

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 7/2020

(con arreglo al artículo 287, apartado 4, del TFUE)

**adjunto al informe de la Comisión sobre la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
[COM(2020) 224 final]**

(2020/C 353/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
Introducción	1-4	3
Alcance y calendario del Dictamen del Tribunal	1	3
Informe de ejecución	2	3
Dictamen del Tribunal	3-4	3
El informe de ejecución no cumple algunos requisitos básicos	5-14	4
Criterios	5-6	4
El informe de ejecución no es el resultado de una evaluación completa, sino de una valoración limitada	7-10	4
No se han revisado los procesos empresariales del FEDS	11-12	4
El informe de ejecución se publicó con retraso	13-14	5
No se han evaluado plenamente el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su eficacia	15-49	5
Se dispone de escasa información sobre la adicionalidad y determinados aspectos relativos a la eficacia	15-35	5
Criterios	15-16	5
La capacidad del FEDS para movilizar inversiones adicionales podría estar sobrestimada	17-20	6
El informe de ejecución no incluye información sobre el rendimiento del FEDS para atraer fondos del sector privado	21-22	7
Las conclusiones del informe de ejecución sobre la adicionalidad no financiera y el rendimiento del FEDS a la hora de proporcionar productos innovadores se basan fundamentalmente en predicciones	23-26	7

El FEDS se encuentra en una fase temprana de aplicación y la Comisión no puede evaluar su contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o a abordar las causas profundas de la migración.	27-32	8
El informe de ejecución no explica las discrepancias entre los plazos del Reglamento del FEDS y el ritmo real de su ejecución.	33-35	8
Algunos problemas relacionados con el funcionamiento y la gestión del FEDS están insuficientemente reflejados en el informe de aplicación.	36-49	9
Criterios	36-37	9
La orientación estratégica informal afecta a la transparencia	38-41	9
La cartera actual de programas no refleja la intención de garantizar una cobertura temática diversificada	42-44	10
Deben desarrollarse más herramientas de evaluación del riesgo para la fijación de los precios de las garantías	45-49	10
Consideraciones adicionales sobre el marco de seguimiento y evaluación del FEDS	50-62	11
Criterios	50-53	11
La propuesta de establecer el FEDS no iba acompañada de una evaluación de impacto	54-55	12
El uso y el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS aún no se han evaluado	56-58	12
Insuficiencias en el marco de resultados	59-62	13
Conclusiones	63-68	13

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 287, apartado 4, párrafo 2,

Visto el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión ⁽¹⁾,

Visto el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de septiembre de 2017, por el que se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS ⁽²⁾ («Reglamento del FEDS»), y en particular su artículo 17, apartado 1, y su artículo 17, apartado 2,

Visto el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la ejecución del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible ⁽³⁾, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS,

Considerando que, de conformidad con el artículo 17, apartados 1 y 2 del Reglamento del FEDS, el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución eficaz a la finalidad y los objetivos del Reglamento del FEDS, así como el informe de evaluación de la Comisión sobre el Fondo de Garantía del FEDS, irán acompañados de un dictamen del Tribunal de Cuentas,

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

INTRODUCCIÓN

Alcance y calendario del Dictamen del Tribunal

1. El 28 de mayo de 2020, la Comisión presentó una propuesta legislativa ⁽⁴⁾ para modificar el Reglamento del FEDS, con vistas a ampliar su duración y su alcance geográfico y aumentar el importe de la garantía de la UE constituida en virtud del mismo. El 2 de junio de 2020, la Comisión publicó un informe sobre la ejecución del FEDS de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS («informe de ejecución») ⁽⁵⁾. El informe iba acompañado de un informe de ejecución independiente («informe de evaluación externa») sobre el FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS, de 14 de enero de 2020, que la Comisión publicó en su sitio web el 4 de junio de 2020 ⁽⁶⁾. En su reunión extraordinaria de los días 17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo decidió que no habría ningún cambio en el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 ⁽⁷⁾. En respuesta a esta evolución, el Tribunal ha decidido centrar su Dictamen en el informe de ejecución, sin más referencia a la propuesta legislativa de la Comisión.

Informe de ejecución

2. El artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS exige que la Comisión evalúe «el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución eficaz a la finalidad y los objetivos [del] Reglamento». En referencia a esta disposición reglamentaria, el informe de ejecución de la Comisión se describe como una «evaluación inicial de los principales criterios de evaluación relativos a la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia y el valor añadido».

Dictamen del Tribunal

3. El presente Dictamen se estructura en torno a las siguientes consideraciones:

- si el informe de ejecución cumple los requisitos del artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS;
- si el informe de ejecución cumple el objetivo de evaluar el funcionamiento inicial del FEDS, así como su gestión y su eficacia;
- si el FEDS dispone de un marco global de seguimiento y de evaluación.

4. El Dictamen del Tribunal no ha sido elaborado con arreglo a los mismos procedimientos que utilizaría esta institución al elaborar un informe especial.

⁽¹⁾ DO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

⁽²⁾ DO L 249 de 27.9.2017, p. 1 (denominado en lo sucesivo «el Reglamento del FEDS»).

⁽³⁾ COM(2020) 224 final de 2 de junio de 2020 (en lo sucesivo, «informe de ejecución»).

⁽⁴⁾ COM(2020) 407 final de 28 de mayo de 2020.

⁽⁵⁾ La Comisión nos presentó su informe ese mismo día.

⁽⁶⁾ Informe de evaluación externa titulado: «Implementation report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund, final report, 14 January 2020» (denominado en lo sucesivo «informe de evaluación externa»).

⁽⁷⁾ Sesión extraordinaria del Consejo Europeo (17, 18, 19, 20 y 21 de julio de 2020) — Conclusiones, EUCO 10/20, 21 de julio de 2020, punto A.31.

EL INFORME DE EJECUCIÓN NO CUMPLE ALGUNOS REQUISITOS BÁSICOS

Crterios

5. El artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS exige que la Comisión evalúe el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución eficaz a la finalidad y los objetivos del mismo a más tardar el 31 de diciembre de 2019, y que presente su informe de evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo, que incluirá una evaluación externa independiente de la aplicación del Reglamento.

6. Las directrices para la mejora de la legislación establecen que en las evaluaciones se debería seguir una metodología consistente y claramente definida, destinada a producir constataciones objetivas. Como mínimo, las evaluaciones deben valorar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo, o incluir una explicación de por qué no se ha hecho ⁽⁸⁾.

El informe de ejecución no es el resultado de una evaluación completa, sino de una valoración limitada

7. Si bien el informe de ejecución se refiere al artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS, la Comisión no llega a describirlo como un informe de evaluación. El informe de ejecución presenta la evaluación llevada a cabo por la Comisión sobre el funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución a la finalidad y los objetivos del Reglamento del FEDS. Se basa en una valoración independiente realizada por consultores externos.

8. En las directrices para la mejora de la legislación de la Comisión, la diferencia entre una evaluación y una valoración consiste en que la evaluación va más allá de una simple valoración de lo ocurrido (el papel de la intervención de la UE) y, si es posible, la magnitud de las repercusiones. Debería adoptar una perspectiva más amplia y ofrecer un juicio independiente y objetivo de la situación basado en las pruebas disponibles ⁽⁹⁾.

9. El informe de evaluación externa explica que, aunque la metodología y la estructura utilizadas se basan en el enfoque utilizado para las evaluaciones, debe considerarse una valoración de la situación y no una evaluación del FEDS propiamente dicha. Esto se debe a que apenas se había puesto en marcha alguna actividad del FEDS, y a que tal valoración en ocasiones debería ser más crítica e indicativo que el que normalmente sería objeto de una evaluación ⁽¹⁰⁾.

10. Aparte de esta cuestión, el informe de evaluación externa de los consultores señaló que su labor estaba condicionada por varias limitaciones:

- la tarea se llevó a cabo con un equipo pequeño y con un presupuesto limitado;
- no hubo visitas a las Delegaciones de la UE ni a los proyectos que reciben apoyo del FEDS, sino entrevistas telefónicas y consultas con el personal de las delegaciones de la UE;
- pocos proyectos aprobados para combinar subvenciones habían realizado progresos significativos en su ejecución y, al final de la tarea, 25 de los 28 programas de garantía aprobados seguían sin firmar y en fase de proyecto.

Debido a estas limitaciones, hubo una gran dependencia de las entrevistas y, en ocasiones, las pruebas concluyentes eran escasas ⁽¹¹⁾.

No se han revisado los procesos empresariales del FEDS

11. El informe de evaluación externa señala que el plan operativo del FEDS exige una revisión más detallada de lo que era posible en el informe de evaluación. Por consiguiente, recomienda que se lleve a cabo una revisión que abarque los procesos empresariales, las funciones y las responsabilidades de los servicios centrales y de las delegaciones de la UE, su capacidad, las competencias y la formación del personal y su gestión del conocimiento ⁽¹²⁾. El informe de ejecución de la Comisión acoge favorablemente la recomendación de la evaluación externa de que se lleve a cabo una revisión de los procesos empresariales del FEDS, y sugiere que se incluya en la revisión en curso de la nueva estructura financiera que debe crearse para el FEDS +, el sucesor propuesto del FEDS ⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Better regulation guidelines», SWD(2017)350, julio de 2017-Better regulation: guidelines and toolbox, «Guidelines on evaluation (including fitness checks)», capítulo VI.

⁽⁹⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, véase «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements», capítulo VI, Introducción.

⁽¹⁰⁾ Informe de evaluación externa, resumen.

⁽¹¹⁾ Informe de evaluación externa, introducción.

⁽¹²⁾ Informe de evaluación externa, recomendación 6.

⁽¹³⁾ En junio de 2018, la Comisión presentó una propuesta, de Reglamento por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) [COM(2018) 460 final]. Conforme a dicha propuesta, las disposiciones existentes sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible, el mandato de préstamo en el exterior y el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores se fusionarían y se sustituirían por nuevas garantías presupuestarias y asistencia financiera del FEDS + a terceros países.

12. El Tribunal considera que una revisión de los procesos empresariales del FEDS es un elemento clave para evaluar el funcionamiento inicial y la gestión del FEDS, que no figura en el informe de ejecución.

El informe de ejecución se publicó con retraso

13. El ámbito de aplicación tanto del informe de ejecución⁽¹⁴⁾ como de la evaluación externa cubrió el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el final de septiembre de 2019. Se presentó una primera versión del informe de evaluación externa a la Comisión el 15 de noviembre de 2019⁽¹⁵⁾; el informe final, con fecha de 14 de enero de 2020, se publicó el 4 de junio de 2020⁽¹⁶⁾.

14. El informe de ejecución de la Comisión, que se basa en los resultados de la evaluación externa, fue publicado el 2 de junio de 2020, ocho meses después del final del período cubierto por la evaluación externa y cinco meses después del plazo establecido en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS para la evaluación de la Comisión.

NO SE HAN EVALUADO PLENAMENTE EL FUNCIONAMIENTO INICIAL DEL FEDS, SU GESTIÓN Y SU EFICACIA

Se dispone de escasa información sobre la adicionalidad y determinados aspectos relativos a la eficacia

Criterios

15. El propio Reglamento del FEDS contiene las siguientes afirmaciones sobre los objetivos del FEDS:

«El propósito del FEDS será apoyar las inversiones y aumentar el acceso a la financiación, principalmente en África y en la vecindad europea, con el fin de fomentar un desarrollo económico y social sostenible e integrador y promover la resiliencia socioeconómica de los países socios, haciendo especial hincapié en el crecimiento sostenible e integrador, la creación de empleo digno, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, y en los sectores socioeconómicos y las microempresas, pequeñas y medianas empresas, maximizando al mismo tiempo la adicionalidad, proporcionando productos innovadores y atrayendo fondos del sector privado»⁽¹⁷⁾.

«“Adicionalidad”: principio en virtud del cual la Garantía del FEDS contribuye al desarrollo sostenible mediante operaciones que no podrían haberse llevado a cabo sin la Garantía del FEDS o que logran resultados positivos más allá de lo que podría haberse logrado sin dicho apoyo. Por adicionalidad se entiende asimismo el hecho de atraer financiación procedente del sector privado y abordar las deficiencias del mercado o situaciones de inversión subóptimas, así como aumentar la calidad, la sostenibilidad, el impacto o la escala de una inversión. El principio también garantiza que las operaciones de la Garantía del FEDS no sustituirán el apoyo de un Estado miembro, la financiación privada u otra intervención financiera de la Unión o internacional, y evita la exclusión de otras inversiones públicas o privadas. [...]»⁽¹⁸⁾.

«El FEDS se guiará por los objetivos de la acción exterior de la Unión fijados en el artículo 21 del TUE y de la política de cooperación para el desarrollo de la Unión enunciada en el artículo 208 del TFUE, así como en principios de eficacia del desarrollo reconocidos internacionalmente. El FEDS contribuirá al logro de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, en particular la erradicación de la pobreza y, en su caso, la aplicación de la política europea de vecindad, abordando así las causas socioeconómicas profundas específicas de la migración y fomentando la reintegración sostenible de los migrantes que vuelven a su país de origen, y reforzando las comunidades de tránsito y de acogida profundas específicas de la migración y fomentando la reintegración sostenible de los migrantes que regresan a sus países de origen, y reforzando las comunidades de tránsito y de acogida»⁽¹⁹⁾.

«El FEDS contribuirá a la aplicación del Acuerdo de París destinando inversiones también a los sectores que fomenten la mitigación del cambio climático y la adaptación a él»⁽²⁰⁾.

16. Además, los considerandos del Reglamento del FEDS declaran lo siguiente:

«Para cumplir los compromisos políticos de la Unión en materia de cambio climático, energías renovables y eficiencia de los recursos, una cuota mínima del 28 % de la financiación asignada a la Garantía del FEDS debe destinarse a inversiones pertinentes para esos sectores»⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Informe de ejecución, sección 2.

⁽¹⁵⁾ Informe de evaluación externa, introducción.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota 5.

⁽¹⁷⁾ Artículo 3, apartado 1, del Reglamento del FEDS.

⁽¹⁸⁾ Artículo 2, apartado 5, del Reglamento del FEDS.

⁽¹⁹⁾ Artículo 3, apartado 2, del Reglamento del FEDS.

⁽²⁰⁾ Artículo 3, apartado 3, del Reglamento del FEDS.

⁽²¹⁾ Considerando 10 del Reglamento del FEDS.

La capacidad del FEDS para movilizar inversiones adicionales podría estar sobrestimada

17. En su Dictamen n.º 2/2016, el Tribunal señaló que no es fácil determinar los importes movilizados por las inversiones públicas ⁽²²⁾. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha propuesto un método ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾ para aislar la contribución de las inversiones públicas a la hora de movilizar fondos adicionales. A continuación, se resumen los elementos clave:

- Si se destinan fondos públicos a una garantía sobre un préstamo que financia un proyecto, se considera que la cantidad movilizada por la financiación pública es el importe del préstamo garantizado. Toda financiación adicional, aparte del préstamo, no se considera apalancada por la garantía.
- Si se utiliza la financiación pública como parte de un préstamo ampliado por varias partes (un préstamo sindicado), las contribuciones de cada prestamista se tienen en cuenta de forma proporcional. Dicho de otro modo, en lugar de considerar que la totalidad del importe movilizado se debe a la financiación pública, se reconoce la contribución de las otras partes.
- En inversiones de capital, en el importe que se considera movilizado por la financiación pública se excluye cualquier inversión previa. Cuando varios organismos públicos hayan participado en una inversión, los importes movilizados del sector privado son atribuibles a cada uno de ellos de forma proporcional.

18. El Reglamento Financiero define el apalancamiento como «la cuantía de la financiación reembolsable facilitada a los perceptores finales admisibles dividida por la cuantía de la contribución de la Unión» ⁽²⁵⁾. En su Informe Especial n.º 19/2016, el Tribunal observó que el indicador de inversión adicional movilizada por los instrumentos financieros puede estar sobrestimado, ya que no todas las fuentes de financiación atraídas por un proyecto son el resultado de la contribución de la UE ⁽²⁶⁾. En su Informe Especial n.º 16/2014, el Tribunal observó que «en quince de los treinta proyectos examinados por el Tribunal no se efectuó un análisis convincente que demostrara que fuera necesaria una subvención para que se contratara el préstamo [...]. Según los distintos casos, había indicaciones de que las inversiones se habrían efectuado igualmente sin la subvención» ⁽²⁷⁾.

19. El informe de ejecución concluye que el FEDS está atrayendo importantes cantidades de otros fondos, incluida la cofinanciación privada ⁽²⁸⁾, y ofrece «adicionalidad financiera» ⁽²⁹⁾. También describe la medida en que el FEDS apalanca fondos adicionales, haciendo referencia a «la cifra media de apalancamiento financiero» del FEDS, que se calcula en el informe de evaluación externa. Esta cifra se obtiene mediante la división del importe total de las subvenciones de financiación mixta y las garantías aprobadas en el marco del FEDS por el importe total de las inversiones procedentes de otras fuentes, para todas las operaciones apoyadas por el FEDS. Sobre la base de los datos del FEDS de septiembre de 2019, la evaluación externa estimó una cifra media de apalancamiento financiero de 10,04 ⁽³⁰⁾. Según el informe de ejecución, esto «demuestra la eficacia del modelo del FEDS para atraer más fondos» ⁽³¹⁾.

20. El Tribunal considera que la cifra de apalancamiento que figura en el informe de ejecución como indicador de la capacidad del FEDS de movilizar inversiones adicionales no es lo suficientemente fiable, y es posible que se haya sobrestimado. En particular, está afectada por los siguientes problemas:

- La estimación del apalancamiento del FEDS es el resultado de un cálculo excesivamente optimista, que presupone una inversión cero sin el FEDS ⁽³²⁾.
- Todos los datos incluidos en el informe de evaluación externa de la cifra media de apalancamiento financiero fueron facilitados por la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ⁽³³⁾; no está claro hasta qué punto fue verificada de manera independiente por el contratista de la evaluación externa.

⁽²²⁾ Dictamen n.º 2/2016. «FEIE: una propuesta prematura de extensión y ampliación, apartado 47 (DO C 465 de 13.12.2016, p. 1).

⁽²³⁾ OCDE: «Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions» [DCD/DAC/STAT(2015) 8, 24 de febrero de 2015].

⁽²⁴⁾ La OCDE está revisando actualmente esta metodología.

⁽²⁵⁾ Artículo 2, apartado 38, del Reglamento financiero (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽²⁶⁾ Informe Especial n.º 19/2016: «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013», apartado 70 (DO C 250 de 9.7.2016, p. 2).

⁽²⁷⁾ Informe Especial n.º 16/2014: «La eficacia de la combinación de subvenciones regionales del mecanismo de inversión y préstamos de las instituciones financieras para apoyar las políticas exteriores de la UE», apartado 42 (DO C 381 de 28.10.2014, p. 13).

⁽²⁸⁾ Informe de ejecución, sección 5.2.

⁽²⁹⁾ Informe de ejecución, resumen.

⁽³⁰⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.1.

⁽³¹⁾ Informe de ejecución, sección 5.2.

⁽³²⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.2.

⁽³³⁾ Informe de evaluación externa, nota 29.

- Aunque el informe de evaluación externa considera «probable» que el apoyo del FEDS fuera un catalizador del importe declarado de apalancamiento, en el sentido de que las operaciones que recibieron apoyo del FEDS no podrían haberse desarrollado sin este, reconoce que no se puede demostrar la hipótesis contraria ⁽³⁴⁾.

El informe de ejecución no incluye información sobre el rendimiento del FEDS para atraer fondos del sector privado

21. Uno de los objetivos clave del FEDS es atraer más inversión del sector privado. Sin embargo, aunque el informe de ejecución concluye que el FEDS atrae importes sustanciales de fondos adicionales, incluida la cofinanciación privada (véanse los apartados 17 a 20), no contiene ninguna conclusión o información específica en relación con el rendimiento del FEDS a la hora de movilizar fondos del sector privado en particular.

22. El informe de evaluación externa ofrece más información con respecto a los resultados del FEDS en la movilización de fondos del sector privado. En particular, señala que la proporción de dinero privado «puro», a diferencia de los fondos procedentes de instituciones financieras que, según el informe de evaluación externa, podrían considerarse privados en virtud de los importantes programas de emisión de bonos de estas entidades en los mercados de capitales. En particular, señala que la proporción de dinero privado «puro» vinculado a la financiación combinada tendía a ser relativamente baja. Por ejemplo, en el África subsahariana representaba alrededor del 5 %-10 % del total del resto de los fondos ⁽³⁵⁾. El informe también señala que las garantías podrían movilizar mucho más dinero privado «puro», aunque no deja de tratarse de una conjetura ⁽³⁶⁾. A este respecto, recomienda que se fraccione más el sector privado en subsegmentos, y que se desarrollen paquetes de reducción del riesgo a medida para grupos específicos de inversores ⁽³⁷⁾. En el informe de ejecución, la Comisión acepta estas recomendaciones ⁽³⁸⁾.

Las conclusiones del informe de ejecución sobre la adicionalidad no financiera y el rendimiento del FEDS a la hora de proporcionar productos innovadores se basan fundamentalmente en predicciones

23. En referencia al informe de evaluación externo, el informe de ejecución concluye que la adicionalidad en los proyectos parece sólida y cualitativamente justificada, pero rara vez se cuantifica ⁽³⁹⁾. Sin embargo, la información más detallada del informe de evaluación externa indica que esta conclusión procede en realidad de una encuesta de información *ex ante* que aparece en varias fichas de los proyectos. Sobre la base de esta encuesta, el informe de evaluación externa señala que, aunque la mayoría de las fichas de los proyectos indican un impacto positivo sobre numerosos criterios de adicionalidad, lo que parece muy favorable, existe aparentemente cierta confusión entre la adicionalidad de los propios proyectos y la adicionalidad de la contribución de la Unión a los mismos ⁽⁴⁰⁾.

24. En referencia al informe de evaluación externa, el informe de ejecución señala que, a nivel político, existen ejemplos en los que el FEDS ha apoyado o reforzado un cambio político ⁽⁴¹⁾, aunque no hay pruebas sólidas que justifiquen esta conclusión. La conclusión parece basarse en una formulación del informe de evaluación externa que, de hecho, no respalda tal conclusión. En el informe de evaluación externa se afirma que hay algunos ejemplos en los que debería alcanzarse la adicionalidad política, es decir, casos en los que el proyecto dará lugar, reforzará o plasmará un cambio político ⁽⁴²⁾. Sin embargo, con esto no se demuestra que se hayan producido realmente cambios políticos como consecuencia del FEDS.

25. El informe de ejecución también incluye conclusiones igualmente infundadas sobre el potencial del FEDS y, en particular, de sus garantías, para probar y desarrollar nuevos productos financieros ⁽⁴³⁾. De otro modo, no explica ni ilustra cómo se traducirá este potencial en la práctica.

26. El informe de evaluación externa señala que el FEDS es capaz de fomentar muchas formas de innovación en los proyectos y cita varios ejemplos ⁽⁴⁴⁾. Sin embargo, señala asimismo que todos estos ejemplos también habrían sido posibles gracias a la utilización de instrumentos de financiación combinada antes de la creación del FEDS ⁽⁴⁵⁾.

⁽³⁴⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.1.

⁽³⁵⁾ En el apartado 39 de su Informe Especial n.º 16/2014, el Tribunal observó que los bancos de desarrollo institucionales proporcionaron principalmente financiación para proyectos que recibieron ayuda de los mecanismos regionales de inversión, mientras que el volumen de préstamos del sector privado se había mantenido bajo.

⁽³⁶⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.1.

⁽³⁷⁾ Informe de evaluación externa, conclusiones y recomendaciones.

⁽³⁸⁾ Informe de ejecución, conclusiones y recomendaciones, pertinencia.

⁽³⁹⁾ Informe de ejecución, sección 5.2.

⁽⁴⁰⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.2.

⁽⁴¹⁾ Informe de ejecución, sección 5.2.

⁽⁴²⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.2.

⁽⁴³⁾ Informe de ejecución, sección 5.5.

⁽⁴⁴⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.3.

⁽⁴⁵⁾ Informe de evaluación externa, nota a pie de página 43.

El FEDS se encuentra en una fase temprana de aplicación y la Comisión no puede evaluar su contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) o a abordar las causas profundas de la migración.

27. Entre otros, el FEDS tiene por objetivo contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El informe de ejecución concluye que el enfoque del FEDS es muy pertinente en el «nuevo modelo global de financiación del desarrollo encabezado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)» y para las necesidades de inversión de las dos regiones en cuestión (África subsahariana y los países vecinos de la UE)⁽⁴⁶⁾. También concluye que el enfoque político y la cartera de proyectos del FEDS se ajustan adecuadamente a las prioridades y a los objetivos de los ODS⁽⁴⁷⁾. Sin embargo, no facilita información con respecto a ninguna contribución real del FEDS a la consecución de los ODS, y tampoco hace ninguna referencia particular a la erradicación de la pobreza.

28. El FEDS también tiene el objetivo de contribuir a abordar las causas profundas socioeconómicas específicas de la migración, fomentar la reintegración sostenible de los migrantes y reforzar las comunidades de tránsito y de acogida. El informe de ejecución simplemente cita el primer acuerdo de garantía firmado como un buen ejemplo de cómo se están abordando las causas profundas de la migración (en ese caso, abordando los altos riesgos que entrañan los préstamos a empresarios de comunidades insuficientemente atendidas en países vecinos a la UE y en el África subsahariana). No ofrece ningún otro análisis ni formula conclusiones adicionales.

29. El FEDS también fue concebido para contribuir a la aplicación del Acuerdo de París, destinando inversiones también a los sectores que fomenten la mitigación del cambio climático y la adaptación a este. El informe de ejecución no facilita información específica al respecto. En particular, no ofrece ninguna información sobre los progresos realizados en la consecución del objetivo fijado de que la proporción mínima de financiación de la garantía del FEDS se utilice para financiar proyectos destinados a la acción por el clima, la energía renovable y la eficiencia de los recursos (véase el apartado 16).

30. El informe de evaluación externa señala que los proyectos respaldados por el FEDS no están tan avanzados para poder medir la eficacia del FEDS, ya que los proyectos de financiación combinada todavía se encuentran en la fase inicial de ejecución y la mayoría de los programas de garantía aún no se han firmado⁽⁴⁸⁾.

31. El Tribunal observa que el Reglamento del FEDS entró en vigor al final de septiembre de 2017. El primer acuerdo de garantía se firmó 15 meses más tarde, en diciembre de 2018. En ese mismo año, el Comité Operativo del Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) había identificado 28 operaciones de garantía⁽⁴⁹⁾. De conformidad con el Reglamento del FEDS, el plazo para firmar los acuerdos de garantía es el 31 de diciembre de 2020⁽⁵⁰⁾. No obstante, en abril de 2020, solo se habían firmado siete acuerdos de garantía con instituciones financieras⁽⁵¹⁾. Según el Reglamento del FEDS, una vez que se ha firmado un acuerdo de garantía, la contraparte admisible dispone de un plazo máximo de cuatro años para celebrar acuerdos con socios cofinanciadores del sector privado, intermediarios financieros o beneficiarios finales⁽⁵²⁾. En la mayoría de los casos, se espera que la ejecución del proyecto dure varios años.

32. El FEDS se encuentra en una fase demasiado temprana de ejecución para que la Comisión pueda evaluar su contribución a la consecución de los ODS o a abordar las causas profundas de la migración.

El informe de ejecución no explica las discrepancias entre los plazos del Reglamento del FEDS y el ritmo real de su ejecución.

33. El informe de ejecución concluye que «en general, el PEIE y el FEDS están bien encarrilados a pesar de algunos desafíos»⁽⁵³⁾, y que «el establecimiento de un programa de estas características, de gran tamaño e innovador, puede considerarse rápido en comparación con otros mecanismos similares»⁽⁵⁴⁾.

34. Sin embargo, parece que el ritmo actual de ejecución del FEDS, en lo que respecta a la celebración de acuerdos de garantía con instituciones financieras, es lento para que la Comisión pueda firmar todos los acuerdos de garantía previstos antes del 31 de diciembre de 2020, es decir, el plazo establecido en el Reglamento del FEDS (véase el apartado 31)⁽⁵⁵⁾. También hay una discrepancia entre el requisito establecido en el Reglamento del FEDS de elaborar una evaluación antes del 31 de diciembre de 2019 y el hecho de que no fuera posible realizar dicha evaluación porque el FEDS se encontraba en la fase inicial de ejecución (véanse los apartados 7 a 10).

⁽⁴⁶⁾ Informe de ejecución, resumen y sección 5.1.

⁽⁴⁷⁾ Informe de ejecución, resumen y sección 5.2.

⁽⁴⁸⁾ Informe de evaluación externa, nota a pie de página 28.

⁽⁴⁹⁾ Informe de evaluación externa, anexo 3: Antecedentes sobre el FEDS y el PEIE.

⁽⁵⁰⁾ Artículo 8, apartado 2, del Reglamento del FEDS.

⁽⁵¹⁾ Informe de ejecución, resumen.

⁽⁵²⁾ Artículo 8, apartado 3, del Reglamento del FEDS.

⁽⁵³⁾ Informe de ejecución, resumen.

⁽⁵⁴⁾ Informe de ejecución, resumen.

⁽⁵⁵⁾ Artículo 8, apartado 2, del Reglamento del FEDS.

35. El informe de evaluación externa menciona algunas cuestiones de gestión operativa planteadas durante las entrevistas con el personal de las delegaciones de la UE y de las instituciones financieras ⁽⁵⁶⁾, varias de las cuales han causado retrasos en la ejecución:

- Los requisitos «horizontales» de la Comisión ⁽⁵⁷⁾ causaron un retraso de hasta 12 meses en la contratación de programas de inversión cuya cobertura propone hacerse con la garantía del FEDS.
- Los ciclos de los proyectos dentro de las instituciones financieras asociadas y la Comisión no siempre están sincronizados, con lo que es probable que los proyectos deban esperar a que se alcance un hito en la institución asociada antes de continuar, lo que genera retrasos.
- Cinco de las siete instituciones financieras entrevistadas mencionaron problemas de capacidad: declararon que no había suficientes especialistas en banca y en contratos en la Comisión. Como consecuencia, algunos procesos se prolongaron demasiado, especialmente en el caso de los nuevos programas de garantía.

Algunos problemas relacionados con el funcionamiento y la gestión del FEDS están insuficientemente reflejados en el informe de aplicación.

Criterios

36. El artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS dispone que el informe de evaluación de la Comisión debe incluir una evaluación externa independiente de la aplicación del Reglamento del FEDS. El propio informe de ejecución describe que se basa en una evaluación externa independiente, que se encargó para ofrecer una visión independiente de la fase inicial de aplicación del FEDS ⁽⁵⁸⁾.

37. El informe de ejecución extrae muchas de sus conclusiones del informe de evaluación externa. Sin embargo, el Tribunal considera que las siguientes cuestiones planteadas por el informe de evaluación externa, que son significativas en cuanto a la evaluación del funcionamiento y la gestión iniciales del FEDS, no están suficientemente reflejadas en el informe de ejecución.

La orientación estratégica informal afecta a la transparencia

38. La estructura de gobernanza del FEDS incluye un Consejo Estratégico, que se creó «para apoyar a la Comisión en la definición de unas directrices estratégicas y objetivos generales de inversión, así como para garantizar una cobertura geográfica y temática apropiada y diversificada para los mecanismos de inversión» y, apoyar «una coordinación, complementariedad y coherencia globales entre las plataformas regionales de inversión, entre los tres pilares del PEIE, entre este y las demás iniciativas de la Unión en materia de migración, de la pandemia de COVID-19 y de la aplicación de la Agenda 2030» ⁽⁵⁹⁾.

39. De conformidad con el artículo 5 del Reglamento del FEDS, el Consejo Estratégico estará compuesto por representantes de la Comisión y del Alto Representante, por todos los Estados miembros y el BEI, y estará copresidido por representantes de la Comisión y del Alto Representante ⁽⁶⁰⁾. Debe reunirse al menos dos veces por año y, cuando sea posible, adoptará sus dictámenes por consenso. En caso de que no se alcance el consenso, se aplicarán derechos de voto, según se establece en el reglamento interno del Consejo Estratégico. Las actas y las órdenes del día de las reuniones del Consejo Estratégico deberán hacerse públicas ⁽⁶¹⁾. El Reglamento del FEDS establece que, «en el período de ejecución del FEDS, el consejo estratégico, tan pronto como sea posible, adoptará y publicará directrices que indiquen el modo en que se haya de garantizar la conformidad de las operaciones del FEDS con los objetivos y los criterios de elegibilidad establecidos en el artículo 9» del Reglamento del FEDS ⁽⁶²⁾. En lo sucesivo se hará referencia a ellas como «directrices de subvencionabilidad».

⁽⁵⁶⁾ Informe de evaluación externa, sección 4.2.

⁽⁵⁷⁾ Estos «requisitos horizontales» son una serie de obligaciones jurídicas que las instituciones financieras deben cumplir. Por ejemplo, se refieren a los derechos del Tribunal de Cuentas, la Comisión y la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude para acceder a información conservada por los beneficiarios del presupuesto de la UE, las medidas contra el blanqueo de capitales, los países y territorios no cooperadores, las medidas restrictivas de la UE, los convenios internacionales, los mecanismos de reclamación, y las obligaciones en materia de informes, publicación, seguimiento y evaluación. Informe de evaluación externa, nota 57.

⁽⁵⁸⁾ Informe de ejecución, sección 4.

⁽⁵⁹⁾ Considerandos 16 y 17 del Reglamento del FEDS.

⁽⁶⁰⁾ Artículo 5, apartado 4, del Reglamento del FEDS.

⁽⁶¹⁾ Artículo 5, apartado 5, del Reglamento del FEDS.

⁽⁶²⁾ Artículo 5, apartado 7, del Reglamento del FEDS.

40. Aunque el informe de evaluación externa concluye que la estructura de gobernanza del FEDS facilita una gestión y una asociación transparentes y que respete el Reglamento del FEDS ⁽⁶³⁾, indica que, sobre la base de las actas disponibles, solo se había celebrado una reunión por año ⁽⁶⁴⁾.

41. En el transcurso de su trabajo, el Tribunal observó que la adopción de las directrices de subvencionabilidad no se mencionaba en ninguna acta de la reunión del Consejo Estratégico ⁽⁶⁵⁾. Cuando el Tribunal preguntó acerca de estas directrices, el personal de la Comisión mencionó los siguientes documentos de referencia:

- la guía del Plan de Inversiones Exteriores;
- las orientaciones estratégicas, como se presentaron y debatieron en la primera reunión del Consejo Estratégico;
- la presentación y aprobación de los ámbitos relativos a las áreas de inversión en la primera reunión del Consejo Estratégico;
- las directrices sobre riesgos de garantía del FEDS presentadas al primer Comité Operativo con un dictamen escrito del BEI, de conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Reglamento del FEDS;
- la decisión sobre las áreas de inversión;
- las actas del Comité Operativo.

Si bien algunos de estos documentos sí ofrecen elementos orientativos para garantizar que las operaciones del FEDS sean conformes con los objetivos y los criterios de admisibilidad establecidos en el artículo 9 del Reglamento del FEDS, no queda claro, a partir del acta de la reunión del Consejo Estratégico, si se han adoptado formalmente alguno de ellos. Además, varios de estos documentos no se hicieron públicos.

La cartera actual de programas no refleja la intención de garantizar una cobertura temática diversificada

42. El Consejo Estratégico del FEDS «[...] ayudará también a la Comisión a establecer los objetivos globales de inversión en lo que se refiere a la utilización de la Garantía del FEDS y velará por que las áreas de inversión tengan una cobertura geográfica y temática adecuada y diversificada, dedicando al mismo tiempo una atención especial a los países considerados frágiles o afectados por conflictos, los países menos avanzados y los países pobres muy endeudados» ⁽⁶⁶⁾.

43. El informe de evaluación externa indica que la cartera de programas respaldados por el FEDS se concentró en un número limitado de sectores y ODS. En el ejemplo concreto de la Plataforma de Inversión Africana, casi el 80 % de las asignaciones de subvenciones de financiación mixta en el África subsahariana se destinó a proyectos de infraestructura, mientras que solo pequeñas cantidades se destinaron a otros sectores, como el desarrollo del sector privado, las tecnologías de la información y la comunicación, la agricultura, la silvicultura y el desarrollo urbano ⁽⁶⁷⁾. La evaluación externa recomienda que se gestione la cartera del FEDS para dar más importancia a otros sectores de los ODS, como la digitalización, las ciudades sostenibles y la agricultura ⁽⁶⁸⁾.

44. El informe de ejecución acepta esta recomendación, pero considera que, mediante la creación de áreas específicas para la agricultura, la digitalización y las ciudades sostenibles en la Garantía del FEDS, la Comisión dio un paso importante para fomentar la inversión en estos ámbitos. También hace referencia al principio de «la política primero», que se seguirá de conformidad con la propuesta del FEDS+ ⁽⁶⁹⁾, ⁽⁷⁰⁾.

Deben desarrollarse más herramientas de evaluación del riesgo para la fijación de los precios de las garantías

45. Los instrumentos que pueden estar respaldados por la Garantía del FEDS, tal como se enumera en el artículo 10, apartado 1, del Reglamento del FEDS, presentan diversos grados de riesgo inherente. En particular, los préstamos en moneda local y la participación en el capital tienen un riesgo inherente muy elevado.

⁽⁶³⁾ Informe de evaluación externa, resumen.

⁽⁶⁴⁾ Informe de evaluación externa, anexo 2.

⁽⁶⁵⁾ El Tribunal consultó las actas publicadas de las cuatro reuniones del Consejo Estratégico celebradas entre el 28 de septiembre de 2017 y el 22 de enero de 2020.

⁽⁶⁶⁾ Artículo 5, apartado 2, del Reglamento del FEDS.

⁽⁶⁷⁾ Informe de evaluación externa, sección 3.2.

⁽⁶⁸⁾ Informe de evaluación externa, resumen, recomendación 3.

⁽⁶⁹⁾ Informe de ejecución, conclusiones y recomendaciones.

⁽⁷⁰⁾ Véase la nota 13 para más información sobre el FEDS +.

46. En su informe anual relativo al ejercicio 2017, el Tribunal señaló que, a diferencia del FEIE, en el que el BEI es el único intermediario efectivo, el FEDS permite que otras organizaciones internacionales y organismos del sector privado transmitan los beneficios de la garantía de la UE y que, en su caso, la soliciten. Así, el FEDS constituye hasta la fecha el ejemplo de mayor alcance, por su número de socios, de delegación de competencias para asumir responsabilidades en nombre del presupuesto de la UE ⁽⁷¹⁾.

47. El informe de evaluación externa señala que las evaluaciones de riesgo tempranas de los programas de inversión propuestos utilizaron datos que sugieren un alto riesgo y, por tanto, un elevado precio de garantía que las instituciones financieras deben pagar a la Comisión. Recomienda que se efectúe una revisión de la base de datos utilizada para la evaluación de riesgos ⁽⁷²⁾.

48. En el informe de ejecución se señala que, por lo que se refiere a la selección de la base de datos para la evaluación de riesgos, la Comisión, en colaboración con expertos, está desarrollando un programa informático especializado que podría ayudar a modelizar los riesgos en virtud del FEDS +, reconociendo los retos específicos en los países en desarrollo y en transición y basándose en los datos de la Base de Datos Mundial sobre Riesgos Emergentes ⁽⁷³⁾.

49. Dado que ya se han firmado varios acuerdos de garantía con instituciones financieras (véase el apartado 31), el Tribunal considera que garantizar herramientas, métodos y conocimientos especializados sólidos para la evaluación de riesgos es una cuestión fundamental

CONSIDERACIONES ADICIONALES SOBRE EL MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL FEDS

Crterios

50. Según los principios de mejora de la legislación ⁽⁷⁴⁾, la Comisión se compromete a evaluar con rigor el impacto de la legislación que se elabore, incluidas las modificaciones sustanciales que se introduzcan durante el proceso legislativo, para que las decisiones políticas se basen en datos y elementos de prueba correctos ⁽⁷⁵⁾. Con este fin, la Comisión también se ha comprometido a realizar evaluaciones de impacto de sus iniciativas legislativas y no legislativas, actos delegados y medidas de ejecución, con los que se prevé un importante impacto económico, medioambiental o social. En particular, las iniciativas incluidas en el programa de trabajo de la Comisión o en la declaración conjunta deben ir acompañadas de una evaluación de impacto ⁽⁷⁶⁾. En las directrices para la mejora de la legislación se establecen algunas excepciones a esta norma, como en los casos en los que exista un imperativo político de avanzar rápidamente, o una emergencia que requiera una respuesta rápida ⁽⁷⁷⁾.

51. Las evaluaciones deben valorar todos los efectos económicos, sociales y medioambientales significativos de las intervenciones de la UE (prestando especial atención a los identificados en evaluaciones de impacto previas) ⁽⁷⁸⁾.

52. En su Análisis n.º 2/2020, el Tribunal consideró que la Comisión debería reducir el número de excepciones con respecto a las normas generales sobre la necesidad de una consulta pública, evaluación de impacto y evaluación ⁽⁷⁹⁾.

53. En su Informe Especial n.º 21/2015, el Tribunal adujo que, a fin de garantizar la credibilidad de la ayuda al desarrollo, sobre todo en lo que respecta a los instrumentos utilizados, los métodos de prestación de la ayuda y los fondos en cuestión, resulta fundamental que los resultados obtenidos con este apoyo sean demostrables ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷¹⁾ Informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2017, acompañado de las respuestas de las instituciones, apartado 2.41 (DO C 357 de 4.10.2018, p. 1).

⁽⁷²⁾ Informe de evaluación externa, sección 4.3.

⁽⁷³⁾ Informe de ejecución, sección 6.

⁽⁷⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE» [COM(2015) 215 final de 19 de mayo de 2015].

⁽⁷⁵⁾ Comunicado de prensa de la Comisión sobre el Programa de Mejora de la Legislación: Reforzar la transparencia y el control para una mejor legislación de la UE, 19 de mayo de 2015.

⁽⁷⁶⁾ Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, 13 de abril de 2016 (DO L 123 de 12.5.2016, p. 1).

⁽⁷⁷⁾ Directrices y herramientas para la mejora de la legislación véase «Better Regulation Guidelines – Better Regulation in the Commission», capítulo I, recuadro 1

⁽⁷⁸⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, véase «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements», capítulo VI, recuadro titulado «Key requirements».

⁽⁷⁹⁾ Análisis n.º 2/2020: «El proceso legislativo en la Unión Europea tras casi 20 años de mejora de la legislación», apartado 9.

⁽⁸⁰⁾ Informe Especial n.º 21/2015: «Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE», apartado 4 (DO C 428 de 19.12.2015, p. 9).

La propuesta de establecer el FEDS no iba acompañada de una evaluación de impacto

54. Aunque el Plan de Inversiones Exteriores, incluido el FEDS, figuraba en la Declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2017 ⁽⁸¹⁾, la propuesta de un Reglamento sobre el FEDS de la Comisión no fue acompañada por una evaluación de impacto completa ⁽⁸²⁾. Según el personal de la Comisión, se trata de una excepción justificada por el fuerte imperativo político de avanzar rápidamente en el FEDS como respuesta a la crisis migratoria.

55. De conformidad con las directrices de la Comisión para la mejora de la legislación, las evaluaciones deben valorar todos los efectos económicos, sociales y medioambientales significativos de las intervenciones de la UE, prestando especial atención a los identificados en evaluaciones de impacto previas. El Tribunal considera que la falta de una evaluación de impacto del Reglamento FEDS refuerza la necesidad de llevar a cabo una evaluación completa del FEDS ⁽⁸³⁾.

El uso y el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS aún no se han evaluado

56. En virtud del artículo 17, apartado 2, del Reglamento del FEDS, la Comisión deberá evaluar la utilización y el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS a más tardar el 31 de diciembre de 2019 y, posteriormente, cada tres años. Hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna evaluación de este tipo.

57. Cuando el Tribunal preguntó acerca de esta evaluación, el personal de la Comisión se refirió al informe de ejecución, el informe de evaluación externa, un informe de la Comisión sobre la gestión del Fondo de Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible ⁽⁸⁴⁾ y una comunicación de la Comisión sobre la identidad del gestor de activos para el fondo de provisión común, de conformidad con el artículo 212 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 ⁽⁸⁵⁾. Sin embargo, ninguno de estos documentos proporciona una evaluación de la utilización y el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS:

- El informe de ejecución no hace referencia al artículo 17, apartado 2, del Reglamento del FEDS, ni facilita ninguna información sobre el uso o el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS.
- Aunque concluye que el Fondo de Garantía del FEDS cumple los requisitos del Reglamento del FEDS, el informe de evaluación externa no evalúa más a fondo su uso ni su funcionamiento.
- El informe de la Comisión sobre la gestión del Fondo de Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible se publicó el 31 de julio de 2020. Se trata de un informe de gestión destinado a cumplir los requisitos del artículo 16, apartado 3, del Reglamento del FEDS.
- La Comunicación de la Comisión sobre la identidad del gestor de activos para el fondo de provisión común, de conformidad con el artículo 212 del Reglamento financiero 2018/1046, no proporciona ninguna evaluación de la utilización o el funcionamiento del Fondo de Garantía del FEDS.

58. Por ejemplo, el Tribunal considera que las siguientes cuestiones deberían haberse planteado en cualquier evaluación del Fondo de Garantía del FEDS, pero que no se abordan en los documentos enumerados anteriormente:

- la adecuación del nivel de financiación de la UE asignado al Fondo de Garantía para cubrir las operaciones garantizadas por el FEDS de manera eficiente;
- la adecuación de la proporción objetivo del Fondo de Garantía (fijada actualmente en el 50 % del total de obligaciones de garantía de la UE) con respecto al perfil de riesgo del Fondo;
- la adecuación del mecanismo de dotación del Fondo de Garantía en cuanto a puntualidad y rentabilidad.

⁽⁸¹⁾ Declaración Conjunta del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión: «Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017», 13 de diciembre de 2016.

⁽⁸²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS) y por el que se establece la garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS [COM(2016) 586 final de 14 de septiembre de 2016].

⁽⁸³⁾ Better regulation: guidelines and toolbox, véase «Guidelines on evaluation (including fitness checks) and key requirements», capítulo VI, recuadro «Key requirements».

⁽⁸⁴⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas sobre la gestión del Fondo de Garantía del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible [COM(2020) 346 final, de 31 de julio de 2020].

⁽⁸⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la identidad del gestor de activos para el fondo de provisión común, de conformidad con el artículo 212 del Reglamento Financiero 2018/1046 [COM(2020) 130 final de 25 de marzo de 2020].

Insuficiencias en el marco de resultados

59. El marco de resultados de la cooperación internacional y el desarrollo de la UE, que se puso en marcha en 2015 y se revisó en 2018, es una herramienta de la Comisión utilizada para recopilar y medir los resultados obtenidos en relación con los objetivos estratégicos⁽⁸⁶⁾. Sirve, entre otras cuestiones, como base para comunicar los resultados de los indicadores incluidos en los planes estratégicos y los planes de gestión de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión⁽⁸⁷⁾.

60. El informe de ejecución concluye que, si bien el marco de seguimiento del FEDS es conforme al marco de resultados de la UE para la cooperación al desarrollo, debe mejorarse su capacidad para producir datos que puedan consolidarse y agregarse, teniendo en cuenta lo siguiente:⁽⁸⁸⁾

- Aún debe decidirse la metodología utilizada para calcular algunos de los indicadores propuestos.
- Los indicadores básicos del sector no son fácilmente comparables y aportan poco valor añadido.
- Las tensiones entre las necesidades de información de la Comisión y los sistemas y el enfoque de supervisión propios de las instituciones financieras aumentan los costes e incitan a centrarse más en los aspectos comunes (indicadores similares o comparables).

61. Además, el informe de evaluación externa indica que es posible que el FEDS no pueda supervisar los resultados con respecto al género y otros indicadores transversales debido a las limitaciones del marco de seguimiento⁽⁸⁹⁾.

62. En su Informe Especial n.º 21/2015, el Tribunal observó que la falta de armonización entre los instrumentos de entrega de la ayuda, los marcos de resultados y las estructuras de rendición de cuentas de los distintos socios para el desarrollo podría generar ineficiencias y lagunas en la rendición de cuentas⁽⁹⁰⁾. El Tribunal considera que este riesgo es aún mayor en el caso del FEDS, en el que la capacidad de la Comisión para tener en cuenta la utilización de los fondos de la UE dependerá principalmente de los datos e informes facilitados por las instituciones financieras y sus socios del sector privado.

CONCLUSIONES

63. El informe de ejecución no cumple algunos requisitos básicos del artículo 17, apartado 1, del Reglamento del FEDS. No es el producto de una evaluación, sino una evaluación limitada del funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y su contribución eficaz a la finalidad y los objetivos del Reglamento del FEDS. Sigue siendo necesario llevar a cabo una revisión de los procesos empresariales del FEDS. El informe de ejecución de la Comisión fue publicado ocho meses después del final del período cubierto por la evaluación independiente y cinco meses después del plazo establecido en el Reglamento del FEDS para la evaluación de la Comisión.

64. La cifra media de apalancamiento financiero que figura en el informe de ejecución como indicador de la capacidad del FEDS de movilizar inversiones adicionales no es lo suficientemente fiable y es posible que se haya sobrestimado. El informe de ejecución no ofrece ninguna información específica sobre el rendimiento del FEDS para atraer financiación del sector privado o proporcionar productos innovadores, y sus conclusiones sobre la adicionalidad no financiera se basan en predicciones.

65. El FEDS se encuentra en una fase de ejecución demasiado temprana como para poder evaluar correctamente cualquier contribución que pueda hacer a la consecución de los ODS. El informe de ejecución no ofrece ninguna información sobre cómo el FEDS destina inversiones hacia sectores que fomentan la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Tampoco contiene información sobre los avances en la consecución del objetivo establecido para que una cuota mínima de la financiación asignada a la Garantía del FEDS se destine a la acción climática, las energías renovables y la eficiencia de los recursos.

66. Aunque evalúa positivamente el ritmo de ejecución del FEDS, el informe de ejecución no reconoce ni explica las discrepancias entre las disposiciones reglamentarias y el ritmo real de ejecución.

67. Algunas cuestiones planteadas por el contenido del informe de evaluación externa, que son significativas para la evaluación del funcionamiento inicial y la gestión del FEDS, no están lo suficientemente reflejadas en el informe de ejecución. Se refieren, en particular, al funcionamiento del Consejo Estratégico con respecto a los requisitos del Reglamento del FEDS, la coherencia entre la actual cartera de programas y la intención de garantizar una cobertura temática diversificada, y la necesidad de garantizar herramientas, métodos y conocimientos especializados sólidos para la evaluación de riesgos a la hora de fijar los precios de las garantías.

⁽⁸⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «A Revised EU International Cooperation and Development Results Framework in line with the Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda for Sustainable Development and the New European Consensus on Development» [SWD(2018) 444, 11.10.2018, section 2].

⁽⁸⁷⁾ Idem, introducción.

⁽⁸⁸⁾ Informe de ejecución, sección 5,3.

⁽⁸⁹⁾ Informe de evaluación externa, resumen.

⁽⁹⁰⁾ Informe Especial n.º 21/2015, apartado 80.

68. Aparte de una evaluación del funcionamiento inicial del FEDS, su gestión y eficacia, faltan algunos elementos clave en su marco de seguimiento y evaluación. En particular, el Reglamento del FEDS no ha sido objeto de una evaluación de impacto, sigue faltando una evaluación del Fondo de Garantía del FEDS y, como reconoce el informe de ejecución, debe mejorarse el marco de resultados.

El presente Dictamen fue aprobado por la Sala III, presidida por Bettina JAKOBSEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 3 de septiembre de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente
