el de una reducción neta en el caso de que el Estado miembro no haya identificado el fallo/deficiencia. De esta forma se incentivará mejor a los Estados miembros para que empleen un sistema de supervisión y control eficaz.

⁽³¹⁾ La evaluación del Tribunal del informe sobre la gestión en tres direcciones generales seleccionadas se presenta en el capítulo 10.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Evaluación global

1.44. El informe de síntesis juxtapone el nivel de fondos utilizados de manera irregular con el impacto de las correcciones financieras. El Tribunal considera que estas cifras deben contextualizarse. El propio informe de síntesis indica que es probable que las cifras presentadas subestimen el nivel global de riesgo. El Tribunal ha expuesto las limitaciones inherentes de las correcciones financieras como medio de corregir errores (véanse los apartados 1.19 a 1.35). Las correcciones financieras pueden incidir de manera significativa para ofrecer incentivos para la mejora de la calidad del gasto, pero es importante no sobrestimar su repercusión en la garantía de la regularidad del gasto.

1.44. La Comisión no evalúa el impacto de las correcciones y recuperaciones financieras en la corrección de errores a nivel del beneficiario final. En su lugar, analiza, sobre la base del marco legal definido en los artículos 59 y 80 del Reglamento Financiero, si se protege adecuadamente el presupuesto de la UE en su conjunto a través de la exclusión de la financiación de la Unión de los gastos en que se haya incurrido en incumplimiento del Derecho aplicable.

La Comisión aplicó un enfoque prudente para cuantificar los importes relacionados. Incluyó en su análisis solo las correcciones (3 700 millones de euros aproximadamente en 2012) y las recuperaciones (700 millones de euros aproximadamente en 2012) financieras que ella misma ejecutó y que abordaban directamente los errores o riesgos de error provocados por deficiencias de los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros (en total 4 400 millones de euros en 2012).

De acuerdo con este enfoque, la Comisión no incluye:

- Recuperaciones de anticipos no utilizados por falta de gastos (600 millones de euros aproximadamente en 2012). No obstante, el cálculo de los importes que deben reembolsarse al presupuesto de la Unión ha de basarse en un análisis y validación de la subvencionabilidad de los gastos, que constituye la base para la liquidación del anticipo correspondiente y la exclusión de los gastos en que se haya incurrido en incumplimiento del Derecho.
- Recuperaciones y retiradas ejecutadas por los Estados miembros de 2007 a 2012, para el período de programación 2007-2013 por sus propios medios (aproximadamente 1 600 millones de euros) que corrigen importes irregulares recibidos por los beneficiarios finales.

La Comisión considera que los importes antes descritos deberían tenerse en cuenta a la hora de analizar las repercusiones a largo plazo sobre la legalidad y la regularidad de los gastos declarados por los beneficiarios finales. Con el fin de proporcionar una información más completa, la Comisión se propone incluirlos en sus futuras comunicaciones sobre la protección del presupuesto de la UE.

La Comisión declara que, sobre la base del marco legal definido en los artículos 59 y 80 del Reglamento Financiero, protege adecuadamente el presupuesto de la UE en su conjunto a través de la exclusión de la financiación de la Unión de los gastos en que se haya incurrido en incumplimiento del Derecho aplicable.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.45. Hay que considerar si el informe de síntesis sigue estando adaptado para la consecución de los objetivos de rendición de cuentas, tanto interna como con respecto a terceros. El informe se finaliza con arreglo a un calendario establecido en el Reglamento Financiero, pero demasiado tarde para constituir una aportación significativa al trabajo del Tribunal de Cuentas; no se publica junto con las cuentas consolidadas, y no incluye ni tiene que incluir constituye una declaración explícita del tipo que se incluye en otros ámbitos ⁽³²⁾.

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

1.46. En 2012, la Comisión no pudo satisfacer todas las solicitudes de pago con el presupuesto disponible. Algunos de los factores que incidieron en esta situación fueron el aumento de la diferencia entre los créditos para compromisos y para pagos, y la acumulación de compromisos pendientes de liquidación de ejercicios anteriores ⁽³³⁾.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.45. La Comisión considera que el informe de síntesis supera con creces los requisitos del Reglamento Financiero, cuyo artículo 66 dispone: «A más tardar el 15 de junio de cada año, la Comisión enviará al Parlamento Europeo y al Consejo un resumen de los informes anuales de actividades del ejercicio precedente». El informe de síntesis es el documento por el cual el Colegio asume la responsabilidad política sobre la base del artículo 317 del TFUE. Incluye un análisis de las reservas y sus motivos y se dan instrucciones a los servicios sobre cómo solventar las deficiencias pendientes.

La Comisión considera que la combinación de los informes anuales de actividad y el informe de síntesis permite cumplir los objetivos externos e internos de rendición de cuentas establecidos por el Tribunal. Los informes anuales de actividad se concluyeron con la suficiente antelación como para que el Tribunal los tuviera en cuenta y contienen una declaración explícita comparable a otros ámbitos. El informe de síntesis es el resumen de los informes anuales de actividad y es el documento por el cual el Colegio asume la responsabilidad política sobre la base del artículo 317 del TFUE.

Los informes anuales de actividad y los informes de síntesis son documentos públicos de fácil acceso para todas las partes interesadas. La Comisión seguirá la sugerencia del Tribunal de crear un enlace de las cuentas consolidadas a las páginas en las que se publican el informe de síntesis y los informes anuales de actividad.

1.46. La Autoridad Presupuestaria vota el presupuesto. Dado que la Autoridad Presupuestaria redujo la propuesta de presupuesto de la Comisión para 2012, la Comisión tuvo que presentar una solicitud de presupuesto rectificativo para satisfacer las solicitudes de pago de los Estados miembros en materia de política regional y desarrollo rural. La Autoridad Presupuestaria también lo redujo, lo que dio lugar a un retraso de 12 100 millones de euros en créditos impagados para la política regional a final de año. Por lo que se refiere al desarrollo rural, se registró una falta de créditos de pago relativamente pequeña por un importe de 101,4 millones de euros en el presupuesto de 2012.

⁽³²⁾ Por ejemplo, la declaración de la dirección exigida a organismos de los Estados miembros (artículo 59, apartado 5, letra a) del Reglamento Financiero) y los informes sobre gobierno corporativo exigidos en virtud del artículo 46, letra a) de la Cuarta Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, basada en la letra g) del apartado 3 del artículo 54 del Tratado y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (DO L 222 de 14.8.1978, p. 11).

⁽³³⁾ Véanse los apartados 1.36 a 1.38 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2011.

La Comisión utilizó todos los instrumentos a su disposición para maximizar la ejecución del presupuesto, entre los que figura el de la «transferencia de fin de año» recientemente introducido en el Reglamento Financiero. Permitió reunir créditos no utilizados de todas las rúbricas, y efectuar pagos por un valor de 211 millones de euros en el marco de la política regional a finales de diciembre.

Créditos presupuestarios para compromisos y pagos

1.47. El presupuesto definitivo de la UE autorizaba a las instituciones a contraer compromisos hasta un importe de 148 700 ⁽³⁴⁾ millones de euros y a efectuar pagos hasta un importe de 136 800 ⁽³⁵⁾ millones de euros.

1.48. Estos créditos fueron utilizados en su totalidad; los compromisos contraídos representaron el 99,6 % del total autorizado (frente al 99,3 % en 2011) y los pagos efectuados, el 99,1 % del límite presupuestario (frente al 98,6 % en 2011).

⁽³⁴⁾ Importes disponibles para compromisos en 2012 y ejercicios posteriores. El total de créditos para compromisos incluye un importe de 300 millones de euros prorrogados de 2011 y un importe procedente de seis presupuestos rectificativos por un total de 1 200 millones de euros. Además estaba disponible para compromisos un importe de 6 300 millones de euros de ingresos afectados no incluido en los 148 700 millones de euros. Los ingresos afectados se utilizan para financiar partidas de gastos específicas [véase el artículo 18 del Reglamento Financiero — Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1)]. Entre otros, comprenden restituciones derivadas de la recuperación de importes pagados erróneamente y reasignadas a sus líneas presupuestarias de origen, las contribuciones de miembros de la AELE que se añaden a las líneas presupuestarias, e ingresos procedentes de terceros cuando se han celebrado acuerdos que suponen una contribución financiera a las actividades de la UE.

⁽³⁵⁾ Importes disponibles para pagos del ejercicio. El total de créditos para pagos incluye un importe de 1 100 millones de euros prorrogados de 2011 y un importe resultante de los mismos seis presupuestos rectificativos anteriormente mencionados por un total de 6 700 millones de euros. Además, estaba disponible para pagos un importe de 6 800 millones de euros de ingresos afectados no incluido en los 136 800 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.49. Los créditos para compromisos eran inferiores en 800 millones de euros al límite que se aplica a los compromisos en el marco financiero. Los demás compromisos, consistentes en fondos a los que no es aplicable el límite del marco financiero, ascendían a 1 200 millones de euros ⁽³⁶⁾. En el caso de los créditos para pagos, el gasto se mantuvo dentro del límite en 5 600 millones de euros, incluidos todos los fondos.

Resultado presupuestario

1.50. Los ingresos superaron a los pagos ⁽³⁷⁾ en 1 000 millones de euros ⁽³⁸⁾ en 2012 (1 500 millones de euros en 2011). Este excedente ⁽³⁹⁾ se utilizará para compensar los recursos propios que se hayan de recaudar de los Estados miembros en 2013.

⁽³⁶⁾ Según el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006, p. 1), algunos créditos de compromiso consignados en el presupuesto como la Reserva de Ayuda de Emergencia, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de Flexibilidad y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización pueden superar ampliamente el límite. En 2012 los importes comprometidos fueron: Reserva de Ayuda de Emergencia, 224 millones de euros; Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, 688 millones de euros; Instrumento de Flexibilidad, 200 millones de euros; y Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, 74 millones de euros, que en total suman 1 186 millones de euros.

⁽³⁷⁾ Aparte de operaciones en efectivo se incluyen determinados créditos de pago prorrogados. Como especifica el artículo 15 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 94/728/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), en el cálculo de este excedente se incluyen créditos de pago prorrogados del ejercicio anterior, anulaciones de créditos de pago no utilizados del ejercicio anterior y variaciones del tipo de cambio.

⁽³⁸⁾ Véase la nota 1.1 — Resultado presupuestario de la UE de las cuentas anuales consolidadas de la UE — 2012.

⁽³⁹⁾ El resultado presupuestario no es una reserva y no puede acumularse y utilizarse en ejercicios posteriores para financiar gastos.

Presión en el presupuesto para los créditos de pago

1.51. Como observaba el Tribunal en el informe anual relativo al ejercicio 2011 ⁽⁴⁰⁾, la Comisión encuentra cada vez más dificultades para satisfacer todas las peticiones de pagos en el ejercicio con los créditos para pagos inscritos en el presupuesto. En 2012, la Comisión trató de obtener créditos de pago extraordinarios en el último trimestre solicitando 9 000 millones de euros en créditos para pagos en el presupuesto rectificativo n° 6 presentado el 23 de octubre de 2012, de los cuales la autoridad presupuestaria aprobó 6 000 millones de euros el 12 de diciembre de 2012. La presión sobre los pagos también se refleja en el incremento del importe de los compromisos pendientes (véanse los apartados 1.54 y 1.55).

1.52. Contribuye a esta situación el hecho de que los créditos para compromiso se han aproximado al límite definido en el marco financiero durante todo el período 2007-2013, mientras que el importe de los créditos para pagos fijado para cada período era inferior al límite (véase el **cuadro 1.4**). En consecuencia, el total acumulado de créditos de compromiso disponibles durante el período 2007-2013 ha superado el total acumulado de créditos de pago en 114 000 millones de euros durante el mismo período, es decir, 64 000 millones de euros más que la diferencia prevista en el marco financiero de 50 000 millones de euros entre los dos totales.

1.53. Entre otros factores que generan presión en el presupuesto para pagos en 2012 se encuentran el incremento del flujo de solicitudes de pago de los Estados miembros en el penúltimo año del período de programación ⁽⁴¹⁾ y la respuesta consiguiente al lento inicio de los gastos de cohesión en el actual período de programación. Esta situación dio lugar a presupuestos rectificativos que transfirieron créditos de pago (pero no de compromiso) a otras líneas presupuestarias, y a la anulación de algunos créditos de pago.

1.51. (Véase la respuesta al apartado 1.46)

1.53. La Comisión está de acuerdo en que una aceleración de la presentación de las solicitudes de pago hacia el final del período de programación es una característica normal de la programación plurianual. Consciente de esta tendencia, la Comisión propuso un presupuesto rectificativo en 2012 para anticipar la falta de créditos (véase también la respuesta al apartado 1.46).

El presupuesto rectificativo incluía solamente créditos de pago: no se necesitan créditos de compromiso adicionales ya que se establecen en el marco financiero plurianual.

⁽⁴⁰⁾ Véanse los apartados 1.34 y 1.38 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2011.

⁽⁴¹⁾ Véase el «Informe sobre gestión financiera y presupuestaria — Ejercicio 2012».

Cuadro 1.4 — Comparación entre el marco financiero 2007 — 2013 y los créditos anuales presupuestados

(millones de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ⁽¹⁾	Total
<i>Establecidos en el marco financiero</i>								
(A) Créditos de compromiso	124 457	132 797	134 722	140 978	142 272	148 049	152 502	975 777
(B) Créditos de pago	122 190	129 681	120 445	134 289	133 700	141 360	143 911	925 576
(C) Diferencia establecida en el marco (A) – (B)	2 267	3 116	14 277	6 689	8 572	6 689	8 591	50 201
<i>Presupuestos aprobados ⁽²⁾</i>								
(D) Créditos de pago aprobados en presupuestos anuales	113 844	115 772	113 410	122 956	126 727	135 758	132 837	861 304
(E) Diferencia adicional creada (B) – (D)	8 346	13 909	7 035	11 333	6 973	5 602	11 074	64 272
(F) Diferencia total (C) + (E)	10 613	17 025	21 312	18 022	15 545	12 291	19 665	114 473

⁽¹⁾ La cifra de 2013 que figura en (D) indica el importe aprobado antes de presupuestos rectificativos.

⁽²⁾ Los créditos de compromiso aprobados se aproximaban al importe establecido en el marco financiero y no se presentan aquí.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Compromisos presupuestarios pendientes

1.54. Los compromisos presupuestarios pendientes de la Comisión ⁽⁴²⁾, por los que todavía no se han efectuado pagos o liberaciones, aumentaron en 10 000 millones de euros (5,0 %) hasta un total de 217 000 millones de euros, que representa el equivalente al valor de dos años y tres meses de compromisos disociados ⁽⁴³⁾ o de dos años y siete meses de pagos disociados al ritmo de ejecución de 2012.

⁽⁴²⁾ Existen 600 millones de euros adicionales de compromisos presupuestarios pendientes correspondientes a otras instituciones, por lo que el importe total de la UE es de 218 000 millones de euros.

⁽⁴³⁾ El presupuesto distingue entre dos tipos de créditos: los créditos no disociados y los créditos disociados (constituidos por compromisos disociados y pagos disociados). Los créditos no disociados 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, y se utilizan principalmente para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

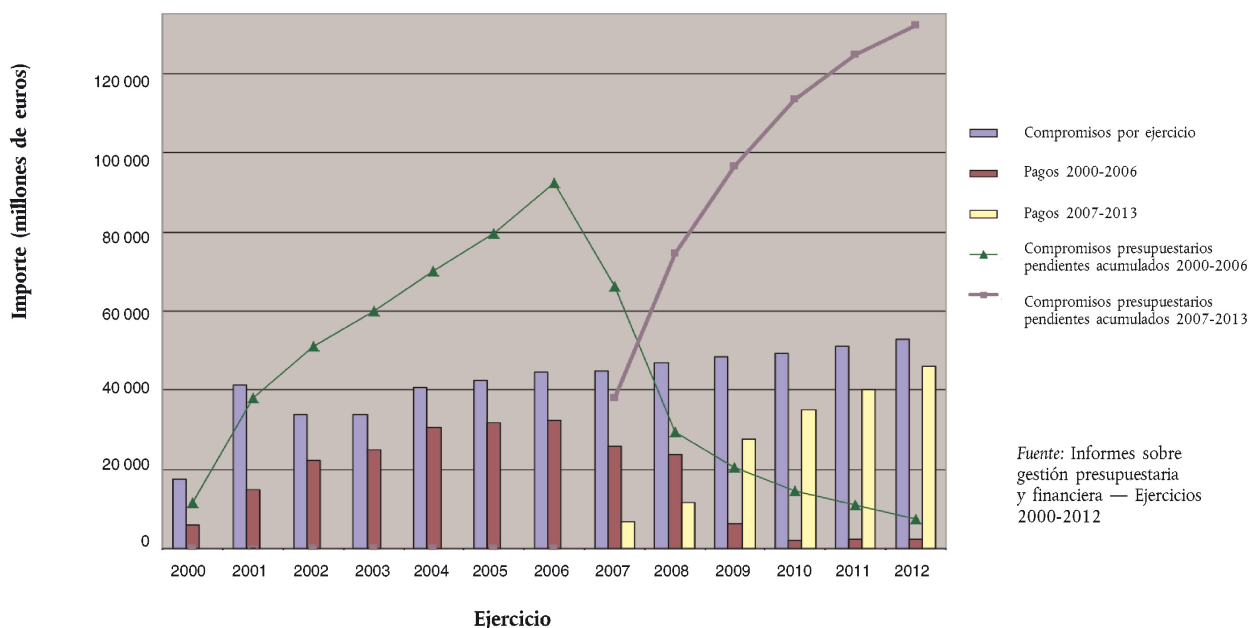
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

1.55. La mayor parte de los compromisos pendientes corresponden a la rúbrica 1b (Cohesión para el crecimiento y el empleo) (véase el **gráfico 1.4**). En este ámbito, los compromisos pendientes ascendían a 140 000 millones de euros ⁽⁴⁴⁾ (el 64,1 % del total de los compromisos presupuestarios pendientes), que representan el equivalente en valor a dos años y ocho meses de compromisos o dos años y once meses de pagos (frente a tres años y dos meses en 2011) en ese ámbito, al ritmo de ejecución de 2012. La proporción de compromisos pendientes en los presupuestos anuales es, sin embargo, similar en otros ámbitos en que se utilizan créditos disociados. La reducción del valor en número de años de los pagos frente a 2011 se debe principalmente a los 4 400 millones de créditos de pago asignados a cohesión en el presupuesto rectificativo nº 6. Pese a este incremento en los créditos de pago, quedaban pendientes 16 200 millones de solicitudes de pago ⁽⁴⁵⁾ al final de 2012 (frente a 10 700 millones de euros al final de 2011 y a 6 400 millones de euros al final de 2010), por lo que el importe que deberá pagarse con futuros presupuestos para pagos ha aumentado significativamente en los últimos tres años.

1.55. Además de las solicitudes que no pudieron ser abonadas a finales de año debido a la falta de créditos (véase la respuesta al apartado 1.46), siempre habrá solicitudes de pago pendientes de pago al final del ejercicio debido a la fecha límite del 31 de diciembre de las normas N+2/3.

Gráfico 1.4 — Evolución de los compromisos pendientes acumulados de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión 2000-2006 y del ámbito de cohesión 2007-2012



⁽⁴⁴⁾ Dos líneas en el **gráfico 1.4** suman los 140 000 millones de euros. La línea de los compromisos presupuestarios pendientes acumulados de 2000-2006 (8 000 millones de euros) y la línea de los compromisos presupuestarios pendientes acumulados de 2007-2013 (132 000 millones de euros). Para más detalles sobre cohesión, véase el «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — Ejercicio 2012», pp. 25 y 39 a 42.

⁽⁴⁵⁾ Este importe incluye tanto las declaraciones cuyo pago se había aprobado como las que se habían recibido pero todavía no se habían verificado o aprobado. Véase el «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — Ejercicio 2012», p. 39.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Prefinanciación pendiente

1.56. La liquidación de un compromiso (con un pago) no finaliza necesariamente el proceso de registro de los gastos. La Comisión no registra el gasto definitivo hasta que las actividades se han emprendido, se han notificado a sus servicios y han sido aceptadas. El **cuadro 1.5** muestra el nivel de desembolsos de prefinanciación cuya utilización final por parte de los beneficiarios todavía no ha sido aceptada ni validada por la Comisión. El importe bruto de prefinanciación ascendía a 80 100 millones de euros al final de 2012 ⁽⁴⁶⁾.

1.57. El período medio más prolongado entre el compromiso y la aceptación del gasto corresponde a la rúbrica 4 (La UE como socio mundial), en la que, para una operación normal, transcurren tres años y once meses ⁽⁴⁷⁾ entre la contratación de un compromiso y el registro por la Comisión del gasto definitivo correspondiente. Unos períodos de prefinanciación prolongados innecesariamente pueden suponer un mayor riesgo de error o de pérdida (véase el capítulo 7, recuadro 7.1).

1.56. De conformidad con el artículo 90, apartado 4, del Reglamento Financiero, la prefinanciación se liquidará (es decir, se registrarán los gastos) con regularidad y de acuerdo con el carácter económico y el calendario del proyecto correspondiente. El ejercicio de cierre asigna cada año los gastos pertinentes para el período de que se trate, incluso cuando una solicitud de gastos (final) aún no haya sido declarada o aceptada.

1.57. La Comisión subraya que, teniendo en cuenta las particularidades de las acciones exteriores, de conformidad con el artículo 184, apartado 4, del Reglamento Financiero actualizado (aplicable a partir del 1 de enero de 2013), se ha previsto una excepción para las acciones exteriores a fin de que puedan quedar sin liquidar hasta un máximo de dos pagos de prefinanciación durante la vigencia de la acción.

⁽⁴⁶⁾ La cifra neta de 57 700 millones de euros que figura en el balance refleja el saldo tras la estimación de la Comisión del grado en que los beneficiarios han cumplido las condiciones para la concesión de la ayuda. Algunas direcciones generales no registran los gastos definitivos aun cuando poseen los elementos que indican que se han realizado progresos reales (apartado 1.29 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2010 y apartado 1.12 del Informe Anual del Tribunal relativo a 2009).

⁽⁴⁷⁾ Este intervalo corresponde a un total de tres años y once meses en el **cuadro 1.5**, consistentes en una media de dos años y cinco meses en el caso de los compromisos presupuestarios pendientes y de dieciocho meses en el de la prefinanciación.

Cuadro 1.5 — Compromisos presupuestarios pendientes de la Comisión y prefinanciación por rúbrica del marco financiero y en ejercicios de compromisos (pagos)

(millones de euros)

Compromisos presupuestarios pendientes										
Rúbrica		< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Ejercicios de compromisos ⁽¹⁾
1	Crecimiento sostenible ⁽⁴⁾	7 986	499	2 978	11 444	30 896	50 154	62 314	166 271	2,5
2	Recursos naturales	806	66	144	286	1 893	8 987	14 703	26 886	1,7
3	Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	19	28	86	241	314	562	1 065	2 316	0,8
4	La Unión Europea como socio mundial	1 322	710	1 291	2 199	3 464	4 884	7 558	21 429	2,4
5	Administración	—	—	0	0	0	3	317	320	0,0
	Total	10 133	1 304	4 498	14 171	36 568	64 591	85 958	217 222	2,3
Prefinanciación										
Rúbrica		< 2007 ⁽²⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Ejercicios de pagos ⁽³⁾
1	Crecimiento sostenible ⁽⁴⁾	4 532	7 149	12 758	13 633	5 367	6 083	8 322	57 844	1,0
2	Recursos naturales	1 454	3 934	2 728	172	116	164	290	8 857	0,2
3	Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	4	10	110	357	400	872	1 955	3 708	1,7
4	La Unión Europea como socio mundial	311	210	433	990	1 536	2 632	3 866	9 979	1,5
5	Administración	1	0	—	0	0	0	6	8	0,0
	Total (prefinanciación bruta)	6 302	11 303	16 030	15 152	7 419	9 751	14 438	80 395	0,6

⁽¹⁾ Fuente: Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — Ejercicio 2012 — sección A.6.3.

⁽²⁾ Una parte de la prefinanciación pagada antes de 2007 ha sido asignada a la rúbrica correspondiente del marco financiero situada en la DG competente, ya que la información sobre la línea presupuestaria no estaba disponible en el sistema de información de la Comisión.

⁽³⁾ Prefinanciación pagada a 31.12.2012 dividida por el pago efectuado con créditos del ejercicio.

⁽⁴⁾ La rúbrica 1 — «Crecimiento sostenible» está constituida por las rúbricas 1a — «Competitividad para el crecimiento y el empleo» y 1b — «Cohesión para el crecimiento y el empleo».

Futuras necesidades de desembolsos

1.58. Las significativas diferencias en los desequilibrios señaladas en el apartado 1.52 y la necesidad de tratar el problema del saldo pendiente de compromisos no utilizados constituyen factores clave de la presión ejercida en el presupuesto para pagos en 2012. Debido a esta presión es esencial que la Comisión planifique las necesidades de pagos a medio y largo plazo. Además de satisfacer los requisitos de flujos de tesorería derivados de los compromisos presupuestarios pendientes, los presupuestos futuros deberán financiar pagos para satisfacer las obligaciones registradas en el balance de la Unión ⁽⁴⁸⁾. Estas representarán en conjunto una necesidad futura de desembolsos por un importe de alrededor de 313 000 millones de euros a 31 de diciembre de 2012.

1.59. En opinión del Tribunal, la Comisión debería preparar y publicar una previsión de flujo de tesorería de largo alcance que le permita proyectar las futuras exigencias de pagos, ayudar a identificar necesidades futuras, planificar prioridades presupuestarias y garantizar que pueden efectuarse los pagos necesarios con los presupuestos anuales aprobados. Este análisis deberá tener en cuenta la medida en que la UE necesitará efectuar pagos de prefinanciación y hacer frente a futuras necesidades de desembolsos derivadas de obligaciones ya registradas en el balance de la Unión.

1.58. Los compromisos pendientes son analizados a fondo por la Comisión. El objetivo de las nuevas propuestas legislativas de la Comisión para el período 2014-2020 es reforzar la disciplina financiera a través de la norma de liberación automática después de dos años del compromiso anual. Por otra parte, la Comisión propone abandonar las exenciones para los grandes proyectos. No obstante, en el proceso interinstitucional parece que los legisladores acuerdan ampliar a tres años la norma de liberación automática. Dentro del Marco Financiero Plurianual, la Comisión también propone una mayor flexibilidad en la gestión presupuestaria para transferir los márgenes no utilizados dentro de cada rúbrica al ejercicio siguiente.

1.59. La Comisión ya lleva a cabo una planificación anticipada muy cuidadosa. Sin embargo, la única manera de resolver los compromisos pendientes de liquidación (RAL) es la liberación o el pago. Las liberaciones vienen rigurosamente determinadas por las normas financieras y no serían aplicables en la mayoría de los casos. Por lo tanto, la Comisión está obligada a pagar los importes pendientes.

La Comisión analizará el mejor modo de preparar y comunicar una previsión de flujo de tesorería a largo plazo, que incluye también el pasivo ya registrado en el balance de la Unión.

⁽⁴⁸⁾ Con la particular excepción de los préstamos concedidos, la mayor parte del pasivo del balance terminará convirtiéndose en una solicitud de pago a cargo del presupuesto. De los elementos del pasivo de 137 000 millones de euros que no reflejan empréstitos, solo 42 000 millones de euros están ya cubiertos por compromisos.

ANEXO 1.1

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

1. El enfoque de la auditoría del Tribunal se expone en el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, que puede consultarse en el sitio web del Tribunal. A fin de planificar el trabajo de auditoría y determinar el grado de pruebas de confirmación que deben efectuarse, el Tribunal utiliza un modelo de garantía de auditoría, que supone la consideración de los riesgos de que se produzcan errores en las operaciones (riesgo inherente) y el riesgo de que los sistemas de control y supervisión no eviten, o detecten y corrijan, dichos errores (riesgo de control).

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

2. A fin de evaluar si las cuentas consolidadas (los estados financieros consolidados y los informes agregados sobre la ejecución del presupuesto) presentan adecuadamente, en todos los aspectos significativos, la situación financiera de la Unión Europea, y los ingresos, gastos y flujos de tesorería al final del ejercicio, la auditoría comprende los siguientes elementos clave:

- a) evaluación 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 conciliaciones de cuentas o saldos;
- e) pruebas de confirmación de compromisos, pagos y elementos concretos del balance realizadas a partir de muestras representativas.

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

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 (véanse los **cuadros 1.1** y **1.2**) 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, que se completa con las pruebas obtenidas de los trabajos realizados por otros auditores (cuando proceda) y con el análisis de la información y de las garantías de la Comisión.

Método empleado por el Tribunal para comprobar las operaciones

4. Las pruebas directas aplicadas a las operaciones en cada evaluación específica (capítulos 2 a 9) se basan en una **muestra representativa** de órdenes de ingreso (en el capítulo correspondiente a ingresos) y de las operaciones incluidas en el grupo de políticas de que se trate ⁽¹⁾. Dichas pruebas proporcionan una estimación del grado de regularidad de las operaciones en la población examinada.

5. La verificación de las operaciones supone un **examen** de cada operación seleccionada para determinar si la solicitud o el pago se efectuó de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y con su base jurídica, si se calculó correctamente y con arreglo a las normas y reglamentos pertinentes. Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el beneficiario final (por ejemplo el agricultor, el organizador de un curso de formación, o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel. Cuando una operación (en cualquier nivel) no está correctamente calculada o no cumple un requisito reglamentario o una disposición contractual, se considera que contiene un **error**.

⁽¹⁾ Además, se extrae una muestra representativa transversal de compromisos para verificar su conformidad con las normas y reglamentos aplicables.

6. En el caso de los gastos, el Tribunal examina los pagos intermedios y finales y la liquidación de los anticipos («pagos contabilizados como gastos»). Dicho de otro modo, examina las operaciones en el momento en que los receptores finales de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que realiza obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) han realizado actividades o incurrido en gastos, y el momento en que la Comisión ha aceptado que las actividades realizadas o los costes en que se incurrió justifican el pago con cargo al presupuesto de la Unión. El Tribunal, por lo tanto, tiene en cuenta la realidad económica subyacente a las operaciones en las cuentas consolidadas de la UE.

7. La muestra de auditoría del Tribunal está concebida para que le permita efectuar una estimación del nivel de error que afecta a la población auditada en su conjunto. El Tribunal no examina operaciones en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. Los ejemplos que se presentan en el informe anual tienen fines ilustrativos y muestran los errores más típicos detectados. La mención de determinados Estados miembros, países o regiones beneficiarios no significa que los ejemplos presentados no puedan producirse en otro lugar, y no constituyen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones sobre dichos Estados miembros, países o regiones beneficiarios ⁽²⁾.

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. Las distintas operaciones pueden estar total o parcialmente afectadas por errores. Los errores que son detectados y corregidos antes e independientemente de los controles realizados por el Tribunal quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, puesto que demuestran que los sistemas de control y supervisión funcionan de manera eficaz. El Tribunal determina si los errores son cuantificables o no cuantificables, dependiendo de si es posible o no medir la parte del importe auditado que está afectada por error. Además, el Tribunal analiza la naturaleza de los errores detectados, distinguiendo en particular si se refieren a la subvencionabilidad (el pago no cumple 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).

9. La aplicación de la normativa sobre contratación pública es un ámbito en que se producen numerosos errores. 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.

10. A los efectos de su auditoría, el Tribunal evalúa la inobservancia de los requisitos de procedimiento de la normativa sobre contratación pública:

- 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 ⁽³⁾;
- b) cuantifica el impacto de las infracciones «graves» de las normas sobre contratación pública considerándolas un error cuantificable que afecta al 100 % del importe ⁽⁴⁾; es decir, a la totalidad del valor del pago correspondiente al contrato;
- c) no cuantifica ni extrapola los errores menos graves que no afectan al resultado del procedimiento de licitación [errores no cuantificables ⁽⁵⁾].

11. 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.

⁽²⁾ La auditoría tiene como fin alcanzar una conclusión válida sobre el conjunto de ingresos y gastos de la UE. Para efectuar una comparación válida y estadísticamente significativa entre los Estados miembros, países o regiones beneficiarios sería necesario extraer una muestra de cada uno de ellos que abarcara un mayor número de operaciones que no sería realista.

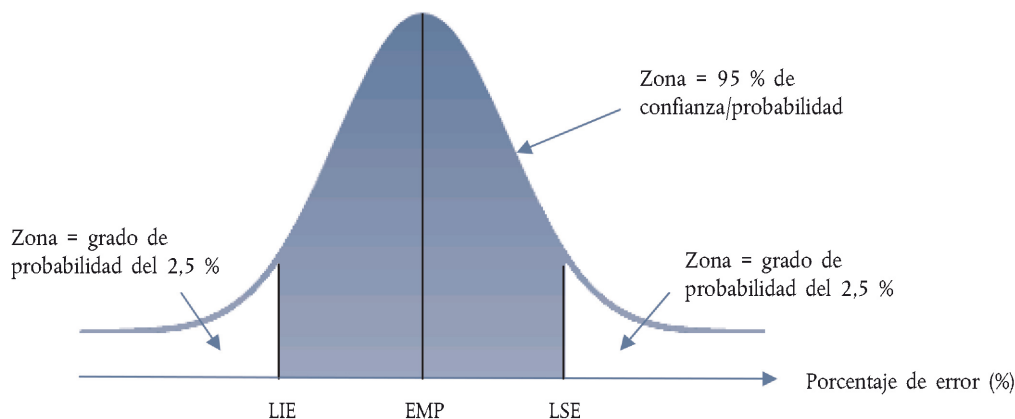
⁽³⁾ Existen esencialmente dos sistemas de adjudicación de contratos: en función de la oferta más baja o de la oferta más ventajosa.

⁽⁴⁾ 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 fragmentación artificial de los contratos para que el valor de los proyectos sea inferior al umbral a partir del cual se aplican las normas sobre contratación pública.

⁽⁵⁾ Ejemplos de error no cuantificable: evaluación inadecuada de ofertas sin que incida en el resultado de la licitación, insuficiencias formales del procedimiento de licitación o del pliego de condiciones, inobservancia de aspectos formales de los requisitos de transparencia.

Porcentaje de error estimado (error más probable)

12. Basándose en los errores que ha cuantificado, el Tribunal estima el porcentaje de error más probable (EMP) ⁽⁶⁾ para cada observación específica y para la totalidad de los gastos del presupuesto. El EMP es una estimación estadística del porcentaje probable de error (incumplimientos cuantificables de los reglamentos, normas y condiciones contractuales y de subvención aplicables) que existe en la población. El Tribunal también estima el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error (véase la ilustración siguiente).



13. 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.

14. 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.

Frecuencia de errores

15. El Tribunal expresa la frecuencia de los errores determinando la proporción de errores de la muestra afectados por errores cuantificables o no cuantificables.

Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas e informar de los resultados

16. Los **sistemas de control y supervisión** son establecidos por la Comisión, y por los Estados miembros, países o regiones beneficiarios 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. Según 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).

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

18. El Tribunal se forma una opinión sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas 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 trabajo realizado permite al Tribunal determinar la garantía de que los errores de la población superan o se mantienen dentro de los límites de materialidad. Según la mejor estimación posible efectuada por el Tribunal, el conjunto de los gastos en 2012 está afectado por un porcentaje de error del 4,8 %. El Tribunal tiene un grado de confianza superior al 95 % de que el porcentaje de error de la población auditada es material. El porcentaje de error estimado 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.

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

Irregularidad o fraude

19. La 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. El Tribunal notifica a la OLAF varios casos al año.

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

20. De conformidad con las disposiciones del artículo 287 del TFUE, el Tribunal ha formulado:

- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio cerrado;
- b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos, de los pagos contabilizados como gastos, y de los compromisos subyacentes a estas cuentas.

21. El Tribunal emite sus opiniones de auditoría y lleva a cabo las auditorías correspondientes de conformidad con las normas internacionales de auditoría y los códigos de ética de la IFAC, así como con las normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores de la INTOSAI.

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

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
1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio	1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio	1. Prefinanciaciones, deudas a corto plazo y procedimientos de cierre del ejercicio
<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 nuevas mejoras 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"> — 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; — 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; — 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>El Tribunal observó que varias direcciones generales continúan registrando estimaciones en las cuentas pese a tener una base adecuada para liquidar las prefinanciaciones correspondientes. En algunos casos los retrasos en la contabilización de los gastos efectuados se deben a una pérdida de pista de auditoría. El Tribunal considera que son necesarias unas mejoras significativas de los procedimientos en determinadas direcciones generales.</p> <p>La Comisión incluyó instrumentos de ingeniería financiera en las cuentas de 2010 y anticipos de otros regímenes de ayuda en las cuentas de 2011. En ambos casos, los saldos pendientes se estiman partiendo del supuesto de que los fondos se utilizan de manera uniforme en el período de operación. La Comisión debería revisar ese supuesto.</p>	<p><i>La Comisión es consciente de la importancia de esta cuestión y se esfuerza constantemente a fin de mejorar sus procedimientos. Se ha introducido un artículo específico en el Reglamento Financiero revisado para fomentar una liquidación más regular de las prefinanciaciones. Estas disposiciones se complementan con una nota interpretativa que se ha distribuido a todas las direcciones generales de la Comisión.</i></p> <p><i>El método descrito por el Tribunal se aplica desde que se han identificado estos gastos específicos. La Comisión considera poco probable que pueda desarrollarse una metodología diferente, a la vez más fiable y rentable, en los pocos meses restantes del actual período de programación.</i></p>

Observaciones de ejercicios anteriores	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos	Respuesta de la Comisión
<p>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p>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. Se necesitan esfuerzos adicionales para mejorar la calidad de los datos presentados.</p> <p>Al final de 2010 y en 2011, 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 % para 2010 y del 72 % para 2011 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>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p>El contable ha afinado la presentación de la información sobre recuperaciones y correcciones financieras en la nota nº 6, que ahora está más centrada y es menos extensiva. La nota nº 6 también contiene información no financiera que podría presentarse mejor en el informe sobre la protección del presupuesto de la UE, con arreglo al artículo 150 del Reglamento Financiero (UE, Euratom) nº 966/2012 que ha de presentarse a las autoridades presupuestarias en septiembre de cada año.</p> <p>Al final de 2012, aún no se había ejecutado un importe de 1 100 millones de euros (porcentaje de ejecución del 90 %). El total para 2012 incluía importes de correcciones financieras que formaban parte del cierre de los programas 2000-2006 (véase el recuadro 1.1).</p>	<p>2. Información sobre recuperaciones y correcciones financieras</p> <p><i>La Comisión continuará sus esfuerzos para mejorar la presentación de esta información, teniendo en cuenta que en la Comunicación se presenta información detallada sobre la protección del presupuesto de la UE.</i></p> <p><i>Se espera que esta cifra aumente durante 2013 debido al cierre de los programas 2000-2006 del FEDER. No obstante, en el caso del Fondo de Cohesión, las disposiciones reglamentarias son diferentes y los proyectos del Fondo de Cohesión 2000-2006 se cerrarán principalmente en el año siguiente.</i></p>
<p>3. Transferencia de activos de Galileo</p> <p>La Comisión debería velar por que toda la información contable y técnica necesaria esté disponible en el momento en que se produzca la transferencia de los activos, a fin de salvaguardar estos de manera eficaz.</p> <p>En su Informe Anual de 2010 y en informes posteriores, el Tribunal señalaba la reserva emitida por el director general responsable en su informe anual de actividad con respecto a la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea.</p>	<p>3. Transferencia de activos de Galileo</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 necesaria.</p> <p>El director general responsable mantuvo la reserva sobre la fiabilidad de la información financiera de la Agencia Espacial Europea en su informe anual de actividad de 2012.</p>	<p>3. Transferencia de activos de Galileo</p> <p><i>La Comisión ha llevado a cabo controles exhaustivos y tiene garantías razonables de que los importes reconocidos en el balance para Galileo son fiables. Los preparativos para la transferencia de los activos avanzan a un ritmo constante.</i></p> <p><i>La Comisión seguirá auditando los informes financieros facilitados por la AEE y corrigiendo los errores en caso necesario. Animará y apoyará a la AEE en la mejora de la calidad de los informes financieros.</i></p>

ANEXO 1.3

EXTRACTOS DE LAS CUENTAS CONSOLIDADAS DE 2012 ⁽¹⁾Cuadro 1 — Balance ^(*)

(millones de euros)

	31.12.2012	31.12.2011
Activo no corriente		
Inmovilizado inmaterial	188	149
Inmovilizado material	5 978	5 071
Inversiones contabilizadas utilizando el método de puesta en equivalencia	392	374
Activos financieros	62 311	43 672
Derechos de crédito a largo plazo e importes recuperables	564	289
Prefinanciación	44 505	44 723
	113 938	94 278
Activo corriente		
Existencias	138	94
Activos financieros	1 981	3 721
Títulos de crédito a corto plazo e importes recuperables	14 039	9 477
Prefinanciación	13 238	11 007
Efectivo y otros activos equivalentes	10 674	18 935
	40 070	43 234
Total activo	154 008	137 512
Pasivo no corriente		
Pensiones y otras prestaciones a los empleados	(42 503)	(34 835)
Provisiones	(1 258)	(1 495)
Pasivo financiero	(57 232)	(41 179)
Otros pasivos	(2 527)	(2 059)
	(103 520)	(79 568)
Pasivo corriente:		
Provisiones	(806)	(270)
Pasivo financiero	(15)	(51)
Importes por pagar	(90 083)	(91 473)
	(90 904)	(91 794)
Total pasivo	(194 424)	(171 362)
Activo neto	(40 416)	(33 850)
Reservas	4 061	3 608
Importes a solicitar a los Estados miembros ^(**)	(44 477)	(37 458)
Activo neto	(40 416)	(33 850)

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

(**) El Parlamento Europeo aprobó un presupuesto el 13 de diciembre de 2012 que prevé el pago del pasivo financiero a corto plazo de la Unión con recursos propios que recauden los Estados miembros o se les soliciten en 2013. Además, en virtud del artículo 83 del Estatuto [Reglamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 del Consejo, modificado], los Estados miembros garantizarán conjuntamente el pasivo por pensiones.

⁽¹⁾ Se aconseja al lector que consulte el texto completo de las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio 2012, incluidos los estados financieros consolidados y las notas explicativas, y los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria y sus notas explicativas.

Cuadro 2 — Estado de resultados financieros (*)

(millones de euros)

	2012	2011
Ingresos de funcionamiento		
Recursos propios e ingresos por contribuciones	130 919	124 677
Otros ingresos de funcionamiento	6 826	5 376
	137 745	130 053
Gastos de funcionamiento		
Gastos administrativos	(9 320)	(8 976)
Gastos de funcionamiento	(124 633)	(123 778)
	(133 953)	(132 754)
Excedente/(déficit) de actividades de funcionamiento	3 792	(2 701)
Ingresos financieros	2 157	1 491
Gastos financieros	(1 942)	(1 355)
Variaciones del pasivo por pensión y otras prestaciones de los empleados	(8 846)	1 212
Porcentaje del déficit neto de socios y empresas en participación	(490)	(436)
Resultados económicos del ejercicio	(5 329)	(1 789)

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

Cuadro 3 — Estado de flujos de tesorería (*)

(millones de euros)

	2012	2011
Resultado económico del ejercicio	(5 329)	(1 789)
Actividades de funcionamiento		
Amortización	39	33
Depreciación	405	361
(Aumento)/disminución de préstamos	(16 062)	(27 692)
(Aumento)/disminución de títulos de crédito e importes recuperables	(4 837)	1 605
(Aumento)/disminución de prefinanciaciones	(2 013)	(1 534)
(Aumento)/disminución de existencias	(44)	(3)
Aumento/(disminución) de provisiones	299	234
Aumento/(disminución) de pasivo financiero	16 017	27 781
Aumento/(disminución) de otro pasivo	468	(45)
Aumento/(disminución) de importes por pagar	(1 390)	6 944
Excedente presupuestario del ejercicio anterior tomado como ingresos no monetarios	(1 497)	(4 539)
Otros movimientos no monetarios	260	(75)
Aumento/(disminución) del pasivo por pensión y otras prestaciones a los empleados	7 668	(2 337)
Actividades de inversión		
(Aumento)/disminución de inmovilizado inmaterial y material	(1 390)	(693)
(Aumento)/disminución de las inversiones contabilizadas utilizando el método de puesta en equivalencia	(18)	118
(Aumento)/disminución de los activos financieros disponibles para la venta	(837)	(1 497)
Flujo de tesorería neto	(8 261)	(3 128)
Aumento neto/(disminución) de efectivo y otros activos equivalentes	(8 261)	(3 128)
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes al inicio del ejercicio	18 935	22 063
Efectivo y otros activos líquidos equivalentes al final del ejercicio	10 674	18 935

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

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

(millones de euros)

	Reservas (A)		Importes a solicitar de los Estados miembros (B)		Activo neto = (A) + (B)
	Reserva por valor razonable	Otras reservas	Excedente/(déficit) acumulado	Resultado económico del ejercicio	
Saldo a 31 de diciembre de 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
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)
Saldo a 31 de diciembre de 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Movimientos en la reserva del Fondo de Garantía		168	(168)		0
Movimientos en el valor razonable	258				258
Otros		21	(19)		2
Asignación del resultado económico 2011		6	(1 795)	1 789	0
Resultado presupuestario de 2011 abonado a los Estados miembros			(1 497)		(1 497)
Resultado económico del ejercicio				(5 329)	(5 329)
Saldo a 31 de diciembre de 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)

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

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

Unión Europea	2012	2011
Ingresos del ejercicio	1 39 541	130 000
Pagos con cargo a créditos del ejercicio actual	(137 738)	(128 043)
Créditos de pago prorrogados al ejercicio N+1	(936)	(1 019)
Cancelación de créditos de pago no utilizados prorrogados del ejercicio N-1	92	457
Diferencias de cambio del ejercicio	60	97
Resultado de la ejecución del presupuesto (**)	1 019	1 492

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

(**) Incluidos los importes de la AELE, (4) millones de euros en 2012 y (5) millones de euros en 2011.

CAPÍTULO 2

Ingresos

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	2.1-2.17
Características específicas de los ingresos	2.2-2.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	2.9-2.17
Recursos propios basados en la RNB	2.10-2.12
Recursos propios tradicionales	2.13-2.15
Recursos propios basados en el IVA	2.16-2.17
Regularidad de las operaciones	2.18-2.22
Recursos propios basados en la RNB	2.19
Recursos propios tradicionales	2.20
Recursos propios basados en el IVA	2.21
Otros ingresos	2.22
Eficacia de los sistemas	2.23-2.39
Recursos propios basados en la RNB	2.24-2.30
Gestión de las reservas	2.24-2.27
Evaluación de la verificación de los datos RNB por la Comisión	2.28-2.30
Recursos propios tradicionales	2.31-2.33
Recursos propios basados en el IVA	2.34-2.37
Informes anuales de actividad	2.38-2.39
Conclusiones y recomendaciones	2.40-2.44
Conclusiones sobre los ingresos de 2012	2.40-2.42
Recomendaciones	2.43-2.44
Anexo 2.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a ingresos	
Anexo 2.2 — Resultados del examen de los sistemas correspondientes a los ingresos	
Anexo 2.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos	

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 2012.

Cuadro 2.1 — Ingresos — Información clave de 2012

Tipo de ingresos	Descripción	Ingresos 2012	
		millones de euros	%
Recursos propios basados en la RNB	Recursos basados en la RNB (renta nacional bruta) del ejercicio en curso	97 856	70,1
Recursos propios tradicionales	Derechos de aduanas y cotización en el sector del azúcar	16 454	11,8
Recursos propios basados en el IVA	Recursos basados en el IVA (impuesto sobre el valor añadido) del ejercicio en curso	14 648	10,5
Corrección de desequilibrios presupuestarios	Cheque británico	- 74	- 0,1
Reducción de la contribución basada en la RNB	Reducción concedida a los Países Bajos y a Suecia	2	0,0
	TOTAL DE RECURSOS PROPIOS	128 886	92,4
Intereses de demora y multas		3 807	2,7
Contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas de la Comunidad/Unión		2 928	2,1
Excedentes, saldos y ajustes		2 041	1,5
Ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y otros organismos europeos		1 236	0,9
Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones		612	0,4
Ingresos diversos		31	0,0
Operaciones de préstamo y empréstito		0	0,0
	TOTAL DE OTROS INGRESOS	10 655	7,6
INGRESOS TOTALES DEL EJERCICIO		139 541	100,0

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas de los ingresos

2.2. Los recursos propios constituyen con diferencia la principal fuente de financiación del gasto presupuestario (92,4 %). Existen tres categorías de recursos propios ⁽¹⁾: recursos propios derivados de la renta nacional bruta (RNB) de los Estados miembros, recursos propios tradicionales (derechos aduaneros percibidos sobre las importaciones y cotización sobre la producción de azúcar) y recursos propios calculados sobre la base del impuesto sobre el valor añadido (IVA) recaudado por los Estados miembros.

2.3. Los recursos propios basados en la RNB resultan de la aplicación de un tipo uniforme a la RNB de los Estados miembros. El cálculo de las contribuciones de los Estados miembros correspondientes al ejercicio actual (97 856 millones de euros, el 70,1 % de los ingresos) está basado en previsiones de los datos RNB ⁽²⁾. Dichos datos están sujetos a revisión al menos durante cuatro años, transcurridos los cuales pasan a ser definitivos ⁽³⁾. Las revisiones se tienen en cuenta para el cálculo de los saldos y ajustes RNB ⁽⁴⁾ de ejercicios anteriores, que también contribuyen al presupuesto anual de ingresos. El principal riesgo para la regularidad consiste en que las estadísticas subyacentes no sean elaboradas conforme a la normativa de la UE o no sean tratadas con arreglo a esta.

2.4. 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 de la UE. Cualquier subestimación (o sobrestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular — aunque no afecte al recurso propio basado en la RNB global — tiene por efecto el incremento (o reducción) de las contribuciones de los demás Estados miembros, hasta que se corrijan los datos RNB.

⁽¹⁾ 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 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).

⁽²⁾ Estos datos se acordaron entre la Comisión y los Estados miembros en la reunión del Comité consultivo de recursos propios.

⁽³⁾ Salvo que se emitan reservas (véase el apartado 2.24).

⁽⁴⁾ Pueden ser positivos o negativos en cada Estado miembro. En 2012, los saldos y ajustes netos de la RNB ascendieron a 284 millones de euros, el 0,2 % de los ingresos (los ajustes positivos ascendieron a 952 millones de euros, el 0,7 % de los ingresos, y los ajustes negativos, a 668 millones de euros, el 0,5 % de los ingresos).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.5. Los recursos propios tradicionales son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes de estos importes se abonan al presupuesto de la UE (16 454 millones de euros, el 11,8 % 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») ⁽⁵⁾. Los principales riesgos que afectan a los recursos propios tradicionales son la exhaustividad, la exactitud y el respeto de los plazos de los derechos puestos a disposición de la Unión.

2.6. Los recursos propios basados en el IVA son contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas de los Estados miembros (14 648 millones de euros, el 10,5 % de los ingresos). Los riesgos principales residen en la integridad y exactitud de la base imponible del IVA armonizada facilitada por los Estados miembros y en la exactitud y puntualidad de las contribuciones de estos.

2.7. 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 ⁽⁶⁾. 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 ⁽⁷⁾. 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.

2.8. Los demás ingresos auditados consisten principalmente en el excedente presupuestario del ejercicio anterior, contribuciones ligadas a acuerdos de la Unión/Comunidad (incluida la AELC), intereses por retrasos en los pagos y multas. Los riesgos principales en otros ingresos comprenden la gestión de las multas por la Comisión y errores en el cálculo de las contribuciones vinculadas a acuerdos de la Unión/Comunidad.

⁽⁵⁾ 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.

⁽⁶⁾ Artículo 4 de la Decisión 2007/436/CE. La reducción fue de alrededor de 4 000 millones de euros en 2012. Los 74 millones de euros mencionados en el **cuadro 2.1** representan el efecto de las diferencias de tipo de cambio.

⁽⁷⁾ Conforme al artículo 2, apartados 4 y 5, de la Decisión 2007/436/CE. Los 2 millones de euros correspondientes a la contribución basada en la RNB que figuran en el **cuadro 2.1** representan el efecto de las diferencias en el tipo de cambio.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

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

- a) La fiscalización comprendió un examen en la Comisión de una muestra de 55 órdenes de ingreso ⁽⁸⁾, y concebida para que fuera representativa de todos los tipos de ingresos.
- b) La evaluación de los sistemas englobó:
 - i) los sistemas para los recursos propios basados en la RNB ⁽⁹⁾ y en el IVA y en la Comisión, y los correspondientes a los recursos propios tradicionales, en la Comisión y en los Estados miembros,
 - ii) los sistemas de la Comisión subyacentes al cálculo del cheque británico (incluido un examen del cálculo del importe definitivo para 2008),
 - iii) la gestión por la Comisión de las multas y sanciones,
 - iv) los procedimientos de control interno de la Comisión que abarcan la determinación de las contribuciones anuales de los países de la AELC pertenecientes al EEE («contribuciones AELC»),
 - v) las tomas de posición de la Comisión, en particular los informes anuales de actividad de 2012 de la Dirección General de Presupuestos y Eurostat.

Recursos propios basados en la RNB

2.10. La auditoría tomó como punto de partida la recepción de los datos acordados de previsiones de la RNB para 2012 y seguidamente se procedió a evaluar los sistemas de tratamiento de dichos datos de la Comisión con el fin de determinar los importes que deben figurar en las cuentas presupuestarias definitivas. Por consiguiente, el Tribunal examinó la elaboración del presupuesto de la UE y la exactitud de las contribuciones de los Estados miembros basados en estas previsiones.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ La evaluación de la verificación de los datos RNB incluyó visitas a los cinco Estados miembros con las mayores contribuciones de recursos propios basados en la RNB: Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.11. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión que tienen como fin ofrecer garantías razonables de que los recursos propios basados en la RNB han sido correctamente calculados y recaudados. La fiscalización comprendió asimismo la gestión por la Comisión de las reservas relativas a la RNB de 2012. El Tribunal no puede emitir un juicio sobre la calidad de los datos acordados entre la Comisión y los Estados miembros.

2.12. No obstante, el Tribunal también evaluó la eficacia de la verificación por la Comisión de los datos RNB ⁽¹⁰⁾ del período 2002-2010, que se completó en enero de 2012. El examen se centró en los ejercicios 2002 a 2007, cuyos datos RNB, junto con los de 2008, pasaron a ser definitivos en 2012 sin más posibilidades de modificar el cálculo de los ajustes a estos recursos propios, con la excepción de los elementos puntuales a los que se refieren las reservas específicas [véase el apartado 2.25]. Este trabajo también se tiene en cuenta al evaluar los sistemas de control y supervisión de la Comisión.

Recursos propios tradicionales

2.13. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión en varios Estados miembros seleccionados (Bélgica, Polonia y Finlandia), que aportan conjuntamente alrededor del 13 % del total de los recursos propios tradicionales. Asimismo, examinó sus sistemas contables (cuentas A y B) 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 relativos a la fiabilidad de los datos en las declaraciones de importación (códigos preferenciales y país de origen), las auditorías y análisis de riesgos posteriores al despacho aduanero y la concesión de dispensas de notificación en la fase de importación en los Estados miembros visitados.

2.14. Además, 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.

2.15. 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.

⁽¹⁰⁾ Los Estados miembros examinados en orden de mayor a menor contribución de recursos propios basados en la RNB fueron Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, España, Países Bajos, Bélgica, Suecia, Polonia y Austria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recursos propios basados en el IVA

2.16. Los recursos propios basados en el IVA se derivan del IVA efectivamente recaudado por los Estados miembros, ajustado mediante estadísticas macroeconómicas y estimaciones («la base imponible del IVA armonizada»). La auditoría tomó como punto de partida la base imponible del IVA armonizada preparada por los Estados miembros y evaluó los sistemas de tratamiento de 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.

2.17. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión que tienen como fin proporcionar garantías razonables de que los recursos basados en el IVA han sido correctamente calculados y recaudados. Asimismo, examinó el trabajo realizado por la Comisión en los Estados miembros sobre la verificación de la base imponible de IVA armonizada y su gestión de las reservas. La fiscalización no verificó directamente las estadísticas y datos facilitados por los Estados miembros.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

2.18. En el *anexo 2.1* figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. Ninguna de las 55 operaciones auditadas por el Tribunal estaba afectada por error.

Recursos propios basados en la RNB

2.19. El Tribunal concluyó que ni el cálculo por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros ni su pago, basados en su mayor parte en previsiones de datos RNB para 2012, contenían errores. Sin embargo, su evaluación puso de manifiesto deficiencias en el enfoque y en el proceso de verificación de la Comisión (véanse los apartados 2.28 a 2.30), aunque estas no tenían un impacto significativo en los recursos propios basados en la RNB registrados (véase el apartado 2.30).

Recursos propios tradicionales

2.20. 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

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

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Otros ingresos

2.22. El Tribunal no detectó en su fiscalización errores en los cálculos ni en los pagos de las operaciones de otros ingresos. No obstante, su examen reveló insuficiencias administrativas en los procedimientos de la Comisión para calcular parte de la contribución de un Estado de la AELC ⁽¹¹⁾.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

2.23. En el **anexo 2.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión.

Recursos propios basados en la RNB*Gestión de las reservas*

2.24. Las reservas ⁽¹²⁾ constituyen un dispositivo para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de los datos RNB presentados por un Estado miembro una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años, de modo que la utilización de reservas forma parte del proceso de control interno. La Comisión y los Estados miembros deberían procurar resolver los puntos dudosos lo antes posible ⁽¹³⁾.

2.25. La Comisión sustituyó todas las reservas generales existentes para los Estados miembros EU-25 por 103 reservas específicas ⁽¹⁴⁾. Estas abarcan los ejercicios 2002 a 2010 para los Estados miembros EU-15 y los ejercicios 2004 a 2010 para los Estados miembros EU-10. Además, pese a no estar previstos en los procedimientos de la Comisión, se formularon seis reservas específicas transversales ⁽¹⁵⁾ en los Estados miembros EU-25. El Tribunal observó insuficiencias en la verificación por la Comisión de los datos RNB que también afectan a la gestión de las reservas [véanse los apartados 2.28, letra b), segundo y tercer guiones, y 2.29].

2.22. Los servicios de la Comisión revisarán el procedimiento administrativo para responder a la deficiencia identificada por el Tribunal con respecto al cálculo de la participación retroactiva de los Estados de la AELC y el EEE, para lo cual se elaborarán instrucciones más detalladas, en caso necesario.

2.23. La Comisión no está de acuerdo con el Tribunal en lo referente a la consideración de «parcialmente eficaces» de sus controles de la RNB en los Estados miembros, puesto que no muestran los cambios importantes exigidos en la RNB ni en las contribuciones de los Estados miembros.

2.24. La supresión de las reservas es una de las prioridades de la Comisión y de los Estados miembros. La situación actual de las reservas se revisa en todas las reuniones del Comité RNB con el objetivo de suprimir todas las reservas actuales lo antes posible.

2.25. Las reservas transversales se usan cuando existe un problema con respecto al cálculo de la RNB cuya resolución requiera un análisis comparativo detallado de las soluciones adoptadas por los Estados miembros y pueda requerir el acuerdo del Comité RNB sobre cuestiones conceptuales. Los resultados de este análisis comparativo podrían identificar la necesidad de realizar cambios en el cálculo de la RNB para garantizar que las contribuciones de recursos propios basados en la RNB se determinen de manera correcta.

⁽¹¹⁾ El Tribunal no pudo confirmar la exactitud de 8 millones de euros de un total de 240 millones de euros.

⁽¹²⁾ Las reservas pueden ser generales o específicas. Las primeras abarcan todos los elementos de la elaboración de la RNB. Las reservas específicas se refieren a elementos concretos de la RNB (PNB hasta 2001, RNB desde entonces).

⁽¹³⁾ Lo mismo es aplicable a los recursos propios basados en el IVA.

⁽¹⁴⁾ En el caso de Bulgaria y Rumanía, en 2012 hubo reservas generales respecto de los ejercicios 2007 y 2008, que en enero de 2013 fueron suprimidas y sustituidas por ocho reservas específicas para Bulgaria y once para Rumanía, que abarcaban los ejercicios 2007 a 2010.

⁽¹⁵⁾ Estas reservas están definidas por la Comisión como puntos notificados a todos los Estados miembros para permitir a Eurostat comparar la recopilación de datos subyacente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.26. En 2012 no se suprimió ninguna de estas reservas específicas RNB. Por otra parte, al final del mismo año aún quedaban dos reservas específicas PNB ⁽¹⁶⁾ relativas al período 1995-2001. El **cuadro 2.2** presenta la situación por Estado miembro. La Comisión no estima el impacto potencial de las reservas.

2.27. La Comisión emitió una reserva general sobre los datos RNB de Grecia para el ejercicio 2008, puesto que este Estado miembro no pudo respetar el plazo del 22 de septiembre de 2012 para su transmisión a Eurostat. De no haber sido así, los datos relativos al ejercicio 2008 habrían pasado a ser definitivos y ya no podrían corregirse.

2.26. *La Comisión mantiene su cooperación, que incluye la realización de misiones en el país, con los dos países que siguen teniendo reservas sobre el PNB relativas al período 1995-2001 para que puedan suprimirse dichas reservas.*

Dado que las cuentas nacionales son un sistema complejo de controles y equilibrios, el efecto de cada uno de los componentes no puede aislarse, por lo que no es posible cuantificar con precisión el impacto potencial de las reservas (a menudo no resulta fácil determinar si será positivo o negativo).

⁽¹⁶⁾ Una reserva se refiere a Grecia y la otra, al Reino Unido.

Cuadro 2.2 — Reservas específicas RNB/PNB de los Estados miembros a 31 de diciembre de 2012 ⁽¹⁾

Estado miembro	Número de reservas pendientes a 31.12.2012	Ejercicio más antiguo al que se refieren las reservas
Bélgica	3	2002
Bulgaria	0	s.o.
República Checa	2	2004
Dinamarca	1	2002
Alemania	2	2002
Estonia	2	2004
Irlanda	1	2002
Grecia	9	1995
España	3	2002
Francia	2	2002
Italia	3	2002
Chipre	5	2004
Letonia	10	2004
Lituania	2	2004
Luxemburgo	2	2002
Hungría	10	2004
Malta	8	2004
Países Bajos	4	2002
Austria	1	2002
Polonia	11	2002
Portugal	3	2002
Rumanía	0	s.o.
Eslovenia	3	2004
Eslovaquia	2	2004
Finlandia	1	2002
Suecia	4	2002
Reino Unido	11	1995
TOTAL	105	

⁽¹⁾ Las reservas específicas transversales no se incluyen en el cuadro.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Evaluación de la verificación de los datos RNB por la Comisión

2.28. En su examen de la eficacia de la verificación por parte de la Comisión de los datos RNB relativos a los ejercicios cerrados 2002 a 2007, finalizado en 2012, el Tribunal observó que:

- a) Eurostat no planificó ni priorizó su trabajo de manera adecuada, ya que los riesgos relativos a la elaboración de los datos RNB por los Estados miembros no estaban evaluados de manera correcta y no se aplicaba adecuadamente el principio de la relación coste-beneficio ⁽¹⁷⁾ en la selección de los ámbitos que se han de verificar.
- b) Eurostat no demostró un enfoque de verificación coherente porque:
- se observaron insuficiencias en la realización de la verificación directa. Eurostat seleccionó ámbitos que debían analizarse con arreglo a criterios diferentes de un Estado miembro a otro y no se hallaron pruebas de que comprobara siempre los controles efectuados por los institutos nacionales de estadística de los datos de entrada utilizados para estimar los componentes seleccionados,
 - no se facilitaron pruebas de los criterios aplicados para establecer reservas específicas por países con arreglo al principio de relación costes-beneficios,
 - algunas reservas específicas transversales se establecieron de manera inadecuada. Por ejemplo, la relativa al tratamiento de viviendas en cooperativa, en que catorce Estados miembros declararon no tener estas operaciones, y al tratamiento de entidades con escasa o ninguna presencia física cuando el impacto esperado en la RNB es limitado.

2.28.

- a) La Comisión considera que disponía de un procedimiento basado en los riesgos bien establecido para planificar y priorizar su trabajo. Con respecto al ciclo de verificación completado recientemente, se presentaron planes al Comité RNB, que estuvo de acuerdo con ellos. El Reglamento RNB prevé principalmente que la información que permite el juicio (sobre coste-beneficio) del tamaño e importancia potenciales de actividades o transacciones específicas será cualitativa, lo que se corresponde con el enfoque elegido por la Comisión en su trabajo de verificación.
- b)
- Eurostat seleccionó los componentes/ámbitos por verificar mediante verificación directa de acuerdo con los criterios generales acordados en el Comité RNB (se indicó claramente a priori que los componentes seleccionados pueden variar de un país a otro). Estaba previsto que se iniciara el alcance de la verificación directa una vez llegasen los datos al departamento de cuentas nacionales. Además, los Estados miembros debían proporcionar la documentación sobre los controles realizados por el departamento de cuentas nacionales con respecto a los datos de entrada. La Comisión estudiará posibles formas de mejorar la documentación.
 - Como en ciclos de verificación anteriores, las reservas se establecieron sobre la base de una evaluación cuantitativa y cualitativa de cada punto abierto y teniendo en cuenta la prudencia presupuestaria. Tras la aceptación por el Comité RNB de los proyectos de informe de evaluación de los países, es una prerrogativa de la Comisión, tal como se estipula en el reglamento de recursos propios, establecer las reservas sin la aprobación del país en cuestión ni del Comité RNB. Con respecto al principio de relación coste-beneficio, véase la respuesta dada al punto 2.28, letra a). La Comisión opina que este enfoque es eficaz a la hora de velar por los intereses financieros de la UE con respecto a los recursos propios basados en la RNB.
 - Las cuestiones transversales exigían un análisis comparativo detallado de las soluciones adoptadas por los Estados miembros. A finales de 2012, aún no se habían verificado las declaraciones de los Estados miembros. Ahora que se está llevando a cabo este proceso, la Comisión suprimirá las reservas en los Estados miembros cuando resulte apropiado.

⁽¹⁷⁾ Véase el artículo 5, apartado 2, letra b), del Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (Reglamento RNB) (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.29. El Tribunal también observó problemas en la elaboración de las estimaciones de las cuentas nacionales que no habían sido detectados por Eurostat. Algunos de dichos problemas ⁽¹⁸⁾ deberían haber dado lugar a la emisión por la Comisión de reservas específicas adicionales por países, mientras que otros ⁽¹⁹⁾ reflejaban incoherencias en la emisión de reservas entre los Estados miembros.

2.30. Aunque esto no afectaría al cálculo de los recursos propios basados en la RNB para el ejercicio 2012, las contribuciones individuales de los Estados miembros correspondientes a los ejercicios 2002 a 2007 habrían sido diferentes ⁽²⁰⁾.

Recursos propios tradicionales

2.31. En todos los Estados miembros visitados, la auditoría del Tribunal (véase el apartado 2.13) reveló deficiencias en la supervisión aduanera nacional en relación con las auditorías posteriores al despacho aduanero y el análisis de riesgos. Cuando la supervisión aduanera nacional solo es parcialmente eficaz, existe un mayor riesgo de que los importes de recursos propios tradicionales recaudados sean inexactos.

2.32. Las insuficiencias de los sistemas identificadas en Bélgica en los informes anuales de 2010 y 2011 están siendo tratadas por la Comisión y el Estado miembro. En el informe anual de actividad de la Dirección General de Presupuestos de 2012 existe una reserva sobre la fiabilidad de los datos contables de este Estado miembro.

2.33. Además, en los otros dos Estados miembros visitados (Polonia y Finlandia) el Tribunal observó también otras insuficiencias de menor importancia en los sistemas en relación con las cuentas A y B.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.29. *La Comisión está examinando las constataciones del Tribunal y extraerá las conclusiones oportunas al respecto.*

2.30. *Véase la respuesta al apartado 2.29.*

2.31. *Teniendo en cuenta las respuestas y los argumentos de los tres Estados miembros visitados por el Tribunal, la Comisión realizará un seguimiento de las deficiencias identificadas con dichos Estados miembros y, cuando resulte apropiado, les solicitará que adopten las medidas correctoras necesarias. Seguirá examinando la supervisión aduanera nacional durante sus inspecciones y en caso de detectar deficiencias, solicitará a los Estados miembros que tomen medidas para corregirlas.*

2.32. *Para el período 2008-2010, se ha llevado a cabo en 2013 una auditoría financiera externa y la Comisión, tras una revisión en profundidad de las conclusiones de la auditoría y de las pruebas de auditoría que las sustentan, aceptó su dictamen según el cual las cuentas no presentan errores materiales.*

2.33. *Si se confirman las deficiencias en la gestión de las cuentas por parte de dichos Estados miembros, se les solicitará que tomen medidas para corregir dichas deficiencias.*

⁽¹⁸⁾ Por ejemplo, en la clasificación y valoración de instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares en Alemania, España y Francia; en la estimación de la economía sumergida en Alemania, España, Francia e Italia; de los márgenes de distribución en Alemania y de los servicios de arrendamiento en Francia e Italia.

⁽¹⁹⁾ Por ejemplo, en el registro de subvenciones de la UE y de las rentas de terreno.

⁽²⁰⁾ La escala del impacto potencial de las observaciones cuantificables sobre las contribuciones anuales de RNB de los Estados miembros visitados oscilaba entre un + 0,4 % y un -1,1 %, pero esto presupone que no se habrían necesitado otros cambios para los componentes de la RNB en los cinco Estados miembros en cuestión o en las estimaciones de la RNB de los veintidós Estados miembros restantes. Las insuficiencias que dan lugar a las observaciones no cuantificables también pueden afectar al cálculo de las contribuciones de los Estados miembros. En general, las diferencias observadas no son significativas para la RNB de 2002 a 2007 ni para la de 2012.

Recursos propios basados en el IVA

2.34. En 2012, la Comisión emitió 54 reservas y suprimió 57. Según esta, el efecto neto de las actividades de control en los Estados miembros en que se suprimieron reservas fue reducir los recursos propios basados en el IVA en aproximadamente 4 millones de euros ⁽²¹⁾. Al final del ejercicio, había un total de 153 reservas pendientes (véase el **cuadro 2.3**). De las reservas emitidas por la Comisión, 44 consisten en infracciones de la legislación del IVA y solo pueden suprimirse una vez que se haya cerrado el procedimiento de infracción y se haya determinado su efecto en la base del IVA en los ejercicios en cuestión. Los propios Estados miembros han emitido diecisiete reservas.

2.35. El Tribunal define las reservas IVA de larga duración 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 2012 referentes a 2003 y a ejercicios anteriores. La situación general es similar a ejercicios anteriores. Al final del ejercicio había dieciséis reservas de este tipo pendientes, algunas de las cuales se remontan a 1995, frente a quince al final de 2011. De las reservas pendientes de larga duración, cinco corresponden a infracciones y tres fueron emitidas por Estados miembros.

2.35. Los totales pueden ser similares, pero durante cualquier período se habrán suprimido algunas reservas pendientes de larga duración, mientras que algunas reservas más recientes pueden merecer ahora la descripción de pendientes de larga duración. Ambas cosas ocurrieron durante 2012. Las cinco infracciones a las que hace referencia el Tribunal solo pasaron a ser pendientes de larga duración en 2012. Forman parte de una gran recopilación de reservas derivadas de la misma infracción. La Comisión no podrá suprimir dichas reservas antes de que el Tribunal de Justicia Europeo dicte sentencia. De forma similar, la Comisión no puede resolver las tres reservas establecidas por los Estados miembros. De las demás reservas pendientes a finales de 2012, se han suprimido cinco desde entonces, entre ellas una de las dos reservas establecidas por la Comisión relativas a 1995.

⁽²¹⁾ El saldo de un incremento de 31 millones de euros y una reducción de 35 millones de euros.

Cuatro 2.3 — Reservas IVA a 31 de diciembre de 2012

Estado miembro	Reservas pendientes a 31.12.2011	Reservas formuladas en 2012	Reservas suprimidas en 2012	Reservas pendientes a 31.12.2012	Ejercicio más antiguo al que se refieren las reservas
Bélgica	1	5	0	6	2007
Bulgaria	6	2	1	7	2007
República Checa	13	2	7	8	2004
Dinamarca	8	1	3	6	2005
Alemania	6	2	1	7	2003
Estonia	10	0	0	10	2004
Irlanda	5	0	1	4	2006
Grecia	7	0	2	5	1999
España	3	0	0	3	2003
Francia	7	11	6	12	2005
Italia	7	5	0	12	1995
Chipre	4	0	4	0	s.o.
Letonia	5	0	0	5	2004
Lituania	2	5	5	2	2008
Luxemburgo	0	2	0	2	2008
Hungría	4	3	3	4	2004
Malta	10	2	8	4	2005
Países Bajos	9	2	0	11	2004
Austria	6	4	5	5	2004
Polonia	5	7	2	10	2004
Portugal	5	0	0	5	2003
Rumanía	4	0	0	4	2007
Eslovenia	0	0	0	0	s.o.
Eslovaquia	0	1	1	0	s.o.
Finlandia	10	0	2	8	1995
Suecia	11	0	6	5	1995
Reino Unido	8	0	0	8	1998
TOTAL	156	54	57	153	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Multas y sanciones

2.36. Al final de 2012, alrededor del 98 % de las multas ⁽²²⁾ pendientes estaban cubiertas bien por un pago provisional, bien por una garantía. Las normas de desarrollo del Reglamento Financiero ⁽²³⁾ 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.

2.37. El Tribunal examinó una muestra de treinta multas que no estaban cubiertas por un pago provisional ni por una garantía, y constató que en doce casos la Comisión no había recurrido a todos los medios posibles para la ejecución forzosa de la recaudación. El Tribunal notificó una situación idéntica en su informe anual relativo al ejercicio 2011 ⁽²⁴⁾.

Informes anuales de actividad

2.38. En su informe anual de actividad relativo a 2012, la DG Presupuestos declara que tiene garantías razonables sobre la exactitud y la integridad de los datos RNB utilizados a efectos de recursos propios, en vista de la opinión del Comité RNB y de los resultados de las actividades de verificación efectuadas por Eurostat. El Tribunal considera que existe una limitación al alcance de la opinión del Comité RNB ⁽²⁵⁾ y que el informe anual de actividad de Eurostat solo proporciona una evaluación parcial de las verificaciones aplicadas a los datos RNB a efectos de recursos propios. El informe anual de actividad de la DG Presupuestos debería haberse referido a estas limitaciones.

2.36. El objetivo de la Comisión es no exigir la devolución a cualquier precio, puesto que esto podría tener consecuencias irreparables para las empresas sancionadas. La mayor parte de las multas pendientes son de carácter provisional, puesto que han sido recurridas y pueden cancelarse o reducirse. En consecuencia, la Comisión pretende obtener cobertura por medio de un plan de pago negociado respaldado por una garantía financiera o, en circunstancias excepcionales, sin garantía financiera en virtud de las nuevas normas de aplicación.

2.37. Estas multas hacen referencia a casos que tienen pendientes medidas provisionales o solicitudes relativas a la incapacidad para pagar, y/o a casos en los que la ejecución habría provocado la insolvencia inmediata de la empresa multada, lo que tendría como consecuencia que la Comisión habría perdido la multa al no ser un acreedor con la condición de privilegiado en virtud de las normas actuales.

2.38. La ausencia de dictamen con respecto a los datos referentes a la RNB de Rumanía y Bulgaria no impidió el uso de los datos a efectos de recursos propios, puesto que se han introducido mecanismos correctivos, lo que permite que se lleven a cabo las modificaciones futuras que sean necesarias.

⁽²²⁾ Unos 10 800 millones de 11 000 millones de euros.

⁽²³⁾ Artículos 84, 85 y 85 bis del 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 última instancia por el Reglamento (CE, Euratom) n° 478/2007 (DO L 111 de 28.4.2007, p. 13).

⁽²⁴⁾ Véanse los apartados 2.29 a 2.31 del informe anual relativo a 2011.

⁽²⁵⁾ Respecto de 2012, el comité RNB manifestó que todavía no puede formarse una opinión sobre los datos RNB de Bulgaria y Rumanía puesto que la verificación aún se halla en curso.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.39. Tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ⁽²⁶⁾, en la cual se declara inválido el Reglamento (CE) n° 1193/2009 de la Comisión ⁽²⁷⁾, esta calculó que se debía reembolsar un importe de 285,5 millones de euros a los productores de azúcar ⁽²⁸⁾, de los cuales la Comisión pagaría 214 millones de euros a los Estados miembros. El Tribunal considera que este importante hecho debería haberse mencionado en el informe anual de actividad de la DG Presupuestos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.39. La Comisión no considera necesario mencionar este hecho en el informe anual de actividad, puesto que el riesgo presupuestario estaba debidamente anunciado. El Reglamento (CE) n° 1193/2009 de la Comisión, que fija los importes de las cotizaciones por producción en el sector del azúcar para las campañas de comercialización 2002/03, 2003/04, 2004/05 y 2005/06, constituye una medida de gestión para los mercados agrícolas. Sin embargo, dado que las cotizaciones del sector del azúcar son recursos propios tradicionales, la invalidación del Reglamento planteó un riesgo de ejecución del presupuesto para recursos propios que estaba debidamente contemplado por una provisión en las cuentas anuales provisionales para 2012. La provisión de 214 millones EUR cubre el importe de las cotizaciones del sector del azúcar que los Estados miembros recuperarán probablemente en función de un proyecto de reglamento revisado por el que se establecerán cotizaciones menores.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones sobre los ingresos de 2012

2.40. Basándose en su trabajo de auditoría, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2012:

- la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es de cero,
- los sistemas de control y supervisión examinados son en general eficaces en el caso los recursos propios basados en la RNB y de los recursos propios tradicionales (véase el **anexo 2.2**),
- los sistemas de control y supervisión examinados son eficaces en el caso de los recursos propios basados en el IVA, el cálculo del cheque británico y de los otros ingresos (véase el **anexo 2.2**).

En general la evidencia de auditoría indica que los ingresos no están afectados por un nivel significativo de error.

2.41. Los sistemas de control y supervisión de los recursos propios basados en la RNB se consideran en general eficaces para garantizar que las operaciones subyacentes a los ingresos son legales y regulares, con excepción de la verificación de los datos RNB por la Comisión, que se considera parcialmente eficaz debido a lo siguiente:

2.41.

⁽²⁶⁾ Sentencia de 27 de septiembre de 2012 para los asuntos conjuntos C- 113/10, C-147/10 y C-234/10.

⁽²⁷⁾ Reglamento (CE) n° 1193/2009 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2009, que corrige los Reglamentos (CE) n° 1762/2003, (CE) n° 1775/2004, (CE) n° 1686/2005 y (CE) n° 164/2007 y fija los importes de las cotizaciones por producción en el sector del azúcar para las campañas de comercialización 2002/03, 2003/04, 2004/05 y 2005/06 (DO L 321 de 8.12.2009, p. 1).

⁽²⁸⁾ Campañas de comercialización 2002/03 a 2005/06.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Eurostat no planifica ni prioriza su trabajo de manera adecuada y no aplica un enfoque coherente entre los Estados miembros (véase el apartado 2.28),
- También existían problemas en la elaboración de las estimaciones de las cuentas nacionales que no han sido detectadas por Eurostat (véanse los apartados 2.29 y 2.30).

2.42. El Tribunal también llama la atención sobre los asuntos expuestos a continuación:

- a) Existen insuficiencias en la gestión por parte de la Comisión de las reservas sobre los recursos propios basadas en la RNB. Deberían haberse emitido reservas específicas adicionales por países y en algunos casos existían incoherencias entre los Estados miembros (apartado 2.25). Además, la Comisión todavía no había suprimido las dos reservas específicas pendientes sobre el PNB del período 1995 a 2001 (apartado 2.26).
- b) Existen reservas pendientes de larga duración relativas a recursos propios basados en el IVA (véase el apartado 2.35).
- c) La auditoría del Tribunal puso de manifiesto insuficiencias en la supervisión aduanera nacional (véanse los apartados 2.31 a 2.33). El Tribunal llega a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros fiscalizados solo son parcialmente eficaces para garantizar que los recursos propios tradicionales registrados son completos y correctos.

- La Comisión cuenta con un procedimiento bien establecido para planificar y priorizar su trabajo acordado, de conformidad con el Reglamento RNB, con el Comité RNB. Véase la respuesta relativa al apartado 2.28.
- La Comisión opina que sus procedimientos son el método más rentable dada la naturaleza de los recursos propios basados en la RNB. No obstante, la Comisión tendrá en cuenta las constataciones del Tribunal al establecer las normas para el siguiente ciclo de verificación, que empezará en 2015.

Véase la respuesta relativa a los apartados 2.29 y 2.30.

2.42.

- a) Los Estados miembros sujetos a reservas referentes a la RNB deben transmitir a la Comisión, a más tardar el 22 de septiembre de 2014, los cambios necesarios para las estimaciones de la RNB (además de las explicaciones de los cambios realizados en ellas) como consecuencia de los puntos notificados u otra información metodológica adicional que indique claramente que los aspectos notificados han dejado de ser relevantes.
- b) Con respecto a la coherencia del establecimiento de las reservas, véanse las respuestas relativas al apartado 2.29.

Véase también la respuesta relativa a los apartados 2.25 y 2.26.

Además de la posterior supresión de las cinco reservas pendientes de larga duración comentadas en respuesta al apartado 2.35, se ha seguido trabajando con los Estados miembros afectados para suprimir más reservas. Se han determinado estrategias de solución y se están elaborando para otras dos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

2.43. En el **anexo 2.3** figura el resultado del análisis por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal presentó seis recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente dos de ellas, una se aplicó en la mayoría de los aspectos, dos parcialmente y una no se aplicó.

2.44. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** revise su marco de control para la verificación de los datos RNB, incluyendo la realización de un análisis de costes y beneficios estructurado y formalizado, una verificación en profundidad de los componentes RNB significativos y que entrañen un mayor riesgo, una limitación del uso de reservas generales y la determinación de criterios de materialidad para emitir las reservas,

2.43. Los sistemas de supervisión y control son de naturaleza organizativa y no ofrecen una indicación específica sobre la fiabilidad de las cuentas, que depende primordialmente de las fuentes y los métodos estadísticos utilizados, pese a que los sistemas de supervisión y control pueden contribuir a atenuar el riesgo de error en las cuentas nacionales. La Comisión seguirá esforzándose por desarrollar directrices sobre sistemas de supervisión y control para que los Estados miembros elaboren sus cuentas nacionales, teniendo en cuenta las observaciones realizadas por el Tribunal (v. 2010/2009, punto 2 del anexo 2.3).

Dado que las inspecciones regulares de la Comisión confirman que la cuenta B está informatizada en la mayoría de los Estados miembros, la cantidad de importes declarados indebidamente en la cuenta B está disminuyendo. La mayor parte de las constataciones de la Comisión en sus inspecciones de la cuenta B se refieren a la responsabilidad financiera de los Estados miembros resultante de procedimientos de recuperación insatisfactorios o errores administrativos, y no está directamente relacionada con la gestión de la cuenta en sí (v. 2010/2009, punto 3 del anexo 2.3).

La Comisión ha presentado en 2012 al Comité consultivo de recursos propios y al Grupo de Política Aduanera un informe temático sobre procedimientos de despacho aduanero locales, en el que se consolidan los resultados de las inspecciones realizadas en casi todos los Estados miembros y se señalan los ámbitos clave en los que es preciso seguir trabajando. La Comisión continuará examinando las medidas correctoras adoptadas por los Estados miembros hasta que se hayan aboradado las deficiencias (v. 2010/2009, punto 4 del anexo 2.3).

Tanto la Comisión como los Estados miembros han adoptado medidas para aplicar la recomendación. De las 20 reservas pendientes de larga duración que dieron lugar a la recomendación del Tribunal en 2009, 17 se han resuelto y suprimido. Para las otras tres, el Tribunal debe tomar medidas antes de poder suprimir una de ellas y se han puesto en marcha estrategias para resolver las otras dos (v. 2009 del anexo 2.3).

2.44.

Para preparar el próximo ciclo de verificación, que dará comienzo en 2015, la Comisión examinará su marco de control. En dicho proceso se tendrán en consideración los puntos señalados por el Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

-
- **Recomendación 2:** insta a los Estados miembros a reforzar la supervisión aduanera a fin de maximizar el importe de recursos propios tradicionales recaudados,

 - **Recomendación 3:** insta a los Estados miembros a utilizar las cuentas A y B de manera correcta y a garantizar que son claramente completas y exactas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En el curso de sus inspecciones regulares de los recursos propios tradicionales, la Comisión seguirá verificando que los Estados miembros hayan establecido marcos de control adecuados para proteger los intereses financieros de la UE en el ámbito de los recursos propios tradicionales.

La Comisión seguirá examinando el uso de las cuentas A y B durante sus inspecciones y solicitará a los Estados miembros que garanticen que son completas y exactas.

ANEXO 2.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A INGRESOS

2012				2011	2010	2009
Recursos propios tradicionales	IVA/RNB, correcciones en el título 1 del presupuesto	Otros ingresos	Total			

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA

Total de operaciones:	5	47	3	55	55	55	62
Órdenes de ingreso	5	47	3	55	55	55	62

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

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

Exentas de errores	100 %	(5)	100 %	(47)	100 %	(3)	100 %	(55)	98 %	100 %	95 %
Afectadas por uno o más errores	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	0 %	5 %

IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES

Porcentaje de error más probable	0 %
----------------------------------	-----

⁽¹⁾ 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. Los resultados de la verificación reflejan la parte proporcional de cada segmento en el grupo de políticas.

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

ANEXO 2.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Controles de la Comisión en los Estados miembros	Cálculo de la Comisión/ controles documentales y gestión de los ingresos	Gestión de las reservas por la Comisión	Controles internos clave en los Estados miembros visitados	Evaluación global
RNB	Parcialmente eficaces (*)	Eficaces	Eficaces	s.o.	Eficaces
IVA	Eficaces	Eficaces	Eficaces	s.o.	Eficaces
Recursos propios tradicionales	Eficaces	Eficaces	s.o.	Parcialmente eficaces (**)	Eficaces
Cheque británico	s.o.	Eficaces	s.o.	s.o.	Eficaces
Multas y sanciones	s.o.	Eficaces	s.o.	s.o.	Eficaces

(*) Véanse los apartados 2.28 a 2.30

(**) Véanse los apartados 2.31 a 2.33

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	El Tribunal recomendaba en sus informes anuales de 2009 y 2010 que la Comisión debería:							
	Presentar al Comité RNB los informes de evaluación sobre los datos RNB de los Estados miembros para poder sustituir en 2012 todas las reservas generales existentes por reservas específicas para el período que comienza a partir de 2002.	La Comisión ya presentó al Comité RNB los proyectos de informes de evaluación y sustituyó las reservas generales por reservas específicas (los proyectos de informes de evaluación fueron presentados en 2011 respecto de los Estados miembros de la EU-25 y en 2012 respecto de Bulgaria y Rumanía y las reservas generales fueron sustituidas por las específicas en enero de 2012 y enero de 2013 respectivamente).						

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010 y 2009	Aclarar el alcance de la opinión que emite en sus informes de evaluación sobre los datos RNB de los Estados miembros.	En los dos informes que la Comisión presentó al Comité RNB en 2012 (Bulgaria y Rumanía) evaluó la calidad de los datos RNB y su conformidad con el SEC95, aclarando los objetivos e identificando las verificaciones efectuadas para justificar la conclusión global.						
	Tener en cuenta una evaluación de los sistemas nacionales de control y supervisión de los Institutos nacionales de estadística para la elaboración de las cuentas anuales.				En 2012 Eurostat no había adoptado directrices para mostrar las mejores prácticas sobre el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión con respecto a la elaboración de las cuentas nacionales.			<i>véase la respuesta al apartado 2.43.</i>
	Continuar sus esfuerzos para garantizar que las cuentas B son utilizadas por los Estados miembros de manera correcta.		Pese a que la Comisión da seguimiento a la utilización de las cuentas B todos los años, el problema persiste.					<i>véase la respuesta al apartado 2.43.</i>
	Continuar sus esfuerzos para garantizar que la supervisión de las cuentas nacionales (p. ej. concesión de la «supersimplificación» para los usuarios del procedimiento de domiciliación) se sigue reforzando.			En diciembre de 2012 la Comisión presentó un informe sobre su seguimiento del procedimiento de domiciliación en los Estados miembros. Las conclusiones del informe indican que la supervisión de las aduanas nacionales necesita mejorar.				<i>véase la respuesta al apartado 2.43.</i>

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2009	Continuar presionando a los Estados miembros para que faciliten con rapidez información adecuada que permitiría suprimir cuanto antes las reservas pendientes de larga duración.			Al final de 2012 había 16 reservas pendientes de larga duración frente a 20 en 2009.				<i>véase la respuesta al apartado 2.43.</i>

CAPÍTULO 3

Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.9
Características específicas del grupo de políticas	3.2-3.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	3.9
Regularidad de las operaciones	3.10-3.16
Eficacia de los sistemas	3.17-3.34
Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones	3.17-3.29
Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC)	3.18-3.27
Sistemas de control aplicables al programa de ayuda alimentaria de la UE para las personas más necesitadas	3.28-3.29
Estimaciones de la Comisión del porcentaje de error residual	3.30-3.34
Conclusión y recomendaciones	3.35-3.37
Conclusión relativa a 2012	3.35
Recomendaciones	3.36-3.37
Anexo 3.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	
Anexo 3.2 — Resultados del examen de sistemas correspondientes a agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	
Anexo 3.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre medidas de mercado y ayudas directas a la agricultura, que abarca el ámbito político Agricultura y Desarrollo Rural. El **cuadro 3.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 3.1 — Medidas de mercado y ayudas directas de la agricultura — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Gasto agrícola financiado por el FEAGA	Ayuda directa	40 880	Compartida
	Intervenciones en mercados agrícolas	3 516	Compartida ⁽¹⁾
	Gastos administrativos ⁽²⁾	133	Centralizada directa
	Otros	149	Centralizada directa/ Compartida
		44 678	

	Total de pagos del ejercicio	44 678
	– total de gastos administrativos ⁽³⁾	133
	Total de gastos de operaciones	44 545
	– anticipos ⁽⁴⁾	17
	+ liquidaciones de anticipos ⁽⁴⁾	18
	Total de la población auditada	44 546

	Total de compromisos del ejercicio	44 685
--	---	---------------

⁽¹⁾ Esta cifra incluye 0,7 millones de euros en gestión centralizada.

⁽²⁾ Este importe representa el total de gastos administrativos del ámbito de políticas de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

⁽⁴⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para mayor información véase el capítulo 1, apartados 1.6 y 1.7).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea correspondientes a 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

3.2. Los objetivos ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), que financia plenamente las ayudas directas y las medidas de mercado de la UE ⁽³⁾, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), que cofinancia los programas de desarrollo rural junto con los Estados miembros. El presente capítulo aborda el gasto del FEAGA, mientras que el gasto del Feader 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» ⁽⁴⁾, cada uno de los cuales se activa con una hectárea de tierra admisible. En 2012 este régimen representaba 31 081 millones de euros de gastos.
- Las *ayudas directas* del «régimen de pago único por superficie» (RPUS), un régimen de ayuda a la renta simplificado para los agricultores en diez de los Estados miembros ⁽⁵⁾ que se adhirieron a la UE en 2004 y en 2007, y que establece el pago de importes uniformes por hectárea admisible de tierra agrícola. En 2012 este régimen representaba 5 916 millones de euros de gastos.
- Otros regímenes de *ayudas directas* que consisten principalmente en pagos no disociados ⁽⁶⁾. En 2012 estos regímenes representaban 3 883 millones de euros de gastos.
- *Intervenciones en mercados agrícolas*, como, por ejemplo, la intervención en forma de almacenamiento, las restituciones por exportación, los programas de ayuda alimentaria y las ayudas específicas al sector de las frutas y hortalizas y del vino (un total de 3 516 millones de euros en 2012).

⁽¹⁾ Artículo 39 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

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

⁽³⁾ Excepto determinadas medidas, como las medidas de promoción y el programa «fruta en las escuelas», que son cofinanciadas.

⁽⁴⁾ 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.

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

⁽⁶⁾ Los pagos de ayudas no disociados son pagos que se calculan basándose en el número de animales o de hectáreas cultivadas con un producto específico (por ejemplo, vacas nodrizas, algodón, arroz, etc.).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.5. En todos los regímenes de ayudas directas del FEAGA, los beneficiarios de las ayudas de la UE tienen la obligación legal (7) de cumplir requisitos de «condicionalidad» relativos a la protección del medio ambiente, la salud pública, animal y vegetal, el bienestar de los animales (requisitos legales de gestión) y al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales (8). La ayuda a los agricultores se reduce si no cumplen estas obligaciones (9).

3.6. El gasto de la PAC se gestiona de modo compartido. Si bien los Estados miembros son los responsables iniciales de la legalidad y regularidad del gasto (10), corresponde a la Comisión la responsabilidad última de la correcta ejecución presupuestaria. El gasto se canaliza a través de 81 organismos pagadores, que se encargan de desembolsar los pagos a los beneficiarios. Antes de desembolsar los pagos 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 presentan certificados e informes anuales a la Comisión.

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 europea 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 subvencionable, a beneficiarios no admisibles, o que reciba pagos por la misma parcela más de un beneficiario, que los derechos se calculen incorrectamente, y que se paguen primas por animales que no pueden optar a la ayuda. En cuanto a las intervenciones en los mercados agrícolas, los principales riesgos para la regularidad consisten en que se financien gastos excesivos o no subvencionables.

(7) Artículos 4 a 6 del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16).

(8) Mientras que las buenas condiciones agrarias y ambientales especificadas en el anexo III del Reglamento (CE) n° 73/2009 son aplicables en todos los Estados miembros, los requisitos legales de gestión con arreglo al anexo II de dicho Reglamento solo son obligatorios en la Europa de los Quince. Para la Europa de los Diez, los requisitos legales de gestión se introducirán gradualmente entre 2009 y 2013, y para la Europa de los Dos entre 2012 y 2016.

(9) En virtud de los artículos 70 y 71 del Reglamento (CE) n° 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.

(10) Artículos 3 y 9 del Reglamento (CE) n° 1290/2005.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

3.5. *El respeto de los requisitos de condicionalidad no constituye un criterio de subvencionabilidad mediante pagos de la PAC y, por consiguiente, los controles de estos requisitos no conciernen a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La condicionalidad es un mecanismo por el que los agricultores se ven penalizados cuando no respetan una serie de normas que se derivan en general de políticas distintas de la PAC y se aplican a los ciudadanos de la UE con independencia de la misma. Así pues, la Comisión considera que las sanciones impuestas por las infracciones de los requisitos de condicionalidad no deben tenerse en cuenta en el cálculo de los porcentajes de error de la PAC.*

3.6 y 3.7. *De conformidad con el artículo 5 del Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión, los organismos de certificación examinan anualmente no solo las cuentas anuales de los organismos pagadores, sino también sus procedimientos de control interno.*

3.8. *La Comisión coincide con el Tribunal en cuanto a los principales riesgos para el primer pilar de la PAC.*

En cuanto a las ayudas directas, todo el SIGC se ha diseñado de forma que mitigue esos riesgos. La Comisión se centra en esos riesgos en sus propias auditorías.

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 operaciones ⁽¹¹⁾ definida en el **anexo 1.1**, apartado 6. La muestra debe ser representativa del conjunto de operaciones del grupo de políticas. En 2012 la muestra consistió en operaciones de 16 Estados miembros ⁽¹²⁾;
- el control abarcó los requisitos de condicionalidad (buenas condiciones agrarias y ambientales ⁽¹³⁾ y requisito legal de gestión ⁽¹⁴⁾). Los casos de incumplimiento de las obligaciones de condicionalidad se trataron como errores ⁽¹⁵⁾ siempre y cuando pudiera determinarse que el incumplimiento ya existía en el ejercicio durante el cual el agricultor solicitó la ayuda ⁽¹⁶⁾. Además, el Tribunal examinó la aplicación de las normas de condicionalidad y los sistemas de control implantados por los Estados miembros en el contexto de sus auditorías de sistemas del Feader. Los resultados de este trabajo se presentan en el capítulo 4 (véase el apartado 4.24), pero también son aplicables al presente capítulo;

3.9. Véanse las respuestas a los apartados 1.11 y 1.12 sobre el impacto de las recuperaciones y las correcciones financieras en la protección de los intereses financieros de la UE.

- La Comisión sigue de cerca la evolución de la metodología de la declaración de fiabilidad del Tribunal para tener en cuenta cualquier posible incidencia en el porcentaje de error.
- Véase la respuesta al apartado 3.5.

⁽¹¹⁾ A fin de aportar información adicional al componente distinto del SIGC de la población, la muestra se estratificó y abarcó 140 operaciones SIGC y 40 operaciones no SIGC.

⁽¹²⁾ República Checa, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía y el Reino Unido.

⁽¹³⁾ 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.

⁽¹⁴⁾ La obligación 4 se refiere a la 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).

⁽¹⁵⁾ Las obligaciones de condicionalidad son exigencias legales sustantivas que deben cumplir los receptores de ayudas directas de la UE 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.

⁽¹⁶⁾ En cada incumplimiento, se ha recurrido al sistema nacional de reducción de los pagos para la cuantificación del error. Véase asimismo la nota a pie de página 9.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- las reducciones y exclusiones [que los Estados miembros deben aplicar cuando los beneficiarios de la ayuda de la UE declaran una superficie o un número de animales excesivos con respecto a la realidad ⁽¹⁷⁾] no se incluyen en el cálculo del porcentaje de error del Tribunal ⁽¹⁸⁾;
- a través de la evaluación de los sistemas se examinó el funcionamiento del SIGC en tres organismos pagadores ⁽¹⁹⁾ de dos Estados miembros que aplicaban el RPU —Luxemburgo y el Reino Unido (Irlanda del Norte e Inglaterra)— y los sistemas de control y supervisión aplicables al régimen de ayuda alimentaria de la UE ⁽²⁰⁾ para las personas más necesitadas en España e Italia;
- la auditoría comprendió una revisión del informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión en la parte relativa al FEAGA;
- el Tribunal examinó el trabajo de auditoría de la liquidación de cuentas de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y visitó los organismos de certificación de Luxemburgo y el Reino Unido (Irlanda del Norte). Los resultados de este trabajo, que también son aplicables al presente capítulo, se presentan en el **capítulo 4** (véanse los apartados 4.26 a 4.36).

⁽¹⁷⁾ 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.

⁽¹⁸⁾ Salvo en los casos en los que los Estados miembros ya habían constatado la irregularidad sin aplicar las debidas reducciones/exclusiones.

⁽¹⁹⁾ Los organismos pagadores y los controles clave se seleccionaron sobre la base de un análisis de riesgos.

⁽²⁰⁾ Artículo 43 del Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM) (DO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

3.10. En el **anexo 3.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 180 operaciones auditadas por el Tribunal, 74 (41 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 3,8 % ⁽²¹⁾.

3.11. En un número importante de operaciones afectadas por errores, el Tribunal considera que las autoridades nacionales disponían de información suficiente para detectar y corregir estos errores.

3.12. De las 74 operaciones afectadas por errores, 60 contenían errores cuantificables, relativos a la exactitud o subvencionabilidad de las ayudas. Los errores de exactitud más frecuentes consisten en declaraciones excesivas de superficie y en errores administrativos, y en su mayor parte resultan inferiores individualmente al 5 %. Se constataron casos de exceso en la declaración de superficies en 11 de los 16 Estados miembros visitados. La mayor parte de los errores administrativos se refieren a inexactitudes en los valores de los derechos (véase el recuadro 3.1).

3.13. Los errores de exactitud más sustanciales se dan principalmente en los pagos excesivos a pastos permanentes en los cuales los controles cruzados de las parcelas declaradas en el Sistema de Identificación de Parcelas (SIP) no consiguieron detectar las declaraciones excesivas porque las tierras no admisibles se habían registrado como pastos permanentes admisibles en la base de datos del SIP (véase el recuadro 3.1).

3.10. Aunque este es el porcentaje de error estimado por el TCE, no representa necesariamente el riesgo real para el presupuesto de la UE. Por ejemplo, se observa que el incumplimiento de las normas de contratación no implica necesariamente que se haya utilizado mal la totalidad del gasto.

La Comisión observa que el límite de error inferior estimado por el Tribunal es inferior al umbral de importancia material.

3.11. La Comisión también considera que los instrumentos jurídicos y técnicos (en particular, los sistemas integrados de administración y control) que la legislación de la PAC pone a disposición de los Estados miembros para gestionar y controlar los gastos les permite detectar y corregir la mayoría de los errores.

Sin embargo, como se indica claramente en su informe anual de actividad de 2012, las auditorías de la DG AGRI indican que existen deficiencias significativas en los sistemas de gestión y control de varios Estados miembros. Estas conclusiones son la base de los procedimientos de conformidad de la liquidación, cuya finalidad es blindar adecuadamente el presupuesto de la UE contra el riesgo de pagos irregulares y, por término medio, cada año se recuperan alrededor de 600 millones de euros para el presupuesto del FEAGA.

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. De hecho, 36 de los errores hallados por el Tribunal son inferiores al 5 % y de ellos, 23 son inferiores al 2 %.

Cuando los errores en relación con valores incorrectos en los derechos suponen un riesgo para el Fondo, son objeto de un seguimiento en el procedimiento de conformidad de la liquidación. En cuanto al cálculo incorrecto de los derechos correspondientes a Francia a que se hace referencia en el recuadro 3.1, hay en curso procedimientos de liquidación de cuentas de los ejercicios de 2011 y 2012.

3.13. La Comisión está al corriente del problema y está siguiendo la cuestión en el marco de su procedimiento de liquidación de cuentas y, en su caso, mediante un Plan de Acción.

⁽²¹⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 1,7 % y el 5,9 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.1 — Ejemplos de errores de exactitud**Declaraciones excesivas: solicitud de ayuda para tierras no admisibles**

En España, Austria y Portugal, algunas parcelas de referencia declaradas como pastos permanentes y que recibieron ayudas como tales estaban en realidad total o parcialmente cubiertas de rocas, o de bosques y matorrales tupidos, por lo que deberían haber sido excluidas de la ayuda europea ⁽²²⁾. Las solicitudes de ayuda para estas parcelas se aceptaron porque su condición real no se reflejaba adecuadamente en el SIP. En algunos de estos casos puede que las parcelas se hubieran utilizado para actividades agrarias en el pasado, pero se constató que llevaban años en abandono.

Cálculo incorrecto de los derechos de pago registrados en la base de datos de los derechos

En Francia, los pagos de ayudas en virtud del RPU que se auditaron eran incorrectos debido al incumplimiento del límite nacional para los derechos asignados fijado por la normativa de la UE ⁽²³⁾.

En Luxemburgo también se detectaron cálculos de derechos incorrectos (véase el apartado 3.23).

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.1 — Ejemplos de error de exactitud**Declaraciones excesivas: solicitudes de ayuda por tierras no admisibles**

Los procedimientos de conformidad de la liquidación en curso cubrirán los riesgos relacionados con los tres Estados miembros mencionados por el Tribunal.

Por lo que se refiere a la subvencionabilidad de los pastos permanentes en España, se pidió a las autoridades nacionales que intervengan en el asunto y presenten un plan de mejora del SIP en noviembre de 2010. Dicho plan de mejora incluye, en particular, medidas para aplicar un coeficiente de subvencionabilidad a los pastos y para garantizar la actualización sistemática del SIP basándose en los resultados de los controles sobre el terreno. La Comisión supervisa la aplicación de este plan en el marco de la conformidad de la liquidación, que cubre el correspondiente riesgo para el Fondo.

Por lo que se refiere a Portugal, la deficiencia fue objeto de un plan de acción que se completó en 2013. En cuanto a los años en cuestión, el riesgo para el Fondo está sujeto a un procedimiento de conformidad de la liquidación.

Cálculo incorrecto de los derechos de pago registrados en la base de datos de los derechos

En relación con el cálculo incorrecto de derechos en Francia, hay en curso procedimientos de conformidad de la liquidación que cubren los ejercicios financieros de 2011 y 2012. Se ha solicitado a Francia que corrija el valor de los derechos de pago sin demoras innecesarias. La Comisión observa que su procedimiento de conformidad relativo a la inexactitud de los derechos de pago en Francia se puso en marcha a raíz del ejercicio de 2011 de la DAS y que este error se limita claramente a Francia. El importe exacto de los pagos indebidos para la población en general se determinará y recuperará íntegramente a través del procedimiento de conformidad. La Comisión calcula que este rebasamiento del límite representa 0,2 puntos porcentuales de el porcentaje de error general establecido por el Tribunal.

La observación correspondiente a Luxemburgo será objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

⁽²²⁾ La normativa europea define los pastos permanentes como las tierras utilizadas para el cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos que suelen encontrarse en los pastos naturales.

⁽²³⁾ El Tribunal ya hizo referencia a esta cuestión en su Informe Anual relativo al ejercicio 2011, recuadro 3.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.14. Las insuficiencias sistemáticas detectadas referentes a la correcta evaluación de la subvencionabilidad de los pastos permanentes ya se han señalado en anteriores informes anuales ⁽²⁴⁾ y también se observaron en el contexto de las auditorías de sistemas llevadas a cabo en el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte).

3.15. Por lo que se refiere a los errores de subvencionabilidad, el Tribunal ha detectado casos en los que los costes declarados no eran subvencionables (véase el recuadro 3.2).

Recuadro 3.2 — Ejemplo de errores de subvencionabilidad — Costes de personal no subvencionables

En Portugal, los sueldos del personal de las administraciones regionales encargadas de llevar a cabo las inspecciones sobre el terreno fueron declarados por estas autoridades como asistencia técnica, lo cual contraviene la legislación de la UE ⁽²⁵⁾.

3.16. A raíz del examen de una serie de obligaciones de condicionalidad (véase el apartado 3.9, segundo guión), el Tribunal constató incumplimientos en ⁽²⁶⁾ de los 146 pagos sujetos a estas obligaciones ⁽²⁷⁾. Los incumplimientos más frecuentes de la condicionalidad que se observaron se refieren a tierras no mantenidas en buenas condiciones agrarias y ambientales y a la inadecuada o insuficiente capacidad de almacenamiento de los nitratos de origen animal.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

3.14. *La Comisión es consciente de las cuestiones relativas a la admisibilidad de los pastos permanentes en este Estado miembro y la cuestión se está siguiendo mediante el procedimiento de conformidad de la liquidación.*

Recuadro 3.2 — Ejemplo de errores de subvencionabilidad — Costes de personal no subvencionables

Esta cuestión será objeto de seguimiento en el marco del procedimiento de conformidad de la liquidación.

3.16. *En cuanto a las infracciones más frecuentes detectadas por el Tribunal, la Comisión presta especial atención a la definición y la aplicación de las normas relativas a las BCAM y los RLG 4 (instalaciones de almacenamiento de nitratos de origen animal) en sus auditorías de condicionalidad. Los puntos débiles observados son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.*

⁽²⁴⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2007, cuadro del anexo 5.1.2 con respecto a Portugal; Informe Anual relativo al ejercicio 2008, apartado 5.36 con respecto a España; Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 3.38 con respecto a España e Italia; Informe Anual relativo al ejercicio 2010, cuadro 3.2.1 con respecto a España; Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 3.20 y cuadro 3.2 con respecto a España, Italia y Austria.

⁽²⁵⁾ Artículo 13 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo.

⁽²⁶⁾ 13 de los 24 casos afectaban al pago auditado, mientras que los 11 casos restantes afectaban tan sólo a futuros pagos.

⁽²⁷⁾ Los incumplimientos observados representan 0,2 puntos porcentuales del porcentaje de error presentado por el Tribunal en el apartado 3.10.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones

3.17. En el **anexo 3.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión ⁽²⁸⁾.

3.17. En el contexto del sistema compartido de gestión, la detección de las deficiencias corresponde a los sistemas de control interno de los organismos pagadores. Esto significa que el sistema de seguimiento en curso y la auditoría interna del organismo pagador deben ser los primeros en detectar si los procedimientos administrativos y de control no son eficaces. La certificación anual realizada por los organismos de certificación para la liquidación de cuentas incluye la revisión del cumplimiento de los criterios de autorización. Muy a menudo, el organismo pagador es consciente de las deficiencias y adopta medidas para subsanar las deficiencias, lo cual lleva tiempo. El procedimiento de liquidación de conformidad tiene por objeto garantizar que puedan aplicarse correctivos financieros contra los Estados miembros por errores financieros debidos a controles deficientes o al incumplimiento de los controles clave.

Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC)

3.18. El SIGC abarca los principales regímenes financiados por el FEAGA, es decir, el RPU, el RPUS, y todos los regímenes de ayudas no dissociadas por superficie, además de los regímenes de primas por animales y se compone de bases de datos de explotaciones y solicitudes de ayuda, un sistema para la identificación de parcelas agrarias, bases de datos de animales, así como de una base de datos 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 e inspecciones sobre el terreno.

3.19. La evaluación del SIGC abarcaba el cumplimiento de las disposiciones de los reglamentos aplicables, así como una evaluación de la eficacia de los sistemas para garantizar la legalidad y regularidad de los pagos. En particular, se examinaron los siguientes elementos:

- a) procedimientos y controles administrativos y calidad de las bases de datos;
- b) sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno;
- c) procedimientos de recuperación de pagos indebidos;

⁽²⁸⁾ Las constataciones relativas al SIGC, salvo las referentes a los derechos, son también aplicables a las medidas de desarrollo rural correspondientes a superficies y a animales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

3.20. Los controles del Tribunal han puesto de relieve que la eficacia del SIGC se ve mitigada, principalmente por la inexactitud de las bases de datos utilizadas para los controles cruzados.

3.20. *Los servicios de la Comisión están atentos a la exactitud de la información contenida en las bases de datos, ya que es un elemento clave para la gestión y el control correctos. Cuando se encuentran deficiencias, se pide a los Estados miembros que las corrijan. Por otra parte, el riesgo para el Fondo está cubierto por el procedimiento de conformidad de la liquidación.*

Procedimientos y controles administrativos y calidad de las bases de datos

3.21. Los procedimientos y controles administrativos ⁽²⁹⁾ de los organismos pagadores tienen que incluir controles cruzados siempre que sea posible y adecuado, entre otras cosas, con todas las bases de datos del SIGC. El Tribunal verificó si las bases de datos contenían información completa y fiable, si las comprobaciones cruzadas revelaban anomalías y si se habían adoptado medidas correctoras en caso necesario.

Al tiempo que reconocen que, inevitablemente, siempre quedan algunos puntos débiles e imperfecciones, los servicios de la Comisión opinan que la SIGC en su conjunto sigue siendo un sistema sólido para la gestión de los gastos de la PAC.

3.22. 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 de cada parcela de referencia, y que se basa en un sistema de información geográfica (SIG) que contiene límites de las parcelas digitalizados y georeferenciales, basados preferentemente en ortoimágenes espaciales ⁽³⁰⁾. Las superficies admisibles de las parcelas de referencia deben valorarse a partir de las ortoimágenes más recientes. El Tribunal constató deficiencias significativas en el SIP auditado (véase el recuadro 3.3).

⁽²⁹⁾ Artículos 28 y 29 del Reglamento (CE) n° 1122/2009.

⁽³⁰⁾ Las ortoimágenes son fotografías aéreas utilizadas para evaluar la admisibilidad de las tierras en el SIP.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 3.3 — Ejemplos de datos incorrectos en el SIP/SIG

En el Reino Unido (Inglaterra) el organismo pagador no evalúa la subvencionabilidad de las tierras comunales (329 000 ha) y hace un uso limitado de las ortoimágenes para evaluar la subvencionabilidad de otras parcelas declaradas. Además, el organismo pagador no recurre a las ortoimágenes para evaluar las superficies admisibles de las parcelas de referencia. El Tribunal examinó una muestra basada en riesgos de parcelas ocupadas por superficie forestal y constató que algunas se habían beneficiado de las ayudas de la UE, lo cual contraviene la legislación europea.

En el Reino Unido (Irlanda del Norte) ciertos elementos no subvencionables no figuran como tierras no admisibles en el SIG. En 2011 se llevó a cabo una actualización del SIP a fin de solventar las insuficiencias detectadas durante la evaluación de la calidad prevista por la normativa europea ⁽³¹⁾. El Tribunal examinó una muestra limitada elaborada con arreglo a criterios de riesgo de parcelas de referencia que, según las ortoimágenes, correspondían a bosques, y constató que varias de estas parcelas se registraron como pastos permanentes. En otras parcelas la superficie admisible registrada en el SIP resultó mayor que la superficie total de la parcela.

3.23. Por lo que se refiere a la exactitud de los pagos, el Tribunal constató deficiencias en los tres organismos pagadores. En Luxemburgo los fondos disponibles en la reserva nacional se utilizaron para incrementar el valor de los derechos asignados, lo cual contraviene las disposiciones ⁽³²⁾ de la legislación europea. En el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte), el Tribunal observó varios casos en los que el importe de la ayuda se calculó a partir de superficies mayores que las realmente determinadas por los controles sobre el terreno realizados por los inspectores nacionales.

Sistemas de control basados en controles físicos sobre el terreno

3.24. 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 tres organismos pagadores auditados. En los tres casos, sus mediciones diferían, rebasando los márgenes de tolerancia aplicables ⁽³³⁾, de los resultados comunicados por los inspectores de los organismos pagadores (en Luxemburgo, en 5 de 61 casos; en el Reino Unido [Irlanda del Norte], en 6 de 42, y en el Reino Unido [Inglaterra], en 8 de 21 mediciones).

⁽³¹⁾ El artículo 6, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1122/2009 dispone que los Estados miembros deberán llevar a cabo una valoración anual de la calidad de su SIP.

⁽³²⁾ Artículo 41 del Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo.

⁽³³⁾ Artículo 34, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1122/2009.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 3.3 — Ejemplos de datos incorrectos en el SIP/SIG

En la actualidad, no hay ninguna obligación legal del uso de ortoimágenes. No obstante, la Comisión ha propuesto, en el Reglamento horizontal que se ocupa del control, la financiación y la supervisión de la PAC, que se obligue a los Estados miembros a usar tales imágenes.

Si las auditorías muestran que la información del sistema es incorrecta y que esto ha creado un riesgo, se realiza un seguimiento con arreglo al procedimiento de conformidad de la liquidación.

Por lo que respecta a la situación en Irlanda del Norte, las actividades de actualización llevadas a cabo por las autoridades en 2011 fueron el resultado de las auditorías realizadas por los servicios de la Comisión en el período 2006-2009. Estas han dado lugar a correcciones financieras para los ejercicios que van hasta 2009. Aún hay en curso procedimientos de conformidad de la liquidación respecto a los años siguientes.

3.23. La situación con respecto a Luxemburgo será objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

La situación con respecto al Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte) es y será objeto de seguimiento a través de múltiples procedimientos de conformidad de la liquidación.

3.24. 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.

Las auditorías de la Comisión también han identificado deficiencias en el SIG en Inglaterra e Irlanda del Norte. Estos organismos pagadores ya han sido objeto de correcciones financieras al respecto y hay en curso nuevos procedimientos de conformidad de la liquidación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

3.25. La normativa europea define los pastizales como tierras cubiertas de vegetación herbácea. En el Reino Unido (Inglaterra e Irlanda del Norte), la ayuda en virtud del RPU se otorga a superficies forestales aptas para el pastoreo. Sin embargo, cuando el Tribunal repitió las inspecciones sobre el terreno en el Reino Unido (Inglaterra) constató que varias de estas parcelas no contenían pastos y por tanto no se ajustaban a la definición de superficies forestales aptas para el pastoreo. Los inspectores nacionales habían notificado que estas superficies eran plenamente admisibles para las ayudas europeas.

Procedimientos para garantizar la recuperación de pagos indebidos

3.26. En los tres organismos pagadores seleccionados para una auditoría de los sistemas SIGC, el Tribunal examinó los registros contables con el fin de determinar si se habían contabilizado y comunicado correctamente a la Comisión los importes que debían recuperarse. En Luxemburgo y el Reino Unido (Inglaterra) se constató que estos procedimientos funcionaban satisfactoriamente.

3.27. En el Reino Unido (Irlanda del Norte), el Tribunal observó que no siempre era posible conciliar los importes registrados en el libro mayor de deudores con los registros individuales subyacentes, y que no se registraron los intereses devengados en el cuadro de pagos indebidos.

Sistemas de control aplicables al programa de ayuda alimentaria de la UE para las personas más necesitadas

3.28. El Tribunal examinó los sistemas de control aplicables al régimen de ayuda alimentaria de la UE para las personas más necesitadas en España e Italia. Conforme a este régimen, el adjudicatario suministra una cierta cantidad de alimentos a organizaciones caritativas para su distribución a las personas más necesitadas⁽³⁴⁾ de la UE. En muchos casos, el candidato recibe el pago en forma de mercancías procedentes de las existencias de intervención. Muy frecuentemente, estas mercancías provienen de instalaciones de almacenamiento de intervención de un Estado miembro distinto de aquel en el que se distribuirán los alimentos. En estos casos, el régimen de ayuda alimentaria exige una estrecha cooperación administrativa entre los Estados miembros participantes.

3.29. El Tribunal consideró que los sistemas aplicables a la distribución de alimentos de los dos organismos pagadores examinados eran eficaces. Sin embargo, constató que la cooperación administrativa entre Estados miembros estaba afectada por ciertas deficiencias (véase el **anexo 3.2**).

3.25. Los servicios de la Comisión conocen los problemas detectados por el Tribunal y lleva a cabo un seguimiento de los mismos (véase el recuadro 3.3).

Los servicios de la Comisión opinan que, por ejemplo, para permitir el mantenimiento de la agricultura en zonas específicas, los Estados miembros puedan aplicar un procedimiento que garantice que se considera el conjunto de la parcela para el pago la superficie subvencionable dentro de estas parcelas, en la medida que pueda considerarse «agrícola». En los últimos años, se han discutido con los Estados miembros y se han distribuido entre ellos directrices con ejemplos sobre el modo de evaluar la superficie que debe tenerse en cuenta.

3.27. La Comisión es consciente de la situación y la está siguiendo en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas.

3.29. La Comisión toma nota de la evaluación global positiva del Tribunal.

⁽³⁴⁾ El término «personas más necesitadas» se define en el artículo 1, apartado 3, del Reglamento (UE) n° 807/2010 de la Comisión, de 14 de septiembre de 2010, por el que se establecen las disposiciones de aplicación para el suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Unión (DO L 242 de 15.9.2010, p. 9).

Estimaciones de la Comisión del porcentaje de error residual

3.30. La DG Agricultura y Desarrollo Rural evalúa el porcentaje de error residual (PER), es decir, el grado en que las operaciones siguen afectadas por errores tras la aplicación de los sistemas de control y supervisión. Con anterioridad al informe anual de actividad relativo a 2012, los elementos fundamentales de esta evaluación eran las estadísticas de inspección sobre el terreno elaboradas por los Estados miembros. La DG Agricultura y Desarrollo Rural basó el cálculo del porcentaje de error residual en los resultados de las inspecciones seleccionadas de manera aleatoria comunicados en las estadísticas. A fin de compensar las deficiencias o lagunas potenciales de estas estadísticas, la DG Agricultura y Desarrollo Rural aplicó un incremento del 25 % al porcentaje de error comunicado en las estadísticas.

3.31. En su informe anual de actividad relativo a 2012, y tras una evaluación de la fiabilidad de los procedimientos aplicados, la DG Agricultura y Desarrollo Rural realizó una revisión sustancial de su método de cálculo del porcentaje de error residual. Ahora tiene en cuenta el hecho de que las estadísticas de inspección pueden presentar deficiencias que inciden en su fiabilidad y que no abarcan todos los componentes de este porcentaje. A raíz de ello, la DG Agricultura y Desarrollo Rural llevó a cabo una evaluación individual de cada organismo pagador y corrigió al alza los porcentajes de error comunicados cuando lo consideró necesario. En 37 de los 81 organismos pagadores se efectuaron incrementos de 2 o 5 puntos porcentuales en función de la gravedad de las insuficiencias.

3.32. Por consiguiente, según los cálculos de la Comisión, el porcentaje de error residual de la ayuda por superficie disociada relativo a 2012 es del 2,4 %, o sea, 4,5 veces superior al porcentaje de error del 0,54 % ⁽³⁵⁾ calculado sobre la base de las estadísticas comunicadas por los Estados miembros.

3.33. Este cambio de enfoque toma en consideración las insuficiencias señaladas por el Tribunal en anteriores informes anuales ⁽³⁶⁾ y confirmadas por el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión ⁽³⁷⁾. No obstante, el Tribunal considera que la Comisión también debería adoptar medidas correctoras en los restantes ámbitos del FEAGA.

3.30. *La manera en que la DG AGRI estableció el porcentaje de error residual indicado en su informe anual de actividad para 2012 se describe en el apartado 3.31. La descripción del apartado 3.30 sobre el modo en que se hizo en años anteriores está fuera del alcance auditor del presente informe.*

3.31. *En años anteriores, el Tribunal de Cuentas criticó a la DG AGRI por basar el porcentaje de error residual solo sobre la base de los datos comunicados por los Estados miembros sobre los controles que habían llevado a cabo con un margen de seguridad del 25 %. Para el año 2012, la DG AGRI ha desarrollado y utilizado, en el caso de los pagos directos disociados (el RPU y el RPUS), un nuevo enfoque integrado aplicado a nivel de organismo pagador que aún se basa en las estadísticas de control de los Estados miembros, pero que también tiene en cuenta otras pruebas de auditoría disponibles como los dictámenes de los organismos de certificación, el resultado de las auditorías de la Comisión y la evaluación por el Tribunal de Justicia de la eficacia del sistema de control. La información disponible procedente de las auditorías del TCE, las conclusiones de los organismos de certificación y las propias auditorías de la Comisión se integran en una evaluación general de la situación a nivel de organismo pagador y se tienen en cuenta en la agregación a nivel de Estado miembro y de la EU-27.*

3.32. *Como se indica en el informe anual de actividad de la DG AGRI de 2012, hay en curso procedimientos de conformidad de la liquidación relativos a los 17 Estados miembros afectados por un índice de error superior al 2 %. Los importes en riesgo se recuperarán sistemáticamente.*

3.33. *El nuevo planteamiento integrado que se utilizó para 2012 para las ayudas directas disociadas se desarrollará más y se ampliarán en la medida de lo posible a las otras medidas de la PAC para el año 2013.*

⁽³⁵⁾ Media ponderada de los porcentajes de error comunicados por los Estados miembros en la Europa de los Veintisiete para las estadísticas de inspección relativas a la ayuda por superficie disociada.

⁽³⁶⁾ Recientemente en el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2011, apartado 3.41.

⁽³⁷⁾ Informe anual de actividad de la DG de Agricultura y Desarrollo Rural relativo a 2012, apartado 3.1.5.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

3.34. Los resultados del nuevo enfoque confirman que solo pueden obtenerse garantías limitadas de las estadísticas de inspección de los Estados miembros, de las declaraciones de los directores de los organismos pagadores y de los trabajos efectuados por los organismos de certificación. De hecho, en los 37 organismos pagadores a los que la Comisión decidió aplicar un incremento del porcentaje de error de la ayuda por superficie disociada comunicado en las estadísticas de control, los directores de los respectivos organismos pagadores habían emitido una opinión sin reservas, y en 32 de estos los organismos de certificación habían hecho otro tanto.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión relativa a 2012

3.35. Para este grupo de políticas:

- la verificación de operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 3,8 %;
- de los tres sistemas de control y supervisión SIGC examinados ⁽³⁸⁾, dos se considerados ineficaces (Reino Unido [Inglaterra e Irlanda del Norte]) y el tercero parcialmente eficaz (Luxemburgo);
- se valoró que los dos sistemas de control y supervisión examinados aplicables a la distribución de alimentos a las personas más necesitadas eran eficaces.

La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

3.34. Véase la respuesta al apartado 3.32.

La labor de los organismos de certificación se verá considerablemente ampliada en el marco de la aplicación de la reforma de la PAC: tendrán que volver a realizar, sobre una muestra representativa, los controles administrativos y sobre el terreno realizados por el organismo pagador, para ofrecer un dictamen sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los gastos y, por tanto, la validación de las estadísticas de control.

3.35. Véanse las respuestas a los apartados 1.12 y 1.13 sobre el impacto de las recuperaciones y las correcciones financieras en la protección de los intereses financieros de la UE.

- *Los servicios de la Comisión han probado en sus propias auditorías observaciones similares a las del Tribunal. Estas son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación. En caso de que las conclusiones del Tribunal demostraran la existencia de un nuevo riesgo al que hacer frente, se considerará la incoación de procedimientos adecuados.*

La Comisión subraya que salvaguarda los intereses financieros del presupuesto de la UE a través de correcciones financieras en el marco del procedimiento de conformidad de la liquidación. Además, las deficiencias de los sistemas de gestión y control se abordan mediante planes de acción específicos y generales en caso necesario. Asimismo, la Comisión observa que el límite de error inferior estimado por el Tribunal es inferior al umbral de importancia material.

⁽³⁸⁾ Los sistemas SICG examinados se seleccionaron sobre la base de un análisis de riesgos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

3.36. En el **anexo 3.3** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal presentó siete recomendaciones. De estas recomendaciones, dos fueron mayoritariamente aplicadas, cuatro fueron aplicadas en algunos aspectos y una no se aplicó.

3.37. A raíz del análisis descrito, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros emprendan y agilicen las actuaciones necesarias con el fin de garantizar que:

- **Recomendación 1:** la admisibilidad de las tierras, y en particular de los pastos permanentes, se registre adecuadamente en el SIP, especialmente en aquellos casos en los que las superficies se encuentran total o parcialmente cubiertas de rocas, arbustos o de bosques y matorrales tupidos, o cuando las tierras llevan varios años abandonadas (véanse los apartados 3.13, 3.25 y el recuadro 3.3);

3.36. La Comisión tiene una opinión diferente sobre el estado de aplicación de las recomendaciones formuladas en informes anuales anteriores:

- «Aplicación en la mayoría de los aspectos»: la Comisión considera que la aplicación de estos puntos es continua y nunca podría considerarse completa (obligatoriedad del uso de ortoimágenes, actualización del SIGPAC a partir de nuevas ortoimágenes y reparación de las deficiencias de los sistemas de control y las bases de datos del SIGC).
- «Aplicación en algunos aspectos»: garantizar que los controles sobre el terreno son de suficiente calidad y que esto es verificado por los organismos de certificación es un proceso continuo.
- Aclarar las normas de admisibilidad: la Comisión ha hecho propuestas en el contexto de la reforma de la PAC y las orientaciones para la labor que deben realizar los organismos de certificación han sido objeto de una profunda revisión y presentadas a los Estados miembros y los organismos de certificación.
- Fijar a nivel de la UE unos requisitos mínimos de mantenimiento anual para los pastizales: las propuestas de reforma de la PAC prevén que esto sea llevado a cabo por los Estados miembros.

3.37.

Para permitir el mantenimiento de la agricultura en zonas concretas, los Estados miembros pueden aplicar un procedimiento que garantice que se considera para el pago la superficie subvencionable dentro de estas parcelas, en la medida que pueda considerarse «agrícola» el conjunto de la parcela. En los últimos años, se han discutido con los Estados miembros y se han distribuido entre ellos directrices con ejemplos sobre el modo de evaluar la superficie que debe tenerse en cuenta.

Si se comprueba que el Estado miembro no registra correctamente la zona subvencionable, el caso es objeto de un procedimiento de liquidación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** se tomen medidas correctoras inmediatas cuando se constate que los sistemas y controles administrativos o las bases de datos del SIGC son deficientes o no están actualizados (véanse los apartados 3.13, 3.22 y 3.23);

- **Recomendación 3:** los pagos se basen en los resultados de inspección (véase el apartado 3.23) y las inspecciones sobre el terreno tengan la calidad necesaria para identificar de manera fiable la superficie admisible (véanse los apartados 3.24 y 3.25);

- **Recomendación 4:** la concepción y calidad del trabajo llevado a cabo por los directores de los organismos pagadores y los organismos de certificación para sustentar sus respectivas declaraciones proporcione una base fiable para la evaluación de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (véanse los apartados 3.30 a 3.34).

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Cuando los servicios de la Comisión detectan estos problemas en el curso de sus auditorías, piden a dicho Estado miembro que adopte medidas correctoras. Cuando el problema es especialmente grave, se exige al Estado miembro que aplique un plan de medidas correctoras, que los servicios de la Comisión siguen de cerca. Hasta ahora estos planes han resultado muy eficaces. La Comisión también garantiza que el riesgo financiero para el presupuesto de la UE derivado de dichas deficiencias queda cubierto mediante correcciones financieras impuestas a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

La Comisión comparte la opinión del Tribunal en este sentido y seguirá centrando sus auditorías en el riesgo de tierras no subvencionables no detectado antes a los pagos. Se aplicarán correcciones financieras cuando sea necesario para proteger los intereses financieros de la UE.

La Comisión sigue examinando la labor de los organismos de certificación mediante el análisis de los documentos relativos a la liquidación de cuentas, así como mediante misiones de auditoría en los organismos de certificación. Además, en 2012, se llevaron a cabo 14 misiones de auditoría en organismos de certificación para examinar su labor en controles sobre el terreno y estadísticas de control, ya que la Comisión ha apreciado en estos ámbitos riesgos particulares. En septiembre de 2012, se organizó una reunión del grupo de expertos de los organismos de certificación. Además, en 2013, se han organizado reuniones bilaterales con organismos de certificación en el marco de la preparación del nuevo período de programación, y en consonancia con el incremento de la responsabilidad de los organismos de certificación para cubrir la legalidad y la regularidad de los gastos.

ANEXO 3.1

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

	2012			2011	2010	2009
	SIGC	No SIGC	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA						
Total de operaciones	140	40	180	180	146	148
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporción (número) de las operaciones que se consideran:						
Exentas de errores	60 % (84)	55 % (22)	59 % (106)	61 %	73 %	76 %
Afectadas por uno o más errores	40 % (56)	45 % (18)	41 % (74)	39 %	27 %	24 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores						
Análisis por tipo de error						
Errores no cuantificables:	14 % (8)	33 % (6)	19 % (14)	14 %	26 %	31 %
Errores cuantificables:	86 % (48)	67 % (12)	81 % (60)	86 %	74 %	69 %
Subvencionabilidad	12 % (6)	67 % (8)	23 % (14)	23 %	3 %	13 %
Realidad	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	0 %
Exactitud	88 % (42)	33 % (4)	77 % (46)	75 %	97 %	87 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES						
Porcentaje de error más probable			3,8 %			
Límite inferior de error (LIE)			5,9 %			
Límite superior de error (LSE)			1,7 %			

⁽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 3.2

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

Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados - FEAGA

Estado miembro (organismo pagador)	Régimen	Gasto relacionado con el SIGC (límite nacional, anexo VIII del Reglamento (CE) n° 73/2009) (miles de euros)	Procedimientos administrativos y de control 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 (*)
Reino Unido (Inglaterra)	RPU	3 988 042	Ineficaz 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz A	Ineficaz
Reino Unido (Irlanda del Norte)	RPU	3 988 042	Ineficaz 1, 3, 5, 6, 9, 10	Parcialmente eficaz a	Parcialmente eficaz A, B	Ineficaz
Luxemburgo	RPU	37 679	Parcialmente eficaz 2, 4	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

(*) La valoración global no puede ser mejor que la de los procedimientos y controles administrativos.

- 1 Información incompleta o incorrecta sobre el tamaño y la subvencionabilidad de las tierras en la base de datos del SIP.
- 2 El procedimiento de registro de solicitudes no dispone de suficientes controles integrados para evitar que se antedate la fecha de llegada.
- 3 Se corrigieron los errores en las solicitudes como errores manifiestos sin aplicación de sanciones pese a que estas habrían debido aplicarse.
- 4 Se incrementaron los valores de los derechos contraviniendo la legislación de la UE.
- 5 Incorrecta aplicación de la definición europea de agricultor.
- 6 Pagos de ayuda efectuados para superficies no subvencionables.
- 7 Incoherencias en la base de datos de derechos.
- 8 Inaplicación de sanciones para superficies incorrectamente declaradas en tierras comunales.
- 9 Resultados de inspección incorrectamente tratados en las bases de datos del SIGC.
- 10 Deficiencias en los controles cruzados administrativos y pagos de ayudas efectuados antes de la liquidación de anomalías.

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

A Inexactitudes en las cuentas de deudores.

B Retrasos en el registro de las deudas y la notificación a los agricultores de las obligaciones de reembolso.

Estado miembro (organismo pagador)	Régimen	Gastos (*) (miles de euros)	Procedimientos de contratación pública	Cooperación con otros Estados miembros	Ejecución del plan	Supervisión y control	Valoración global
España (FEGA)	Ayuda alimentaria 2011	74 731	Eficaz	Parcialmente eficaz 1	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Italia (AGEA)	Ayuda alimentaria 2012	22 103	Eficaz	Parcialmente eficaz 2	Eficaz	Eficaz	Eficaz

(*) No incluye el valor de las existencias de intervención.

- 1 Se asignaron a España cereales y leche desnatada en polvo de las existencias de intervención de Francia e Irlanda respectivamente. Se reembolsaron a los adjudicatarios los costes de transporte a España de ambos productos. La legislación europea prevé que en estos casos el transporte al país de destino debería verificarse mediante un procedimiento específico (formulario T5) que las autoridades francesas e irlandesas se negaron a emprender. Por consiguiente, las autoridades españolas recurrieron a otro procedimiento que el Tribunal considera menos eficaz.
- 2 Las autoridades italianas organizaron un procedimiento de licitación conjunto para el suministro de pasta a Italia y Malta, a cambio en parte de cereales de las existencias de intervención. A raíz de este procedimiento, Malta habría debido recibir 224 toneladas de pasta correspondientes a la cantidad de cereales. Sin embargo, debido a un error administrativo, Italia solo suministró 180 toneladas de pasta a Malta.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A AGRICULTURA: MEDIDAS DE MERCADO Y AYUDAS DIRECTAS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	En algunos aspectos				
2010	3.58. Tras este examen y en vista de los resultados y conclusiones correspondientes a 2010, el Tribunal recomienda que la Comisión adopte medidas adecuadas para:							
	a) que el uso de las ortofotografías sea obligatorio y el SIP se actualice periódicamente por medio de nuevas ortofotografías (véase el apartado 3.31) ⁽¹⁾ ;		X					
	b) que los organismos pagadores subsanen las insuficiencias detectadas en los sistemas de control y las bases de datos del SIGC (véanse los apartados 3.23 a 3.25) ⁽¹⁾ ;		X					
	c) que las inspecciones sobre el terreno tengan la calidad necesaria para identificar con fiabilidad la superficie admisible (véanse los apartados 3.38 y 3.39);			X				
	d) que los organismos de certificación comprueben correctamente la calidad de las inspecciones y la notifiquen (véanse los apartados 3.46 y 3.47).			X				
2009	3.73. 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:							
	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;			X				
	d) fijar a escala europea unos requisitos mínimos de mantenimiento anual para que los pastos puedan optar a la ayuda directa de la UE.				X			

⁽¹⁾ En el Informe Anual relativo al ejercicio 2009, apartado 3.73, letras a) y b), se formulaban recomendaciones similares.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	En algunos aspectos				
2009	3.75. Además, 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.			X				

CAPÍTULO 4

Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	4.1-4.8
Características específicas del grupo de políticas	4.2-4.7
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.8
Regularidad de las operaciones	4.9-4.19
Desarrollo rural	4.10-4.18
Medio ambiente, pesca y salud	4.19
Eficacia de los sistemas	4.20-4.41
Desarrollo rural	4.20-4.39
Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones	4.20-4.25
Sistemas de la Comisión relativos a la regularidad de las operaciones	4.26-4.39
Medio ambiente, pesca y salud	4.40-4.41
Conclusión y recomendaciones	4.42-4.45
Conclusión referente a 2012	4.42
Recomendaciones	4.43-4.45
Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	
Anexo 4.2 — Resultados del examen de los sistemas correspondientes a desarrollo rural	
Anexo 4.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud	

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 la parte dedicada al desarrollo rural del ámbito político «Agricultura y desarrollo rural» y los ámbitos políticos «Asuntos marítimos y pesca», «Salud y protección de los consumidores» y «Medio ambiente y acción por el clima». El **cuadro 4.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 4.1 — Desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Desarrollo rural	Desarrollo rural	13 258	Compartida
	Medidas de preadhesión	7	Descentralizada
	Aspectos internacionales del ámbito político de agricultura y desarrollo rural	4	Centralizada directa
		13 269	
Asuntos marítimos y pesca	Gastos operativos	705	Centralizada/Compartida
	Gastos administrativos	40	Centralizada directa
		745	
Salud y protección de los consumidores	Gastos operativos	518	Centralizada directa/Centralizada indirecta
	Gastos administrativos	117	Centralizada directa
		635	
Medio ambiente y acción por el clima	Gastos operativos	286	Centralizada directa/Centralizada indirecta
	Gastos administrativos	96	Centralizada directa
		382	
Total de pagos del ejercicio		15 031	
– total de gastos administrativos ⁽¹⁾		253	
Total de gastos operativos		14 778	
–anticipos ⁽²⁾		500	
+ liquidaciones de anticipos ⁽²⁾		716	
Total de la población auditada		14 994	
Total de compromisos del ejercicio		16 972	

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

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el anexo 1.1, apartado 6).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

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). La gestión y el control del gasto de la PAC se describen asimismo en el capítulo 3 (apartados 3.6 y 3.7).

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 (gasto de 13 269 millones de euros en 2012)⁽¹⁾. El gasto abarca cuarenta y cinco 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).

4.4. La política de la Unión sobre 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 en el ámbito internacional. El instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE)⁽²⁾ es el programa de financiación más importante (212 millones de euros de gasto en 2012) 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.

4.5. La política pesquera común en el ámbito político «asuntos marítimos y pesca» persigue los mismos objetivos generales que la política agrícola común (véase el capítulo 3, apartado 3.2). El Fondo Europeo de Pesca⁽³⁾ (FEP) es el principal instrumento (478 millones de euros de gastos en 2012).

⁽¹⁾ Este importe incluye pagos para la finalización de programas anteriores (2000-2006) (135 millones de euros) y para otras medidas (recursos genéticos) (1,2 millones de euros).

⁽²⁾ Reglamento (CE) n.º 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 149 de 9.6.2007, p. 1).

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 1198/2006 del Consejo (DO L 223 de 15.8.2006, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.6. 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 destinan a programas de erradicación de enfermedades animales y a agencias europeas⁽⁴⁾ (215 millones de euros y 167 millones de euros respectivamente en 2012).

4.7. El principal riesgo para la regularidad del grupo de políticas en su conjunto es que el gasto no sea subvencionable por incumplimiento de las normas y de las condiciones de subvencionabilidad, a menudo complejas. En desarrollo rural, el riesgo es aún mayor porque en algunos programas con bajos porcentajes de ejecución se declaran gastos no subvencionables para evitar que el Estado miembro pierda la subvención de la UE.

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.8. El enfoque y la metodología de auditoría generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1.**, del capítulo 1. En la fiscalización del desarrollo rural, medio ambiente, pesca y salud, cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

— se verificó una muestra de 177 operaciones definidas en el **anexo 1.1.**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones llevadas a cabo por las instituciones y los órganos dentro de este grupo de políticas. En 2012, la muestra estaba compuesta por 160 operaciones de desarrollo rural⁽⁵⁾ y por 17 relativas a medio ambiente, pesca y sanidad⁽⁶⁾,

⁽⁴⁾ Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y Agencia Europea de Medicamentos.

⁽⁵⁾ República Checa, Alemania (Brandemburgo y Berlín, y Schleswig-Holstein), Grecia, España (Andalucía), Francia, Italia (Basilicata, Bolzano y Cerdeña), Lituania, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y el Reino Unido (Inglaterra y Escocia).

⁽⁶⁾ La muestra consistía en once operaciones en régimen de gestión directa y seis en régimen de gestión compartida en la República Checa, Grecia, España, Polonia y el Reino Unido.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.7. Por lo que se refiere a la complejidad de las normas y condiciones de subvencionabilidad a que se refiere el Tribunal, la Comisión señala que son, hasta cierto punto, una consecuencia de los ambiciosos objetivos de la política de desarrollo rural.

Además, la Comisión desea señalar que en el marco de sus auditorías, en las que se inspiran las observaciones del Tribunal en este capítulo, el Tribunal observó solo unos pocos casos que apoyan su afirmación de que el riesgo para la regularidad del desarrollo rural va en aumento debido a la declaración de gastos no subvencionables por parte de los Estados miembros para evitar la pérdida de la financiación de la UE.

La propia Comisión ha observado que algunos Estados miembros hacen un uso extenso de anticipos y de instrumentos de ingeniería financiera que pueden reducir o evitar una pérdida de fondos con arreglo a las normas $n + 2$. Para reducir este riesgo, los servicios de la Comisión han abordado estas cuestiones con los Estados miembros interesados.

4.8. Véanse los comentarios detallados en el capítulo 1.

— La Comisión está siguiendo de cerca la evolución de la metodología del Tribunal, incluido el muestreo en dos fases, con vistas a cualquier posible efecto en el índice de error estimado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- el Tribunal centró sus verificaciones relativas a la condicionalidad en el cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales y en una selección de requisitos legales de gestión ⁽⁷⁾ de las que se pudieron obtener pruebas y llegar a una conclusión en el momento de las visitas de fiscalización,
- las reducciones y exclusiones [que los Estados miembros deben aplicar cuando los beneficiarios de la ayuda de la UE declaran una superficie, un número de animales o unos gastos subvencionables excesivos con respecto a la realidad ⁽⁸⁾] no se incluyen en el cálculo del porcentaje de error del Tribunal ⁽⁹⁾,
- la evaluación de los sistemas de desarrollo rural abarcó siete organismos pagadores ⁽¹⁰⁾ en seis Estados miembros: Alemania (Brandemburgo y Berlín), Bulgaria, Francia, Polonia, Rumanía (ambos organismos pagadores) y Suecia. En cuanto a salud y protección de los consumidores, el Tribunal verificó el sistema de control interno de la DG Salud y Consumidores ⁽¹¹⁾,
- se examinaron los informes anuales de actividad de las DG Agricultura y Desarrollo Rural ⁽¹²⁾ (respecto de este último) y la DG Asuntos Marítimos y Pesca ⁽¹³⁾,
- 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 (del FEAGA y del Feader) y visitó los organismos de certificación de Bulgaria, Luxemburgo, Rumanía y el Reino Unido (Irlanda del Norte).

- *El respeto de las obligaciones en materia de condicionalidad no constituye un criterio de admisibilidad para los pagos de la PAC y, por consiguiente, los controles de estos requisitos no conciernen a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La condicionalidad es un mecanismo por el que se penaliza a los agricultores que no respetan una serie de normas que emanan en general de políticas diferentes de la PAC y que se aplican a los ciudadanos de la UE con independencia de la PAC. Por ello la Comisión considera que las sanciones impuestas por las infracciones de los requisitos de condicionalidad no deben tenerse en cuenta para el cálculo de los índices de error de la PAC.*

⁽⁷⁾ Todas las exigencias de los requisitos 6 a 8 (sobre la identificación y registro de animales) y el incumplimiento evidente de las disposiciones 1 (directiva sobre las aves), 2 (directiva sobre aguas subterráneas), 4 (directiva sobre nitratos), y 16 and 18 (bienestar animal).

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ Excepto en los casos en que los Estados miembros ya habían detectado la irregularidad sin aplicar las correspondientes reducciones/exclusiones.

⁽¹⁰⁾ Los organismos pagadores y los controles clave se seleccionaron sobre la base de un análisis de riesgo.

⁽¹¹⁾ Dirección General de Salud y Consumidores de la Comisión.

⁽¹²⁾ Dirección General de Agricultura y Desarrollo rural de la Comisión.

⁽¹³⁾ Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.9. En el **anexo 4.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 177 operaciones auditadas por el Tribunal, 111 (63 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 7,9 % ⁽¹⁴⁾.

Desarrollo rural

4.10. Respecto al gasto en desarrollo rural, en las 160 operaciones seleccionadas, 101 (63 %) estaban afectadas por errores, de los cuales 59 (58 %) eran cuantificables.

4.11. El Tribunal considera que, en la mayoría de las operaciones afectadas por errores, las autoridades nacionales contaban con información suficiente para detectarlos y corregirlos.

4.12. La verificación de las operaciones supuso la auditoría de 27 medidas diferentes. De las 160 operaciones, 80 estaban relacionadas con la superficie y 80 no lo estaban. Se hallaron errores en todos los Estados miembros y en casi todas las medidas incluidas en la muestra. En 2011, el componente predominante (65 %) del porcentaje de error más probable citado en el apartado 4.9 correspondía a las medidas no relacionadas con la superficie.

4.9. La Comisión toma nota del porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal. La Comisión no comparte la apreciación del Tribunal sobre la legalidad y la regularidad de una operación. Esto da lugar a una estimación más baja por la Comisión del importe de los pagos indebidos.

Si bien es consciente de que el plan de acción desarrollado en 2012 no tendrá una repercusión inmediata, la Comisión observa que el nivel de error estimado por el Tribunal se ha mantenido estable. Véanse también las respuestas a los apartados 1.12 y 1.13 sobre el impacto de las recuperaciones y correcciones financieras en la protección de los intereses financieros de la UE.

4.10. El Director General de la DG AGRI ha mantenido una reserva relativa a los gastos de desarrollo rural en su declaración de fiabilidad para 2012.

Esta reserva va acompañada de una serie de medidas correctoras determinadas por la Comisión junto con los 27 Estados miembros a fin de corregir la situación.

El índice de error en el desarrollo rural también debe valorarse en función de los ambiciosos objetivos de la política de desarrollo rural.

4.11. La Comisión comparte el punto de vista de que las autoridades nacionales podrían haber detectado muchos de los errores hallados por el Tribunal: las normas de la PAC proporcionan a los Estados miembros todos los instrumentos necesarios para mitigar la mayor parte de los riesgos de error. Tras las reservas expresadas en 2011 y 2012 por el Director General de la DG AGRI, se ha puesto en marcha una serie de planes de acción amplios en colaboración con los Estados miembros para identificar las causas de los errores y las medidas correctoras adecuadas.

4.12. Durante las auditorías que efectuaron en algunos Estados miembros, los propios servicios de la Comisión observaron deficiencias similares a las detectadas por el Tribunal de Cuentas.

La diferencia entre los errores detectados por el Tribunal y los detectados por los Estados miembros en sus controles, que se comunican anualmente a la Comisión, parece ser más notable en el caso de las medidas no relacionadas con la superficie que no están sujetas al sistema integrado de gestión y control (SIGC). Esto confirma que, si se aplica correctamente, el SIGC es un sistema eficaz para mitigar adecuadamente el riesgo de error.

⁽¹⁴⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, 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 11,43 % (límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.13. La causa de la mayoría de los errores cuantificables radica en que los beneficiarios no cumplieron los requisitos de subvencionabilidad, en particular los relativos a:

- a) compromisos agroambientales;
- b) requisitos específicos de los proyectos de inversión;
- c) normas sobre contratación pública.

En los siguientes apartados se analizan estos extremos.

4.14. La muestra de 160 operaciones contenía 43 relacionadas con las medidas agroambientales. El Tribunal observó que en 11 casos (26 %), los agricultores no habían respetado los compromisos agroambientales que habían contraído. En el recuadro 4.1 se presenta un ejemplo de un error de este tipo detectado por el Tribunal.

Recuadro 4.1 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento de los compromisos medioambientales

En Polonia, un beneficiario se había comprometido a cumplir en nueve parcelas (141,59 hectáreas), los requisitos específicos de mantenimiento de pastos permanentes extensivos y la protección de especies de aves amenazadas y sus hábitats. El principal compromiso era dejar sin segar cada año una superficie distinta de una extensión comprendida entre el 5 y el 10 % de las parcelas, y por ello el beneficiario recibiría 270 euros por hectárea. El Tribunal constató que los requisitos no se cumplían en varias parcelas: una de ellas estaba enteramente segada y en otras la superficie sin segar coincidía con la de años anteriores o estaba situada en un emplazamiento distinto al indicado por el ornitólogo. Solo en dos de las nueve parcelas declaradas (21,02 hectáreas) se cumplían todos los requisitos.

Se constataron casos similares de incumplimiento de los requisitos agroambientales en Alemania (Schleswig-Holstein), Grecia, Francia, la República Checa y el Reino Unido (Inglaterra).

Los planes de acción mencionados en el apartado 4.11, en particular los adoptados tras el IAA de 2012, abordan específicamente las cuestiones relativas a las medidas no relacionadas con la superficie.

En algunos de los casos notificados el error no implica una incidencia financiera del mismo nivel que el error comunicado por el Tribunal.

Por lo que se refiere a los ejemplos citados por el Tribunal en los recuadros 4.1-4.4 y 4.6, los servicios de la Comisión harán un seguimiento de ellos con las autoridades nacionales y, en su caso, a través del procedimiento de liquidación de conformidad.

4.14. La Comisión ha examinado la aplicación de las medidas agroambientales en todos los Estados miembros en el período de programación 2007-2013. Pese a las deficiencias persistentes, la calidad global de la aplicación ha mejorado durante el período estudiado.

El ejemplo del recuadro 4.1 será objeto de seguimiento por la Comisión con las autoridades polacas. A pesar de este error, la evaluación global de la Comisión del sistema en Polonia es que se han realizado mejoras.

Recuadro 4.1 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento de los compromisos agroambientales

En sus auditorías sobre la aplicación de medidas agroambientales, la Comisión detectó margen de mejora en el sistema de control con el fin de perfeccionar la evaluación de la conformidad de los agricultores con los compromisos adquiridos.

En lo que respecta a los Estados miembros mencionados por el Tribunal, existen procedimientos de liquidación de conformidad en curso para Polonia, la República Checa, Francia y el Reino Unido (Inglaterra), que darán lugar a correcciones financieras cuando resulte necesario.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.15. Los criterios de subvencionabilidad y los procedimientos de selección contribuyen a encauzar las ayudas hacia determinadas categorías de beneficiarios, mejorando así la eficacia del gasto en desarrollo rural. No obstante, de las 80 operaciones correspondiente a proyectos de inversión incluidas en la muestra auditada, 21 (un 26 %) no cumplían los requisitos de subvencionabilidad. En el recuadro 4.2 se ofrece un ejemplo de este tipo de error.

Recuadro 4.2 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad en un proyecto de inversión

En España (Andalucía), un beneficiario recibió una subvención de 1,4 millones de euros para modernizar la infraestructura de irrigación con dos condiciones: el proyecto debía ser viable económicamente y el consumo de agua, igual o inferior a los 3 000 m³ por hectárea y año que consumía el beneficiario cuando solicitó la subvención. El Tribunal constató que no se había cumplido ninguna de las dos condiciones. El proyecto no era económicamente viable en el momento de la concesión de la subvención y debería haber sido rechazado, pues para cumplir esa condición habría sido necesario un consumo de agua superior a 6 000 m³ por hectárea y año, o sea, el doble de los derechos al agua con que contaba el beneficiario en ese momento. El consumo de agua no se mantuvo igual ni disminuyó, tal y como se pedía, sino que al final de proyecto era de 8 000 m³ por hectárea y año, por lo que no se debería haber efectuado el pago. En razón del incumplimiento de ambas condiciones de subvencionabilidad, el gasto no es subvencionable.

También se constató un incumplimiento de requisitos de subvencionabilidad en proyectos de inversión en Alemania (Schleswig-Holstein), Grecia, Francia, Italia (Bolzano y Cerdeña), Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía y el Reino Unido (Inglaterra).

4.16. En 26 de las 160 operaciones auditadas, el beneficiario tenía que cumplir las normas sobre contratación pública. El Tribunal halló que en 17 casos (65 %) se incumplió al menos una de dichas normas, en 5 de ellos con la clasificación de incumplimiento grave. En el recuadro 4.3 se ofrece un ejemplo.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.15. Asimismo, la Comisión identificó en sus auditorías deficiencias en la aplicación de los criterios de selección en algunos Estados miembros y aplicó correcciones financieras a este respecto. En los planes de acción para reducir el índice de error de desarrollo rural, uno de los ámbitos que se abordan es el relativo a los criterios de selección.

El ejemplo del recuadro 4.2 está siendo objeto de seguimiento por la Comisión en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad.

4.16. *El incumplimiento de las normas de contratación no implica necesariamente que se haya utilizado de forma inadecuada el 100 % de los gastos afectados, puesto que el proyecto como tal puede seguir cumpliendo su objetivo y proporcionar un valor añadido. Véase también el apartado 4.25.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 4.3 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento de normas sobre contratación pública

En Rumanía, el beneficiario (un municipio rural) solicitó una ayuda para un proyecto de inversión consistente en una red de abastecimiento de agua, una red de alcantarillado, la mejora de carreteras locales y un edificio comunitario. Presentaron ofertas siete licitadores y cinco de ellos fueron rechazados por el beneficiario porque no reunían los requisitos. El Tribunal observó que el adjudicatario no cumplía dos condiciones de la licitación y que, además, otras ofertas habían sido rechazadas precisamente por no cumplir esos dos requisitos. Debido al incumplimiento de las condiciones de la licitación y del principio de igualdad de trato, que condicionó el resultado de la licitación, el gasto resultante no es subvencionable.

El Tribunal halló otros casos de incumplimiento de las normas sobre contratación pública en España (Andalucía), Francia, Lituania, Polonia y Eslovenia.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 4.3 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento de normas sobre contratación pública

Con respecto a Rumanía, la Comisión también constató en sus auditorías deficiencias graves y se está llevando a cabo un procedimiento de liquidación de cuentas. Los servicios de la Comisión realizarán un seguimiento de las conclusiones del Tribunal con respecto a las autoridades nacionales con el fin de proteger los intereses financieros de la UE y de recuperar los pagos indebidos.

4.17. El Tribunal observó que el 35 % de los errores afectaban a otros pagos además del examinado, como se muestra en el ejemplo del recuadro 4.4.

Recuadro 4.4 — Ejemplo de error recurrente de subvencionabilidad: inclusión de IVA no subvencionable

En Francia, el beneficiario de la medida «conservación y mejora del patrimonio rural» era un órgano público que declaró costes con IVA que fueron aceptados por el organismo pagador y financiados por el presupuesto de la UE. Sin embargo, el fundamento jurídico aplicable establece que el IVA no es subvencionable para organismos de Derecho público respecto de las actividades u operaciones que realicen en calidad de autoridades públicas. El Tribunal constató que el organismo pagador había aceptado reiteradamente el IVA no subvencionable también en otros pagos.

Se detectaron igualmente errores con impacto financiero en España (Andalucía), Italia (Bolzano), Polonia, Portugal y Rumanía.

Recuadro 4.4 — Ejemplo de error recurrente de subvencionabilidad: inclusión de IVA no subvencionable

En el marco del procedimiento de liquidación de conformidad, los servicios de la Comisión harán un seguimiento de las conclusiones del Tribunal con respecto a las autoridades nacionales con el fin de proteger los intereses financieros de la UE y de recuperar los pagos indebidos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.18. Con arreglo a determinados regímenes de ayuda del Feader⁽¹⁵⁾, los beneficiarios de la ayuda de la UE tienen la obligación jurídica de respetar requisitos de «condicionalidad», que se describen en el capítulo 3 (apartado 3.5). El Tribunal observó uno o más casos de incumplimiento de la condicionalidad en 25 (33 %) de los 75 pagos sujetos a este requisito⁽¹⁶⁾, y, en particular, problemas significativos en la aplicación de los requisitos de condicionalidad para la identificación y el registro de animales.

Medio ambiente, pesca y salud

4.19. En medio ambiente, pesca y salud, de las 17 operaciones incluidas en la muestra, 10 (59 %) estaban afectadas por errores, de los cuales, 4 (40 %) eran errores cuantificables. La principal causa de los errores cuantificables era el incumplimiento por los beneficiarios de los requisitos de subvencionabilidad. En el recuadro 4.5 se ofrece un ejemplo.

Recuadro 4.5 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento del principio de complementariedad

El programa LIFE no financia medidas cubiertas por otros instrumentos financieros de la UE. Este principio de «complementariedad» implica que los beneficiarios deben asegurarse de que su proyecto LIFE no esté cofinanciado mediante otras ayudas directas o indirectas de la UE. Un beneficiario de un proyecto LIFE en Hungría para recuperar el hábitat de una marisma recibió también otras ayudas de la UE (entre otras, para hábitats NATURA 2000 y para zonas desfavorecidas) por las mismas tierras incluidas en el proyecto LIFE. Esta situación fue aceptada por la Comisión, que autorizó el pago de la ayuda. Debido al incumplimiento del principio de complementariedad, este gasto es parcialmente no subvencionable.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.18. El respeto de las obligaciones en materia de condicionalidad no constituye un criterio de admisibilidad para los pagos de la PAC y, por consiguiente, los controles de estos requisitos no conciernen a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. La condicionalidad es un mecanismo por el que se penaliza a los agricultores que no respetan una serie de normas que emanan en general de políticas diferentes de la PAC y que se aplican a los ciudadanos de la UE con independencia de la PAC. Por ello la Comisión considera que las sanciones impuestas por las infracciones de los requisitos de condicionalidad no deben tenerse en cuenta para el cálculo de los índices de error de la PAC.

En relación con los importantes problemas detectados en la identificación y el registro de animales, la DG AGRI está de acuerdo con la observación del Tribunal y presta especial atención a estos requisitos durante sus auditorías de condicionalidad.

Recuadro 4.5 — Ejemplo de error de subvencionabilidad: incumplimiento del principio de complementariedad

Las ayudas citadas por el Tribunal no conciernen de forma directa ni indirecta al proyecto LIFE ni a ninguna acción específica de dicho proyecto, sino que representan las compensaciones a los propietarios de los terrenos que se derivan de disposiciones específicas del programa de desarrollo rural. Estas compensaciones no guardan relación con ninguna de las acciones específicas incluidas en el proyecto. Su ámbito de aplicación y sus fines son distintos de los del proyecto LIFE. La Comisión considera que estos importes no pueden tratarse como una financiación directa o indirecta del proyecto.

⁽¹⁵⁾ Como establece el artículo 50 bis del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo (DO L 277 de 21.10.2005, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Los incumplimientos observados corresponden a 0,4 puntos porcentuales del porcentaje de error presentado por el Tribunal en el apartado 4.9.

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 del Tribunal de los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros ⁽¹⁷⁾.

4.21. En ese sentido, corresponde a los Estados miembros establecer y aplicar en particular:

- a) procedimientos administrativos y de control apropiados para garantizar la exactitud de las declaraciones realizadas por el solicitante y el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad para la concesión y pago de la ayuda;
- b) controles sobre el terreno que, dependiendo del régimen de ayuda, cubran por lo menos el 5 % de todos los beneficiarios o del gasto ⁽¹⁸⁾. Deberían existir procedimientos apropiados para seleccionar a los beneficiarios, la calidad y la elaboración de informes sobre dichos controles y en la adecuación de las correcciones aplicadas;
- c) un sistema que garantice un control efectivo del cumplimiento del régimen de condicionalidad.

⁽¹⁷⁾ 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 3.18). Otros requisitos en materia de subvencionabilidad se rigen por controles específicamente concebidos. Como se describe en el capítulo 3 (**anexo 3.2**) el Tribunal consideró el SIGC de 2011 parcialmente eficaz en un organismo pagador e ineficaz en otros dos.

⁽¹⁸⁾ Artículos 12 y 25 del Reglamento (UE) n° 65/2011.

4.20. Respuesta conjunta a los apartados 4.20 y 4.21:

De nuevo, las autoridades de los Estados miembros son responsables de asegurar que el sistema de gestión y control vigente cumpla los requisitos legales y garantice que no existe riesgo financiero alguno para los fondos FEAGA y Feader.

El sistema compartido de gestión de los fondos FEAGA y Feader es tal que, en caso de existir deficiencias que expongan los fondos a riesgos financieros, la Comisión impondrá correcciones financieras netas a los Estados miembros afectados.

La Comisión es consciente de las carencias del sistema de control de los Estados miembros por lo que respecta al Feader, especialmente en el caso de las medidas no incluidas en el SIGC. Los organismos de certificación (OC) notifican estas deficiencias en sus informes anuales de certificación. Dichos organismos formulan recomendaciones para mejorar los sistemas de control y hacer un seguimiento de sus recomendaciones. La Comisión toma en consideración las conclusiones de los organismos de certificación, así como otra información disponible, a la hora de realizar su análisis de riesgos y establecer su propio programa de auditoría en el marco del procedimiento de liquidación de conformidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.22. En el informe anual relativo al ejercicio 2010, el Tribunal señaló que, en Francia, los sistemas eran ineficaces ⁽¹⁹⁾. En la DAS de 2012 se llevó a cabo una visita de seguimiento para comprobar si se habían corregido las insuficiencias detectadas en 2010. El Tribunal halló que cuatro ⁽²⁰⁾ de las siete insuficiencias señaladas no se habían corregido en absoluto o solo parcialmente en la región visitada (Mediodía-Pirineos). Además, los resultados del examen de las operaciones en otras tres regiones de Francia pusieron de manifiesto que en estas regiones persistían una quinta insuficiencia ⁽²¹⁾.

4.23. En otros cinco Estados miembros, la fiscalización del Tribunal abarcó el cumplimiento de los reglamentos aplicables, así como una evaluación de la eficacia de los sistemas para garantizar la regularidad de las operaciones. Se examinaron en concreto los tres elementos citados en el apartado 4.21.

4.24. El Tribunal detectó las siguientes insuficiencias principales en estos cinco Estados miembros:

- deficiencias en los controles administrativos relativos a las condiciones de subvencionabilidad y a los compromisos, como la falta de detección del IVA no subvencionable o de la doble financiación, en los cinco Estados miembros,
- evaluación insuficiente de la moderación de los costes (Alemania: Brandemburgo y Berlín, Polonia, Rumanía y Suecia),
- insuficiencias en la aplicación de reducciones o de recuperaciones en los cinco Estados miembros,

⁽¹⁹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2010, anexo 3.2.2.

⁽²⁰⁾ Falta de examen sistemático de los controles administrativos, insuficiencias en el procedimiento de selección de los beneficiarios sujetos a controles sobre el terreno, falta de verificación de la moderación de los costes y control insuficiente de los gastos declarados.

⁽²¹⁾ Falta de controles de una condición de subvencionabilidad para la ayuda compensatoria de la medida a los agricultores en zonas con dificultades naturales.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.22. En los dos últimos años consecutivos el organismo de certificación ha informado de la existencia de problemas importantes en el sistema de control del Feader en Francia, por lo que se iniciaron procedimientos de corrección financiera para esos dos ejercicios.

Se ha requerido a las autoridades francesas que aborden las deficiencias constatadas, y se hará seguimiento del asunto en el marco de los procedimientos que ya se han abierto.

Los servicios de la Comisión también han detectado durante sus propias auditorías efectuadas en Francia deficiencias reiteradas similares a las observadas por el Tribunal de Cuentas. Además, los servicios de la Comisión han realizado un seguimiento de las constataciones del Tribunal y han detectado tres de las deficiencias observadas por el Tribunal de Cuentas (falta de revisión del trabajo por un funcionario superior, ineficacia del análisis de riesgos y carácter insuficiente de la muestra aleatoria). El procedimiento de liquidación de cuentas está en curso.

4.24. 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.

- La Comisión comparte la opinión de que los controles administrativos sobre la moderación de los costes son esenciales para garantizar la eficacia del sistema de control. Durante sus auditorías de conformidad, la Comisión también ha detectado deficiencias en la evaluación de la moderación de los costes y ha impuesto correcciones financieras a este respecto para proteger los intereses financieros de la UE.
- 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 conformidad de la liquidación de cuentas, así como a recomendaciones para mejorar los sistemas de control.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- calidad insuficiente de los controles sobre el terreno en los cinco Estados miembros; así, por ejemplo, estos controles no cubrían la totalidad de los compromisos y las obligaciones, o bien no se detectaban todos los incumplimientos,
- deficiencias en la concepción y aplicación del sistema de control para la comprobación de la condicionalidad, como insuficiencia de las normas nacionales sobre buenas condiciones agrarias y medioambientales o aplicación nacional incorrecta de la Directiva sobre nitratos, en los cinco Estados miembros.

Estas insuficiencias eran muy similares a las detectadas y comunicadas respecto de los seis Estados miembros fiscalizados durante el ejercicio anterior ⁽²²⁾.

4.25. Las insuficiencias más importantes detectadas por el Tribunal consistían en la ineficacia de los controles de las normas sobre contratación pública, registradas en los cinco Estados miembros. A modo de ejemplo, el examen por el Tribunal de cuarenta procedimientos de contratación pública en estos cinco Estados miembros reveló que dieciséis de ellos (40 %) estaban afectados por errores. En seis de los cuarenta casos se halló gasto no subvencionable. En conjunto, la fiscalización detectó más de 9 millones de euros de gastos no subvencionables provocados por el incumplimiento de las normas de contratación. En el recuadro 4.6 se describe un caso en el que hubo un gasto no subvencionable.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- La Comisión ha llevado a cabo auditorías de condicionalidad en los cinco Estados miembros fiscalizados por el Tribunal (aunque no en las mismas regiones en Alemania) y también ha observado deficiencias en la definición y el control de las BCAM y los RLG. En los casos en que se ha establecido claramente un riesgo para los fondos, la Comisión ha aplicado una corrección financiera en el marco de estas investigaciones, o se encuentra todavía en pleno procedimiento de liquidación de cuentas en las indagaciones referentes a estos cinco Estados miembros (Rumanía, Bulgaria, Polonia, Suecia y Alemania).

Las deficiencias mencionadas por el Tribunal se abordan en los amplios planes de acción llevados a cabo en colaboración con los Estados miembros en respuesta a las reservas con respecto a los gastos de desarrollo rural en 2011 y 2012 en los informes de actividad anual de la DG AGRI 2011 y 2012, y que se espera den resultados en los próximos años.

4.25. La Comisión también ha detectado deficiencias graves en el respeto de las normas de contratación y se impondrán correcciones financieras para cubrir el riesgo financiero para el Feader.

La contratación pública es también uno de los elementos centrales en los planes de acción mencionados en el apartado 4.11.

Sin embargo, cabe señalar que el incumplimiento de las normas de contratación no implica necesariamente que el 100 % de los gastos de que se trate no sea subvencionable, pues el proyecto como tal puede seguir cumpliendo su objetivo y proporcionar un valor añadido.

Los servicios de la Comisión están trabajando para establecer directrices comunes para todos los fondos de la UE para la determinación del nivel de las correcciones financieras en caso de incumplimiento de las normas de contratación pública (véase también el apartado 4.16).

Con respecto a Rumanía, la Comisión también constató en sus auditorías deficiencias graves y se ha iniciado un procedimiento de liquidación de cuentas. Los servicios de la Comisión realizarán un seguimiento de las conclusiones del Tribunal con respecto a las autoridades nacionales con el fin de proteger los intereses financieros de la UE y de recuperar los pagos indebidos.

⁽²²⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2011, capítulo 4, apartados 4.24 a 4.32.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 4.6 — Ejemplo de calidad insuficiente de los controles administrativos de un Estado miembro

En un caso de contratación pública controlado en Alemania (Brandemburgo y Berlín), el propio organismo pagador era el beneficiario de más de 2,2 millones de euros de ayuda del Feader en concepto de la medida «asistencia técnica» respecto del sistema informático subcontratado del organismo pagador entre 2008 y 2012.

El Tribunal observó que el contrato del sistema informático y de su correspondiente mantenimiento se adjudicó a una empresa mediante procedimiento negociado sin anuncio y no a través del preceptivo procedimiento abierto o restringido. Por incumplimiento de los procedimientos exigidos, el gasto no tenía derecho a la financiación de la UE. La misma situación relativa a la adjudicación de contratos de sistemas informáticos se produjo en otras once regiones alemanas.

*Sistemas de la Comisión relativos a la regularidad de las operaciones***Procedimientos de liquidación de cuentas de la Comisión**

4.26. 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 (mensualmente en el FEAGA y trimestralmente en el Feader). Para poder asumir su responsabilidad final en la ejecución del presupuesto, la Comisión aplica dos procedimientos independientes de liquidación de cuentas ⁽²³⁾:

- a) un *procedimiento de liquidación financiera anual* relativo a las cuentas anuales y al sistema de control interno de cada organismo pagador autorizado. La decisión resultante se basa en las auditorías efectuadas por organismos de certificación independientes en los Estados miembros, que se presentan a la Comisión;
- b) un *procedimiento de liquidación de conformidad plurianual*, que puede dar lugar a la aplicación de correcciones financieras al Estado miembro afectado si el gasto no se ha efectuado de conformidad con la normativa de la UE en uno o varios ejercicios. Las decisiones resultantes se basan en auditorías llevadas a cabo por la Comisión.

⁽²³⁾ De conformidad con las disposiciones de aplicación del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.27. Respecto a la configuración del trabajo de auditoría de conformidad de la Comisión, el Tribunal observó que contaba con la mayoría de los elementos clave y cumplía los principales requisitos reglamentarios. La cuantía de gasto abarcada por el trabajo de conformidad expresado en porcentaje del gasto total, fue del 47 % en 2008 y del 42 % en 2012. En el programa anual de auditoría de 2013 la cobertura prevista es solo del 19 %. Respecto al trabajo de auditoría de conformidad llevado a cabo, el Tribunal detectó insuficiencias en el control de calidad, en la documentación de auditoría, y en el modo de evaluar las pruebas y de elaborar las conclusiones ⁽²⁴⁾.

4.27. Los apartados 4.27 a 4.33 analizan la aplicación del procedimiento de liquidación de conformidad. Por lo que se refiere al año 2012:

- como acertadamente observó el Tribunal en el apartado 4.33, el importe de las correcciones a tanto alzado, como parte de la cuantía total de las correcciones financieras, disminuyó pasando del 68 % en 2011 al 12 % en 2012; por consiguiente, las correcciones financieras están crecientemente basadas en un cálculo más exacto del riesgo financiero para la UE,
- también según lo dispuesto por el Tribunal en el apartado 4.29, el importe total de las correcciones financieras se ha incrementado en los últimos años.

La menor cobertura de auditoría para 2013 mencionada por el Tribunal refleja una decisión adoptada por la DG AGRI debido a la necesidad de utilizar sus limitados recursos para la aceleración del tratamiento de casos abiertos, que el aumento del recurso a correcciones financieras calculadas en lugar de las financiaciones a tanto alzado ha hecho más complicada y requiere un mayor volumen de recursos, así como para el seguimiento de los planes de acción existentes en los Estados miembros. Se observa, sin embargo, que el alcance real es muy superior, puesto que las auditorías de conformidad abarcan al menos el gasto realizado en los últimos 24 meses (regla de los 24 meses). La cifra para 2013, que no es pertinente en el contexto del presente informe, no se conocerá hasta la primavera de 2014, cuando se reciban las declaraciones de gasto anual. Se hace hincapié en que la cobertura de la auditoría en la planificación de auditoría de 2013 es indicativa y no puede compararse con el alcance real de los años anteriores. Además, los gastos cubiertos son los que están expuestos a un riesgo más elevado.

En el caso del Feader, el número de auditorías aumentó, pasando de 23 en 2012 a 35 en 2013.

Estos tres criterios esenciales indican la eficacia de la aplicación del procedimiento de liquidación de conformidad para mitigar el riesgo de errores. No obstante, y en particular en el marco de la reforma de la PAC, la Comisión está examinando nuevas mejoras.

La calidad del trabajo de auditoría de la Comisión está garantizada a través del principio de la presencia de dos personas, y todos los planes e informes de auditoría son revisados por los superiores de los auditores y debatidos con ellos. La labor de auditoría se documenta mediante listas de control e informes y, a raíz de las observaciones del Tribunal de Cuentas en su informe anual de 2011, los documentos de auditoría se están perfeccionando y armonizando.

⁽²⁴⁾ La falta de control de calidad y de documentación de la auditoría ya se señalaba en el informe anual de 2011 (capítulo 4, apartado 4.41).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.28. Las auditorías de la Comisión se basan en los sistemas y no tienen por objetivo la comprobación de las operaciones subyacentes. La selección de las muestras, que abarcan gastos relativos a varios ejercicios presupuestarios, es aleatoria o discrecional. Por lo tanto, el trabajo de auditoría de la Comisión no tiene por objeto calcular un porcentaje de error anual.

4.29. En 2012, la Comisión adoptó tres decisiones de conformidad que dieron lugar a correcciones financieras por valor de 651 millones de euros (503 millones de euros en el FEAGA y 148 millones de euros en el Feader). El importe medio de las correcciones financieras en el último período de cinco años (2008-2012) fue superior en un 30 % al período anterior (2003-2007), teniendo en cuenta el incremento presupuestario registrado entre uno y otro.

4.30. El recurso a correcciones a tanto alzado no tiene suficientemente en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción⁽²⁵⁾, ya que se aplica la misma corrección del 5 % a tanto alzado independientemente de que las insuficiencias se hallaran en un único control clave o en varios de ellos. Sin embargo, si bien se ha recurrido mucho a las correcciones a tanto alzado en el pasado, en 2012 se ha registrado una notable disminución. No obstante, en 6 de los 54 casos de 2012, la Comisión disminuyó la reducción a tanto alzado del 5 % inicialmente propuesto al 2 % tras el procedimiento de conciliación.

4.31. Un problema persistente con las decisiones de conformidad es la duración del procedimiento. El Tribunal ya se refirió a esta cuestión en un informe especial de 2010⁽²⁶⁾, pero llegó a la conclusión de que la situación no había mejorado. El examen de una muestra de procedimientos de conformidad reveló que en 2012 el tiempo real empleado (más de cuatro años) duplicaba el establecido en las directrices internas de la Comisión, dando lugar a un considerable retraso.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.28. Las auditorías de la Comisión se basan en un análisis de riesgo centralizado que determina las áreas de riesgo en las que se concentrarán las actividades y los recursos de auditoría con el fin de proteger mejor los intereses financieros de la UE.

4.29. La Comisión considera que este aumento del 30 % de las correcciones financieras indica que la eficacia del procedimiento de conformidad no disminuye.

4.30. La Comisión desea destacar los siguientes elementos con respecto a este apartado. Solo el 12 % de las correcciones financieras en 2012 fueron correcciones a tanto alzado. La metodología para el cálculo de las correcciones financieras, que está en vigor desde 1997, es plenamente compatible y plenamente conforme con el artículo 31, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo. Dicha metodología ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia, incluso en los casos posteriores a la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1290/2005. La Comisión toma nota de que el Tribunal critica la falta de acumulación de correcciones a tanto alzado.

El Tribunal señala acertadamente que la Comisión ha reducido las correcciones tras el procedimiento de conciliación. En los seis casos en cuestión en los que se da esta situación, la Comisión examinó cuidadosamente las explicaciones y cualquier nueva información facilitada por los Estados miembros en el marco del presente procedimiento, antes de adoptar su decisión bien meditada de reducir la corrección a tanto alzado inicialmente propuesta para que refleje de la manera más adecuada el verdadero riesgo existente para el presupuesto de la UE. Hay que señalar que es inherente a la naturaleza misma del procedimiento contradictorio permitir que la Comisión pueda aplicar un cálculo más preciso del riesgo para el presupuesto.

4.31. En particular en el marco de la preparación de la aplicación de la reforma de la PAC, la Comisión seguirá trabajando para mejorar y acelerar el proceso, teniendo en cuenta la necesidad de mantener las normas de calidad y el derecho de réplica de los Estados miembros.

⁽²⁵⁾ Con arreglo al artículo 31, apartado 2, del 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): «La Comisión determinará los importes que deban excluirse basándose, en particular, en la importancia de la disconformidad comprobada. Para ello, la Comisión tendrá en cuenta el carácter y la gravedad de la infracción y el perjuicio financiero causado a la Comunidad».

⁽²⁶⁾ Informe Especial n° 7/2010, «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», apartados 68 a 73 y 98.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.32. El Tribunal constató que los resultados de las auditorías de conformidad no se tomaban suficientemente en cuenta en la decisión final de liquidación y que, en consecuencia, la fiabilidad de la liquidación financiera queda mermada.

4.33. Pese a que la Comisión ha incrementado el importe total de correcciones financieras en los últimos ejercicios y ha reducido la proporción de correcciones a tanto alzado significativamente desde 2012 ⁽²⁷⁾, las decisiones de liquidación de conformidad todavía no se adoptan de manera apropiada y oportuna.

Procedimiento de refuerzo de garantía

4.34. En 2010, la Comisión introdujo con carácter voluntario un nuevo marco de control denominado «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 proyecto de marco jurídico para la PAC a partir de 2013 prevé disposiciones para que este procedimiento sea obligatorio en todos los Estados miembros.

4.35. El procedimiento de refuerzo de garantía implica que los organismos de certificación retoman una muestra representativa de operaciones que el organismo pagador ha controlado sobre el terreno. 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. La Comisión no ha utilizado esta posibilidad hasta la fecha porque no se reunían las condiciones para esta nivelación.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.32. El artículo 30 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 establece claramente que la decisión de liquidación financiera se referirá a la integralidad, la exactitud y la veracidad de las cuentas anuales presentadas por el organismo pagador. La decisión se tomará sin perjuicio de las decisiones que se adopten posteriormente en virtud del procedimiento de liquidación de conformidad. Por lo tanto, los dos procedimientos son separados y autónomos, aunque obviamente son complementarios. Si bien el procedimiento de conformidad puede iniciarse con posterioridad al de liquidación, la decisión de liquidación financiera no deberá basarse en los resultados de las auditorías de conformidad o en las conclusiones del Tribunal con respecto a la regularidad del gasto, por razones obvias de las diferencias en términos de calendario, naturaleza y alcance de los distintos ejercicios.

4.33. El aumento de la cantidad total de las correcciones financieras en los últimos años y de la significativa reducción de la proporción de las correcciones a tanto alzado en 2012 observadas por el Tribunal constituyen indicios sólidos de que el sistema es eficaz. No obstante, la Comisión está estudiando la posibilidad de introducir mejoras, en particular en el marco de la aplicación de la reforma de la PAC y en vista de la mejor gestión del procedimiento en términos de precisión del cálculo del riesgo financiero y del ritmo de la UE.

4.34. El fortalecimiento del ejercicio de garantía se concibió como un primer paso en un proceso de desarrollo hacia una mayor garantía en relación con la labor de control efectuada por los Estados miembros. En esta fase preparatoria ha demostrado ser un ejercicio útil de aprendizaje conjunto con sus participantes voluntarios, con vistas a desarrollar y perfeccionar los procedimientos y las directrices relativos al trabajo de legalidad y regularidad requerido en la nueva legislación de la reforma de la PAC.

4.35. En determinadas condiciones, esta posibilidad de limitar el nivel de las correcciones financieras del índice de error se refiere a los procedimientos de conformidad de la liquidación de cuentas. De hecho, si un Estado miembro aplica la propuesta expuesta anteriormente y si el organismo de certificación confirma la fiabilidad de las estadísticas de control para una población dada, cualquier corrección financiera por deficiencias en la gestión y el control de un régimen de ayudas en esa población por parte del Estado miembro se limitaría al índice de error derivado de las estadísticas de control de que se trate.

Cuando el organismo de certificación no confirme el índice de error derivado de las estadísticas de control del organismo pagador, no se cumplirán las condiciones necesarias para la fijación de un límite para las correcciones financieras del índice de error.

⁽²⁷⁾ Respecto a la cantidad total de correcciones financieras, la cantidad de correcciones a tanto alzado disminuyó, pasando del 68 % en 2011 al 12 % en 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.36. En 2012, en la fiscalización del Tribunal se incluyeron cuatro de los cinco Estados miembros que aplicaron este procedimiento: dos respecto del Feader (Bulgaria and Rumanía) y dos respecto del FEAGA (Luxemburgo y el Reino Unido [Irlanda del Norte]). El Tribunal advirtió graves deficiencias en la aplicación del procedimiento.

- En el Feader, el Tribunal observó que los datos presentados por los dos organismos de certificación no eran fiables. Por ejemplo, en Rumanía, el Tribunal repitió las inspecciones de los organismos de certificación y detectó elementos no subvencionables en cinco de los diez casos comprobados.
- En el FEAGA, el examen efectuado por el Tribunal de una muestra de pagos auditados por los organismos de certificación respectivos, y la repetición de una serie de mediciones efectuadas por dichos organismos desvelaron diferencias significativas. Por ejemplo, en 12 de las 47 mediciones repetidas por el Tribunal en el Reino Unido (Irlanda del Norte), los resultados de las mediciones arrojaban una variación superior al margen de tolerancia aplicable⁽²⁸⁾ con respecto a los resultados comunicados por el organismo de certificación.

Informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural

4.37. El informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural contiene una reserva relativa al gasto total del Feader para 2012 (13 300 millones de euros). Esta reserva se formuló debido a la preocupación de dicha dirección general por la calidad de los controles en algunos Estados miembros y por el porcentaje de error indicado por el Tribunal.

4.38. Sin embargo, la reserva de la DG Agricultura y Desarrollo Rural respecto del Feader presenta las siguientes deficiencias:

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.36. En el caso de Irlanda del Norte está previsto llevar a cabo una misión de verificación de la calidad del trabajo del organismo de certificación una vez que se reciba la respuesta del país al informe del Tribunal de Cuentas.

No se han programado misiones de verificación para Bulgaria y Rumanía, ya que el OC no pudo confirmar los gastos incluidos en las estadísticas de control. No obstante, se está llevando a cabo con estos países un seguimiento de las constataciones del TCE con vistas a mejorar la calidad del trabajo de los OC en los próximos años.

- Se están llevando a cabo procedimientos de liquidación de conformidad relacionados con el Feader para los dos Estados miembros afectados. El riesgo resultante de las deficiencias identificadas se cubrirá mediante correcciones financieras.
- Véase más arriba.

4.37. La reserva figuraba ya en 2011. Pero como se indica en el texto de la reserva, se ha ampliado la base de la reserva. Las propias auditorías del Tribunal de Cuentas y de la DG AGRI suscitan dudas sobre la calidad de los controles efectuados por los Estados miembros. Por tanto, la reserva se prorrogó a 2012, aunque el porcentaje de error residual estimado era inferior al 2 %.

4.38. Los motivos de la reserva sobre el Feader se explican con claridad en el IAA de la DG AGRI correspondiente a 2012. Dada la preocupación por la calidad de los controles en algunos Estados miembros y teniendo en cuenta que no fue posible utilizar el nuevo enfoque integrado adoptado para ayudas directas disociadas, la DG AGRI no podía excluir que el verdadero porcentaje de error residual se situara por encima del umbral de importancia relativa. No obstante, teniendo en cuenta también que la mayoría de las acciones llevadas a cabo en 2012 dentro del marco del plan de acción general elaborado en el contexto del seguimiento de la reserva de 2011 no podía ejercer un impacto significativo en la tasa de error residual como muy pronto antes de 2014, se decidió mantener la reserva de 2011.

⁽²⁸⁾ Artículo 34, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1122/2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- sobre la base de las estadísticas de control comunicadas por los Estados miembros a la Comisión, el porcentaje de error residual (PER) ⁽²⁹⁾ era del 1,62 % (cuantificado por la Comisión en 202,7 millones de euros). La dirección general consideró que el PER podía ser superior a esa cifra y superar el 2 %, pero no facilitó su propia estimación cuantificada del PER,
- respecto del nuevo planteamiento sobre la ayuda por superficie disociada, la dirección general evalúa cada organismo pagador para determinar si ha de aplicar o no un porcentaje de error más elevado basándose en la información de sus propias auditorías (véase el capítulo 3, apartado 3.31). En 2012 no se aplicó este enfoque al desarrollo rural.

4.39. La DG Agricultura y Desarrollo Rural señala en su reserva que, si bien se adoptaron un número significativo de medidas para corregir el mayor nivel de error, no será posible incidir de manera significativa en el porcentaje de error antes de 2014 como pronto. El Tribunal está de acuerdo con esta apreciación.

Medio ambiente, pesca, y salud

4.40. Los ámbitos políticos de medio ambiente, pesca, y salud son gestionados por la Comisión en el marco de sistemas de control específicos. El Tribunal examinó los sistemas de control interno de la DG Salud y Consumidores respecto de la contratación, la puntualidad de los pagos y los convenios de subvención. La fiscalización reveló que los sistemas eran parcialmente eficaces. En los contratos de pequeña envergadura, faltaban criterios claros para evaluar la capacidad financiera y económica de los candidatos, y la documentación para seleccionar a los candidatos en los procedimientos restringidos o negociados era insuficiente. Las verificaciones *ex ante* sobre el terreno tardaron mucho en finalizarse, lo cual provocó demoras excesivas en el pago, algunas de las cuales no se calcularon correctamente. En cuanto a los convenios de subvención gestionados por la Agencia Ejecutiva de Salud y Consumidores, no existían pruebas de que se hubieran comprobado los posibles conflictos de intereses de los expertos externos.

La DG AGRI pone de manifiesto en su IAA de 2012 (sección 3.1.1.1.7) que el nuevo enfoque adoptado para las ayudas directas disociadas no se aplicará al desarrollo rural en dicho informe, debido principalmente a los plazos. Según se indica en el informe de síntesis de la Comisión para 2012, el nuevo enfoque integrado seguirá desarrollándose y se utilizará también para los gastos de desarrollo rural en el IAA de la DG AGRI correspondiente a 2013. Ello permitirá una cuantificación más exacta de los importes en situación de riesgo.

4.40. Para los contratos de pequeña cuantía, la Comisión utiliza el criterio de viabilidad financiera general en lugar del de viabilidad financiera específica, dado el bajo riesgo financiero que conllevan los pequeños contratos de pequeña cuantía y corta duración que no prevén el pago de anticipos.

En cuanto a la selección de candidatos para procedimientos de licitación negociados y restringidos, se está actualizando el procedimiento teniendo en cuenta la entrada en vigor del nuevo Reglamento Financiero.

La finalización de las auditorías *in situ* realizadas por la Comisión en los Estados miembros antes de efectuar el pago final exigió un tiempo relativamente largo, dado que fue necesario aclarar numerosas cuestiones pendientes con el organismo auditado. Durante ese período, los Estados miembros recibieron los tramos primero y segundo de la previsión de pago efectivo.

⁽²⁹⁾ El porcentaje de error residual es una estimación del error que permanece una vez corregidos los errores detectados por los sistemas de control y supervisión de los Estados miembros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.41. El Tribunal no formula ninguna observación específica sobre la regularidad de las operaciones subyacentes respecto del informe anual de actividad de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión referente a 2012

4.42. En este grupo de políticas,

— la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 7,9 %,

— los sistemas de control y supervisión examinados ⁽³⁰⁾ son parcialmente eficaces. De los sistemas de desarrollo rural fiscalizados en los seis Estados miembros, uno no era eficaz (Rumanía) y los otros cinco eran parcialmente eficaces (Bulgaria, Alemania [Brandemburgo y Berlín], Francia, Polonia y Suecia).

La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

Recomendaciones

4.43. 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. En los informes anuales de los ejercicios relativos a 2009 y 2010, el Tribunal presentó siete recomendaciones, las cuales una se aplicó en algunos aspectos y las seis restantes se aplicaron en otros.

Los controles de los expertos externos forman parte de las directrices por escrito estándar sobre los procedimientos de trabajo de la Agencia. Por otra parte, los aspectos referentes a los conflictos de intereses se gestionan a través de las declaraciones de los expertos y la composición de los grupos de evaluación, dejando a cada experto en minoría. La Agencia actualizará sus pruebas de los controles de conformidad con las conclusiones del auditor.

4.42.

— *La Comisión toma nota del porcentaje de error más probable estimado por el Tribunal. La Comisión no comparte la apreciación del Tribunal sobre la legalidad y la regularidad de una operación. Esto da lugar a una estimación más baja por la Comisión del importe de los pagos indebidos.*

La verificación de las operaciones según establece el Tribunal indica que el nivel de error estimado se ha mantenido estable en comparación con el año pasado.

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

Por lo que respecta a Rumanía en particular, la Comisión también constató en sus auditorías deficiencias graves y se han iniciado procedimientos de liquidación de cuentas. En el caso de Bulgaria, la Comisión también ha detectado en sus auditorías deficiencias que están siendo objeto de seguimiento en la liquidación de cuentas.

4.43. *La Comisión considera que se han aplicado las cuatro recomendaciones relativas a la agricultura formuladas por el Tribunal.*

⁽³⁰⁾ Todos los sistemas examinados se seleccionaron a partir de un análisis de riesgo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

4.44. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda en el ámbito del desarrollo rural que:

- **Recomendación 1:** los Estados miembros mejoren la aplicación de sus controles administrativos vigentes utilizando la información pertinente disponible en los organismos pagadores, ya que esta permite detectar y corregir la mayoría de los errores (véanse los apartados 4.11 y 4.24);

- **Recomendación 2:** la Comisión garantice el seguimiento adecuado de todos los casos en los que el Tribunal detectó errores (como se señala en los apartados 4.17, 4.24 y 4.25);

- **Recomendación 3:** la Comisión, en el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, adopte un enfoque similar al de Feader respecto de la ayuda por superficie disociada, en virtud del cual tenga en cuenta los resultados de sus propias auditorías de conformidad al valorar el porcentaje de error de cada organismo pagador (véase el apartado 4.38);

y respecto a la PAC en su conjunto, que:

- **Recomendación 4:** la Comisión garantice la cobertura adecuada de sus auditorías de conformidad (véase el apartado 4.27);

- **Recomendación 5:** la Comisión corrija las insuficiencias detectadas en sus auditorías de conformidad y el persistente problema de los largos retrasos en el procedimiento de conformidad conjunto (véanse los apartados 4.27, 4.31 y 4.33);

4.44.

La Comisión comparte la opinión de que los Estados miembros deberían perfeccionar sus inspecciones administrativas.

En el contexto de la elaboración de las disposiciones de aplicación de la reforma de la PAC, la Comisión está estudiando la manera de reforzar los sistemas de gestión y control que deben utilizar los Estados miembros así como la forma de reforzar los distintos instrumentos (incluida la suspensión de pagos) que debe utilizar la Comisión para proteger mejor los intereses financieros de la UE en los casos en que los Estados miembros no desempeñen correctamente su papel en el marco de las normas de gestión compartida.

La Comisión velará por que todos los errores sistémicos detectados por el Tribunal sean objeto de un seguimiento adecuado, incluso a través de su procedimiento de conformidad cuando proceda.

La Comisión ya ha indicado claramente en su informe de síntesis para 2012 que el nuevo enfoque integrado seguirá desarrollándose y se utilizará también para el Feader a partir de los informes correspondientes al año 2013. Además, recuerda que el enfoque integrado también tiene en cuenta los resultados de las auditorías de sistemas del Tribunal y las conclusiones de los organismos de certificación.

La Comisión adoptará las medidas necesarias dentro de los límites de los recursos disponibles.

La Comisión continuará mejorando su metodología y sus procedimientos de auditoría. Además, seguirá trabajando para mejorar y acelerar el proceso teniendo en cuenta la necesidad de mantener las normas de calidad y el derecho de réplica de los Estados miembros, en particular en el marco de la preparación de la aplicación de la reforma de la PAC.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— **Recomendación 6:** la Comisión siga mejorando su método para determinar las correcciones financieras para tener mejor en cuenta la naturaleza y gravedad de las infracciones detectadas (véase el apartado 4.30).

4.45. En el ámbito político salud y protección de los consumidores, que:

— **Recomendación 7:** la Comisión corrija las insuficiencias identificadas en los sistemas de contratación y los convenios de subvención (véase el apartado 4.40).

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Como demuestran el incremento de la cuantía total de las correcciones financieras en los últimos años y la significativa reducción de la proporción de correcciones a tanto alzado en 2012, reconocida por el propio Tribunal, la Comisión ya ha mejorado su método de determinación de las correcciones financieras.

Dicho esto, la Comisión se esfuerza constantemente y de oficio por seguir mejorando su método de determinación de correcciones financieras, en particular en el marco de la aplicación de la reforma de la PAC.

4.45.

Las deficiencias se abordarán mediante unos controles mejor fundamentados así como a través de actualizaciones de los procedimientos en vista de la entrada en vigor del nuevo Reglamento Financiero.

ANEXO 4.1

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

	2012			2011	2010	2009
	Desarrollo rural	Medio ambiente, pesca y salud	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA						
Total de operaciones:	160	17	177	178	92	93
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:						
Exentas de errores	37 % (59)	41 % (7)	37 % (66)	43 %	48 %	67 %
Afectadas por uno o más errores	63 % (101)	59 % (10)	63 % (111)	57 %	52 %	33 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores						
Análisis por tipo de error						
Errores no cuantificables:	42 % (42)	60 % (6)	43 % (48)	38 %	48 %	42 %
Errores cuantificables:	58 % (59)	40 % (4)	57 % (63)	62 %	52 %	58 %
Subvencionabilidad	71 % (42)	100 % (4)	73 % (46)	68 %	56 %	22 %
Realidad de las operaciones	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	0 %	6 %
Exactitud	29 % (17)	0 % (0)	27 % (17)	30 %	44 %	72 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES						
Porcentaje de error más probable				7,9 %		
Límite superior de error (LSE)				11,3 %		
Límite inferior de error (LIE)				4,5 %		

⁽¹⁾ 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.

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

ANEXO 4.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS 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 control sobre el terreno, selección, ejecución, control de calidad y notificación de resultados individuales	Aplicación y control de la condicionalidad	Valoración global
Francia (solo seguimiento de observaciones anteriores)	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o.	Parcialmente eficaz
Suecia	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Alemania (Brandemburgo y Berlín)	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Polonia	Parcialmente eficaz	Eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz
Bulgaria	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
Rumanía [Agencia de pagos e intervenciones en agricultura (APIA) y Organismo pagador para el desarrollo rural y la pesca (PARDF)]	Ineficaz	Ineficaz	Ineficaz	Ineficaz

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	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	3.58 d) que los organismos de certificación correctamente comprueben la calidad de las inspecciones y la notifiquen.			X				
	3.59. En el ámbito de desarrollo rural, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros subsanen las insuficiencias observadas, en particular mejorando la eficacia del control de las medidas no incluidas en el SIGC.			X				
	3.60. Por último, la Comisión y los Estados miembros deben adoptar medidas eficaces a fin de resolver los problemas detectados en los ámbitos de medio ambiente, pesca, sanidad y protección de los consumidores.			X				
2009	3.74. El Tribunal reitera asimismo que se necesitan mayores esfuerzos en el ámbito del Desarrollo rural para seguir simplificando las normas y las condiciones.			X				
	3.75. Además, el Tribunal considera que las directrices de la Comisión, por lo que respecta a la labor que deben llevar a cabo los organismos de certificación, tienen que revisarse en los aspectos relativos a la naturaleza, la cobertura y las obligaciones de información, sobre todo en lo tocante al trabajo relativo de validación de las estadísticas de control e inspección de los Estados miembros.			X				
	3.76. Por último, es necesario adoptar medidas eficaces, junto con las autoridades nacionales afectadas, para evitar el pago de gastos no admisibles para proyectos de pesca.			X				
	3.76. Los controles internos de los pagos a los Estados miembros para programas de erradicación y seguimiento de enfermedades animales exigen una separación nítida de funciones entre los servicios de la Comisión y el desarrollo de procedimientos adecuados de control formal.		X					

CAPÍTULO 5

Política regional, energía y transportes

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	5.1-5.25
Características específicas de los ámbitos políticos	5.4-5.24
Objetivos de la política	5.4-5.5
Instrumentos de la política	5.6-5.20
Riesgos para la regularidad	5.21-5.24
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.25
Regularidad de las operaciones	5.26-5.43
Eficacia de los sistemas	5.44-5.61
Autoridades de auditoría	5.44-5.52
Examen por el Tribunal de las autoridades de auditoría	5.46-5.49
Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión	5.50-5.52
Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión	5.53-5.61
Dirección General de Política Regional y Urbana	5.54-5.59
Dirección General de Movilidad y Transportes, y Dirección General de Energía	5.60-5.61
Conclusión y recomendaciones	5.62-5.65
Conclusión referente a 2012	5.62-5.63
Recomendaciones	5.64-5.65
Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a política regional, energía y transportes	
Anexo 5.2 — Resultados del examen de sistemas correspondientes a los fondos de política de cohesión (FEDER/FC/FSE)	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

5.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre política regional, energía y transportes, que abarca los ámbitos políticos de «Política regional», «Movilidad y transportes» y «Energía». El **cuadro 5.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 5.1 — Política regional, transportes y energía — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Política regional	Fondo Europeo de Desarrollo Regional y otras operaciones regionales	27 466	Compartida
	Fondo de Cohesión	9 622	Compartida
	Fondo de Solidaridad	726	Compartida
	Operaciones de preadhesión relativas a políticas estructurales	354	Descentralizada
	Gastos administrativos	86	Centralizada directa
		38 254	
Movilidad y transporte	Redes transeuropeas (RTE)	819	Centralizada directa/centralizada indirecta
	Transporte terrestre, marítimo y aéreo	158	Centralizada directa/centralizada indirecta
	Gastos administrativos	65	Centralizada directa
	Investigación en materia de transportes	63	Centralizada directa
		1 105	
Energía	Energías convencionales y renovables	285	Centralizada directa/centralizada indirecta/conjunta
	Energía nuclear	197	Centralizada directa/centralizada indirecta/conjunta
	Investigación en materia de energía	152	Centralizada directa
	Gastos administrativos	78	Centralizada directa
	Redes transeuropeas (RTE)	11	Centralizada directa
		723	
Total de pagos del ejercicio		40 082	
– total de gastos administrativos ⁽²⁾		229	
Total de gastos operativos		39 853	
– anticipos ⁽²⁾		1 871	
+ liquidaciones de anticipos ⁽⁴⁴⁾		2 753	
Total de la población auditada		40 735	
Total de compromisos del ejercicio		45 091	

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

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el anexo 1.1, apartado 6).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.2. La política regional, financiada en su mayor parte a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC), representa el 96 % de los gastos de los ámbitos políticos tratados en el presente capítulo, mientras que el restante 4 % corresponde a los ámbitos de transportes y energía.

5.3. El FEDER (con pagos de 27 500 millones de euros) y el FC (con pagos de 9 600 millones de euros) representaron el 97 % de los gastos de política regional en 2012 ⁽¹⁾. Los pagos en los ámbitos de transportes y energía sumaron en 2012 un total de 1 800 millones de euros y alrededor del 45 % de los gastos de dichos ámbitos se destinó a los programas de redes transeuropeas (RTE) y el 16 % a los proyectos de energías convencionales y renovables ⁽²⁾.

Características específicas de los ámbitos políticos

Objetivos de la política

Política regional

5.4. La política regional tiene por objeto fortalecer la cohesión económica, social y territorial en la Unión Europea reduciendo las diferencias de desarrollo entre las regiones.

Transportes y energía

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 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.

5.7. El FC financia las inversiones en infraestructuras de medio ambiente y transportes en los Estados miembros con una renta nacional bruta inferior al 90 % de la media de la UE.

⁽¹⁾ Las otras dos categorías de gasto principales de la política regional corresponden a los proyectos del Fondo de Solidaridad de la UE (2 %) y los proyectos del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (1 %).

⁽²⁾ Las otras tres categorías de gasto principales corresponden a los proyectos de investigación financiados principalmente por programas marco de investigación (12 %), a los proyectos energéticos (11 %) y a los proyectos de transportes terrestres, aéreos y marítimos (9 %).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.8. Otros instrumentos de política regional son el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que presta ayuda en caso de catástrofes naturales en los Estados miembros, y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión, que asiste a los países candidatos a prepararse para la utilización del gasto regional de la UE.

Gestión y control del gasto de los fondos de la política de cohesión sujeto a la modalidad de gestión compartida

5.9. El FEDER y el FC componen, junto con el Fondo Social Europeo (FSE), los fondos de la política de cohesión y se rigen por normas comunes, salvo las excepciones establecidas en los reglamentos específicos de cada uno de ellos. Las normas de subvencionabilidad se establecen a escala nacional o, a veces, regional. Los fondos de la política de cohesión se ejecutan a través de programas plurianuales que se gestionan de forma compartida por la Comisión y los Estados miembros, y en muchos casos la gestión de todos ellos recae en las mismas autoridades nacionales. El FSE se trata en el capítulo 6, pero se hace mención a él en el presente capítulo cuando se trata de cuestiones comunes a todos los fondos.

5.10. 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⁽³⁾. Los proyectos dentro de los PO son ejecutados por particulares, asociaciones, empresas públicas o privadas y organismos públicos locales, regionales y nacionales.

5.11. Las autoridades de los Estados miembros seleccionan proyectos para cumplir los objetivos de los PO. Los beneficiarios declaran a sus autoridades nacionales los costes en que han incurrido en estos proyectos. 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 a su presupuesto.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.9. *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.*

⁽³⁾ En total, la Comisión ha aprobado 434 PO para el período de programación 2007-2013: 317 del FEDER/FC (de los cuales 24 contienen proyectos del FC), y 117 del FSE).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

En los Estados miembros y a nivel regional

5.12. Los Estados miembros asumen la responsabilidad primaria de evitar o detectar y corregir el gasto irregular y de informar de ello a la Comisión. La responsabilidad de la administración diaria corresponde a las autoridades de gestión y a los organismos intermedios que se hayan designado ⁽⁴⁾. Esto incluye la selección de proyectos individuales, la aplicación de procedimientos y 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. Las autoridades de gestión y de certificación, por lo tanto, desempeñan un papel fundamental para garantizar que los gastos reembolsados por la Comisión son regulares.

5.13. Las autoridades de auditoría de los Estados miembros son las encargadas de practicar auditorías de sistemas y auditorías de operaciones 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.

En 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 ⁽⁵⁾. Si detecta que un Estado miembro no ha corregido gastos irregulares que han sido certificados y declarados o que existen deficiencias graves en los sistemas de gestión y control, la Comisión puede interrumpir o suspender los pagos ⁽⁶⁾. Si el Estado miembro no retira el gasto irregular (que puede ser sustituido por gastos admisibles en otros proyectos del mismo PO) o no subsana las deficiencias detectadas en el sistema, la Comisión puede aplicar correcciones financieras que se traducirán en reducciones netas en la financiación de la UE ⁽⁷⁾.

5.14. La Comisión ofreció una evaluación detallada de sus garantías respecto del establecimiento y posterior funcionamiento de los sistemas de gestión y control para cada programa cofinanciado, así como una evaluación global de los sistemas de control nacionales en su IAA de 2012 de las direcciones generales responsables de los Fondos Estructurales.

En caso de deficiencia de los sistemas, la Comisión, en su papel supervisor, interrumpe o suspende los pagos. La Comisión informa sobre el ejercicio de esta responsabilidad en el IAA (véase la página 45). Para 2012, la Dirección General de Política Regional y Urbana informa de dos suspensiones de los pagos en programas del FEDER, así como del inicio de 66 procedimientos de presuspensión, 69 interrupciones de los plazos de pago y 119 advertencias a los Estados miembros.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Artículo 72 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25).

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Artículo 99 del Reglamento (CE) n° 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Transportes y energía

5.15. Las políticas de transporte de la Unión Europea 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.

5.16. Las políticas de energía tienen el objetivo de contribuir a proporcionar a los ciudadanos y empresas una energía asequible, precios competitivos y servicios de energía tecnológicamente avanzados, y fomenta la producción, el transporte y el consumo sostenibles de energía, y el abastecimiento seguro dentro de la UE. 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.

Gestión y control del gasto de transportes y energía sujeto a la modalidad de gestión centralizada directa, centralizada indirecta y conjunta

5.17. La Comisión (Dirección General de Movilidad y Transportes y Dirección General de Energía) ejecuta los gastos de energía y transporte mediante una gestión centralizada, directa e indirecta [a través de dos agencias ejecutivas y una empresa conjunta ⁽⁸⁾], 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).

5.18. 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 los beneficiarios son 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.

5.19. La Comisión evalúa las propuestas a la luz de criterios específicos de selección y adjudicación, aporta información y orientación a los beneficiarios, supervisa y verifica la ejecución de los proyectos basándose en los informes financieros y de progreso técnico presentados por los beneficiarios. Si lo exigen los convenios de financiación o las decisiones de la Comisión, las declaraciones de gastos tienen que estar certificadas por un auditor externo independiente o un organismo nacional competente.

⁽⁸⁾ 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

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.20. Además, la Comisión lleva a cabo auditorías *ex post* a fin de detectar y corregir errores que puedan no haberse evitado por controles anteriores.

*Riesgos para la regularidad***Política regional**

5.21. En los gastos del FEDER y del FC los principales riesgos residen en que se financien proyectos que no respeten las normas nacionales o europeas sobre contratación pública o que no cumplan las condiciones de subvencionabilidad. Además, existe también el riesgo de que los beneficiarios declaren costes específicos no subvencionables.

5.22. 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 controles apropiados a fin de garantizar la regularidad y la optimización de los recursos, 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 eficaces.

5.23. Si los casos de disconformidad con las normas nacionales o europeas no son detectados ni corregidos por los distintos niveles de control en un Estado miembro o por la Comisión, se corre también el riesgo de que acaben reembolsándose gastos no subvencionables por el presupuesto de la UE.

Transportes y energía

5.24. 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 FC, existen riesgos relativos al incumplimiento de las normas sobre contratación pública.

5.21. La Comisión comparte esta evaluación, tal como se detalla en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Análisis de los errores en la Política de Cohesión para los años 2006-2009» [SEC (2011) 1179 de 5 de octubre de 2011]. En ese documento, la Comisión indica las acciones específicas que está realizando para atenuar esos riesgos (en particular, orientación y formación adicionales a las autoridades de gestión sobre los riesgos detectados, la oportuna aplicación de las correcciones financieras, los procedimientos de interrupción y suspensión, y auditorías específicas en las áreas de mayor riesgo).

5.22. La Comisión considera en este contexto que un buen sistema de gestión y control es aquel que permite la certificación de los gastos legales y regulares.

5.23. Dado que el sistema de gestión y control tiene carácter plurianual, un pago excesivo detectado en una solicitud de pago reembolsada por la Comisión puede no haber estado aún sujeto a toda la cadena de control a nivel nacional y de la UE en el momento de la certificación. Por lo tanto, la Comisión estima cada año para cada programa el riesgo residual acumulado de que se produzcan gastos irregulares desde el comienzo del período de programación y toma medidas para atenuar los riesgos detectados. Cuando se detectan deficiencias de los sistemas de gestión y control, la Comisión adopta las medidas apropiadas para garantizar la aplicación de las correcciones financieras necesarias a todo el gasto acumulado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.25. El enfoque y la metodología de auditoría generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En el caso de la fiscalización de la política regional, transportes y energía, cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) se verificó una muestra 180 operaciones ⁽⁹⁾ definidas en el **anexo 1.1**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de los ámbitos políticos. En 2012, la muestra estaba compuesta por pagos a proyectos en diecisiete Estados miembros ⁽¹⁰⁾;
- b) en la evaluación de los sistemas se examinaron:
 - i) cuatro autoridades de auditoría (y, en su caso, de autoridades de auditoría delegadas) para los tres fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE) en el período de programación 2007-2013 en cuatro Estados miembros: Bélgica (Valonia), Malta, Eslovaquia y el Reino Unido (Inglaterra) ⁽¹¹⁾,
 - ii) las actividades de supervisión por la Comisión de las autoridades de auditoría conjuntamente,
 - iii) los informes anuales de actividad de las direcciones generales de Política Regional y Urbana, Movilidad y Transportes, y Energía.

⁽⁹⁾ La muestra comprende 180 operaciones correspondientes a 168 proyectos de política regional (138 del FEDER y 30 del FC), 9 de transportes y 3 de energía (véase el **anexo 5.1**). De las 168 operaciones correspondientes a proyectos del FEDER/FC, 145 corresponden al período de programación 2007-2013 y 23 al período 2000-2006. La muestra se extrajo de todos los pagos, con la excepción de los anticipos, que ascendieron a 1 900 millones de euros en 2012.

⁽¹⁰⁾ Bélgica, República Checa, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y el Reino Unido.

⁽¹¹⁾ Este forma parte de un examen que se inició en 2010 (véase el informe anual relativo a 2010, apartados 4.37 a 4.44, y continuó en 2011 informe anual relativo al ejercicio 2011, apartados 5.35 a 5.51). Globalmente, entre 2010 y 2012 se han auditado diecinueve autoridades de auditoría en quince Estados miembros.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.26. En el **anexo 5.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 180 operaciones auditadas por el Tribunal, 88 (un 49 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 6,8 % ⁽¹²⁾.

En más de la mitad de las operaciones de política regional, los controles en los Estados miembros podrían haber evitado algunos de los errores detectados

5.27. 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 56 % de las operaciones de política regional afectadas por algún error (cuantificables o no cuantificables).

5.28. Al igual que en el ejercicio anterior, en el FEDER y el FC, las insuficiencias se detectaron en particular en los «controles de primer nivel» efectuados por las autoridades de gestión y los organismos intermedios ⁽¹³⁾.

5.26. La Comisión observa que el índice de error más probable de 2012 está en consonancia con los porcentajes de error presentados por el Tribunal para los tres últimos años en relación con el actual período de programación. Esta disminución del índice de error respecto a los períodos anteriores se debe al fortalecimiento de las disposiciones de control del período de programación 2007-2013 y a la aplicación de una estricta política de interrupciones y suspensiones por la Comisión cuando se detectan deficiencias. La Comisión continuará centrando sus actuaciones en los programas o Estados miembros que presenten mayor riesgo y en la rápida imposición de medidas correctoras cuando se detecten deficiencias (véanse también las respuestas a los apartados 1.12 y 1.13).

Por otra parte, la Comisión efectuó en 2012 correcciones a tanto alzado de forma acumulativa para todos los gastos referentes a dos programas ejecutados en la República Checa y en Eslovaquia. La Comisión observa que, si bien ha hecho todo lo que estaba dentro de sus competencias y actuado en el pleno respeto de los Reglamentos existentes a fin de proteger el presupuesto de la UE dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, este último no ha tenido en cuenta las anteriores correcciones a tanto alzado en el cálculo del índice de error de 2012.

La Comisión toma nota, asimismo, de la disminución de la frecuencia de errores en 2012 al 49 % en comparación con el 59 % registrado en 2011.

5.27 y 5.28. La Comisión sigue estrictamente estos casos a fin de garantizar que, en el futuro, los sistemas en cuestión eviten mejor los errores antes de la certificación.

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 fase de clausura, lo que explica por qué no fue posible detectar 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.

⁽¹²⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra estadística representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 3,7 % y 9,9 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

⁽¹³⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.30.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Consciente del papel decisivo de las verificaciones de gestión, la Comisión está llevando a cabo desde 2010 auditorías específicas de las verificaciones de la gestión de programas de alto riesgo en los que se haya detectado que pudiera haber deficiencias que podrían pasar inadvertidas o no ser detectadas a tiempo. El IAA de la Dirección General de Política Regional y Urbana presenta los resultados de estas auditorías a finales de 2012 (véase la página 39).

5.29. Los errores observados en los ámbitos políticos del FEDER/FC, transportes y energía consistían en:

- a) incumplimientos de las normas de contratación pública;
- b) declaración de costes no subvencionables;
- c) cálculo incorrecto del déficit de financiación en los proyectos generadores de ingresos;
- d) incumplimiento de las normas sobre ayuda estatal.

Los incumplimientos de las normas sobre contratación pública representan más de la mitad del porcentaje de error estimado por el Tribunal para estos ámbitos políticos

5.30. Las normas sobre contratación pública constituyen un instrumento clave para gastar el dinero público de manera económica y eficaz y crear un mercado interno dentro de la UE.

5.31. En 2012, el Tribunal examinó 247 procedimientos de contratación pública para contratos de obras y servicios subyacentes a los gastos de las 180 operaciones verificadas por el Tribunal ⁽¹⁴⁾. El valor contractual estimado combinado de las contrataciones públicas fiscalizadas ascendió a alrededor de 6 300 millones de euros ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁴⁾ En más de la mitad de los 247 procedimientos de contratación pública auditados por el Tribunal, el valor contractual superaba el umbral a partir del cual quedaban sujetos a las normas sobre contratación pública de la UE trasladadas a la legislación nacional.

⁽¹⁵⁾ Este importe representa el gasto total de los contratos adjudicados, parte del cual fue certificado en las declaraciones de gastos fiscalizadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.32. Como en ejercicios anteriores, los procedimientos de contratación pública son particularmente proclives a contener errores ⁽¹⁶⁾. El Tribunal identificó casos de incumplimiento de las normas nacionales o de la UE sobre contratación pública en el 31 % de las 180 operaciones fiscalizadas.

5.33. Se observaron incumplimientos graves de las normas en el 12 % de las operaciones auditadas (véase el recuadro 5.1). Estos errores representan el 51 % del total de errores cuantificables y aproximadamente el 52 % del porcentaje de error estimado para estos ámbitos políticos.

5.32. 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. En cualquier caso, la Comisión sigue adoptando medidas específicas destinadas a prevenir y detectar los casos de incumplimiento de los procedimientos de contratación pública. Actualmente está revisando y armonizando en el ámbito de la gestión compartida sus normas para la aplicación de correcciones a tanto alzado en estos casos de incumplimiento.

5.33. La Comisión observa que los errores detectados en 22 proyectos de los 180 auditados representan más de la mitad del índice de error calculado. Asimismo subraya que, de estos proyectos, existen dos casos en los que la Comisión considera que el error identificado por el Tribunal ya fue objeto de una corrección financiera a tanto alzado por el Estado miembro a nivel de programa en 2012 (véase también la respuesta al apartado 5.26).

La Comisión aplica correcciones a tanto alzado en la política de cohesión basándose en las directrices del COCOF ⁽¹⁾, con el fin de proteger el presupuesto de la UE teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y la índole y gravedad de las irregularidades detectadas.

La Comisión y las autoridades nacionales aplican este sistema de correcciones a tanto alzado a la hora de imponer correcciones financieras por incumplimiento de las normas de contratación pública, incluso con motivo del seguimiento de los errores señalados por el Tribunal.

Recuadro 5.1 — Ejemplos de incumplimientos graves de la normativa sobre contratación pública

a) *División artificial de obras en varias licitaciones:* En un proyecto del FEDER en Alemania de renovación de un puerto marítimo, las obras de renovación de la terminal del ferry se dividieron en tres secciones que, no obstante, desempeñaban la misma función técnica y económica. A continuación las obras se dividieron artificialmente en seis contratos, cinco de los cuales se adjudicaron mediante un procedimiento simplificado. En vista de la naturaleza de las obras licitadas, la restricción de competencia no estaba justificada.

Se observó un caso similar en un proyecto del FEDER en Polonia.

⁽¹⁶⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2010, apartados 4.26 y 4.27, y el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartados 5.31 a 5.33.

⁽¹⁾ Directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya que aplicar al gasto cofinanciado por los Fondos Estructurales o el Fondo de Cohesión por incumplimiento de las normas sobre contratación pública, nota nº 07/0037/03 del COCOF de 29 de noviembre de 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

b) *Adjudicación directa injustificada*: En un proyecto RTE-T en Francia para la construcción de una vía de ferrocarril de alta velocidad, dos contratos de ingeniería civil fueron adjudicados directamente a la misma empresa que previamente había prestado servicios similares al gestor de las infraestructuras. Sin embargo, esta adjudicación directa no era conforme a las normas de contratación pública aplicables y el contrato debería haber sido objeto de licitación.

Se observaron casos similares de adjudicaciones directas sin justificación en proyectos del FEDER en Polonia.

c) *Adjudicación irregular de un contrato debido a la aplicación incorrecta de criterios de adjudicación*: En un proyecto del FEDER en el Reino Unido para la expansión de una universidad y para el suministro de una instalación de un biodemostrador, el contrato se dividió en dos lotes. Durante la fase de evaluación, no obstante, ambos lotes se evaluaron conjuntamente, alterando el resultado de la licitación. Por consiguiente, el contrato se adjudicó de manera irregular.

Se observó un caso similar en un proyecto del FEDER en Hungría.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.34. Se detectaron otros errores en los procedimientos de licitación y de adjudicación en otro 19 % de las 180 operaciones auditadas, entre los que se encuentran casos de incumplimiento de requisitos de información y publicidad, 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 5.26) ⁽¹⁷⁾.

Declaración de gastos no subvencionables en el 9 % del total de proyectos auditados por el Tribunal

5.35. En sus declaraciones de gastos a la Comisión, las autoridades nacionales certifican que estos se han efectuado de conformidad con una serie de disposiciones específicas establecidas en reglamentos de la UE, normas nacionales sobre subvencionabilidad, normas específicas de los PO, convocatorias a manifestaciones de interés, decisiones de aprobación de la cofinanciación de proyectos, o acuerdos de subvención.

5.34. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal y se aplicarán las correcciones financieras cuando resulte necesario y jurídicamente posible, de acuerdo con sus orientaciones (véase la respuesta al apartado 5.33).

⁽¹⁷⁾ El *anexo 1.1*, apartados 9 a 11, contiene información adicional sobre el enfoque del Tribunal en relación con la cuantificación de errores en la contratación pública.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.36. El Tribunal constató que se habían declarado gastos no subvencionables en el 9 % de las operaciones controladas, lo que representa el 39 % del total de errores cuantificables y aproximadamente el 19 % del porcentaje de error estimado para estos ámbitos políticos (véase el recuadro 5.2).

5.36. La Comisión señala la importancia de que los beneficiarios y las autoridades de gestión de los programas apliquen de manera coherente las normas de subvencionabilidad. Esto puede llevarse a cabo a través de la formación y la orientación, y, en lo que respecta a la política regional, las autoridades de gestión deben transmitir esos conocimientos adquiridos mediante actividades de formación y orientación 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 formula recomendaciones al Estado miembro en cuestión para simplificar la normativa.

La Comisión seguirá centrándose en las autoridades del programa en el que se hayan detectado riesgos. Con vistas a los programas correspondientes al período 2014-2020, la Comisión formulará recomendaciones al Estado miembro para simplificar las normas de subvencionabilidad del programa y para utilizar de forma eficaz las opciones de costes simplificadas previstas en los Reglamentos.

Recuadro 5.2 — Ejemplos de declaración de gastos no subvencionables

a) *Gastos declarados fuera del período de subvencionabilidad:* En un proyecto de RTE-T en Finlandia para la elaboración de un plan de construcción de una circunvalación de autopista, se incluyeron en la declaración de gastos seis facturas anteriores al período de subvencionabilidad, que se certificaron como subvencionables a la Comisión.

Se detectaron casos similares de gastos no subvencionables por no haberse observado el período de subvencionabilidad en proyectos del FEDER en Francia y Austria.

b) *Gastos de gestión excesivos:* En un proyecto del FEDER en el Reino Unido de un fondo que facilitaba subvenciones y préstamos a empresas sociales con capacidad financiera limitada, se incluyeron erróneamente en la declaración de gastos salarios y otros gastos en lugar de una comisión de gestión (calculada en porcentaje de los gastos directos) como establece la normativa de la UE. Este hecho dio lugar a una sobreestimación de gastos en la declaración.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Cálculo incorrecto del déficit de financiación en casi el 8 % de las operaciones examinadas por el Tribunal

5.37. En el marco del FEDER y del FC, el importe de ayuda de la UE que se concede a un proyecto depende del coste de inversión de este y de la estimación de los ingresos netos que genere. Por consiguiente, en los proyectos generadores de ingresos⁽¹⁸⁾, deben analizarse los futuros ingresos y costes de inversión antes de la aprobación del proyecto: el «déficit de financiación» está determinado por el coste de inversión menos los ingresos netos que se espera que este genere durante un período de referencia específico, junto con su valor residual.

5.38. El Tribunal detectó casos de proyectos generadores de ingresos en los que el déficit de financiación se había evaluado erróneamente y los ingresos potenciales de la inversión no se habían tenido en cuenta, o se habían utilizado estimaciones de costes demasiado elevadas y faltas de realismo. Asimismo, podrían no haberse tenido en cuenta valores residuales. Estos problemas no fueron detectados por las autoridades de gestión al aprobar el proyecto para su cofinanciación o al autorizar los pagos correspondientes.

5.39. En el 1 % de las operaciones auditadas se observó una declaración excesiva del déficit de financiación. Representan el 5 % del total de errores cuantificables y aproximadamente el 5 % del porcentaje de error estimado para estos ámbitos políticos (véase el recuadro 5.3). En otro 7 % de los proyectos, el Tribunal no ha cuantificado los errores porque bien las orientaciones de la Comisión no eran claras en el momento de la aprobación del proyecto, bien porque los proyectos todavía no se habían cerrado.

5.38 y 5.39. Para los errores no cuantificables, la Comisión pone de relieve que:

- hay un caso en el que no considera que el reembolso por parte del sistema nacional de salud constituya un ingreso a efectos del cálculo del déficit de financiación,
- para los proyectos del Fondo de Cohesión del período 2000-2006 cofinanciados antes de 2003, el Reglamento exigía tener en cuenta los ingresos, pero sin hacer referencia a ningún método específico para este fin, y ponía en pie de igualdad la necesidad de promover asimismo el principio de quien contamina paga, lo que supuso un aumento de los ingresos para los proyectos en cuestión. Además, el Reglamento se refería a la necesidad de desarrollar dichos métodos en cooperación con el Estado miembro de que se trate. Por tanto, los métodos aplicados antes de 2003 para tener en cuenta los ingresos, promoviendo al mismo tiempo el principio de quien contamina paga, pueden ser diferentes de los métodos aplicables en la actualidad, sin que ello constituya un incumplimiento de la normativa aplicable.

⁽¹⁸⁾ Conforme al artículo 55 del Reglamento (CE) n° 1083/2006: «Se entiende por proyecto generador de ingresos cualquier operación que incluya una inversión en infraestructura cuya utilización esté sujeta al pago directo de una tasa por parte de los usuarios o cualquier operación que incluya la venta o el arrendamiento de terrenos o inmuebles o cualquier suministro de servicios prestados a título oneroso».

Recuadro 5.3 — Ejemplo de cálculo incorrecto del déficit de financiación en proyectos generadores de ingresos

Estimaciones de costes poco realistas: En un proyecto del FC en Portugal para la reconstrucción de la red de agua potable de una ciudad, el beneficiario sobreestimó los costes de personal en el análisis de costes y beneficios, lo que dio lugar a una sobreestimación del déficit de financiación.

Se observaron casos similares en los que se tuvieron en cuenta unos costes excesivos en el análisis de costes y beneficios en proyectos del FEDER de España, Polonia y el Reino Unido.

Incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales en el 3 % de los proyectos

5.40. Las normas sobre ayudas estatales garantizan que las intervenciones de los Estados miembros no distorsionan la competencia y el comercio en la UE. Los proyectos deben cumplir las disposiciones de dichas normas de ayuda estatal⁽¹⁹⁾.

5.41. En el 3 % de las 180 operaciones auditadas, los proyectos cofinanciados no cumplían la normativa sobre ayudas estatales. En los casos en que el Tribunal pudo determinar que ello contribuía a una financiación de la UE incorrecta, los errores se cuantificaron, y representan el 2 % del total de errores cuantificables y alrededor del 9 % del porcentaje de error estimado para estos ámbitos políticos. Otros casos de incumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales, cuyo impacto en la financiación de la UE no puede determinarse en esta fase, no se tienen en cuenta en el porcentaje de error estimado por el Tribunal (véase el recuadro 5.4). En 2011, una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó que las normas sobre ayudas estatales también son aplicables a los proyectos de infraestructuras destinados a ser explotados comercialmente⁽²⁰⁾.

5.41. La Comisión está de acuerdo en que el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales es una condición para la subvencionabilidad de los programas. Sin embargo, como en el ejemplo que figura a continuación en el recuadro 5.4 relativo a Grecia, la obligación de notificar los proyectos de infraestructura era jurídicamente poco clara hasta que se contó con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el caso Leipzig/Halle, en 2011 (que hasta 2013 no fue recurrida por sentencia firme). A fin de ofrecer a los Estados miembros y los beneficiarios aclaraciones sobre las implicaciones prácticas de la sentencia, la Comisión publicó una nota orientativa en noviembre de 2012 y la presentó al COCOF. La Comisión considera que, de conformidad con dicha nota orientativa, la ausencia de notificación de proyectos de infraestructura antes de noviembre de 2012 no constituía una irregularidad.

⁽¹⁹⁾ Artículo 107, apartado 1, TFUE sobre ayudas estatales.

⁽²⁰⁾ Asunto T-443/08: Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt contra la Comisión Europea y T-455/08: Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) contra Comisión Europea, sentencia de 24 de marzo de 2011 confirmada por el Tribunal de Justicia el 19 de diciembre de 2012 en C-288/11P.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Recuadro 5.4 — Ejemplo de proyectos disconformes con las normas sobre ayudas estatales

Ayuda estatal no notificada a la Comisión: En un proyecto del FEDER en Grecia para la construcción de instalaciones portuarias, la ayuda constituía ayuda estatal ⁽²¹⁾. El proyecto no se notificó a la Comisión como establece el artículo 108 TFUE, por lo que no se había evaluado su compatibilidad con el mercado interior.

Se observaron casos similares en proyectos del FEDER en Alemania y el Reino Unido.

Errores observados en los pagos de cierre de programas de la Comisión

5.42. En ejercicios anteriores, el Tribunal había señalado que una documentación de cierre poco fiable (como la declaración de liquidación) puede dar lugar al reembolso indebido de gastos irregulares a menos que la Comisión tome medidas oportunas para detectar y corregir los problemas subyacentes ⁽²²⁾.

5.43. La muestra de este año contenía pagos de cierre a dos PO (Austria y Polonia) y siete proyectos del FC (España) del período 2000-2006 de los cuales se auditaron en total veintidós proyectos del FEDER y el FC. El Tribunal identificó errores en doce de estos veintidós proyectos. En un PO del FEDER, el Tribunal constató que no todos los gastos del pago de cierre eran regulares (Austria). No obstante, la comisión cerró este PO en 2012 sin corrección financiera alguna. Con respecto a los siete proyectos del FC en España, no se impusieron correcciones financieras por los errores detectados por el Tribunal.

5.42. *Las deficiencias en las declaraciones de liquidación habían sido identificadas y analizadas por la Comisión antes de la auditoría del Tribunal, que intervino en una fase temprana del proceso de cierre ⁽²⁾. Dichas deficiencias fueron abordadas por la Comisión durante las fases posteriores del proceso de cierre y se llevaron a cabo trabajos de auditoría suplementarios después de la evaluación inicial de los documentos de cierre. Se aplicaron correcciones financieras cuando resultó pertinente.*

5.43. *La Comisión realizará un seguimiento de los errores identificados en el programa cerrado y señala que se pueden realizar correcciones financieras hasta tres años después de la clausura formal de un programa cuando se detecten errores residuales.*

La Comisión presentó al Parlamento Europeo en abril de 2013 un informe general sobre las correcciones financieras aplicadas por la Comisión y los Estados miembros en relación con los programas del período 2000-2006. El informe señala que las correcciones ascendieron, como mínimo, al 5,6 % (7 300 millones de euros) de las dotaciones del FEDER para el período de programación hasta el 31 de diciembre de 2012 (y el 6,2 %, es decir, 8 100 millones de euros hasta el 31 de marzo de 2013) ⁽³⁾.

En relación con los siete proyectos del Fondo de Cohesión mencionados en la observación del Tribunal, la Comisión remite a su respuesta al apartado 5.39 y subraya además que no había incumplimiento de la normativa aplicable que justificara corrección financiera alguna.

⁽²¹⁾ Conforme a la definición del artículo 107 TFUE.

⁽²²⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartados 5.52 a 5.64.

⁽²⁾ Véase la respuesta de la Comisión a los apartados 5.57 y 5.58 del informe anual de 2011.

⁽³⁾ ARES(2013) 689652 de 12 de abril de 2013 al Parlamento Europeo y ARES(2013) 1044808 de 14 de mayo de 2013 al Tribunal de Cuentas Europeo.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Autoridades de auditoría

5.44. En los veintisiete Estados miembros, se han establecido 112 autoridades de auditoría para los 434 programas operativos del FEDER, FC y del FSE en el marco del período de programación 2007-2013 (véanse los apartados 5.10 y 5.13) ⁽²³⁾.

5.45. En el ámbito de cohesión, los informes anuales de control y los dictámenes anuales de las autoridades de auditoría ofrecen información sobre la regularidad del gasto de la UE en virtud del FEDER/FC y del FSE para el período de programación 2007-2013 ⁽²⁴⁾. En 2012, se presentó a la Comisión un total de 198 informes anuales de control y dictámenes anuales ⁽²⁵⁾ en relación con los 317 programas operativos del FEDER y FC y los 117 del FSE ⁽²⁶⁾.

5.45. Las autoridades de auditoría desempeñan un papel central en el proceso de desarrollo de garantías desde el comienzo del período de programación y el establecimiento de los sistemas. Posteriormente, comunican cada año un dictamen de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control a la Comisión, sobre la base de las auditorías de los sistemas de gestión y control y sobre muestras de operaciones llevadas a cabo, por norma general, de conformidad con una estrategia de auditoría. El Reglamento da a la Comisión la posibilidad de basarse en la labor de una autoridad de auditoría para sus garantías en determinadas condiciones [artículo 73 del Reglamento (CE) n° 1083/2006].

La Comisión coopera estrechamente y se coordina con las autoridades de auditoría, y ya en 2009 comenzó a revisar sus metodologías y los resultados de las auditorías. Esto ha contribuido al desarrollo de la capacidad, proporcionándoles asesoramiento, orientación y recomendaciones, merced al trabajo de repetición de la Comisión.

En sus IAA de 2012, la Dirección General de Política Regional y Urbana y la DG EMPL analizaban en detalle la información y los resultados de auditoría comunicados por las autoridades de auditoría de sus TCA correspondientes a 2012 (véanse las páginas 33 a 37 del IAA de 2012 de la Dirección General de Política Regional y Urbana y las páginas 35 a 39 del IAA de 2012 de la DG EMPL).

⁽²³⁾ 63 de estas 112 autoridades de auditoría se encargan de auditar los PO del FEDER/FC y del FSE en su Estado miembro o en una región específica. Estas autoridades de auditoría «plurifondos» representan 344 de los 434 PO correspondientes y, en términos financieros, auditan el 89 % del presupuesto total (en términos de financiación de la UE y nacional pública y privada).

⁽²⁴⁾ Cada autoridad de auditoría puede elaborar uno o más informes anuales de control que a su vez pueden referirse a uno o más PO.

⁽²⁵⁾ 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].

⁽²⁶⁾ En marzo de 2013, las autoridades de auditoría no habían emitido informes anuales de control ni dictámenes respecto de 13 PO del FEDER.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Examen de cuatro autoridades de auditoría por el Tribunal

5.46. El **anexo 5.2** contiene los resultados de los distintos requisitos clave verificados y la evaluación global de las cuatro autoridades de auditoría examinadas: Bélgica (Valonia), Malta, Eslovaquia y el Reino Unido (Inglaterra). 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 sus conclusiones.

5.47. En cada autoridad de auditoría de la muestra, el Tribunal examinó:

- a) su estructura organizativa y su metodología de auditoría;
- b) sus documentos de trabajo en dos auditorías de sistemas;
- c) sus documentos de trabajo en una muestra de veinte auditorías de operaciones, incluida una repetición de al menos cinco de las veinte auditorías;
- d) sus informes anuales de control y dictámenes anuales de 2012, junto con la documentación de trabajo correspondiente.

5.48. Como en ejercicios anteriores, el Tribunal consideró que las disposiciones organizativas de las cuatro autoridades de auditoría examinadas y la metodología aplicada por estas a la auditoría de los sistemas en general cumplían la reglamentación de la UE. Sin embargo, el Tribunal observó insuficiencias en el modo en que las autoridades de auditoría realizan sus auditorías de operaciones o de sistemas e informan de sus resultados a la Comisión ⁽²⁷⁾.

5.49. El Tribunal consideró que tres de las cuatro autoridades de auditoría eran «parcialmente eficaces» y una «eficaz». En el caso de las autoridades de auditoría evaluadas como «parcialmente eficaces», el Tribunal considera que los informes anuales de control no eran plenamente conformes a las normas o que su repetición de las auditorías de operaciones había identificado problemas no detectados previamente por las autoridades de auditoría.

5.46. Desde el comienzo del actual período de programación, la Comisión llevó a cabo 269 misiones de auditoría con el fin de revisar total o parcialmente el trabajo de 41 autoridades de auditoría del FEDER/FC, que suponen el 96 % de la dotación total del FEDER/FC, así como de 84 autoridades de auditoría del FSE, que representan el 99 % de la asignación total del FSE. Este trabajo incluyó las cuatro autoridades de auditoría examinadas por el Tribunal. La Comisión seleccionó la mayor parte de las autoridades de auditoría que se iban a someter a auditoría basándose en una evaluación de riesgos actualizada anualmente que incluye, entre varios criterios de riesgo revisados a lo largo del tiempo, las asignaciones de los programas.

5.49. Sobre la base de las pruebas de auditoría reunidas a lo largo de varios años, la Comisión considera que puede confiar en el trabajo de estas cuatro autoridades de auditoría, cuyo funcionamiento resulta satisfactorio, para su proceso de obtención de garantías (véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.30 y 6.31).

⁽²⁷⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.43.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión

5.50. En 2012, la Comisión continuó su investigación de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría y su cumplimiento de la reglamentación de la UE ⁽²⁸⁾. La Comisión constató en el trabajo de dichas autoridades deficiencias similares a las observadas por el Tribunal (véanse los apartados 5.48 y 5.49) o en los ejercicios anteriores ⁽²⁹⁾.

5.51. Además, por cada programa operativo del FEDER/FC y del FSE, la Comisión verificó mediante comprobaciones documentales la información facilitada por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control y dictámenes ⁽³⁰⁾. Si la Comisión considera fiable y representativo del PO (o grupo de PO) el porcentaje de error notificado por una autoridad de auditoría, puede aceptarlo o, basándose en información adicional, recalcularlo. Si la Comisión considera poco fiable un porcentaje de error notificado, aplica un porcentaje de error a tanto alzado (situado entre el 2 % y el 2,5 %), dependiendo de su evaluación de riesgos del PO.

5.52. Las constataciones del Tribunal, basadas en la información disponible en la Comisión y en los datos adicionales solicitados a las autoridades de auditoría respecto de los tres fondos (FEDER/FC y FSE), fueron las siguientes ⁽³¹⁾:

5.50. La Comisión remite a su respuesta al apartado 5.46, en el que informa sobre las auditorías efectuadas en el ámbito de la política de cohesión desde 2009. La investigación sobre las autoridades de auditoría sigue siendo la principal investigación en el marco de la actual estrategia de auditoría de la Comisión. La Dirección General de Política Regional y Urbana y la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión prosiguen sus trabajos de auditoría con otras 102 misiones de auditoría hasta mediados de 2014.

5.51. La Comisión subraya que el análisis de los informes anuales de control y dictámenes de auditoría son una parte fundamental del proceso de desarrollo de la garantía de fiabilidad en apoyo de la declaración de control interno en el IAA en el que informa sobre los resultados de su análisis (véase, por ejemplo, las páginas 33-35 y el anexo 9 del IAA de 2012 de la Dirección General de Política Regional y Urbana y las páginas 35-38 y el anexo 8 del IAA de 2012 de la DG EMPL).

En lo que respecta a la fiabilidad y representatividad de los índices de error comunicados, véase la respuesta al apartado 5.52, segundo guion.

5.52.

⁽²⁸⁾ En general, desde 2009, 62 de las 112 autoridades de auditoría han sido examinadas por la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos sociales e Inclusión. Estas autoridades de auditoría se encargan del control de 257 de los 317 PO del FEDER/FC y 48 de los 117 PO del FSE. Las autoridades de auditoría examinadas durante los cuatro años representan el 95 % del presupuesto del FEDER/FC y el 55 % del FSE (en términos de financiación de la UE y nacional pública y privada) en el período de programación 2007-2013.

⁽²⁹⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2010, apartado 4.42, e informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.45.

⁽³⁰⁾ En casos concretos, el control documental se complementa con visitas a las autoridades de auditoría para obtener información adicional.

⁽³¹⁾ El Tribunal verificó en 138 PO del FEDER/FC y del FSE si la validación por la Comisión de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría resultó eficaz para verificar la exactitud y fiabilidad de la información facilitada por dichas autoridades. Estos PO son de la responsabilidad de 27 de las 62 autoridades de auditoría sobre las que la Comisión ha llevado a cabo una investigación específica durante los tres últimos años (véase el apartado 5.50).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- El alcance de la Comisión para validar y, en caso necesario, ajustar los porcentajes de error incluidos por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control es limitado puesto que estas no tienen la obligación de informar a la Comisión de sus auditorías de operaciones ⁽³²⁾.

- En 51 de los 138 PO examinados, el Tribunal observó que la Comisión no disponía de suficiente información para aceptar (o recalcular) los porcentajes notificados por las autoridades de auditoría al evaluar los informes anuales de control. Esto incluye casos en que los gastos auditados notificados en el informe anual de control no correspondían plenamente a los gastos del ejercicio del PO o en que los porcentajes de error notificados en el informe no fueron calculados con exactitud por la autoridad de auditoría.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- La Comisión analiza al principio de cada año todos los informes anuales de control y dictámenes de auditoría presentados por las autoridades nacionales de auditoría. Además, tiene en cuenta todos los resultados de las auditorías nacionales recibidas de las autoridades de auditoría a lo largo de todo el año, así como los resultados de otras auditorías efectuadas por la Comisión y el Tribunal. Para seguir mejorando la fiabilidad de los índices de error comunicados y sobre la base de las dudas surgidas o los riesgos detectados, los servicios de la Comisión llevaron a cabo en 2013 misiones sobre el terreno para el FEDER/FC (11 misiones en nueve Estados miembros) y para el FSE (15 Estados miembros) con objeto de recoger más pruebas y recabar explicaciones sobre los TCA presentados, en particular sobre la metodología de cálculo de los índices de error. En algunos casos, las misiones han proporcionado una base sólida para un nuevo cálculo de dichos índices. La Comisión también solicitó información adicional por escrito a algunas autoridades de auditoría, que la proporcionaron.

El resultado de este análisis es una fuente fundamental del proceso de desarrollo de garantías, como se explica en los informes anuales de actividad.

De esta manera, la Comisión reunió un conocimiento extenso sobre los riesgos relacionados con cada autoridad de auditoría.

- La Comisión observa que los 51 programas mencionados por el Tribunal corresponden a la labor de nueve autoridades de auditoría del total de 112 autoridades de auditoría responsables del FEDER, el FSE y el FC. Asimismo, señala que el problema técnico planteado en el caso de los 31 programas correspondientes a Francia no altera la evaluación de la autoridad de auditoría ni la de la Comisión.

La Comisión subraya que se aplicaron correcciones a tanto alzado, en su caso, cuando la Comisión consideró poco fiables los índices de error comunicados. Para los 14 programas en los que no se aplicaron correcciones a tanto alzado, la Comisión evaluó el índice de error como fiable y señala que está previsto utilizar porcentajes de error muestral basados en muestras no estadísticas en el caso de las poblaciones de operaciones cuyo tamaño sea reducido.

Estos son los únicos indicadores disponibles para estimar el riesgo para los programas en cuestión y, por tanto, son utilizados por la Comisión para los fines del proceso de fiabilidad. En tales casos, la Comisión también tiene en cuenta las características de la población y la cobertura de la auditoría. La Comisión ha fomentado activamente el uso del muestreo estadístico en 2012/2013 y ha actualizado las directrices de muestreo en abril de 2013 para permitir la utilización del muestreo estadístico, incluso en el caso de poblaciones de operaciones pequeñas, a fin de obtener resultados representativos.

⁽³²⁾ Véase asimismo el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.50.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

- En dieciséis de los 138 PO examinados, las autoridades de auditoría notificaron unos porcentajes de error no representativos (es decir, unos porcentajes que no se basan en un enfoque de muestreo estadístico ni no estadístico formal conforme a las orientaciones de la Comisión), que no deberían ser utilizados por esta en su proceso de garantía con vistas a proyectar el porcentaje de error al PO en su conjunto. El Tribunal observó que la Comisión aplicó porcentajes a tanto alzado solo en dos de estos dieciséis PO, según lo establecido en la normativa.
- En cinco de los 138 PO, el porcentaje de error recalculado por el Tribunal (teniendo en cuenta las correcciones financieras plurianuales) es superior al 2 %.

En el contexto anterior, es importante señalar que cuando la Comisión valida los índices comunicados por las autoridades de auditoría utiliza todos los procedimientos de auditoría existentes cuando surjan dudas fundadas sobre la exactitud o fiabilidad de los índices de error comunicados: preguntas escritas y orales a las autoridades de auditoría, misiones de investigación o análisis de información adicional de las autoridades de auditoría, incluidos los resultados de las auditorías individuales, en caso necesario. Sobre la base de esta información, los índices de error comunicados en los TCA se ajustaron en un 21 % de los programas del FEDER/FC y en un 15,4 % de los del FSE. Además, los índices de error comunicados para el 11 % de los fondos del FEDER/FC y del FSE se consideraron poco fiables y, por tanto, fueron sustituidos por correcciones a tanto alzado por la Comisión (véase la página 35 del IAA de 2012 de la Dirección General de Política Regional y Urbana y la página 37 del IAA de 2012 de la DG EMPL).

En caso de que se precisen aclaraciones adicionales en relación con los índices de error comunicados de las autoridades de auditoría en relación con el FSE, la Comisión remite a su respuesta al apartado 6.40, letra a).

- La Comisión acoge con satisfacción el hecho de que el Tribunal haya llegado a la misma conclusión en 133 de los 138 casos examinados. Estos casos se refieren a dos autoridades de auditoría. En relación con estos cinco casos, la Comisión no está de acuerdo y confirma su evaluación, tal como se ha informado en el IAA de 2012 tras un análisis en profundidad de las explicaciones proporcionadas por las autoridades de auditoría interesadas.

En particular, en el caso de cuatro programas neerlandeses agrupados en una sola muestra, la Comisión consideró que un proyecto en el que la autoridad de auditoría había detectado un error, que también fue detectado por la propia auditoría de la Comisión, revestía una naturaleza excepcional y no debería haber sido seleccionado para su financiación. Las autoridades nacionales aceptaron retirar los gastos relativos a todo el proyecto y, por tanto, los correspondientes gastos irregulares a finales de 2012. Por consiguiente, la Comisión considera que estos gastos no deben incluirse en el cálculo del índice de error proyectado. Para el programa alemán, la Comisión considera que el hecho de tener en cuenta la parte de los gastos que fue excluida de la población sometida a auditoría habría tenido un impacto muy limitado en el índice de error.

Por consiguiente, la Comisión considera que ha ejercido correctamente su función de supervisión sobre los índices de error comunicados por las autoridades de auditoría.

Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión

5.53. El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de 2012 y las declaraciones correspondientes de las Direcciones Generales Política Regional y Urbana, Movilidad y Transportes, y Energía. En particular, en relación con la regularidad de los pagos autorizados durante 2012, el Tribunal:

- a) evaluó las reservas emitidas respecto de 2012;
- b) comprobó la coherencia y exactitud del cálculo efectuado por la Comisión de los importes de riesgo.

Dirección General de Política Regional y Urbana

5.54. En su informe anual de actividad sobre 2012, la DG Política Regional y Urbana estimó que entre el 2,2 % y el 5,0 % de los pagos intermedios y finales del FEDER y FC del período de programación 2007-2013 autorizados durante 2012 presentaban riesgo de contener errores ⁽³³⁾.

5.55. Esta estimación, calculada por la DG de Política Regional y Urbana en su informe anual de actividad, está basada en los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría en relación con los gastos de 2011 ⁽³⁴⁾. Supera el umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión y es acorde a la evaluación presentada por el Tribunal sobre este ámbito político para 2011 ⁽³⁵⁾.

5.55. La Comisión está de acuerdo en que el nivel de riesgo presentado en el IAA de 2012 de la DG REGIO es comparable a los resultados del Tribunal en su informe anual de 2011.

⁽³³⁾ Para 2011, la DG Política Regional y Urbana estimó el riesgo en los pagos intermedios y finales entre el 3,1 % y el 6,8 %.

⁽³⁴⁾ Con arreglo a los reglamentos sectoriales, las autoridades de auditoría notificaron los porcentajes de error a la Comisión en diciembre de 2012 basándose en los gastos declarados durante 2011.

⁽³⁵⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.28.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.56. El número de PO sujetos a reservas por la DG Política Regional y Urbana y su impacto financiero estimado decreció en 2012 en comparación con 2011 ⁽³⁶⁾, debido principalmente a la estimación por la Comisión de un menor importe en riesgo basándose en los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control de 2012.

5.57. El Tribunal considera que la DG de Política Regional y Urbana debería haber emitido una reserva con respecto a cinco PO adicionales (véase el apartado 5.52).

5.58. Al evaluar los programas operativos, la DG Política Regional y Urbana también tiene en cuenta las cifras sobre el riesgo residual acumulado plurianual (que es calculado por la Comisión y tiene en cuenta las correcciones financieras aplicadas a nivel de la UE y nacional desde el comienzo del período de programación). Sin embargo, la Comisión solo dispone de información limitada sobre si los sistemas establecidos por los Estados miembros para imponer correcciones financieras son eficaces, lo que implica el riesgo de que la evaluación efectuada por la Comisión de los distintos PO en el informe anual de actividad no sea lo suficientemente sólida.

5.59. El enfoque adoptado por el Tribunal para tener en cuenta las correcciones financieras en sus auditorías se describe en el capítulo 1, apartados 1.19 a 1.35.

5.56. Tal como se indica en el resumen del IAA de la Dirección General de Política Regional y Urbana correspondiente a 2012, la disminución en el número de reservas se debe principalmente a las medidas correctoras adoptadas en los Estados miembros y a la aplicación de las correcciones financieras por parte de la Comisión (véanse las páginas 46 a 49 del IAA de 2012). La estricta política que aplica la Dirección General de Política Regional y Urbana sobre las advertencias, interrupciones, suspensiones y correcciones financieras ha funcionado como incentivo para mejorar los sistemas de gestión y control.

5.57. La Comisión remite a su respuesta al apartado 5.52, que confirma que no había motivos para una reserva en ninguno de los cinco casos. En el caso de cuatro de esos programas agrupados en una sola muestra, el error se subsanó en 2012 y, por consiguiente, no se debe incluir en el cálculo del índice de error proyectado. Para el quinto programa, la Comisión considera que el hecho de tener en cuenta la parte de los gastos que fue excluida de la población sometida a auditoría habría tenido un impacto muy limitado en la tasa de error.

5.58. Desde 2011, los servicios de la Comisión han venido realizando a petición de la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria auditorías basadas en riesgos de los sistemas para el registro y la comunicación de las correcciones financieras. Como resultado de ello, ha aumentado cada año la información sobre el funcionamiento de los sistemas en los Estados miembros y pide una mejora de los correspondientes sistemas en caso necesario [véase el informe enviado a la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria y al Tribunal de Cuentas Europeo en 2013 ⁽⁴⁾]. Por otra parte, las propias autoridades de auditoría llevan a cabo auditorías de las actividades de los organismos de certificación, y notifican los resultados a la Comisión, que tiene en cuenta esta información en su evaluación.

5.59. La Comisión ha adoptado todas las medidas necesarias en el marco del Tratado y previstas en los Reglamentos para proteger el presupuesto de la UE.

La Comisión observa que, aun cuando se ha hecho todo lo que entra dentro de su ámbito de competencia y actuado en el pleno respeto de la normativa existente dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, las correcciones a tanto alzado aplicadas a los programas checo y eslovaco no se han tenido en cuenta a la hora de determinar el índice de error de 2012.

Véanse las respuestas de la Comisión al apartado 5.26 y el recuadro 1.2.

⁽³⁶⁾ El número de PO bajo reservas descendió de 146 en 2011 a 85 en 2012. Estas cifras comprenden reservas total y parcialmente cuantificadas de PO para los cuales se autorizaron pagos intermedios o finales durante el ejercicio (121 en 2011 y 61 en 2012) y de PO para los que no se efectuaron tales pagos (25 en 2011 y 24 en 2012). Además de las 85 reservas mencionadas, la DG Política Regional y Urbana ha emitido reservas respecto de cuatro PO del instrumento de preadhesión (programa IPA). En 2011, se emitieron dos reservas en relación con dicho programa.

⁽⁴⁾ ARES (2013) 5521 de 4 de enero de 2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Dirección General de Movilidad y Transportes y Dirección General de Energía

5.60. La DG Movilidad y Transportes y la DG Energía:

- emitieron reservas que abarcaban respectivamente el 23 % y el 57 % del total de créditos de pago autorizados durante el ejercicio,
- estimaron que alrededor del 4,6 % de los pagos autorizados durante 2012 en relación con los sexto y séptimo programas marco de investigación y desarrollo tecnológico estaban afectados por errores,
- basándose en el porcentaje de error residual, estas direcciones generales estiman el impacto de sus reservas en un 2,5 % de los pagos para los programas marco de investigación efectuados el 2012.

5.61. En 2012 el Tribunal detectó errores cuantificables en seis de los ocho proyectos RTE-T auditados (75 %). No obstante, la DG Movilidad y Transporte del programa RTE-T no emitió ninguna reserva relativa al incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales y de la UE. El Tribunal también observa que la DG Energía formuló esta reserva para el programa PEER, en el cual el Tribunal había identificado problemas similares ⁽³⁷⁾.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.61. *La Comisión considera que la Dirección General de Movilidad y Transportes (DG MOVE) ha seguido las instrucciones vigentes aplicables a los IAA de 2012 [ref. ARES(2012) 1240233, punto 7.4] a este respecto y que no había razones para una reserva para los programas de la RTE-T. En el contexto de sus responsabilidades de supervisión de la Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte (AE RTE-T), la DG MOVE tuvo en cuenta toda la información a su disposición, incluidos el informe del Tribunal de Cuentas de 2011 y las garantías otorgadas por la Agencia.*

En este último caso, cabe señalar que el índice de error detectado por los controles a posteriori finalizados el 31 de diciembre de 2012 fue del 1,7 %, por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %. Además, la Agencia había tomado una serie de medidas en 2012 teniendo en cuenta las conclusiones del Tribunal para reforzar sus controles y aumentar la sensibilización de los beneficiarios sobre las normas de contratación pública.

En el momento de emitir su reserva, el 31 de marzo de 2013, la DG MOVE había recibido tres conclusiones preliminares del Tribunal relativas a errores de contratación pública en proyectos de la RTE-T, dos de las cuales habían sido analizadas e impugnadas por la DG MOVE en febrero de 2013.

⁽³⁷⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.69, letra b).

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión referente a 2012

5.62. En estos ámbitos políticos:

- la verificación de operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en las poblaciones es del 6,8 %,

- los sistemas de control y supervisión examinados eran parcialmente eficaces ⁽³⁸⁾.

5.62.

- La Comisión observa que el índice de error más probable se ajusta a los índices de error presentados por el Tribunal para los tres últimos años en relación con el actual período de programación.

Esta reducción del índice de error en comparación con períodos previos es el resultado de las disposiciones reforzadas sobre control del período de programación 2007-2013 y de la aplicación de una política estricta de interrupciones y suspensiones por la Comisión en caso de detección de fallos. La Comisión proseguirá centrando sus actividades en los programas o Estados miembros que presentan mayores riesgos e impondrá inmediatamente medidas correctoras en caso de que se detecten deficiencias (véanse también las respuestas a los apartados 1.12 y 1.13).

Se introdujeron correcciones a tanto alzado en dos programas que presentaban errores y que fueron identificados por el Tribunal en su muestra de 2012 (en la República Checa y Eslovaquia). La Comisión observa que, aun cuando ha hecho todo lo que entra dentro de su ámbito de competencia y actuado en el pleno respeto de los Reglamentos existentes a fin de proteger el presupuesto de la UE dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, esta corrección a tanto alzado no ha sido tenida en cuenta por el Tribunal para calcular el índice de error de 2012.

- La Comisión considera que aplica un minucioso proceso de supervisión para garantizar la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría para sus propias garantías.

Desde el comienzo del actual período de programación, la Comisión llevó a cabo 269 misiones de auditoría con el fin de revisar total o parcialmente el trabajo de 41 autoridades de auditoría del FEDER/FC, que suponen el 96 % de la dotación total del FEDER/FC, así como de 84 autoridades de auditoría del FSE, que representan el 99 % de la asignación total del FSE.

Basándose en su evaluación, la Comisión subraya que la eficacia y la conformidad de las autoridades de auditoría con los requisitos pueden variar. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, la Comisión se basa formalmente a partir del primer semestre de 2012 en el trabajo de 15 autoridades de auditoría para el FEDER/FC (para 51 programas). La Comisión continuará examinando el trabajo de las autoridades de auditoría.

⁽³⁸⁾ Véase el anexo 1.1, apartado 17.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.63. La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

Recomendaciones

5.64. En el **anexo 6.2** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informe anuales.

5.65. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** resuelva las insuficiencias de los «controles de primer nivel» llevados a cabo por las autoridades de gestión y los organismos intermedios del FEDER y el FC, a través de material orientativo específico y, cuando proceda, de medidas de formación.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

5.63. 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 y simplificación, además de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos y de aplicación de correcciones financieras.

5.64. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 6.42 y al anexo 6.2.

5.65.

La Comisión está de acuerdo en la importancia de los controles «de primer nivel» efectuados por los Estados miembros y comparte la opinión de que estos controles deberían reforzarse. Ya ha remitido 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. La Comisión también difundió en 2011 a las autoridades de auditoría sus 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. Se impartió formación específica a las autoridades de gestión responsables de realizar una mayor difusión de este material de formación a todos los niveles involucrados en la gestión de proyectos. La Comisión seguirá llevando a cabo acciones de refuerzo de las capacidades a este respecto.

Por último, la Comisión está llevando a cabo desde 2010 auditorías específicas de las verificaciones de la gestión de programas de alto riesgo cuando se haya detectado que pudieran presentar deficiencias no detectadas, o que no se detecten a tiempo. El IAA de la Dirección General de Política Regional y Urbana presenta los resultados de estas auditorías a finales de 2012 (véase la página 39).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** con la experiencia obtenida en el período de programación 2007-2013, evalúe la aplicación de las reglas nacionales de subvencionabilidad para determinar qué aspectos pueden simplificarse aún más y eliminar reglas innecesariamente complejas (sobre-regulación).

- **Recomendación 3:** defina unas normas claras y proporcione orientaciones sólidas sobre el modo de evaluar la subvencionabilidad de los proyectos y calcular la cofinanciación de los proyectos generadores de ingresos del FEDER y el FC en el período de programación 2014-2020.

- **Recomendación 4:** continúe velando por mejorar el trabajo realizado por las autoridades de auditoría, así como la calidad y fiabilidad de la información facilitada en los informes de control anuales y dictámenes de auditoría.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

La Comisión está plenamente de acuerdo con la necesidad de una mayor simplificación de las normas de subvencionabilidad nacionales y de eliminar las normas innecesariamente complejas, que tienen un impacto negativo en términos de la carga que pesa sobre los beneficiarios y el aumento del índice de error. No obstante, la Comisión solo acepta parcialmente esta Recomendación dado que no es factible llevar a cabo una evaluación sistemática de todas las normas nacionales de subvencionabilidad. Cuando la Comisión detecta normas complejas a nivel de los Estados miembros, las aborda conjuntamente con los Estados miembros interesados. Hará recomendaciones a los Estados miembros para el próximo período de programación y les animará a utilizar las opciones de costes simplificados que ofrecen los proyectos de reglamentos.

La Comisión ha reconocido la necesidad de introducir mejoras en este campo y ha tomado medidas en consecuencia. El marco reglamentario para el período de programación 2014-2020 incluye simplificaciones en relación con las normas de subvencionabilidad en muchos aspectos y establece un mecanismo simplificado para los proyectos que generen ingresos.

La Comisión está de acuerdo con la importancia de esta cuestión y subraya que el trabajo de las autoridades de auditoría tal como se refleja en los TCA es uno de los principales elementos en los que la Comisión basa sus garantías. En 2011 se proporcionaron a las autoridades de auditoría listas de control de la Comisión y orientaciones adicionales sobre el tratamiento de los errores, y en 2012 y 2013 se organizaron numerosos seminarios con el fin de seguir mejorando la metodología de muestreo de auditoría utilizada en la preparación de los TCA. La Comisión continúa trabajando con las autoridades de auditoría para ofrecer orientaciones suplementarias, incluso sobre la elaboración de informes de las conclusiones de las auditorías (véase la página 87 del IAA de 2012 de la Dirección General de Política Regional y Urbana).

ANEXO 5.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A POLÍTICA REGIONAL, ENERGÍA Y TRANSPORTES

	2012					2011	2010	2009
	FEDER	Fondo de Cohesión	Energía	Transportes	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA								
Total de operaciones:	138	30	3	9	180	180	177	145
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:								
Exentas de errores	54 % (75)	47 % (14)	33 % (1)	22 % (2)	51 % (92)	41 %	43 %	60 %
Afectadas por uno o más errores	46 % (63)	53 % (16)	67 % (2)	78 % (7)	49 % (88)	59 %	57 %	40 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores								
Análisis por tipo de error								
Errores no cuantificables:	52 % (33)	75 % (12)	50 % (1)	14 % (1)	53 % (47)	64 %	60 %	60 %
Errores cuantificables:	48 % (30)	25 % (4)	50 % (1)	86 % (6)	47 % (41)	36 %	40 %	40 %
Subvencionabilidad	87 % (26)	75 % (3)	100 % (1)	100 % (6)	88 % (36)	94 %	97 %	78 %
Realidad	3 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	3 %	0 %	0 %
Exactitud	10 % (3)	25 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	10 % (4)	3 %	3 %	22 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES								
Error más probable						6,8 %		
Límite superior de error (LSE)						9,9 %		
Límite inferior de error (LIE)						3,7 %		

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

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

RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A COHESIÓN (FEDER/FC/FSE)

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 las operaciones

Requisitos clave verificados por el Tribunal		Bélgica (Valonia) AA para el FEDER/FSE	Malta AA para el FEDER/FC/ FSE	Eslovaquia AA para el FEDER/FC/ ESF	Reino Unido (Inglaterra) AA para el FEDER/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.	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.	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.	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.	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

Requisitos clave verificados por el Tribunal		Bélgica (Valonia) AA para el FEDER/FSE	Malta AA para el FEDER/FC/ FSE	Eslovaquia AA para el FEDER/FC/ ESF	Reino Unido (Inglaterra) AA para el FEDER/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	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	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.	Conforme	Conforme	Conforme	Parcialmente conforme
Revisión de las auditorías de operaciones	Las auditorías de operaciones se han 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.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	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.	Eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

Requisitos clave verificados por el Tribunal		Bélgica (Valonia) AA para el FEDER/FSE	Malta AA para el FEDER/FC/ FSE	Eslovaquia AA para el FEDER/FC/ ESF	Reino Unido (Inglaterra) AA para el FEDER/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.	Parcialmente conforme	Parcialmente conforme	Conforme	Conforme
Evaluación general ⁽¹⁾		Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Eficaz	Parcialmente eficaz

(¹) Al igual que en el examen de las AA del ejercicio anterior (véase el informe anual relativo al ejercicio 2010, anexo 4.2 e informe anual relativo al ejercicio 2011, anexo 5,2), 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	6.1-6.9
Características específicas del ámbito político	6.3-6.8
Objetivos de la política	6.3
Instrumentos de la política	6.4-6.7
Riesgos para la regularidad	6.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.9
Regularidad de las operaciones	6.10-6.27
Eficacia de los sistemas	6.28-6.38
Examen por el Tribunal de las autoridades de auditoría	6.28-6.30
Evaluación de la supervisión por la Comisión de las autoridades de auditoría	6.31-6.33
Revisión del informe anual de actividad de la DG Empleo	6.36-6.38
Conclusiones y recomendaciones	6.39-6.42
Conclusión referente a 2012	6.39-6.40
Recomendaciones	6.41-6.42
Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones de empleo y asuntos sociales	
Anexo 6.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a cohesión, transportes y energía	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

6.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre el ámbito político Empleo y asuntos sociales. El **cuadro 6.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

6.2. El ámbito político de Empleo y asuntos sociales se financia de forma abrumadoramente mayoritaria a través del Fondo Social Europeo (FSE), que forma parte de los fondos de la política de cohesión, junto con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC) y se rige por las mismas normas. En un reglamento específico ⁽¹⁾ se establecen disposiciones adicionales para el FSE. A las cuestiones comunes a los tres Fondos se hace referencia en el presente capítulo al capítulo 5.

Cuadro 6.1 — Empleo y asuntos sociales — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Empleo y asuntos sociales	Fondo Social Europeo	11 281	Compartida
	Empleo, solidaridad social e igualdad de género	120	Centralizada directa
	Gastos administrativos	93	Centralizada directa
	Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	83	Compartida
	Trabajar en Europa — Diálogo social y movilidad	64	Centralizada directa
	Instrumento de Ayuda Preadhesión	58	Descentralizada
		11 699	
	Total de pagos del ejercicio	11 699	
	– total de gastos administrativos ⁽¹⁾	93	
	Total de gastos operativos	11 606	
	– anticipos ⁽²⁾	146	
	+ liquidaciones de anticipos ⁽²⁾	1 944	
	Total de la población auditada	13 404	
	Total de compromisos del ejercicio	11 782	

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

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el capítulo 1, apartados 1.6 y 1.7).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1784/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 12).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del ámbito político*Objetivos de la política*

6.3. El ámbito político 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 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 asuntos sociales, representando el 97 % del gasto de este ámbito político en 2012. El FSE financia inversiones en capital humano a través de la formación con el fin de mejorar el acceso al empleo, ayudando a los grupos desfavorecidos a encontrar un puesto de trabajo, y otras medidas de favorecimiento del empleo (por ejemplo, subvencionando sueldos y cotizaciones sociales de personas en paro).

6.5. Otros gastos que se efectúan en este ámbito revisten la forma de subvenciones y ayudas a organizaciones encargadas de ejecutar y coordinar las acciones sociales y de empleo. Cabe destacar en este sentido la financiación aportada a las agencias de la UE ⁽²⁾, al Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) ⁽³⁾ y al Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) ⁽⁴⁾, así como la contribución a instrumentos financieros como el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Instituto Europeo de la Igualdad de Género, Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de trabajo y Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

⁽³⁾ El 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 financiera y económica.

⁽⁴⁾ Solo se incluyen en el ámbito político Empleo y asuntos sociales los pagos del IPA referentes a su componente de desarrollo de recursos humanos. Entre otros aspectos, el IPA presta ayuda a países candidatos a la adhesión para prepararse a ejecutar y gestionar el FSE.

⁽⁵⁾ El Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress, lanzado en 2010, aumenta la disponibilidad de microcréditos (préstamos inferiores a 25 000 euros) para la creación o el desarrollo de pequeñas empresas. La dotación financiera asignada a estas actividades para el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013 era de 683,25 millones de euros.

Gestión y control del gasto

6.6. 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 5 (véanse los apartados 5.9 a 5.14).

6.7. 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 según la modalidad de gestión descentralizada, mientras que los demás gastos sociales y de empleo se ejecutan según la de gestión directa centralizada.

Riesgos para la regularidad

6.8. Los principales riesgos para los gastos del FSE se derivan de la naturaleza inmateral 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 al incumplimiento de normas y disposiciones en materia de subvencionabilidad, tanto nacionales como europeas, y por tanto 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.

6.8. 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, la simplificación y una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos en caso necesario. La Comisión también está abordando este riesgo fomentando activamente el uso de las opciones de costes simplificadas por parte de los Estados miembros (véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 6.22-6.25).

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.9. El enfoque y la metodología de auditoría generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En el caso de la fiscalización de Empleo y asuntos sociales, cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) se verificó una muestra de 180 operaciones ⁽⁶⁾ definidas en el **anexo 1.1**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones del ámbito político. En 2012, la muestra estaba compuesta por pagos (o liquidaciones) a proyectos del FSE de 21 Programas Operativos (PO) en quince Estados miembros ⁽⁷⁾, tres agencias de la UE y otros proyectos o acciones gestionados directamente por la Comisión;

⁽⁶⁾ La muestra del Tribunal contenía 168 pagos intermedios o finales de proyectos del FSE y del IPA y 12 pagos o liquidaciones de gastos correspondientes al FEAG y a otras medidas sociales.

⁽⁷⁾ Bélgica, Alemania, Estonia, Grecia, España, Francia, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) en la evaluación de los sistemas se examinaron:

- i) dos autoridades de auditoría a cargo del gasto del FSE en el período de programación 2007-2013, pertenecientes a Reino Unido (Inglaterra) y Eslovaquia, dentro del examen general de cuatro autoridades de auditoría de los tres fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE) a que hace referencia el capítulo 5 (véase el apartado 5.25),
- ii) la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión, en particular la valoración llevada a cabo por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Integración (DG Empleo) de la fiabilidad de la información y las conclusiones de los informes anuales de control y las opiniones de auditoría elaboradas por las autoridades de auditoría,
- iii) el informe anual de actividad de la DG Empleo.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.10. En el **anexo 6.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 180 operaciones auditadas por el Tribunal 63 (el 35 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los errores que ha cuantificado en 31 operaciones, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 3,2 % ⁽⁸⁾.

6.11. Los resultados de la auditoría del Tribunal indican que existen insuficiencias, en particular en los «controles de primer nivel» del gasto, que se destinan a prevenir, detectar y corregir irregularidades y a verificar la efectiva ejecución de los proyectos. Estos controles corren a cargo de las autoridades de gestión y de los organismos intermedios de los Estados miembros.

6.10. La Comisión remite a su respuesta al apartado 1.12 en la que explica las implicaciones de un marco plurianual para la ejecución de los programas operativos. Como consecuencia del funcionamiento de su sistema de control interno, la Comisión ha aplicado correcciones financieras y recuperaciones por un importe de 442 millones de euros en el ámbito de las políticas de empleo y asuntos sociales en 2012 [véase también en particular la situación de Rumanía, que se describe en la respuesta de la Comisión al apartado 6.39, letra a), y al recuadro 1.2]. La Comisión toma nota de la disminución de la frecuencia de errores detectados por el Tribunal en el ámbito de las políticas de empleo y asuntos sociales en 2012 (35 %) con respecto a 2011 (40 %).

6.11. 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 los sistemas de gestión y control de los Estados miembros no pudieron detectar parte de los errores en la muestra del Tribunal. El impacto de estos sistemas en la reducción de los índices de error generalmente solo se observa en los años posteriores, una vez aplicados todos los niveles de control.

⁽⁸⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 1,3 % y el 5,1 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.12. Al igual que en años anteriores, el Tribunal considera que en el 67 % de las operaciones afectadas por errores (tanto cuantificables como no cuantificables), las autoridades de los Estados miembros disponían de suficiente información para haber detectado y corregido al menos algunos de los errores antes de certificar el gasto a la Comisión.

6.13. La mayoría de los errores identificados en este ámbito político consistían en costes y proyectos no subvencionables, el incumplimiento de las normas de contratación pública o la inclusión de participantes inadmisibles en proyectos cofinanciados por el FSE.

Costes y proyectos no subvencionables

6.14. El Tribunal detectó proyectos no subvencionables y el reembolso de costes no subvencionables y calculados incorrectamente en 20 operaciones, lo que representa el 11 % de las 180 operaciones auditadas, y de ellas 17 correspondían a proyectos del FSE. Estos errores representan el 65 % del conjunto de errores cuantificables y constituyen alrededor del 72 % del porcentaje de error estimado para este ámbito político (véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1 — Ejemplos de costes y proyectos no subvencionables

- a) *Beneficiario no admisible a la financiación del FSE:* en Rumanía la normativa exige a quienes imparten formación profesional la correspondiente autorización. Un proyecto de integración de mujeres inactivas de zonas rurales en el mercado laboral fue ejecutado por un beneficiario no autorizado a impartir formación profesional, por lo que el importe declarado era inadmisibile en su totalidad.
- b) *Cálculo incorrecto de costes de personal:* un proyecto cofinanciado directamente por la Comisión tenía como objeto fortalecer la coordinación sindical de los comités de empresa europeos. El Tribunal identificó errores de cálculo de los costes de personal que representaban un 3,2 % del importe auditado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.12. La Comisión está realizando un seguimiento estricto de estos casos a fin de garantizar que los Estados miembros en cuestión apliquen planes de acción adecuados para evitar errores antes de la certificación de los gastos en el futuro. Por otro lado, consciente del papel decisivo de las verificaciones de la gestión y la necesidad de mejorarlas, la DG EMPL remitió en noviembre de 2012 una nota a todas las autoridades de gestión llamando su atención sobre la necesidad de reforzar la fiabilidad y el rigor de las verificaciones de la gestión y anunciando una auditoría temática sobre la verificación de la gestión, que se ha de realizar en 2013 sobre siete PO seleccionados en seis Estados miembros. Esta auditoría temática está actualmente en curso. Una vez finalizada, la Comisión elaborará un informe general en el que se resuman sus resultados y las lecciones extraídas, con objeto de compartirlos con todos los Estados miembros.

6.14. Los errores identificados por el Tribunal en Rumanía representan una parte considerable del índice de error global en el ámbito de las políticas de empleo y asuntos sociales. La Comisión había identificado previamente errores similares. Por consiguiente, en el transcurso de 2012 la Comisión aplicó una corrección financiera a tanto alzado del 25 % en el PO. Véase la respuesta al apartado 6.39, letra a), así como al recuadro 1.2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) *Asignación incorrecta de gastos generales*: Conforme a las reglas de subvencionabilidad de la UE ⁽⁹⁾, es preciso que los gastos generales «se asignen a prorrata a la operación o con arreglo a un método justo y equitativo debidamente justificado». En España, los gastos generales de un proyecto de formación se asignaron conforme a un método que incumplía estos requisitos. El Tribunal considera que estos gastos estaban sobrevalorados hasta representar un 2,3 % del importe auditado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Incumplimiento de la normativa de contratación pública

6.15. Aunque la proporción de operaciones que implican procedimientos de adjudicación de contratos públicos es menor en Empleo y asuntos sociales que en Política regional, transporte y energía, el Tribunal identificó que se había incumplido la normativa de contratación pública, tanto nacional como europea, en 24 de las 180 operaciones auditadas. Se observaron incumplimientos graves en nueve casos, es decir, en el 5 % de las operaciones auditadas, que produjeron errores cuantificables (el 29 % del total de errores de este tipo) y representan aproximadamente el 26 % del porcentaje de error estimado en este ámbito político.

6.16. En todos los casos, los importes eran inferiores al requerido para desencadenar la aplicación directa de la normativa europea de contratación pública ⁽¹⁰⁾, por lo que el incumplimiento atañía a las normativas nacionales (véase el recuadro 6.2).

6.15. *La Comisión aplica correcciones a tanto alzado proporcionadas en la Política de Cohesión basándose en las directrices del COCOF, con el fin de proteger el presupuesto de la UE teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y la índole y gravedad de las irregularidades detectadas.*

La Comisión y las autoridades nacionales aplican estas correcciones a tanto alzado a la hora de imponer correcciones financieras por el incumplimiento de las normas de contratación pública, también con motivo del seguimiento de los errores de contratación pública señalados por el Tribunal.

6.16. *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. La Comisión observa que en algunos casos las normas nacionales o regionales aplicadas a los gastos financiados con cargo al FSE son más exigentes que las previstas en la legislación nacional en gastos similares financiados a nivel nacional. Por lo tanto, esos requisitos adicionales pueden constituir un ejemplo de sobreregulación e imponer una carga y una complejidad administrativas innecesarias a los gastos financiados con cargo al FSE.*

⁽⁹⁾ Reglamento (CE) n° 448/2004 de la Comisión, de 10 de marzo de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 1685/2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1145/2003 (DO 72 de 11.3.1004, p. 66).

⁽¹⁰⁾ Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento y del Consejo (DO L 134 de 30.4.2004).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 6.2 — Ejemplos de incumplimiento de la normativa de contratación pública

- a) *Adjudicación incorrecta de un contrato:* en Italia un beneficiario llevó a cabo un procedimiento de adjudicación por una oferta que combinaba servicios educativos y de viaje para un viaje de estudios. El beneficiario publicó el anuncio de contrato solo en el tablón de anuncios del centro docente y no en los diarios regionales según lo establecido en la normativa nacional. Además, el plazo de recepción de ofertas se limitó a tres días laborables. Estos hechos limitaron la competencia y restringieron el acceso de licitadores potenciales, por lo que el importe total del contrato, que representa el 84,9 % de los gastos controlados de la declaración, no se consideró subvencionable en su totalidad. El proyecto formaba parte de una declaración en relación con la cual se había procedido a un reembolso después de que la Comisión reanudara los pagos a los programas operativos a resultas de la suspensión impuesta por la DG Empleo.

Se constataron casos similares de adjudicaciones incorrectas en un proyecto del FSE en Rumanía.

- b) *Adjudicación directa ilegal de un contrato:* en un proyecto del FSE en Estonia, se contrataron servicios de contabilidad sin licitación contraviniendo la normativa nacional de contratación pública. El error representó el 1,5 % del importe auditado.

Se constataron hechos similares en proyectos del FSE en Francia.

Participantes inadmisibles

6.17. El Tribunal constó que en dos de las 180 operaciones auditadas los participantes de acciones específicas financiadas por el FSE no reunían las condiciones de admisibilidad, lo que dio lugar a errores cuantificables. Estos casos representan el 6 % de la totalidad de errores cuantificables y constituyen aproximadamente el 2 % del porcentaje estimado de error de este ámbito político (véase el recuadro 6.3).

6.17. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal, con el fin de aplicar las correcciones financieras necesarias. Sin embargo, los requisitos mencionados en el ejemplo que figura en el recuadro 6.3 también constituyen un caso de sobreregulación, al ser enteramente impuestos por las normas de subvencionabilidad nacionales, que no tienen en cuenta que a menudo no resulta factible aplicar un período de mantenimiento tan prolongado. En este caso concreto, a raíz de las recomendaciones de la Comisión, los requisitos y la gestión de las ayudas al empleo han mejorado considerablemente en 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 6.3 — Ejemplos de participantes inadmisibles

Participantes inadmisibles: se facilitó ayuda del FSE a empresas españolas que contrataban personas en paro. Una condición establecida para la admisión de participantes era mantener a estas personas recién contratadas en su puesto por un mínimo de tres o, en algunos casos, hasta cinco años, pero esta condición no se respetó en el caso de doce de ellas. Los costes declarados por los participantes inadmisibles representaban el 39,2 % del importe auditado.

Se constataron hechos similares en un proyecto del FSE en Italia.

Numerosos casos de inobservancia de los requisitos de procedimiento

6.18. Casi todos los errores no cuantificables detectados por el Tribunal estaban relacionados con la inobservancia 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 ocho casos, el Tribunal considera los incumplimientos como cuestiones de conformidad graves. El recuadro 6.4 muestra ejemplos de las principales categorías de errores no cuantificables.

6.18. La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores señalados por el Tribunal y se asegurará de que se adopten medidas correctoras.

Recuadro 6.4 — Ejemplos de inobservancia de los requisitos de procedimiento

a) *Realización de un cambio importante del alcance y de los objetivos de un proyecto sin modificación del acuerdo de subvención:* Un proyecto del FSE en Eslovaquia cofinanciaba medidas de formación en dos municipios concretos. El Tribunal constató que gran parte de las medidas estaban dirigidas a empleados de una escuela secundaria de un tercer municipio situado en otra región. Pese a que el beneficiario obtuvo la autorización por escrito del organismo intermedio, una modificación de esta naturaleza requiere una modificación del acuerdo de subvención, lo que no se produjo.

b) *Retraso o ausencia de envío del anuncio de adjudicación:* según la normativa de 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 en Grecia.

Se constataron hechos similares en proyectos del FSE en el Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

c) *Uso incorrecto de la normativa de ayudas estatales*: un proyecto del FSE en Portugal apoyaba a las PYME subvencionando los costes del personal en prácticas recién contratados por doce meses. Este tipo de ayudas habría sido aceptable si se hubiera concedido de acuerdo con la regla «de minimis», o régimen exento, pero el Estado miembro no optó por ninguna de las dos posibilidades.

Se constataron hechos similares en un proyecto del FSE en Alemania.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Impacto del uso de opciones de costes simplificados

6.19. El Tribunal recomendó en anteriores informes anuales a la Comisión ampliar los pagos y porcentajes a tanto alzado en vez de reembolsar «costes reales» a fin de reducir la probabilidad de error y la carga administrativa a los promotores de proyectos ⁽¹⁾.

6.20. En 2009, el legislador amplió el número de opciones de costes simplificados ⁽¹²⁾ y, desde entonces, los costes de proyectos u operaciones ejecutados directamente en forma de ayudas podrán declararse utilizando:

- los costes indirectos declarados sobre una base a tanto alzado, hasta el 20 % de los costes directos de una operación,
- los costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios,
- las cantidades globales hasta 50 000 euros que cubran íntegra o parcialmente los costes de una operación.

6.21. Según la Comisión, con arreglo a los resultados de una encuesta, el 60 % aproximadamente de los PO del FSE utilizaron una de las tres opciones de costes simplificados para declarar la parte de los costes declarados y reembolsados en 2012.

6.22. Un total de 43 operaciones de 12 de los 21 PO de la muestra del Tribunal comprendía declaraciones que utilizaban opciones de costes simplificados: 24 operaciones con costes a tanto alzado calculados mediante la aplicación de baremos estándar y 15 operaciones con una base a tanto alzado para costes indirectos. Menos frecuente fue el recurso a cantidades globales (4 operaciones).

6.19. *La Comisión ha trabajado activamente desde la introducción de las opciones de costes simplificadas para ir ampliando progresivamente su utilización y considera que esta labor ha dado lugar a resultados positivos. La Comisión seguirá promoviendo activamente el uso de opciones de costes simplificadas.*

6.22. *La Comisión considera que la observación del Tribunal confirma el impacto de sus continuos esfuerzos para animar a los Estados miembros a ejecutar eficazmente las opciones de costes simplificadas desde el comienzo del actual período de programación, que se han reforzado considerablemente a través de seminarios de simplificación específicos celebrados desde 2011 hasta la fecha, y en los que han participado 17 Estados miembros.*

⁽¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2006, apartado 6.45, e informe anual relativo al ejercicio 2007, apartado 6.34.

⁽¹²⁾ Reglamento (CE) n° 396/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1081/2006 en lo que respecta al Fondo Social Europeo para ampliar los tipos de costes subvencionables por el FSE (DO L 126 de 21.5.2009, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.23. El Tribunal no detectó errores (cuantificables o no cuantificables) en el uso en concreto de las opciones de costes simplificados, lo que indica que esta fórmula es menos propicia a error. Una generalización del uso de estas opciones tendría pues en principio un impacto positivo en el nivel de error.

6.24. Uno de los obstáculos principales al uso de opciones de costes simplificados por las autoridades de gestión y los organismos intermedios es el temor de que el establecimiento de costes no se atenga a las exigencias del artículo 11, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1081/2006 ⁽¹³⁾, según el cual, los costes «se establecerán de antemano sobre la base de un cálculo justo, equitativo y verificable». La Comisión impartió directrices para interpretar estas exigencias ⁽¹⁴⁾, que son claras y ofrecen ejemplos muy ilustrativos y, unidas al fomento activo de las opciones de costes simplificados y la aprobación previa y sistemática por la Comisión de los cálculos a tanto alzado, extenderá su uso entre las autoridades de gestión y los organismos intermedios, un extremo de especial importancia teniendo en cuenta que actualmente se desarrolla la etapa preparatoria del próximo período de programación 2014-2020.

La reanudación de los pagos en PO problemáticos significó un aumento de la población sujeta a riesgo en 2012

6.25. En 2012, la Comisión reanudó los pagos a varios PO que habían sido interrumpidos o suspendidos anteriormente. Pese a que los sistemas hayan podido mejorar y las correcciones ser aplicadas tras las auditorías practicadas por la DG Empleo, algunas de las declaraciones en que los pagos fueran interrumpidos pueden ser reembolsables íntegramente tras la reanudación. Ello entraña el riesgo de que las declaraciones sigan incluyendo proyectos con gastos no subvencionables que habían llevado anteriormente a interrupciones o suspensiones [véase el ejemplo a) del recuadro 6.2].

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.23. *La Comisión se congratula de que los trabajos de fiscalización del Tribunal confirmen el efecto positivo de las opciones de costes simplificados a la hora de reducir los errores de un modo eficaz.*

Además de reducir la carga administrativa de los beneficiarios, en particular los más pequeños como es a menudo el caso en el FSE, una de las razones principales para la aplicación de las opciones de costes simplificados es reducir aún más el índice de error en la política de empleo y asuntos sociales.

6.24. *La Comisión acoge con satisfacción la observación del Tribunal y apoya el uso de las opciones de costes simplificados. La Comisión considera que dicha observación ofrece un estímulo para la realización de su ambicioso plan de acción para la simplificación, que incluye la realización de seminarios de simplificación en la gran mayoría de los Estados miembros antes de finales de 2013.*

6.25. *La estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos que aplica la Comisión atenúa el riesgo para el presupuesto comunitario, al interrumpir los pagos tan pronto como se detectan deficiencias significativas, a menudo a través de su propio trabajo de auditoría. Antes de reanudar los pagos intermedios, la Comisión exige la aplicación efectiva de las correcciones financieras necesarias y la aprobación de un plan de acción para evitar que esas deficiencias se repitan en el futuro. La Comisión hará un seguimiento de los casos específicos observados por el Tribunal para aplicar cualesquiera otras correcciones financieras adicionales que sean necesarias.*

⁽¹³⁾ Modificado por el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 396/2009.

⁽¹⁴⁾ EC Guidance Note COCOF 09/0025/04-EN on Indirect costs declared on a flat rate basis, flat rate costs calculated by application of standard scales of unit costs and lump sums, versión final de 28 de enero de 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Errores identificados en PO cerrados

6.26. La muestra del Tribunal incluía 16 operaciones con pagos finales para el cierre de dos PO de 2000-2006. El Tribunal identificó errores cuantificables en 5 operaciones de un programa que se cerró sin correcciones financieras ⁽¹⁵⁾.

6.27. Este hecho corrobora las conclusiones de la auditoría incluida en el informe anual del último ejercicio ⁽¹⁶⁾ de que la falta de fiabilidad de la documentación de cierre puede terminar dando lugar al reembolso de gastos irregulares salvo que la Comisión adopte las medidas correctoras necesarias durante las etapas siguientes.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS**Examen por el Tribunal de las autoridades de auditoría**

6.28. En el **anexo 5.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión de cuatro autoridades de auditoría del FEDER, del FC y del FSE.

6.26. Como se indica en el informe general sobre las correcciones financieras aplicadas en el período de programación 2000-2006, presentado al Parlamento Europeo el 23 de abril de 2013, la DG EMPL ha adoptado un enfoque prudente al cierre, tal como lo demuestra el hecho de que en la fecha del informe general, el proceso de cierre aún estaba en marcha para 61 programas del FSE y todavía estaba prevista la realización de cinco auditorías de cierre para 2013. El informe general muestra que, teniendo en cuenta las correcciones financieras ya aplicadas y las adicionales derivadas del cierre de los restantes 61 programas del FSE, se estima que deben aplicarse correcciones financieras por un total de 2 400 millones de euros para los programas del FSE. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Comisión toma nota de los cinco errores específicos señalados por el Tribunal en un programa operativo cerrado y aplicará las correcciones adicionales necesarias.

6.27. La Comisión está de acuerdo en que el cierre 2000-2006 es un proceso complejo e implica determinados riesgos derivados de la documentación facilitada por los Estados miembros para algunos PO específicos, que no siempre es del todo fiable. Por lo tanto, la DG EMPL ha puesto en marcha las medidas necesarias para atenuar esos riesgos, incluidas correcciones financieras significativas y 5 auditorías de cierre previstas para 2013 (véase también la respuesta al apartado 6.27). Asimismo, hay que señalar que, incluso después del cierre, la Comisión puede aplicar correcciones financieras en caso de surgir nuevos hechos, como los identificados por el Tribunal. Aun reconociendo los riesgos mencionados, la Comisión destaca que el proceso de cierre del período 2000-2006 todavía está en curso.

6.28. La Comisión toma nota de que las autoridades de auditoría desempeñan un papel central en el proceso de desarrollo de garantías desde el comienzo del período de programación y el establecimiento de los sistemas. Posteriormente, comunican cada año un dictamen de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control a la Comisión, sobre la base de las auditorías de los sistemas de gestión y control y sobre muestras de operaciones llevadas a cabo, por norma general, de conformidad con una estrategia de auditoría. Por esta razón, la Comisión coopera estrechamente y se coordina con ellas, y empezó a revisar sus metodologías y los resultados de las auditorías ya en 2009. Esto ha contribuido al desarrollo de capacidades mediante asesoramiento, orientación y recomendaciones a las autoridades de auditoría. El Reglamento ofrece a la Comisión la posibilidad de basarse en la labor de una autoridad de auditoría para sus garantías en determinadas condiciones (artículo 73).

⁽¹⁵⁾ España (Comunidad Valenciana).

⁽¹⁶⁾ Véase el informe anual relativo al ejercicio 2011, apartados 5.52 a 5.64.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.29. El Tribunal evaluó el trabajo realizado por dos autoridades de auditoría en dos Estados miembros (la inglesa en el Reino Unido y la eslovaca), dentro de su examen de un total de [cuatro] de estas autoridades que auditan el FEDER, el FC y el FSE. En el caso de las dos autoridades evaluadas, la revisión de su trabajo y la repetición de sus controles de operaciones se centraron en el gasto del FSE.

6.30. Mientras que la autoridad de auditoría eslovaca se considera eficaz la inglesa (Reino Unido) se considera parcialmente eficaz a la hora de cumplir los requisitos normativos fundamentales y garantizar la regularidad de las operaciones. El alcance y resultados específicos de la fiscalización por el Tribunal de las autoridades de auditoría de los tres fondos (FEDER, FC y FSE) se exponen en el capítulo 5 (apartados 5.46 a 5.49).

Evaluación de la supervisión por la Comisión de las autoridades de auditoría

6.31. Los resultados de la revisión por el Tribunal de la supervisión de las autoridades de auditoría realizada por la Comisión se exponen en el capítulo 5 (véanse los apartados 5.50 a 5.52).

6.32. La Comisión calcula los porcentajes de error a partir de los informes de control anuales remitidos por las autoridades de auditoría. La DG Empleo ajustó o no consideró fiable el porcentaje de error declarado en 31 de 117 de dichos informes en 2012 (42 de 117 en 2011).

6.33. En todos los casos en que la Comisión detectó insuficiencias concretas en sus investigaciones llevadas a cabo en los Estados miembros, las autoridades nacionales recibieron notificación de las medidas correctoras que debían adoptarse. El Tribunal halló algunas discrepancias en el análisis de los informes de control anuales al que había procedido la Comisión, la cual no detectó o no corrigió algunos fallos de las autoridades al calcular el porcentaje de error. Sin embargo, estos problemas no cuestionan el número y el impacto de las reservas emitidas por la DG Empleo en 2012.

Revisión del informe anual de actividad de la DG Empleo

6.34. El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de 2012 y la declaración del director general de Empleo, asuntos sociales e integración. En particular, por lo que se refiere a la regularidad de los pagos autorizados en 2012, el Tribunal:

- evaluó las reservas contenidas en el informe anual de actividad;
- comprobó la exactitud y coherencia del cálculo de los «importes sujetos a riesgo» por la Comisión.

6.29 y 6.30. La DG EMPL realizó auditorías para revisar el trabajo de las autoridades de auditoría FSE 84 a finales de 2012, incluidas las autoridades de auditoría del Reino Unido y Eslovaquia. La valoración de la propia Comisión sobre estas autoridades de auditoría es positiva.

6.32. Antes de que la Comisión valide los índices comunicados por las autoridades de auditoría, utiliza todos los procedimientos de auditoría existentes cuando surjan dudas fundadas sobre la exactitud y/o fiabilidad de los índices de error comunicados: preguntas escritas y orales a las autoridades de auditoría, misiones de investigación y/o análisis de información adicional de las autoridades de auditoría, incluidos los resultados de las auditorías individuales, en caso necesario. Sobre la base de esta información, los índices de error comunicados en los TCA se ajustaron en 18 (15,4 %) de los programas operativos del FSE. Además, los índices de error comunicados para 13 (11,1 %) de los programas operativos del FSE no se consideraron fiables y, por tanto, fueron sustituidos por correcciones a tanto alzado de la Comisión.

6.33. La Comisión considera que aplica un proceso de supervisión riguroso para garantizar la fiabilidad global de los TCA para sus propias garantías para apoyar el proceso de determinación y cuantificación de las reservas formuladas en su informe anual de actividad [véase la respuesta al apartado 6.40, letra a)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.35. La DG Empleo estima que el porcentaje de error global de los pagos intermedios de 2012 dentro del período de programación 2007-2013 oscila entre el 2,3 % y el 3,2 %. Alrededor del 30 % de los pagos estaba afectado por errores materiales (igual o más que el umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión).

6.36. El informe anual de actividad de la DG Empleo contiene una reserva sobre los pagos efectuados en relación con el período de programación 2007-2013 por un importe de 68 millones de euros que abarcan 27 de 117 PO y una reserva, sin incidencia financiera, en relación con 12 PO del período de programación 2000-2006.

6.37. En 2011, la DG Empleo aplicó el cálculo del riesgo financiero acumulado al período de programación 2007-2013 para los PO con porcentajes de error validados que oscilaban entre el 2 % y el 5 % para decidir si debía formular reservas sobre un PO, y en 2012 amplió este enfoque a 20 PO con un error validado superior al 5 %. Aunque el riesgo financiero acumulado, según los cálculos de la Comisión, era inferior al 2 % en trece PO, ocho de ellos se incluyeron en la reserva por aplicación del principio de prudencia. No se emitieron reservas en relación con los restantes cinco PO. Solo en uno de estos cinco casos, el informe anual de actividad de 2012 explicaba las razones por las que no se habían emitido reservas. El Tribunal considera que la Comisión tenía que haber dado este tipo de información para los otros cuatro PO.

6.38. El capítulo 1 contiene información sobre el tratamiento de las correcciones financieras (véanse los apartados 1.19 a 1.37).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.35. La Comisión considera que el hecho de que durante tres años consecutivos el porcentaje de error estimado de la propia Comisión, tal como se comunicó en el IAA de la DG EMPL, coincida con el porcentaje de error más probable calculado por el Tribunal confirma la validez y la fiabilidad de su enfoque [véase la respuesta al apartado 6.40, letra a)]. Además, estos resultados demuestran que la Comisión cuenta con un sólido proceso con el fin de supervisar la información proporcionada por la AA en sus TCA.

Tal como se menciona en su IAA de 2012 (página 37), la Comisión subraya que, de todos los pagos intermedios que efectuó en 2012, solo el 19,7 % se destinó a programas operativos con un índice de error notificado en los informes anuales de control de 2012, presentados en diciembre de 2012, situado entre el 2 % y el 5 %, y solo el 9,8 % a programas operativos con un índice de error notificado superior al 5 %. Esto refleja claramente la estricta política de interrupciones y suspensiones aplicada por la DG EMPL sistemáticamente, dado que para los índices de error acumulados de los PO (a lo largo de todo el período desde 2007) superiores al 2 %, la Comisión ha impuesto la correspondiente corrección financiera o ha aplicado las interrupciones hasta que se hizo dicha corrección.

6.37. De acuerdo con las instrucciones de la Comisión para el informe de actividad anual de 2012, solamente se requiere una reserva (cuantificada) si el riesgo financiero acumulado es superior al 2 %, lo que no era el caso en ninguno de los 5 PO mencionados por el Tribunal, puesto que ya se habían aplicado las correcciones financieras necesarias en el momento en que se publicó el informe anual de actividad. Además, se contaba con planes de acción apropiados para evitar que estos problemas pudieran repetirse en los cinco PO afectados. La Comisión toma nota de la observación del Tribunal con el fin de suministrar una mayor información a este respecto en los futuros informes anuales de actividad.

6.38. La Comisión ha adoptado todas las medidas necesarias en el marco del Tratado y previstas en los Reglamentos para proteger el presupuesto de la UE. La Comisión observa que, aun cuando ha hecho todo lo que entra en el ámbito de su competencia y en el pleno respeto de la normativa existente dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, la corrección a tanto alzado del 25 % aplicada a Rumanía no se ha tenido en cuenta a la hora de determinar el índice de error de 2012. Véanse las respuestas al apartado 6.39, letra a), y al recuadro 1.2.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusión referente a 2012

6.39. En el ámbito político de Empleo y asuntos sociales,

a) la verificación de operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 3,2 %;

b) los sistemas de control y supervisión examinados son parcialmente eficaces en garantizar la regularidad de las operaciones para el período de programación 2007-2013.

6.40. La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

Recomendaciones

6.41. En el **anexo 6.2** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal presentó diez recomendaciones respecto de Cohesión, transporte y energía, de las cuales, una no era aplicable en el marco actual. La Comisión aplicó plenamente una recomendación, mientras que otras cinco fueron aplicadas mayoritariamente, una en algunos aspectos y otra no se aplicó en absoluto. En un caso no pudo obtenerse suficiente evidencia de las medidas adoptadas.

6.39.

a) La Comisión dispone de un proceso exhaustivo con el fin de apoyar la garantía ofrecida en el informe de actividad anual. La Comisión considera que el hecho de que durante tres años consecutivos el índice de error estimado por la propia Comisión indicado en el IAA de la DG EMPL esté en consonancia con la apreciación realizada por el Tribunal del porcentaje más probable de error confirma la validez y fiabilidad de su enfoque. Para 2012, el porcentaje de error estimado por la DG EMPL en su IAA se situaba en un intervalo del 2,3 % al 3,2 %. La Comisión observa que los errores en un único programa operativo en Rumanía representan una parte sustancial del índice de error más probable establecido por el Tribunal. Asimismo, pone de relieve que ha aplicado en diciembre de 2012 una corrección a tanto alzado del 25 % sobre todos los gastos certificados por las autoridades rumanas en el marco del presente programa operativo. La Comisión observa que, aun cuando ha hecho todo lo que entra dentro de su ámbito de competencia y en el pleno respeto de los Reglamentos existentes a fin de proteger el presupuesto de la UE dentro del mismo ejercicio auditado por el Tribunal, esta corrección a tanto alzado no se ha tenido en cuenta a la hora de determinar el índice de error de 2012. Véase la respuesta al recuadro 1.2.

b) La Comisión considera que cuenta con un riguroso proceso de supervisión para garantizar la fiabilidad global del trabajo de las autoridades de auditoría para sus propias garantías. Basándose en su evaluación, la Comisión subraya que la eficacia y el cumplimiento de los requisitos por parte de las autoridades de auditoría pueden variar. De conformidad con el artículo 73 del Reglamento (CE) n° 1083/2006, a partir de junio de 2012, la Comisión se basa formalmente en el trabajo de 9 autoridades de auditoría para el FSE (para 10 programas operativos). La Comisión continuará examinando el trabajo de las autoridades de auditoría.

6.40. 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, la simplificación y una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos y correcciones financieras.

6.41. Basándose en su propia evaluación, la Comisión considera que de las diez recomendaciones para 2009 y 2010, dos deben considerarse como totalmente aplicadas y otras cinco como aplicadas en sus aspectos esenciales. La Comisión considera que las tres recomendaciones restantes no son aplicables.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.42. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** resuelva las insuficiencias de los «controles de primer nivel» llevados a cabo por las autoridades de gestión y los organismos intermedios, a través de material orientativo específico y, cuando proceda, de medidas de formación.

- **Recomendación 2:** con arreglo a la experiencia obtenida en el período de programación 2007-2013, evalúe la aplicación de las normas nacionales de subvencionabilidad para determinar qué aspectos pueden simplificarse aún más y eliminar reglas innecesariamente complejas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.42.

La Comisión está de acuerdo en la importancia de los controles «de primer nivel» efectuados por los Estados miembros y comparte la opinión de que estos controles deberían reforzarse. Por lo tanto, se han dado directrices 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. La Comisión ha difundido en 2011 a las autoridades de auditoría listas de comprobación para la auditoría de las verificaciones de la gestión que pueden ser utilizadas como referencia por las autoridades de gestión. Más allá de las acciones mencionadas anteriormente, la DG EMPL, consciente del papel decisivo de las verificaciones de gestión, ha remitido en noviembre de 2012 una nota a todas las autoridades de gestión sobre la necesidad de reforzar la fiabilidad y el rigor de las verificaciones de la gestión y en la que anuncian una auditoría temática sobre la verificación de la gestión, que se ha de realizar en 2013 sobre siete programas operativos seleccionados en seis Estados miembros. Esta auditoría temática está actualmente en curso. Una vez finalizada, la Comisión elaborará un informe general en el que se resumirán sus resultados y las lecciones aprendidas, con objeto de compartirlos con todos los Estados miembros.

La Comisión está plenamente de acuerdo con la necesidad de una mayor simplificación de las normas de subvencionabilidad nacionales y eliminar las normas innecesariamente complejas, que tienen un impacto negativo en términos de la carga que pesa sobre los beneficiarios y el aumento del índice de error. La Comisión subraya que, si bien no es posible llevar a cabo una evaluación sistemática de todas las normas nacionales de admisibilidad, se ha abordado cualquier situación de «sobreregulación» junto con los Estados miembros interesados (véase la respuesta al apartado 6.18). La Comisión se ha comprometido a presentar un informe a la autoridad de aprobación de la gestión sobre sobreregulación en los programas operativos del FSE en octubre de 2013. Asimismo, la Comisión seguirá incitando y apoyando a las autoridades nacionales en sus esfuerzos de simplificación. La DG EMPL ha organizado una serie de seminarios en 2011-2013 con el fin de apoyar a las autoridades de gestión en este esfuerzo (véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 3).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** promueva el uso generalizado de las opciones de costes simplificadas para reducir el riesgo de error en las declaraciones de costes y la carga administrativa de los beneficiarios. Los porcentajes a tanto alzado para estas opciones tendrían que ser aprobados o validados de antemano sistemáticamente, por la Comisión para garantizar que se ajustan a las exigencias de la normativa (cálculo justo, equitativo y verificable).
- **Recomendación 4:** continúe velando por mejorar el trabajo realizado por las autoridades de auditoría, así como la calidad y fiabilidad de la información facilitada en los informes de control anuales y las opiniones de auditoría.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión está de acuerdo con el Tribunal en la importancia de aplicar de manera eficaz las opciones de costes simplificadas en todos los Estados miembros. Esta es precisamente la razón por la que, además de la introducción de dichas opciones de costes simplificadas en el actual marco regulador, la Comisión solo ha fomentado activamente su aplicación efectiva en el período de programación 2007-2013, incluso mediante la celebración de seminarios sobre la simplificación en los que hasta el momento han participado 27 Estados miembros. El hecho de que actualmente un 60 % de los programas operativos del FSE ya utilicen al menos una de estas opciones pone de manifiesto un éxito razonable en ese sentido. Para el período de programación 2014-2020, se refuerzan aún más las opciones de costes simplificadas, incluida, entre otras medidas, la posibilidad de utilizar financiación a tanto alzado, ya prevista en los Reglamentos.

La Comisión está de acuerdo con la importancia de esta cuestión. El trabajo de las autoridades de auditoría tal como se refleja en los TCA es uno de los principales elementos sobre los que la Comisión basa sus garantías. Se ha facilitado orientación adicional a las autoridades de auditoría en 2011 sobre el tratamiento de los errores y la Comisión ha organizado seminarios en 2012, a fin de seguir mejorando la metodología de muestreo de auditoría utilizada en la elaboración de los TCA.

ANEXO 6.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A EMPLEO Y ASUNTOS SOCIALES

	2012			2011	2010	2009
	FSE + IPA	Otros asuntos sociales	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA						
Total de operaciones:	168	12	180	180	66	44
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Proporción (número) de las operaciones verificadas que se consideran:						
Exentas de errores	65 % (109)	67 % (8)	65 % (117)	60 %	73 %	75 %
Afectadas por uno o más errores	35 % (59)	33 % (4)	35 % (63)	40 %	27 %	25 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores						
Análisis por tipo de error						
Errores no cuantificables:	54 % (32)	0 % (0)	51 % (32)	58 %	39 %	0 %
Errores cuantificables:	46 % (27)	100 % (4)	49 % (31)	42 %	61 %	100 %
Subvencionabilidad	89 % (24)	100 % (4)	90 % (28)	77 %	91 %	64 %
Realidad de las operaciones	7 % (2)	0 % (0)	7 % (2)	3 %	9 %	0 %
Exactitud	4 % (1)	0 % (0)	3 % (1)	20 %	0 %	36 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES						
Porcentaje de error más probable			3,2 %			
Límite superior de error (LSE)			5,1 %			
Límite inferior de error (LIE)			1,3 %			

⁽¹⁾ Para dar una idea más clara de los ámbitos que presentan distintos perfiles de riesgo dentro del mismo ámbito político, la muestra se dividió en segmentos.

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

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A COHESIÓN, TRANSPORTES Y ENERGÍA

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión		
		Aplicada plenamente	Aplicada		Inaplicada	s.o. en este marco		Pruebas insuficientes	
			mayoritariamente	en algunos aspectos					
2010	Recomendación 1: seguir vigilando el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad para la financiación de la UE, incluida, en particular, la correcta aplicación de las normas de la UE y nacionales en materia de contratación pública;		X						
	Recomendación 2: invitar a las autoridades nacionales a aplicar rigurosamente los mecanismos correctores antes de certificar los gastos a la Comisión (2008-09). Cuando los organismos nacionales o de la UE detecten deficiencias significativas en el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la Comisión debe mantener la interrupción o suspensión de los pagos al PO hasta que el Estado miembro haya adoptado medidas correctoras;		X ⁽¹⁾						
	Recomendación 3: basándose en la experiencia adquirida durante los primeros años del período de programación 2007-2013, llevar a cabo una evaluación de la aplicación de las normas nacionales de subvencionabilidad a fin de identificar posibles ámbitos que aún se puedan simplificar y eliminar fuentes potenciales de error para el período posterior a 2013;				X			No es posible llevar a cabo una evaluación sistémica de todas las normas nacionales de admisibilidad. La Comisión considera que la manera más eficaz de avanzar es a través de la promoción activa de opciones de costes simplificadas.	
	Recomendación 4: proponer una modificación de la reglamentación de los fondos estructurales para el actual período de programación a fin de exigir a los Estados miembros que informen sobre la utilización financiera de IIF. La ejecución de los fondos también debería ser controlada por la Comisión periódicamente;	X							
	Recomendación 5: facilitar nuevas directrices a las autoridades de auditoría para el actual período de programación, en particular sobre muestreos, sobre el alcance de las verificaciones que se han de hacer para las auditorías de proyectos y sobre la notificación de las constataciones de la auditoría;		X ⁽²⁾						

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión		
		Aplicada plenamente	Aplicada		Inaplicada	s.o. en este marco		Pruebas insuficientes	
			mayoritariamente	en algunos aspectos					
2010	Recomendación 6: proponer acomodar los períodos de los informes anuales de control al ejercicio del presupuesto de la UE en la reglamentación de los fondos estructurales para el período posterior a 2013, y armonizar los enfoques de manera que se puedan agregar los dictámenes de las autoridades de auditoría para cada Fondo a escala nacional y de la UE.					X		La Comisión refleja esta recomendación en sus propuestas para el período 2014-2020.	
2009	Recomendación 1: instar a las autoridades nacionales a aplicar con rigor los mecanismos de corrección anteriores a la certificación del gasto a la Comisión;		X ⁽³⁾						
	Recomendación 2: 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;						X		
	Recomendación 3: asegurar, mediante su supervisión, un funcionamiento eficaz de los sistemas nacionales de gestión y control correspondientes al período de programación 2007-2013;				X				La Comisión aplica estrictamente su función de vigilancia por medio, en su caso, de interrupciones y suspensiones de pagos así como de correcciones financieras.
	Recomendación 4: seguir estrechamente la correcta aplicación de las directivas de la UE referentes a la adjudicación de contratos públicos en los Estados miembros.			X					

(1) Por parte de la Comisión, la recomendación puede considerarse aplicada plenamente pero sigue habiendo margen de mejora por parte del Estado miembro.

(2) La recomendación se ha aplicado en lo referente a las directrices sobre muestreo y al alcance de las verificaciones, pero cabe mejorar la notificación de las constataciones de auditoría.

(3) Véase la recomendación 2 del informe anual relativo al ejercicio 2010.

CAPÍTULO 7

Relaciones exteriores, ayuda y ampliación

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.11
Características específicas del grupo de políticas	7.2-7.9
Riesgos para la regularidad	7.5-7.9
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.10-7.11
Regularidad de las operaciones	7.12-7.19
Eficacia de los sistemas	7.20-7.24
DG Ampliación	7.21-7.23
EuropeAid	7.24
Conclusión y recomendaciones	7.25-7.28
Conclusión referente a 2012	7.25-7.26
Recomendaciones	7.27-7.28
Anexo 7.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a relaciones exteriores, ayuda y ampliación	
Anexo 7.2 — Resultados del examen de sistemas correspondientes a relaciones exteriores, ayuda y ampliación	
Anexo 7.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a relaciones exteriores, ayuda y ampliación	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre relaciones exteriores, ayuda y ampliación, que abarca los ámbitos políticos: «Relaciones exteriores», «Desarrollo y relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)»⁽¹⁾, «Ayuda humanitaria y Ampliación». El **cuadro 7.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 7.1 — Relaciones exteriores, ayuda y ampliación — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Relaciones exteriores	Política europea de vecindad y relaciones con Rusia	1 420	Centralizada directa / descentralizada
	Relaciones con Asia, Asia central y los países de Oriente Próximo	595	Centralizada directa / descentralizada / conjunta
	Relaciones con América Latina	292	Centralizada directa / descentralizada
	Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial	278	Centralizada directa / conjunta
	Política exterior y de seguridad común	265	Centralizada directa/indirecta/conjunta
	Gastos administrativos	157	Centralizada directa
	Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)	140	Centralizada directa
	Cooperación con terceros países en los ámbitos de migración y asilo	43	Centralizada directa
	Estrategia y coordinación de la política	24	Centralizada directa
	Relaciones y cooperación con terceros países industrializados	19	Centralizada directa
		3 233	
Desarrollo y relaciones con los Estados ACP	Gastos administrativos	340	Centralizada directa
	Cooperación geográfica con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)	288	Centralizada directa / descentralizada / conjunta
	Participación de los agentes no estatales en el desarrollo	224	Centralizada directa
	Seguridad alimentaria	218	Centralizada directa
	Desarrollo humano y social	157	Centralizada directa / conjunta
	Medio ambiente y gestión viable de los recursos naturales, incluida la energía	155	Centralizada directa
	Acciones de cooperación al desarrollo y programas <i>ad hoc</i>	31	Centralizada directa
	Estrategia y coordinación de la política	16	Centralizada directa
		1 429	

⁽¹⁾ 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)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Ayuda humanitaria	Ayuda humanitaria	1 073	Centralizada directa / conjunta
	Gastos administrativos	35	Centralizada directa
	Instrumento de financiación de la protección civil	20	Centralizada directa
		1 128	
Ampliación	Estrategia y proceso de ampliación	851	Centralizada directa /indirecta / des-centralizada/conjunta
	Gastos administrativos	92	Centralizada directa
		943	
Total de pagos del ejercicio		6 733	
– total de gastos administrativos ⁽¹⁾		624	
Total de gastos operativos		6 109	
– anticipos ⁽²⁾		4 009	
+ liquidaciones de anticipos ⁽²⁾		4 516	
Total de la población auditada		6 616	
Total de compromisos del ejercicio		9 021	

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

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el capítulo 1, apartados 1.6 y 1.7).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

7.2. Las actividades exteriores de la UE abarcan cuatro ámbitos políticos principales: «Relaciones exteriores», «Ayuda al desarrollo», «Ampliación» y «Ayuda humanitaria». En los ámbitos de **relaciones exteriores y ayuda al desarrollo**, la Unión Europea persigue defender los intereses europeos, promover los valores europeos y contribuir a la paz, a la seguridad y al desarrollo sostenible, para lo cual lleva a cabo una política europea de vecindad, promueve los derechos humanos, aboga por un comercio libre y justo, y apoya el desarrollo social y económico de sus socios. La ayuda al desarrollo persigue la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) mediante la reducción de la pobreza y la integración de los países en desarrollo en la economía mundial. El objetivo de **ampliación** es ayudar a los países candidatos y candidatos potenciales a reforzar sus capacidades para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que se derivan de la pertenencia a la UE. La **ayuda humanitaria** está destinada a asistir a los países, regiones y poblaciones que sufren catástrofes naturales o producidas por la acción humana.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.3. Los gastos se efectúan recurriendo a los programas e instrumentos siguientes:

- a) programas geográficos, que se dirigen a los países vecinos, a los países abarcados por la ampliación y a los países en desarrollo (3 477 millones de euros);
- b) programas temáticos, que conciernen la seguridad alimentaria, los actores no estatales y las administraciones locales, el medio ambiente, la sanidad y la enseñanza, y la democracia y los derechos humanos (977 millones de euros);
- c) la acción en política exterior, que se canaliza a través de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Instrumento de Estabilidad, las misiones de observación electoral y el Instrumento de Países Industrializados (562 millones de euros);
- d) la ayuda humanitaria y el Mecanismo Europeo de Protección Civil (1 093 millones de euros).

7.4. La Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DG EuropeAid), la Dirección General de Ampliación (DG Ampliación), la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (FPI) se encargan de la gestión de los gastos.

Riesgos para la regularidad

7.5. Los gastos tratados en el presente capítulo se efectúan mediante una amplia serie de instrumentos de cooperación y de métodos de ejecución que se aplican en más de 150 países. Las normas y los procedimientos suelen ser complejos, incluidos los relativos a la licitación y adjudicación de contratos. El Tribunal ha estimado que el riesgo inherente es elevado.

7.6. En dos ámbitos, apoyo presupuestario ⁽²⁾ y contribuciones de la UE a proyectos multidonantes ejecutados por organizaciones internacionales ⁽³⁾ como las Naciones Unidas, la naturaleza de los instrumentos y las condiciones de pago limitan el grado en que las operaciones son proclives a errores según la definición de la auditoría de regularidad del Tribunal.

7.7. El apoyo presupuestario se presta al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto para un objetivo o una política concretos. El Tribunal examina si la Comisión ha satisfecho las condiciones específicas para abonar los pagos del apoyo presupuestario al país socio de que se trate y ha demostrado que, para la recepción de la ayuda, se han cumplido las condiciones generales (como avances en la gestión financiera del sector público).

⁽²⁾ Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2012 con cargo al presupuesto general ascendieron a 796 millones de euros.

⁽³⁾ Los pagos efectuados en 2012 a las organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 1 400 millones de euros, y más de la mitad se canalizaron a través de proyectos multidonantes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.8. Pese a todo, la Comisión dispone de un margen de flexibilidad considerable a la hora de decidir si se han cumplido estas condiciones generales. La auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos transferidos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias en su gestión financiera no emergerán como errores en la auditoría de regularidad del Tribunal.

7.9. Las contribuciones de la Comisión a los proyectos multidonantes se suman a las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de gastos identificables.

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.10. El enfoque y la metodología de auditoría generales del Tribunal se exponen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En el caso de la fiscalización de relaciones exteriores, ayuda y ampliación, cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) se verificó una muestra de 174 operaciones definidas en el **anexo 1.1**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de este grupo de políticas. En 2012, la muestra estaba compuesta por 56 operaciones aprobadas por los servicios centrales de la Comisión y 118 aprobadas por las delegaciones de la UE ⁽⁴⁾;
- b) en la evaluación de los sistemas se examinaron los sistemas de control y supervisión de los servicios centrales de las DG EuropeAid y Ampliación, en particular los aspectos siguientes:
 - i) los controles *ex ante* y las normas de control interno;
 - ii) el seguimiento y la supervisión;
 - iii) las auditorías internas.

En caso de detectar errores, se analizaban los sistemas de control afectados para determinar cuáles eran las insuficiencias en concreto.

- c) el Tribunal analizó los informes anuales de actividad de las DG Ampliación y EuropeAid;
- d) y examinó si la Comisión había seguido las recomendaciones formuladas en sus informes anuales de 2009 y 2010 (véase el **anexo 7.3**).

⁽⁴⁾ En Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Indonesia, Kosovo, Marruecos, Palestina, Turquía, Ucrania y Zambia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.11. EuropeAid gestiona el 60 % de los gastos de este grupo de políticas y casi todos los pertenecientes al Fondo Europeo de Desarrollo (FED). El informe del Tribunal sobre los FED relativo al ejercicio 2012 contiene todos los resultados de su examen de los sistemas de control y supervisión y del informe anual de actividad de EuropeAid, en relación también con los gastos del presupuesto general de los que es responsable dicha dirección general. En el **recuadro 7.2** se expone el resumen de dichos resultados.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

7.12. En el **anexo 7.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 174 operaciones auditadas por el Tribunal un total de 43 (el 25 %) estaba afectado por errores. Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 3,3 % ⁽⁵⁾.

7.13. El porcentaje de error estimado de este grupo de políticas ha aumentado con respecto al porcentaje de error estimado de 2011 (1,1 %). Esta diferencia ha de interpretarse a la luz de la evolución del enfoque de muestreo del Tribunal (véase el capítulo 1, apartados 1.6, 1.7 y 1.15).

7.14. En ejercicios anteriores, la muestra de operaciones del Tribunal incluía los anticipos abonados a los beneficiarios, mientras que la muestra de 2012 incluye solo pagos intermedios y finales y liquidaciones de anticipos. Todos ellos requieren una decisión de la Comisión en el sentido de que las actividades se han llevado a cabo o se ha incurrido en el gasto y de que el pago con cargo al presupuesto de la UE está justificado, y permiten al Tribunal hacerse una idea realista de la regularidad de las operaciones.

7.15. Las liquidaciones de anticipos, un nuevo elemento de la muestra de 2012, que representa el 68 % en valor de la población auditada, contribuyeron en 3,2 puntos porcentuales al porcentaje de error total estimado de las observaciones específicas.

7.16. Los tipos de errores cuantificables que se identificaron fueron los siguientes (véase el recuadro 7.1):

- a) Diecisiete operaciones estaban afectadas por errores de subvencionabilidad derivados de pagos correspondientes a gastos realizados fuera del período de ejecución (tres operaciones), de actividades no previstas en el contrato (cinco operaciones) o de actividades que no eran subvencionables por otros motivos (nueve operaciones);

7.12. La Comisión observa que la frecuencia de los errores en 2012 ha disminuido en comparación con los dos ejercicios anteriores (41 % en 2011 y 38 % en 2010).

7.13. A la Comisión le complace observar que el aumento del porcentaje de error estimado no es atribuible a un deterioro del sistema de control, sino al desarrollo del enfoque de muestreo.

⁽⁵⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 1,4 % y el 5,2 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) Diez operaciones estaban afectadas por errores de realidad consistentes en la ausencia de facturas o de otros comprobantes del gasto;
- c) Tres operaciones estaban afectadas por errores de exactitud.

Recuadro 7.1 — Ejemplos de errores cuantificables**Gastos no subvencionables**

La Comisión efectuó pagos por valor de 90 000 euros a una organización no gubernamental en Guatemala, reembolsando el IVA, que no era subvencionable, y los sueldos del personal que trabajaron fuera del período abarcado por la ayuda. Un 18 % aproximadamente de los gastos reembolsados no era subvencionable.

Ausencia de documentación justificativa

La Comisión, que había abonado 16,7 millones de euros a un programa de ayuda a profesoras de escuelas rurales de enseñanza secundaria en Bangladesh, no había recibido documentación justificativa de 8,6 millones de euros cuando aprobó el gasto. El Tribunal tampoco dispuso de dicha documentación en su fiscalización. A ello se añade que la Comisión había aceptado como coste un importe de 0,5 millones de euros que no había sido utilizado y que no emitió una orden de ingreso para recuperarlo.

En 2012, la Comisión aprobó el gasto de 29 millones de euros realizado por una organización internacional durante el período 2003-2005 sin suficiente documentación justificativa. Los auditores tampoco pudieron obtenerla dado que había finalizado el período durante el cual se exigía a los beneficiarios conservar los documentos y la información contable.

Los dos últimos tipos de errores comparten la característica del considerable retraso de la Comisión en proceder a la validación final de los gastos.

7.17. Todos estos errores se produjeron en operaciones sujetas en principio al control de la Comisión, que no había servido en ningún caso para impedirlos o detectarlos. En doce operaciones, el Tribunal halló errores que no habían sido detectados por los auditores nombrados por los beneficiarios.

7.18. Otras diez operaciones del total de 174 estaban afectadas por errores no cuantificables consistentes sobre todo en el incumplimiento de obligaciones legales o contractuales.

7.19. De los 35 procedimientos de adjudicación de contratos verificados por el Tribunal, seis estaban afectados por errores. En dos de ellos, el contrato se adjudicó a un licitador que no cumplía los requisitos o no había presentado la oferta más ventajosa.

7.17. La Comisión otorga la máxima importancia a la calidad de las auditorías y está desarrollando herramientas para ayudar a los gerentes de auditoría de la Comisión a determinar mejor la calidad de los informes de auditoría.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

7.20. En el **anexo 7.2** figura un resumen de los resultados del examen por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión.

DG Ampliación

7.21. En sus informes anuales relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal formuló una serie de recomendaciones sobre los sistemas de control y supervisión de esta dirección general, que la Comisión hizo efectivas en su totalidad (véase el **anexo 7.3**). El Tribunal no detectó otras insuficiencias en su fiscalización de 2012.

7.22. Los sistemas de control y supervisión de la DG Ampliación se consideran por tanto eficaces en términos generales.

7.23. En 2012, el director general de la DG Ampliación declaró haber obtenido garantías sobre la fiabilidad de las cifras publicadas en el informe anual de actividad, pero esta dirección general carece de un porcentaje de error residual para todo el ámbito de su política. Su cálculo del porcentaje de error residual (por debajo del umbral de materialidad del 2 %) se basa exclusivamente en los pagos efectuados mediante la gestión descentralizada, que tan solo representa el 26 % de los pagos del ejercicio, y no tiene en cuenta los pagos efectuados mediante la gestión centralizada.

DG EuropeAid

7.24. En el recuadro 7.2 figura un resumen de las constataciones del Tribunal sobre la eficacia de los sistemas de control y supervisión de esta dirección general.

7.23. En fecha de 20 de diciembre de 2012, el Director General aprobó un «Manual de procedimientos para controles a posteriori en la gestión centralizada y para el cálculo del porcentaje de error residual». Se han llevado a cabo ya varias misiones de auditoría. La determinación del porcentaje de error residual en la gestión centralizada será una parte importante de la información de la que dispondrá el Director General al firmar la declaración de fiabilidad del informe anual de actividad.

Recuadro 7.2 — EuropeAid: Resumen de las constataciones del Tribunal sobre la eficacia de los sistemas ⁽⁶⁾

Controles *ex ante*

La frecuencia de los errores constatados, en particular en las declaraciones de gastos finales que en principio se sometieron a auditorías externas y a verificaciones de gastos, apunta a que existen insuficiencias en los controles previos al pago.

Los retrasos en la liquidación y en el cierre de los contratos afectan a la calidad de los controles *ex ante* y aumentan considerablemente el riesgo de que se interrumpa la pista de auditoría o de que falte documentación justificativa. Tanto en las operaciones del FED como en las del presupuesto general, el Tribunal observó que en antiguos contratos se habían liquidado los gastos con retraso.

Recuadro 7.2 — EuropeAid: Resumen de las constataciones del Tribunal sobre la eficacia de los sistemas

Controles *ex ante*

La Comisión reconoce que, mientras que el diseño del sistema de control de EuropeAid es por lo general coherente y sólido, aún debe avanzarse en la aplicación de los mecanismos de control.

Además, la Comisión destaca que la frecuencia de los errores para la ayuda exterior en su conjunto ha disminuido en comparación con los años anteriores.

⁽⁶⁾ En el Informe Anual del Tribunal sobre los octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo, apartados 31 a 44, se detallan los resultados de la evaluación de los sistemas de EuropeAid, así como de su informe anual de actividad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Seguimiento y supervisión

Persisten las deficiencias del sistema de información de la gestión de EuropeAid por lo que respecta a los resultados y el seguimiento de auditorías externas, a las verificaciones de gastos y a las visitas de control.

Existen insuficiencias en la selección, la planificación y el seguimiento de las visitas de control efectuadas por las delegaciones de la UE.

Estudio del porcentaje de error residual de 2012

EuropeAid realizó su primer estudio para valorar el nivel de errores que se habían sustraído a todos los controles de gestión que tenían como finalidad impedirlos, detectarlos y corregirlos. El estudio sobre el porcentaje de error residual estimaba que este se situaba en el 3,63 %.

La metodología de determinación del porcentaje de error residual era en general correcta y el estudio aportó información interesante y potencialmente útil, pero sigue habiendo margen para mejorarla en los siguientes puntos: el grado de confianza depositada en anteriores informes de auditoría o de verificación, el método de cálculo de los porcentajes de error de determinadas operaciones y el tratamiento dado a estas cuando no puede obtenerse información fácilmente.

Auditoría interna

La reorganización experimentada por la Comisión en 2011 sigue afectando negativamente a la actividad de la Estructura de Auditoría Interna.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Dentro de un estudio externo de 2012, EuropeAid ha implantado un procedimiento que revisa todos los contratos con períodos de ejecución que lleven más de 18 meses vencidos. Se solicita a los servicios que comenten los motivos por los cuales siguen abiertos los contratos, así como su plan para velar por que estos se puedan cerrar lo antes posible. El resultado ha sido una reducción de los contratos abiertos a finales de año en comparación con 2011. En abril de 2013 se ha puesto en marcha un ejercicio similar a fin de proseguir este esfuerzo.

Seguimiento y supervisión

El módulo de auditoría del sistema de información de la gestión de ayuda exterior (CRIS) se diseñó para planificar y registrar los resultados de las auditorías externas más que llevar a cabo el seguimiento de auditoría realizado por EuropeAid. Sin embargo, EuropeAid previó desarrollar esta funcionalidad a medio plazo, si los recursos lo permiten.

EuropeAid desarrolló una herramienta de plan de trabajo para planificar las misiones. Además, EuropeAid está estableciendo una reforma en materia de supervisión y elaboración de informes que se aplicará a principios de 2014.

Estudio del porcentaje de error residual de 2012

Los resultados del estudio del porcentaje de error residual de 2012 se incluyeron directamente en el proceso de garantías del informe anual de actividad relativo a 2012 por lo que resultaron muy útiles para EuropeAid. El estudio del porcentaje de error residual de 2012 fue el primero en llevarse a la práctica y las enseñanzas adquiridas con este primer ejercicio permitirán mejorar la metodología.

EuropeAid debatirá el asunto del grado de confianza depositada en anteriores informes de auditoría o de verificación, así como el método de cálculo de los porcentajes de error con el contratista.

Los pasos que se seguirán para llevar a cabo las estimaciones se recogen detalladamente en el manual de instrucciones revisado del porcentaje de error residual, que se aplicará para el porcentaje de error residual del ejercicio 2013.

Auditoría interna

Desde 2013, debido a varias medidas adoptadas al respecto, se ha venido mejorando el funcionamiento de la Estructura de Auditoría Interna.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Informe anual de actividad

El director general formuló una reserva sobre la legalidad y regularidad de las operaciones dado que los importes sujetos a riesgo (259,5 millones de euros) representan más del 2 % de los pagos autorizados durante el período contemplado en el informe.

La presentación de los resultados del estudio sobre el porcentaje de error residual en el informe anual de actividad da lugar a equívocos:

- este porcentaje no es un «importe máximo» sino la mejor estimación posible (o el porcentaje de error más probable), y el nivel real de error podría ser más alto;
- este porcentaje no es una estimación de los importes sujetos a riesgo, sino del error que no ha sido detectado ni corregido al final del ciclo de gestión y, por tanto, es definitivo ⁽⁷⁾;
- los sistemas de control y supervisión son ineficaces cuando no consiguen detectar ni corregir errores materiales;
- el informe describe los principales tipos de errores que se producen en los gastos de EuropeAid, pero, salvo en el caso de las insuficiencias en el proceso de recuperación de importes, no analiza por qué se han producido ni qué elementos del sistema de control y supervisión de EuropeAid han fallado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informe anual de actividad

Como estaba previsto en los procedimientos de EuropeAid, se ha establecido un plan de acción para seguir mejorando el sistema de control interno. Dicho plan engloba, entre otras medidas, actividades de sensibilización, formación y orientación, el fortalecimiento de la responsabilidad de las delegaciones, una mayor cooperación con organizaciones internacionales y la racionalización del sistema de control.

- La Comisión reconoce que el importe sujeto a riesgo mencionado en el informe anual de actividad relativo a 2012 de EuropeAid es la estimación más probable, de conformidad con las instrucciones permanentes para los informes anuales de actividad de 2012. El nivel real de error podría ser más alto, pero también más bajo.
- El concepto de «importe sujeto a riesgo» se aplica en el informe anual de actividad de plena conformidad con las instrucciones permanentes de la Comisión para la elaboración del informe anual de actividad. Estas instrucciones definen el «importe sujeto a riesgo» como la incidencia financiera de los errores en cuanto a riesgo financiero presupuestario real durante el año natural.

La Comisión reconoce que los resultados del estudio del porcentaje de error residual no son una estimación del importe sujeto a riesgo.

- La mayor parte de los errores está relacionada con un número limitado de insuficiencias relativas principalmente a la aplicación de los controles. Por lo tanto, el diseño del sistema de control parece ser sólido y no necesita modificaciones.
- EuropeAid efectuará para el próximo informe anual de actividad el análisis solicitado en las instrucciones permanentes. El plan de acción antes mencionado aborda todos los tipos de errores identificados por el sistema de control y el Tribunal de Cuentas. Al plan de acción precedió un análisis en profundidad de los orígenes de estos errores. Además, también incluía definiciones de las formas en las que se abordan los errores descritos en el plan de acción. En el análisis se llegaba a la conclusión de que el diseño de control como tal era sólido y que los errores que se producían se debían a cuestiones de aplicación.

⁽⁷⁾ Los errores residuales son los que se han sustraído a todos los controles de prevención, detección y corrección en el marco de control vigente (manual de medición del porcentaje de error residual de EuropeAid, mayo de 2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2012**

7.25. En este grupo de políticas:

- a) la verificación de operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 3,3 %;
- b) los sistemas de control y supervisión examinados en EuropeAid eran parcialmente eficaces;
- c) los sistemas de control y supervisión examinados en la DG Ampliación eran eficaces.

7.26. La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

Recomendaciones

7.27. En el **anexo 7.3** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal presentó once recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente siete de ellas y otras cuatro mayoritariamente.

7.28. A raíz del análisis descrito, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** garantice una liquidación sin retrasos de los gastos;
- **Recomendación 2:** promueva a una mejor gestión de la documentación por los socios de ejecución y los beneficiarios;
- **Recomendación 3:** refuerce la gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la fijación de criterios de selección claros y una documentación más exhaustiva del proceso de evaluación;

7.25.

- a) *La Comisión observa que el aumento del error estimado por el Tribunal está relacionado con los cambios en el enfoque de muestreo del Tribunal.*
- b) *La Comisión reconoce que, mientras que el diseño del sistema de control de EuropeAid es por lo general coherente y sólido, aún debe avanzarse en la aplicación de los mecanismos de control.*

7.28.

La Comisión acepta esta recomendación y recientemente se han tomado medidas con el fin de garantizar una liquidación de los gastos sin demora.

La Comisión está de acuerdo con la recomendación.

La Comisión acepta esta recomendación, y el plan de acción aprobado en mayo de 2013 incluye medidas sobre la revisión de la formación existente en contratación pública y ayudas a fin de reforzar los aspectos financieros y operativos relacionados con los procedimientos de contratación pública.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

-
- **Recomendación 4:** adopte medidas eficaces para mejorar la calidad de los controles de gastos practicados por auditores externos;
- **Recomendación 5:** aplique una metodología coherente y sólida para que las direcciones generales encargadas de las relaciones exteriores puedan calcular los porcentajes de error residuales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación y, en el marco del plan de acción, tiene previsto examinar en 2013 las posibilidades de reforzar la calidad y la eficacia de las auditorías y las verificaciones. Este examen se llevará a cabo especialmente con respecto a auditorías y verificaciones llevadas a cabo por empresas de auditoría locales contratadas por los beneficiarios.

Las instrucciones permanentes sobre los informes anuales de actividad contienen directrices armonizadas que se pueden utilizar en la Comisión sobre notificaciones en el informe anual de actividad para el cálculo de los porcentajes de error (residual), la incidencia financiera de dichos errores como importe sujeto a riesgo, la importancia para una reserva potencial y su incidencia en la declaración de fiabilidad del ordenador delegado.

ANEXO 7.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A RELACIONES EXTERIORES, AYUDA Y AMPLIACIÓN

	2012								2011	2010	2009
	EuropeAid ⁽³⁾	Servicio de Instrumentos de Política Exterior	ELARG	ECHO	Total						
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA											
Total de operaciones:	109	7	34	24	174	120	90	97			
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Proporción de las operaciones verificadas que se consideran:											
Exentas de errores	65 % (71)	100 % (7)	97 % (33)	96 % (23)	77 % (134)	59 %	62 %	80 %			
Afectadas por uno o más errores	35 % (38)	0 % —	3 % (1)	4 % (1)	23 % (40)	41 %	38 %	20 %			
Análisis de las operaciones afectadas por errores											
Análisis por tipo de error											
Errores no cuantificables:	24 % (9)	0 % —	100 % (1)	0 % —	25 % (10)	55 %	47 %	74 %			
Errores cuantificables:	76 % (29)	0 % —	0 % —	100 % (1)	75 % (30)	45 %	53 %	26 %			
Subvencionabilidad	59 % (17)	0 % —	0 % —	0 % —	57 % (17)	86 %	72 %	100 %			
Realidad	34 % (10)	0 % —	0 % —	0 % —	33 % (10)	0 %	17 %	0 %			
Exactitud	7 % (2)	0 % —	0 % —	100 % (1)	10 % (3)	14 %	11 %	0 %			
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES											
Porcentaje de error más probable										3,3 %	
Límite superior de error										5,2 %	
Límite inferior de error										1,4 %	

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

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

⁽³⁾ Incluye cuatro operaciones de la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural.

ANEXO 7.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE SISTEMAS CORRESPONDIENTES A RELACIONES EXTERIORES, AYUDA Y AMPLIACIÓN

	Controles <i>ex ante</i>	Seguimiento y supervisión	Auditoría interna	Valoración global
DG EuropeAid	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz
DG Ampliación	Eficaz	Eficaz	Eficaz	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	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	s.o. en el marco actual		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	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. (Seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009)	X						
	La DG Ampliación debería seguir mejorando la calidad de los datos introducidos en su sistema de información de gestión. (Seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009)	X						
	La DG Ampliación debería desarrollar un instrumento que facilite la consolidación de los resultados de los controles de los aspectos de legalidad y regularidad. (Seguimiento/actualización de 2010 de una recomendación de 2009)		X					La DG Ampliación considera que el módulo de auditoría de CRIS responde adecuadamente a las necesidades de gestión y que la información solicitada por el Tribunal y necesaria para la dirección puede ponerse a disposición de los interesados a través de la actual herramienta CRIS.
	La DG Ampliación debería incrementar los controles <i>ex post</i> de las operaciones con gestión centralizada.	X						La DG Ampliación reforzará sus mecanismos de control para garantizar que todos los tipos de misiones de auditoría se registren en CRIS y se carguen los documentos explicativos correspondientes y pertinentes a fin de proporcionar un panorama general de la situación a la dirección y al Tribunal.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	s.o. en el marco actual		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	La Comisión debería definir una metodología coherente para el cálculo del porcentaje de error residual por las direcciones generales de acciones exteriores que sirva de base a los directores generales para formular su toma de posición.	X						
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.		X					
	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.	X						
	La DG Ampliación debería seguir dedicando recursos suficientes al análisis de las declaraciones finales pendientes presentadas en el marco de Phare y del Mecanismo de transición en los nuevos Estados miembros.	X						
	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> » (centrales de compras humanitarias) por sus socios.		X				La DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil ha evaluado y ensayado distintas opciones para recopilar los datos de forma eficaz. La solución elegida se pondrá en práctica íntegramente en 2014 con la introducción del nuevo «formulario único electrónico» como parte del nuevo contrato de colaboración con socios de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil. Los socios tendrán que proporcionar datos sobre el uso de los centros de contratación pública a través de la herramienta «formulario único electrónico». El resultado de esta medida permitirá supervisar el uso de los centros de contratación pública con mayor regularidad y eficacia.	

CAPÍTULO 8

Investigación y otras políticas internas

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.11
Características específicas del grupo de políticas	8.2-8.9
Objetivos de la política	8.2
Instrumentos de la política	8.3-8.8
Riesgos para la regularidad	8.9
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.10-8.11
Regularidad de las operaciones	8.12-8.20
Eficacia de los sistemas	8.21-8.38
Programas marco de investigación	8.23-8.35
Controles documentales <i>ex ante</i>	8.23-8.24
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	8.25-8.27
Auditorías financieras <i>ex post</i> de la Comisión	8.28-8.35
Programa de Aprendizaje Permanente	8.36-8.38
Conclusiones y recomendaciones	8.39-8.42
Conclusión referente a 2012	8.39-8.40
Recomendaciones	8.41-8.42
Resultados de la fiscalización del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores	8.43-8.45
Anexo 8.1 — Resultados de la verificación de operaciones de investigación y otras políticas internas	
Anexo 8.2 — Resultados del examen de los sistemas de investigación y otras políticas internas	
Anexo 8.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a investigación y otras políticas internas	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre Investigación y otras políticas internas, que engloba los siguientes ámbitos políticos: «Investigación», «Educación y cultura», «Sociedad de la información y medios de comunicación», «Empresa», «Asuntos de interior», «Asuntos económicos y financieros», «Investigación directa», «Comunicación», «Justicia», «Comercio», «Mercado interior», «Competencia». También se exponen en el presente capítulo los resultados de la fiscalización recurrente del Tribunal sobre el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores ⁽¹⁾. El **cuadro 8.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 8.1 — Investigación y otras políticas internas — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Investigación	VII PM	4 230	Centralizada directa
	Finalización de anteriores programas marco (PM)	376	Centralizada directa
	Gastos administrativos	348	Centralizada directa
	VII PM — Euratom	353	Centralizada indirecta
		5 307	
Educación y cultura	Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo	1 529	Centralizada indirecta
	Personas — programa para la movilidad de investigadores	751	Centralizada indirecta
	Promoción y fomento de la cooperación en el ámbito de la juventud y el deporte	177	Centralizada indirecta
	Fomento de la cooperación cultural en Europa	173	Centralizada indirecta
	Gastos administrativos	131	Centralizada directa
		2 761	
Sociedad de la información y medios de comunicación	VII PM	1 217	Centralizada directa
	Otros	155	Centralizada directa
	Gastos administrativos	129	Centralizada directa
		1 501	

⁽¹⁾ 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)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Empresa	VII PM — Cooperación — Espacio y seguridad	572	Centralizada directa
	Programas de la UE de navegación por satélite (EGNOS y Galileo)	416	Centralizada directa
	Gastos administrativos	126	Centralizada directa
	Competitividad, política industrial, innovación y espíritu empresarial	126	Centralizada directa/centralizada indirecta a través de la AECI
	Mercado interior de bienes y políticas sectoriales	31	Centralizada directa
		1 271	
Asuntos de interior	Solidaridad: Fronteras exteriores, política de visados y libre circulación de personas	453	Conjunta /Centralizada directa
	Seguridad y defensa de las libertades	167	Centralizada directa
	Flujos migratorios: Políticas comunes de inmigración y asilo	170	Conjunta /Centralizada directa
	Gastos administrativos	42	Centralizada directa
	Estrategia política y coordinación	3	Centralizada directa
		835	
Asuntos económicos y financieros	Operaciones e instrumentos financieros	370	Centralizada directa/ gestión conjunta con el FEI / centralizada indirecta a través del FEI
	Gastos administrativos	71	Centralizada directa
	Asuntos económicos y financieros internacionales	30	Centralizada directa
	Unión económica y monetaria	13	Centralizada directa
		484	
Investigación directa	Personal, gastos de funcionamiento e inversiones	371	Centralizada directa
	VII PM	42	Centralizada directa
	Peso del pasado nuclear en relación con las actividades realizadas	28	Centralizada directa
	Finalización de anteriores programas marco (PM)	25	Centralizada directa
		466	
Comunicación	Gastos administrativos	128	Centralizada directa
	Comunicación y medios de difusión	39	Centralizada directa
	Comunicación a escala local	33	Centralizada directa
	Fomento de la ciudadanía europea	32	Centralizada directa
	Herramientas de análisis y comunicación	24	Centralizada directa
		256	

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Justicia	Justicia en materia civil y penal	68	Centralizada directa
	Derechos fundamentales y ciudadanía	47	Centralizada directa
	Gastos administrativos	35	Centralizada directa
	Igualdad	34	Centralizada directa
	Prevención e información en materia de drogas	3	Centralizada directa
	Estrategia política y coordinación	3	Centralizada directa
		190	
Comercio	Gastos administrativos	94	Centralizada directa
	Política comercial	11	Centralizada directa /gestión conjunta con organizaciones internacionales
		105	
Mercado interior	Gastos administrativos	60	Centralizada directa
	Estrategia y coordinación de la Dirección General de Mercado Interior	39	Centralizada directa
		99	
Competencia	Gastos administrativos	92	Centralizada directa
	Carteles, antimonopolio y liberalización	—	Centralizada directa
		92	

Total de pagos del ejercicio	13 367
– total de gastos administrativos ⁽¹⁾	1 627
Total de gastos operativos	11 740
– anticipos ⁽²⁾	7 712
+ liquidaciones de anticipos ⁽²⁾	6 639
Total de la población auditada	10 667

Total de compromisos del ejercicio **16 365**

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

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el capítulo 1, apartados 1.6 y 1.7).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas*Objetivos de la política*

8.2. Los gastos abarcan toda una serie de objetivos de la política, tales como el apoyo a la investigación y la innovación, el desarrollo de los sistemas de educación y formación, la protección de las fronteras exteriores de la Unión, la cooperación judicial, la realización del mercado interior y la aplicación de las normas de competencia.

Instrumentos de la política

8.3. Los principales instrumentos de financiación de este grupo de políticas son programas marco de investigación (PM) por un importe de 7 957 millones de euros, o sea, el 68 % de los gastos operativos, y el Programa de Aprendizaje Permanente (PAP), por un valor de 1 529 millones de euros, o sea, el 13 % de los gastos operativos.

8.4. Los programas marco son ejecutados mediante la gestión centralizada directa y centralizada indirecta con la intervención de siete direcciones generales de la Comisión y de dos agencias ejecutivas ⁽²⁾. Parte del presupuesto también se ejecuta mediante gestión centralizada indirecta a través de organismos como las empresas comunes de investigación de la UE ⁽³⁾, el Banco Europeo de Inversiones y organizaciones internacionales del sector público ⁽⁴⁾.

8.5. La mayor parte de los fondos se destinan a subvenciones a beneficiarios que llevan a cabo proyectos de investigación en los Estados miembros, en los países asociados y candidatos, y en países socios en la cooperación internacional. Generalmente, los beneficiarios intervienen en un proyecto en consorcio en virtud de un convenio de subvención celebrado con la Comisión. El proyecto es coordinado por uno de los socios, que percibe la financiación de la Comisión y distribuye los importes correspondientes a los socios restantes.

⁽²⁾ Las siete direcciones generales son: DG Investigación e Innovación, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Centro Común de Investigación, 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).

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, la Agencia Espacial Europea (AEE), la Asociación Europea de Institutos Nacionales de Metrología (EURAMET) y Cooperación de Europa y los países en desarrollo sobre ensayos clínicos (EDCTP).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.6. En 2011 la Comisión introdujo medidas de simplificación, como una mayor aceptación de las metodologías de los beneficiarios para el cálculo de los costes medios de personal. Pese a que estas medidas han contribuido a reducir la carga administrativa de los beneficiarios, las normas de subvencionabilidad de los programas marco vigentes siguen siendo complejas. La Comisión ha propuesto medidas de simplificación más ambiciosas para el próximo programa marco («Horizonte 2020»).

8.7. El programa de aprendizaje permanente, cuyo objeto es ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de acceder a un proceso de aprendizaje y desarrollar el sector de la educación y la formación en toda Europa, consta de cuatro subprogramas: Erasmus, para la enseñanza superior; Leonardo da Vinci, para la formación profesional; Grundtvig, para la educación de adultos, y Comenius, para la enseñanza escolar.

8.8. Aproximadamente un 85 % del gasto del PAP es ejecutado en régimen de gestión centralizada indirecta por cuarenta agencias nacionales que celebran convenios de subvención con la Comisión y son designadas y supervisadas por autoridades nacionales, normalmente ministerios de educación. Las agencias nacionales se encargan de la evaluación, selección y gestión de los proyectos y del pago de las subvenciones —numerosas, aunque de importes relativamente reducidos— a las organizaciones participantes.

Riesgos para la regularidad

8.9. El principal riesgo de irregularidad reside en que los beneficiarios presenten en sus declaraciones de gastos costes no subvencionables o infundados que no sean detectados ni corregidos por los sistemas de control y supervisión. Este riesgo puede agravarse debido a la complejidad de las normas aplicables al cálculo de los gastos subvencionables y a la obligación que tienen los beneficiarios de imputar los costes indirectos y de personal al proyecto y de deducir a la vez las diversas partidas de gastos que no pueden beneficiarse de la cofinanciación de la UE.

Alcance y enfoque de la fiscalización

8.10. El enfoque y la metodología generales de fiscalización del Tribunal se describen en el **anexo 1.1, parte 2**, del capítulo 1. En el caso de la fiscalización de investigación y otras políticas internas, cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) se verificó una muestra de 150 operaciones definidas en el **anexo 1.1**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones del grupo de políticas. De las 150 operaciones, 90 correspondían a pagos intermedios o finales de los programas marco de investigación y a liquidaciones, y 60, a otros pagos de políticas internas y a liquidaciones. En 30 pagos intermedios a proyectos de investigación (25 pertenecientes a las operaciones del VII PM incluidas en la muestra, más una muestra adicional de otros cinco proyectos del VII PM), este examen también abarcó la evaluación de la Comisión de las propuestas de proyectos;
- b) la evaluación de los sistemas abarcó:
 - i) los programas marco de investigación y el PAP;
 - ii) los informes anuales de actividad de 2012 de las direcciones generales de Investigación e Innovación, Educación y Cultura, Asuntos Económicos y Financieros ⁽⁵⁾ y de la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA).

8.11. La fiscalización del Fondo de Garantía se centró en examinar 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.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

8.12. En el **anexo 8.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de las operaciones. De las 150 operaciones auditadas por el Tribunal, 73 estaban afectadas por error (49 %). Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 6,8 % ⁽⁶⁾.

8.12. *La Comisión remite a su respuesta al apartado 1.11 en el que explica las implicaciones de un marco plurianual para la ejecución de los programas operativos. Como consecuencia del funcionamiento de su sistema de control interno en el ámbito contemplado por el presente capítulo, la Comisión ejecutó recuperaciones por importe de 120 millones de euros en 2012.*

⁽⁵⁾ Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

⁽⁶⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 3,9 % y el 9,7 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.13. El porcentaje de error estimado para este grupo de políticas es superior al porcentaje de error estimado para 2011. Esta diferencia debe interpretarse teniendo en cuenta la evolución del procedimiento de muestreo empleado por el Tribunal (véanse los apartados 1.6, 1.7 y 1.15).

8.14. En ejercicios anteriores, la muestra de operaciones examinada por el Tribunal en este grupo de políticas contenía los anticipos abonados a los beneficiarios; sin embargo, en 2012, la muestra del Tribunal solo contiene pagos intermedios, pagos finales y la liquidación de los anticipos ⁽⁷⁾: todas estas operaciones implican una decisión de la Comisión en el sentido de que se han ejecutado las acciones o los gastos y de que el pago del presupuesto de la UE está justificado, y brindan al Tribunal una visión más realista sobre la regularidad de las operaciones.

8.15. La liquidación de los anticipos, nuevo elemento de la muestra en 2012, que representa el 62 % en valor de la población auditada, contribuyó en 2,1 puntos porcentuales al porcentaje total de error estimado en las observaciones específicas. En años anteriores, el Tribunal examinó los anticipos de este grupo de políticas en el momento de su desembolso, es decir, a la firma del convenio de subvención o la aprobación de la decisión de financiación, antes de que los receptores finales de los fondos iniciaran las actividades o incurrieran en gastos (véase asimismo el **anexo 1.1**, apartado 6). Es más frecuente identificar errores cuantificables en los anticipos en el momento de su liquidación que en el de su desembolso.

8.16. En total, el Tribunal observó que 73 (el 49 %) de las 150 operaciones verificadas estaban afectadas por errores. Las principales fuentes de error siguen siendo la inclusión de costes no subvencionables en las declaraciones de gastos de los proyectos y el recurso por los beneficiarios a métodos incorrectos para el cálculo de los costes de personal y de los costes indirectos (véase el recuadro 8.1). Entre otras causas de error cabe citar la falta de justificantes de los gastos declarados y el incumplimiento de las normas de subcontratación.

8.17. El tipo de errores que aparecen en las declaraciones de gastos de los beneficiarios de las ayudas a la investigación y su frecuencia quedan corroborados en las propias auditorías *ex post* de la Comisión, que detectan la mayoría de los errores en las categorías de costes de personal y costes indirectos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.13. *A la Comisión le complace observar que el aumento en el porcentaje de error estimado no es imputable a un deterioro en el sistema de control sino al desarrollo del método de muestreo.*

8.16. *La Comisión comparte el análisis del Tribunal por lo que se refiere a las principales fuentes de error. Por ello, la Comisión ha propuesto normas simplificadas (por ejemplo, la obligatoriedad de contar con un tipo fijo para los costes indirectos) para la iniciativa Horizonte 2020 con el fin de reducir el nivel de complejidad para los participantes y, por consiguiente, el índice de error.*

⁽⁷⁾ Las direcciones generales de investigación, conforme a su estrategia común de auditoría establecida para los programas marco, examinan solo los pagos intermedios y finales a los beneficiarios, y los anticipos no se incluyen en la población auditada.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 8.1 — Errores en la declaración de gastos de un proyecto del VII PM

Un beneficiario participante en un proyecto del VII PM declaró 1,7 millones de euros en su declaración de gastos, y en consecuencia la Comisión reembolsó una contribución de la UE de aproximadamente 1,2 millones de euros. El Tribunal detectó varios errores en los gastos declarados, entre otros:

- gastos de personal calculados incorrectamente a partir de los costes presupuestados, y no de los costes reales;
- gastos de viaje injustificados e inclusión de impuestos indirectos no subvencionables (IVA) en los gastos de viaje declarados;
- declaración de un importe de costes indirectos basado en un cálculo incorrecto de los porcentajes de gastos generales horarios no subvencionables y con inclusión de categorías de costes sin relación con el proyecto.

Los gastos no subvencionables declarados por el beneficiario ascendieron a unos 60 000 euros. Dado que el porcentaje de cofinanciación de la UE para este proyecto asciende al 70 %, la Comisión reembolsó indebidamente 42 000 euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 8.1 — Errores en los costes declarados para un proyecto del 7º PM

Los costes indirectos son una fuente regular de error, razón por la que la Comisión propone, para la iniciativa Horizonte 2020, evitar estos errores mediante la introducción de un tipo fijo para esta clase de costes.

8.18. La Comisión ha reducido significativamente el plazo de pago de las ayudas a la investigación, pero en 2012 el Tribunal observó que, en varios casos, los coordinadores de los proyectos se retrasaron considerablemente en la transferencia de fondos a los demás socios del proyecto. Estas demoras pueden tener graves repercusiones financieras, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas (PYME) u otros beneficiarios con una gran dependencia de la financiación de la UE.

8.19. En su verificación de la evaluación efectuada por la Comisión de treinta propuestas de proyecto del VII PM, el Tribunal constató que, en todos los casos examinados, la Comisión había realizado una valoración adecuada de las propuestas antes de firmar los convenios de subvención.

8.18. *La distribución de fondos es una cuestión sujeta a lo dispuesto en el acuerdo de consorcio celebrado por los beneficiarios, del que la Comisión no es parte. No obstante, la Comisión recuerda periódicamente esta obligación a los coordinadores.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.20. Dos de los mayores errores cuantificables que afectaban a otras políticas internas se detectaron en los proyectos del ICT-PSP ⁽⁸⁾ dentro del Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) (véase el recuadro 8.2). En su informe anual relativo al ejercicio 2011, el Tribunal también señaló grandes errores en operaciones del ICT-PSP y detectó insuficiencias en los sistemas de control y supervisión del PIC ⁽⁹⁾.

Recuadro 8.2 — Errores en la declaración de gastos de un proyecto del ICT-PSP

Un beneficiario participante en un proyecto del ICT-PSP declaró más de 1 millón de euros en su declaración de gastos, y en consecuencia la Comisión reembolsó una contribución de la UE de aproximadamente 500 000 euros. El Tribunal detectó varios errores en los gastos declarados, entre otros:

- costes declarados en concepto de asesores internos sin aportar pruebas sobre el trabajo efectivamente llevado a cabo para el proyecto;
- costes no subvencionables tales como impuesto sobre el valor añadido recuperable y gastos ajenos al proyecto;
- costes subcontratados no subvencionables e insuficiencias en los correspondientes procedimientos de adjudicación de contratos;
- costes indirectos no subvencionables por haber sido declarados como una cantidad fija basada en los costes de personal.

Los costes no subvencionables declarados por beneficiarios ascendían a unos 940 000 euros. Como el porcentaje de cofinanciación de la UE para este proyecto es del 50 %, la Comisión ha reembolsado indebidamente unos 470 000 euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.20. *La estrategia de auditoría específica de los proyectos no relacionados con la investigación ha sido aplicada a lo largo de 2012-2013 y aspira a alcanzar las 215 auditorías de este tipo de proyectos (incluidos los PAP-TIC) para 2017. Todas estas auditorías se centrarán en los beneficiarios que presenten un perfil de riesgo alto.*

Además, hay que señalar que la Comisión ha introducido una única estrategia de auditoría específica de los proyectos financiados no relacionados con la investigación (incluidos los PAP-TIC). En 2012 se iniciaron 27 de tales auditorías ex post y 15 en 2013. Durante el segundo semestre de 2013 se pondrán en marcha más auditorías de proyectos no relacionados con la investigación.

Recuadro 8.2 — Errores en los costes declarados de un proyecto PAP-TIC

La Comisión adoptará las medidas necesarias para recuperar los importes pagados indebidamente a la espera de la finalización de los procedimientos contradictorios con los beneficiarios auditados.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

8.21. Los resultados de la verificación por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión se resumen en el **anexo 8.2**. Respecto de los programas marco de investigación, el Tribunal constató que los sistemas eran parcialmente eficaces para ofrecer garantías sobre la regularidad de las operaciones. Respecto del PAP, El Tribunal considera que los sistemas eran eficaces para garantizar la regularidad de las operaciones.

⁽⁸⁾ Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones.

⁽⁹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartados 8.31 a 8.34.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.22. Los informes anuales de actividad examinados por el Tribunal ofrecen una evaluación adecuada de la gestión financiera respecto de la regularidad de las operaciones subyacentes, y la información facilitada corrobora las constataciones y conclusiones del Tribunal en la mayoría de los aspectos. Los informes anuales de actividad de la Dirección General de Investigación e Innovación constituyen un ejemplo de buena práctica y proporcionan un análisis claro y exhaustivo de los factores que afectan a la regularidad del gasto.

Programas marco de investigación

Controles documentales ex ante

8.23. Antes de autorizar un pago o una liquidación, la Comisión efectúa controles documentales *ex ante*. Agentes encargados de los proyectos y de su ejecución científica comprueban que el trabajo realizado por el beneficiario se ajusta al convenio de subvención mediante una evaluación de los informes y de los resultados de los proyectos. Agentes financieros llevan a cabo controles contables y aritméticos con el fin de garantizar que las declaraciones de gastos y los certificados de auditoría se han presentado de conformidad con las disposiciones del convenio de subvención. Pueden realizarse controles documentales *ex ante* adicionales «exhaustivos» basados en información suplementaria facilitada por el beneficiario, como facturas o nóminas.

8.24. La fiscalización de noventa operaciones de investigación reveló cinco casos en los que los controles no habían detectado errores que la información facilitada por los beneficiarios ponía claramente de manifiesto. Por ejemplo, en tres casos, la Comisión aceptó reembolsar considerables costes de contratación que no se incluían en el convenio de subvención. En otro caso, los controles no detectaron la clasificación incorrecta de los costes en la declaración de gastos, lo cual dio lugar a un porcentaje de reembolso incorrecto. Este procedimiento de control es parcialmente eficaz.

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos

8.25. En los convenios de subvención de investigación se establecen las condiciones en virtud de las cuales las declaraciones de gastos de los beneficiarios deben acompañarse de un certificado expedido por un auditor independiente. Los beneficiarios del VII PM deben presentar un certificado de auditoría cuando su contribución europea sea superior a los 375 000 euros. El auditor independiente debe certificar que los costes declarados por los beneficiarios cumplen los criterios de subvencionabilidad establecidos en el convenio de subvención.

8.24. La Comisión considera que sus controles *ex ante* se ejecutan de modo que proporcionan la flexibilidad adecuada para garantizar un buen resultado científico y obtener un equilibrio correcto entre confianza y control. La Comisión se ha comprometido a evitar una aplicación excesivamente formalista de las normas, que sería muy perjudicial para la obtención de buenos resultados científicos y añadiría una excesiva burocracia al Programa Marco.

Sin embargo, la Comisión continúa revisando sus controles *ex ante*. La mejora de los controles *ex ante* sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios ni obstaculizar el pago puntual a los investigadores es un reto permanente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.26. En las declaraciones de gastos fiscalizadas por el Tribunal en las que se presentó un certificado (29 de las 90 operaciones de la muestra), el Tribunal realizó una comparación entre el resultado de su fiscalización y las conclusiones del auditor independiente, y constató un porcentaje de error significativo en la declaración de gastos en nueve casos en los que el auditor independiente había certificado la declaración de gastos.

8.27. Si bien la certificación de las declaraciones de gastos contribuye a reducir el porcentaje de error de los programas marco en conjunto, el Tribunal todavía observa un nivel significativo de error en las declaraciones de gastos certificadas por el auditor independiente. Este procedimiento de control es parcialmente eficaz.

Auditorías financieras ex post de la Comisión

8.28. El programa de auditorías *ex post* que la Comisión realiza a los beneficiarios constituye un elemento decisivo de los sistemas de control y supervisión con que cuentan los programas marco de investigación. Las auditorías *ex post* son llevadas a cabo por el personal contable de la Comisión y por empresas externas de auditoría en nombre de la Comisión. Sus conclusiones constituyen una contribución esencial a las declaraciones anuales de las direcciones generales sobre la regularidad de las operaciones, y constituyen la base de la recuperación de todos los fondos de la UE indebidamente pagados en los años restantes del programa marco correspondiente.

8.29. El Tribunal examinó la situación en que se halla la aplicación de la estrategia de auditoría *ex post* común de las direcciones generales de investigación para los VI y VII PM, en particular, los avances en el cumplimiento de la meta referente al número de auditorías terminadas.

8.30. Aunque inicialmente estaba previsto que las auditorías *ex post* del VI PM debían concluir al final de 2010, al final de 2012, todavía había 75 en curso, y el programa de auditorías del VI PM fue ampliado para aumentar las probabilidades de detectar errores y reducir el porcentaje de error residual.

8.31. En el VII PM, la Comisión ha cumplido en gran medida el objetivo establecido en la estrategia común de auditoría *ex post* sobre el número de auditorías cerradas al final de 2012, pero no ha estado a la altura de los objetivos establecidos para la AEI y la AECEI.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.27. *La Comisión es consciente de que aunque el Servicio Financiero Central (SFC) no puede evitar todos los errores, reduce significativamente su incidencia, prestando así una importante contribución al nivel general de seguridad de la Comisión.*

8.31. *Las campañas de auditoría de la AEI y la AECEI se iniciaron un poco más tarde de lo previsto en la estrategia de auditoría. Esto ha significado que a finales de 2012 no cumplieron sus objetivos individuales para las auditorías de cierre. No obstante, se ha alcanzado el objetivo en el número de auditorías puestas en marcha y la AEI y la AECEI confían en que los objetivos de las auditorías de cierre se cubrirán para finales del Programa Marco.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.32. A raíz de las auditorías puede ser necesario realizar ajustes en las declaraciones de gastos de los beneficiarios, que normalmente consisten en que la Comisión compense los importes no subvencionables en el siguiente pago que realice al proyecto. Al final de 2012, se había aplicado el 92 % de los ajustes del VI PM y el 60 % de los ajustes del VII PM. Teniendo cuenta que la mayoría de los ajustes pendientes corresponden a auditorías cerradas en 2012, estos porcentajes son satisfactorios.

8.33. En los casos en que se identifican errores sistemáticos, la Comisión aplica correcciones extrapoladas. Al final de 2012, se ejecutaron el 78 % y el 37 %, respectivamente, de las correcciones extrapoladas del VI PM y del VII PM. La mayoría de los casos del VII PM se iniciaron en 2012, por lo que la corrección solo puede efectuarse a partir de 2013. En el VI PM todavía tienen que aplicarse 1 506 de un total de 7 101 casos de correcciones extrapoladas, de las cuales 1 336 son relativas a auditorías cerradas en 2011 o antes.

8.34. Los plazos impuestos a las empresas externas para terminar las auditorías con frecuencia no se cumplen, y también las auditorías practicadas por los auditores de la Comisión sufren retrasos considerables. Si bien estos retrasos suelen obedecer a factores que escapan al control de la Comisión, podrían reducirse con un seguimiento y una planificación más estrictos.

8.35. La estrategia de auditoría *ex post* de la Comisión para los programas marco de investigación está concebida para proporcionar garantías sobre una base plurianual y para contribuir a reducir el porcentaje de error residual de los programas marco. La estrategia como tal es un poderoso elemento de los sistemas de control y supervisión de la Comisión. No obstante, dada su naturaleza plurianual, no logra una reducción del porcentaje de error dentro del ejercicio.

8.34. *La Comisión ha establecido medidas adicionales para reducir los retrasos en la finalización de las auditorías.*

No obstante, los beneficiarios envían regularmente información adicional después de la visita de auditoría o necesitan un período de tiempo suplementario para realizar el procedimiento contradictorio, lo que origina retrasos en la conclusión de las auditorías. Además, algunas auditorías pueden requerir intensas consultas para garantizar que se adoptan posiciones coherentes en todos los casos o pueden depender del asesoramiento jurídico.

La Comisión decidió aceptar documentos y demás argumentos de los beneficiarios aunque llegaran con retraso. Dicha decisión, que podría afectar a los plazos de finalización de las auditorías, trata de garantizar derechos de defensa adecuados para los beneficiarios y dar prioridad al mejor apoyo posible para la ciencia.

Programa de Aprendizaje Permanente

8.36. El Tribunal examinó los procedimientos de la Comisión para el cierre de los convenios del Programa de Aprendizaje Permanente (PAP) con las autoridades nacionales basándose en una muestra de diez cierres. En la fiscalización se examinó si la Comisión contaba con una base sólida para proceder al cierre y si abarcaba el alcance de los controles realizados (incluidos los aspectos financieros y no financieros), la necesaria separación de funciones, el cálculo del importe final subvencionable y la liquidación de las prefinanciaciones registrada en la contabilidad de la Comisión.

8.37. El Tribunal considera que, en los casos examinados, la Comisión había llevado a cabo evaluaciones y controles adecuados de los expedientes y que contaba con una base sólida para proceder al cierre de los convenios. La muestra de operaciones seleccionada por el Tribunal contenía tres proyectos pertenecientes a los acuerdos del PAP cerrados en 2012. El Tribunal no halló errores materiales en estas operaciones.

8.38. Los procedimientos de control de la Dirección General de Educación y Cultura respecto al cierre de acuerdos del PAP con las autoridades nacionales se consideran eficaces.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Conclusión referente a 2012

8.39. En este grupo de políticas:

- las verificaciones de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 3,9 %;
- los sistemas de control y supervisión examinados en los programas marco de investigación se consideran parcialmente eficaces. El sistema de control y supervisión examinado en el PAP se considera eficaz.

8.40. La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado está afectado por un nivel de error material.

8.39. *La Comisión remite a su respuesta al apartado 1.11 en la que explica las implicaciones de un marco plurianual para la ejecución de los programas operativos. Como consecuencia del funcionamiento de su sistema de control interno en los ámbitos contemplados por el presente capítulo, la Comisión ejecutó recuperaciones por importe de 120 millones de euros en 2012.*

La Comisión considera que, desde una perspectiva de la gestión —es decir, al establecer un equilibrio entre los objetivos en términos de legalidad y regularidad y las consideraciones sobre la proporcionalidad con respecto a los riesgos y la relación coste-eficacia de los controles— sus sistemas de gestión y control ofrecen garantías razonables, sujetas a las reservas formuladas por los Ordenadores Delegados en sus informes anuales de actividad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

8.41. En el **anexo 8.3** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010, el Tribunal presentó siete recomendaciones. Una de ellas ya había perdido validez. La Comisión aplicó plenamente otras dos, mientras que las cuatro restantes fueron aplicadas mayoritariamente.

8.42. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión:

— **Recomendación 1:** intensifique sus esfuerzos para resolver los problemas detectados en los pagos intermedios y finales y en las liquidaciones, en particular recordando a los beneficiarios y a los auditores independientes las normas de subvencionabilidad y a los beneficiarios el requisito de fundamentar todos los costes declarados.

— **Recomendación 2:** recuerde a los coordinadores de los proyectos del programa marco de investigación que les corresponde repartir los fondos recibidos a los restantes socios de los proyectos sin retrasos indebidos.

— **Recomendación 3:** revise los casos de insuficiencias detectadas por el Tribunal en los controles *ex ante* para valorar si es necesario modificar dichos controles.

— **Recomendación 4:** reduzca los retrasos en la aplicación de las auditorías *ex post*, e incrementando el porcentaje de aplicación en los casos de extrapolación.

8.42.

La Comisión ha puesto en marcha una campaña de comunicación para recordar a los beneficiarios y sus auditores las normas de subvencionabilidad. 1 700 personas asistieron a 10 seminarios en 2012, de las que al menos 235 eran auditores. En Alemania se celebró un acto exclusivamente para los auditores. 1 170 personas han asistido a 10 eventos hasta la fecha en 2013, de las que 180 eran auditores. Están previstos otros tres eventos para el resto del año 2013.

*Los servicios de la Comisión seguirán escribiendo a los auditores encargados de la certificación en los casos en que las auditorías *ex post* de la Comisión identifiquen discrepancias significativas entre las declaraciones de gastos certificadas y sus propias conclusiones.*

Además, la Comisión tratará de abordar la cuestión en la fase de contratación, garantizando que se informa a los participantes sobre los errores más comunes en las declaraciones de gastos.

El problema también se aborda en la propuesta relativa a Horizonte 2020, que incluye una serie de simplificaciones que reducirían el riesgo inherente de error.

La distribución de fondos es una cuestión sujeta a lo dispuesto en el acuerdo de consorcio celebrado por los beneficiarios, del que la Comisión no es parte. No obstante, la Comisión recuerda periódicamente esta obligación a los coordinadores.

*La Comisión continúa revisando sus controles *ex ante*. La mejora de los controles *ex ante* sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios ni obstaculizar el pago puntual a los investigadores es un reto permanente.*

La Comisión continuará sus esfuerzos por reducir los retrasos en la finalización de las auditorías y completar la extrapolación de las conclusiones de las mismas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— **Recomendación 5:** refuerce los sistemas de control y supervisión del ICT-PSP del PIC.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La estrategia de auditoría específica de los proyectos no relacionados con la investigación ha sido aplicada a lo largo de 2012-2013 y aspira a alcanzar las 215 auditorías de este tipo de proyectos (incluidos los PAP-TIC) para 2017. Todas estas auditorías se centrarán en los beneficiarios que presenten un perfil de riesgo alto.

Además, hay que señalar que la Comisión ha introducido una única estrategia de auditoría específica de los proyectos financiados no relacionados con la investigación (incluidos los PAP-TIC). En 2012 se iniciaron 27 de tales auditorías ex post y 15 en 2013. En la segunda mitad de 2013 se pondrán en marcha más auditorías de proyectos no relacionados con la investigación. La Comisión también aplica los mismos controles ex ante a los proyectos PAP-TIC del PIC que a los otros regímenes de financiación.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

8.43. La finalidad del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores, que garantiza préstamos de la UE a países terceros, es reembolsar a los acreedores de la UE 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.

8.44. A 31 de diciembre de 2012, como recogen las cuentas consolidadas de la UE de 2012, los recursos totales del Fondo ascendían a 1 845 millones de euros ⁽¹⁰⁾, frente a los 1 475 millones de euros a 31 de diciembre de 2011. Durante el ejercicio examinado se efectuó una ejecución de las garantías por valor de 24 millones de euros.

8.45. El BEI y la Comisión aplican un índice de referencia para revisar el rendimiento anual del Fondo. En 2012, el rendimiento de la cartera del Fondo ascendía a un 7,796 %, lo cual representa un rendimiento insuficiente de 394 puntos básicos frente a su índice de referencia.

⁽¹⁰⁾ Los activos netos totales del Fondo antes de proceder a la consolidación ascendían a 1 865,5 millones de euros.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES DE INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

	2012					2011	2010	2009
	VI PM	VII PM	PAP	Otros	Total			
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA								
Total de operaciones:	11	79	21	39	150	86	73	226
RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Proporción de operaciones verificadas que se consideran:								
Exentas de errores	27 % (3)	39 % (31)	62 % (13)	77 % (30)	51 % (77)	51 %	61 %	72 %
Afectadas por uno o más errores	73 % (8)	61 % (48)	38 % (8)	23 % (9)	49 % (73)	49 %	39 %	28 %
Análisis de las operaciones afectadas por errores								
Análisis por tipo de error								
Errores no cuantificables:	25 % (2)	31 % (15)	37 % (3)	33 % (3)	32 % (23)	38 %	33 %	33 %
Errores cuantificables:	75 % (6)	69 % (33)	63 % (5)	67 % (6)	68 % (50)	62 %	67 %	61 %
Subvencionabilidad	100 % (6)	100 % (33)	100 % (5)	100 % (6)	100 % (50)	98 %	97 %	52 %
Ocurrencia	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	6 %	7 %
Exactitud	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	3 %	38 %
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES								
Porcentaje de error más probable					3,9 %			
Límite superior de error					6,0 %			
Límite inferior de error					1,8 %			

⁽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 dividió en segmentos.

⁽²⁾ 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 (PM)	Parcialmente eficaz	Parcialmente eficaz	s.o. ⁽¹⁾	Parcialmente eficaz

Sistema examinado	Cierre	Valoración global
Programa de Aprendizaje Permanente (PAP)	Eficaz	Eficaz

⁽¹⁾ Véase el apartado 8.35.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A INVESTIGACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS INTERNAS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2010	<p>El Tribunal recomienda a la Comisión que:</p> <ul style="list-style-type: none"> — en el ámbito de los programas marco de investigación: <p>Recomendación 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) tenga en cuenta la experiencia adquirida sobre las buenas prácticas del método de auditoría <i>ex post</i> basada en riesgos de la DG Sociedad de la Información y Medios de Comunicación para reforzar sus controles <i>ex ante</i> a fin de identificar los pagos que presentan un perfil de riesgo relativamente alto; <p>Recomendación 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> ii) a fin de seguir aumentando la fiabilidad de los certificados de auditoría, intensifique sus actuaciones para mejorar la concienciación de los auditores independientes sobre las normas relativas a la subvencionabilidad del gasto, principalmente informando activamente a los auditores sobre casos en los que gastos no subvencionables no han sido identificados (apartado 6.51). <p>Recomendación 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> — en el ámbito del programa de aprendizaje permanente, siga insistiendo en la ejecución de los controles primarios. En especial, deberá garantizar que las agencias nacionales controlan al menos el número mínimo de expedientes exigido por la Comisión y que dichos controles están debidamente documentados (apartado 6.51). 		X				
		X					

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2009	<p>El Tribunal insta a la Comisión a continuar sus esfuerzos para garantizar la aplicación rigurosa de sistemas de control eficaces, y, en el contexto del marco legal vigente, le recomienda:</p> <p>Recomendación 4:</p> <p>a) asegurar que los auditores independientes que hayan certificado erróneamente declaraciones de gastos estén informados de los criterios de subvencionabilidad de los gastos declarados con objeto de mejorar la fiabilidad de los certificados de auditoría que emiten;</p> <p>Recomendación 5:</p> <p>b) revisar el funcionamiento del sistema de certificación de los métodos de coste de los beneficiarios e instar a los beneficiarios a presentar su metodología de cálculo de los costes para la certificación <i>ex ante</i>;</p> <p>Recomendación 6:</p> <p>c) reducir el retraso en la recuperación de los importes indebidos, imponiendo sanciones cuando sea necesario (apartados 5.49 y 8.32).</p> <p>Recomendación 7:</p> <p>El Tribunal recomienda a la Comisión que siga reforzando sus controles de los cierres de modo que detecten y corrijan los errores y eviten que se repitan errores identificados anteriormente (apartado 7.20).</p>		X			X	

CAPÍTULO 9

Gastos administrativos y otros gastos

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.7
Características específicas del grupo de políticas	9.4-9.5
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.6-9.7
Regularidad de las operaciones	9.8
Eficacia de los sistemas	9.9
Observaciones sobre instituciones y órganos específicos	9.10-9.16
Parlamento	9.11-9.12
Consejo Europeo y Consejo	9.13-9.14
Tribunal de Cuentas	9.15
Otras instituciones y órganos	9.16
Conclusión y recomendaciones	9.17-9.19
Conclusión referente a 2012	9.17
Recomendaciones	9.18-9.19
Anexo 9.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a gastos administrativos y otros gastos	
Anexo 9.2 — Resultados del examen de los sistemas correspondientes a gastos administrativos y otros gastos	
Anexo 9.3 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a gastos administrativos y otros gastos	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

9.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas sobre gastos administrativos y otros gastos de las instituciones y los órganos de la Unión Europea. El **cuadro 9.1** presenta información clave sobre las instituciones y órganos interesados y los gastos efectuados en 2012.

Cuadro 9.1 — Gastos administrativos y otros gastos — Información clave de 2012

(millones de euros)

Ámbito político	Descripción	Pagos	Tipo de gestión
Gastos administrativos y otros gastos	Comisión	6 456	Centralizada directa
	Parlamento	1 623	Centralizada directa
	Servicio Europeo de Acción Exterior	731	Centralizada directa
	Consejo	524	Centralizada directa
	Tribunal de Justicia	343	Centralizada directa
	Tribunal de Cuentas	136	Centralizada directa
	Comité Económico y Social Europeo	127	Centralizada directa
	Comité de las Regiones	96	Centralizada directa
	Defensor del Pueblo Europeo	9	Centralizada directa
	Supervisor Europeo de Protección de Datos	7	Centralizada directa
Total de pagos del ejercicio		10 052	
– anticipos ⁽¹⁾		264	
+ liquidaciones de anticipos ⁽¹⁾		197	
Total de la población auditada		9 985	
Total de compromisos del ejercicio		10 366	

⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el capítulo 1, apartados 1.6 y 1.7).
Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2012.

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 al funcionamiento administrativo de la Comisión que a la ejecución de las políticas.

9.3. El Tribunal elabora separadamente informes específicos sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea y las Escuelas Europeas ⁽¹⁾. Su mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

⁽¹⁾ 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. Los informes anuales específicos del Tribunal sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Características específicas del grupo de políticas

9.4. Los gastos administrativos y otros gastos comprenden principalmente los correspondientes a recursos humanos (salarios, indemnizaciones y pensiones), que representan el 60 % del total, y los correspondientes a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnologías de la información.

9.5. En términos generales, el Tribunal considera que este grupo de políticas presenta un riesgo reducido. Sus riesgos principales son el incumplimiento de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, de ejecución de contratos, 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 la fiscalización de gastos administrativos y otros gastos cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- se verificó una muestra de 151 operaciones de pago definidas en el **anexo 1.1**, apartado 6, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones llevadas a cabo por las instituciones y los órganos dentro de este grupo de políticas. En 2012 estaba compuesta por 91 pagos de salarios, indemnizaciones y pensiones y por 60 pagos relativos a inmuebles y otros gastos;
- en la evaluación de los sistemas se examinó la conformidad de los sistemas de control y supervisión ⁽²⁾ aplicados por cada institución y órgano con las exigencias establecidas en el Reglamento Financiero. Asimismo, el Tribunal auditó los procedimientos de contratación de agentes temporales y contractuales y los procedimientos de adjudicación seguidos por el Parlamento Europeo y el Consejo;
- se examinaron los informes anuales de actividad de cuatro de las direcciones generales y oficinas de la Comisión ⁽³⁾ responsables en primer término de los gastos administrativos.

⁽²⁾ Controles *ex ante* y *ex post*, función de auditoría interna, notificación de excepciones y normas de control interno.

⁽³⁾ Dirección General de Recursos Humanos, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas y Dirección General de Informática.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.7. El Tribunal de Cuentas es controlado por una empresa de auditoría externa ⁽⁴⁾ que expidió un informe de auditoría sobre los estados financieros del ejercicio comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012 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 9.15).

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

9.8. En el **anexo 9.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones. De las 151 operaciones auditadas por el Tribunal, una sola estaba afectada por error. Sobre la base de los errores cuantificados, el Tribunal estima que el porcentaje de error más probable es del 0 % ⁽⁵⁾.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

9.9. 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

9.10. Las observaciones específicas siguientes se presentan por institución u órgano de la Unión Europea y no cuestionan la valoración general expuesta en los apartados 9.8 y 9.9. 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.

Parlamento**Contratación de agentes temporales y contractuales**

9.11. En la fiscalización no se detectaron errores ni insuficiencias en los quince procedimientos de contratación examinados.

⁽⁴⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁵⁾ El Tribunal estima el porcentaje de error a partir de una muestra representativa. La cifra indicada corresponde a la mejor estimación y el Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población es del 0 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Adjudicación de contratos públicos

9.12. En la fiscalización se examinaron dieciocho procedimientos de adjudicación. En general, no se detectaron errores ni insuficiencias graves, pero, debido a errores administrativos, se constataron insuficiencias relativas, en un caso, a la gestión y documentación del procedimiento de adjudicación y, en otro caso, a la aplicación de un criterio de adjudicación.

Consejo Europeo y Consejo**Contratación de agentes temporales y contractuales**

9.13. La fiscalización no desveló errores ni insuficiencias en los quince procedimientos de contratación examinados.

Adjudicación de contratos públicos

9.14. En la fiscalización se examinaron quince procedimientos de adjudicación. En general, no se detectaron errores ni insuficiencias graves, pero, debido a errores de concepción del procedimiento, se constataron insuficiencias, en un caso, en la ejecución del procedimiento negociado y, en otro caso, en la aplicación de un criterio de selección.

Tribunal de Cuentas

9.15. En el informe del auditor externo ⁽⁶⁾, los auditores expresan la siguiente opinión: «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2012, y los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha».

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

9.12. El Parlamento ha tomado nota de las observaciones del Tribunal en estos casos concretos y ha dado las instrucciones pertinentes para la gestión de futuros procedimientos. En lo que respecta a los criterios de adjudicación, el Parlamento señala que el procedimiento correspondía a un contrato de bajo valor que fue adjudicado al licitador que ofrecía el precio más bajo.

⁽⁶⁾ Véase el informe de auditoría sobre los estados financieros mencionado en el apartado 9.7.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Otras instituciones y órganos

9.16. En la fiscalización no se detectó ninguna insuficiencia significativa respecto de las cuestiones examinadas en la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Sin embargo, se constató que persistían algunas insuficiencias en la gestión de las prestaciones sociales en la Comisión y en el SEAE.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

9.16. El personal tiene la obligación de declarar a la PMO cualquier cambio en su situación familiar y cualquier asignación que haya percibido de otras fuentes. Para reducir las deficiencias relacionadas con la falta de iniciativa o el olvido de algunos miembros del personal a este respecto, la PMO ha establecido recordatorios, controles y soluciones informáticas cuando ha sido posible, tales como:

- controles a posteriori,
- actualización automática de los importes de las asignaciones percibidas de otras fuentes: el 90 % de la población está ya cubierto y los últimos países lo estarán a finales de 2014,
- controles en el marco de los procedimientos existentes (entrada en servicio/final del servicio),
- desarrollo de los módulos previstos de la sala de contratación en Sysper2 (que deberán estar terminados para finales de 2013).

RESPUESTA DEL SEAE

9.16. El Servicio Europeo de Acción Exterior subraya que:

- El PMO ha probado con éxito su módulo APP («Prestaciones percibidas de otras fuentes») entre el personal del SEAE, en la Sede y en las Delegaciones.
- Desde comienzos de 2013, el PMO incluye, en principio, sistemáticamente al personal de la Sede y de las Delegaciones en sus actualizaciones automáticas.
- El ejercicio se ha llevado a cabo varias veces con el personal de nacionalidad belga.
- El módulo se aplica a las demás nacionalidades en fases sucesivas: en mayo de 2013, Irlanda y en los meses siguientes, Francia, los Países Bajos y Finlandia.
- Suecia, Austria, Rumanía y Hungría están previstas en 2014.
- Además, el SEAE dirigirá al personal, en septiembre, un mensaje para recordarle su obligación de actualizar sus declaraciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2012**

9.17. En este grupo de políticas,

- la verificación de operaciones indica que el error más probable presente en la población es nulo;
- si bien el Tribunal ha observado algunos errores e insuficiencias (apartados 9.11 a 9.16), los sistemas de control y supervisión examinados pueden reducir probablemente el porcentaje de error presente en las solicitudes de pago iniciales a un nivel aceptable, por lo que estos sistemas se consideran eficaces.

La evidencia general de auditoría indica que el gasto aceptado no está afectado por un nivel de error material.

Recomendaciones

9.18. En el **anexo 9.3** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2009 y 2010 fueron presentadas nueve recomendaciones, cuatro de las cuales no fueron examinadas este año debido al enfoque de rotación adoptado por el Tribunal. Las instituciones afectadas aplicaron plenamente una recomendación, mientras que otras dos se aplicaron mayoritariamente y otras dos, en algunos aspectos.

9.19. A raíz del análisis descrito, y en vista de los resultados y conclusiones correspondientes a 2012, el Tribunal recomienda que el Parlamento y el Consejo Europeo y el Consejo (véanse los apartados 9.12 y 9.14) se aseguren de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

9.18. Véase la respuesta al apartado 9.16.

RESPUESTA DEL CONSEJO

9.19. El Consejo y el Consejo Europeo disponen de un sólido marco de contratación centralizado que recientemente fue adaptado al nuevo Reglamento Financiero y a sus normas de desarrollo, que será reforzado con el diseño de nuevos modelos de contratos y licitaciones, así como con la elaboración de cursos de formación específicos sobre la manera de definir y aplicar los criterios de selección y adjudicación.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

2012				2011	2010	2009
Gastos relativos al personal	Gastos inmobiliarios	Otros gastos (energía, comunicaciones, informática, etc.)	Total			

TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA

Total de operaciones:	91	17	43	151	56	58	57
-----------------------	----	----	----	-----	----	----	----

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

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

Exentas de errores	100 %	(91)	100 %	(17)	98 %	(42)	99 %	(150)	93 %	93 %	93 %
Afectadas por uno o más errores	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	1 %	(1)	7 %	7 %	7 %

IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES

Porcentaje de error más probable	0 %
----------------------------------	-----

⁽¹⁾ 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. Los resultados de la verificación reflejan la parte proporcional de cada segmento en el grupo de políticas.

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

ANEXO 9.2

RESULTADOS DEL EXAMEN DE LOS SISTEMAS CORRESPONDIENTES A GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

Valoración de los sistemas examinados

Sistema examinado	Parlamento Europeo	Consejo Europeo y Consejo	Otras instituciones y órganos	Valoración global
Contratación, saldos y pensiones	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz
Adjudicación de contratos	Eficaz	Eficaz	Eficaz	Eficaz

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A GASTOS ADMINISTRATIVOS Y OTROS GASTOS

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos				Respuesta de la institución	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2010	Parlamento <i>Contratación de agentes temporales y contractuales</i> El Parlamento debería garantizar que las decisiones de contratación estén justificadas con la necesaria documentación.	El examen detenido de una muestra de contrataciones de agentes temporales y contractuales (véase el apartado 9.11) no suscitó observaciones.					
	Comité Económico y Social Europeo <i>Contratación de agentes temporales y contractuales</i> El Comité debería garantizar que se respeten los criterios de admisión establecidos en los anuncios vacantes.			El Tribunal observó, no obstante, que a results de su recomendación, el Comité Económico y Social tomó medidas para consolidar y reforzar las normas de dicha contratación. Conforme al planteamiento de rotar el examen detenido de los sistemas de control interno de las instituciones, se auditará la contratación de personal en los próximos años.			
	Parlamento <i>Adjudicación de contratos</i> El Parlamento debería garantizar que los ordenadores de pagos dispongan de controles y orientaciones apropiados para mejorar la concepción, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación.			El examen detenido de una muestra de procedimientos de adjudicación (véase el apartado 9.12) reveló que persistían errores en su concepción, coordinación y realización.			
	Comisión (*) <i>Adjudicación de contratos</i> La Comisión debería garantizar que los ordenadores de pagos dispongan de contratos y orientaciones para mejorar la concepción, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación.						

(*) Conforme al enfoque de rotar el examen detenido de los sistemas de control interno de las instituciones, se auditará el seguimiento de las presentes recomendaciones en los próximos años.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos				Pruebas insuficientes	Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada		
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2010	Comité Económico y Social (*) <i>Adjudicación de contratos</i> El Comité debería garantizar que los ordenadores de pagos dispongan de contratos y orientaciones para mejorar la concepción, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación.						
	Comité de las Regiones (*) <i>Adjudicación de contratos</i> El Comité debería garantizar que los ordenadores de pagos dispongan de contratos y orientaciones para mejorar la concepción, coordinación y realización de los procedimientos de adjudicación.						
2009	Parlamento <i>Pago de asignaciones sociales al personal</i> Debería exigirse al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal. El Parlamento tendría que implantar un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.		Según se señaló en el anexo 9.3 del Informe Anual de 2011, el Parlamento aplicó medidas para mitigar el riesgo. El Tribunal no encontró insuficiencias con motivo de su fiscalización, pero persiste el riesgo de pagos indebidos o inexactos al estar basado el sistema vigente en las declaraciones del personal.				Las medidas adoptadas para la campaña de 2012 han permitido seguir mejorando el porcentaje de respuesta de los miembros del personal al ejercicio anual de validación/actualización electrónica de sus datos personales. Las declaraciones del personal se acompañan, cuando procede, de los justificantes necesarios.
	Comisión — DG RELEX <i>Pago de asignaciones sociales al personal</i> Debería exigirse al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal. La DG RELEX tendría que implantar además un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.			Según se señaló en el anexo 9.3 del Informe Anual de 2011, el Servicio Europeo de Acción Exterior aplicó medidas para mitigar el riesgo en cooperación con la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) de la Comisión. El Tribunal encontró que persistían insuficiencias con motivo de su fiscalización (véase el apartado 9.16).			

(*) Conforme al enfoque de rotar el examen detenido de los sistemas de control interno de las instituciones, se auditará el seguimiento de las presentes recomendaciones en los próximos años.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la institución
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos			
2009	<p>Supervisor Europeo de Protección de Datos</p> <p><i>Pago de asignaciones sociales al personal</i></p> <p>Debería exigirse al personal la presentación periódica de documentación que confirme su situación personal. El Supervisor tendría que implantar un sistema para la supervisión y el control oportunos de dicha documentación.</p>		<p>Según se señaló en el anexo 9.3 del Informe Anual de 2011, el Supervisor aplicó medidas para mitigar el riesgo, en cooperación con la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) de la Comisión. El Tribunal no encontró insuficiencias con motivo de su fiscalización, pero persiste el riesgo de pagos indebidos o inexactos al estar basado el sistema vigente en las declaraciones del personal.</p>				<p><i>El SEPD toma buena nota de las conclusiones del análisis del Tribunal y seguirá 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	10.1-10.4
Parte 1 — La utilización de la información de los informes anuales de actividad sobre los resultados de las políticas está evolucionando pero todavía es limitada	10.5-10.19
Introducción	10.5-10.6
Es necesario mejorar la información sobre los logros de la política	10.7-10.16
La gestión de los resultados y la información sobre los mismos ha evolucionado y se han adoptado algunas medidas correctoras, aunque es pronto para evaluar sus resultados	10.17-10.19
Parte 2 — Informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos	10.20-10.24
Parte 3 — Resultados de la auditoría de gestión del Tribunal	10.25-10.44
Introducción	10.25-10.27
No se aplicaron sistemáticamente objetivos SMART acompañados de indicadores de resultados adecuados en los programas de gasto	10.28-10.31
Deficiencias en la pertinencia, fiabilidad y oportunidad de los datos de gestión	10.32-10.36
En varios casos estaba en juego la sostenibilidad de los proyectos de la UE	10.37-10.44
Conclusiones y recomendaciones	10.45-10.51
Conclusiones	10.45-10.49
Recomendaciones	10.50-10.51
Anexo 10.1 — Informes especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas en 2012	
Anexo 10.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a la obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	

INTRODUCCIÓN

10.1. El presente capítulo, que trata de la gestión, se divide en tres partes: en la primera, se exponen las observaciones del Tribunal sobre los planes de gestión y los informes anuales de actividad de las direcciones generales de la Comisión. En la segunda se examinan el segundo y tercero informes de evaluación ⁽¹⁾. La tercera parte hace hincapié en algunos de los principales temas tratados en los informes especiales del Tribunal sobre gestión del ejercicio 2012 ⁽²⁾, así como en la experiencia que pueda adquirirse de estos.

10.2. La gestión se evalúa con arreglo a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia) ⁽³⁾. 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 a la acción de la UE).

10.1. *La cuantificación y la comunicación de los resultados son objeto de creciente atención en el seno de la Comisión. La elaboración de informes de resultados debe considerarse una práctica evolutiva. La Comunicación «Síntesis de los logros de la gestión de la Comisión en 2012» [COM(2013) 334 final de 5 de junio de 2013] define una serie de iniciativas para seguir reforzando la gestión de resultados en la Comisión. La culminación de este desarrollo progresivo de una cultura del rendimiento exigirá varios años, debido en parte a la necesidad de desarrollar nuevas herramientas estadísticas y de otro tipo.*

⁽¹⁾ El artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) 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.

⁽²⁾ Los informes especiales del Tribunal abarcan el presupuesto de la UE y los Fondos Europeos de Desarrollo. Pueden consultarse en el sitio web del Tribunal (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, derogado por el Reglamento (UE, Euratom) n° 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1), artículo 30 (vigente desde el 1 de enero de 2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.3. En muchos ámbitos del presupuesto de la UE, el marco legislativo es complejo y no se centra en la gestión. Pese a la pretendida atención a los resultados, las propuestas de la normativa del Marco Estratégico Común (MEC) y los reglamentos de la política agrícola común (PAC) para el período de programación 2014-2020 siguen estando basadas esencialmente en los recursos (centrada en los gastos), y por tanto orientada al cumplimiento más que al rendimiento⁽⁴⁾. Por ejemplo, en desarrollo rural, el reglamento prevé una serie de objetivos amplia y dispar, que no incluye los resultados e impactos previstos ni los indicadores pertinentes⁽⁵⁾.

10.3. Los nuevos reglamentos para la PAC garantizan un enfoque más orientado hacia los resultados, también en el segundo pilar:

- el proyecto de Reglamento del Feader no incluye objetivos cuantificados a escala de la UE, sino que exige que cada programa de desarrollo rural (PDR) se construya en torno a la consecución de objetivos cuantificados que estén estrechamente relacionados con los objetivos establecidos en el Reglamento. Los indicadores que deben utilizarse para definir estos objetivos se establecerán en el acto de ejecución,
- además, los principales resultados previstos serán objeto de un marco de resultados según lo previsto en el Reglamento sobre disposiciones comunes,

Por lo que se refiere a las propuestas de Reglamentos sobre los Fondos Estructurales y los Fondos de Inversión Europeos, se ha incluido en ellos la orientación al logro de resultados como característica esencial. Las exigentes e innovadoras propuestas incluyen:

- el fortalecimiento de la lógica de la intervención que asocia los objetivos fijados por la Unión con objetivos precisos y vinculantes establecidos por los Estados miembros,
- por primera vez, condiciones ex ante específicas a la intervención para mejorar la eficacia de las inversiones,
- una ampliación decidida de las condiciones macroeconómicas,
- un nuevo enfoque con respecto a la evaluación, basado en la planificación, la obligación de evaluar el impacto de cada parte del programa y el uso de nuevos métodos,
- un marco de resultados obligatorio que incluye una reserva de rendimiento.

⁽⁴⁾ 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 Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006 (DO C 47 de 17.2.2012), apartado 6, y el Reglamento n° 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020, apartado 8 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ Dictamen n° 1/2012, apartado 8.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.4. En buena parte del presupuesto de la UE, principalmente el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y los Fondos de Cohesión (FC), el límite máximo de gasto en virtud de las rúbricas del marco financiero plurianual⁽⁶⁾ se desglosa en asignaciones anuales por Estado miembro. Como indicó el Tribunal anteriormente, la obtención de buenos resultados cualitativos de un régimen en el que los fondos se preasignan a los Estados miembros⁽⁷⁾ sigue siendo un desafío, y la absorción de estos fondos constituye un objetivo implícito⁽⁸⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.4. Los nuevos programas de desarrollo rural se establecerán en torno a la consecución de objetivos cuantificados (relacionados con los objetivos del Reglamento). La distribución del presupuesto entre las diferentes medidas estará en consonancia con estos objetivos, a fin de garantizar la coherencia entre los objetivos que deben alcanzarse y los medios programados para ellos. Además, la Comisión mantendrá una reserva de rendimiento, que solamente se liberará en una fase posterior del período de programación, cuando las autoridades de gestión puedan demostrar que los PDR no han fracasado en su intento por alcanzar las metas prefijadas. Por consiguiente, se fomenta de manera firme la prioridad fundamental de alcanzar los objetivos.

La asignación presupuestaria por Estado miembro es necesaria a efectos de programación y, en particular, para la cuantificación ex ante de los objetivos que, de lo contrario, resultaría imposible. Las dotaciones deben ser proporcionadas a las necesidades que deben abordarse en los distintos Estados miembros.

⁽⁶⁾ El actual marco financiero plurianual (MFP 2007-2013) acordado por el Consejo Europeo y refrendado por el Parlamento Europeo, determina los límites máximos anuales de los créditos de compromiso, por categoría de gastos, y los límites máximos anuales para créditos de pago. Dichas categorías de gastos son las seis rúbricas del marco financiero plurianual (por ejemplo, «Competitividad para el crecimiento y el empleo (rúbrica 1a)» o «Cohesión para el crecimiento y el empleo (rúbrica 1b)»).

⁽⁷⁾ Con arreglo a criterios establecidos por el Consejo, la Comisión realiza un desglose por Estado miembro (dotaciones nacionales), como, por ejemplo, para desarrollo rural [Decisión 2009/545/CE de la Comisión, de 7 de julio de 2009, por la que se fija el desglose anual por Estado miembro del importe de la ayuda al desarrollo rural mencionado en el artículo 69, apartado 2 bis, del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo y se modifica la Decisión 2006/636/CE de la Comisión (DO L 181 de 14.7.2009, p. 49)] o para el objetivo de «competitividad regional y empleo» [Decisión 2006/593/CE de la Comisión, de 4 de agosto de 2006, por la que se establece un reparto indicativo por Estado miembro de los créditos de compromiso para el objetivo de competitividad regional y empleo para el período 2007-2013 (DO L 243 de 6.9.2006, p. 32)].

⁽⁸⁾ Dictamen n° 7/2011, apartado 4.

PARTE 1 — LA UTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD SOBRE LOS RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS ESTÁ EVOLUCIONANDO PERO TODAVÍA ES LIMITADA

Introducción

10.5. Los distintos modos de gestión⁽⁹⁾ empleados en la ejecución del presupuesto de la UE, junto con las distintas funciones de las direcciones generales, implican que la Comisión ha de desempeñar una serie de funciones diferentes y asumir diversas responsabilidades. Por tanto, deberá tener esto en cuenta, entre otras cosas, cuando fije los objetivos de rendimiento y defina los indicadores en sus planes de gestión y los exponga en sus informes anuales de actividad (IAA).

10.6. El Tribunal examinó los requisitos para la presentación de informes y los procesos relativos a los planes de gestión y a los IAA así como las orientaciones pertinentes facilitadas; examinó además los planes de gestión y los IAA (parte 1) de la DG Competencia, la DG Movilidad y Transportes y la DG Asuntos Marítimos y Pesca correspondientes al ejercicio 2012. En particular, el Tribunal evaluó si los IAA proporcionaban información útil sobre la contribución anual de las direcciones generales a los logros políticos⁽¹⁰⁾. El examen se basó en los requisitos establecidos en el Reglamento Financiero, en las normas de control interno de la Comisión y en las instrucciones de a los planes gestión y los IAA dictadas por la Secretaría General de la Comisión y la DG Presupuestos.

10.5. *Se ha solicitado a los servicios de la Comisión que definan en sus planes de gestión objetivos que establezcan los efectos y resultados previstos. Estos objetivos suelen abordar problemas de la sociedad que se persiguen a través de diversas maneras, incluyendo la intervención financiera, las medidas reglamentarias o la aplicación de la ley.*

Se están estudiando formas de mejorar la transparencia mediante una descripción más precisa de las responsabilidades que cumple la Comisión en relación con sus actividades operativas en los planes de gestión.

⁽⁹⁾ En el Reglamento Financiero aplicable en 2012 se distinguen cinco modos de gestión: centralizada directa, centralizada indirecta, compartida (con los Estados miembros), descentralizada (terceros países) y conjunta. En el Reglamento Financiero en vigor desde el 1 de enero de 2013 se prevén tres modos de gestión principales: directa, indirecta y compartida.

⁽¹⁰⁾ En el capítulo 8 de su informe anual relativo al ejercicio 2010, el Tribunal examinó los informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, de la DG Política Regional y Urbana y de la DG Investigación e Innovación. En el capítulo 10 de su informe anual relativo al ejercicio 2011, examinó los informes anuales de actividad de EuropeAid y, una vez más, los de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, y de la DG Política Regional y Urbana. Las observaciones de este año son similares a las de los informes anuales de 2010 y 2011.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Es necesario mejorar la información sobre los logros de la política

10.7. Con arreglo al Reglamento Financiero, la Comisión debe adjuntar al anteproyecto de presupuesto las fichas de actividad⁽¹¹⁾ que se presentan a la autoridad presupuestaria, en las cuales deberán figurar objetivos SMART⁽¹²⁾ (al menos uno por actividad) para las distintas actividades. Estos objetivos se medirán con indicadores, y tanto los objetivos como los indicadores son en gran medida empleados directamente por los directores generales como objetivos de sus programas de gestión.

10.8. A continuación, los directores generales deberán indicar en la primera parte de sus IAA los resultados obtenidos y hasta qué punto estos han logrado el impacto previsto. En todos los planes de gestión, la Comisión en su conjunto tiene alrededor de 1 000 objetivos y 3 000 indicadores⁽¹³⁾.

10.9. En su examen de los planes de gestión e IAA de la DG Competencia, la DG Movilidad y Transportes y la DG Asuntos Marítimos y Pesca, el Tribunal identificó las siguientes cuestiones principales que afectaban a la información sobre los logros anuales de las políticas:

- a) los objetivos tomados directamente de la política de alto nivel o de documentos legislativos con frecuencia no son suficientemente específicos para que resulten útiles en los planes de gestión y en los IAA;
- b) solo ocho de los cincuenta y dos objetivos cumplían todos los criterios SMART;
- c) es necesario mejorar los indicadores para controlar los resultados alcanzados;
- d) las evaluaciones no han sido una fuente útil de pruebas en las que basar los informes sobre los logros de las políticas en los IAA.

10.9. La Comisión considera que ha logrado progresos significativos en los últimos años por lo que se refiere a la presentación de informes sobre los resultados de las políticas y que, en concreto, los informes anuales de actividad de sus direcciones generales incluyen abundante información útil sobre los resultados alcanzados y su impacto en la sociedad.

a) Véase la respuesta de la Comisión al apartado 10.10.

b) Véase la respuesta de la Comisión al apartado 10.12.

d) Las distintas evaluaciones han constituido una fuente de información de utilidad a la hora de apoyar los logros estratégicos recogidos en los informes anuales de actividad. No obstante, no todas las evaluaciones cumplen la finalidad de los informes anuales de actividad, ya que, por ejemplo, abarcan un espacio temporal distinto al año, que es el período abarcado en el informe anual de actividad.

⁽¹¹⁾ Reglamento Financiero, artículo 38, apartado 3, letra e).

⁽¹²⁾ Específicos, mensurables, realizables, pertinentes y con fecha determinada.

⁽¹³⁾ La Comisión ha propuesto la introducción de «fichas de programa» para reducir el número de objetivos y de indicadores (a partir del procedimiento presupuestario del ejercicio 2014).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los objetivos tomados directamente de la política de alto nivel o de documentos legislativos con frecuencia no son suficientemente específicos para que resulten útiles en los planes de gestión y en los IAA

10.10. Con arreglo a las instrucciones vigentes de la Comisión de 2012 aplicables a los planes de gestión, las direcciones generales han de establecer objetivos generales asociados a los indicadores de impacto (a largo plazo) y objetivos específicos con indicadores de resultados (a corto y medio plazo). Los objetivos empleados en los planes de gestión y en los IAA se toman con frecuencia directamente de textos jurídicos o de documentos políticos de alto nivel. Las tres direcciones generales examinadas justificaron dicho enfoque por el carácter vinculante de estos textos. Si bien los objetivos de tales documentos deberían servir de base para fijar los objetivos generales, están concebidos en un contexto político y con frecuencia no son suficientemente específicos para resultar útiles en el ámbito de las direcciones generales (véase, por ejemplo, el recuadro 10.1). Además, no se estableció un nexo claro entre objetivos generales y específicos (DG Competencia y DG Asuntos Marítimos y Pesca). Recientemente, el Servicio de Auditoría Interna ha llegado a una conclusión similar, y ha afirmado que, en algunos IAA, la información sobre el nexo entre los objetivos generales y específicos definidos en el plan de gestión está incompleta.

Recuadro 10.1 — DG Competencia: Objetivo de la política no suficientemente específico en el ámbito de la dirección general

La DG Competencia define el objetivo general «Apoyar el crecimiento, el empleo y la competitividad» y supervisa su consecución tomando como referencia el coeficiente del crecimiento del PIB real, la tasa de empleo de la población de edades comprendidas entre los veinte y los sesenta y cuatro años y el porcentaje del PIB de la UE invertido en investigación y desarrollo.

Utilizando objetivos políticos de alto nivel y objetivos globales de la Comisión como indicadores de impacto, la DG Competencia no puede demostrar el alcance de su propia contribución al logro de los objetivos de la política.

10.10. Las instrucciones vigentes para los planes de gestión exigen que, al elaborar estos, los objetivos generales se ajusten a los objetivos políticos de la Comisión. La base de este enfoque es la necesidad de garantizar que los servicios de la Comisión hagan un seguimiento del logro de los objetivos políticos y de las principales prioridades normativas de la Comisión. Los objetivos deberían centrarse principalmente en los efectos y resultados, aunque estos normalmente solo se pueden atribuir en parte a las acciones realizadas por los servicios.

Los objetivos, que son cruciales para garantizar la rendición de cuentas pública de la Comisión, se concentran principalmente en los efectos y resultados, incluso en el caso de que estos normalmente solo se pueden atribuir en parte a las acciones de los servicios y se ven influidos por otros factores externos.

La Comisión tendrá en cuenta las modificaciones de las instrucciones vigentes aplicables a los planes de gestión para mejorar la presentación de los vínculos entre los objetivos generales y específicos. Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 10.1.

Recuadro 10.1 — DG COMP — Objetivo de una política insuficientemente orientado a nivel de la DG

La Comisión reconoce la dificultad metodológica inherente a la demostración a través de indicadores específicos de impacto cuantitativo de la competencia —en lugar de emplear indicadores más generales, tales como el crecimiento del PIB— de la contribución que hace la política de defensa de la competencia a la consecución de la Estrategia Europa 2020. El vínculo entre este objetivo general y las acciones ejecutivas e iniciativas normativas de la Comisión se explica en las páginas 4 a 5 de los IAA de 2012.

La DG COMP identifica el objetivo general de «apoyar el crecimiento, el empleo y la competitividad» con el fin de integrar adecuadamente las políticas de la DG en las de la Comisión Europea de conformidad con las orientaciones internas de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.11. Los planes de gestión no determinan con claridad de qué modo contribuirán las actividades previstas en cada ámbito de gestión al logro de los objetivos fijados teniendo en cuenta los recursos asignados y los riesgos constatados. Esto repercute negativamente en la utilidad de la información sobre logros de las políticas en la primera parte de los IAA. Los objetivos, en cuanto tales, pueden ser pertinentes para el ámbito político en el que operan las direcciones generales, pero no son suficientemente específicos como para permitir la supervisión de su logro en el tiempo (por ejemplo, mediante el establecimiento de metas intermedias).

Solo ocho de los cincuenta y dos objetivos cumplían todos los criterios SMART

10.12. Los objetivos de las direcciones generales deberían estar claramente definidos y actualizarse cuando fuera necesario, además de formularse de modo que pudiera supervisarse su logro, o, dicho de otro modo, estos objetivos deberían ser SMART. Sin embargo, solo ocho de los cincuenta y dos objetivos examinados cumplían todos los criterios SMART (véase un ejemplo en el recuadro 10.2). Aunque los objetivos examinados eran pertinentes para el ámbito político en el que intervenían las direcciones generales, en muchos casos no eran suficientemente específicos, mensurables o acotados en el tiempo como para realizar su seguimiento.

Recuadro 10.2 — Objetivos de la DG Movilidad y Transportes

Un objetivo SMART

La aplicación de la red europea básica de transporte antes de 2030 es un objetivo de la DG Movilidad y Transportes, y es específico, delimitado en el tiempo y pertinente. Su carácter medible se presenta de forma cuantificable en el plan de gestión y en el IAA (por ejemplo, «eliminación de cinco puntos de congestión en las vías principales en 2017»).

Un objetivo no SMART

Uno de los objetivos específicos presentados por la DG Movilidad y Transportes en su plan de gestión de 2012 es «promover la movilidad urbana moderna». Este objetivo no es SMART: no es específico, porque no ofrece información sobre lo que hay que cambiar, ni tampoco es medible ni está delimitado en el tiempo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.11. *La Comisión está estudiando formas de mejorar la presentación de los planes de gestión de las relaciones entre las acciones que llevan a cabo los servicios y los resultados y efectos previstos. La Comisión considera que el cumplimiento de los criterios SMART es suficiente para permitir un adecuado seguimiento de los avances hacia la consecución de tales objetivos. Por otra parte, con frecuencia los efectos y los resultados solo pueden medirse desde una perspectiva plurianual.*

10.12. *A la hora de evaluar el cumplimiento de los criterios SMART, debería analizarse en su integridad la información del plan de gestión.*

La Comisión reconoce que la información sobre los resultados debe centrarse en las necesidades reales de las partes interesadas y debería ser lo bastante flexible para reflejar la naturaleza diversa de las actividades de los servicios.

Recuadro 10.2 — Objetivos de la DG Movilidad y Transportes

Objetivo no SMART

El objetivo sobre la movilidad urbana se considerará alcanzado cuando el número de ciudades que sean miembros del Foro CIVITAS se sitúe en 250-270 de aquí a 2015. Por tanto, toda la información necesaria está a disposición del lector y en la práctica el objetivo perseguido puede considerarse específico, cuantificable, realizable, pertinente y con un plazo determinado, es decir, cumple los criterios SMART.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.13. Las metas intermedias permiten comprobar si un objetivo a largo plazo está en vías de lograrse. Las metas a largo plazo deben acompañarse de metas intermedias a medio plazo o anuales. En su plan de gestión de 2012, la DG Asuntos Marítimos y Pesca estableció dos metas intermedias que ya se habían alcanzado en 2011, y en cuanto a otras empleadas por la DG Asuntos Marítimos y Pesca, la pertinencia del logro de los objetivos asociados no resultaba evidente. La DG Movilidad y Transportes utilizó cuatro metas intermedias para objetivos con metas previstas en el futuro (2020 y 2050) en su plan de gestión de 2012. Sin embargo, una de esas metas, que contaba con una meta intermedia establecida en 2012, no se mencionaba en el IAA de 2012 ni se ofrecía ninguna explicación de por qué no.

Es necesario mejorar los indicadores para controlar los resultados alcanzados

10.14. La selección de indicadores ha de basarse en consideraciones tales como la pertinencia, la mensurabilidad y la disponibilidad de datos de gestión oportunos y fiables. En la medida de lo posible, dichos indicadores deberán establecerse de acuerdo con los criterios «RACER»⁽¹⁴⁾. Los indicadores que midan resultados sobre los cuales las direcciones generales tengan una influencia limitada deberán ir acompañados de otros indicadores que midan directamente las actividades de las direcciones generales.

10.15. Las tres direcciones generales cuentan al menos con un indicador de resultados por objetivo que permite a los responsables supervisar y evaluar los logros, e informar sobre ellos. En un examen de quince indicadores (cinco de cada dirección general) se observó que ocho cumplían satisfactoriamente todos los criterios RACER. Por otra parte, el Tribunal identificó las siguientes deficiencias (véase el recuadro 10.3):

- a) indicadores que escapaban a la influencia de las direcciones generales (DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Movilidad y Transportes);
- b) indicadores que carecían de información pertinente (DG Competencia) o de una meta cuantificada (DG Asuntos Marítimos y Pesca y DG Competencia) o si disponían de una meta cuantificada, esta no podía medirse (DG Asuntos Marítimos y Pesca);
- c) indicadores con metas en los que el nexo entre esta y el indicador no estaba claro o la meta no era significativa (DG Asuntos Marítimos y Pesca, y DG Movilidad y Transportes).

10.13. *Las metas solo permiten verificar en qué medida las iniciativas adoptadas contribuyen a alcanzar un objetivo a largo plazo, señalando así si se avanza con arreglo a lo previsto.*

Por lo que respecta a la DG MOVE, en el plan de gestión de 2012 se estableció un objetivo a largo plazo (para 2020) y una meta para 2010 en relación con el indicador de impacto «cuota de energía renovable en el transporte». No obstante, la legislación en que se basaba la meta fue derogada con efectos a partir del 1 de enero de 2012, por lo que el indicador correspondiente ya no figuró en el informe anual de actividad de 2012. La Comisión está de acuerdo en que habría sido útil que se diera una explicación en el informe anual de actividad de 2012 con el fin de aclarar por qué el nivel de la meta para 2010 se incluía en el plan de gestión de 2012 pero no en el informe anual de actividad de 2012.

10.14. *Los indicadores deben ser pertinentes para los objetivos a los que se refieran. Cuando los objetivos se centren en los efectos o en los resultados, los indicadores que miden solamente el resultado directo de la DG son demasiado restrictivos para medir adecuadamente los avances hacia la consecución de estos objetivos. La Comisión considera que el uso exclusivo de indicadores que midan un resultado directo de una DG resultarían excesivamente restrictivos y poco adecuados para abarcar toda la riqueza de sus actividades.*

10.15. *La Comisión considera que los indicadores presentados proporcionan por lo general información útil sobre los avances hacia la consecución de los objetivos políticos generales de la Comisión, así como sobre su seguimiento.*

- a) *La Comisión considera que los indicadores ofrecen información importante para la comunicación con los interesados externos y para dirigir de forma global las iniciativas y decisiones políticas de la Comisión. A menudo el impacto directo de una iniciativa sobre la consecución de un objetivo solo puede evaluarse a medio o largo plazo.*
- b) *Véase la respuesta al recuadro 10.3.*
- c) *La Comisión considera que los indicadores presentados son útiles. Sin embargo, está de acuerdo en que la información sobre la consecución de los objetivos para estos indicadores deben explicarse más claramente y se esforzará por hacerlo en el futuro (véase también la respuesta al recuadro 10.3).*

⁽¹⁴⁾ Pertinentes, reconocidos, creíbles, sencillos y rigurosos, Norma de Control Interno de la Comisión sobre objetivos e indicadores de resultados (NCI 5).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 10.3 — Ejemplos de indicadores

DG Asuntos Marítimos y Pesca: Indicadores que escapan al control de la Dirección General

Algunos indicadores escapan a la influencia de la DG Asuntos Marítimos y Pesca porque dependen de los resultados de las negociaciones comerciales internacionales, y la Dirección General explica en una nota aclaratoria que la conclusión de dichas negociaciones escapa a su control.

DG Competencia: no se facilita información pertinente

El objetivo específico «detección, penalización, disuasión y corrección eficaz de las prácticas contrarias a la competencia más perniciosas por empresas que no sean cárteles» se mide mediante un indicador de resultados «Parámetro de referencia para beneficios (observables) obtenidos por los clientes de las decisiones de la Comisión para prohibir las prácticas contrarias a la competencia distintas de los cárteles y de las decisiones de la Comisión por las que los compromisos presentados por las empresas son vinculantes». Este indicador se define mediante un método de cálculo empleado por la DG Competencia que tiene por objeto cuantificar los beneficios estimados para los consumidores. Sin embargo, la propia DG Competencia afirma que este indicador no mide los avances en el logro del objetivo, por lo que dicho objetivo carece de indicador.

DG Movilidad y Transportes: Dificultades en la presentación e interpretación de sus resultados

Para el objetivo general «modernizar las infraestructuras de transporte y su financiación inteligente», uno de los indicadores de impacto fijados por la DG Movilidad y Transportes consiste en «la reducción de la duración del desplazamiento (media) en treinta proyectos prioritarios de la RTE-T gracias a la mejora de la infraestructura financiada con fondos de la UE» con una meta de menos 20 % para 2020 (respecto de 2011). El impacto en la población se expresa en términos cuantitativos como la disminución de la duración de los trayectos. Sin embargo, los últimos datos se presentan de manera confusa en el IAA de 2012. La situación actual de este indicador se presenta del modo siguiente: «St-Pölten-Viena: 40 minutos; Unterinntal: 15 minutos; Barcelona-Francia: 1 hora 40 minutos». No queda claro si esta es la reducción de la duración media del trayecto ya lograda en 2012 o si se trata de la meta de duración media del trayecto reducida para 2020. No se facilita información del grado en que se ha alcanzado la meta de menos 20 %. Además, solo se presentan tres valores de un total de treinta. Sin una explicación adicional no es posible determinar si se está logrando la realización de este objetivo controlado por el indicador.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 10.3 — Ejemplos de indicadores

DG MARE: indicadores que escapan al control de la DG

El indicador sobre las negociaciones comerciales internacionales incluido en el PA 1102 es pertinente para evaluar los avances hacia el objetivo específico en cuestión, puesto que muestra el resultado de los trabajos de la DG.

Se ha añadido una cláusula de exención de responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto en la parte 4 de las instrucciones permanentes de los servicios centrales en el plan de gestión 2012.

DG COMP: no se aporta información pertinente

La Comisión reconoce que en la actualidad la DG COMP no proporciona un indicador de su actividad sobre prácticas anticompetitivas por parte de empresas distintas de los cárteles. Esto se debe a la complejidad del cálculo por las diferencias que presentan esos casos respecto a la naturaleza más homogénea de los casos, por ejemplo, de las fusiones o cárteles horizontales, lo que implica un cálculo más sencillo, y las consecuencias en términos de recursos económicos para poder realizar esos cálculos complejos (relación entre coste y eficacia).

DG MOVE: indicador de reducción del tiempo de desplazamiento

La Comisión considera el indicador de la reducción del tiempo de desplazamiento muy pertinente y particularmente útil para la evaluación del cumplimiento del objetivo de modernizar las infraestructuras de transporte. Sin embargo, reconoce que los avances logrados en la consecución de la reducción del tiempo de viaje en 30 proyectos prioritarios de la RTE-T podrían haber sido explicados más claramente y se esforzará por hacerlo en el futuro.

En los tramos de los tres proyectos prioritarios antes citados, la duración de los desplazamientos se redujo en un 20 % - 60 % en 2012 como consecuencia de medidas cofinanciadas por la UE. Dado que seguirán llevándose a cabo intervenciones en otros tramos hasta 2020, la Comisión espera que también se cumplan los objetivos individuales para la totalidad de los tramos de estos proyectos prioritarios, así como para otros proyectos prioritarios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las evaluaciones no han sido una fuente útil de pruebas en las que basar los informes sobre los logros de las políticas en los informes anuales de actividad

10.16. Según las instrucciones vigentes de la Comisión, las evaluaciones y los estudios relacionados con ellas deben ser una fuente de información sobre los resultados y el impacto. Las tres direcciones generales aportan información relativa a las evaluaciones en la primera parte de sus IAA de 2012, aunque de manera breve o en notas a pie de página. El examen de cinco evaluaciones terminadas en 2012 o anteriormente en cada una de las tres direcciones generales examinadas revelaba su limitado valor como fuente de información sobre los resultados y el impacto, debido, en gran medida, al hecho de que las evaluaciones estaban orientadas a cuestiones operativas y no a los resultados, o porque la Comisión tenía dudas sobre la calidad de la información obtenida por las autoridades de los Estados miembros.

La gestión de los resultados y la información sobre los mismos ha evolucionado y se han adoptado algunas medidas correctoras, aunque es pronto para evaluar sus resultados

10.17. La Secretaría General (SG) y la DG Presupuestos desempeñan un papel fundamental en la elaboración de instrucciones anuales sobre la estructura y el contenido de los IAA. Además, desempeñan una importante gestión de la calidad (apoyo y supervisión) de los IAA elaborados por cada dirección general. El proceso de control de calidad incorporó, por vez primera en 2012, debates sobre la primera parte del proyecto de IAA de todas las direcciones generales con la SG y la DG Presupuestos.

10.16. *La Comisión toma nota de la constatación del Tribunal de que la muestra de evaluaciones analizadas por el Tribunal se orientaba más hacia cuestiones operativas que hacia la consecución de resultados. La Comisión comparte la opinión de que las evaluaciones deben ofrecer información sobre resultados e impactos, reconociendo que la atención prioritaria de las evaluaciones puede diferir dependiendo de la fase de ejecución del programa evaluado. La Comisión remite al artículo 318 del TFUE sobre el informe de evaluación, en el que se presentan los resultados, que abarcan todas las partidas presupuestarias del marco financiero plurianual (MFP), en relación tanto con cuestiones operativas durante la ejecución temprana de los programas como con el impacto, la efectividad y el valor añadido para la UE de los programas en una fase posterior de ejecución.*

En sus evaluaciones la Comisión prestará mayor atención a aspectos relacionados con los resultados y a que en los informes anuales de actividad se recojan los correspondientes datos al respecto. Señala ejemplos de evaluaciones que ya facilitan información de utilidad sobre los logros estratégicos.

La Comisión considera que ha conseguido notables avances en los últimos años por lo que respecta a la información relativa a los logros estratégicos y que los informes anuales de actividad de sus direcciones generales contienen gran cantidad de información de utilidad sobre objetivos estratégicos, los resultados alcanzados y su impacto en la sociedad.

La Comisión está trabajando en un marco más sólido y coherente en relación con el seguimiento, la evaluación y la información sobre el rendimiento de los programas financieros de la UE para el próximo MFP. El informe del artículo 318 relativo al ejercicio 2012 contiene un plan de acción. La Comisión recuerda que la información y las evaluaciones que esta institución podrá presentar cada año en sus informes anuales de actividad y su información general sobre el próximo MFP dependerán en gran medida de las disposiciones relativas a los resultados en los instrumentos jurídicos que han de adoptar el Parlamento y el Consejo en apoyo del nuevo conjunto de programas financieros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.18. En su auditoría del proceso de los IAA, el Servicio de Auditoría Interna (SAI) concluyó que este proceso se centra en la legalidad y la regularidad sin prestar suficiente atención a la economía, la eficiencia y la eficacia de los logros de la política. En respuesta a esta auditoría, la Comisión estableció un plan de acción en marzo de 2013 para dar curso a las principales observaciones detectadas que comprendía la revisión de las instrucciones vigentes.

10.19. En el marco de los debates sobre el marco financiero plurianual, la Comisión ha propuesto un marco común de rendimiento para la Comisión y las autoridades nacionales, que a su vez se basa en indicadores de realizaciones y resultados adoptados de común acuerdo.

PARTE 2 — INFORME DE EVALUACIÓN DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN BASADO EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS

10.20. La Comisión publicó en noviembre de 2012 su segundo informe y en junio de 2013 su tercer informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos (el informe de evaluación) ⁽¹⁵⁾. El Tratado exige que la Comisión presente un informe, y que este informe sea 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 ⁽¹⁶⁾.

10.21. En sus observaciones ⁽¹⁷⁾ sobre el segundo informe de evaluación, el Tribunal consideró que su mayor alcance, frente al primer informe de evaluación, constituía una mejora, y señaló que el informe proporcionaba indicaciones sobre la eficacia y eficiencia de los programas, aunque todavía no facilitaba pruebas suficientes, pertinentes y fiables sobre los logros de las políticas de la UE, por lo que no era adecuado para el uso al que está destinado en el procedimiento de aprobación de la gestión.

10.22. Respecto del primero y segundo informes de evaluación, el tercer informe presenta algunas mejoras, pues no se basa únicamente en los informes de evaluación sino también en otras fuentes de información como los informes especiales del Tribunal y las recomendaciones del Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, y además identifica algunos ámbitos que necesitan mejorar. El Tribunal acoge favorablemente estos cambios, pero, no obstante, el informe de evaluación todavía no se adecuaba al uso para el que ha sido concebido.

⁽¹⁵⁾ Segundo informe de evaluación, COM(2012) 675 final; tercer informe de evaluación, COM(2013) 461 final.

⁽¹⁶⁾ Artículos 318 y 319 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽¹⁷⁾ Carta del Presidente del Tribunal al Presidente de la Comisión: «Respuesta del Tribunal de Cuentas Europeo al segundo informe de evaluación de la Comisión, en virtud del artículo 318», 21 de diciembre de 2012 (<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/Otherauditdocuments>).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.18. *La Comisión revisará las instrucciones permanentes sobre la elaboración de los informes anuales de actividad. Esta revisión garantizará también que se aborden la economía, la eficiencia y la eficacia de los resultados de las políticas.*

10.21. *La Comisión reitera su intención de seguir mejorando los informes en el futuro, teniendo en cuenta la opinión de la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria.*

La Comisión también confirma que eso solo se puede lograr en el contexto del marco de resultados, que se fundamentará en las bases jurídicas para el próximo MFP.

Se han tenido en cuenta las indicaciones facilitadas hasta ahora por el Tribunal en la preparación del informe de evaluación del presente ejercicio, en la medida de lo posible dentro del marco en vigor del MFP 2007-2013. Este informe se adoptó el 26 de junio de 2013.

10.22. *La Comisión acoge con satisfacción la positiva acogida por parte del Tribunal de los avances recogidos en el informe de evaluación. Al mismo tiempo, la Comisión considera que el informe de evaluación solo podrá empezar a facilitar elementos de prueba suficientes, relevantes y fiables sobre los logros de las políticas de la UE y, por tanto, ser considerado por el Tribunal apto para desempeñar el papel que se le ha asignado en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria, en una fase tardía del MFP, cuando empiecen a aparecer las primeras indicaciones del impacto de los programas.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.23. El Tribunal observa que la Comisión se ha comprometido a presentar, en 2014, un nuevo marco para los informes sobre los resultados y señala que ya se ha adoptado iniciativas para reforzar la notificación de resultados en los servicios de la Comisión. Por otra parte, la Comisión prevé:

- a) mejorar la información sobre los resultados en los informes anuales de actividad de sus direcciones generales;
- b) establecer un vínculo más estrecho entre los planes anuales de gestión y los informes anuales de actividad por una parte y el informe de evaluación del artículo 318 por otra;
- c) adoptar el informe de evaluación paralelamente con el informe de síntesis.

10.24. Por último, el tercer informe de evaluación se acompaña de un plan de acción para desarrollar el informe de evaluación del artículo 318. El Tribunal reconoce que se trata de una medida positiva, pero considera que no está claro el significado de estas acciones en la práctica. En concreto, el plan no especifica las responsabilidades individuales ni las fechas de finalización de las acciones mencionadas. El Tribunal realizará un seguimiento e informará sobre la medida en que la Comisión logra aplicar el plan de acción y realiza las mejoras prometidas en los futuros informes de evaluación.

PARTE 3 — RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE GESTIÓN DEL TRIBUNAL

Introducción

10.25. 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. En 2012, el Tribunal aprobó ⁽¹⁸⁾ veinticinco informes especiales, que se enumeran en el **anexo 10.1**.

10.26. En esta parte, el Tribunal examina las enseñanzas que pueden extraerse de sus informes especiales de 2012; para ello, se centra en tres temas importantes para obtener los resultados e impactos deseados de la próxima generación de programas de gasto: objetivos SMART e indicadores adecuados para los programas, datos fiables y oportunos sobre los resultados de los programas y sostenibilidad de los proyectos financiados por la UE.

10.23. *Sobre la base de la nueva generación de programas de gasto encuadrados en el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, la Comisión dará instrucciones a sus servicios para que reflejen el marco de resultados de estos programas en sus planes de gestión para 2014. Ello hará posible que en marzo de 2015 se publique la información sobre los resultados en los informes anuales de actividad. Además, se establecerá un vínculo más estrecho entre los informes anuales de actividad de las direcciones generales y el informe de evaluación basado en el artículo 318 del TFUE.*

10.24. *La Comisión se felicita de que el Tribunal reconozca que el plan de acción es un paso positivo. Recuerda que el informe de este año menciona que el plan de acción sigue siendo provisional, a la espera de la adopción de los instrumentos jurídicos en los que se basarán los programas financieros del próximo MFP. Ello explica la ausencia de responsabilidades individuales específicas y de fechas de finalización.*

⁽¹⁸⁾ Aprobado significa «aprobado para su publicación».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.27. Estos temas también se reflejaron, en distinto grado, en otras publicaciones recientes del Tribunal⁽¹⁹⁾. Como ya ha señalado el Tribunal, para poder determinar si el gasto de la Unión Europea obtiene los resultados y el impacto esperados, es necesario que la Comisión reconsidere sus sistemas de presentación de informes y rendición de cuentas para el próximo período de programación y se centre no solo en el cumplimiento de las normas, sino también en el logro de realizaciones (resultados e impacto). Es esencial para dicho sistema de presentación de informes y de rendición de cuentas contar con objetivos SMART e indicadores adecuados, y con información fiable y oportuna.

No se aplicaron sistemáticamente objetivos SMART acompañados de indicadores de resultados adecuados en los programas de gasto

10.28. Con arreglo al Reglamento Financiero, para todos los sectores de actividad cubiertos por el presupuesto se fijarán objetivos SMART, cuya consecución se controlará mediante indicadores de resultados⁽²⁰⁾. Esto permitirá a la Comisión y a los Estados miembros evaluar, no solo al final, sino también en fases intermedias clave, si los objetivos definidos se han cumplido y si hay probabilidades de lograr el impacto previsto.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.27. *La Comisión está de acuerdo en que sus sistemas de gestión deben configurarse adecuadamente con el fin de medir los logros y los resultados del gasto de la UE y que debería contarse con sistemas de seguimiento y control apropiados con el fin de obtener información fiable para elaborar informes sobre los resultados.*

La Comisión está trabajando en el desarrollo de su sistema interno de gestión en el contexto del próximo MFP 2014-2020, con un especial hincapié en el valor añadido de la UE, la eficiencia, la eficacia y el impacto global de sus programas de inversión sobre la economía y la sociedad. La Comisión diseñará una nueva cultura de rendimiento sobre la base de los objetivos, los indicadores y los marcos de seguimiento y evaluación establecidos por la autoridad legislativa para el próximo período de programación; además, todo ello proporcionará una base clara para la presentación anual de informes de ejecución por parte de la Comisión.

La Comisión ya ha incluido en sus propuestas para los nuevos programas del MFP varios elementos orientados a crear un marco de rendimiento más sólido, más centrado en la eficiencia y la eficacia en la consecución de los objetivos globales de los distintos programas financieros. Este marco de rendimiento afectará a los actuales instrumentos de gestión interna.

⁽¹⁹⁾ 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 (<http://eca.europa.eu>). Véanse asimismo los 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 Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la 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 y n° 1/2012 sobre ciertas propuestas de reglamentos relativos a la política agrícola común para el período 2014-2020, y el informe anual relativo al ejercicio 2010, apartado 8.54, respuesta del Tribunal de Cuentas Europeo al segundo informe de evaluación de la Comisión, en virtud del artículo 318.

⁽²⁰⁾ Artículo 30, apartado 3, del Reglamento Financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.29. En su Informe Especial sobre la integración de nacionales de terceros países, el Tribunal observó que la Comisión ha demostrado que es posible definir indicadores vinculados a las realizaciones y a los efectos de las acciones financiadas ⁽²¹⁾. Se pidió a las autoridades examinadas en los Estados miembros que aportaran realizaciones cuantificables. Sin embargo, las metas medibles solo se especificaron en alrededor de la mitad de las acciones examinadas, y la mayor parte de estos casos solo se referían al número de proyectos o participantes, en lugar de medir asimismo aspectos más específicos, como la tasa de éxito en la obtención de cualificaciones. El Tribunal constató que, aunque la Comisión proporcionó una amplia orientación sobre los indicadores, en cuatro de los cinco Estados miembros fiscalizados se constataron insuficiencias significativas en cuanto a la inclusión de objetivos SMART en los programas, la creación de sistemas informáticos apropiados para la recopilación o la elaboración de informes sobre la consecución de los objetivos. En consecuencia, se ha lastrado la capacidad de los Estados miembros y de la Comisión para supervisar y orientar los programas.

10.30. El informe especial sobre la reforma del mercado vitivinícola puso de manifiesto que, pese a los exhaustivos requisitos de información y al hecho de que la Comisión recibiera gran cantidad de información de los Estados miembros sobre la aplicación de varias medidas, el papel supervisor de la Comisión, en virtud del cual debía evaluar si la reforma cumplía sus objetivos, quedó limitado por la ausencia de indicadores de resultados clave ⁽²²⁾.

10.29. En el marco del Fondo Europeo para la integración de nacionales de terceros países, la Comisión está aplicando diversos instrumentos de supervisión de los programas nacionales, como el mantenimiento de contactos regulares con los Estados miembros y la elaboración de informes de ejecución intermedios y finales. Además, los Estados miembros han presentado informes nacionales de evaluación que abarcan el período 2007-2010, sobre la base de indicadores comunes establecidos por la Comisión y compatibles con los propios indicadores de los Estados miembros a nivel de proyecto. Estos indicadores comunes deberían producir resultados significativos a nivel nacional y europeo. En su propuesta de Reglamento para el Fondo de asilo y migración de 15 de noviembre de 2011 [COM(2011) 751], la Comisión ha propuesto utilizar indicadores comunes obligatorios para evaluar y gestionar eficazmente los programas nacionales. Dichos indicadores ya se están debatiendo con los Estados miembros participantes, en especial por lo que se refiere al hecho de que deberían ser limitados en número y ajustarse a los criterios SMART, estar vinculados a la realidad y proporcionar datos fiables.

10.30. La Comisión evalúa el cumplimiento del objetivo de la reforma del sector vitivinícola de 2008 sobre la base de los siguientes elementos:

- 1) Evaluación periódica de la situación del mercado vinícola:
 - a) sobre la base de los indicadores clave previstos en los Reglamentos (CE) n° 555/2008 y (CE) n° 436/2009.
- 2) Evaluación periódica de la aplicación de políticas vinícolas por parte de los Estados miembros, por ejemplo:
 - a) un estudio realizado en 2012 sobre la aplicación de la reforma, que proporcionó un análisis sustancial y detallado sobre diversos aspectos de la organización del mercado común vitivinícola;
 - b) en cuanto a los programas nacionales, la DG AGRI modificó el Reglamento (CE) n° 555/2008 y aprobó dos directrices en 2013 con el fin de clarificar y detallar el modo en que estas medidas deben aplicarse a nivel nacional. Estas orientaciones recomiendan a los Estados miembros indicadores clave que deben utilizarse (por ejemplo, criterios de selección, criterios de evaluación, indicadores de impacto, etc.). Estos indicadores también son utilizados por la DG AGRI en la evaluación de sus políticas.

⁽²¹⁾ Informe Especial n° 22/2012 «¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?», apartados 20, 24, 25 y 79.

⁽²²⁾ Informe Especial n° 7/2012 «Reforma de la organización común del mercado vitivinícola: avances logrados», apartados 50 y 57.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.31. El informe especial del Tribunal sobre instrumentos financieros cofinanciados por el FEDER señala que los instrumentos de seguimiento de la política de cohesión aplicables normalmente al FEDER no son adecuados para los instrumentos financieros ni están adaptados a sus características. Concluía que los sistemas de información y control no siempre existían pero además estaban mal equipados para proporcionar información y asegurar una buena gestión financiera de los fondos ⁽²³⁾.

Deficiencias en la pertinencia, fiabilidad y oportunidad de los datos de gestión

10.32. La medición y evaluación del logro de los objetivos solo tiene sentido si se basa en información pertinente, fiable y oportuna. Para construir un sistema de gestión de los resultados y de información riguroso, la Comisión debe prestar especial atención a la fiabilidad y oportunidad de los datos de gestión que ella misma genera o que obtiene de los Estados miembros y terceras partes. Una serie de informes especiales del Tribunal presentaban ejemplos de deficiencias en la calidad de los datos, algunos de los cuales se presentan en los apartados siguientes.

3) Evaluaciones más amplias sobre cuestiones vitivinícolas:

- a) la DG AGRI también utilizó los datos recopilados a lo largo de 2012 para la elaboración del informe de 2012 al Consejo y al Parlamento, en combinación con otros indicadores previstos por los Estados miembros en relación con los programas nacionales de ayuda y el régimen de arranque;
- b) la DG AGRI está poniendo en marcha actualmente una nueva evaluación sobre la competitividad de los vinos de la UE, que debería estar finalizada a finales de 2014. La licitación propuesta establece indicadores claros para la próxima evaluación;
- c) la DG AGRI está llevando a cabo una evaluación sobre el valor añadido de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas. Una vez más, esta establece indicadores claros y apropiados.

10.31. La modificación del Reglamento (CE) n^o 1083/2006 en diciembre de 2011 introdujo la obligación de que los Estados miembros informen formalmente sobre los instrumentos financieros. En 2012, la Comisión elaboró sobre esta base un informe de síntesis y los servicios de la Comisión han desarrollado una orientación detallada sobre la elaboración de informes para las autoridades de gestión. Además, en febrero de 2012, la Comisión publicó un documento de trabajo de sus servicios sobre instrumentos financieros en la política de cohesión y llevó a cabo una evaluación a través de la red de evaluación de expertos sobre el uso del FEDER en apoyo de los instrumentos financieros. Los requisitos relativos a la elaboración de informes seguirán consolidándose en el próximo período de programación.

10.32. En relación con los programas en el ámbito de la gestión directa, la Comisión habrá de estar en condiciones, según sus propuestas legislativas para los próximos programas de financiación, de garantizar una información oportuna y fiable para la elaboración de informes sobre sus resultados.

En relación con los programas que gestiona de manera indirecta, la Comisión debe fiarse de la voluntad y la capacidad de los Estados miembros y de terceros para ofrecer datos adecuados, oportunos, fiables y comparables. Esto no es posible en todos los programas de forma sintética en el marco jurídico actual.

⁽²³⁾ Informe Especial n^o 2/2012 «Instrumentos financieros en beneficio de las pymes cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional», apartados 82 y 121.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.33. En su fiscalización sobre la «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas», el Tribunal observó que el MCSE, instrumento creado para los Estados miembros y la Comisión, no genera datos pertinentes que puedan utilizarse para el seguimiento de los resultados obtenidos con los fondos gastados. Los indicadores definidos no permitían progresar en el logro de las prioridades de la UE que debían supervisarse, y se detectó que los datos eran poco fiables y no permitían el establecimiento de comparaciones entre Estados miembros (o regiones) ⁽²⁴⁾. En otro informe, el Tribunal observó insuficiencias importantes en la presentación de informes por los Estados miembros que impidieron a la Comisión evaluar en todos los casos si los resultados obtenidos por estos se adecuaban a las metas de la política de residuos de la UE. La Comisión comprueba la coherencia de las cifras notificadas, pero no evalúa su fiabilidad ⁽²⁵⁾.

10.34. Las deficiencias en los sistemas de información también pueden influir negativamente en la fiabilidad de la información. La fiscalización del Sistema Común de Información RELEX (CRIS) —sistema de información establecido por la Comisión para apoyar los aspectos financieros y operativos de la gestión de las acciones exteriores— detectó problemas relativos a la integridad de los datos en este sistema. El Tribunal ha constatado que faltaban algunos registros y que otros no eran válidos o no habían sido actualizados. Esto le restaba fiabilidad al sistema y mermaba su eficiencia y eficacia como instrumento de gestión ⁽²⁶⁾.

En relación con los programas que gestiona en modalidad compartida, la Comisión propuso a la autoridad legislativa algunos requisitos clave para el diseño de los sistemas para elaborar información sobre los resultados en el marco de los futuros reglamentos posteriores a 2013. La responsabilidad del funcionamiento de dichos sistemas con el fin de proporcionar información completa y precisa sobre los resultados recae en los Estados miembros en línea con la división de competencias conforme a la gestión compartida.

10.33. La Comisión considera que el marco común de seguimiento y evaluación constituye un conjunto de indicadores pertinente e integrado que fue elaborado conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros para reflejar los objetivos de las políticas. Fue la primera vez que se aplicó un sistema de seguimiento y evaluación del desarrollo rural completo, aunque muy exigente, a escala de la UE. Debe considerarse la combinación de todas las medidas al evaluar si se han abordado bien las prioridades de la UE.

La medida 121 debe evaluarse en relación con el objetivo de mejorar la competitividad. La actual experiencia en relación con el «aprendizaje práctico» pone de manifiesto que la definición de los indicadores de resultado en este ámbito es difícil y la Comisión, los Estados miembros y las distintas partes interesadas han dedicado un gran esfuerzo a mejorar continuamente la metodología, la fiabilidad y la comparabilidad. Esta experiencia se utilizará también para el futuro sistema de supervisión y evaluación.

10.34. Se están invirtiendo esfuerzos para abordar estas deficiencias, pero no falta información esencial de carácter financiero ni de otro tipo en CRIS. Además de los progresos que se mencionaron en la auditoría CRIS por lo que se refiere a problemas de calidad de los datos (nombramiento de los propietarios de los datos, creación de un equipo de calidad de los datos y aplicación de un sistema de gestión de la calidad de los datos), se han puesto en marcha recientemente los proyectos siguientes:

- racionalización de códigos geográficos,
- mejora de la interfaz de usuario de CRIS sobre la base del análisis de los casos de error de codificación,
- una serie de acciones de limpieza, resultantes de las conclusiones de la auditoría, los procedimientos de control y los ejercicios de elaboración de informes.

Los anteriores proyectos forman parte de un plan maestro de nueva definición de la calidad de los datos que incluyen acciones relativas a la limpieza de los datos, la mejora del sistema de información, seguimiento y control, la documentación del usuario y la formación.

⁽²⁴⁾ Informe Especial n.º 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas», apartado 70.

⁽²⁵⁾ Informe Especial n.º 20/2012 «¿Contribuye eficazmente la financiación mediante medidas estructurales de proyectos de infraestructuras de gestión de residuos municipales al logro por los Estados miembros de los objetivos de la política de residuos de la UE?», apartado 73.

⁽²⁶⁾ Informe Especial n.º 5/2012 «El Sistema Común de Información RELEX (CRIS)», apartado 79.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.35. La fiscalización de las ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras demostró también que, en la mayoría de los Estados miembros visitados, el seguimiento de los indicadores de resultados era deficiente debido a la ausencia de un sistema *ad hoc* de seguimiento del rendimiento para medir los resultados y los efectos de los regímenes fiscalizados, y a las diferentes interpretaciones de los términos «producción» y «suministro a la industria de transformación» por parte de los distintos Estados miembros. La falta de una herramienta adecuada para ofrecer una visión global de las ayudas de distintas fuentes representó una limitación adicional para la supervisión de la Comisión. El ritmo acelerado de las últimas reformas de la PAC no siempre permite realizar oportunamente evaluaciones cuantitativas precisas ⁽²⁷⁾.

10.36. La puntualidad en la información sobre los datos de gestión plantea problemas, como demuestran las deficiencias en la recopilación y registro de datos de seguimiento del gasto del Fondo Social Europeo en los trabajadores de edad avanzada. La falta de acceso a datos y evaluaciones de resultados fiables, verificables y puntuales sobre las distintas acciones impide extraer conclusiones con vistas a las tomas de decisiones presentes y futuras ⁽²⁸⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.35. El legislador ha considerado que estos conceptos podrían definirse mejor a nivel nacional.

La Comisión tiene una visión general de la situación en toda la UE en lo que respecta a las diferentes medidas de ayuda vinculadas a la producción que se aplican en los sectores animales. Los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión periódicamente el número de animales y los importes pagados en concepto de ayudas vinculadas a la producción tanto de vacas nodriza como de ganado ovino y caprino, los pagos efectuados en virtud del artículo 68 y los pagos directos nacionales complementarios (PDNC) aplicados en los Estados miembros que se adhirieron a la UE en 2004 y 2007. En cuanto al impacto social, económico y medioambiental de los programas, la Comisión considera que es más una cuestión de evaluación que de supervisión.

En lo que se refiere al proceso de toma de decisiones para la próxima reforma, la Comisión basa sus propuestas en una evaluación de impacto que se nutre de una serie de fuentes de información, análisis cuantitativos, información cualitativa y cuantitativa procedente de informes al respecto, así como consultas públicas. Los informes de evaluación figuran entre estas fuentes de información.

En cuanto al futuro, la propuesta de la Comisión para la PAC en el horizonte de 2020 prevé el establecimiento de un marco común de seguimiento y evaluación con vistas a medir el rendimiento de la política agrícola común, incluidas las medidas del primer y el segundo pilar.

10.36. El actual marco regulador del FSE impone la recogida de datos para cada eje prioritario y no para cada grupo destinatario, que constituye un nivel mucho más detallado. La aplicación de la línea propuesta conllevaría una gran complejidad (por ejemplo, la mayoría de los proyectos incluyen de hecho diferentes grupos destinatarios), impondría una carga considerable a los Estados miembros y los beneficiarios e implicaría un coste considerable.

La información sobre los resultados y, en particular, sobre el impacto puede obtenerse a través de las evaluaciones. Por ejemplo, la evaluación del apoyo del FSE a la educación y la formación permanentes, concluida en julio de 2012, se centró, entre otras cosas, en los trabajadores de más edad. La Comisión considera que los datos disponibles a través de evaluaciones de este tipo son vitales y permiten extraer conclusiones sobre la eficacia de las intervenciones del FSE.

No obstante, la Comisión reconoce que se pueden introducir mejoras. Por lo tanto, para el próximo período de programación 2014-2020, la Comisión aspira a abordar, a través del nuevo paquete legislativo, una serie de deficiencias detectadas en el ámbito de los sistemas de supervisión y evaluación.

⁽²⁷⁾ Informe Especial nº 11/2012 «Ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras en virtud de la aplicación parcial del RPU», apartados 63 y 64.

⁽²⁸⁾ Informe Especial nº 25/2012 «¿Se han establecido instrumentos para controlar la eficacia del gasto del Fondo Social Europeo en los trabajadores de edad avanzada?», apartado 61.

En varios casos estaba en juego la sostenibilidad de los proyectos de la UE

10.37. En condiciones idóneas, las intervenciones públicas deberían ser sostenibles, o sea, no deberían centrarse únicamente en los resultados a corto plazo, sino continuar obteniendo resultados y logrando impactos una vez finalizada la financiación externa. Por tanto, la sostenibilidad debería ser un importante factor que hay que considerar al concebir un programa o proyecto, y que implicaría tener en cuenta aspectos como la sostenibilidad financiera, la sostenibilidad técnica y la capacidad institucional, así como la interdependencia entre ellos.

10.38. Ocho informes resaltaron la importancia de la sostenibilidad en 2012, de los cuales, cinco se ocupaban de la asistencia prestada a países y territorios no pertenecientes a la UE, y los tres restantes, de la sostenibilidad de proyectos financiados en régimen de gestión compartida, lo cual indica que esta cuestión no solo afecta al ámbito de la asistencia al desarrollo. Entretanto, en seis de estos ocho informes se detectó el riesgo de que los proyectos puedan interrumpirse y de que dejen de generarse beneficios si no existe una financiación continuada ⁽²⁹⁾.

10.39. Con arreglo a la gestión compartida, las autoridades de los Estados miembros son las principales responsables de seleccionar proyectos que sean financieramente sostenibles. La fiscalización del Tribunal del apoyo de la UE a la aplicación de las normas de higiene en los mataderos puso de manifiesto que la sostenibilidad del proyecto constituía también un objetivo, ya que los proyectos financiados debían mantenerse en los niveles de actividad fijados como objetivo durante al menos cinco años al término de la inversión. Sin embargo, la fiscalización también detectó, en los cinco Estados miembros visitados, casos en los que no se había cumplido el período mínimo de actividad de cinco años, o en los que no se habían alcanzado los niveles previstos de actividad. Esto disminuyó el impacto de los fondos utilizados para facilitar el cumplimiento de los requisitos de higiene en los mataderos ⁽³⁰⁾.

10.39. *El impacto de las inversiones financiadas en cumplimiento de las nuevas normas de higiene ha sido objeto de una revisión por los informes de evaluación ex post de los programas Sapard de los ocho países beneficiarios que se adhirieron a la UE en 2004. El informe de síntesis de estas evaluaciones de evaluadores independientes concluyó en el capítulo, 4.2.1 «Cumplimiento de las normas de la UE y del acervo comunitario: el mayor impacto se alcanzó en el ámbito de la higiene, las condiciones sanitarias y veterinarias y el medio ambiente». El informe se hizo público y puede consultarse en:*

http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/rural-development-reports/index_en.htm

⁽²⁹⁾ Informes especiales n° 1/2012 «Eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea para la seguridad alimentaria en el África subsahariana», n° 6/2012 «La ayuda de la Unión Europea a la comunidad turcochipriota», n° 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas», n° 13/2012 «Ayuda de la Unión Europea al desarrollo para el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico en países del África subsahariana», n° 14/2012 «Aplicación de la legislación de la UE en materia de higiene en mataderos de países que se adhirieron a la UE a partir de 2004», n° 17/2012 «Contribución del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al logro de una red viaria sostenible en el África subsahariana», n° 18/2012 «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho» y n° 23/2012 «¿Han contribuido de forma satisfactoria las medidas estructurales de la UE a la regeneración de antiguas zonas industriales y militares?».

⁽³⁰⁾ Informe Especial n° 14/2012, apartados 48 y 49.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.40. En su fiscalización de la ayuda al desarrollo para el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico en países del África subsahariana, el Tribunal halló que los proyectos auditados fomentaban el uso de tecnología estándar y materiales locales, y eran sostenibles desde el punto de vista técnico. Sin embargo, en la mayoría de los proyectos, dejarán de obtenerse resultados y beneficios a medio plazo si no se garantizan ingresos no tarifarios. Pese a la exhaustividad de los procedimientos de gestión, la Comisión no resolvió importantes cuestiones relativas a la sostenibilidad ⁽³¹⁾.

10.41. En su fiscalización de la regeneración de antiguas zonas industriales, el Tribunal observó que todos los proyectos de regeneración de antiguas zonas industriales examinados por el Tribunal contaban con alguna de las características clave consideradas mejores prácticas para garantizar la sostenibilidad de los lugares y los resultados a largo plazo ⁽³²⁾. Por ejemplo, algunos estaban estratégicamente situados y contaban con una red de transporte trimodal (por carretera, ferrocarril y vías navegables) y todos los lugares disponían de infraestructuras adecuadas de transporte, saneamiento y tecnología de la información y la comunicación.

10.42. Aun cuando las intervenciones sean sostenibles desde el punto de vista financiero y técnico, los resultados no serán duraderos si los beneficiarios no se implican y desarrollan un sentimiento de pertenencia o si la capacidad institucional es insuficiente.

10.43. A través del Instrumento de Ayuda Preadhesión y de su Política Común de Seguridad y Defensa, la UE apoya a Kosovo para consolidar el Estado de Derecho. El apoyo político de las autoridades de Kosovo es una condición clave para la sostenibilidad de los resultados. No obstante, es cuestionable el compromiso de las autoridades nacionales con la nueva legislación. En conjunto, la sostenibilidad de los resultados logrados con la asistencia está amenazada por la falta de voluntad política, la escasa capacidad financiera y la influencia limitada de la sociedad civil ⁽³³⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.40. Para abordar las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad institucional, la Comisión respalda amplias actividades de formación y desarrollo de capacidades para capacitar a las asociaciones de usuarios y a las autoridades locales para ser titulares, gestionar y explotar sus instalaciones; en ocasiones, con el apoyo del sector privado. La Comisión trabaja también a nivel nacional en el marco de los programas de reforma sectorial para apoyar el desarrollo de políticas sectoriales y un marco institucional adecuado para crear estructuras descentralizadas que ayuden a las partes interesadas locales a largo plazo.

La instauración del sector del agua sobre una base financiera sostenible requiere establecer un equilibrio adecuado entre tarifas, transferencias e impuestos. En la mayor parte de los países no es posible cubrir los costes de explotación únicamente a través de las tarifas. Así sucede en Europa y todavía más en los países subsaharianos, donde los proyectos van dirigidos principalmente a los grupos más vulnerables, cuya capacidad de pago es muy limitada. Por ello, la Comisión apoya el proceso de desarrollo de las tarifas sociales, al tiempo que se garantiza la sostenibilidad financiera del sector en su conjunto a través de diálogo sectorial con los países beneficiarios.

10.41. La Comisión acoge con satisfacción el análisis del Tribunal.

10.43. La Comisión y el SEAE comparten la evaluación del Tribunal. Su objetivo es subsanar las carencias detectadas mediante el aumento de la utilización de los diálogos sobre políticas, tal como recomienda el Tribunal, incluso con la sociedad civil, así como mediante una mejor coordinación y sincronización de los objetivos de las políticas, los instrumentos y la ayuda de la UE. Esto debería contribuir a mejorar la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de la acción de la UE.

⁽³¹⁾ Informe Especial n° 13/2012, apartados III y 61.

⁽³²⁾ Informe Especial n° 23/2012, apartado 32.

⁽³³⁾ Informe Especial n° 18/2012, apartados 62 y 102.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.44. Asimismo, la fiscalización sobre la ayuda de la Unión Europea a la comunidad turcochipriota también demostró que existían riesgos para la sostenibilidad, debidos a la limitada capacidad administrativa, la aprobación tardía de las medidas pertinentes y las incertidumbres sobre la futura financiación ⁽³⁴⁾.

10.44. La Comisión ha integrado una serie de medidas en el programa de 2012 y en el proyecto de programa de 2013 a fin de garantizar la finalización y la sostenibilidad de los proyectos existentes. Dichas medidas incluyen la formación continua y asistencia en el establecimiento de sistemas de operación y gestión, así como inversiones complementarias para asegurar que la comunidad turcochipriota (TCC) cuenta con los medios necesarios para asumir y operar nuevas instalaciones. Se adopta un enfoque muy prudente en relación con las nuevas inversiones y se dejan en suspenso en algunos ámbitos a la espera de actuaciones de la TCC en materia de eficiencia.

El Tribunal de Cuentas ha identificado como un riesgo para la sostenibilidad el retraso en la adopción de procedimientos pertinentes y de textos jurídicos por parte de la TCC. En estos casos, la Comisión sigue animando a la TCC a proseguir su trabajo y ofrece apoyo en los ámbitos en cuestión.

Para abordar la incertidumbre sobre la financiación futura, la Comisión ha elaborado una propuesta para adoptar una perspectiva plurianual con arreglo al marco financiero plurianual 2014-2020. Esto debería contribuir a establecer un nivel más estable de financiación para las operaciones en el marco del Reglamento de ayuda.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

10.45. En muchos ámbitos del presupuesto de la UE, el marco legislativo es complejo y no se centra en la gestión, y las propuestas de la normativa del nuevo Marco Estratégico Común (MEC) y los reglamentos de la política agrícola común (PAC) para el período de programación 2014-2020 siguen estando basadas esencialmente en los recursos (centradas en los gastos), y por tanto orientadas al cumplimiento más que al rendimiento (véanse los apartados 10.3 y 10.4).

10.45. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de que el actual marco legislativo es complejo y no se centra en los resultados. Esa es la razón de que haya hecho todo lo posible por que sus propuestas relativas a la nueva generación de programas en el contexto del marco financiero plurianual 2014-2020 incluyan un sólido marco de resultados, sobre la base de una definición clara de los objetivos SMART y utilizando indicadores adecuados que permitan informar no solo sobre los logros sino también sobre los resultados e impactos de los programas de gasto. La Comisión alberga grandes esperanzas de que este marco se mantenga en el proceso legislativo actualmente en curso entre el Parlamento Europeo y el Consejo de cara a la adopción definitiva de las bases jurídicas.

Los nuevos reglamentos relativos a la PAC incluyen importantes elementos destinados a ofrecer un enfoque más orientado hacia la consecución de resultados (véase la respuesta al apartado 10.3):

- los nuevos pagos directos se han concebido para satisfacer las necesidades y objetivos específicos (objetivos medioambientales, jóvenes agricultores, ámbitos con obstáculos naturales, etc.),
- el proyecto de reglamento del Feader establece que cada programa de desarrollo rural (PDR) se articule en torno a la consecución de objetivos cuantificados, que están estrictamente relacionados con los objetivos establecidos en el reglamento. Si un PDR no logra manifestamente superar las etapas predeterminadas, no se liberará una reserva de rendimiento (véase la respuesta al apartado 10.4).

⁽³⁴⁾ Informe Especial nº 6/2012, apartados 45, 47 y 60.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.46. En el marco de los debates sobre el marco financiero plurianual, la Comisión ha propuesto un marco común de rendimiento para la Comisión y las autoridades nacionales, que a su vez se basa en indicadores de realizaciones y resultados adoptados de común acuerdo. Sin embargo, un importante factor para el futuro éxito en este ámbito es su aplicación satisfactoria por la Comisión y los Estados miembros (véase el apartado 10.9).

10.47. El examen de los IAA de las direcciones generales permite concluir que la información de los IAA sobre los logros de las políticas está evolucionando pero sigue teniendo una utilidad limitada. Los principales problemas detectados por el Tribunal fueron deficiencias en los objetivos y los indicadores (véanse los apartados 10.9 a 10.16). Las observaciones de los correspondientes capítulos en los dos anteriores informes anuales del Tribunal son similares a las del presente ejercicio.

10.48. La evaluación del artículo 318 sigue siendo una tarea en curso y todavía no reúne las condiciones necesarias para cumplir su finalidad prevista en el procedimiento de aprobación de la gestión. El Tribunal reconoce el compromiso de la Comisión de reforzar la cultura del rendimiento dentro de la propia institución y de desarrollar un sistema de gestión e información fiable y sólido. Con tal fin, la Comisión presentará, en 2014, un nuevo marco para la información sobre los resultados para el próximo MEC. Además, la Comisión ha adoptado iniciativas para reforzar y racionalizar la notificación de resultados de sus servicios en el tiempo restante del período de programación vigente (véanse los apartados 10.20 a 10.24).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Por lo que respecta a los reglamentos propuestos en relación con los Fondos Estructurales y los Fondos de Inversión, uno de sus componentes esenciales es la orientación al logro de resultados. Estas propuestas exigentes e innovadoras incluyen los siguientes elementos:

- *una lógica de intervención reforzada que vincula los objetivos fijados por la Unión con objetivos vinculantes y precisos establecidos por los Estados miembros,*
- *por vez primera condiciones a priori específicamente de intervención con el fin de mejorar la efectividad de las inversiones,*
- *condiciones macroeconómicas ampliadas,*
- *un nuevo enfoque en relación con la evaluación, basado en la planificación, la obligación de evaluar el impacto de cada parte del programa y el uso de nuevos métodos, y*
- *un marco obligatorio de resultados, incluida una reserva de rendimiento.*

10.46. *La Comisión señala que, para todos los programas en el marco de la gestión compartida, la responsabilidad por la ejecución del marco común de resultados recae principalmente en los Estados miembros responsables de la gestión cotidiana de los programas, su seguimiento y la comunicación de resultados.*

10.47. *La Comisión considera que ha logrado progresos significativos en los últimos años por lo que se refiere a la elaboración de informes sobre los resultados de las políticas y que, en concreto, los informes anuales de actividad de sus Direcciones Generales contienen una gran cantidad de información práctica sobre los objetivos estratégicos, los resultados alcanzados y su impacto en la sociedad. Los indicadores presentados ofrecen por lo general información útil sobre los avances hacia la consecución de los objetivos generales de las políticas de la Comisión, así como de su seguimiento.*

10.48. *La Comisión reconoce que es conveniente trabajar permanentemente en la mejora del informe, concentrándose especialmente en las mejoras que puedan introducirse para el año siguiente. No obstante, duda de que el informe pueda desempeñar de alguna manera el papel que se le atribuye en el procedimiento de autorización de la gestión presupuestaria y de que pueda comenzar a facilitar elementos de prueba fiables sobre los logros de las políticas de la UE antes de una fase tardía en el MFP.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.49. Como en ejercicios anteriores, en su trabajo de auditoría de gestión publicado en los informes especiales de 2012, el Tribunal ha señalado insuficiencias que afectan a la totalidad de un ciclo típico de gestión. En los tres ámbitos específicos analizados este año, el Tribunal halló insuficiencias en elementos esenciales del sistema de gestión de los resultados y de información: no se utilizaron regularmente objetivos SMART acompañados de indicadores de resultados adecuados en los programas de gasto, existen deficiencias en la calidad y la puntualidad de los datos de gestión y con frecuencia no está garantizada la sostenibilidad del gasto de la UE. Es importante resolver estos problemas para obtener los resultados e impactos deseados de la próxima generación de programas de gasto (véanse los apartados 10.25 a 10.44).

Recomendaciones

10.50. En el **anexo 10.2** figura el resultado del análisis efectuado por el Tribunal de los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el informe anual relativo al ejercicio 2010, en el cual (capítulo 8), presentó seis recomendaciones aplicadas por la Comisión en algunos aspectos. Esta evaluación de progreso se basa en:

a) algunos avances positivos en las orientaciones centrales y la gestión de la calidad (por ejemplo, mejora de las instrucciones para los planes de gestión de 2013 y mejor control de calidad de la primera parte del IAA de 2012);

b) las restantes insuficiencias graves de los IAA examinados;

c) las insuficiencias detectadas en los informes especiales del Tribunal.

10.50.

b) La Comisión prosigue sus esfuerzos para mejorar los informes de actividad anuales. Dichos esfuerzos van dirigidos a:

- incluir un mayor número de elementos de gestión de los resultados: el establecimiento de objetivos, indicadores de rendimiento y objetivos asociados a nivel de cada programa,
- ofrecer información más detallada sobre la forma en que se han utilizado los recursos financieros y humanos para lograr los objetivos de las políticas fijados por el Colegio, y sobre la manera en que estas políticas han generado valor añadido para la UE,
- fortalecer el proceso interno de revisión entre pares sobre los informes anuales de actividad, incluida una mayor atención a la información sobre el rendimiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.51. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda:

- **Recomendación 1:** La Comisión y el legislador deberían garantizar que en el próximo período de programación (2014-2020) se tenga en cuenta la gestión. Para ello, es necesario que se establezcan en los reglamentos sectoriales o mediante otro método vinculante una serie limitada de objetivos suficientemente específicos con indicadores pertinentes, y los resultados e impactos previstos.

- **Recomendación 2:** La Comisión debería garantizar la existencia de un nexo claro entre las actividades de las direcciones generales y los objetivos fijados. Al determinar dichos objetivos, cada dirección general debería tener en cuenta, en su caso, el modo de gestión pertinente, su función y sus responsabilidades.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.51.

Las propuestas de la Comisión en relación con los programas en el marco del próximo marco financiero plurianual se centran en la consecución de las prioridades cruciales de las políticas y en el rendimiento. Dichas propuestas incluían elementos de un marco de rendimiento mejorado en forma de disposiciones sobre los objetivos e indicadores, medidas de seguimiento, evaluación y requisitos referentes a la elaboración de informes. Sin embargo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, tanto el Consejo como el Parlamento Europeo ostentan la responsabilidad final de la adopción de los actos jurídicos de base.

La Comisión actúa en un entorno político. Por consiguiente, los objetivos que persigue con sus políticas tienen múltiples causas y a menudo están condicionados por el entorno exterior en el que operan los servicios de la Comisión.

La fijación de objetivos está impulsada fundamentalmente por las políticas y no por los modos de gestión, tal como ha manifestado el Tribunal.

Por otra parte, las propuestas de la Comisión para la próxima generación de programas contienen disposiciones que establecen su contribución prevista a la consecución de los objetivos políticos de la Unión.

ANEXO 10.1

INFORMES ESPECIALES APROBADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN 2012 ⁽¹⁾

- Nº 1/2012 «Eficacia de la ayuda al desarrollo de la Unión Europea para la seguridad alimentaria en el África subsahariana»;
- Nº 2/2012 «Instrumentos financieros en beneficio de las pymes cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional»;
- Nº 3/2012 «Fondos Estructurales: ¿Abordó la Comisión adecuadamente las deficiencias constatadas en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros?»;
- Nº 4/2012 «¿Resulta una inversión eficaz la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión para cofinanciar las infraestructuras de transportes en puertos marítimos?»;
- Nº 5/2012 «El Sistema Común de Información RELEX (CRIS)»;
- Nº 6/2012 «La ayuda de la Unión Europea a la comunidad turcochipriota»;
- Nº 7/2012 «Reforma de la organización común del mercado vitivinícola: avances logrados»;
- Nº 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas»;
- Nº 9/2012 «Fiscalización del sistema de control que rige la producción, transformación, distribución e importación de productos ecológicos»;
- Nº 10/2012 «La eficacia del desarrollo del personal en la Comisión Europea»;
- Nº 11/2012 «Ayudas directas para vacas nodrizas y para ovejas y cabras en virtud de la aplicación parcial del RPU»;
- Nº 12/2012 «¿Consiguieron la Comisión y Eurostat mejorar el proceso de elaboración de estadísticas europeas fiables y creíbles?»;
- Nº 13/2012 «Ayuda de la Unión Europea al desarrollo para el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico en países del África subsahariana»;
- Nº 14/2012 «Aplicación de la legislación de la UE en materia de higiene en mataderos de países que se adhirieron a la UE a partir de 2004»;
- Nº 15/2012 «Gestión de los conflictos de intereses en varias agencias de la UE seleccionadas»;
- Nº 16/2012 «Eficacia del Régimen de Pago Único por Superficie (RPUS) como régimen de transición para las ayudas a los agricultores de los nuevos Estados miembros»;
- Nº 17/2012 «Contribución del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) al logro de una red viaria sostenible en el África subsahariana»;
- Nº 18/2012 «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho»;
- Nº 19/2012 «Informe de seguimiento de los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2011»;
- Nº 20/2012 «¿Contribuye eficazmente la financiación mediante medidas estructurales de proyectos de infraestructuras de gestión de residuos municipales al logro por los Estados miembros de los objetivos de la política de residuos de la UE?»;
- Nº 21/2012 «Rentabilidad de las inversiones en eficiencia energética de la Política de Cohesión»;
- Nº 22/2012 «¿Contribuyen de forma eficaz el Fondo Europeo para la Integración y el Fondo Europeo para los Refugiados a la integración de los nacionales de terceros países?»;
- Nº 23/2012 «¿Han contribuido de forma satisfactoria las medidas estructurales de la UE a la regeneración de antiguas zonas industriales y militares?»;
- Nº 24/2012 «La respuesta del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea al terremoto de Abruzzo de 2009: pertinencia y coste de las operaciones»;
- Nº 25/2012 «¿Se han establecido instrumentos para controlar la eficacia del gasto del Fondo Social Europeo en los trabajadores de edad avanzada?».

⁽¹⁾ Los informes especiales del Tribunal pueden consultarse en su sitio web:
<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LA OBTENCIÓN DE RESULTADOS A PARTIR DEL PRESUPUESTO DE LA UE

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	<p>Recomendación 1: Los informes anuales de actividad de las direcciones generales deberían dedicar más atención a los resultados de su gestión, en particular mediante el análisis entre previsiones y realizaciones, y la presentación de informes sobre la economía y eficiencia de los fondos de la UE (véase el apartado 8.53).</p> <p>Recomendación 2: Los servicios de la Comisión deberían definir unas etapas intermedias apropiadas para las metas plurianuales con el fin de evaluar adecuadamente los avances registrados (véase el apartado 8.54).</p> <p>Recomendación 3: La Comisión y los Estados miembros, dentro de sus competencias respectivas en el marco de la gestión compartida, deberían acordar un conjunto coherente de indicadores de resultados y garantizar la fiabilidad de la información sobre previsiones y realizaciones (véase el apartado 8.56).</p> <p>Recomendación 4: Durante la fase de planificación de los programas de gastos de la UE, la Comisión y los Estados miembros deberían prestar más atención a la definición de objetivos SMART, y a identificar y mitigar los riesgos que pueden afectar a la fase de ejecución (véase el apartado 8.57).</p>		X				<p>A partir del IAA de 2012, los servicios tienen que incluir en la parte 3 del IAA indicadores clave de buena gestión financiera (eficacia, eficiencia, economía) de los fondos de la UE y tienen que informar anualmente de los resultados de esos indicadores. Respectivamente, estos indicadores podrían basarse en, por ejemplo, la calidad de los resultados (porcentaje de decisiones impugnadas) de los procesos de selección de proyectos, estadísticas sobre los plazos de pago y el ahorro financiero logrado durante el proceso de contratación.</p> <p>En el caso de los indicadores de producción, de resultados y, en su caso, de impacto, podrían establecerse hitos intermedios (por ejemplo, mediante la comprobación de la «evolución», como mínimo). En el caso de la producción, es posible definir hitos para metas plurianuales al menos a nivel de programa. Por otra parte, en el marco de los trabajos preparatorios para el próximo marco financiero, la Comisión incluyó en todas sus propuestas legislativas algunos requisitos adicionales para mejorar la calidad de la fase de planificación: definición de objetivos generales y específicos e indicadores asociados.</p> <p>La Comisión va a adoptar las medidas recomendadas y ha comprometido ya a los Estados miembros en dicho proceso. La recomendación se aplicará hasta el comienzo del próximo período de programación.</p> <p>La Comisión siempre procura definir objetivos SMART. Es posible que algunos de estos criterios solo puedan cumplirse una vez analizados conjuntamente con los indicadores relacionados, o con otra información incluida en los planes de gestión. La Comisión ha realizado esfuerzos concretos, como la elaboración de la guía sobre el establecimiento de objetivos e indicadores adjunta a las instrucciones.</p>	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Ya no es aplicable		Pruebas insuficientes
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2010	<p>Recomendación 5: Los responsables, al rendir cuentas, deberían informar de los resultados poniendo en relación los logros anunciados en el plan de gestión con los logros expuestos en el informe anual de actividad (véase el apartado 8.58).</p> <p>Recomendación 6: La Comisión, junto con los Estados miembros en su caso, debería concebir y poner en marcha en el marco de la gestión compartida sistemas de seguimiento y control que permitan obtener información completa y exacta sobre los resultados obtenidos (véase el apartado 8.58).</p>			X			<p>Las instrucciones permanentes para la elaboración de planes de gestión y de los informes anuales de actividades se han actualizado para mejorar la correspondencia entre las expectativas relacionadas con los objetivos y los logros, así como para explicar las eventuales divergencias (véase el «análisis de disparidades»). Las instrucciones sobre los planes de gestión de 2013 exigen tener una base de referencia a la hora de definir objetivos generales (véase la parte 3, «Situación actual»), así como específicos (véase la parte 4, «Últimos resultados conocidos»).</p> <p>Durante el proceso de revisión entre pares de los IAA de 2012, los servicios centrales han proporcionado a cada grupo de Direcciones Generales un cuadro en el que se indica la comparabilidad entre los objetivos e indicadores presentados en los planes de gestión de 2012.</p> <p>En relación con los programas que gestiona en modalidad compartida, la Comisión propuso a la autoridad legislativa algunos requisitos clave para el diseño de los sistemas para elaborar información sobre los resultados en el marco de los futuros reglamentos posteriores a 2013. La responsabilidad del funcionamiento de dichos sistemas con el fin de proporcionar información completa y precisa sobre los resultados recae en los Estados miembros en línea con la división de competencias conforme a la gestión compartida. Véase por ejemplo el documento COM(2011) 615 de 14 de marzo de 2012, propuesta de Reglamento sobre las disposiciones comunes aplicables a los Fondos Estructurales, en particular, el artículo 9 sobre objetivos temáticos, el artículo 47 sobre la evaluación y el anexo 1 sobre el método para establecer un marco de rendimiento.</p>	