

Informe Especial

## La mayoría de las medidas de simplificación introducidas en Horizonte 2020 han facilitado las cosas a los beneficiarios, pero todavía es posible mejorar

(presentado con arreglo al artículo 287 TFUE, apartado 4, párrafo segundo)



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## EQUIPO AUDITOR

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El TCE selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV, Regulación de mercados y economía competitiva, presidida por Neven Mates, Miembro del TCE. La auditoría fue dirigida por Alex Brenninkmeijer, Miembro del TCE, asistido por Raphael Debets, jefe de Gabinete, y Di Hai, agregada de Gabinete, Paul Stafford, gerente principal, Daniela Hristova, jefa de tarea, Wayne Codd, Juan Antonio Vázquez Rivera y Marco Montorio, auditores.



*De izquierda a derecha:* Raphael Debets, Di Hai, Wayne Codd, Alex Brenninkmeijer, Paul Stafford, Daniela Hristova, Marco Montorio y Juan Antonio Vázquez Rivera.

## ÍNDICE

	Apartado
Abreviaturas y siglas	
Glosario	
Resumen	I - XI
Introducción	1 - 10
¿Qué es Horizonte 2020?	1 - 4
Historia de la financiación de la investigación y la innovación en la UE	5 - 7
Resumen de las iniciativas más recientes de simplificación	8 - 10
Alcance y enfoque de la fiscalización	11 - 14
Alcance de la fiscalización	11 - 12
Enfoque	13 - 14
Observaciones	15 - 115
La Comisión se basó en su experiencia de programas anteriores para determinar qué medidas de simplificación eran necesarias	15 - 20
Los principales cambios para lograr la simplificación se introdujeron a través del diseño, la organización y los instrumentos de apoyo	21 - 69
El Centro Común de Apoyo supone un gran avance en la aplicación coherente de Horizonte 2020	21 - 29
Aunque valoran los canales de comunicación y de comentarios, los beneficiarios siguen refiriendo desigualdades en el trato y en los niveles de servicio	30 - 45
El portal para participantes simplifica la gestión de las subvenciones para los beneficiarios	46 - 51
La orientación de la Comisión (AMGA) es extensa, pero difícil de utilizar, y las frecuentes modificaciones provocan inseguridad	52 - 55
Aún no se han examinado y evaluado plenamente nuevas iniciativas potencialmente simplificadoras	56 - 69
Obtener una subvención lleva menos tiempo, pero no se han aprovechado plenamente las posibilidades de reducción de la carga administrativa	70 - 96

La supresión de la fase de negociación ha acortado el plazo de concesión de las subvenciones	72 - 75
La creciente aplicación del enfoque de dos fases podría reducir los costes de los numerosos solicitantes rechazados	76 - 79
Siguen siendo motivo de preocupación la calidad de las evaluaciones y la información facilitada a los solicitantes rechazados	80 - 90
El Sello de Excelencia no cumple las expectativas	91 - 96
Notificación y auditoría de los costes de los proyectos	97 - 112
Aunque se simplificaron las normas sobre los costes de personal, algunos cambios han creado dificultades para los beneficiarios, y los costes de personal siguen siendo la principal fuente de errores importante	97 - 105
Se ha reducido la carga de auditoría, pero los beneficiarios reciben un trato desigual en las auditorías <i>ex post</i> externalizadas	106 - 112
La participación de las pymes ha aumentado, pero persisten algunos obstáculos	113 - 115
Conclusiones y recomendaciones	116 - 129
Esfuerzos organizativos para lograr una simplificación	117 - 121
Ejecución de un proyecto	122 - 126
Notificación y auditoría de los costes de los proyectos	127 - 128
Participación de las pymes	129

Anexo - Riesgos de emplear opciones de costes simplificados según los beneficiarios

Respuestas de la Comisión

**ABREVIATURAS Y SIGLAS**

7PM	Séptimo Programa Marco
9PM	Noveno Programa Marco
AMGA	Modelo de acuerdo de subvención anotado
CCI	Centro Común de Investigación
CSC	Centro Común de Apoyo
DG Investigación e Innovación	Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea
DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías	Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías de la Comisión Europea
EARTO	Asociación Europea de Organizaciones de Investigación y Tecnología
EASME	Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas
EIT	Instituto Europeo de Innovación y Tecnología
el Tribunal	Tribunal de Cuentas Europeo
EUA	Asociación Europea de Universidades
Horizonte 2020	Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (el Octavo Programa Marco)
IA	Acción de innovación
Instrumento destinado a las pymes	Instrumento destinado a las pequeñas y medianas empresas
MGA	Modelo de acuerdo de subvención
PCN	Punto de contacto nacional
PE	Parlamento Europeo
PIC	Programa Marco para la Innovación y la Competitividad
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
REA	Agencia Ejecutiva de Investigación
RES	Servicio de Consulta sobre Investigación
RTO	Organización de Investigación y Tecnología

TRL	Nivel de preparación de la tecnología
UEAPME	Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa

## **GLOSARIO**

**7PM:** Séptimo Programa Marco.

**Beneficiario:** Persona u organización a la que se le concede (de manera individual o colectiva) financiación de la UE en forma de subvención.

**Centro Común de Apoyo:** Dirección de la Comisión que centraliza todos los servicios de apoyo en materia de investigación e innovación.

**Controles *ex ante*:** Comprobaciones preventivas efectuadas antes de la firma del acuerdo de subvención o antes del pago.

**Controles *ex post*:** Comprobaciones efectuadas tras la realización del pago.

**Convocatoria de propuestas:** Procedimiento para invitar a los solicitantes a que presenten propuestas de proyectos con el fin de recibir financiación de la UE. Existen varios tipos de convocatorias (con regímenes de presentación o evaluación especiales): convocatorias de dos fases, convocatorias con múltiples fechas límites e invitaciones para presentar una propuesta.

**Documento informativo:** Documento informativo del Tribunal, de marzo de 2018, titulado «Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020».

**Europa 2020:** Estrategia de diez años propuesta por la Comisión Europea el 3 de marzo de 2010 para impulsar la economía de la Unión Europea (en sustitución de la Estrategia de Lisboa para 2000-2010). Su principal objetivo es «un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» con una mayor coordinación entre las políticas nacionales y europeas.

**Financiación en cascada:** Mecanismo de la Comisión Europea por el cual los beneficiarios de subvenciones pueden a su vez distribuir fondos a través de subvenciones a terceros ajenos al consorcio.

**Horizonte 2020:** Octavo Programa Marco.

**Importes a tanto alzado:** Tipo de opción de costes simplificados que consiste en reembolsar sumas predeterminadas cuando se alcanzan los objetivos o hitos predefinidos del proyecto sin necesidad de informar de los costes reales en los que ha incurrido el participante.

**Jefe de proyecto:** Funcionario de la UE responsable de gestionar los intereses de la UE en un proyecto; es el punto de contacto principal para los beneficiarios. Normalmente sigue el proyecto de principio a fin y desempeña un papel clave en todas las decisiones relevantes que afecten al proyecto (pagos, modificaciones, revisiones, etc.).

**Marco financiero plurianual (MFP):** Presupuesto plurianual de la UE que determina las prioridades y parámetros del gasto de la Unión para períodos consecutivos de entre cinco y siete años.

**Modelo de acuerdo de subvención anotado:** Guía del usuario para solicitantes y beneficiarios que resume y explica las condiciones del modelo general de acuerdo de subvención y los diversos modelos de acuerdo de subvención específicos para Horizonte 2020.

**Nivel de preparación de la tecnología:** Escala de medición desarrollada por la NASA para evaluar la madurez de una tecnología en particular. Utilizado principalmente para medir la preparación de componentes tecnológicos concretos que operen en un sistema tecnológico mayor. En una escala del 1 al 9, el TRL 1 corresponde aproximadamente a la investigación básica, los TRL 2-4 a la investigación aplicada, los TRL 5-6 al desarrollo o investigación aplicados, los TRL 7-8 a la demostración y el TRL 9 al despliegue a escala real.

**Normas de participación:** Normas específicas de financiación de Horizonte 2020, establecidas en el Reglamento (UE) n.º 1290/2013.

**Panel de control de Horizonte 2020:** Presentación en línea de datos sobre la ejecución de Horizonte 2020, accesible a través del portal para participantes.

**Pequeñas y medianas empresas (pymes):** Empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros (definido en el artículo 2 del anexo de la Recomendación 2003/361/CE).

**Plazo para la concesión de subvenciones:** Definido como el período administrativo comprendido entre la presentación de una propuesta y la firma del acuerdo de subvención, que marca el comienzo oficial de un proyecto.

**Portal para participantes:** El portal para participantes es una plataforma de Internet para la administración electrónica de proyectos de investigación e innovación financiados por la UE que aloja los servicios para gestionar los proyectos y propuestas de subvención a lo largo de su ciclo de vida.

**Premios de estímulo:** Tipo de opción de costes simplificados por la que se otorga una contribución financiera como recompensa tras un concurso.

**Programa Marco (PM):** El Programa Marco, principal instrumento de la UE para financiar la investigación en Europa; es propuesto por la Comisión Europea y adoptado por el Consejo y el Parlamento Europeo conforme al procedimiento de codecisión.

**Punto de contacto nacional (PCN):** Estructura nacional establecida en un Estado miembro de la UE o en otro país que participe en Horizonte 2020 para prestar apoyo personalizado sobre el terreno y en su propia lengua a los participantes.

**Rama de la investigación y la innovación:** direcciones generales de la Comisión, agencias ejecutivas y empresas comunes.

**Servicio de Consulta sobre Investigación:** Servicio en línea proporcionado por la Comisión para responder a las preguntas de los solicitantes y beneficiarios sobre la investigación europea en general y el proceso de validación de entidades jurídicas.

**Solicitante:** Persona u organización que solicita (de manera individual o colectiva) financiación de la UE.

**Unión por la innovación:** Una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020.

## **RESUMEN**

- I. Horizonte 2020 es el octavo programa marco de la UE para la investigación y la innovación. Con un presupuesto de 76 400 millones de euros para el período comprendido entre 2014 y 2020, constituye el mayor programa público de investigación e innovación del mundo.
- II. Horizonte 2020 repercute significativamente en una amplia variedad de políticas de la UE y es gestionado por varias direcciones generales de la Comisión, lo que incrementa su complejidad. Con Horizonte 2020, la Comisión ha simplificado sus normas y procedimientos, ha acelerado el plazo para la concesión de subvenciones, ha racionalizado los sistemas informáticos, ha reducido el número de regímenes de financiación y ha proporcionado orientaciones más claras y una mayor seguridad jurídica a los beneficiarios.
- III. El Tribunal valoró si las medidas de simplificación de la Comisión han reducido la carga administrativa de los beneficiarios, y si el diseño de las medidas estaba basado en evaluaciones anteriores y en comentarios de las partes interesadas. También llevó a cabo una encuesta entre beneficiarios de subvenciones de Horizonte 2020 para evaluar su percepción del impacto positivo y negativo de dichas medidas en cuanto a la reducción de la carga administrativa que soportan.
- IV. El Tribunal concluyó que, si bien la mayoría de las medidas de simplificación de la Comisión han resultado eficaces para reducir la carga administrativa de los beneficiarios de Horizonte 2020, no todas las acciones han generado el resultado deseado y todavía es posible mejorar. La estabilidad de las normas también es importante. Los beneficiarios pueden adaptarse a la complejidad, pero las modificaciones frecuentes pueden provocar confusión e incertidumbre.
- V. El Tribunal constató que la Comisión se basó en su experiencia gestionando programas marco anteriores para detectar dónde era necesaria una simplificación. Las nuevas estructuras organizativas y horizontales, principalmente la creación del Centro Común de Apoyo, constituyeron una importante contribución a la simplificación, lo cual se tradujo en una aplicación más coherente del programa.

VI. El Servicio de Consulta sobre Investigación, que proporciona asesoramiento y apoyo a solicitantes y participantes, no fue incorporado al Centro Común de Apoyo, pues, aunque haya mejorado desde el 7PM, existen otros cauces para la resolución de dudas, por lo que no puede garantizar un tratamiento homogéneo de los casos. Los puntos de contacto nacionales también ofrecen diversos niveles de apoyo y orientación.

VII. Se mejoraron los instrumentos de apoyo, como el portal para participantes, y la introducción de las firmas electrónicas se tradujo en una concesión y gestión simplificadas de las subvenciones para los solicitantes y beneficiarios. No obstante, aún son precisas algunas mejoras técnicas. Asimismo, aunque el manual sobre subvenciones ofrece información extensa y detallada, no deja de ser complejo, especialmente para los beneficiarios sin experiencia,

VIII. El plazo para la concesión de subvenciones, desde la solicitud hasta la firma de un acuerdo de subvención, se ha reducido significativamente gracias a la gestión electrónica y a la supresión de la fase de negociación, pero las posibilidades de reducción de la carga administrativa aún no han sido plenamente explotadas. Tan solo una parte de las convocatorias de propuestas emplea una evaluación en dos fases, lo cual repercute especialmente en los solicitantes rechazados. Además, el Sello de Excelencia, cuyo objetivo es ayudar a las mejores propuestas rechazadas a encontrar financiación en otra parte, todavía no ha resultado eficaz.

IX. Los intentos por simplificar las normas relativas a los costes de personal no han obtenido los resultados esperados y estas siguen siendo complejas para los beneficiarios, por lo que inducen a errores en las declaraciones de costes. Los nuevos enfoques adoptados provocaron ciertos efectos colaterales negativos, y los consiguientes ajustes introducidos han generado cierta confusión e inseguridad jurídica. La confianza cada vez mayor en las prácticas habituales de contabilidad de costes, en particular para los costes de personal, podría reducir la carga administrativa. Las nuevas opciones de costes simplificados, como los importes a tanto alzado y los premios de incentivación, ofrecen la posibilidad de reducir la carga administrativa, pero aún no han sido suficientemente estudiadas por la Comisión.

X. La creación de un Servicio Común de Auditoría y de una nueva estrategia de auditoría ha reducido la carga de auditoría con respecto al 7PM, pero la calidad variable de las auditorías externalizadas puede dar lugar a frustraciones y a confusión para los beneficiarios.

XI. El Tribunal recomienda a la Comisión que:

- a) mejorar su comunicación con los solicitantes y beneficiarios;
- b) intensificar el examen de los importes a tanto alzado;
- c) estudiar un mayor recurso a las evaluaciones de propuestas en dos fases;
- d) revisar las condiciones de remuneración de los expertos encargados de las evaluaciones;
- e) incrementar el reconocimiento del Sello de Excelencia;
- f) garantizar la estabilidad de las normas y las orientaciones para los participantes;
- g) mejorar la calidad de las auditorías externalizadas;
- h) simplificar en mayor medida los instrumentos y orientaciones destinados a las pymes.

## **INTRODUCCIÓN**

### **¿Qué es Horizonte 2020?**

1. Horizonte 2020 es el octavo programa marco de la UE para la investigación y la innovación. Con un presupuesto de 76 400 millones de euros<sup>1</sup> para el período comprendido entre 2014 y 2020, constituye el mayor programa público de investigación e innovación del mundo.
2. Horizonte 2020, que tiene su origen en las prioridades de la estrategia Europa 2020, está constituido en torno a tres pilares principales y dos objetivos específicos que abarcan gran variedad de temas (véase la ***ilustración 1***). Proporciona financiación a investigadores, institutos de investigación, universidades, empresas privadas (tanto grandes empresas como pymes) y organismos públicos, ya sea individualmente o en consorcios, que participen en proyectos de investigación colaborativos.
3. El programa se centra especialmente en las pymes. El objetivo de la Comisión Europea es la participación de las pymes tanto en proyectos colaborativos como a través del nuevo Instrumento destinado a las pymes, diseñado específicamente para empresas más pequeñas altamente innovadoras.
4. La naturaleza transversal de la investigación y la innovación y su impacto en múltiples políticas de la UE configuran el modo de gestión de Horizonte 2020. El programa es gestionado por la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión Europea (DG Investigación e Innovación) junto con otras ocho direcciones generales<sup>2</sup>. Algunas partes

---

<sup>1</sup> Presupuesto actualizado de H2020 tras el establecimiento del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) y con inclusión del programa de investigación y formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

<sup>2</sup> DG Investigación e Innovación, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Movilidad y Transportes, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Energía, y CCI.

del presupuesto pueden ser responsabilidad de más de una dirección general. En total, ejecutan el presupuesto de Horizonte 2020 veintidós organismos diferentes<sup>3</sup>.

### Ilustración 1 - Arquitectura de Horizonte 2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

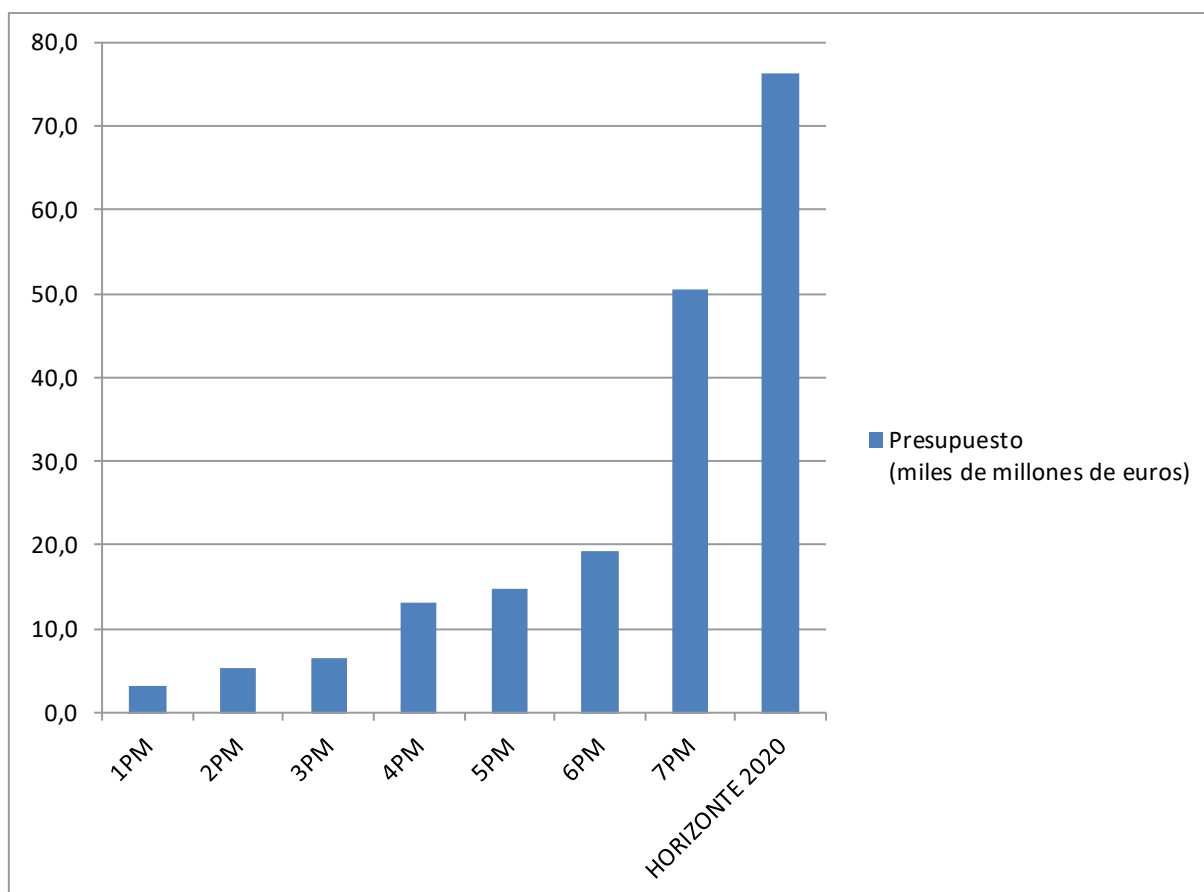
<sup>3</sup> Agencias ejecutivas de la Comisión, asociaciones público-públicas entre la UE y los Estados miembros, asociaciones público-privadas con la industria, el Banco Europeo de Inversiones y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

## Historia de la financiación de la investigación y la innovación en la UE

5. La financiación europea de actividades de investigación comenzó en virtud de los primeros tratados comunitarios y se amplió en 1983 con el establecimiento del primer programa marco comunitario para la investigación (1PM).

6. A partir de entonces, los sucesivos programas marco han ido adquiriendo una importancia esencial en la cooperación en materia de investigación en Europa y han crecido progresivamente en tamaño, alcance y ambición. La **ilustración 2** muestra la evolución de la financiación europea de la investigación desde el primer programa.

### Ilustración 2 - Evolución de la financiación de la investigación 1984-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7. Como el octavo programa, Horizonte 2020 es un importante instrumento de ejecución para la Unión por la innovación, una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia

Europa 2020<sup>4</sup>. Horizonte 2020 combina toda la financiación de la investigación y la innovación que anteriormente proporcionaban el Séptimo Programa Marco (7PM), las actividades relacionadas con la innovación del programa marco para la competitividad y la innovación (CIP) y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

### **Resumen de las iniciativas más recientes de simplificación**

8. Simplificar la financiación de la investigación y la innovación en la UE es un propósito que figura en la agenda desde hace años pues la industria, el mundo académico y los investigadores de toda Europa siempre han deseado unas normas administrativas más simples, una mejor comunicación con la Comisión Europea, seguridad jurídica y coherencia. La Comisión ha sido criticada por la escasa claridad de sus orientaciones a los beneficiarios, los largos plazos para la concesión de subvenciones, las complejas normas de financiación y los procedimientos ineficaces de gestión de las subvenciones.

9. Con Horizonte 2020, la simplificación pasó a ser un objetivo central<sup>5</sup>. La Comisión Europea propuso cambios concebidos para simplificar las normas que rigen la financiación en la UE de la investigación y la innovación.

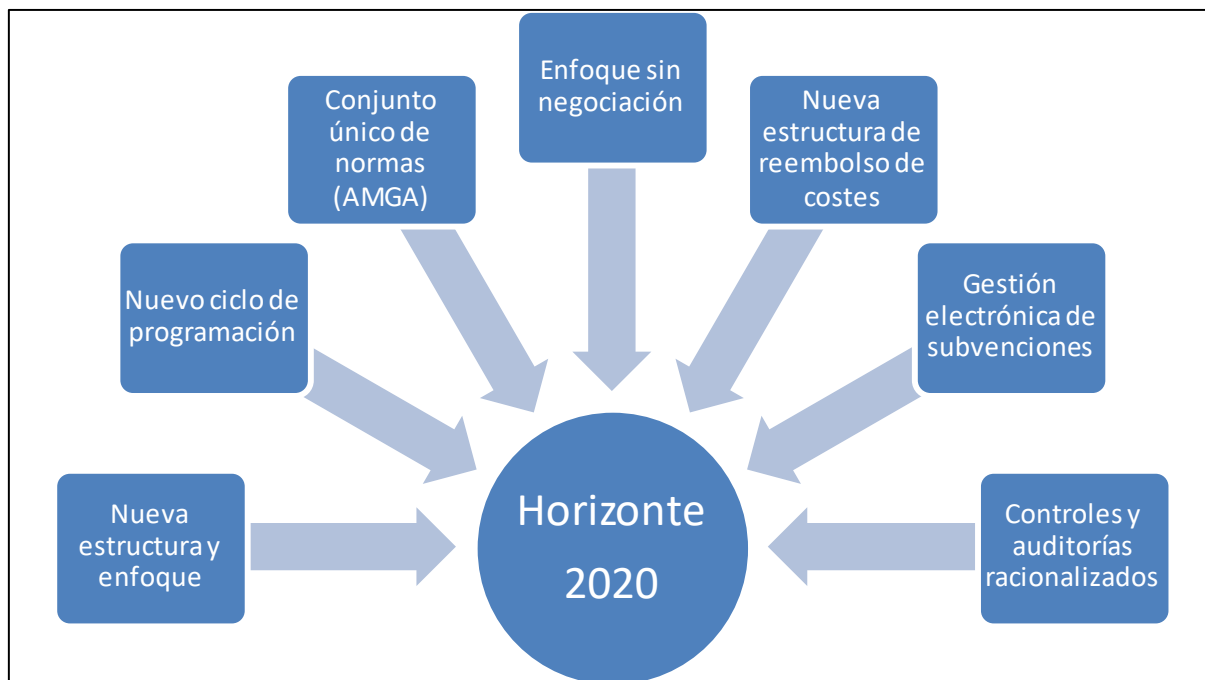
10. Dichos cambios consistían en: establecer un único conjunto de normas, armonizar los procedimientos de gestión de las subvenciones y racionalizar los sistemas informáticos de apoyo, reducir el número de programas, aumentar la coherencia y la claridad de las normas, establecer objetivos prioritarios e indicadores más claros, facilitar unas normas más coherentes para la subvencionabilidad de los costes, simplificar los tipos de subvenciones y reducir los plazos para la concesión de subvenciones y el abono de los pagos (véase la **ilustración 3**).

---

<sup>4</sup> <http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index.cfm>

<sup>5</sup> Véase el considerando 20 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 104).

### Ilustración 3 – Principales medidas de simplificación de Horizonte 2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

#### *Alcance de la fiscalización*

11. El presente informe especial es el último de una serie de publicaciones del Tribunal sobre el Programa Marco de Investigación e Innovación entre las que se cuenta un documento informativo prospectivo titulado «Contribución a la simplificación del programa de investigación de la UE después de Horizonte 2020», publicado en marzo de 2018. El Tribunal decidió llevar a cabo esta fiscalización a tiempo para la preparación del próximo Programa Marco de Investigación e Innovación.

12. En la presente fiscalización, el Tribunal ha planteado la siguiente pregunta: «¿Han resultado eficaces las medidas de simplificación de Horizonte 2020 adoptadas por la Comisión para reducir la carga administrativa de los beneficiarios?». Para responder a esta pregunta, el Tribunal examinó si las medidas de la Comisión se habían concebido a partir de evaluaciones previas y de los comentarios de las partes interesadas. El Tribunal realizó una encuesta entre los beneficiarios del programa Horizonte 2020 para valorar el impacto positivo y negativo de dichas medidas.

**Enfoque**

13. El Tribunal examinó información procedente de una gran variedad de fuentes:
- a) revisó y analizó bases de datos jurídicas, directrices, informes de evaluación y seguimiento, documentos expositivos y otro tipo de documentación relacionada con la simplificación;
  - b) debatió las medidas de simplificación con los departamentos correspondientes de la Comisión<sup>6</sup> y con representantes de las tres organizaciones centrales<sup>7</sup>, y además asistió a una reunión de los puntos de contacto nacionales y a una reunión de partes interesadas organizada por el Centro Común de Apoyo.
14. En febrero de 2018, el Tribunal envió una encuesta en línea a 32 918 contactos de 20 797 organizaciones beneficiarias de financiación de Horizonte 2020. La encuesta abarcaba el período comprendido entre el comienzo del programa en 2014 y enero de 2018, y constaba de 59 preguntas. El Tribunal pidió a los beneficiarios su opinión sobre la eficacia de las medidas de simplificación, y, en su caso, qué les parecía el programa en comparación con el 7PM. Se recibieron 3 598 respuestas. A fin de obtener más información detallada para respaldar los resultados de la encuesta, celebró reuniones con ocho beneficiarios finales (dos pymes, dos universidades, una gran empresa privada y tres RTO).

**OBSERVACIONES**

***La Comisión se basó en su experiencia de programas anteriores para determinar qué medidas de simplificación eran necesarias***

15. Al preparar un nuevo programa marco, es importante llevar a cabo análisis y evaluaciones exhaustivos de los programas precedentes. La Comisión debería evaluar si las políticas y las actividades en materia de gastos cumplen su función y han obtenido los cambios deseados para las empresas y los ciudadanos europeos. Los resultados de las

---

<sup>6</sup> DG Investigación e Innovación, DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, y REA.

<sup>7</sup> EARTO, UEAPME y EUA.

evaluaciones deberían ayudar a la Comisión a decidir si las acciones de la UE pueden mantenerse inalteradas o necesitan modificarse.

16. La base jurídica del 7PM exigía a la Comisión supervisar de forma continuada y sistemática la ejecución del Programa<sup>8</sup>. El Tribunal constató que la Comisión había preparado informes de seguimiento anuales durante la ejecución del 7PM en los que analizaba periódicamente, en detalle, los modelos de participación, los problemas de la ejecución y la situación respecto al proceso de simplificación.

17. De conformidad con el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación<sup>9</sup>, la Comisión también recabó los comentarios de las partes interesadas clave a través de una serie de cauces de consulta (véase el **recuadro 1**).

18. La Comisión resumió las aportaciones de las partes interesadas a una amplia consulta pública en su documento titulado «*Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*». El Libro Verde define la simplificación como una prioridad absoluta para lograr que la financiación de la investigación y la innovación en la UE genere un mayor impacto y resulte más atractiva para los participantes<sup>10</sup>.

19. En la evaluación de impacto que acompañaba a las propuestas legislativas para Horizonte 2020<sup>11</sup>, la Comisión definió la necesidad de una mayor simplificación de la financiación de la investigación y la innovación, estableció objetivos específicos y operativos para el próximo período de programación, analizó cuatro opciones políticas y, finalmente, propuso Horizonte 2020 como la opción más adecuada para lograr los objetivos fijados.

---

<sup>8</sup> Artículo 7 de la Decisión n.º 1982/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013) (DO L 412 de 30.12.2006, p. 1).

<sup>9</sup> 2003/C 321/01, en vigor hasta 12.4.2016 y reemplazado por [32016Q0512\(01\)](#) (DO L 123 de 12.5.2016).

<sup>10</sup> Comisión Europea, «*Green Paper on a Common Strategic Framework for EU Research and Innovation Funding*», junio de 2011.

<sup>11</sup> SEC(2011) 1427 final de 30.11.2011.

20. El Tribunal concluye que las medidas de simplificación adoptadas por la Comisión Europea en Horizonte 2020 son fruto de un análisis de los anteriores programas marco, en particular de su predecesor inmediato, el 7PM.

**Recuadro 1 - Consultas a partes interesadas para la preparación de Horizonte 2020**

- Evaluación *ex post* del 6PM, febrero de 2009;
- evaluación intermedia del 7PM, noviembre de 2010;
- consulta pública sobre el Libro Verde que describe el marco estratégico común para la investigación y la innovación en la UE, junio de 2011;
- consulta pública sobre el sucesor del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC), noviembre de 2011;
- PIC: evaluaciones intermedia y final, evaluaciones *ex ante* y estudios sobre la evaluación del impacto para el programa de apoyo de la política en materia de TIC, el programa Energía Inteligente — Europa y partes relacionadas con la innovación del programa para la iniciativa empresarial y la innovación;
- conferencias con grandes partes interesadas acerca del sucesor del PIC (enero de 2011) y el marco estratégico común (junio de 2011);
- grupos de expertos y conferencias con partes interesadas sobre el Consejo Europeo de Investigación, Marie Curie, el EIT, etc.;
- Presidencias de la UE: Conferencia de Lund sobre el futuro de la investigación de la UE (Suecia, julio de 2009); Conferencia sobre la evaluación intermedia del 7PM (Hungría, febrero de 2011);
- amplio abanico de documentos expositivos sobre la futura financiación de la investigación y la innovación en la UE durante las preparaciones del presupuesto de la UE;
- consultas temáticas a las partes interesadas: TIC, transporte, sanidad, biotecnología, espacio;
- debates con los representantes de administraciones nacionales (reunión de los Comités de gestión conjunta del PIC, reuniones del comité de gestión del EIP).

*Fuente:* Comisión Europea.

***Los principales cambios para lograr la simplificación se introdujeron a través del diseño, la organización y los instrumentos de apoyo***

**El Centro Común de Apoyo supone un gran avance en la aplicación coherente de Horizonte 2020**

21. La gestión de programas se define como la gestión coordinada y centralizada de un programa para alcanzar los objetivos estratégicos y los beneficios del mismo<sup>12</sup>. El concepto de servicios compartidos es una forma de lograr dicha gestión coordinada y centralizada.

22. En su informe especial sobre el 7PM<sup>13</sup>, el Tribunal criticó la gestión de la Comisión y constató que el Comité de Clarificación para la Investigación, establecido por las direcciones generales gestoras para reforzar la seguridad jurídica y la igualdad de trato de los beneficiarios, no detectó todas las prácticas divergentes en la ejecución del 7PM.

23. La Comisión racionalizó el enfoque de la gestión de Horizonte 2020 estableciendo una nueva dirección, el Centro Común de Apoyo (CSC), en 2014. Al centralizar los servicios de apoyo horizontales en investigación e innovación, el CSC garantiza que todos los organismos de la rama de la investigación y la innovación (direcciones generales de la Comisión, agencias ejecutivas y empresas comunes) apliquen la legislación relativa a Horizonte 2020 de forma coherente.

24. En la **ilustración 4** se enumeran las tareas del CSC.

---

<sup>12</sup> Project Management Institute, *Guía de los fundamentos para la dirección de proyectos (Guía del PMBOK)*, cuarta edición.

<sup>13</sup> Informe Especial n.º 2/2013, «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo Programa Marco de Investigación?».

#### Ilustración 4 - Tareas del Centro Común de Apoyo



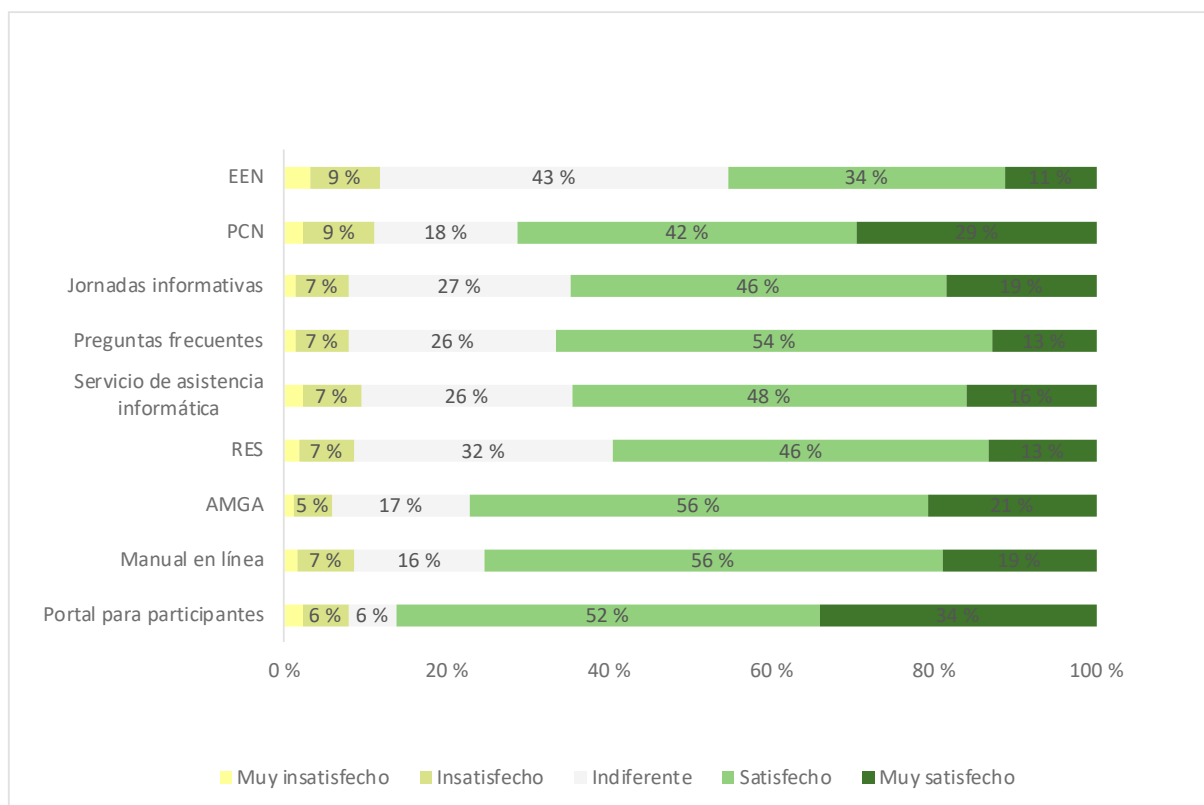
*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

25. La Comisión introdujo una serie de instrumentos para facilitar la participación en Horizonte 2020, lograr una mayor concienciación y reforzar la aplicación coherente de sus normas. Algunos de estos instrumentos, como el portal para participantes, el modelo de acuerdo de subvención anotado (AMGA), el manual y las preguntas frecuentes en línea sobre Horizonte 2020, son responsabilidad directa del CSC; otros, como los puntos de contacto nacionales (PCN), deben ser designados por los Estados miembros. El Servicio de Consulta sobre Investigación y el servicio de asistencia informática son dirigidos principalmente por la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA) y la DG Informática, respectivamente. El CSC solo es responsable del servicio de asistencia de segundo nivel para las cuestiones de su competencia.

26. El Tribunal preguntó a los beneficiarios encuestados si estaban satisfechos con los instrumentos de apoyo. En general, los encuestados mostraron un elevado nivel de satisfacción, que oscila entre el 45 % de los encuestados que considera que la Red Europea

para las Empresas cumple su propósito y el 86 % respecto al portal para participantes (véase la **ilustración 5**).

#### Ilustración 5 – Encuesta de satisfacción de los encuestados con los instrumentos de apoyo



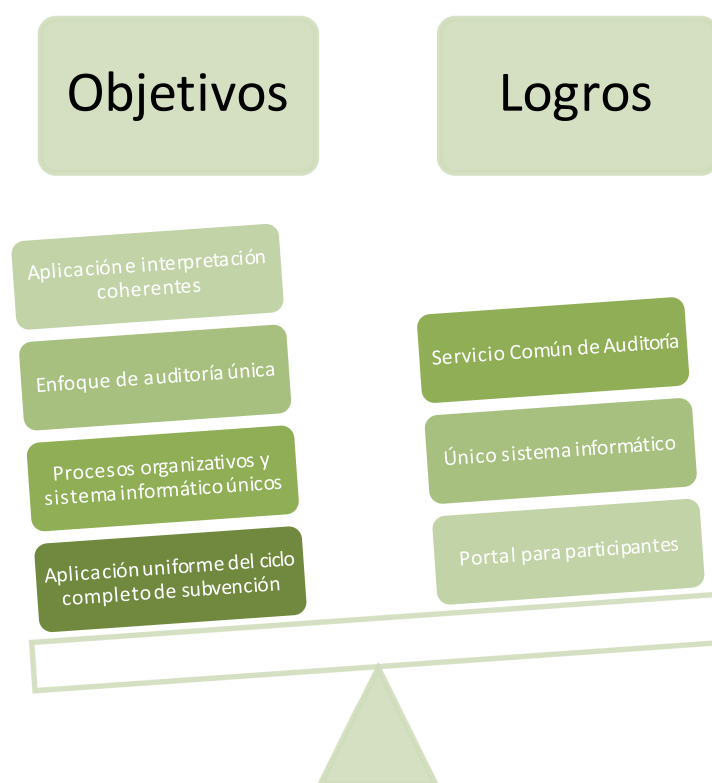
*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

27. El CSC inició su actividad con unos objetivos claros (véase la **ilustración 6**)<sup>14</sup>. Desde su establecimiento en 2014, ha realizado grandes esfuerzos por mejorar el portal para participantes y ha actualizado y ampliado el AMGA con frecuencia. Ahora, un servicio de asistencia jurídica y financiera puede responder a las preguntas de los beneficiarios (a través del Servicio de Consulta sobre Investigación) y de otros servicios de la Comisión. Otro paso hacia una simplificación fue la adopción de la estrategia común de auditoría y una estrategia común de control *ex post*.

<sup>14</sup> Commission Decision C(2014)2656 on the operating rules for the Common Support Centre for Horizon 2020, the Framework Programme for Research and Innovation (2014–2020).

28. La introducción de un flujo de trabajo electrónico para la gestión de las subvenciones es uno de los logros más significativos de la simplificación de Horizonte 2020. Otro elemento positivo, especialmente apreciado por los PCN, fue el mantenimiento de la práctica del 7PM de organizar presentaciones itinerantes en los Estados miembros, en las cuales el CSC realiza presentaciones para los beneficiarios, PCN y auditores de certificación acerca de diversas cuestiones jurídicas y financieras.

#### Ilustración 6 – Centro Común de Apoyo: objetivos frente a logros



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

29. Así, el CSC tomó la iniciativa en el proceso de simplificación. En sus ámbitos de su competencia, ha armonizado las normas de participación, ha desarrollado una nueva estrategia de auditoría y ha mejorado las herramientas informáticas de gestión e información de las subvenciones. Sin embargo, no todos los servicios de apoyo son controlados por el CSC, con el consiguiente riesgo de que los beneficiarios reciban asesoramiento e interpretación contradictorios. A continuación se expone este problema con respecto a dos herramientas de comunicación.

**Aunque valoran los canales de comunicación y de comentarios, los beneficiarios siguen refiriendo desigualdades en el trato y en los niveles de servicio**

30. Una comunicación eficaz y un sistema de comentarios funcional son condiciones esenciales para la aplicación coherente de las normas de participación y el trato consecuente de los beneficiarios. Un fallo en la comunicación puede afectar negativamente al proyecto. A continuación se describen los canales del CSC que sirven para comunicarse con los beneficiarios y recibir sus comentarios acerca del funcionamiento y la aplicación del Programa Marco.

Servicio de Consulta sobre Investigación

31. La Comisión introdujo el Servicio de Consulta sobre Investigación (RES) durante el 7PM para facilitar la comunicación con los beneficiarios de financiación para la investigación y la innovación, y la recepción eficaz de sus comentarios. El RES reemplazó un sistema de sesenta buzones funcionales y se puede acceder a él desde el portal para participantes, pero también por otras vías, como el sitio web de Horizonte 2020 Europa. Este instrumento funciona como servicio de asistencia en el que los beneficiarios potenciales y reales de Horizonte 2020 pueden buscar apoyo metodológico, técnico y jurídico durante el ciclo de vida de sus proyectos.

32. Actualmente, la Agencia Ejecutiva de Investigación gestiona el RES, y parte del servicio es ejecutado por el centro de contacto Europe Direct (EDCC)<sup>15</sup>. El EDCC abarca un ámbito más amplio, pues responde a consultas sobre gran variedad de políticas de la UE, no solo Horizonte 2020.

33. El EDCC responde a preguntas empleando información que puede encontrarse en fuentes disponibles públicamente, y las preguntas más complejas se responden con la aportación de los servicios competentes de la Comisión.

---

<sup>15</sup> En virtud de un contrato con la DG Comunicación.

34. En su encuesta, el Tribunal pidió a los beneficiarios que evaluaran la calidad del RES, y, más de la mitad de los que expresaron su opinión consideraron que, por lo general, el RES es un instrumento útil y que cumple su propósito.

35. En cuanto al RES, los encuestados subrayaron dos cuestiones principales: por un lado, la puntualidad de las respuestas a los beneficiarios y, por otro, la falta de minuciosidad (algunas respuestas están tomadas directamente de las orientaciones de la Comisión).

36. Se constató que, a pesar del propósito general del CSC de centralizar servicios comunes, el RES cuenta con una estructura descentralizada y, en la práctica, se apoya en treinta y seis servicios de asistencia distintos alojados en varias direcciones generales y agencias ejecutivas. Las preguntas que no pueden ser respondidas por el contratista externo (el 56 % en 2017) son remitidas al equipo de la REA o directamente a uno de los treinta y seis servicios de asistencia. Todos los meses, el equipo de la REA compuesto por tres miembros comprueba todas las respuestas proporcionadas por el contratista externo y los servicios de asistencia descentralizados para verificar su calidad y clasificarlas.

37. Asimismo, el Tribunal comprobó que, además del servicio prestado por el RES, ciertas agencias ejecutivas (por ejemplo, EASME) utilizan otros buzones funcionales. Otros departamentos (por ejemplo, la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías) responden a través de medios sociales de comunicación. En tales casos, es difícil que la REA o el CSC ejerzan un control de las respuestas.

38. A través de la encuesta, el Tribunal preguntó a los beneficiarios si, al participar en más de un proyecto de Horizonte 2020, habían tratado de forma incoherente situaciones idénticas o similares. El 36 % de los encuestados respondió afirmativamente. Las incongruencias más habituales correspondían a la interpretación de las normas financieras (20 %), la comunicación de los requisitos (18 %), y las evaluaciones de proyectos (17 %).

39. La Comisión estableció unos servicios auxiliares especializados del RES para ocuparse de las notificaciones de posibles incongruencias. No obstante, el Tribunal constató que el 82 % de los encuestados que habían experimentado desigualdad de trato no conocía este servicio. Por consiguiente, la Comisión raramente está informada de las incongruencias y no siempre puede preparar las medidas correctoras adecuadas.

40. Aunque el RES mejoró con la programación de Horizonte 2020, los cauces alternativos a través de los cuales se pueden intercambiar consultas y respuestas implican que aún no se puede garantizar la coherencia de la información.

#### Puntos de contacto nacionales

41. La red de PCN funciona como un importante canal entre la Comisión y los beneficiarios. La Comisión la considera la principal estructura para facilitar información y asistencia prácticas a los posibles participantes<sup>16</sup>. También permite que la Comisión obtenga comentarios de los beneficiarios. El apoyo de los PCN puede resultar especialmente útil para las pymes y los nuevos participantes en el programa, cuya relativa falta de conocimientos especializados puede suponer una amenaza para el éxito de sus solicitudes.

42. A fin de garantizar la coherencia del apoyo que ofrecen los PCN a los solicitantes y beneficiarios de financiación para la investigación, en 2013 la Comisión elaboró el documento «*Minimum standards and guiding principles for National Contact Points*»<sup>17</sup>, que proporciona una referencia común para todos los países participantes y define las funciones clave de los PCN y los mecanismos para la cooperación entre estos y la Comisión.

43. Los Estados miembros y países asociados designan PCN. Si bien los PCN no son responsabilidad directa de la Comisión, sus direcciones generales encargadas de distintas partes del Programa organizan reuniones con estos para debatir la evolución de las políticas, aspectos de procedimiento y el contenido de las convocatorias de propuestas. El CSC también organiza reuniones con PCN jurídicos y financieros para presentar los últimos avances.

44. En su encuesta, el Tribunal preguntó a los beneficiarios acerca de su experiencia con los PCN. La opinión general sobre el trabajo de los PCN fue positiva (el 71 % de los encuestados consideraba que el apoyo de los PCN cumple su propósito), pero el nivel de reconocimiento

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf).

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125\\_NCP%20Minimum%20standards.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/support/20131125_NCP%20Minimum%20standards.pdf).

variaba de un país a otro. La insatisfacción con la calidad del servicio de los PCN oscilaba entre el 4 % y el 25 % en distintos Estados miembros, y las principales preocupaciones se referían al grado de preparación y de disponibilidad.

45. El Tribunal llegó a la conclusión de que, si bien los beneficiarios por lo general están satisfechos con sus PCN, existen diferencias notables entre los países participantes en cuanto al apoyo y las orientaciones técnicas que facilitan, lo que reduce la utilidad de la red para los beneficiarios.

### **El portal para participantes simplifica la gestión de las subvenciones para los beneficiarios**

46. El portal para participantes es la interfaz principal entre la Comisión y los beneficiarios de financiación para la investigación y la innovación. Su finalidad es facilitar la solicitud y gestión de las subvenciones para los solicitantes y los beneficiarios, y facilita el acceso a los diversos sistemas (herramientas para la presentación de propuestas y para la gestión de proyectos y sistema de notificación) y, en consecuencia, la participación de las partes interesadas, y está destinada a ser la ventanilla única para la gestión eficiente y electrónica de las subvenciones.

47. La Comisión realizó el primer lanzamiento del portal para participantes durante el 7PM, pero por aquel entonces solo estaba disponible un limitado número de servicios para los beneficiarios.

48. Desde el comienzo de Horizonte 2020, el CSC ha introducido nuevas herramientas y funcionalidades que han mejorado la calidad de los servicios del portal, entre las que se cuentan el servicio de búsqueda de socios (para encontrar socios con los que colaborar en futuros proyectos), la posibilidad de cumplimentar los formularios en cualquier buscador y una plataforma que cumple con el estándar HTML5.

49. Más del 85 % de los participantes en la encuesta del Tribunal estaban satisfechos con el portal y reconocía los esfuerzos realizados por el CSC por mejorar sus funciones. En cuanto a accesibilidad, el portal actual supone una mejora considerable respecto al 7PM, en el que cada herramienta requería un acceso y registro por separado, mientras que el portal ha logrado ser un punto de referencia único que abarca un gran número de servicios. Los

beneficiarios también elogiaron la introducción de una función de firma electrónica que ha reducido notablemente la carga administrativa de Horizonte 2020.

50. No obstante, el Tribunal comprobó que algunos beneficiarios habían experimentado dificultades (disminución de la velocidad del sistema, navegación entre un número confuso o excesivo de pantallas, elementos emergentes, etc.) y notificaron que estos problemas generaban un trabajo adicional y tardaban en resolverse.

51. Además, los nuevos participantes de los regímenes de financiación de la UE, en particular las pymes, tenían dificultades para afrontar la complejidad de las herramientas informáticas de la Comisión. Por ejemplo, en una de las visitas del Tribunal, la pyme beneficiaria declaró que había experimentado dificultades con el portal y tuvo que recurrir a un asesor externo para introducir toda la información y la documentación requeridas en la herramienta.

### **La orientación de la Comisión (AMGA) es extensa, pero difícil de utilizar, y las frecuentes modificaciones provocan inseguridad**

52. El Reglamento (UE) n.º 1290/2013 por el que se establecen las normas de participación<sup>18</sup> aplicables a Horizonte 2020 exige que la Comisión ponga a disposición de todos los participantes potenciales orientaciones e información suficientes, en el momento de la publicación de la convocatoria de propuestas, en particular el modelo de acuerdo de subvención correspondiente.

53. El modelo de acuerdo de subvención anotado (AMGA) presenta una clara ventaja que repercute considerablemente en la simplificación: concentra todas las orientaciones relativas a Horizonte 2020 en un único documento. En 750 páginas y utilizando ejemplos de buenas prácticas, casos específicos y excepciones, el AMGA explica cada artículo del modelo general de acuerdo de subvención (GMGA) y modelos de acuerdos específicos, mientras que la orientación relativa al 7PM, en cambio, estaba dispersa en distintos códigos normativos

---

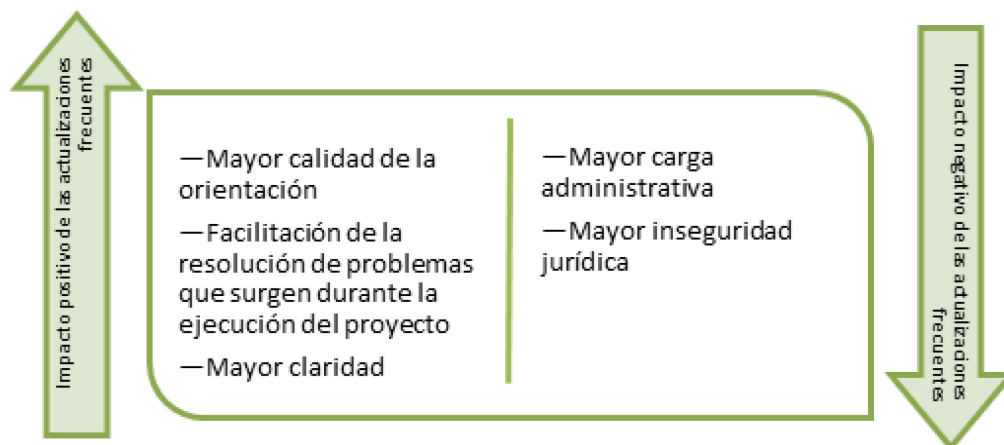
<sup>18</sup> Artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 81).

para cada parte del Programa. En torno a un 77 % de los encuestados consideraba que el AMGA es un instrumento que cumple su propósito.

54. El Tribunal solicitó opiniones sobre el AMGA, y los encuestados respondieron que la orientación tenía la ventaja de ser muy extensa y detallada, aunque expresaron su preocupación por su excesiva longitud y complejidad, y señalaron la dificultad de navegar por las diferentes subsecciones de un documento en formato PDF.

55. Desde la publicación de la versión inicial en diciembre de 2013, el acuerdo de subvención ha sido modificado seis veces y el AMGA se ha actualizado en dieciocho ocasiones. Aunque estaban informados de los cambios, los beneficiarios expresaron una serie de preocupaciones por las consecuencias de lo anterior (véase la **ilustración 7**), pese a que la mayoría de los encuestados y beneficiarios entrevistados declaró que les resultaría más fácil abordar dichas actualizaciones si estuvieran programadas a intervalos fijos para cubrir las necesidades emergentes durante la ejecución de Horizonte 2020.

#### **Ilustración 7 - Impacto de las frecuentes actualizaciones del GMGA y el AMGA**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

## **Aún no se han examinado y evaluado plenamente nuevas iniciativas potencialmente simplificadoras**

### Importes a tanto alzado y premios

56. Alentada por el Parlamento Europeo<sup>19</sup> y el Consejo<sup>20</sup>, antes de lanzar el MFP 2014-2020 y Horizonte 2020, la Comisión comenzó a estudiar la posibilidad de simplificar la gestión de las subvenciones por medio de las innovadoras opciones de costes simplificados. La base jurídica para el uso de la financiación en forma de importes a tanto alzado y los premios de estímulo la constituye el Reglamento Financiero de 2012<sup>21</sup>.

57. El uso de las opciones de costes simplificados en el marco de Horizonte 2020 ha sido limitado, de forma que los premios se han utilizado para apoyar a un reducido número de iniciativas<sup>22</sup> y los importes a tanto alzado se han empleado para apoyar: i) proyectos de la fase 1 del Instrumento destinado a las pymes, ii) un número limitado de medidas de acompañamiento y iii) dos convocatorias piloto<sup>23</sup> para proyectos con múltiples beneficiarios y los apoyos a necesidades especiales incluidos en las acciones Marie Skłodowska-Curie del programa de trabajo de 2018-2020.

58. En septiembre de 2018, los dos proyectos piloto a tanto alzado seguían en curso y todavía no se disponía de pruebas concluyentes sobre el análisis de los ciclos de ida completos de los proyectos.

59. Mediante la encuesta y las visitas sobre el terreno, el Tribunal preguntó a los beneficiarios de Horizonte 2020 y a las asociaciones centrales si acogerían de buen grado un

---

<sup>19</sup> P7\_TA (2010)0401, Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de noviembre de 2010, sobre la simplificación de la ejecución de los programas marco de investigación (2010/2079(INI)).

<sup>20</sup> Conclusiones de la 3016.ª reunión del Consejo de Competitividad, Bruselas, 26 de mayo de 2010.

<sup>21</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, 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).

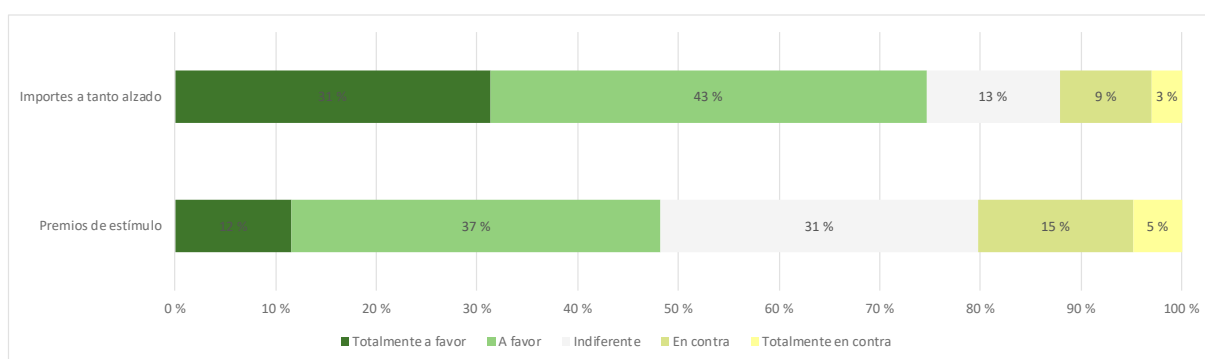
<sup>22</sup> El valor total de los premios supone aproximadamente el 0,11 % del presupuesto de Horizonte 2020.

<sup>23</sup> Convocatoria DT-NMBP-20-2018 (una fase). Convocatoria SC1-BHC-15-2018 (dos fases).

uso más extenso de estas opciones de costes simplificados y cuáles eran, en su opinión, sus principales ventajas y desventajas.

60. Las respuestas de la encuesta revelaron que estas opciones de costes simplificados son consideradas una alternativa viable al reembolso de costes tradicional. La ***ilustración 8*** refleja que el 74 % de los encuestados acogerían de buen grado un uso más amplio de los importes a tanto alzado, mientras que un 49 % está a favor de la introducción de premios de estímulo.

### **Ilustración 8 - Opiniones sobre un uso más generalizado de los importes a tanto alzado y los premios de estímulo**

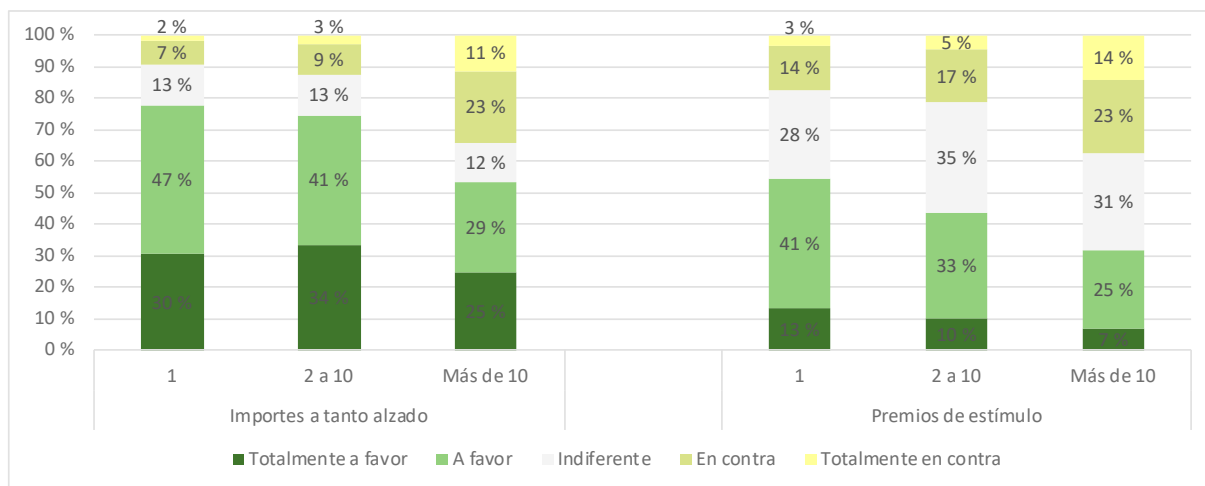


*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

61. La percepción de las opciones de costes simplificados varía en función del tipo de beneficiario y depende especialmente de su nivel de experiencia<sup>24</sup>. Los beneficiarios más experimentados se inclinan menos por una adopción más generalizada de los importes a tanto alzado y de los premios de estímulo (véase la ***ilustración 9***).

<sup>24</sup> Calculada aquí como el número de proyectos de Horizonte 2020 en los que ha participado el beneficiario.

**Ilustración 9 - Opiniones sobre un uso más generalizado de los importes a tanto alzado y de los premios de estímulo, según el nivel de experiencia (número de proyectos de Horizonte 2020)**



*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

62. A pesar de la opinión por lo general positiva, los beneficiarios expresaron algunas preocupaciones relativas a los importes a tanto alzado y a los premios, subrayaron los riesgos percibidos y señalaron que estas opciones de costes simplificados podrían no ser adecuadas para todos los tipos de proyecto, y estas preocupaciones eran compartidas por los beneficiarios y los PCN entrevistados por el Tribunal (véase el [anexo I](#)).

63. Las opciones de costes simplificados podrían reducir la carga administrativa y el número de errores de las subvenciones de Horizonte 2020, lo que permitiría a los beneficiarios centrarse en objetivos científicos mientras gestionan proyectos de forma más flexible. No obstante, podrían no ser adecuadas para todos los tipos de proyectos de investigación e innovación, y la Comisión aún no tiene pruebas suficientes de su examen piloto.

64. Como afirmó el Tribunal en su documento informativo de marzo de 2018, si se diseñan correctamente, los regímenes de financiación basados en el pago de importes a tanto alzado, también podrían fomentar la mayor participación de grupos de beneficiarios de todo tipo (incluidos pymes y nuevos participantes).

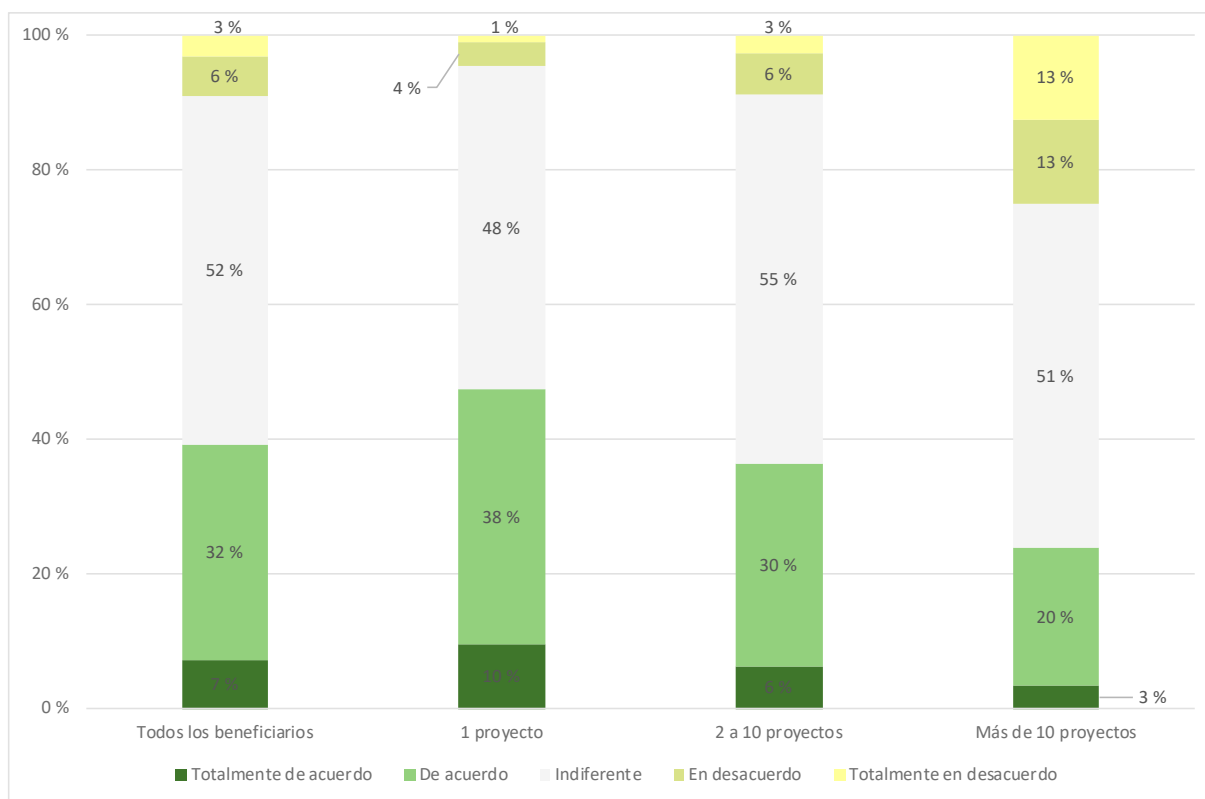
### Financiación en cascada

65. La financiación en cascada funciona facilitando un mecanismo para que los beneficiarios de subvenciones distribuyan los fondos de Horizonte 2020 a terceras partes en forma de subvenciones subcontratadas (tras una convocatoria de propuestas) o premios. Esto traslada la carga administrativa de la Comisión al beneficiario responsable de gestionar las convocatorias para subvenciones subcontratadas.

66. El beneficiario o consorcio de Horizonte 2020 publica sus propias convocatorias de propuestas para atraer a grupos específicos de beneficiarios potenciales, especialmente empresas emergentes y pymes, y concede subvenciones de entre 50 000 y 150 000 euros por cada tercera parte. La financiación en cascada se puso a prueba durante el 7PM; en el marco de Horizonte 2002, la Comisión Europea está haciendo un uso cada vez mayor de este mecanismo.

67. En su encuesta, el Tribunal preguntó si el uso de financiación en cascada en Horizonte 2020 se había traducido en una menor carga administrativa en comparación con el 7PM. Una corta mayoría (52 %) de los encuestados que expresaron su opinión respondió que las subvenciones en cascada tenían escaso o nulo impacto en este sentido, mientras que el 39 % coincidió en que la carga era menor en comparación con el 7PM. La ***ilustración 10*** refleja cómo la percepción de la financiación en cascada varía en función de la experiencia: el 23 % de los encuestados participantes en más de diez proyectos de Horizonte 2020 consideró que la financiación en cascada había reducido su carga administrativa, mientras que para el 26 % las tareas de administración se habían incrementado.

**Ilustración 10 - Las subvenciones en cascada han reducido la carga administrativa con respecto al 7PM, según el nivel de experiencia (número de proyectos de Horizonte 2020)**



*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

68. El Tribunal constató que la orientación publicada por la Comisión<sup>25</sup> no ha aportado claridad suficiente a los beneficiarios acerca de cómo gestionar las convocatorias de subvenciones en cascada. Asimismo, los beneficiarios entrevistados no estaban seguros de qué tipo de reglamentación tenían que aplicar al diseñar su convocatoria de propuestas ni de cuándo conceder subvenciones a terceros.

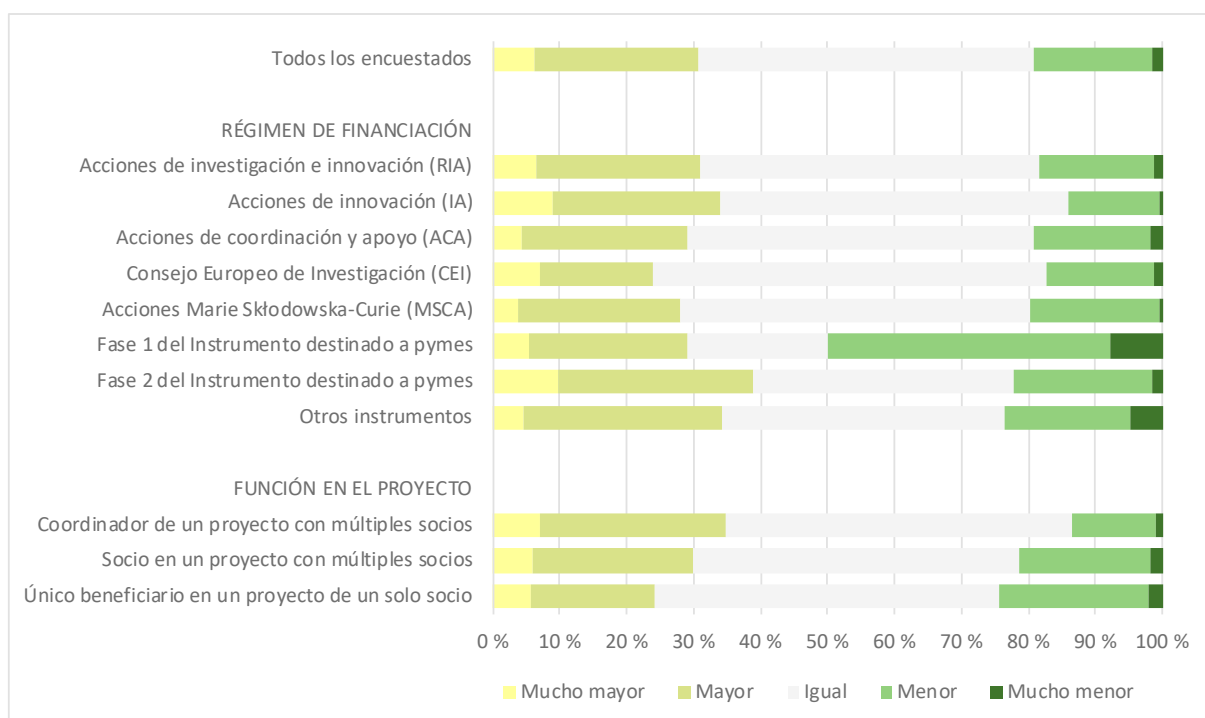
69. La Comisión no ha evaluado *ex post* el mecanismo de financiación en cascada para determinar si ha conseguido de forma eficaz y eficiente los efectos previstos.

<sup>25</sup> «Guidance note on financial support to third parties under H2020».

**Obtener una subvención lleva menos tiempo, pero no se han aprovechado plenamente las posibilidades de reducción de la carga administrativa**

70. Es preciso lograr un equilibrio entre, por un lado, la minimización del tiempo, esfuerzo y dinero invertidos en la presentación de una propuesta y, por otro, la presentación de información suficiente para permitir a la Comisión que compare las solicitudes e identifique las mejores propuestas de financiación. La simplificación del procedimiento de propuesta es especialmente importante habida cuenta del bajo índice de éxito de las solicitudes, según el cual solo una de cada ocho propuestas recibe financiación<sup>26</sup>.

**Ilustración 11 - Trabajo necesario para la preparación de propuestas en Horizonte 2020 en comparación con el 7PM, en función del régimen de financiación y del papel desempeñado en el proyecto**



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

71. En su encuesta, el Tribunal pidió a los beneficiarios que compararan el 7PM y Horizonte 2020 en cuanto a la carga administrativa que suponía la preparación de propuestas. Entre

<sup>26</sup> Comisión Europea, «Horizon 2020 in full swing - Three years on - Key facts and figures 2014-2016» diciembre de 2017.

los encuestados en condiciones de comparar (véase la ***ilustración 11***), el 30 % notificó una mayor carga de trabajo, el 20 % de una carga menor, y en torno a la mitad de los encuestados, ninguna diferencia en absoluto. Los beneficiarios de la fase 1 del Instrumento destinado a las pymes constataron la mejora más notable, pues la mitad de estos encuestados consideraba que su carga actual es menor o mucho menor que durante el 7PM. No obstante, la fase 1 del Instrumento destinado a las pymes era un nuevo instrumento de Horizonte 2020, y en el 7PM la acción «Investigación en beneficio de las pymes» figuraba dentro de un régimen de financiación distinto. Los coordinadores de proyectos notificaron un aumento de la carga de trabajo superior al registrado por otros beneficiarios como consecuencia de los cambios introducidos para centralizar la coordinación de los proyectos y la interacción con la Comisión en este nivel dentro de Horizonte 2020.

### **La supresión de la fase de negociación ha acortado el plazo de concesión de las subvenciones**

72. Uno de los cambios introducidos en Horizonte 2020 fue la supresión de la «fase de negociación», que anteriormente tenía lugar tras la selección de una propuesta de financiación y antes de la firma del acuerdo de subvención. En Horizonte 2020, los proyectos tienen que ejecutarse tal y como figura en la propuesta.

73. Por lo general, los encuestados y los beneficiarios entrevistados se mostraron a favor del enfoque sin negociación, aunque, paralelamente, para una minoría, suprimir las negociaciones limitaba la posibilidad de mejorar los proyectos y aumentaba la probabilidad de que se introdujeran modificaciones en los acuerdos de subvención tras su firma.

74. El propósito de suprimir la fase de negociación era acelerar la puesta en marcha de los proyectos financiados. El indicador del «plazo para la concesión de subvenciones» se define como el período transcurrido entre el cierre de una convocatoria y la firma del acuerdo de subvención, que marca el comienzo oficial del proyecto. Las normas de participación aplicables a Horizonte 2020 prevén un plazo máximo para la concesión de la subvención de

ocho meses<sup>27</sup>. Reducir la duración de este proceso es importante tanto para los solicitantes rechazados, que deberán encontrar alternativas lo antes posible, como para los seleccionados, que quizás quieran introducir un producto en el mercado antes que sus competidores.

**Ilustración 12 - Plazo medio para la concesión de subvenciones en días, en función del período de programación**

	6PM (2002-2006) <sup>1</sup>	7PM (2007-2013) <sup>2</sup>	Horizonte 2020 (2014-2017) <sup>3</sup>
<b>Plazo para la concesión de subvenciones</b>	347	309	191

<sup>1</sup> Número medio de días desde el fin del plazo de la convocatoria hasta la firma del acuerdo de subvención.

<sup>2</sup> Número medio de días desde el fin del plazo de la convocatoria hasta la firma del acuerdo de subvención (excepto el CEI).

<sup>3</sup> Número medio de días desde el fin del plazo de la convocatoria hasta la firma del acuerdo de subvención (excepto el CEI).

*Fuente:* Comisión Europea.

75. La supresión de la fase de negociación y el creciente uso de la transmisión y firma electrónica de documentos han acortado notablemente el plazo de concesión de las subvenciones con respecto al 7PM y el 6PM (véase la ***ilustración 12***).

---

<sup>27</sup> Artículo 20 del Reglamento (UE) n.º 1290/2013: «para informar a todos los solicitantes del resultado de la evaluación científica de su solicitud, un máximo de cinco meses [...] [y] para la firma de los acuerdos de subvención con los solicitantes o para notificarles las decisiones de subvención, un máximo de tres meses».

### **La creciente aplicación del enfoque de dos fases podría reducir los costes de los numerosos solicitantes rechazados**

76. Según lo previsto en el artículo 15, apartado 5, de las normas de participación<sup>28</sup>, Horizonte 2020 emplea procesos de evaluación en una y dos fases. En el enfoque de dos fases, los coordinadores presentan propuestas breves para una evaluación inicial y los solicitantes seleccionados son invitados a presentar una propuesta completa. Tras una segunda evaluación, se remite una lista de clasificación a la Comisión para que proceda a seleccionar. En Horizonte 2020, aproximadamente el 10 % de las propuestas completas proceden del enfoque de dos fases<sup>29</sup>.

77. El enfoque de dos fases puede ahorrar a los solicitantes esfuerzos innecesarios en desarrollar en detalle propuestas de proyectos que finalmente serán rechazadas. No obstante, para algunos proyectos, el proceso en dos fases podría ser demasiado lento, pues se corre el riesgo de que los productos lleguen al mercado más tarde que los de sus competidores. La Comisión calcula que la segunda fase de evaluación supone unos tres meses más, además de generar costes adicionales para la Comisión.

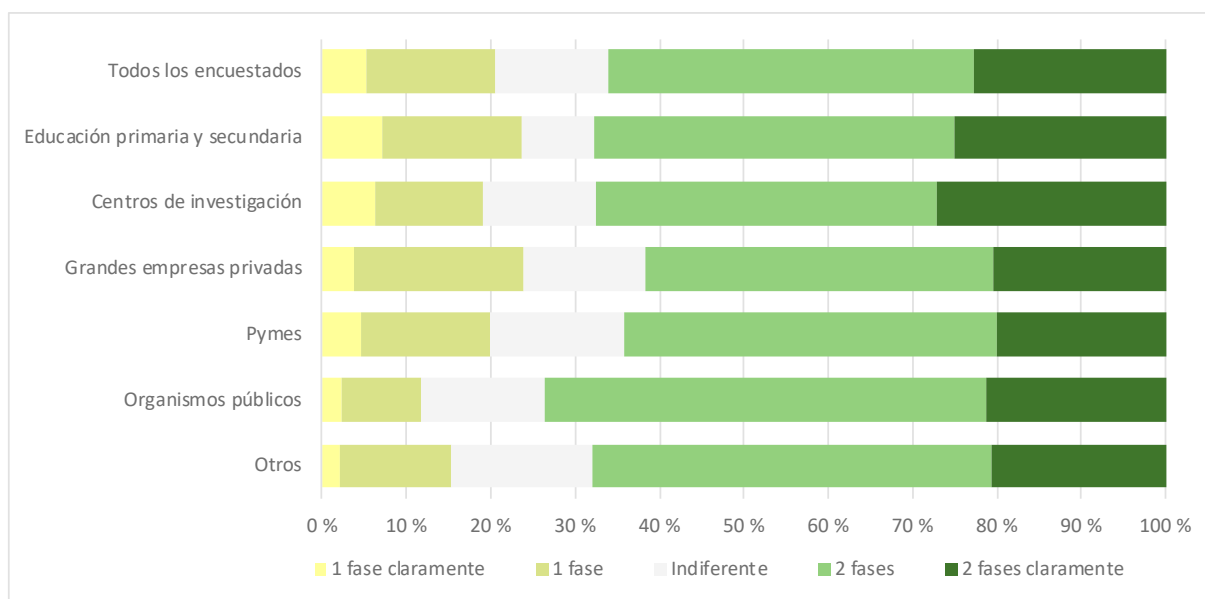
78. En general, los encuestados opinaban que una evaluación en dos fases reduciría la carga de trabajo global de la presentación de propuestas, especialmente los organismos públicos, que eran los más firmes partidarios (véase la ***ilustración 13***). Algunos de los beneficiarios entrevistados por el Tribunal consideraban que buena parte del trabajo de preparación de una propuesta consiste en establecer un consorcio y desarrollar la idea básica con la precisión suficiente para minimizar el riesgo de rechazo, más que en redactar la propuesta propiamente dicha, por lo que el enfoque de dos fases, a su juicio, no afectaría demasiado a la carga de trabajo. Otros expresaron su preocupación por la posibilidad de retrasos en la aprobación de la primera fase de modo que, al ser necesario preparar la segunda fase en cualquier caso, se perdería el potencial de ahorro de recursos.

---

<sup>28</sup> «La Comisión tendrá en cuenta la posibilidad de un procedimiento de evaluación en dos fases [...], cuando sea conveniente y coherente con los objetivos de la convocatoria de propuestas».

<sup>29</sup> SWD(2017) 220 final, «*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*».

### Ilustración 13 - Preferencias por las evaluaciones en una o dos fases por tipos de encuestados



*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

79. Numerosos solicitantes invierten mucho tiempo y dinero en el desarrollo de propuestas finalmente rechazadas. Los beneficiarios a los que el Tribunal consultó coincidieron por lo general en que este problema podría reducirse si se ampliara el uso de las evaluaciones en dos fases, aunque únicamente en los casos en los que la duración excesiva de los plazos para la concesión de subvenciones no generara otras desventajas.

#### **Siguen siendo motivo de preocupación la calidad de las evaluaciones y la información facilitada a los solicitantes rechazados**

80. Una evaluación de alta calidad de las propuestas basada en criterios adecuados es, aunque solo esté vinculada indirectamente a la simplificación, vital para contribuir a garantizar que se financian los mejores proyectos y se cumplan los objetivos de Horizonte 2020. Debería facilitarse a los solicitantes rechazados información aclaratoria para que les sirva de ayuda en futuras propuestas.

81. Las propuestas admisibles y subvencionables son evaluadas en función de unos criterios determinados por al menos tres expertos independientes. Cada evaluador asigna puntuaciones por la excelencia, el impacto y la calidad y eficiencia de la aplicación, basadas en los criterios de adjudicación publicados en el programa de trabajo de Horizonte 2020. El

«grupo de expertos evaluadores» elabora un informe resumido sobre todas las propuestas recibidas que, posteriormente, la Comisión utiliza para confeccionar la lista de las propuestas aptas para la financiación.

### Evaluaciones

82. La Agencia Ejecutiva de Investigación (REA) gestiona y contrata a todos los expertos independientes participantes en Horizonte 2020, aunque la selección para cada convocatoria corre a cargo de las unidades de las direcciones generales específicas (o Agencias), partiendo de una base de datos que contiene 120 000 expertos registrados (los expertos se registran por sí mismos en la base de datos y esto no implica ninguna aprobación, visto bueno o comprobación de la calidad). Esta base de datos se establece a partir de una convocatoria abierta de expertos. La Comisión está obligada a publicar anualmente la lista de evaluadores empleados y se aplican normas de actualización y rotación. Por ejemplo, al menos un 25 % de los expertos de una convocatoria no debe haber participado en los tres años anteriores. La REA también supervisa el número de evaluadores completamente nuevos.

83. En una encuesta efectuada a evaluadores por la DG Investigación e Innovación<sup>30</sup>, el 44 % respondió que la compensación recibida correspondía a un período de tiempo menor que el que realmente habían necesitado y dedicado a la evaluación. Dedicar un tiempo insuficiente a una evaluación puede comprometer sustancialmente su calidad.

84. La mayoría de los participantes en la encuesta del Tribunal para beneficiarios consideró que los criterios de evaluación son adecuados, y solo un 17 % expresó una opinión negativa. Sin embargo, algunos beneficiarios cuestionaban si los expertos cuentan con suficientes conocimientos técnicos en la materia. En su propia evaluación intermedia de Horizonte 2020, la Comisión<sup>31</sup> llegaba a la conclusión de que la calidad del proceso de evaluación de aquel momento debía mejorarse.

---

<sup>30</sup> «*Evaluation of the operation of REA (2012-2015)*», Informe final, 2016.

<sup>31</sup> SWD(2017) 221 final, «*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*», anexo 1.

85. Para que las propuestas sean correctamente evaluadas y se seleccionen y financien las mejores propuestas, es necesario que la remuneración sea suficiente para contratar a evaluadores cualificados.

86. Los expertos reciben una remuneración basada en una tarifa por día de trabajo que no ha sido actualizada desde 2007. Dedicán un promedio de 5,6 horas a cada evaluación<sup>32</sup>, lo que el Tribunal considera insuficiente para que un evaluador lea minuciosamente la propuesta y realice una evaluación de alta calidad de la misma.

87. En consecuencia, se corre el riesgo de que la remuneración insuficiente disuada a las personas cualificadas de participar en el proceso de evaluación. Asignar un plazo insuficiente para la evaluación puede producir el mismo efecto o comprometer su calidad.

#### Información facilitada

88. La información facilitada a los solicitantes sobre las propuestas rechazadas debería facilitar su trabajo para la elaboración de futuras propuestas y, además, contribuye a la calidad global del programa Horizonte 2020.

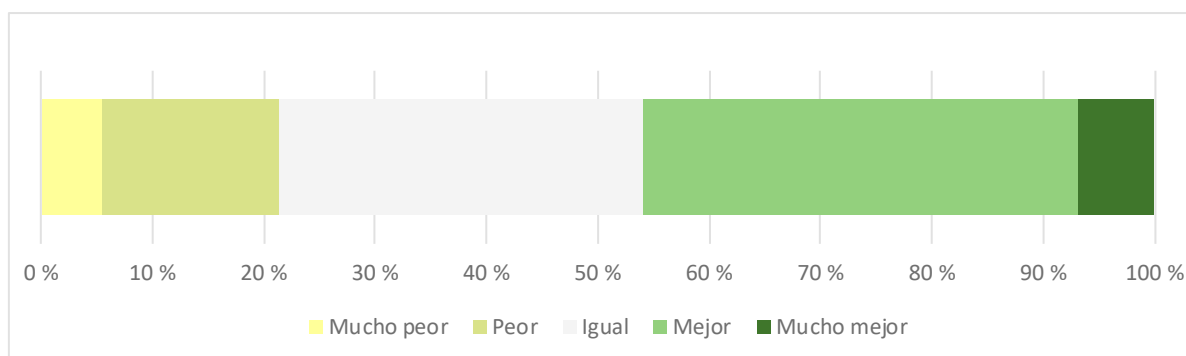
89. Las conclusiones de la evaluación se comunican a los coordinadores y a los contactos de los participantes mediante una carta con los resultados. Si bien un 46 % de los encuestados declaró que la calidad de los comentarios había mejorado en Horizonte 2020 con respecto al 7PM a (véase la ***ilustración 14***), en las entrevistas con los beneficiarios y en los comentarios recibidos en la encuesta del Tribunal se manifestaba preocupación por la calidad de los comentarios sobre las evaluaciones. Uno de cada cinco encuestados consideraba que la calidad había descendido entre el 7PM y Horizonte 2020. La evaluación intermedia de Horizonte 2020 llevada a cabo por la Comisión<sup>33</sup> también indicaba que un 34 % de los encuestados valoraba la calidad de los comentarios como «mala» o «muy mala».

---

<sup>32</sup> SWD(2017) 220 final – «*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*», mayo de 2017.

<sup>33</sup> SWD(2017) 220 final – «*In-depth interim evaluation of Horizon 2020*», mayo de 2017.

**Ilustración 14 - Opiniones sobre los comentarios relativos a la evaluación en Horizonte 2020, en comparación con el 7PM**



*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

90. Una queja común de los beneficiarios, expresada tanto a la Comisión como en los comentarios de la encuesta, fue que, tras haber sido rechazados la primera vez, habían presentado de nuevo una propuesta en una convocatoria posterior incluyendo modificaciones basadas en los comentarios del evaluador, pero habían recibido una puntuación inferior a la anterior. Cierto es que cabía la posibilidad de que la convocatoria fuera distinta a la anterior o de que la idea original hubiera perdido su carácter innovador con el tiempo.

**El Sello de Excelencia no cumple las expectativas**

91. El Sello de Excelencia es una etiqueta de calidad concedida a las propuestas de proyecto que, tras haber cumplido los criterios de selección y de adjudicación para la financiación de Horizonte 2020 y haber quedado clasificadas por encima de un umbral de calidad predefinido, finalmente no pudieron ser financiadas debido a las limitaciones presupuestarias. El objetivo es ayudar a los titulares del Sello de Excelencia a obtener fondos para estas propuestas de otros programas nacionales, europeos o internacionales sin soportar la carga administrativa adicional de presentar de nuevo las propuestas. La Comisión lanzó la iniciativa del Sello de Excelencia en octubre de 2015. La iniciativa se puso a prueba por primera vez en el Instrumento destinado a las pymes y, en 2016 se amplió a las becas individuales Marie Skłodowska-Curie.

92. Tras preguntar en su encuesta a los titulares del Sello de Excelencia si la etiqueta les había ayudado a obtener fondos de otras fuentes, el Tribunal constató que dicho sello no

estaba universalmente reconocido: tan solo el 15 % de los encuestados respondió que les había ayudado a obtener otro tipo de financiación (véase la ***ilustración 15***).

93. El Tribunal llegó a la conclusión de que, pese a la campaña informativa emprendida por la Comisión, el fracaso del Sello de Excelencia se debe a la falta de: i) reconocimiento por parte de otras instituciones de financiación; ii) orientación clara sobre cómo utilizar la etiqueta; iii) coherencia entre los programas nacionales y otros programas de la UE y Horizonte 2020 en cuanto a temas, selección y criterios de adjudicación o procesos de evaluación.

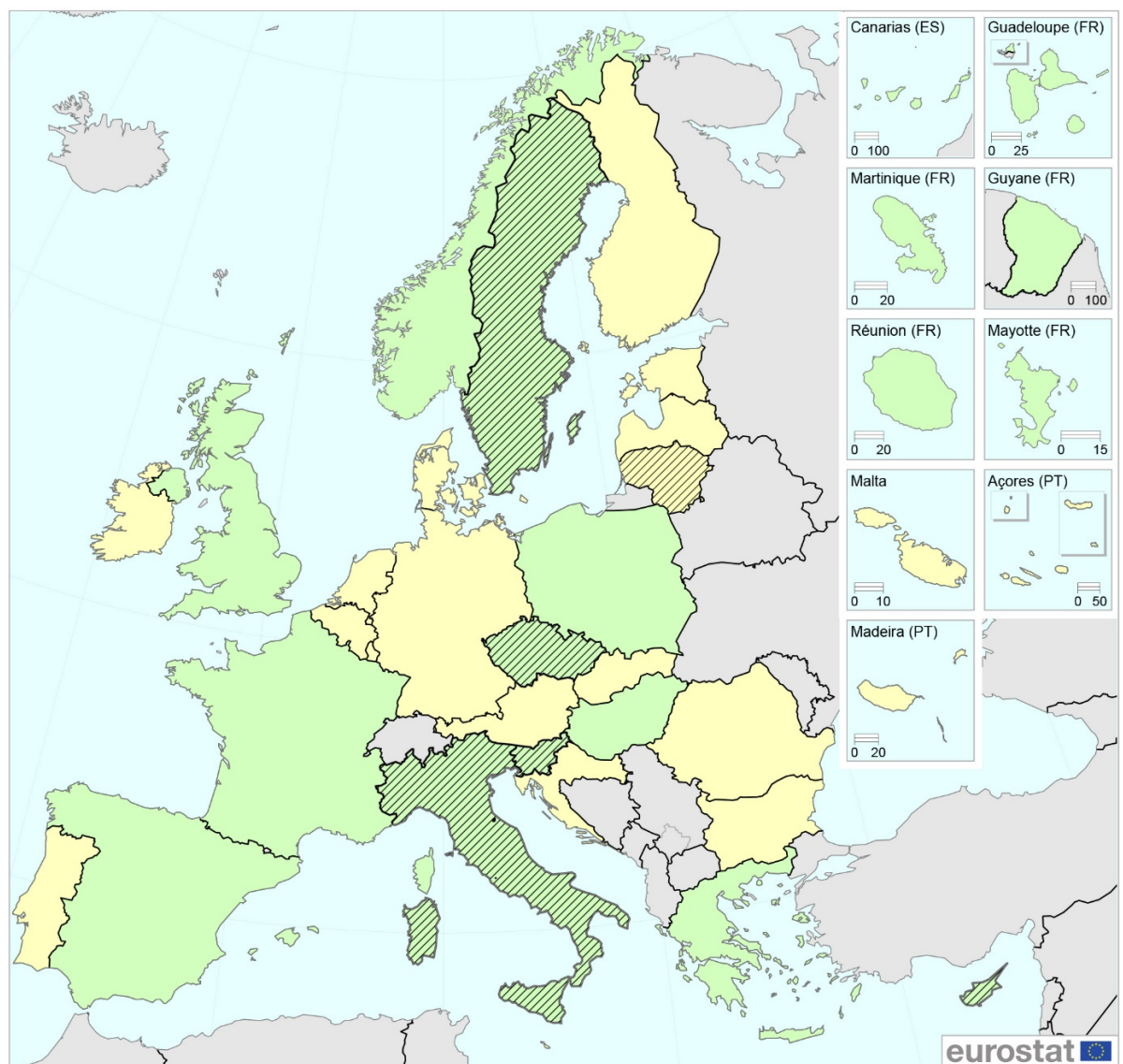
94. Asimismo, cuando la Comisión lanzó el Sello de Excelencia, aún no se habían establecido mecanismos de cooperación eficaces con otros regímenes de financiación y la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a los fondos públicos de apoyo a los proyectos con Sello de Excelencia no estaba del todo clara; y la aplicabilidad de las normas sobre ayudas estatales no se aclaró hasta 2017<sup>34</sup>.

95. La Comisión recopila datos por país sobre los regímenes de apoyo al Sello de Excelencia (véase la ***ilustración 15***). En su encuesta, el Tribunal preguntó por el acceso de los titulares en cada país a fuentes de financiación alternativas. Las respuestas reflejan que, en conjunto, el acceso a otras fuentes aún es limitado en los Estados miembros de la UE. La Comisión no cuenta con datos sobre el número de proyectos con Sello de Excelencia financiados por otros programas en cada país.

---

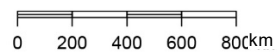
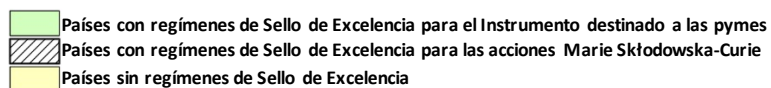
<sup>34</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «*Explanatory note of the Commission services on the application of State Aid Rules to national and regional funding schemes that offer alternative support to SME Instrument project proposals with a Horizon 2020 «Seal of Excellence»*», enero de 2017.

## Ilustración 15 – Utilidad del Sello de Excelencia



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat  
Cartography: Eurostat - GISCO, 05-2018

Regímenes por país



Fuente: Eurostat.

96. Como declaró el Tribunal en su documento informativo de marzo de 2018, la ausencia de un mecanismo de coordinación adecuado entre Horizonte 2020 y otros programas nacionales y europeos limita el impacto del Sello de Excelencia como ayuda para que los

beneficiarios encuentren fuentes de financiación alternativas. Así pues, no ha conseguido aliviar la carga de solicitar financiación para la investigación.

### ***Notificación y auditoría de los costes de los proyectos***

**Aunque se simplificaron las normas sobre los costes de personal, algunos cambios han creado dificultades para los beneficiarios, y los costes de personal siguen siendo la principal fuente de errores importante**

97. Los costes de personal son una categoría de costes clave que corresponde, de media, a aproximadamente un 45 % de los costes totales de los proyectos de investigación de Horizonte 2020.

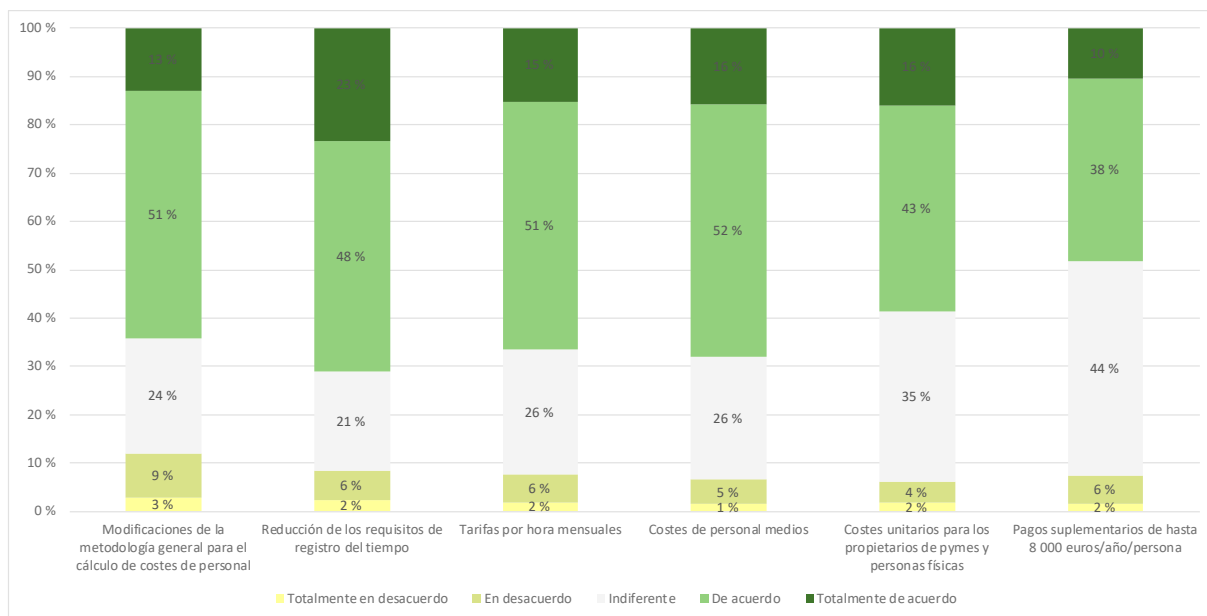
98. En su encuesta y sus visitas sobre el terreno, el Tribunal preguntó a los beneficiarios de Horizonte 2020 si valoraban la simplificación introducida en el marco de Horizonte 2020 para calcular y notificar los costes de personal, y si aún era necesario reducir la carga administrativa en este ámbito y había margen para ello.

99. La mayoría de los encuestados aprobaba los cambios relativos a los costes de personal introducidos en Horizonte 2020. En la ***ilustración 16*** se ofrece una síntesis de las opiniones que expresaron en relación con:

- las modificaciones de la metodología general para el cálculo de los costes de personal;
- la simplificación de los requisitos para el registro del tiempo de trabajo (por ejemplo, eliminación de las obligaciones de registro del tiempo para el personal que trabaje exclusivamente en un proyecto de Horizonte 2020);
- la aceptación de tarifas por hora mensuales además de tarifas por hora anuales;
- el uso de costes de personal medios calculados por los beneficiarios;
- el uso de costes unitarios para los propietarios de pymes y personas físicas sin salario;

- la aceptación de pagos suplementarios de hasta 8 000 euros por persona al año para organizaciones sin ánimo de lucro.

**Ilustración 16 - Las medidas de simplificación introducidas en el marco de Horizonte 2020 han reducido la carga administrativa con respecto al 7PM**



*Fuente:* Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

100. Un análisis más detenido de los resultados de la encuesta del Tribunal refleja lo siguiente:

- las opiniones dependen de la experiencia de los encuestados con proyectos de Horizonte 2020<sup>35</sup>, ya que los beneficiarios más experimentados por lo general muestran menos aprecio por los cambios introducidos;
- cuando se les preguntó por las medidas introducidas en el marco de Horizonte 2020 que han *umentado* la carga administrativa para informar de los costes del proyecto, la mayoría de los encuestados respondió que dichas medidas eran las vinculadas al cálculo y la notificación de los costes de personal;

<sup>35</sup> Calculada como el número de proyectos de Horizonte 2020 en los que ha participado el beneficiario.

- cuando se les preguntó en qué ámbito es más necesaria la simplificación de cara al 9PM, los encuestados respondieron que en la notificación de los costes de personal.

101. Asimismo, el 41 % de los participantes en la encuesta del Tribunal declaró que necesitaban llevar un sistema específico de registro del tiempo para gestionar sus proyectos de Horizonte 2020, lo que no suponía una reducción significativa en comparación con el 7PM.

102. Las quejas expresadas con más frecuencia por los beneficiarios y otras partes interesadas (como PCN y asociaciones) se referían a lo siguiente:

- el uso de fichas de control detalladas que mostraran un desglose por paquete de trabajo;
- las farragosas repeticiones de los cálculos que tienen que efectuar algunos beneficiarios para ajustar los salarios del personal a las normas de Horizonte 2020;
- las frecuentes modificaciones introducidas durante el período de ejecución de Horizonte 2020;
- las dificultades para aplicar el concepto de remuneración adicional.

103. A raíz de las primeras auditorías de los proyectos de Horizonte 2020 por parte de la Comisión, el 68 % de los consiguientes ajustes se debía a la notificación incorrecta de los costes de personal<sup>36</sup>. La amplia mayoría (65 % del total) correspondía al propio cálculo de los costes de personal (en particular, cálculo incorrecto de las horas productivas, costes de la remuneración incorrectos, tiempo declarado dedicado a una actividad incorrecto, falta de fichas de control y remuneración adicional incorrecta), mientras que el resto (3 % del total) afectaba a los costes de personal notificados como costes unitarios<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> El Tribunal también detecta errores de esta naturaleza y notificaciones de los mismos en sus informes anuales.

<sup>37</sup> Presentación *Audits and Financial issues*, reunión de los PCN, 14-15 de marzo de 2018.

104. El 70 % de los encuestados que se manifestaron considera que, en comparación con el 7PM, las normas de Horizonte 2020 sobre el reembolso de los costes de los proyectos se basan en mayor medida en la aceptación de las prácticas habituales en materia de contabilidad de costes, si bien el porcentaje de beneficiarios que no percibe diferencia en el nivel de aceptación de dichas prácticas habituales entre el 7PM y Horizonte 2020 sigue siendo elevado.

105. La confianza cada vez mayor en las prácticas habituales en materia de contabilidad de costes, en particular respecto de los costes de personal, podría reducir la carga administrativa.

**Se ha reducido la carga de auditoría, pero los beneficiarios reciben un trato desigual en las auditorías *ex post* externalizadas**

106. Los principios de control y auditoría del gasto de Horizonte 2020 se definen en las normas de participación aplicables a Horizonte 2020<sup>38</sup>. Su objetivo es garantizar i) un equilibrio adecuado entre confianza y control y ii) un proceso de auditoría conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia a fin de minimizar la carga de auditoría de los participantes.

---

<sup>38</sup> Artículo 29 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013 por el que se establece Horizonte 2020.

## Ilustración 17 – Control financiero y estrategia de auditoría de la Comisión en Horizonte 2020

Certificado de los Estados Financieros (CEF)	Controles <i>ex ante</i> de las declaraciones de gastos efectuados por jefes de proyecto y de finanzas	Auditorías <i>ex post</i> de una muestra de subvenciones pagadas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• controles <i>ex ante</i> basados en procedimientos acordados e efectuados por auditores independientes contratados por los beneficiarios</li> <li>• debe proporcionarse un CEF cuando se solicite un pago superior a 325 000 euros (reembolso de los costes reales y los costes unitarios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• revisión del uso de recursos</li> <li>• controles de la plausibilidad</li> <li>• análisis de las desviaciones entre el presupuesto inicial y su ejecución</li> <li>• análisis del CEF y de la certificación <i>ex ante</i> de las metodologías de costes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• el 7 % de todo el gasto de Horizonte 2020 será sometido a una auditoría <i>ex post</i></li> <li>• no constituye un requisito reglamentario</li> <li>• no existía este límite en el 7PM</li> </ul>

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

107. Con arreglo a las recomendaciones del Tribunal<sup>39</sup>, la Comisión ha centralizado el diseño y la aplicación de la estrategia de auditoría de Horizonte 2020 a través del Servicio Común de Auditoría utilizando una única muestra representativa en el conjunto de Horizonte 2020 y ha asumido una estrategia de auditoría más basada en el riesgo<sup>40</sup>.

108. En su encuesta, el Tribunal pidió la opinión de los beneficiarios sobre la carga de control y auditoría de Horizonte 2020. El 53 % de los encuestados respondió que la carga de auditoría general de Horizonte 2020 había disminuido con respecto al 7PM y solo un 14 % declaró que había aumentado. Dos tercios de los encuestados también respondieron que la carga de auditoría debería reducirse más.

109. Los beneficiarios entrevistados por el Tribunal valoraron el nuevo Servicio Común de Auditoría como un medio para garantizar la coherencia. Sin embargo, algunos encuestados se quejaron de que seguía faltando coherencia en el proceso de control y auditoría. En su opinión, las incongruencias podrían ser resultado de las frecuentes modificaciones del

<sup>39</sup> Véase el Informe Especial n.º 2/2013 del Tribunal.

<sup>40</sup> Estrategia de auditoría *ex post* de Horizonte 2020, DG Investigación e Innovación, 9.11. 2015.

AMGA, pues a veces los auditores desconocían las modificaciones retroactivas o no sabían qué versión del AMGA aplicar.

110. La Comisión tiene un contrato marco con empresas de auditoría externas independientes para aproximadamente el 80 % de las auditorías *ex post* de Horizonte 2020, y la propia Comisión realiza el 20 % restante. La Comisión finalizó las primeras auditorías *ex post* de los proyectos de Horizonte 2020 en 2017.

111. Los beneficiarios con los que se reunió el Tribunal durante visitas sobre el terreno y seminarios criticaron el trabajo de algunas empresas de auditoría externas. Las quejas más habituales se referían a la calidad del trabajo, al conocimiento limitado del programa por parte de los auditores y al tiempo invertido en elaborar los informes de auditoría. Los PCN hicieron la misma crítica en un acto organizado por la Comisión<sup>41</sup> y en entrevistas.

112. El Tribunal constató que la creación de un Servicio Común de Auditoría y la nueva estrategia de auditoría han reducido la carga de auditoría de los beneficiarios. No obstante, también comprobó que todavía es posible mejorar la calidad de las auditorías *ex post* externalizadas.

### ***La participación de las pymes ha aumentado, pero persisten algunos obstáculos***

113. En el período de programación vigente, la Comisión tiene como una de sus prioridades apoyar a las pymes, por tanto, ha fomentado su participación en todos los ámbitos de Horizonte 2020. De hecho, diseñó el Instrumento destinado a las pymes<sup>42</sup>, recientemente incorporado al Consejo Europeo de la Innovación piloto, con el fin de facilitar el acceso de las pymes a financiación para la investigación y la innovación.

---

<sup>41</sup> 11.ª Reunión de los PCN de Horizonte 2020 para cuestiones jurídicas y financieras, Bruselas, 14-15 de marzo de 2018.

<sup>42</sup> En virtud del Instrumento destinado a las pymes, las empresas pueden presentar su solicitud en dos fases distintas no vinculadas en función de la madurez tecnológica de sus proyectos de innovación. En la fase 1, cada proyecto recibe 50 000 euros para realizar un estudio de viabilidad; si es seleccionado, en la fase 2 cada proyecto puede recibir hasta 2,5 millones de euros para financiar actividades innovadoras.

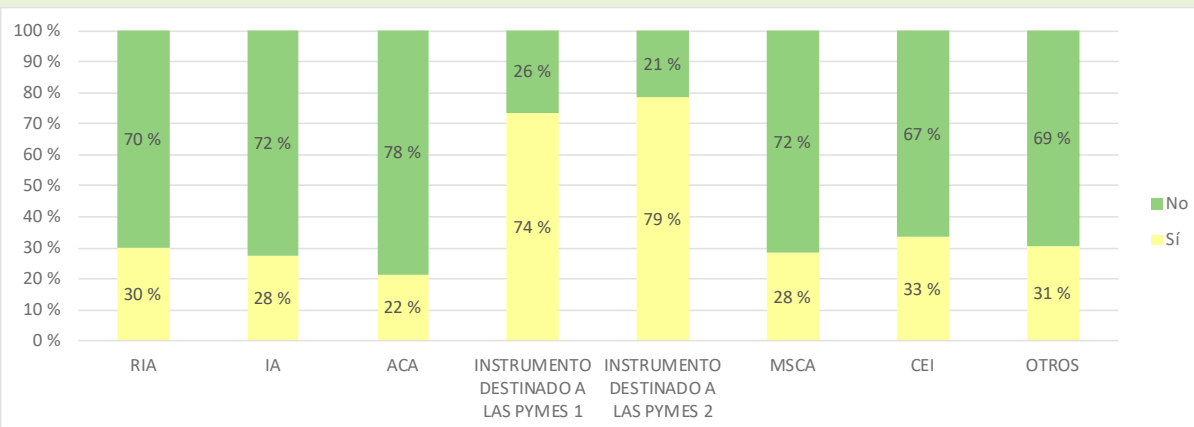
114. A pesar de la mayor participación de las pymes en Horizonte 2020, el Tribunal constató que estas han experimentado dificultades durante el proceso de solicitud y al ejecutar sus proyectos de investigación e innovación. Para las pymes que eran nuevas en los regímenes de financiación de la UE, resultaba muy difícil comprender los requisitos reglamentarios relativos a las subvenciones. La longitud y exhaustividad del AMGA es particularmente onerosa para las pymes que no cuentan con personal especializado para ocuparse de la interpretación de las directrices y la información de la UE.

115. El Tribunal comprobó que las pymes dependen en gran medida de consultores externos para superar las dificultades que plantea la preparación de sus propuestas, especialmente en los proyectos con un único beneficiario en las fases 1 y 2 del Instrumento destinado a las pymes (véase el **recuadro 2**).

#### **Recuadro 2 – Recurso a consultores externos en la preparación de propuestas y la presentación de informes del proyecto**

- El 36 % de los participantes en la encuesta del Tribunal afirmó que necesitaba ayuda de consultores externos durante la fase de preparación de propuestas. La cifra variaba en función de la experiencia de los encuestados (los beneficiarios menos experimentados empleaban ayuda externa con más frecuencia), el tipo de encuestado y el régimen de financiación. Las pymes que operan solas dependen especialmente de los consultores externos, sobre todo en las fases 1 y 2 del Instrumento destinado a las pymes (véase la **ilustración 18**).

#### **Ilustración 18 - Recurso a consultores externos para la preparación de propuestas en función del régimen de financiación**



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo, marzo de 2018.

- El principal motivo para recurrir a consultores externos en la preparación de propuestas era incrementar las posibilidades de éxito, seguido de la necesidad de gestionar la complejidad administrativa del proceso. Más de la mitad de los encuestados prefirió utilizar consultores externos en lugar de recursos internos con este fin, mientras que una minoría recurrió a consultores para obtener apoyo científico y técnico.
- El recurso a consultores externos se produjo en menor medida durante la ejecución del proyecto y más en la preparación de la propuesta. Sin embargo, casi un tercio de las pymes declaró que habían recurrido en algún momento a consultores externos para la gestión y la presentación de informes del proyecto. La cifra aumentó hasta aproximadamente un 50 % en las pymes con un único beneficiario en las fases 1 y 2 del Instrumento destinado a las pymes.
- La mayoría de los encuestados consideraba que la necesidad de consultores externos seguía siendo la misma o superior a la del 7PM en Horizonte 2020, tanto para la preparación de propuestas como para la ejecución del proyecto.
- Cuando se les preguntó por las tarifas pagadas a los consultores externos (como porcentaje de la financiación total), el valor medio indicado por los encuestados fue del 5 % para la preparación de propuestas y del 5 % para la ejecución del proyecto.
- La necesidad de consultores externos durante la fase de preparación de propuestas supone un obstáculo para el acceso a Horizonte 2020 de las pymes que no pueden permitirse los costes derivados. Esto es especialmente preocupante para los nuevos participantes puesto que, dada su falta de experiencia, necesitan especialmente ayuda externa.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

116. La mayoría de las medidas de simplificación adoptadas por la Comisión han sido eficaces para reducir la carga administrativa de los beneficiarios de Horizonte 2020, si bien no todas las acciones han generado el resultado deseado y todavía es posible mejorar. Los beneficiarios que respondieron a la encuesta del Tribunal señalaron la necesidad de contar con más orientaciones e instrumentos de fácil utilización y de controlar mejor la idoneidad y utilidad de los nuevos regímenes de financiación. La estabilidad de las normas también es importante. Los beneficiarios pueden adaptarse a la complejidad, pero las modificaciones frecuentes pueden provocar confusión e incertidumbre.

***Esfuerzos organizativos para lograr una simplificación***

117. Las medidas de simplificación introducidas por la Comisión en Horizonte 2020 fueron fruto de su análisis de los anteriores Programas Marco (en particular el 7PM) y los comentarios de las partes interesadas clave. La creación del Centro Común de Apoyo supuso una importante contribución a la simplificación, en particular a través de la armonización de las normas de participación, una nueva estrategia de auditoría y soluciones informáticas para la gestión de las subvenciones y la notificación (véanse los **apartados 15 a 29**).

118. Muchos solicitantes y beneficiarios aún consideran que reciben un trato desigual durante el proceso de solicitud y la ejecución de sus proyectos. A pesar de los esfuerzos de la Comisión por mejorar la comunicación, hay un conocimiento limitado del instrumento administrativo específico creado por la Comisión para informar del trato desigual. Asimismo, el Tribunal constató que el trabajo del Servicio de Consulta sobre Investigación (RES), paralelamente con otros cauces existentes, está demasiado fragmentado como para garantizar la coherencia (véanse los **apartados 30 a 40**).

119. Los PCN prestan una ayuda útil a solicitantes y beneficiarios para garantizar la aplicación coherente de la legislación relativa a Horizonte 2020, pero el Tribunal detectó diferencias notables en el nivel de apoyo técnico y orientación proporcionados por los PCN en los distintos Estados miembros (véanse los **apartados 41 a 45**).

120. Los instrumentos de apoyo desarrollados por la Comisión para facilitar la ejecución de programas de investigación e innovación han experimentado importantes mejoras desde que comenzara Horizonte 2020 y son valorados en líneas generales por los beneficiarios. Sin embargo, se produjeron algunos problemas técnicos en el portal para participantes (véanse los **apartados 46 a 51**), y el manual de la Comisión sobre la investigación y la innovación (AMGA), destinado a ofrecer una orientación exhaustiva, con el tiempo ha pasado a ser un documento largo y complejo. Las frecuentes modificaciones del AMGA agravaron la carga administrativa general y en ocasiones aumentaron la inseguridad jurídica para los beneficiarios (véanse los **apartados 52 a 55**).

**Recomendación 1 – Mejorar la comunicación con los solicitantes y beneficiarios**

La Comisión debería mejorar sus canales de comunicación con los solicitantes y beneficiarios de subvenciones del siguiente modo:

- i) estableciendo mejores procedimientos y controles respecto al rendimiento del servicio de asistencia y, en particular, del RES, y dando a conocer los instrumentos a través de los cuales los beneficiarios pueden informar de un trato desigual durante el proceso de solicitud o la ejecución de sus proyectos;
- ii) resolviendo los problemas técnicos restantes que afectan al portal para participantes, mejorando su diseño y facilitando la navegación y la función de búsqueda;
- iii) trabajar con los Estados miembros para mejorar la orientación metodológica y técnica para los PCN, a fin de que ofrezcan la necesaria calidad de servicio a los beneficiarios potenciales de financiación para la investigación y la innovación.

Estas medidas deberán haberse aplicado al inicio de 2021.

121. Las opciones de costes simplificados (importes a tanto alzado y premios de estímulo) podrían reducir la carga administrativa correspondiente al ciclo de vida completo de un proyecto de Horizonte 2020. Una gran mayoría de los beneficiarios está a favor de emplear en mayor medida los importes a tanto alzado. No obstante, pueden no ser adecuados para todos los tipos de proyectos de investigación e innovación, y es necesario contar con las pruebas aportadas por un examen piloto antes de aplicarlos a mayor escala (véanse los **apartados 56 a 69**).

**Recomendación 2 – Intensificar el examen de los importes a tanto alzado**

La Comisión debería intensificar el examen de las opciones de costes simplificados, en particular de los importes a tanto alzado, del siguiente modo:

- i) analizando e informando del resultado de las convocatorias ya publicadas en el marco de Horizonte 2020 en cuanto estén disponibles los primeros resultados;

- ii) poniendo en marcha nuevas iniciativas piloto a mayor escala para determinar los tipos de proyectos más apropiados, evaluar posibles inconvenientes y diseñar soluciones adecuadas.

Estas medidas deberían aplicarse de inmediato.

### ***Ejecución de un proyecto***

122. Tan solo el 20 % de los participantes en la encuesta del Tribunal consideró que las simplificaciones de la Comisión habían reducido realmente la carga administrativa asociada a la solicitud de financiación. La mitad de los encuestados manifestó que el esfuerzo invertido en el desarrollo de una propuesta permaneció inalterado (véanse los **apartados 70 a 71**).

123. La mayoría de los encuestados expresó su satisfacción por el hecho de que la supresión de la fase de negociación hubiera aliviado la carga, si bien una significativa minoría opinó lo contrario. Se consideró que la ausencia de una negociación formal aceleraba el proceso y sigue siendo posible un reajuste del acuerdo de subvención. Aquellos descontentos con la supresión de dicha fase consideraron que las modificaciones del acuerdo de subvención tras su firma ahora son más probables (véanse los **apartados 72 a 75**).

124. Los solicitantes lamentan los esfuerzos invertidos en el desarrollo de largas propuestas que se consideran de buena calidad, pero no lo suficientemente buenas para ser financiadas. Un uso más amplio de las convocatorias de dos fases reduciría la carga, según los encuestados, pero solo resultaría apropiado para aquellos ámbitos científicos y sectores del mercado en los que la fase adicional no retrasara la salida al mercado de los resultados del proyecto (véanse los **apartados 76 a 79**).

### **Recomendación 3 - Estudiar un mayor recurso a las evaluaciones de propuestas en dos fases**

La Comisión debería definir un número mayor de temas en los que se pudiera emplear las evaluaciones de propuestas en dos fases y reducir la carga administrativa para los solicitantes rechazados, manteniendo a la vez el menor plazo posible para la concesión de subvenciones cuando la velocidad de salida al mercado sea esencial.

Esta medida deberá haberse aplicado al inicio de 2021.

125. La mayoría de los encuestados consideró que los criterios de evaluación para la valoración de propuestas son adecuados, aunque algunos se mostraron preocupados por la posibilidad de que los expertos no cuenten con conocimientos técnicos suficientes para garantizar la calidad de las evaluaciones, en especial en proyectos multidisciplinares. Asimismo, podría no concederse un plazo suficiente a los evaluadores para valorar propuestas extensas y difíciles, y la tarifa de remuneración diaria no ha sido revisada desde 2007. Un número significativo de beneficiarios manifestó su insatisfacción con la calidad de los comentarios relativos a la evaluación, lo que podría frustrar sus esfuerzos para mejorar las propuestas posteriores (véanse los **apartados 80 a 90**).

**Recomendación 4 - Revisar las condiciones de remuneración de los expertos encargados de las evaluaciones**

La Comisión debería actualizar la tasa de remuneración diaria y reconsiderar cuánto tiempo es necesario para que los expertos lleven a cabo evaluaciones fiables de las propuestas de proyecto.

Esta medida tendría que haberse aplicado al final de 2019.

126. El Sello de Excelencia solo tuvo un impacto limitado en el ámbito nacional al no estar universalmente reconocido en los Estados miembros, y no ha reducido suficientemente la carga de los solicitantes con buenas propuestas (véanse los **apartados 91 a 96**).

**Recomendación 5 - Incrementar el reconocimiento del Sello de Excelencia**

La Comisión debería:

- i) establecer mecanismos adecuados en el diseño del próximo Programa Marco para facilitar el reconocimiento de proyectos de investigación excelentes por parte de los diversos regímenes de financiación nacionales y de la UE;
- ii) trabajar para generar sinergias entre programas, a fin de aumentar la probabilidad de que los proyectos a los que se les ha concedido el Sello de Excelencia accedan más fácilmente a otras fuentes de financiación;

- iii) elaborar orientaciones adecuadas acerca del empleo del Sello de Excelencia.

Estas medidas deberán haberse aplicado al inicio de 2021.

### ***Notificación y auditoría de los costes de los proyectos***

127. La mayoría de los beneficiarios encuestados apreciaba las medidas introducidas en Horizonte 2020 para simplificar el cálculo y la notificación de los costes de personal, aunque se produjeron algunos efectos secundarios negativos y los ajustes realizados durante la ejecución del Programa han ocasionado cierta confusión e inseguridad jurídica. El cálculo y la notificación de los costes de personal siguen siendo el ámbito principal en el que una mayor simplificación ayudaría a los beneficiarios al reducir los requisitos administrativos. La confianza cada vez mayor en las prácticas habituales en materia de contabilidad de costes, en particular en los costes de personal, podría reducir la carga administrativa (véanse los ***apartados 97 a 105***).

### **Recomendación 6 - Garantizar la estabilidad de las normas y las orientaciones para los participantes**

La Comisión debería:

- i) mantener la continuidad de las normas de participación entre programas marco siempre que sea posible;
- ii) minimizar los ajustes de las orientaciones durante la ejecución del Programa Marco;
- iii) simplificar las fichas de control para evitar la notificación innecesaria del esfuerzo por cada paquete de trabajo;
- iv) estudiar la posibilidad de aceptar de forma más generalizada las prácticas habituales en materia de contabilidad de costes, en particular para los costes de personal.

Estas medidas deberán haberse aplicado al inicio de 2021.

128. En el marco de Horizonte 2020, la Comisión aplicó una estrategia de auditoría basada en un enfoque más basado en el riesgo que en programas marco anteriores. El Tribunal constató que la nueva estrategia ha reducido la carga de auditoría para los beneficiarios. No

obstante, también llegó a la conclusión de que la calidad de las auditorías *ex post* llevadas a cabo por empresas de auditoría externas podría mejorarse. El proceso de auditoría *ex post* aún se considera demasiado largo (véanse los **apartados 106 a 112**).

**Recommendation 7 – Mejorar la calidad de las auditorías *ex post* externalizadas**

La Comisión debería:

- i) mejorar sus mecanismos para examinar la calidad de las auditorías *ex post* externalizadas;
- ii) y acelerar dichas auditorías.

Estas medidas tendrían que haberse aplicado al inicio de 2021.

***Participación de las pymes***

129. La participación de las pymes ha aumentado en Horizonte 2020 con respecto al 7PM. Sin embargo, el Tribunal constató que algunas pymes han experimentado dificultades durante el proceso de solicitud y al ejecutar sus proyectos de investigación e innovación. La práctica de utilizar consultores externos es habitual en la preparación de propuestas, principalmente para el Instrumento destinado a las pymes, y, en menor medida, en la gestión del proyecto y la presentación de informes. Esta práctica, además, ha aumentado en Horizonte 2020 con respecto al 7PM. Una de las principales razones por las que se busca apoyo externo es para gestionar la complejidad del programa. Las extensas orientaciones han creado una carga adicional para las pymes (véanse los **apartados 113 a 115**).

**Recomendación 8 - Simplificar en mayor medida los instrumentos y orientaciones destinados a las pymes**

La Comisión debería simplificar en mayor medida sus instrumentos y orientaciones de forma que supongan una carga mínima para las pymes y, especialmente, las empresas emergentes, que no cuentan con los recursos ni el personal necesarios para afrontar su complejidad. En

particular, la Comisión debería considerar la publicación de una versión resumida de las orientaciones (AMGA) para pymes y nuevos participantes.

Estas medidas deberán haberse aplicado al inicio de 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Neven Mates, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 2 de octubre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

**Riesgos de emplear opciones de costes simplificados, a ojos de los beneficiarios**

- Los importes a tanto alzado y los premios podrían resultar más adecuados para proyectos más pequeños, con un elevado TRL (tecnológicamente maduros) y con objetivos claramente definidos, y menos adecuados para proyectos de investigación mayores y más básicos, que son intrínsecamente más arriesgados.
- La evaluación de los logros de un proyecto será crucial y la Comisión necesitará contar con revisores capacitados y competentes en el sector (a menudo difíciles de encontrar).
- Vincular los pagos al logro de resultados científicos podría implicar que los beneficiarios no reciban financiación para el trabajo de investigación realmente llevado a cabo.
- A menos que los importes a tanto alzado estén indexados según los costes laborales nacionales, los coordinadores de proyectos podrían estar tentados a seleccionar socios de proyecto basándose en consideraciones de los costes laborales, en lugar de en la excelencia científica. Esto podría crear desequilibrios geográficos a favor de los países en los que los costes laborales son menores.
- La gestión de proyectos y consorcios será más compleja. Podrían surgir tensiones en los consorcios de proyectos (en especial en grandes proyectos con múltiples beneficiarios), debido a mayores interdependencias financieras entre los socios del proyecto (por ejemplo, el consorcio en su conjunto podría no recibir financiación si uno de los socios obtiene unos resultados insuficientes). Si no se afronta correctamente, este problema podría incrementar la renuencia de los consorcios bien establecidos a permitir la participación de nuevos socios potencialmente no fiables, en particular las pymes.
- Los premios podrían favorecer a ciertos agentes. Los más pequeños no contarán con los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de investigación sin financiación previa o una garantía razonable de que serán financiados posteriormente. Los organismos públicos, como muchas universidades y centros de investigación, no pueden asumir el riesgo asociado a no ganar un premio (tras haber realizado el proyecto de investigación) y no pueden poner en marcha un proyecto de investigación sin un respaldo financiero.

## **RESPUESTAS DE LA COMISIÓN AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

### **«LA MAYORÍA DE LAS MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN INTRODUCIDAS EN HORIZONTE 2020 HAN FACILITADO LAS COSAS A LOS BENEFICIARIOS, PERO TODAVÍA ES POSIBLE MEJORAR»**

#### **RESUMEN**

VIII. El Sello de Excelencia ha conseguido hasta ahora más de 30 regímenes de apoyo al Sello en 15 países. La Comisión acepta, no obstante, que es necesario un mayor desarrollo. Para más información, véase la respuesta de la Comisión al apartado 91.

X. El Servicio Común de Auditoría ha intensificado sus esfuerzos para garantizar que todas las auditorías se lleven a cabo de manera eficaz. Las empresas externas están estrechamente supervisadas y controladas a través de reuniones, cursos de formación, instrucciones y orientaciones diarias.

XI. La Comisión acepta todas las recomendaciones.

#### **OBSERVACIONES**

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 35 y 36.

El contratista responde en un plazo de 3 días hábiles y los informes 2016/2017 contienen información sobre el tiempo de respuesta por servicio de asistencia (con una media de 7,5 días).

La estructura descentralizada permite un servicio plenamente competente para responder a la consulta específica directamente. 36 servicios de asistencia temáticos garantizan la contribución del personal con las competencias profesionales adecuadas en un ámbito determinado en función de las especificidades y las características técnicas de los regímenes. Este sistema aporta contenido y coherencia.

En un número muy limitado de casos en que se ha proporcionado información incorrecta a los participantes, estos han sido corregidos por el servicio de gestión de RES en la Agencia Ejecutiva de Investigación con un correo electrónico enviado al participante especificando la corrección realizada.

66. Sobre la base del Reglamento Financiero<sup>1</sup>, las subvenciones en cascada no podrán superar los 60 000 EUR por cada tercero, a menos que sea necesario para la consecución de los objetivos de la acción. La Comisión hace hincapié en que las cifras citadas en el texto remiten a un ámbito específico del programa de trabajo (TIC).

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 92 a 96.

El Sello de Excelencia constituye un primer intento de crear sinergias concretas con los Fondos EIE. Se ha obtenido un cierto grado de éxito, ya que se han creado 35 regímenes en 15 Estados miembros. No obstante, la Comisión acepta que el impacto ha sido limitado.

---

<sup>1</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 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.

La Comisión ha adoptado una serie de medidas en el programa Horizonte 2020 con el fin de mejorar el impacto potencial del régimen:

— Prórroga en 2016 de las Acciones Marie Curie.

— Aprobación, a principios de enero de 2017, de una nota explicativa sobre la aplicación de las normas sobre ayudas estatales relacionadas con el Sello de Excelencia.

— Establecimiento de una comunidad de prácticas con la participación de más de 200 organismos de financiación.

— Publicación de notas de orientación.

No obstante, las limitaciones identificadas por el Tribunal de Cuentas, en particular la libertad de los programas nacionales y de los Fondos EIE de elegir si reconoce o no el Sello, sigue constituyendo un problema.

Las propuestas para la próxima generación de programas facilitará más las sinergias entre el Programa Marco de Investigación de la UE, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas y otros programas de la UE, por una parte, y los programas nacionales y regionales, por otra. La experiencia del Sello de Excelencia ha contribuido en gran medida a estas nuevas disposiciones.

109. El Servicio Común de Auditoría puso en marcha una Célula de Control de la Calidad que revisó todos los informes de auditoría, en borrador o definitivos, y garantiza la coherencia con las normas en vigor y con anteriores dictámenes de auditoría sobre los mismos temas.

111. El Servicio Común de Auditoría ha puesto un gran énfasis en garantizar que las auditorías se realizan de forma coherente y con un alto nivel de calidad. Las empresas externas están estrechamente supervisadas y controladas a través de reuniones, cursos de formación, instrucciones y orientaciones diarias.

Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 113 y 114.

La Comisión señala que se ha producido un considerable aumento en la participación de las pymes, lo que demuestra el éxito de Horizonte 2020 a la hora de atraerlas y apoyarlas.

En el 7.º PM, la participación de las pymes representaba el 17 % del gasto pertinentes, lo que suponía 4 900 EUR millones de contribución de la UE a lo largo de siete años. En H2020, para julio de 2018, la participación de las pymes fue del 24 % de los gastos pertinentes, muy por encima del objetivo del 20 %, con una contribución de la UE de 5 600 millones de EUR en solo cuatro años.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

118. En el Portal del Participante, los participantes pueden informar sobre una cuestión de incoherencia a través del formulario recogido en la web del Servicio de Consulta sobre Investigación (RES).

La estructura descentralizada permite un servicio plenamente competente para responder a la consulta específica directamente. Los 36 servicios de asistencia temáticos garantizan la contribución del personal con las competencias profesionales adecuadas en un ámbito determinado. Este sistema aporta contenido y coherencia.

También existe un control de calidad gestionados por el servicio de gestión del Servicio de Consulta sobre Investigación (RES) en la Agencia Ejecutiva de Investigación.

### **Recomendación 1- mejor comunicación con los solicitantes y los beneficiarios**

La Comisión acepta esta recomendación.

### **Recomendación 2 — intensificar el examen de los importes a tanto alzado**

La Comisión acepta esta recomendación.

123. En el 7.º PM el número medio de modificaciones por subvención fue de 0,99. La cifra preliminar para Horizonte 2020 es de 0,60. Por lo tanto, no hay pruebas de que la perspectiva de «no-negociación» haya aumentado la probabilidad de modificaciones de un acuerdo de subvención después de la firma.

**Recomendación 3 — explorar un mayor uso de las evaluaciones de propuestas en dos fases**

La Comisión acepta esta recomendación.

**Recomendación 4 — reexaminar las condiciones de remuneración de los expertos que llevan a cabo evaluaciones**

La Comisión acepta esta recomendación.

126. En la actualidad, existen 35 regímenes de Sellos de Excelencia que funcionan en 15 países. La Comisión acepta que existe más potencial que debe aprovecharse. Se han incluido disposiciones adicionales para la próxima generación de programas. No obstante, los Estados miembros siguen sin tener obligación de reconocer el Sello de Excelencia: es decisión propia.

**Recomendación 5 — mayor reconocimiento del Sello de Excelencia**

La Comisión acepta esta recomendación.

**Recomendación 6: estabilidad de las normas y orientaciones para los participantes**

La Comisión acepta esta recomendación.

128. Véase la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 109 y 112.

**Recomendación 7: mejorar la calidad de las auditorías *ex post* subcontratadas**

La Comisión acepta esta recomendación.

**Recomendación 8 – simplificar en mayor medida instrumentos y orientaciones en favor de las pymes**

La Comisión acepta esta recomendación.

<b>Hecho</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	12.12.2017
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	19.7.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	2.10.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	31.10.2018

PDF ISBN 978-92-847-0751-5 doi:10.2865/81404 QJ-AB-18-020-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-0756-0 doi:10.2865/503705 QJ-AB-18-020-ES-Q

Simplificar la financiación de la investigación y la innovación en la UE es un propósito que figura en la agenda desde hace años pues la industria, el mundo académico y los investigadores de toda Europa siempre han deseado unas normas administrativas más simples, una mejor comunicación con la Comisión Europea, seguridad jurídica y coherencia. Con Horizonte 2020, la Comisión introdujo cambios con el fin de simplificar las normas en este ámbito. La fiscalización del Tribunal examinó si estos cambios han resultado eficaces para reducir la carga administrativa de los beneficiarios. El Tribunal concluyó que, si bien la mayoría de las medidas de simplificación han resultado eficaces, no todas las acciones han generado el resultado deseado y sigue existiendo margen de mejora. Los beneficiarios necesitan más orientaciones e instrumentos de fácil utilización, y la Comisión tiene que seguir comprobando la idoneidad y utilidad de los nuevos regímenes de financiación. La estabilidad de las normas también es importante. Los beneficiarios pueden adaptarse a la complejidad, pero las modificaciones frecuentes pueden provocar confusión e incertidumbre.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

©Unión Europea, 2018.

Para utilizar o reproducir fotografías o cualquier otro material de cuyos derechos de autor la UE no sea titular, debe obtenerse el permiso directamente de los titulares de los derechos de autor de dichas fotografías o materiales.