

Informe Especial

## Transparencia de los fondos de la UE ejecutados por organizaciones no gubernamentales: se requiere un mayor esfuerzo

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



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## **EQUIPO AUDITOR**

En los informes especiales del Tribunal 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 Tribunal 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 realizada por la Sala V, especializada en financiación y administración de la UE, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Annemie Turtelboom, con la asistencia de Dennis Wernerus (jefe de Gabinete), Sabine Hiernaux-Fritsch (gerente principal), Roberto Ruiz Ruiz (jefe de tarea), Eva María Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, María Luisa Gómez Valcárcel y Francesco Zoia Bolzonello (auditores). La asistencia lingüística corrió a cargo de Hannah Critoph.



*De izquierda a derecha:* Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges y Dennis Wernerus.

## ÍNDICE

	Apartados
Siglas y acrónimos	
Resumen	I - IX
Introducción	1 - 7
El concepto de ONG	1 - 2
La financiación de la UE y las ONG	3 - 5
El concepto de transparencia	6 - 7
Alcance y enfoque de la fiscalización	8 - 17
Observaciones	18 - 62
La Comisión no identifica de manera fiable qué entidades son ONG en sus sistemas	18 - 27
En la mayoría de los casos, la calidad de ONG no determina la admisibilidad de la financiación con cargo a la UE	19 - 20
La Comisión lleva a cabo pocos controles de las autodeclaraciones de las entidades como ONG cuando las registra en su sistema contable	21 - 27
En acción exterior, la selección de proyectos dirigidos por ONG fue, en general, transparente, pero presentaba deficiencias cuando estaba realizada por terceros	28 - 39
En general, la selección efectuada por la Comisión de proyectos dirigidos por ONG fue transparente	28 - 33
A veces las subvenciones en cascada a ONG de terceros países no era transparente	34 - 39
La Comisión no siempre recoge y comprueba debidamente la información sobre los fondos de la UE que ejecutan las ONG	40 - 49
Los sistemas de la Comisión no siempre registran información sobre los fondos recibidos por todos los beneficiarios de un contrato	41 - 42
En acción exterior, la Comisión carece de información exhaustiva sobre todas las ONG subvencionadas	43 - 47

En el régimen de gestión indirecta, la falta de información disponible impidió que la Comisión controlara los gastos declarados	48 - 49
Hay varios sistemas en los que se publica información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG, pero dicha información es limitada	50 - 62
La información sobre los contratos celebrados con ONG se publica en el Sistema de Transparencia Financiera, pero es incompleta	51 - 56
En general, la información sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo se publica conforme a las normas internacionales sobre transparencia	57 - 60
Los organismos de las Naciones Unidas publicaron información inadecuada sobre los contratos adjudicados a las ONG	61 - 62
Conclusiones y recomendaciones	63 - 74
Anexo I - Proyectos en régimen de gestión directa fiscalizados	
Anexo II - Proyectos en régimen de gestión indirecta fiscalizados	
Anexo III - Evaluación de los proyectos: síntesis	
Respuesta de la Comisión	

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

ABAC	Sistema de contabilidad de devengo de la Comisión
CORDIS	Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo
CRIS	Sistema Común de Información RELEX
OSC	Organización de la Sociedad Civil
DG Presupuestos	Dirección General de Presupuestos
DG Cooperación Internacional y Desarrollo	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura	Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura
DG General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura (ECHO)	Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas
DG Medio Ambiente	Dirección General de Medio Ambiente
DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
DG Investigación e Innovación	Dirección General de Investigación e Innovación
EACEA	Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural
EASME	Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas

FED	Fondo Europeo de Desarrollo
EDRIS	Sistema Europeo de Información sobre la Respuesta a las Emergencias y los Desastres
ERCEA	Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación
STF	Sistema de Transparencia Financiera
IATI	Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda
MFP	Marco financiero plurianual
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PADOR	Registro en línea de los datos de solicitantes potenciales
REA	Agencia Ejecutiva de Investigación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## **RESUMEN**

I. La Comisión ejecuta aproximadamente el 1,7 % del presupuesto de la UE y el 6,8 % de los Fondos Europeos de Desarrollo a través de ONG. En numerosos ámbitos políticos, como la ayuda humanitaria y al desarrollo, el medio ambiente y la investigación e innovación, las ONG ayudan a la Comisión a diseñar los programas de la UE, a ejecutarlos y a realizar un seguimiento de los mismos. En el período 2014-2017, la Comisión comprometió aproximadamente 11 300 millones de euros para su ejecución por ONG. El Parlamento Europeo ha expresado con frecuencia su interés en las ONG y en su financiación.

II. El objetivo de la fiscalización del Tribunal es evaluar la transparencia de los fondos de la UE comprometidos con ONG. El Tribunal ha evaluado cómo determina la Comisión que una entidad es ONG, dónde se destinan los fondos de la UE ejecutados por las ONG y si la Comisión ha publicado esta información de modo transparente. La fiscalización abarcó los principales ámbitos políticos en los que las ONG ejecutan fondos de la UE, centrándose, en particular, en el ámbito más importante: acción exterior.

III. El Tribunal llegó a la conclusión de que la Comisión no era lo suficientemente transparente respecto de la ejecución de los fondos de la UE por parte de las ONG.

IV. Teniendo en cuenta que la asignación del estatus de ONG en el sistema contable de la Comisión se basa en una autodeclaración y que los controles aplicados por la Comisión son limitados, la clasificación como ONG de las entidades no es fiable.

V. En el ámbito de la acción exterior, el Tribunal constató que, en general, la selección por la Comisión de proyectos dirigidos por ONG fue transparente. Sin embargo, los distintos servicios de la Comisión no aplicaron del mismo modo los procedimientos para la concesión de subvenciones en cascada, y los procedimientos controlados de selección de ONG por organismos de las Naciones Unidas no siempre fueron transparentes.

VI. La información recopilada sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG no es uniforme. En particular, en el ámbito de la acción exterior, la Comisión no tenía información exhaustiva, especialmente, en el caso de las redes de ONG internacionales y de los proyectos

en régimen de gestión indirecta. Además, en la gestión indirecta, la falta de información disponible impidió que la Comisión controlara los gastos declarados.

VII. Hay varios sistemas en los que se publica información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG, pero dicha información es limitada. En acción exterior, por lo general la Comisión publicó datos sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo conforme a las normas internacionales sobre transparencia.

VIII. En cinco de los seis proyectos auditados, los organismos de las Naciones Unidas no publicaron los contratos adjudicados a las ONG, o los publicaron solo parcialmente, y la Comisión no comprobó si dichos organismos habían cumplido este requisito.

IX. Sobre la base de las observaciones del presente informe, el Tribunal formula una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la transparencia de los fondos de la UE ejecutados por las ONG. El Tribunal recomienda que la Comisión:

- a) mejore la fiabilidad de la información relativa a las ONG en su sistema contable;
- b) compruebe la aplicación de las normas y los procedimientos relativos a las subvenciones en cascada para las ONG;
- c) mejore la información recogida sobre los fondos ejecutados por las ONG;
- d) adopte un enfoque uniforme en la publicación de datos sobre los fondos facilitados a las ONG y compruebe que los organismos de las Naciones Unidas publican datos completos y precisos sobre los contratos adjudicados a las ONG con los fondos de la UE.

## **INTRODUCCIÓN**

### ***El concepto de ONG***

1. El interés en la transparencia de las ONG y de su financiación es cada vez mayor. Por ejemplo, el Parlamento Europeo ya ha publicado varios estudios sobre el tema<sup>1</sup> y un proyecto de informe sobre el control presupuestario de la financiación de las ONG con cargo al presupuesto de la UE<sup>2</sup>.
2. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son actores importantes en la ejecución del presupuesto de la UE. La Comisión trabaja con ONG, entre otros socios, en el diseño, la ejecución y el seguimiento de programas en numerosos ámbitos políticos de la Unión, y especialmente en los ámbitos de la ayuda humanitaria y de la ayuda al desarrollo, pero también en el medio ambiente, la investigación, la educación y la cultura. Sin embargo, actualmente no existe una definición de ONG común para toda la Unión (véase el **recuadro 1**).

#### **Recuadro 1 – ¿Qué es una ONG?**

Aunque el término «ONG» se utiliza de manera generalizada, no existe una definición internacional comúnmente aceptada<sup>3</sup>. Dentro de la Unión, la condición de ONG viene determinada en algunos

- 
- <sup>1</sup> Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores, «EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration»; Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, «Financial accountability of civil society organisations », mayo de 2015 y Parlamento Europeo, Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios. «Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget », enero de 2017.
  - <sup>2</sup> En el «Proyecto de informe sobre el control presupuestario de la financiación de las ONG con cargo al presupuesto de la UE» (2015/2345(INI)) se pedía al Tribunal de Cuentas Europeo la elaboración de un informe especial sobre la transparencia de la financiación de las ONG por parte de la Unión.
  - <sup>3</sup> Las organizaciones internacionales utilizan definiciones diferentes. Por ejemplo, las Naciones Unidas define ONG como «agrupación de ciudadanos voluntarios, sin ánimo de lucro, que se organizan en un nivel local, nacional o internacional» (<http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/criteria.shtml>).

Estados miembros por la forma jurídica de la organización, mientras que en otros depende de la naturaleza de las actividades que lleva a cabo.

En una Comunicación de la Comisión de 1997 se establecían cinco características de las ONG<sup>4</sup>. Las ONG: 1) son organizaciones voluntarias con una existencia formal o institucional; 2) no reparten beneficios; 3) son independientes del Gobierno y demás autoridades públicas; 4) no están gestionadas para obtener beneficios personales, y 5) sus actividades deben contribuir, al menos en parte, al bienestar general.

### ***La financiación de la UE y las ONG***

3. Las ONG reciben la mayoría de los fondos de la UE en su calidad de actores encargados de la ejecución cuando llevan a cabo los programas y proyectos en nombre de la Comisión<sup>5</sup>. Las ONG también pueden ser los beneficiarios finales de la acción de la UE, por ejemplo, en los programas de refuerzo de la sociedad civil.

4. Según el sistema contable de la Comisión (ABAC), los fondos comprometidos para la ejecución a cargo de ONG ascendieron a 11 300 millones de euros en el período 2014-2017 (véase la ***ilustración 1***), si bien se trata solo de una estimación, como quedará claro en las observaciones del presente informe.

---

<sup>4</sup> COM(1997) 241 final de 6.6.1997 «Fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa», apartado 2.3, letras a) a e).

<sup>5</sup> Las subvenciones para actividades representaron el 95 % de los fondos contratados con las ONG en el presupuesto general de la UE (6 300 millones de euros de un total de 6 600 millones) en el período 2014-2016.

**Ilustración 1 – Fondos de la UE comprometidos para ONG en 2014-2017, tal y como aparecen en el sistema contable de la Comisión**

Rúbricas del marco financiero plurianual (MFP) y Fondos Europeos de Desarrollo		Importes comprometidos para ONG Período: 2014-2017 (millones de euros)	Importes totales comprometidos Período: 2014-2017 (millones de euros)	Porcentaje de importes comprometidos para ONG
1.1	Crecimiento inteligente e integrador/Competitividad para el crecimiento y el empleo	4 032	79 909	5,05 %
1.2	Crecimiento inteligente e integrador/Cohesión económica, social y territorial	19	209 214	0,01 %
2	Crecimiento sostenible: recursos naturales	248	241 044	0,10 %
3	Seguridad y ciudadanía	350	12 793	2,74 %
4	Una Europa global	5 448	40 978	13,29 %
-	Fondos Europeos de Desarrollo	1 217	17 833	6,82 %
<b>Total</b>		<b>11 314</b>	<b>601 771</b>	<b>1,88 %</b>

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la DG Presupuestos.

5. Según el ABAC, la mayoría de los fondos de la UE asignados a las ONG se destinan a la acción exterior. En este ámbito, las ONG reciben fondos en virtud de la rúbrica 4 (Una Europa global) del marco financiero plurianual (MFP) y del Fondo Europeo de Desarrollo (véase la **ilustración 1**). Los servicios de la Comisión afectados son la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior (véase la **ilustración 2**).

**Ilustración 2 – Fondos comprometidos para las ONG por los servicios de la Comisión, período 2014-2017**

Servicios de la Comisión	Importes comprometidos para ONG Período: 2014-2017 (millones de euros)
ECHO	2 904
DG Cooperación Internacional y Desarrollo	2 768
DG Investigación e Innovación	884
DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura	875
ERCEA	824
DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	783
REA	452
OTROS*	1 824
<b>Total</b>	<b>11 314</b>

\* DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, EASME, INEA, Servicio de Instrumentos de Política Exterior, EACEA, DG Medio Ambiente, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Justicia y Consumidores, DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Energía, PHEA, DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, y otros.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos facilitados por la DG Presupuestos.

***El concepto de transparencia***

6. La transparencia, uno de los principios presupuestarios establecidos en el Reglamento Financiero y aplicable al presupuesto de la UE, exige que la Comisión facilite, de forma adecuada y oportuna, la información de que disponga sobre perceptores de los fondos de la UE, también cuando estos fondos apoyen acciones ejecutadas por ONG<sup>6</sup>. Si se adopta una perspectiva más amplia, la transparencia debería comprender la totalidad del proceso y

---

<sup>6</sup> Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1), capítulo 8, artículo 35: «Publicación de información sobre los perceptores y otros datos».

todos los niveles de ejecución, desde la selección de las acciones ejecutadas por las ONG hasta la recopilación de información sobre estas acciones y su publicación.

7. Asimismo, en el ámbito de la acción exterior, la transparencia es uno de los principios claves y permanentes sobre los que se sustenta la eficacia de la ayuda al desarrollo. Al mejorar la transparencia entre todas las partes interesadas pertinentes también se aumenta la coordinación de los donantes y la rendición de cuentas de todos los beneficiarios, incluidas las ONG (véase el **recuadro 2**).

#### **Recuadro 2 – Transparencia en la acción exterior**

La UE ha contraído compromisos sobre transparencia de la ayuda internacional, en particular en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda (2005), en el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria (2007), en el Programa de Acción de Acra (2008) y en la Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo (2011). En los preparativos del Foro de Busan, el Consejo de la UE adoptó la «Posición Común de la UE para el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo», que incluía la Garantía de Transparencia de la UE<sup>7</sup>. Más recientemente, en junio de 2017, la Comisión y los Estados miembros reafirmaron su compromiso con el principio de transparencia en el Consenso Europeo sobre Desarrollo<sup>8</sup>.

#### **ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN**

8. Los fondos de la UE asignados por la Comisión para su ejecución por las ONG a menudo atraviesan múltiples niveles. En este contexto, y especialmente al seleccionar a solicitantes de financiación, existe un riesgo de falta de transparencia, así como de que la información de que dispone la Comisión sobre los importes y la finalidad de la financiación asignada a las ONG no sea completa o fiable, y de que no se trate de modo equitativo a todos los tipos de ONG.

---

<sup>7</sup> Conclusiones del Consejo sobre la Posición Común de la UE para el cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptadas el 14 de noviembre de 2011.

<sup>8</sup> El Consenso Europeo sobre Desarrollo es una declaración conjunta de la Unión Europea y de sus Estados miembros que ofrece un marco global común para la cooperación al desarrollo europea.

9. El objetivo principal de la fiscalización del Tribunal es evaluar la transparencia de los fondos de la UE previstos para las ONG. Para lograr este objetivo, el Tribunal evaluó en primer lugar cómo determina la Comisión que una entidad es ONG, posteriormente, dónde se destinaron los fondos de la UE ejecutados por las ONG y si la Comisión publicó esta información de modo transparente.

10. El propósito era responder a la siguiente pregunta: ¿Es transparente la financiación de la UE ejecutada por las ONG? Para responder, el Tribunal dividió la pregunta principal de auditoría en las tres subpreguntas siguientes:

- i) ¿Identifica de manera fiable la Comisión qué entidades son ONG?
- ii) En el ámbito de la acción exterior, ¿es transparente la selección de las ONG que ejecutan las acciones financiadas por la UE?
- iii) ¿Recopila y publica de modo adecuado la Comisión la información sobre la financiación de la UE a las ONG?

11. El Tribunal examinó el modo en que la Comisión identificó a las ONG en sus sistemas (subpregunta 1). Se evaluó la transparencia en la selección de las ONG, tanto en los contrataciones directas de ONG por la Comisión como en la adjudicación en cascada de fondos de la UE (subpregunta 2). También se evaluó si la Comisión recopiló información sobre las acciones ejecutadas por las ONG, si la comprobó y si la publicó adecuadamente (subpregunta 3).

12. Se abarcaron los principales ámbitos políticos por su volumen de fondos comprometidos para las ONG (véase la ***ilustración 2***), en particular las principales direcciones generales implicadas en la acción exterior (La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO), la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación) y dos direcciones generales adicionales que asignan importantes fondos a las ONG: la Dirección General de Investigación e Innovación y la Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura. En la fiscalización también se incluyó la Dirección General de Medio Ambiente, ya que cuenta con un programa específico que proporciona apoyo a las ONG en el ámbito del medio ambiente y la acción por el clima.

Por último, también se incluyó en el ámbito de la fiscalización a la Dirección General de Presupuestos, ya que es el servicio encargado del sistema contable de la Comisión que se utiliza para informar sobre la financiación para las ONG.

13. El Tribunal recogió pruebas mediante exámenes documentales y entrevistas en varias direcciones generales de la Comisión (DG Presupuestos, DG Cooperación Internacional y Desarrollo, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO), DG Investigación e Innovación, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura y DG Medio Ambiente), así como en la Agencia Ejecutiva de Investigación (REA), a la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) y a la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME).

14. El Tribunal se centró, en particular, en el ámbito de la acción exterior, dado que se trata del ámbito en el que se comprometieron la mayoría de los fondos de la UE para las ONG, según el sistema contable de la Comisión (véase la ***ilustración 1***). El Tribunal estudió los procedimientos utilizados para seleccionar las acciones ejecutadas por las ONG, las herramientas usadas para recopilar la información de las ONG y la posterior publicación de dicha información.

15. En el ámbito de la acción exterior, el Tribunal se concentró principalmente en los fondos comprometidos a partir de 2014 para poder examinar las acciones del actual período de programación. Se examinaron catorce proyectos dirigidos por ONG en régimen de gestión directa<sup>9</sup> (véase el ***anexo I***) y seis proyectos ejecutados por organismos de las Naciones Unidas en régimen de gestión indirecta<sup>10</sup>, para los que se habían seleccionado diez ONG receptoras de subvenciones en cascada (véase el ***anexo II***).

---

<sup>9</sup> Con arreglo a la gestión directa, la Comisión se encarga de todas las tareas de ejecución del presupuesto de la UE, que llevan a cabo directamente sus servicios, tanto en su sede o en las delegaciones de la UE como a través de agencias ejecutivas.

<sup>10</sup> En la gestión indirecta, la Comisión confía las tareas de ejecución del presupuesto a organizaciones internacionales, a los organismos de desarrollo de los Estados miembros de la UE, a países socios o a otros organismos.

16. Estos proyectos se seleccionaron en dos fases. En primer lugar, el Tribunal seleccionó dos países para su visita (Etiopía y el Líbano) a partir de criterios tales como la dirección general competente, el volumen de fondos comprometidos para las ONG notificados y la viabilidad de la visita de fiscalización. En segundo lugar, el Tribunal extrajo la muestra de proyectos para su fiscalización en función de la cuantía de los presupuestos, del porcentaje de ejecución logrado, de la distribución de los instrumentos de financiación, de los modos de gestión utilizados y la variedad de niveles de ejecución en los que operaban las ONG.

17. El Tribunal realizó visitas de fiscalización a Etiopía y al Líbano en febrero de 2018, donde visitó las oficinas exteriores de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO), las Delegaciones de la UE, las oficinas nacionales de varias agencias de las Naciones Unidas y los representantes de ONG internacionales y locales que participan en la ejecución de los proyectos financiados por la UE.

### **OBSERVACIONES**

#### ***La Comisión no identifica de manera fiable qué entidades son ONG en sus sistemas***

18. El Tribunal examinó los distintos procedimientos que siguen los servicios de la Comisión para registrar en sus sistemas a las ONG que pueden ser seleccionadas para ejecutar los fondos de la UE y comprobó si existían programas y sistemas específicos para las ONG, si variaban entre los servicios que visitó el Tribunal, cómo se utilizaban, y cómo se identificaban y registraban como ONG las entidades en los sistemas de la Comisión.

#### **En la mayoría de los casos, la calidad de ONG no determina la admisibilidad de la financiación con cargo a la UE**

19. En general, las ONG solicitan financiación a la Comisión del mismo modo que otras organizaciones que ejecutan fondos de dicha institución. Esto se debe a que el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de la UE no distingue a los beneficiarios con estatus de ONG de otros beneficiarios. Tampoco la Comisión tiene una estrategia específica para las ONG, y sus servicios no cuentan con unos criterios comunes sobre lo que constituye una ONG.

20. Únicamente dos de las direcciones generales fiscalizadas tienen programas destinados exclusivamente a las ONG:

- La DG Medio Ambiente tiene un programa de acción para subvenciones de funcionamiento que apoya a las ONG europeas del ámbito del medio ambiente y el clima. En este contexto, considera que<sup>11</sup> una ONG es una persona jurídica sin finalidad de lucro e independiente, tanto económica como políticamente, en particular de gobiernos y autoridades públicas, y de intereses políticos o comerciales, y que está registrada jurídicamente.
- La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) ejecuta la ayuda humanitaria a través de varias ONG con las que ha celebrado contratos marco de colaboración. Esta respeta la definición, recogida en el Reglamento (CE) n.º 1257/96 del Consejo, sobre la ayuda humanitaria, de que las ONG que pueden beneficiarse de la financiación deben haber sido creadas como organizaciones autónomas sin finalidad de lucro en un Estado miembro según la legislación vigente en el mismo<sup>12</sup>.

### **La Comisión lleva a cabo pocos controles de las autodeclaraciones de las entidades como ONG cuando las registra en su sistema contable**

Todavía no existe un sistema de registro común para los solicitantes

21. Los solicitantes de financiación de la UE, incluidas las ONG, deben inscribirse para solicitar financiación en los distintos ámbitos políticos. Sin embargo, las direcciones generales fiscalizadas por el Tribunal todavía no cuentan con un sistema de registro común para los solicitantes (véase el **recuadro 3**).

---

<sup>11</sup> Véanse las convocatorias de propuestas para subvenciones de funcionamiento a las ONG que actúan principalmente en el ámbito del medio ambiente o la acción por el clima (por ejemplo, los identificadores de convocatorias LIFE-NGO-EASME-2014, LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

<sup>12</sup> El segundo requisito que deben cumplir las ONG para poder beneficiarse de la financiación en virtud de dicho Reglamento es que tengan su sede principal en un Estado miembro o en los países terceros beneficiarios de la ayuda. Excepcionalmente, dicha sede podrá estar situada en otro país tercero donante de ayuda.

**Recuadro 3 – Ejemplos de los sistemas de registro de solicitantes que utilizan los distintos servicios de la Comisión**

La DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación utilizan el Registro en línea de los datos de solicitantes potenciales (PADOR), un sistema en línea en el que las organizaciones que solicitan financiación se registran y actualizan periódicamente los datos.

La DG Investigación e Innovación y la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura usan el sistema de registro único (URF), el servicio de registro para obtener financiación en virtud de programas como Erasmus+, Europa Creativa, Europa para los Ciudadanos, el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria y Horizonte 2020.

En la DG Medio Ambiente, los solicitantes presentan sus propuestas mediante la herramienta web eProposal o a través de formularios de solicitud (para determinados tipos de proyectos, como las subvenciones de funcionamiento a las ONG).

22. Dado que estos sistemas no están conectados entre sí, las ONG deben registrarse de nuevo en cada dirección general con la que interactúen.

23. La Comisión está desarrollando en la actualidad un proyecto, el Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA), que proporcionará a solicitantes, candidatos y licitadores una ventanilla única para comunicarse con los servicios de la Comisión tanto en los procedimientos de contratación pública como de concesión de subvenciones.

La Comisión solo realiza comprobaciones limitadas para controlar si el registro de las entidades como ONG es correcto

24. Cuando un solicitante de financiación registrado suscribe un contrato con la Comisión por primera vez, la información que declara se basa en una autodeclaración. La Comisión comprueba la información facilitada por el solicitante en los distintos sistemas de registro y crea una ficha de entidad jurídica en el ABAC.

25. En el ABAC, las entidades jurídicas pueden «etiquetarse» como ONG. Para recibir esta clasificación, la organización debe declararse como ONG al registrarse en uno de los sistemas. Un requisito previo para ser etiquetado como ONG es que la entidad jurídica se

clasifique como organización privada y sin ánimo de lucro. Los servicios de validación de la Comisión comprueban esta clasificación, pero no efectúan otras verificaciones de la condición de ONG de la organización, a menos que las direcciones generales lo establezcan como criterio para la participación en una convocatoria de propuestas<sup>13</sup>.

26. Al no comprobarse el estatus de ONG, la información de la Comisión sobre la financiación concedida a las ONG no es fiable. Por ejemplo, en la rúbrica 1.1 del MFP, Competitividad para el crecimiento y el empleo, los mayores beneficiarios con la etiqueta de ONG en el ABAC son principalmente institutos de investigación y universidades, además de una sociedad cooperativa. Este tipo de entidades no siempre pueden ser consideradas ONG. Si bien a menudo los términos ONG y OSC (organizaciones de la sociedad civil) se utilizan indistintamente, las ONG son un subconjunto de las OSC, y estas últimas comprenden un grupo más amplio de organizaciones, como los institutos de investigación o las cooperativas<sup>14</sup>.

27. Asimismo, ya que el campo correspondiente a ONG no es obligatorio en el ABAC, la Comisión no identifica de modo coherente a todas las ONG como tales en todos sus sistemas de información. Por ejemplo, en dos de los proyectos fiscalizados por el Tribunal<sup>15</sup>, dos ONG participantes, aunque registradas como tales en el sistema de registro de solicitantes (PADOR), no tenían esa etiqueta en el ABAC.

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en las directrices para solicitantes en convocatorias de propuestas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo se pide que las ONG faciliten sus estatutos y la documentación justificativa. Los comités de evaluación comprueban que la documentación jurídica se corresponde con el tipo de entidad.

<sup>14</sup> La Comunicación «Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores» (COM(2012) 492 final de 12.9.2012), clasifica como OSC, entre otras, a las ONG, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas, las fundaciones, los centros de investigación, las cooperativas, y las asociaciones profesionales y empresariales.

<sup>15</sup> Proyectos n.ºs 7 y 16.

***En acción exterior, la selección de proyectos dirigidos por ONG fue, en general, transparente, pero presentaba deficiencias cuando estaba realizada por terceros***

**En general, la selección efectuada por la Comisión de proyectos dirigidos por ONG fue transparente**

28. El Tribunal fiscalizó una muestra de proyectos de acción exterior dirigidos por ONG y gestionados directamente por la Comisión (véase el ***anexo I***). El Tribunal evaluó la transparencia de los procesos de selección comprobando si las actividades acometidas y los objetivos definidos se ajustaban a las estrategias, y si los procedimientos de selección eran fiables, estaban bien documentados y se basaban en criterios de selección claros con un uso adecuado de la experiencia previa de las ONG. En el ***anexo III*** se presenta un resumen de las evaluaciones.

29. Los procesos de selección examinados en el ámbito de ayuda al desarrollo fueron, en su mayoría, convocatorias de propuestas<sup>16</sup>. Se ajustaban a los requisitos del Reglamento Financiero y a las estrategias de la Comisión, y, en general, utilizaron criterios de selección claros que comunicaron a todas las partes interesadas y garantizaron la igualdad de trato para los solicitantes.

30. El Tribunal halló algunas deficiencias en la transparencia de los procesos de selección de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) examinados llevados a cabo en 2014, 2015 y 2016. Los problemas, relacionados con la documentación del proceso de selección, ya habían sido identificados en una fiscalización anterior del Tribunal<sup>17</sup>. En consecuencia, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) adoptó medidas correctoras que dieron lugar a un plan de acción y a un nuevo modelo de evaluación sintética para 2017, que se revisó posteriormente para 2018 para reflejar mejor la evaluación específica de cada criterio de selección.

---

<sup>16</sup> El proyecto n.º 4 fue seleccionado mediante un procedimiento de adjudicación directa.

<sup>17</sup> Informe Especial n.º 15/2016, «¿Gestionó la Comisión con eficacia la ayuda humanitaria prestada a las poblaciones afectadas por conflictos en la región de los Grandes Lagos de África?», apartados 27 a 29 (<https://eca.europa.eu>).

31. La capacidad operativa de los solicitantes es uno de los criterios que aplican la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación en sus procedimientos de selección. Los comités de evaluación valoran esta capacidad basándose en la experiencia previa declarada por los solicitantes, pero rara vez solicitaron pruebas a tal efecto. La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) también considera que la experiencia previa es un criterio de evaluación pertinente.

32. La Comisión no siempre comprueba la exactitud de las declaraciones de experiencia previa porque sus sistemas de información de gestión no contienen toda la información pertinente sobre la financiación recibida y las actividades realizadas por las ONG. Por lo tanto, esta información solo se usa de manera bastante limitada en la selección.

33. El Tribunal constató que la Comisión había aceptado incoherencias y declaraciones con errores de experiencia previa en la selección de dos de los proyectos fiscalizados<sup>18</sup>.

#### **A veces las subvenciones en cascada a ONG de terceros países no era transparente**

34. El Tribunal examinó la transparencia en la selección de ONG cuando no era realizada directamente por la Comisión. El Tribunal estudió si los distintos servicios de la Comisión aplicaron sistemáticamente los procedimientos para garantizar la transparencia en la selección de ONG beneficiarias de subvenciones en cascada. Además, también estudió si su selección de ONG garantizó la igualdad de trato para los solicitantes, si habían utilizado la experiencia previa para mejorar la selección y si evaluaron que las ONG tuvieran capacidad suficiente para llevar a cabo las acciones subvencionadas.

#### Los distintos servicios de la Comisión no aplican del mismo modo los procedimientos de subvención en cascada

35. En el régimen de gestión directa, cuando la Comisión firma convenios y decisiones relativos a las subvenciones con contratistas, incluidas las ONG, se establece una relación

---

<sup>18</sup> Proyectos n.ºs 16 y 17.

jurídica entre las dos partes. Sin embargo, en algunos casos los fondos de la UE se adjudican en cascada a terceros. Dicha adjudicación en cascada de subvenciones está sujeta a condiciones específicas y transparentes<sup>19</sup>, por ejemplo, un límite máximo de 60 000 euros que se pueden pagar a un tercero, excepto si el apoyo financiero constituye el objetivo principal de la acción<sup>20</sup>.

36. Aunque la mayoría de los servicios de la Comisión fiscalizados<sup>21</sup> aplican de modo coherente las normas generales del Reglamento Financiero y las directrices sobre subvenciones publicadas por la DG Presupuestos, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) adopta una interpretación diferente. Citando la necesidad de reflejar las necesidades y características específicas de la ayuda humanitaria, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) considera que todas las acciones adjudicadas a socios ejecutivos tienen como finalidad principal la concesión de apoyo financiero a terceros. Esto significa que, en la práctica, no aplican el límite máximo de 60 000 euros, porque se considera que todas las subvenciones en cascada están incluidas en la excepción mencionada anteriormente.

37. Esta interpretación da lugar a que se permita la adjudicación de subvenciones en cascada sin límite en el importe contractual ni en el número de capas de ejecución adicionales. La ausencia de límites en la DG Medio Ambiente afecta a la transparencia de las subvenciones en cascada.

---

<sup>19</sup> Establecidas en el artículo 137 del Reglamento Financiero y en el artículo 210 de las normas de desarrollo.

<sup>20</sup> Cabe señalar que el Reglamento Financiero de 2018 cambia la redacción de estas normas y establece, en su artículo 204: «la cantidad máxima de ayuda financiera que puede pagarse a terceros, la cual no sobrepasará los 60 000 EUR [...]. El límite [...] se podrá superar cuando, de otro modo, fuese imposible o excesivamente difícil alcanzar los objetivos de las acciones».

<sup>21</sup> DG Investigación e Innovación, DG Medio Ambiente, DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y DG Cooperación Internacional y Desarrollo.

Los procedimientos de selección de ONG por parte de los organismos de las Naciones Unidas no siempre fueron transparentes

38. En el régimen de gestión indirecta, un organismo de las Naciones Unidas que solicite fondos de la UE debe demostrar que cuenta con una capacidad para la gestión financiera y para la protección de los intereses financieros de la UE equivalente a la de la Comisión y, si es así, podrá seleccionar sus socios ejecutivos (para la adjudicación de subvenciones en cascada) con arreglo a sus propias normas y procedimientos<sup>22</sup>.

39. El Tribunal constató que, en la mitad de los proyectos en régimen de gestión indirecta seleccionados para la fiscalización (véase el anexo II), faltaba transparencia en los procedimientos de selección de ONG efectuados por los organismos de las Naciones Unidas pese a la evaluación favorable emitida por la Comisión. En estos tres casos<sup>23</sup>, los organismos de las Naciones Unidas adjudicaron directamente subvenciones en cascada a ONG sin respetar sus propios procedimientos internos (véase el recuadro 4).

**Recuadro 4 – Ejemplo de un proceso de selección efectuado por un tercero que no cumplió sus propias normas internas de selección**

El proyecto n.º 20, adjudicado a un organismo de las Naciones Unidas, tenía como finalidad mejorar la resiliencia de los pastores con la mejora de la prestación de servicios de sanidad animal en zonas de pastoreo de Etiopía. Dos ONG beneficiarias de subvenciones en cascada llevaron a cabo varios componentes de este proyecto. El procedimiento de selección que aplicó el organismo de las Naciones Unidas en ambos casos fue el de adjudicación directa.

Según las directrices internas del organismo de las Naciones Unidas, las adjudicaciones directas solo se pueden llevar a cabo con arreglo a determinadas condiciones. En estos casos, la condición utilizada para justificar la adjudicación directa fue que el Gobierno beneficiario ya les había

---

<sup>22</sup> El artículo 60, apartado 2, letra d), del Reglamento Financiero establece que las entidades en las que se hayan delegado competencias «aplicarán normas y procedimientos apropiados para ofrecer financiación con cargo a los fondos de la Unión por medio de subvenciones, contratos e instrumentos financieros». Esto se verifica en una evaluación *ex ante* («evaluación por pilares»), realizada por un auditor independiente con arreglo al mandato preparado por cada una de las direcciones generales.

<sup>23</sup> Proyectos n.ºs 9, 18 y 20.

encargado la prestación del servicio. Sin embargo, las ONG no firmaron el acuerdo de ejecución con el Gobierno regional hasta que el organismo de las Naciones Unidas las seleccionó. Por tanto, no se cumplió la condición para la adjudicación directa.

***La Comisión no siempre recoge y comprueba debidamente la información sobre los fondos de la UE que ejecutan las ONG***

40. El Tribunal evaluó si la Comisión conocía cómo se utilizaban los fondos de la UE ejecutados por las ONG y si esta información se recopiló y comprobó adecuadamente. Para averiguarlo, el Tribunal comprobó si la Comisión disponía de información exhaustiva sobre todas las ONG subvencionadas y sobre las actividades que llevaban a cabo y los fondos recibidos, y si había sistemas adecuados para recopilar dicha información. También examinó si dicha información permitía a la Comisión comprobar los gastos declarados.

**Los sistemas de la Comisión no siempre registran información sobre los fondos recibidos por todos los beneficiarios de un contrato**

41. El Tribunal constató que los servicios de la Comisión fiscalizados gestionaron las subvenciones mediante sistemas diferentes que no ofrecían la misma cantidad de información sobre la financiación concedida a los beneficiarios (véanse cuatro ejemplos en el **recuadro 5**).

**Recuadro 5 – Información recopilada en los distintos sistemas de la Comisión**

El sistema de gestión de subvenciones que utiliza la DG Investigación e Innovación permite recabar y tratar la información sobre la financiación recibida de cada participante.

Igualmente, el sistema que utiliza la EACEA recoge un desglose de la financiación de todas las organizaciones participantes que habían registrado esta información en el formulario de solicitud. El sistema de gestión de subvenciones para los proyectos gestionados por los organismos nacionales también recoge información sobre la financiación que recibe cada organización beneficiaria.

Con respecto a la DG Medio Ambiente, existe un desglose de la financiación recibida por cada socio de una subvención con múltiples beneficiarios<sup>24</sup> en el sistema de gestión de subvenciones en virtud del programa LIFE, aunque solo en formato impreso, lo que imposibilita su análisis y tratamiento.

En la información facilitada en el sistema de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) figura un registro de la proporción del presupuesto correspondiente a cada socio ejecutivo. Sin embargo, los importes adjudicados a su vez en cascada no se registran en el sistema.

La plantilla de información financiera que utilizan la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación permite elaborar informes consolidados de los proyectos desglosados por categorías de gasto. No obstante, no existe un desglose de la financiación recibida por cada beneficiarios en virtud del acuerdo de subvención.

42. Por lo tanto, la información recogida en los distintos sistemas de la Comisión no es uniforme y no siempre permite registrar los fondos recibidos por todos los beneficiarios del contrato.

### **En acción exterior, la Comisión carece de información exhaustiva sobre todas las ONG subvencionadas**

43. Tanto en la gestión directa como en la indirecta, el Tribunal halló varios proyectos incluidos en la muestra en los que la Comisión tenía información incorrecta sobre los distintos agentes que ejecutaban la acción financiada. Esto ocurría, principalmente, con las redes de ONG internacionales; los sistemas de la Comisión contaban con información sobre la estructura de los socios ejecutivos que no reflejaba la configuración real.

44. En cuatro proyectos de los catorce examinados en régimen de gestión directa<sup>25</sup>, el Tribunal halló que las ONG que firmaron los acuerdos de subvención habían adjudicado subvenciones en cascada para la ejecución de los proyectos a otras entidades de la misma

---

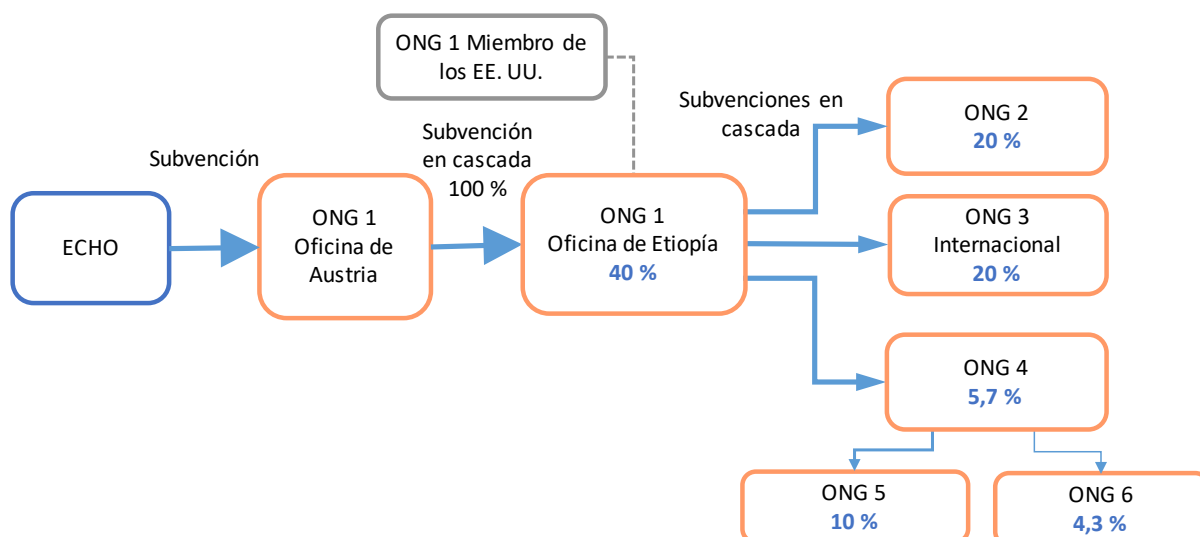
<sup>24</sup> Las subvenciones de funcionamiento a las ONG que actúan en el ámbito del medio ambiente o la acción por el clima se conceden siempre a un único beneficiario.

<sup>25</sup> Proyectos n.ºs 4, 11, 12 y 13.

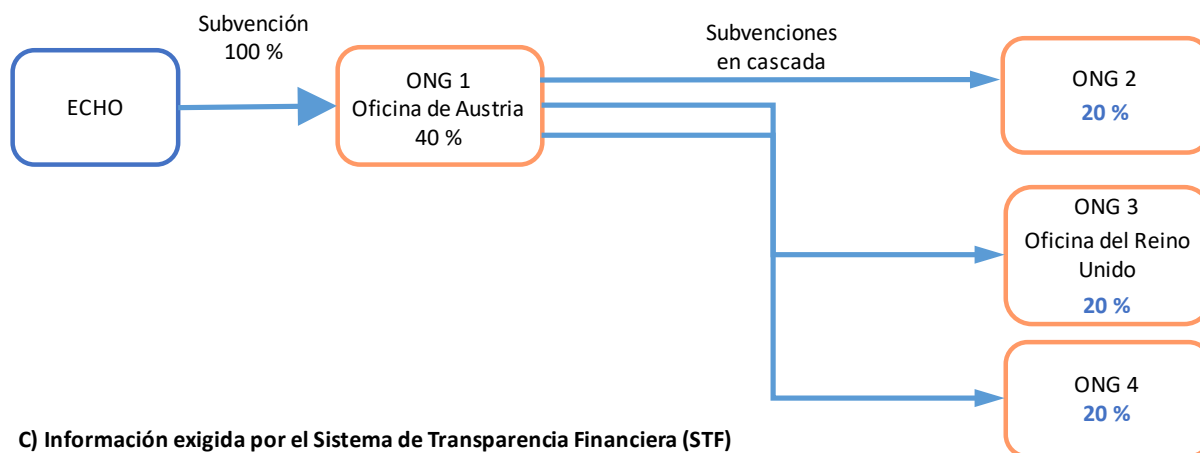
red sin que dicha información quedara registrada en los sistemas de la Comisión (véase la **ilustración 3**).

### Ilustración 3 – Proyecto n.º 12 - Ejemplo de un proyecto ejecutado con una red de ONG internacionales

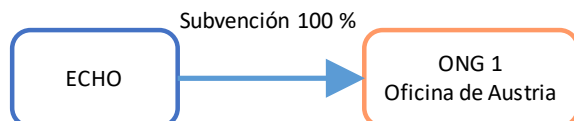
#### A) Estructura real de ejecución



#### B) Información en el sistema de la ECHO



#### C) Información exigida por el Sistema de Transparencia Financiera (STF)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

45. El Tribunal también detectó en estos catorce proyectos tres casos<sup>26</sup> en los que la identificación de los socios en los sistemas de la Comisión era confusa o se refería a distintas

<sup>26</sup> Proyectos n.ºs 11, 12 y 15.

entidades jurídicas dentro de la misma red de ONG internacionales. Por consiguiente, la información disponible sobre cuáles eran las entidades que ejecutaban la acción y cuáles recibían la financiación no era clara.

46. Asimismo, en cinco de los seis proyectos examinados por el Tribunal en régimen de gestión indirecta<sup>27</sup>, el Tribunal no pudo determinar qué fondos se recibieron ni qué actividades fueron ejecutadas por cada una de las ONG receptoras de las subvenciones en cascada a partir de la información que la Comisión recibió de los organismos de las Naciones Unidas (véase el ***anexo III***).

47. En dos de estos cinco proyectos, la Comisión había solicitado información y aclaraciones adicionales a los organismos de las Naciones Unidas, aunque las respuestas que recibió no fueron satisfactorias o únicamente fueron enviadas, tras reiteradas peticiones, cuando las actividades del proyecto ya habían concluido<sup>28</sup>.

#### **En el régimen de gestión indirecta, la falta de información disponible impidió que la Comisión controlara los gastos declarados**

48. En los proyectos que la Comisión gestiona de modo indirecto, los contratos incluyen normalmente en su presupuesto global un porcentaje para cubrir los gastos indirectos que se fija, como máximo, en el 7 %. El Tribunal halló cinco casos<sup>29</sup> de los seis examinados en los que se declararon gastos indirectos para los distintos niveles de ejecución, primero para la

---

<sup>27</sup> Proyectos n.ºs 8, 9, 10, 18 y 19.

<sup>28</sup> En el proyecto n.º 8, el organismo de las Naciones Unidas ofreció respuestas satisfactorias a la tercera petición por parte de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) tras la visita sobre el terreno de los auditores.

<sup>29</sup> Proyectos n.ºs 8, 9, 18, 19 y 20.

entidad responsable y segundo para las ONG adjudicatarias de las subvenciones en cascada<sup>30</sup>.

**Recuadro 6 – Ejemplo de cobro excesivo de gastos indirectos**

En el proyecto n.º 20, el organismo de las Naciones Unidas adjudicó la ejecución de algunas actividades subvencionadas a dos ONG. El presupuesto recogido en los acuerdos firmados incluía en ambos casos una cantidad a tanto alzado para gastos indirectos del 7 %. Estos gastos indirectos fueron a su vez incluidos en el importe total de gastos directos que el organismo de las Naciones Unidas declaró a la Comisión y que se utilizó como base para el cálculo del 7 % de gastos indirectos solicitado. Esto provocó un cobro excesivo de gastos indirectos por el coste de las acciones ejecutadas por las ONG.

49. Debido a la falta de información adecuada sobre los costes declarados por las ONG adjudicatarias de las subvenciones en cascada, la Comisión no siempre pudo comprobar los costes declarados por todas las ONG subvencionadas, lo cual dificultó que detectara posibles casos de cobro excesivo.

***Hay varios sistemas en los que se publica información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG, pero dicha información es limitada***

50. El Tribunal evaluó si la Comisión había publicado información exhaustiva y oportuna sobre los fondos contratados con las ONG en los ámbitos políticos fiscalizados por este. En el ámbito de la acción exterior, el Tribunal revisó si la Comisión cumplió las normas internacionales sobre transparencia de la ayuda al publicar información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG. El Tribunal examinó si la Comisión había comprobado que los terceros comunicaron debidamente información sobre las ONG beneficiarias de subvenciones en cascada con fondos de la UE. Además, en los proyectos que fiscalizó, el

---

<sup>30</sup> El Tribunal ya había señalado el riesgo de que se cobraran dos veces los gastos indirectos en los proyectos en régimen de gestión indirecta ejecutados a través de ONG terceras en el Informe Especial n.º 4/2018, «Asistencia de la UE a Myanmar/Birmania». Véase también el apartado 48 del Informe Especial n.º 11/2017, «El fondo fiduciario de la UE Bêkou para la República Centroafricana: un comienzo esperanzador pese a algunas deficiencias».

Tribunal comprobó la coherencia de los datos publicados en los distintos portales de transparencia.

### **La información sobre los contratos celebrados con ONG se publica en el Sistema de Transparencia Financiera, pero es incompleta**

51. Cada año, la Comisión publica datos sobre los beneficiarios de la financiación de la UE con arreglo a la gestión directa en todos los ámbitos políticos en su Sistema de Transparencia Financiera (STF)<sup>31</sup> (véase el **recuadro 7**). Con la publicación en el STF de la información *ex post* sobre los beneficiarios de los fondos de la UE, la Comisión cumple los requisitos del Reglamento Financiero<sup>32</sup>.

#### **Recuadro 7 – Información disponible en el Sistema de Transparencia Financiera de la Comisión**

La Comisión publicó en el STF los siguientes datos:

- identidad de los perceptores de las ayudas;
- finalidad del gasto;
- ubicación del beneficiario;
- cantidad y tipo de gasto (solo los compromisos);
- servicio responsable de conceder la financiación;
- parte del presupuesto de la UE de la que procede;
- año en el que se contabilizó el importe en las cuentas de la Comisión.

Fuente: [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients\\_es](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_es)

---

<sup>31</sup> Sistema de Transparencia Financiera: [http://ec.europa.eu/budget/fts/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm).

<sup>32</sup> Artículo 35 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión y artículo 21 de sus normas de desarrollo: «Publicación de información sobre los perceptores y otros datos».

52. Sin embargo, el STF no ofrece información exhaustiva sobre la financiación para las ONG, porque:

- no se publica información sobre los pagos reales;
- la categoría de beneficiario «ONG» no se introdujo hasta 2016 y no se utiliza sistemáticamente debido a la falta de criterios para identificar estas organizaciones;
- no se publican las entidades que reciben financiación mediante subvenciones en cascada.

53. Los servicios de la Comisión aplican enfoques diferentes al publicar la financiación en el STF. Si celebran contratos con múltiples beneficiarios, la DG Investigación e Innovación, la DG Medio Ambiente y la DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura (a través de la EACEA) publican los nombres de todos los beneficiarios e incluyen un desglose de los fondos. La DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) publica el importe económico y el nombre de la ONG con la que la Comisión ha firmado el acuerdo de subvención; no facilita información sobre otros socios ejecutivos que llevan a cabo parte o la totalidad de la acción (véase la ***ilustración 3***). La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación y la DG Cooperación Internacional y Desarrollo consignan los nombres de las ONG con las que la Comisión ha firmado un acuerdo de subvención y los cosolicitantes. Sin embargo, el importe de la subvención se vincula en su totalidad al socio principal, sin desglosarlo por beneficiarios.

54. El Tribunal constató que, en los catorce proyectos examinados en régimen de gestión directa, las cantidades publicadas en el STF concordaban con las comprometidas en los acuerdos de subvención. Sin embargo, en cinco casos<sup>33</sup> faltaban algunos datos relativos al tipo de acción, la ubicación geográfica o el servicio responsable, o eran datos incorrectos.

---

<sup>33</sup> Proyectos n.ºs 1, 2, 5, 14 y 15.

La información adicional y la relativa a los resultados se publica en distintos portales de transparencia

55. Además de publicar información en el STF, la Comisión publica datos sobre las acciones financiadas en varias plataformas para los diferentes ámbitos políticos. Por ejemplo, en el ámbito de la investigación, la Comisión publica información sobre su financiación a través de CORDIS, un depósito y portal público sobre los proyectos de investigación financiados por la UE y sus resultados<sup>34</sup>.

56. En acción exterior, la Comisión publica información sobre la financiación a las ONG en varios portales web sobre transparencia de la ayuda: el Explorador de la Ayuda de la UE (EU Aid Explorer)<sup>35</sup>, el Sistema Europeo de Información sobre la Respuesta a las Emergencias y los Desastres (EDRIS)<sup>36</sup> y el Financial Tracking Service<sup>37</sup>. En general, la información publicada sobre los proyectos fiscalizados coincidía con la financiación que se facilitó realmente.

**En general, la información sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo se publica conforme a las normas internacionales sobre transparencia**

57. La Comisión facilita datos sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo para cumplir con los compromisos internacionales de transparencia de la ayuda. La Comisión informa al sistema de notificación de acreedores de la OCDE<sup>38</sup>, a la Forward Spending Survey<sup>39</sup> de la OCDE y al

---

<sup>34</sup> Fuente: <https://cordis.europa.eu/>

<sup>35</sup> <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>

<sup>36</sup> <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

<sup>37</sup> <https://fts.unocha.org/>, gestionado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (UNOCHA).

<sup>38</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

<sup>39</sup> <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>

registro de la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI)<sup>40</sup>, de conformidad con las normas comunes internacionales.

La Comisión publicó datos sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo conforme a las normas comunes de la IATI, pero algunos datos presentaban deficiencias

58. La Comisión publica datos sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo conforme a un marco común de notificación estándar desarrollado en virtud de la IATI<sup>41</sup>, una iniciativa global que tiene como fin aumentar la transparencia y eficacia de la cooperación al desarrollo.

59. En general, la Comisión publica datos conforme a las normas de la IATI. Sin embargo, el Tribunal comprobó que la notificación de datos a la IATI no incluye datos sobre los fondos fiduciarios de la UE ni información sobre los resultados de los proyectos financiados<sup>42</sup>.

60. Con respecto a los proyectos incluidos en la muestra, el Tribunal comparó la información publicada en el portal web de la IATI, muy fácil de utilizar, con los datos reales. Se publicó información respecto de todos los proyectos fiscalizados, pero el Tribunal halló varios errores en los importes contratados<sup>43</sup>, los desembolsos<sup>44</sup> y las fechas de fin de proyecto<sup>45</sup> (véase el **recuadro 8**).

---

<sup>40</sup> <https://www.iatiregistry.org/>

<sup>41</sup> La IATI se puso en marcha en 2008, tras el tercer Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Acra.

<sup>42</sup> La DG Cooperación Internacional y Desarrollo comunicó a la IATI un primer lote de datos sobre resultados de más de 700 proyectos en febrero de 2018.

<sup>43</sup> Proyectos n.ºs 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 y 17.

<sup>44</sup> Proyectos n.ºs 1, 2, 11, 12 y 13.

<sup>45</sup> Proyectos n.ºs 7, 14 y 15.

**Recuadro 8 – Ejemplos de errores encontrados en los datos publicados en el portal de datos de la IATI**

En el proyecto n.º 11, el importe de los desembolsos notificados al IATI (d-portal) era incorrecto. El importe de los desembolsos que se recogía era de 14 000 000 euros, pero la cifra real debería ser 11 200 000 euros, ya que el pago final aún no se había efectuado (2 de marzo de 2018).

En el proyecto n.º 15, el importe del contrato publicado en el d-portal de la IATI era cero, mientras que el importe contratado real era de 2 000 000 euros y la fecha de fin de proyecto era incorrecta, ya que no se había actualizado para reflejar una prórroga de tres meses.

**Los organismos de las Naciones Unidas publicaron información inadecuada sobre los contratos adjudicados a las ONG**

61. La Comisión confía la ejecución de los proyectos en régimen de gestión indirecta a un tercero. En estos casos, compete a la entidad de ejecución publicar las subvenciones adjudicadas con los fondos de la UE<sup>46</sup>.

62. El Tribunal comprobó los datos que los organismos responsables de las Naciones Unidas habían publicado sobre los seis proyectos en régimen de gestión indirecta incluidos en la muestra (véase el **anexo II**). En cinco casos, el Tribunal constató que los organismos de las Naciones Unidas no habían publicado<sup>47</sup>, o solo habían publicado parcialmente<sup>48</sup>, la información relativa a las subvenciones adjudicadas a las ONG con fondos de la UE (véase el **recuadro 9**). La Comisión tampoco comprobó si los organismos de las Naciones Unidas habían cumplido este requisito.

---

<sup>46</sup> Según las condiciones generales por las que se rigen los acuerdos firmados entre la Comisión y las entidades responsables, estas últimas están obligadas a publicar, en sus sitios web o en sus sistemas, información pormenorizada sobre las subvenciones financiadas por la UE. Deben publicar el título del contrato o del proyecto, su naturaleza y finalidad, el nombre y la localidad de beneficiario de la subvención y el importe contratado. Si se trata de acciones con múltiples donantes, la publicación sigue las normas de la entidad responsable.

<sup>47</sup> Proyectos n.ºs 9, 18 y 20.

<sup>48</sup> Proyectos n.ºs 8 y 19.

**Recuadro 9 – Ejemplos en los que los organismos de las Naciones Unidas no publicaron información sobre los fondos de la UE adjudicados en cascada a las ONG**

La Comisión confió a un organismo de las Naciones Unidas la ejecución del proyecto n.º 18, relativo a la ayuda en efectivo y la identificación de refugiados en Etiopía. A continuación, el organismo de las Naciones Unidas adjudicó la ejecución de algunas actividades a una ONG; sin embargo, su sitio web no publicó información alguna sobre esta adjudicación en cascada.

En Etiopía, la Comisión confió la ejecución del proyecto n.º 19, en apoyo de la reintegración de víctimas de la trata de personas, a un organismo de las Naciones Unidas. Dos ONG locales ejecutaron algunas de las actividades del proyecto. En su sitio web, el organismo de las Naciones Unidas publicó únicamente algunos datos sobre los contratos firmados con estas ONG y no reveló los importes contratados.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

63. En su fiscalización, el Tribunal examinó si la financiación de la UE ejecutada por las ONG había sido transparente, es decir, entre otras cosas, si la identificación de entidades como ONG por parte de la Comisión era fiable, y si las ONG que ejecutaron las acciones financiadas por la UE habían sido elegidas de modo transparente. El Tribunal también examinó si el proceso de recopilación, control y publicación de información sobre las ONG se llevaba a cabo adecuadamente. La auditoría abarcó los principales ámbitos políticos en los que las ONG ejecutan fondos de la UE, y se centró principalmente en el ámbito de financiación más importante, la acción exterior.

64. El Tribunal llegó a la conclusión de que la Comisión no era suficientemente transparente en la ejecución de fondos de la UE por ONG.

65. En la mayoría de los casos, la admisibilidad de la financiación con cargo a la UE no depende de la condición de ONG. Teniendo en cuenta que la asignación de estatus de ONG en el sistema contable de la Comisión se basa en una autodeclaración, y que los controles practicados por la Comisión son limitados, la clasificación de una entidad como ONG no es fiable (véanse los **apartados 18 a 27**).

66. No existe un sistema general de la Comisión para el registro de solicitantes de financiación. Además, los distintos sistemas utilizados para el registro de solicitantes de financiación, incluidas las ONG, no estaban conectados entre sí (véase el **apartado 22**).

#### **Recomendación 1 – Mejorar la fiabilidad de la información sobre las ONG**

La Comisión debería reforzar su rendimiento y la transparencia de su información sobre las ONG que aplican medidas de la UE; para ello, debería recibir información apropiada y mejorar la fiabilidad de la información que posee en su sistema contable sobre a las ONG que ejecutan fondos de la UE del siguiente modo:

- a) incorporando a sus directrices internas sobre la validación de entidades jurídicas criterios claros para la identificación de las ONG en el ABAC;
- b) introduciendo en un sistema de registro único el requisito (o la opción, cuando las ONG aleguen problemas de seguridad) de que los solicitantes de fondos de la UE se declaren como ONG y se publiquen los criterios que se utilizarán para determinar dicha condición.

Plazo: Final de 2020.

67. En acción exterior, el Tribunal constató que, por lo general, la selección realizada por la Comisión de proyectos dirigidos por ONG fue transparente. Sin embargo, algunos casos presentaban deficiencias (véanse los **apartados 28 a 33**).

68. El Tribunal comprobó que los distintos servicios de la Comisión no aplicaron del mismo modo los procedimientos de subvención en cascada. La interpretación que hacía la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) de las normas de la ayuda financiera a terceros eran menos restrictiva que las de otras direcciones generales y permite varios niveles de ejecución sin limitar los importes de las subvenciones en cascada (véanse los **apartados 35 y 37**).

69. Los procedimientos utilizados por los organismos de las Naciones Unidas fiscalizados para seleccionar a las ONG no siempre fueron transparentes (véanse los **apartados 38 y 39**).

## Recomendación 2 – Comprobar que se aplican las normas de concesión de subvenciones en cascada

Cuando la ejecución de una acción en régimen de gestión directa requiera la concesión de subvenciones en cascada, la Comisión debería:

- a) garantizar la interpretación sistemática por parte de los distintos servicios de las normas aplicables del Reglamento Financiero teniendo en cuenta las especificidades sectoriales y, en particular, los casos en que la ejecución de una acción requiera la concesión de ayuda financiera a un tercero, las condiciones de dicha ayuda deben definirse en el acuerdo de subvención, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Financiero de 2018.

Cuando los organismos de las Naciones Unidas seleccionen beneficiarios en gestión indirecta, la Comisión debería:

- b) comprobar que los organismos de las Naciones Unidas aplican correctamente sus normas y procedimientos para la selección de socios ejecutivos.

Plazo: A partir de mediados de 2019.

70. La Comisión no siempre recogió y comprobó debidamente la información sobre las ONG. En particular, estos sistemas no siempre permitieron que se registraran los fondos recibidos por todos los beneficiarios del contrato (véanse los **apartados 41 y 42**).

71. En acción exterior, la Comisión carecía de información exhaustiva sobre la financiación recibida y las actividades realizadas por todos los actores encargados de la ejecución, especialmente en el caso de las redes de ONG internacionales y de los proyectos en régimen de gestión indirecta. Además, en la gestión indirecta, la falta de información disponible impidió que la Comisión controlara los gastos declarados (véanse los **apartados 43 a 49**).

**Recomendación 3 – Mejorar la información sobre los fondos ejecutados por las ONG**

La Comisión debería mejorar la información recogida sobre las ONG subvencionadas:

- a) permitiendo que en los distintos sistemas de gestión de las subvenciones se registre la financiación recibida por todos los beneficiarios contratados por la UE y no solo por el beneficiario principal, y que esta información se pueda utilizar para el análisis y el tratamiento;

En acción exterior, la Comisión debería mejorar la trazabilidad de los fondos:

- b) en las acciones ejecutadas por las redes de ONG internacionales, identificando en sus sistemas las entidades que realmente ejecutan las acciones financiadas;
- c) en los proyectos de gestión indirecta a través de organismos de las Naciones Unidas, comprobando que se facilita información suficiente sobre los gastos indirectos declarados por las ONG subvencionadas, permitiendo que se evalúen los gastos declarados por todos los actores encargados de la ejecución.

Plazo: Mediados de 2021.

72. Hay varios sistemas en los que se publica información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG, pero dicha información es limitada, excepto en acción exterior (véanse los **apartados 51 a 56**).

73. En general, la Comisión publicó datos sobre la ayuda humanitaria y al desarrollo conforme a las normas internacionales sobre transparencia, pero algunos de ellos presentaban deficiencias (véanse los **apartados 58 a 60**).

74. En cinco casos, los organismos responsables de las Naciones Unidas no publicaron los contratos adjudicados a las ONG, o los publicaron solo parcialmente, y la Comisión no comprobó si los organismos de las Naciones Unidas habían cumplido este requisito (véase el **apartado 62**).

**Recomendación 4 – Normalizar y mejorar la precisión de la información publicada**

La Comisión debería:

- a) adoptar un enfoque uniforme entre todos los servicios para la publicación en el Sistema de Transparencia Financiera, asegurándose de que se publican todos los beneficiarios contratados por la UE junto con el importe de la financiación asignada.

Plazo: Mediados de 2021.

En acción exterior, la Comisión debería:

- b) mejorar su cumplimiento de las normas internacionales de transparencia de la ayuda informando sobre los resultados de los proyectos financiados y sobre los datos de los fondos fiduciarios de la UE;
- c) comprobar que los organismos de las Naciones Unidas cumplen su obligación de publicar adecuadamente los contratos adjudicados con los fondos de la UE.

Plazo: Mediados de 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 5 de diciembre de 2018.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

**Proyectos en régimen de gestión directa fiscalizados**

	DG	N.º	Referencia del contrato	Título del contrato	Contratista	Importe (euros)	Fechas de ejecución
Líbano	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Ayuda en efectivo polivalente para cubrir las necesidades de refugiados sirios vulnerables en el Líbano	ONG internacional	31 050 000	1.6.2016 - 31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Intervención de emergencia en la población más vulnerable afectada por la crisis siria (fase 4)	ONG internacional	5 500 000	1.7.2014 - 31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Ayuda a la protección de emergencia para la población de acogida y la población refugiada afectadas por conflictos y desplazamientos en las provincias de Norte y Beka'a (Líbano)	ONG internacional	1 500 000	1.4.2016 - 30.4.2017
	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	4	2015/364-146	Mejora del suministro de agua potable y de la gestión de los residuos para la población vulnerable afectada por la crisis siria en el sur del Líbano	ONG internacional	2 110 823	17.9.2015 - 16.9.2017
		5	2013/282-595	Inicio de un enfoque global en el apoyo y capacitación de los migrantes en todo el ciclo de la migración y de los refugiados en el Líbano	ONG internacional	1 914 506	31.7.2013 - 30.7.2016
		6	2014/350-232	La independencia del poder judicial en el Líbano: una prioridad social	ONG local	1 000 000	16.10.2014 - 15.5.2018
		7	2015/371-135	Impulsar a las OSC libanesas para lograr un desarrollo integrador y sostenible en la agricultura y el medio ambiente en el norte del Líbano	ONG internacional	470 949	1.2.2016 - 28.2.2018
Etiopía	DG General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura (ECHO)	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Mecanismo de respuesta de emergencia (Emergency Response Mechanism, ERM IV) en Etiopía	ONG internacional	14 000 000	1.1.2016 - 30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Seed Emergency Response with the Government of Ethiopia (SERGE: Respuesta de emergencia con semillas con el Gobierno de Etiopía)	ONG internacional	5 000 000	26.5.2016 - 25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Respuesta de emergencia multisectorial para comunidades vulnerables de cinco woredas de la región Afar (Etiopía)	ONG internacional	1 500 000	1.3.2016 - 31.8.2017
	DG Cooperación Internacional y Desarrollo	14	2014/343-843	Conservación de la biodiversidad y de las funciones ecosistémicas y mejora del bienestar de las comunidades de las tierras altas y las tierras bajas dentro de la región ecológica de Bale	ONG internacional	5 000 000	9.7.2014 - 8.4.2018
		15	2014/340-882	Refuerzo de la capacidad de resiliencia y recuperación para la población vulnerable de la zona de Wag Himra, en la región de Amhara (Etiopía)	ONG internacional	2 000 000	17.4.2014 - 16.7.2017
		16	2016/376-321	Iniciativas de medios de vida y gestión de recursos naturales para pastores y agricultores-pastores (PANRMLI)	ONG local	197 865	1.7.2016 - 31.10.2018
		17	2014/341-464	Proyecto de mejora de la salud reproductiva de las comunidades de pastores de Afar	ONG local	180 000	12.4.2014 - 11.4.2016

**Proyectos en régimen de gestión indirecta fiscalizados**

	DG	N.º	Referencia del contrato	Título del contrato	Contratista	Importe (euros)	Fechas de ejecución	ONG adjudicataria de la subvención en cascada
Líbano	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Protección y asistencia humanitaria para refugiados que viven en el Líbano	Organismo de las Naciones Unidas	30 000 000	1.4.2016 - 31.3.2017	Una ONG internacional y una ONG local
	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	9	2015/367-663	Apoyo a menores en edad escolar afectados por la crisis siria en el acceso a oportunidades de aprendizaje y garantía de la atención sanitaria y reducción de las vulnerabilidades de los menores, las mujeres y los prestadores de cuidados en el Líbano	Organismo de las Naciones Unidas	37 920 556	1.9.2015 - 31.8.2017	Una ONG internacional y una ONG local
		10	2015/371-621	Mejora del acceso a los servicios de salud mental y enfermedades no transmisibles en la atención primaria para refugiados sirios vulnerables y comunidades libanesas en el Líbano	Organismo de las Naciones Unidas	2 308 000	1.1.2016 - 31.3.2017	ONG local
Etiopía	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Ayuda en efectivo para refugiados somalíes, eritreos, sursudaneses y sudaneses e identificación biométrica de refugiados	Organismo de las Naciones Unidas	5 000 000	1.4.2015 - 31.3.2016	ONG internacional
	DG Cooperación Internacional y Desarrollo	19	2015/358-720	Apoyo a la integración de emigrantes retornados en Etiopía	Organismo de las Naciones Unidas	5 000 000	1.1.2015 - 31.12.2018	Dos ONG locales
		20	2014/346-779	Resiliencia de los pastores (Pursuing Pastoral Resilience, PPR) mediante la mejora en la prestación de servicios de sanidad animal en zonas de pastoreo de Etiopía	Organismo de las Naciones Unidas	9 277 294	26.7.2014 - 25.11.2018	Dos ONG internacionales

**ANEXO III****Evaluación de los proyectos: Síntesis**

N.º de proyecto	Proceso de selección de proyectos de ONG realizado por la Comisión		Proceso de selección de ONG realizado por terceros		Información sobre la financiación de la UE		Utilización de la información			Publicación		
	Transparencia del proceso de selección	Evaluación de la capacidad de los socios de las ONG	Transparencia del proceso de selección	Evaluación de la capacidad de las ONG asociadas	En los sistemas de la Comisión se muestra el reparto de funciones en las actividades de las ONG	En los sistemas de la Comisión figura la financiación que recibe cada ONG	La información permite evaluar la moderación de los costes	La información se puede usar para identificar y corregir problemas en la ejecución	La información se puede usar para la coordinación	Sistema de Transparencia Financiera	IATI	Otros portales / Publicación a cargo de las entidades responsables
1	Parcialmente	Sí	S.O.	S.O.	Parcialmente	Sí	Sí	Parcialmente	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Sí
2	Parcialmente	No	S.O.	S.O.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
3	Parcialmente	Sí	S.O.	S.O.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
4	Sí	Sí	S.O.	S.O.	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
5	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	No
6	Sí	Sí	S.O.	S.O.	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
7	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
8	S.O.	S.O.	Sí	Sí	No	No	No	No	No	S.O.	S.O.	Parcialmente
9	S.O.	S.O.	No	Sí	No	No	No	No	No	S.O.	S.O.	No
10	S.O.	S.O.	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	No	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	Sí
11	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí
12	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente
13	Parcialmente	Sí	S.O.	S.O.	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Sí
14	Sí	Sí	S.O.	S.O.	Sí	Sí	Parcialmente	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
15	Sí	Sí	S.O.	S.O.	Parcialmente	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
16	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
17	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	Sí	No	Sí	Sí	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
18	S.O.	S.O.	No	Sí	Parcialmente	No	No	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	No
19	S.O.	S.O.	Sí	Sí	Parcialmente	No	No	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	Parcialmente
20	S.O.	S.O.	No	Sí	Sí	Parcialmente	No	Sí	Parcialmente	S.O.	S.O.	No

## **REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS**

### **“TRANSPARENCY OF EU FUNDS IMPLEMENTED BY NGOS: MORE EFFORT NEEDED”**

#### **EXECUTIVE SUMMARY**

III. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

IV. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

V. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204 (last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

VI. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the to EU-funded operations.

IX. The Commission accepts all recommendations except for the first one for the reasons set out in the replies.

#### **INTRODUCTION**

1. The Commission acknowledges the growing interest in transparency of financing of NGOs.

2. The Commission notes that the pursuit of transparency should be contextualised in the following way:

- no common EU definition of NGOs is given or proposed by the legislator and the absence of such a definition should frame the expectations concerning the information available to the Commission on NGOs;

- any attempt at defining an NGO is to be balanced against the need to protect the operating space of NGOs.

### **Box 1 – What is an NGO?**

See reply of the Commission to paragraph 2.

Also, the Commission would like to stress that the criteria of the 1997 Commission communication have not been replicated in the Commission basic acts.

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492<sup>1</sup> defines CSOs of which NGOs are a subset.

6. Article 35 of the Financial Regulation does not make an explicit reference to NGOs.

Furthermore, in the context of humanitarian assistance, it may not be appropriate to disclose all the information gathered in conflict zones since this might endanger the parties involved. In the context of development aid, it is important to emphasize that the Commission enjoys discretion in deciding to disclose information on recipients of Union funds in sensitive policy areas (see CIR Art 4 (5): “when providing the Union’s financial assistance (...) the Commission shall, where appropriate, take all necessary measures in order to ensure the visibility of the Union’s financial support. Those shall include measures imposing visibility requirements on recipients of Union funds, except in duly justified cases.”).

### **OBSERVATIONS**

18. As recording the NGOs status is not a legal requirement and as the NGOs do not have a legal definition, the accounting system is not designed to record funds specifically channelled to the NGO sector. Hence, the Commission does not consider that the identification of NGOs is unreliable.

19. In view of the absence of a definition and the absence of NGO-specific requirements in the Financial Regulation, there are no grounds based on which the Commission would need to develop a strategy specifically targeting NGOs.

20. See the Commission reply to paragraph 19.

23. Applicants will need to register once in the SEDIA system, but updates of their registration will be needed when information is not valid anymore.

24. Thorough checks are being performed to ensure compliance with eligibility criteria, which include not-for-profit status, and registration details – including the validation of the legal form.

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> COM(2012) 492 final of 12.9.2012, “The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations” classifies as CSOs, among others, NGOs, community-based organisations, faith-based organisations, foundations, research institutions, cooperatives, professional and business associations.

<sup>2</sup> Nota bene: eligible applicants under LIFE do not have to be registered as NGOs. They have to fulfil all eligibility criteria in order to be able to participate to the LIFE action programme for operating grants to support European environmental and climate NGOs.

In the case of humanitarian aid, an NGO can only enter into a specific contractual relationship to implement an Action after having signed a Framework Partnership Agreement (FPA). The Commission thoroughly verifies the NGO status before signing the FPA and sending the information to ABAC.

26. The eligibility criteria are checked for all participants in calls for proposals selected to receive funding before the grant agreements are signed. This is a principle embedded in the Financial Regulation.

Many universities and research institutes are charities, independent of Government, not-for-profit and acting for the public good. These elements would, in some Member States, indicate that they are NGOs. The Commission considers that the information that it possesses is reliable, and that its reliability is not affected by the non-validation of NGO status. Absence of information about NGOs is due to the fact that there is no EU-wide definition of an NGO.

27. The NGO flag could only be made mandatory in ABAC if agreement was reached on a common definition of what constitutes an NGO and if a legal basis for singling out NGOs would be introduced.

It is only obligatory to complete the legal entity type for every registration in ABAC. For project 16, the legal form type recorded is as *Non-Profit Organisation* in ABAC.

PADOR registration system is local and does not automatically feed the information in the legal entity record.

29. Selection procedures depend on implementation modalities (i.e. grants, service contract, etc.) which are chosen depending on the objectives of the programme, not based on the beneficiaries/potential implementing partners.

Whether NGOs can receive funding under the same conditions depends on the guidelines/tender specifications, and is also determined based on the objectives of the programme.

32. The Financial Regulation does not impose a systematic verification of all supporting documents.

A general obligation to submit supporting documents would create a heavy administrative burden (both for the applicants and the Commission) and might substantially delay award procedures.

The information provided must be truthful and can be verified if a doubt arises. In case of untruthful information, the applicant may be eliminated from the process.

33. In accordance with the principle of proportionality, all declarations by the potential beneficiaries are not systematically checked by the Contracting Authority. Indeed, an applicant can be rejected - or the contract be terminated - in case of false declarations.

36. The Commission would like to point out that DG ECHO used the flexibility provided for in the Financial Regulation.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

For DG ECHO, this approach is justified by imperative operational considerations related to the need of the EU Humanitarian Aid programme to be implemented swiftly by the most capable operator under the prevailing circumstances; this calls for ample flexibility throughout the humanitarian aid implementation chain.

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

37. The Commission refers to its reply to paragraph 36.

39. The Commission would like to highlight that under indirect management, an implementing partner can make use of its own rules for awarding grants, when these rules have been positively assessed. If the systems and procedures of the entity change, the entity must inform the Commission.

Whereas subject to pillar assessments, organisations may use their own procedures, the FAFA does not set out in detail all procedures for the selection of NGOs. It is important to make a distinction between concepts such as delegate, subdelegatee, implementing partner, sub-grantee and beneficiary of financial support to third parties and the roles of these entities.

Furthermore, the Commission stresses that a positive pillar assessment is granted as a pre-condition for indirect management. It is not given for a specific agreement.

**Box 4 – Example of a selection process carried out by a third party which did not comply with its own internal selection rules**

In the selection of implementing partners, the capacity of regional government partners in remote and difficult region was considered.

Entities may first ensure support from regional authorities to a project, then the funds are secured and a contract signed, and only thereafter the entity signs the Memorandum of Understanding with the regional government partner. This could explain the sequence in the ECA's observation.

**Box 5 – Information collected in the different Commission's systems**

In the case of DG ECHO, action grants are single beneficiary grants awarded to entities which have concluded a Framework Partnership Agreement with ECHO. Thus, in its internal system, DG ECHO's funding is correctly allocated to the legal entity with which the Commission established a legal commitment under the terms of the Financial Regulation.

Whereas implementing partners are not always known at the request stage, as this information may not yet be available to the Partners, the system does already provide for this information to be updated throughout the implementation, and definitely before the final report. Partners are required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

The general ledger sent by the DG ECHO partners at final report stage provides full details of all the expenditures incurred during the implementation of the action. In addition to this, allowing partners to provide the general ledger in accordance with their own financial reporting is a contribution to the call to simplification made by the European Institutions at the time of the preparation of the 2014 FPA.

Fifth indent: The Commission would like to highlight that current PRAG templates require reporting on results, not on funding per beneficiary.

42. The Commission collects the information that it needs to discharge its obligation to ensure sound financial management. It avoids collecting information that is unnecessary for this purpose so as to limit the administrative burden on participants.

43. With regard to networks of international NGOs, the different Commission services may, in accordance with their respective basic acts and operational priorities, work with members of networks under a variety of arrangements, as foreseen under the Financial Regulation.

Entities forming part of a network could constitute recipients of financial support to third parties. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

44. The Commission fully respects its reporting requirements, since the only contractual relationship is the one established with its FPA Partner. This is the only relationship that FTS requires reporting on. See also replies of the Commission to Box 5.

Networks of international NGOs have been transparent by providing information to the Commission on their working arrangements. The objective for these networks of international NGOs is to obtain efficiency gains by concentrating expertise and know-how in a unique set-up in the field and be in a position to react swiftly to a crisis.

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

45. The Commission enters into a contractual relationship with its FPA Partner, the only legal entity under the terms of the Financial Regulation. In addition, the General Conditions of the FPA stipulate that DG ECHO-NGO relationship is based on a partnership with full responsibility of the partners for all activities implemented by its implementing partners. Partners are hence required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

In addition, signing an FPA with EU-based NGOs, provides a guarantee for easier enforcement of any grant agreements concluded. This ensures that the financial interests of the EU are adequately protected.

46. For indirect management, the UN bodies are not under a legal obligation to record NGO financing and therefore information on their sub-granting specifically to NGOs cannot be made available in the Commission systems either.

There is no requirement in the Financial Regulation (nor any reporting requirement by the budgetary authority) to record the funding received by the third-party NGO under indirect management, even more in the context of the absence of an NGO definition.

#### **Box 6 – Example of overcharging indirect costs**

This is part of the way grants are constructed: grants are made of direct and indirect costs. The indirect costs are calculated as a percentage of direct costs. It is understandable that both the implementing entity and the EU recipients of funds both have overheads in their implementation of the EU budget.

For project 20, an external verification mission has generated corrective measures that include recoveries.

49. In indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union. Therefore, under this management mode, the Commission is not required to be in a position to systematically check costs declared by sub-grantee NGOs.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary financial checks. In accordance with the Annex to the FAFA concluded with the UN, the Commission may:

- Request the UN to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

50. There is a warning system (through ABAC) regarding economic operators excluded or subject to financial penalty (EDES).

52.

First indent: This is not required by the Financial Regulation. For most of the projects, the payments are spread over several years (and an annual publication like the FTS would not give a clear picture of actual payments).

Second indent: The NGO “flag” is a non-mandatory field stored in the legal entity record. However, it is consistently only used if the organisation is NFPO, private and declared it, and reported accordingly in the FTS.

Third indent: The identity of entities receiving funding through sub-granting is not publicised but they can be identified in the reporting of the entity which provided the sub-granting, unless such disclosure would represent a serious risk in respect of integrity and confidentiality or an actual threat (e.g. human rights activists).

53. DEVCO templates for grant contract and budget do not foresee a breakdown per implementing partner as the lead applicant retains full responsibility and accountability for the management of all funds pooled for a given action (EU contribution and other contributions). However, budgetary breakdowns between partners are in some cases reflected in the budgets and sometimes detailed per budget heading or activities in the description of the proposal. Financial allocations may also be detailed in the Memorandum of Understanding signed by the implementing partners.

DG ECHO considers that it fully conforms to the requirements of FTS, as well as to those of the FPA and the Financial Regulation. Under the FTS there is no obligation to report beyond the FPA partner.

54. Controls and corrective actions are intended for projects 14 and 15. The FTS is indeed not designed to follow up geographical locations as this would not be cost efficient.

59. The Commission is committed to strengthen a results-based culture and aims to enhance its capacity to communicate the impact of EU assistance to the citizens. Information on results of our intervention is available to the public as part of our commitments towards the International Aid Transparency Initiative (IATI), which apply to all external action instruments.

The Commission started to publish IATI data on EU Trust Funds in October 2017 and data on results as of November 2017. Results are also included in the “Annual Report on the implementation of the European Union’s instruments for financing external actions”.

60. The contracted amounts of the audited projects do not appear because DGs DEVCO and NEAR publish at two hierarchy levels where commitments are published at the level of financing decisions and disbursements are published at the level of contracts.

At the time of the audit, DG ECHO did not publish real payment transactions but estimated payments. Since then, this has been changed and real payments are now published.

### **Box 8 – Examples of errors found in data published in the IATI d-portal**

For project 15, corrective action has already taken place through a technical rider to modify the contracted amount.

62. The Commission would like to highlight that the obligations related to transparency imposed on the entities entrusted with the implementation of the Union budget under indirect management are outlined in the agreements concluded with these entities for each action implemented.

Under the templates applicable at the time of the audit the relevant rules differ, depending on whether the Union is the only donor or whether other donors contribute to the project as well:

- where the Union is the only donor, the UN body is required to publish information relating to its contractors and grant beneficiaries on an annual basis. Moreover, for every completed project, the

financial report has to include the exact link to the webpage where information on contractors and grant beneficiaries is available.

- for multi-donor actions, the publication of information on contractors and grant recipients must follow the rules of the International Organisation.

The obligation of publication is one of the elements that can be checked by the Commission in its monitoring of projects.

In indirect management, an additional verification of the publication by the Commission would not be justified.

### **Box 9 – Examples of UN bodies not publishing information on EU funds sub-granted to NGOs**

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

### **CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS**

64. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

65. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

### **Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs**

#### **The Commission does not accept this recommendation.**

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level<sup>3</sup>, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

---

<sup>3</sup> International organisations use different definitions. For instance, the United Nations (UN) describes an NGO as any “not-for-profit, voluntary citizens’ group that is organized at a local, national or international level” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

and non-European jurisdictions indicates diverse understandings and designations of “NGO” between countries, and this suggests that harmonisation of the concept may be problematic.<sup>4</sup>

68. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

The rules outlined under the previous FR (Article 137) concerning the provision of financial support to third parties allowed for exceptions (e.g. the possibility to exceed the amount of EUR 60 000 in cases where the financial support is the primary aim of the action). Therefore, their application in a specific context, such as the one of humanitarian aid, could result in differing practices between the services, which do not however imply an incorrect application of the rules and procedures.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

### **Recommendation 2 – Check the application of rules for sub-granting**

**The Commission accepts this recommendation.**

(a) The Commission accepts this recommendation.

The Commission considers that the changes introduced in the new Financial Regulation will ensure the consistent application of rules regarding sub-granting.

(b) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the selection of UN implementing partners in accordance with the relevant legal framework.

Furthermore, under indirect management, *ex ante* pillar assessments provide assurance to the Commission that it can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity (including rules and procedures on providing financing to third parties, e.g. through sub-granting and procurement)(see Article 154 of the new Financial Regulation), as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. If assessed positively, these systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

71. The Commission refers to its answers in paragraphs 43 and 44.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

### **Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs**

**The Commission accepts this recommendation**

---

<sup>4</sup> European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department D: budgetary affairs, study « Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations funded by the EU Budget », 17 November 2016

(a) The Commission accepts this recommendation.

The different grant management systems reflect the specificities of set up for the different policies, including the modalities of contracting.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(b) The Commission accepts this recommendation.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(c) The Commission accepts this recommendation

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary checks in accordance with the relevant delegation/contribution/financing agreement and the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) concluded with the UN.

In accordance with these agreements, the execution of the delegation/contribution/financing agreement and the obligations contained therein, including on costs, may be subject to scrutiny of the Commission, or any of its authorised representatives.

Furthermore, in indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

#### **Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published**

##### **The Commission accepts the recommendation**

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the fulfillment of UN bodies of the disclosure obligations, in accordance with the relevant legal framework.

<b>Hecho</b>	<b>Fecha</b>
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	9.1.2018
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	15.10.2018
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	5.12.2018
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1647-0 1977-5687 doi:10.2865/172053 QJ-AB-18-034-ES-N

HTML ISBN 978-92-847-1627-2 1977-5687 doi:10.2865/524518 QJ-AB-18-034-ES-Q

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) son actores importantes en la ejecución del presupuesto de la UE. En el período 2014-2017, la Comisión comprometió aproximadamente 11 300 millones de euros para su ejecución por ONG en diversos ámbitos políticos de la UE. En su fiscalización, el Tribunal examinó la transparencia de los fondos de la UE ejecutados por las ONG centrándose principalmente en acción exterior, por ser, de todos los ámbitos políticos, el principal en ejecución de fondos europeos por ONG. Se constató que la Comisión no identifica de manera fiable en sus sistemas qué entidades son ONG. Si bien, según la evaluación del Tribunal, la selección efectuada por la Comisión de proyectos dirigidos por ONG fue, en general, transparente, no podía decirse lo mismo de los procedimientos utilizados por los organismos de las Naciones Unidas fiscalizados para seleccionar a las ONG. La Comisión no siempre recaba y comprueba debidamente información exhaustiva sobre las ONG subvencionadas. Hay varios sistemas en los que se publica información sobre los fondos de la UE ejecutados por ONG, pero dicha información es limitada. La conclusión del Tribunal es que la Comisión no fue suficientemente transparente en la ejecución de fondos de la UE por ONG y que es necesario adoptar más medidas para mejorar. Asimismo, el Tribunal formuló una serie de recomendaciones destinadas a mejorar la transparencia de los fondos de la UE ejecutados por las ONG.



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](http://eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx)  
Sitio web: [eca.europa.eu](http://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.