

# Análisis 03

ES

## Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

2024

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-XII
<b>Introducción</b>	01-21
<b>Información de referencia sobre la política de cohesión</b>	01-07
Política de cohesión: objetivos y fondos de apoyo	01-02
El gasto de cohesión representa más de un tercio del presupuesto de la UE	03-05
Solapamiento de distintos períodos de gasto de cohesión	06-07
<b>El marco de garantía en la política de cohesión</b>	08-21
Las autoridades de los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión garantías sobre la regularidad del gasto de cohesión	08-09
La Comisión introdujo un enfoque de «auditoría única» para los gastos de la política de cohesión en 2007	10-12
En el período 2014-2020 se introdujeron el concepto de ejercicios contables y un sistema de liquidación anual de los gastos .	13-16
La Comisión ofrece garantías sobre la regularidad del gasto en sus informes anuales de actividad	17-18
Desde 2017, nuestro enfoque de auditoría ha tenido en cuenta los cambios introducidos en el marco regulador para el período 2014-2020	19-21
<b>Alcance y enfoque</b>	22-28
<b>¿Cuál fue nuestra evaluación global de la regularidad del gasto de cohesión?</b>	29-46
<b>El nivel de error en el gasto de cohesión durante el período 2014-2020 fue inferior al del período 2007-2013, pero era todavía significativo</b>	30-33
<b>La mayoría de las autoridades de auditoría notificaron niveles de error inferiores al umbral de materialidad entre 2017 y 2022</b>	34-37
<b>Desde 2018, el «porcentaje máximo» de la Comisión ha indicado errores significativos en el gasto de cohesión</b>	38-42
<b>Las estimaciones de error de la Comisión y de las autoridades de auditoría se centran en las correcciones financieras</b>	43-46

<b>¿Cuáles fueron nuestras conclusiones relativas a la fiabilidad del trabajo de los agentes clave en el sistema de control de la política de cohesión?</b>	<b>47-69</b>
<b>Los controles de primer nivel por parte de las autoridades de gestión no son suficientemente eficaces para garantizar la regularidad del gasto de cohesión</b>	<b>48-49</b>
<b>Pese a constituir una segunda línea de defensa esencial, las autoridades de auditoría no siempre detectan de manera completamente eficaz los gastos irregulares</b>	<b>50-64</b>
Teniendo en cuenta los errores adicionales que detectamos, alrededor de la mitad de los paquetes de fiabilidad que auditamos tienen un porcentaje de error residual superior al 2 %	<b>51-53</b>
No hay «margen de seguridad» para errores adicionales cuando las autoridades de auditoría notifican un porcentaje de error residual del 2 %	<b>54-55</b>
Por sus insuficiencias, el trabajo de las autoridades de auditoría no cuenta con la confianza plena de la Comisión	<b>56-64</b>
<b>La Comisión verifica las cuentas anuales, pero sus controles para detectar errores adicionales se enfrentan a limitaciones</b>	<b>65-69</b>
Los controles documentales no están concebidos para detectar gastos adicionales no subvencionables.	<b>65-66</b>
Las auditorías de cumplimiento de la Comisión tienen un claro valor añadido, pero su número es limitado	<b>67-69</b>
<b>¿Cuáles son los tipos de error y dónde se producen?</b>	<b>70-93</b>
<b>Algunas categorías de error se producen con mayor frecuencia que otras en el gasto de cohesión</b>	<b>71-82</b>
Los gastos no subvencionables representan la mayoría de los errores, tanto en cantidad como en impacto financiero	<b>72-75</b>
Las autoridades de auditoría detectan errores de contratación pública con mayor frecuencia que en el período 2007-2013	<b>76-79</b>
Son pocos los proyectos no subvencionables y los errores en ayudas estatales, pero representan una parte significativa del nivel de error estimado por el Tribunal	<b>80-82</b>

**La mayoría de los Estados miembros que reciben la parte más importante de los fondos de cohesión tienen niveles significativos de error, pero no aplican del mismo modo el marco de garantía** 83-93

Durante el período 2017-2022, nuestros resultados indican un nivel significativo de errores en la mayoría de los Estados miembros que reciben más fondos de cohesión 84-85

La eficacia en la detección de gastos irregulares varía entre los Estados miembros 86-89

En algunos Estados miembros con mayor frecuencia que en otros, la Comisión vuelve a calcular un porcentaje de error residual por encima del umbral de materialidad del 2 % 90-93

**¿Cuáles fueron las causas esenciales de los errores en el ámbito nacional?** 94-114

**Casi la mitad de los errores adicionales se debían a problemas relacionados con la administración de las autoridades de los Estados miembros** 97-102

Más de un tercio de los errores adicionales que detectamos podrían haber sido evitados por las autoridades de gestión 98-100

Las autoridades de auditoría llevaron a cabo evaluaciones inadecuadas en algunos casos 101-102

**Más de una cuarta parte de los errores detectados obedecían a falta de diligencia o presunto incumplimiento intencionado de las normas por parte de los beneficiarios** 103-107

**Otra cuarta parte de los errores que detectamos se debía a diferencias en la interpretación de los requisitos legales** 108-114

El marco organizativo de los Estados miembros repercute en su capacidad para prevenir y detectar errores 111-114

**¿Cómo previno y corrigió la Comisión los errores?** 115-136

**La simplificación del marco regulador de la política de cohesión no ha logrado hasta ahora los resultados previstos** 116-117

**Las operaciones que utilizan opciones de costes simplificados son menos proclives a errores, pero no se utilizan en general** 118-122

**Aunque la retención de los pagos intermedios es potencialmente eficaz, resulta contrarrestada por la liberación del saldo pendiente anual antes de los controles de regularidad** 123-126

<b>Las correcciones financieras efectuadas hasta la fecha no han llevado a ninguna pérdida directa de financiación para los Estados miembros afectados</b>	<b>127-136</b>
La finalización de un procedimiento de corrección financiera contra un Estado miembro puede durar hasta 20 meses	128-133
Los controles en el ámbito de la UE dieron lugar a correcciones financieras adicionales por valor de 620 millones de euros al final de 2022 según los informes de la Comisión	134-135
No hay correcciones financieras netas hasta la fecha para el período 2014-2020	136
<b>Etapas siguientes</b>	<b>137-148</b>
<b>El inicio tardío de los programas 2014-2020 y la financiación adicional aumentaron la presión relativa a la absorción en algunos Estados miembros</b>	<b>138-145</b>
<b>No existe ningún requisito legal relativo a la aceptación final para confirmar la regularidad del gasto para el período en su conjunto</b>	<b>146-148</b>
<b>Observaciones finales</b>	<b>149-162</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I – Visión general de las funciones y responsabilidades de las autoridades de los Estados miembros y de la Comisión</b>	
<b>Anexo II – Calendario de los ejercicios contables y plazos de presentación de informes</b>	
<b>Anexo III – Resumen de la muestra del Tribunal por Estado miembro (2017-2022)</b>	
<b>Anexo IV – Relación de las autoridades de auditoría que notificaron irregularidades entre 2018 y 2022</b>	
<b>Anexo V – Informes pertinentes del Tribunal de Cuentas Europeo</b>	
<b>Siglas y acrónimos</b>	
<b>Glosario</b>	
<b>Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo</b>	

## Resumen

**I** La política de cohesión es un ámbito de gasto importante que representa más de un tercio del presupuesto de la UE para el período 2014-2020. A lo largo de los años, el gasto de la política de cohesión también ha sido el ámbito que más ha contribuido a nuestro porcentaje de error global en el contexto de nuestra declaración de fiabilidad. Predominan los pagos basados en reembolsos, que consideramos de alto riesgo.

**II** Este análisis se basa en nuestro trabajo de auditoría anterior para el período de gasto de cohesión 2014-2020 y en la información publicada por la Comisión. Ofrece una visión plurianual de nuestros resultados de auditoría, así como una evaluación de las cuestiones de gestión y control, las causas esenciales de los errores detectados y nuestras evaluaciones anteriores de las medidas en vigor para que la Comisión prevenga y corrija los errores a fin de reducir el porcentaje de error. En la medida de lo posible, también proporcionamos información específica por países. Con esta revisión, nuestro objetivo es contribuir a reforzar el modelo de garantía y proporcionar información para la preparación de la propuesta legislativa para la política de cohesión en el período posterior a 2027.

**III** En general, nuestro análisis muestra que el marco de fiabilidad de la política de cohesión, si bien contribuye a reducir el nivel global de error desde 2007, no ha sido eficaz para situarlo por debajo del umbral de materialidad del 2 % establecido en las normas. Nuestros resultados de auditoría correspondientes a este período muestran sistemáticamente niveles de error superiores al umbral de materialidad del 2 %, tanto anualmente como desde una perspectiva plurianual. Consideramos que la Comisión subestima el nivel de error, aunque está de acuerdo con nuestra conclusión general de que el gasto de cohesión está significativamente afectado por errores. Esto demuestra que todos los agentes clave pueden mejorar la manera en que aplican el modelo de garantía.

**IV** Las autoridades de gestión, como primera línea de defensa en el modelo de garantía, desempeñan un papel clave en los Estados miembros para garantizar la regularidad del gasto de cohesión. Sin embargo, sus controles aún no mitigan suficientemente el elevado riesgo inherente de error en el gasto de cohesión. Alrededor de la mitad de los errores adicionales que notificamos para el período 2014-2020 pueden atribuirse a acciones u omisiones de las autoridades de gestión. Los errores que notificamos se añaden a los detectados y corregidos por las autoridades de auditoría mediante controles o auditorías anteriores.

**V** Las autoridades de auditoría de los Estados miembros constituyen la segunda línea de defensa, con arreglo al principio de la auditoría única. Observamos mejoras en su capacidad para detectar irregularidades en la contratación pública, pero aún tienen que mejorar su capacidad de detección de otros tipos de errores. Hallamos errores que deberían haber sido detectados por ellos. Entre 2017 y 2022, detectamos errores adicionales en 51 de los 87 paquetes de fiabilidad auditados al menos una vez, lo que elevó el porcentaje de error notificado por encima del umbral de materialidad para una parte significativa del gasto certificado a la Comisión. También detectamos deficiencias en la planificación y preparación del trabajo de auditoría, así como en la calidad y la documentación de este, que afectaron a más de la mitad de las operaciones que auditamos, lo que limita la confianza que la Comisión puede otorgar a este trabajo.

**VI** La Comisión revisa los resultados de auditoría notificados por las autoridades de auditoría mediante controles documentales, y efectúa auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo. Las revisiones documentales tienen limitaciones inherentes en la medida en que no están diseñadas para detectar gastos irregulares no detectados por los Estados miembros. Las auditorías de cumplimiento son eficaces, pero limitadas en número.

**VII** Gastos y proyectos no subvencionables fueron el tipo de error más frecuente, seguido del incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y de las normas de contratación pública nacionales y de la UE. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022, recomendamos que la Comisión, responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE, adoptara medidas paliativas específicas para los tipos de error recurrentes a fin de reducir su incidencia e impacto, y complementara sus acciones para mejorar la administración en las autoridades de los Estados miembros.

**VIII** Nuestros resultados de auditoría indican un nivel de error superior al umbral de materialidad en la mayoría de los Estados miembros que reciben más fondos de cohesión. Nueve Estados miembros responsables del 76 % del gasto de cohesión representaron el 91 % del nivel de error estimado durante el período 2014-2020. Nuestro análisis también puso de manifiesto que tanto nosotros como la Comisión reevaluábamos a menudo los paquetes de fiabilidad de algunos Estados miembros y constatábamos que tenían porcentajes de error superiores al umbral de materialidad. En tales casos, existe una necesidad específica de reforzar las capacidades de detección de las autoridades de auditoría.

**IX** Además, identificamos tres causas esenciales principales de los errores: problemas relacionados con una administración inadecuada, problemas relacionados con negligencia o (presunta) intención y problemas relacionados con el marco regulador en el nivel de los beneficiarios. La mitad de los errores adicionales detectados pertenecía a la categoría de administración inadecuada y se manifestaron como adopción de decisiones y verificaciones inadecuadas por parte de las autoridades de gestión y como insuficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría.

**X** El marco de garantía 2014-2020 ofrece a la Comisión diferentes maneras de salvaguardar el presupuesto de la UE. Sin embargo, los importes retenidos sobre los pagos intermedios se liberan antes de que la Comisión pueda analizar todas las cuestiones de legalidad y regularidad. La Comisión también aplica correcciones financieras en los casos en que considera que existen deficiencias graves en el sistema de gestión y control de un programa. Sin embargo, hasta la fecha, la Comisión aún no ha aplicado correcciones financieras netas que den lugar a una pérdida directa de financiación para el Estado miembro en cuestión. Por lo tanto, estos instrumentos presentan deficiencias de diseño y aplicación. En este contexto, consideramos que la Comisión tiene que adoptar más medidas para reforzar la manera en que se aplica el marco de garantía para el gasto de cohesión 2021-2027.

**XI** Los Estados miembros podrán presentar hasta mediados de 2025 sus solicitudes de pago final para los programas del período 2014-2020. La presión para absorber la financiación de la UE disponible supone un riesgo adicional para el gasto sólido y regular. La flexibilidad proporcionada para hacer frente a la pandemia de COVID-19, incluida, en particular, la posibilidad temporal de un 100 % de financiación de la UE, contribuyó a compensar la lenta absorción en los años anteriores. Sin embargo, esta supresión temporal del requisito de cofinanciación nacional o privada de los programas puede desincentivar los controles de los Estados miembros y, por consiguiente, agravar el riesgo de que el dinero no se gaste correctamente. Teniendo en cuenta el cierre de los programas de 2014-2020 en 2025 y el solapamiento con la ejecución de los programas del período 2021-2027, el riesgo de irregularidades sigue siendo elevado.

**XII** Nuestros resultados de auditoría en los últimos seis años, combinados con los resultados de las autoridades de auditoría y de la Comisión, pusieron de relieve la necesidad de reforzar la manera en que se aplica el marco de fiabilidad para el gasto de cohesión 2021-2027. Este proceso debe ser dirigido por la Comisión, pues ella es responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE.

# Introducción

## Información de referencia sobre la política de cohesión

### Política de cohesión: objetivos y fondos de apoyo

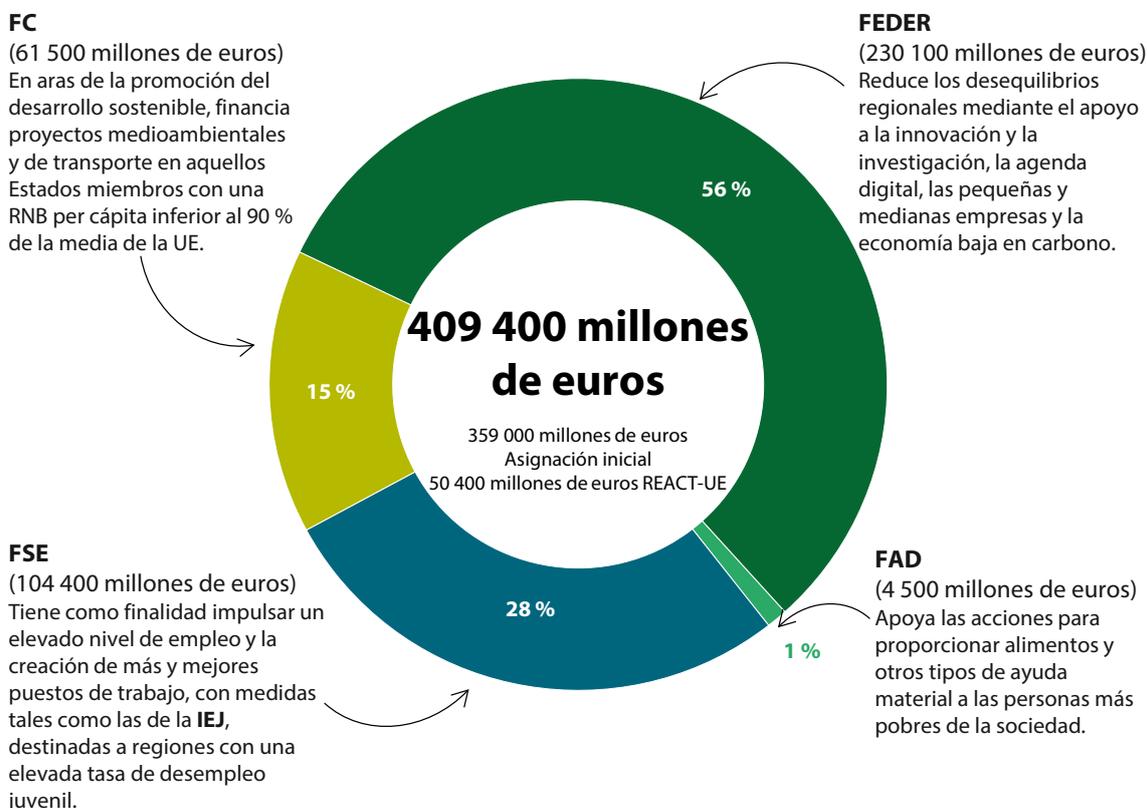
**01** La política de cohesión promueve el desarrollo de la Unión a través de medidas encaminadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial y a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones<sup>1</sup>.

**02** El apoyo financiero se presta a través de tres fondos principales, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y el Fondo Social Europeo (FSE), y se complementa con la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) (véase la [ilustración 1](#)).

---

<sup>1</sup> Artículo 174 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

## Ilustración 1 — Fondos de apoyo a la política de cohesión para el período 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### El gasto de cohesión representa más de un tercio del presupuesto de la UE

**03** La financiación de cohesión se proporciona en la subrúbrica 1b («Cohesión económica, social y territorial») del marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020. Ascendió a 359 000 millones de euros (incluido el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas)<sup>2</sup>, lo que representa más de un tercio (34 %) del presupuesto de la UE. Durante el período 2021-2027, el gasto de la política de cohesión forma parte de la rúbrica 2 del MFP «Cohesión, resiliencia y valores». En 2021 ascendía a 41,7 %, lo que representa la mayor parte del presupuesto de la UE.

<sup>2</sup> Basado en [cohesiondata.europa.eu](http://cohesiondata.europa.eu)

**04** A lo largo de los años, la política de cohesión también ha sido el ámbito que más ha contribuido a nuestro porcentaje de error global<sup>3</sup> en el contexto de nuestra declaración de fiabilidad. Predominan en esta política en los pagos basados en reembolsos, que consideramos de alto riesgo, y representaba el 66 % de la población de auditoría en 2022<sup>4</sup>. Para estos reembolsos, los beneficiarios deben presentar declaraciones de gastos subvencionables que han efectuado y las correspondientes pruebas justificativas. lo que supone ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto (por ejemplo, mediante contratación pública o con arreglo a las normas sobre ayudas estatales).

**05** Por lo general, la financiación de la política de cohesión requiere la cofinanciación de los Estados miembros a fin de garantizar que el dinero se gaste correctamente<sup>5</sup>. En diciembre de 2020, la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) proporcionó 50 400 millones de euros a los Estados miembros como complemento de los fondos de la política de cohesión de 2014-2020<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, en los ejercicios contables 2020-2021 y 2021-2022, los gastos declarados podrían reembolsarse con cargo al presupuesto de la UE sin necesidad de cofinanciación por parte de los Estados miembros<sup>7</sup>. Con ello se buscaba aliviar la carga que causó la pandemia de COVID-19 en los presupuestos nacionales y también permitió una absorción más rápida de la financiación disponible<sup>8</sup>. Las normas también prevén la posibilidad de un 100 % de financiación de la UE para el período 2023-2024, el último ejercicio contable del período<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> Apartado 1.14 del [Informe Especial relativo a 2022](#); apartado 1.18 del [Informe Especial relativo a 2021](#); apartado 1.17 del [Informe Especial relativo a 2020](#); apartado 1.18 del [Informe Especial relativo a 2019](#), y apartado 1.29 del [Informe Especial relativo a 2018](#).

<sup>4</sup> Punto VIII de la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>5</sup> Considerando 26 del [Reglamento sobre Disposiciones Comunes \(RDC\) 2014-2020](#).

<sup>6</sup> [Reglamento \(UE\) 2020/2221](#) sobre REACT-UE.

<sup>7</sup> Artículo 25 *bis* del [Reglamento 2020/558](#).

<sup>8</sup> Apartado 30 del [Informe Especial 02/2023](#).

<sup>9</sup> Artículo 1, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) n.º 2022/562](#) (Reglamento CARE) y artículo 14, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2024/795](#) (Reglamento STEP).

## Solapamiento de distintos períodos de gasto de cohesión

**06** El gasto de la UE está previsto para un período de siete años a través de marcos financieros plurianuales, cada uno de los cuales se rige por normas específicas. En el marco de la política de cohesión, los recursos se asignan a los Estados miembros al inicio del MFP para los siete años. El presupuesto se desglosa en gastos anuales según lo establecido en los planes de financiación de los programas operativos individuales de los Estados miembros (en lo sucesivo denominados «programas»).

**07** Los Estados miembros disponen de tres años para utilizar estos tramos anuales a partir del año en que están presupuestados. Una vez transcurrido este período, los fondos no utilizados se pierden automáticamente<sup>10</sup>. Esto significa que el período de subvencionabilidad para el gasto de cohesión 2014-2020 abarca desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2023. El plazo que tienen los Estados miembros para presentar su declaración final de gastos es incluso más largo (antes de mediados de 2024). Este plazo fue ampliado un año más, hasta mediados de 2025, mediante el Reglamento de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP), adoptado en febrero de 2024<sup>11</sup>. Por lo tanto, el gasto de cohesión se lleva a cabo en ciclos plurianuales de unos 10 años, y algunos períodos del MFP se solapan.

## El marco de garantía en la política de cohesión

### Las autoridades de los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión garantías sobre la regularidad del gasto de cohesión

**08** El gasto de cohesión se lleva a cabo en un sistema de gobernanza multinivel. Los Estados miembros o las regiones son responsables de las operaciones cotidianas de los programas de gasto. El Estado miembro debe designar para cada programa las autoridades que lo ejecutarán: una autoridad de gestión, una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría. Sus responsabilidades se especifican en el [Reglamento sobre disposiciones comunes \(RDC\) 2014-2020](#) (véase el [anexo I](#)). Cada año, estas autoridades deben ofrecer garantías a la Comisión de que el gasto ha sido legal y regular.

---

<sup>10</sup> Artículos 86 y 136 del [Reglamento sobre disposiciones comunes \(RDC\) 2014-2020](#).

<sup>11</sup> Artículo 14, apartado 3, del [Reglamento STEP](#).

**09** La responsabilidad general de la ejecución del presupuesto recae en la Comisión<sup>12</sup>. Sin embargo, la eficacia de este marco de garantía depende de las capacidades de las personas y organismos que integran los sistemas de gestión y control de los Estados miembros dentro del marco de garantía. En esta configuración, la Comisión depende en cierta medida del buen funcionamiento de la supervisión de la legalidad y regularidad del gasto de la UE que las autoridades de los Estados miembros lleven a cabo. Sin embargo, debe garantizar que los fondos de la Unión se utilizan de conformidad con las normas aplicables<sup>13</sup>. Aunque constatamos un nivel significativo de error en el gasto de la UE entre 2017 y 2022, y el ámbito de cohesión contribuyó en mayor medida al nivel de error global, la Comisión recibió la aprobación de la gestión del presupuesto de la UE, pues se tuvo en cuenta la gestión del presupuesto global de la UE.

### **La Comisión introdujo un enfoque de «auditoría única» para los gastos de la política de cohesión en 2007**

**10** Por «auditoría única» se entiende un marco de control interno en el que cada nivel de auditoría se basa en el trabajo realizado en niveles subordinados, siempre que este trabajo sea fiable y preciso. En la práctica, en el marco de la gestión compartida, implica que la Comisión obtenga garantías del trabajo de auditoría realizado por las autoridades de los Estados miembros, si bien la Comisión es responsable en último término de proteger los intereses financieros de la UE. El enfoque busca reducir tanto el coste de las actividades de auditoría para los Estados miembros y la Comisión, así como la carga administrativa para las entidades auditadas al evitar la duplicación del trabajo de auditoría.

**11** El concepto de «auditoría única» fue refrendado en 2004 por nuestro [Dictamen sobre el modelo de «auditoría única» \(y una propuesta de marco de control interno comunitario\)](#) para los fondos de la UE, siempre que se cumplan algunas condiciones previas (véase el [recuadro 1](#)).

---

<sup>12</sup> Artículo 317 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

<sup>13</sup> Artículo 63, apartado 8, del [Reglamento Financiero](#).

## Recuadro 1

### Condiciones previas para el enfoque de «auditoría única»<sup>14</sup>

Los controles deberían llevarse a cabo siguiendo unas normas comunes y de manera coordinada, evitando así un doble trabajo innecesario. [...] Igualmente, estos controles deberían realizarse, documentarse y ser objeto de información de manera abierta y transparente, permitiendo así a todos los componentes del sistema utilizar sus resultados y basarse en ellos. [...]

[...] La normativa que rige la política y los procesos debería ser clara, desprovista de ambigüedades y exenta de una complejidad innecesaria.

Los sistemas de control interno deberían fundamentarse en una cadena de procedimientos de control, en la que cada nivel cuente con unos objetivos específicos definidos que tengan en cuenta el trabajo de los demás. Las declaraciones de costes superiores a un determinado límite deberían ir acompañadas de un certificado y un informe de auditoría independientes basados en normas comunes en lo que se refiere al enfoque y al contenido.

La Comisión debería definir las condiciones mínimas de los sistemas de control interno. [...] Los sistemas de control interno deberían incluir mecanismos que garanticen que se detectan y corrigen las debilidades de los propios sistemas, así como los errores e irregularidades de las operaciones, y si, es preciso, se proceda a la recuperación correspondiente.

**12** Tanto el [Reglamento Financiero](#) como el [RDC](#) hacen referencia al concepto de «auditoría única»<sup>15</sup>. Este enfoque se ha seguido en la política de cohesión desde 2007, cuando la función y las responsabilidades de las autoridades de auditoría se aumentaron en comparación con las de las autoridades de control *ex post* en el período de programación 2000-2006. En un informe anterior concluimos que, tras la introducción de mejoras en el sistema de gestión y control de los Estados miembros, los porcentajes de error hallados en el período 2007-2013 fueron significativamente inferiores a los del período anterior<sup>16</sup>. Pese a estas mejoras, sin embargo, persistió un nivel significativo de error, y las futuras mejoras previstas para el período 2014-2020 solo proporcionaron una reducción marginal.

<sup>14</sup> Dictamen n.º 02/2004.

<sup>15</sup> Preámbulo 218 del [Reglamento Financiero](#), artículo 148, apartado 3, del [RDC 2014-2020](#) y artículo 80 del [RDC 2021-2027](#).

<sup>16</sup> Apartados 80 y 81 del [Informe Especial 17/2018](#).

## En el período 2014-2020 se introdujeron el concepto de ejercicios contables y un sistema de liquidación anual de los gastos .

**13** El RDC 2014-2020 introdujo el concepto de ejercicios contables y, con ellos, un sistema para liquidar anualmente los gastos declarados para cada programa. Este concepto exige que las autoridades de los Estados miembros presenten, en cada programa (o grupo de programas), un paquete anual de fiabilidad que cubra los gastos certificados a la Comisión en ese ejercicio contable. Un ejercicio contable n abarca los gastos declarados entre el 1 de julio de n-2 y el 30 de junio de n-1 (véase el [anexo II](#)). El paquete de fiabilidad comprende:

- o las cuentas certificadas del ejercicio contable;
- o una declaración de gestión y un resumen anual de los controles y verificaciones;
- o el informe de control anual y la opinión de auditoría de la autoridad de auditoría.

**14** Los informes de control anuales revelan un porcentaje de error residual que es el principal indicador de legalidad y regularidad de cada programa o grupo de programas. Para determinar este porcentaje, la autoridad de auditoría debe tener en cuenta las irregularidades que haya detectado mediante el examen de una muestra representativa de operaciones y, dependiendo del método de muestreo, la extrapolación de estos errores a la población auditada. El porcentaje también refleja las correcciones financieras aplicadas y registradas en las cuentas por las autoridades de gestión y de certificación en relación con las irregularidades y los riesgos detectados por las autoridades de auditoría en sus auditorías.

**15** En sus paquetes de fiabilidad, las autoridades de los Estados miembros confirman que las cuentas son completas, exactas y verídicas, y que sus sistemas de gestión y sus controles internos del programa (o grupo de programas) en cuestión son eficaces. También confirman que el gasto certificado es legal y regular<sup>17</sup>. A continuación, la Comisión acepta las cuentas y liquida la contribución pendiente de la UE solo si llega a la conclusión, teniendo en cuenta la opinión de la autoridad de auditoría, de que son completas, exactas y verídicas.

---

<sup>17</sup> Artículo 127, apartado 5, del RDC 2014-2020 y artículo 63, apartado 7, del Reglamento Financiero.

**16** El RDC 2014-2020 también introdujo una retención del 10 % sobre todos los pagos intermedios<sup>18</sup> y la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas<sup>19</sup>. La retención tiene por objeto amortiguar cualquier gasto irregular no detectado por el sistema de control del Estado miembro (y, por tanto, reembolsado), mientras que lo segundo permitiría a la Comisión retirar fondos de un Estado miembro por no corregir las deficiencias detectadas en sus sistemas de gestión y control.

### **La Comisión ofrece garantías sobre la regularidad del gasto en sus informes anuales de actividad**

**17** Dos direcciones generales (DG) de la Comisión son responsables del gasto de cohesión: DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. En sus informes anuales de actividad (IAA) informan sobre la eficacia de los sistemas de gestión y control de los programas (así como del funcionamiento de los sistemas, de las deficiencias detectadas en el trabajo de las autoridades de los Estados miembros y de las medidas correctoras solicitadas), sobre la aceptabilidad de sus cuentas, y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Desde julio de 2021, el trabajo de auditoría y evaluación de la Comisión en relación con los gastos de cohesión ha sido coordinado y llevado a cabo por una dirección de auditoría conjunta.

**18** En los IAA, la Comisión utiliza los porcentajes de error residual individuales notificados por las autoridades de auditoría con respecto a cada programa, los resultados de su propio trabajo (revisiones documentales, en caso necesario, complementadas con misiones de investigación, auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo y auditorías temáticas), y otra información disponible, como los resultados de nuestra auditoría en el contexto de nuestro trabajo de declaración de fiabilidad. Utiliza esta información para calcular y notificar un indicador clave de resultados sobre la regularidad del gasto en el marco de sus respectivos fondos (véase el apartado 38). Este indicador se agrega y se presenta en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión como indicador de regularidad para el gasto de cohesión del ejercicio en su conjunto.

---

<sup>18</sup> Artículo 130 del RDC 2014-2020.

<sup>19</sup> Artículo 145, apartado 7, del RDC 2014-2020.

## Desde 2017, nuestro enfoque de auditoría ha tenido en cuenta los cambios introducidos en el marco regulador para el período 2014-2020

**19** Nuestro mandato, en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consiste en comprobar la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos. Como tal, somos el auditor externo independiente de la UE y no formamos parte del sistema de control interno de los fondos de la política de cohesión ni estamos sujetos al enfoque de «auditoría única» correspondiente. En el contexto de nuestro trabajo relacionado con la declaración de fiabilidad, evaluamos si la Comisión ha ejecutado el presupuesto de la UE de conformidad con las normas aplicables.

**20** Desde 2017, nuestra población de auditoría en el ámbito de cohesión consistió en gastos incluidos en las cuentas presentadas en paquetes de fiabilidad y aceptados por la Comisión para el ejercicio contable en cuestión. Por lo tanto, nuestras auditorías examinan principalmente las operaciones respecto de las cuales los Estados miembros han completado su ciclo de control para el ejercicio contable pertinente y en las que se supone que han aplicado todas las medidas pertinentes para corregir los errores que ellos mismos identificaron<sup>20</sup> en el marco de sus procedimientos de control. Esto significa que todos los errores detectados por nuestras auditorías son adicionales a los detectados por los controles internos en vigor. Sin embargo, el ciclo de control de la Comisión se desarrolla paralelamente, de modo que no está completo para todas las operaciones en el momento en que seleccionamos nuestra muestra (véanse el apartado 69 y el *anexo II*).

**21** Además, nuestro enfoque de auditoría implica una evaluación de las diferentes medidas de control adoptadas para los paquetes de fiabilidad de nuestra muestra. Esto nos permite identificar ámbitos en los que deben mejorarse los sistemas de gestión y control de programas específicos o el trabajo de supervisión de la Comisión, en particular cuando detectamos «errores adicionales», es decir, errores adicionales a los detectados y corregidos por las autoridades de auditoría (y, por definición, por las autoridades de gestión) en controles o auditorías anteriores.

---

<sup>20</sup> Anexo 1.1, puntos 18 y 19, del *Informe Anual relativo al ejercicio 2022*. Se exceptúan los pagos de anticipos, como contribuciones a instrumentos financieros y anticipos de ayudas estatales.

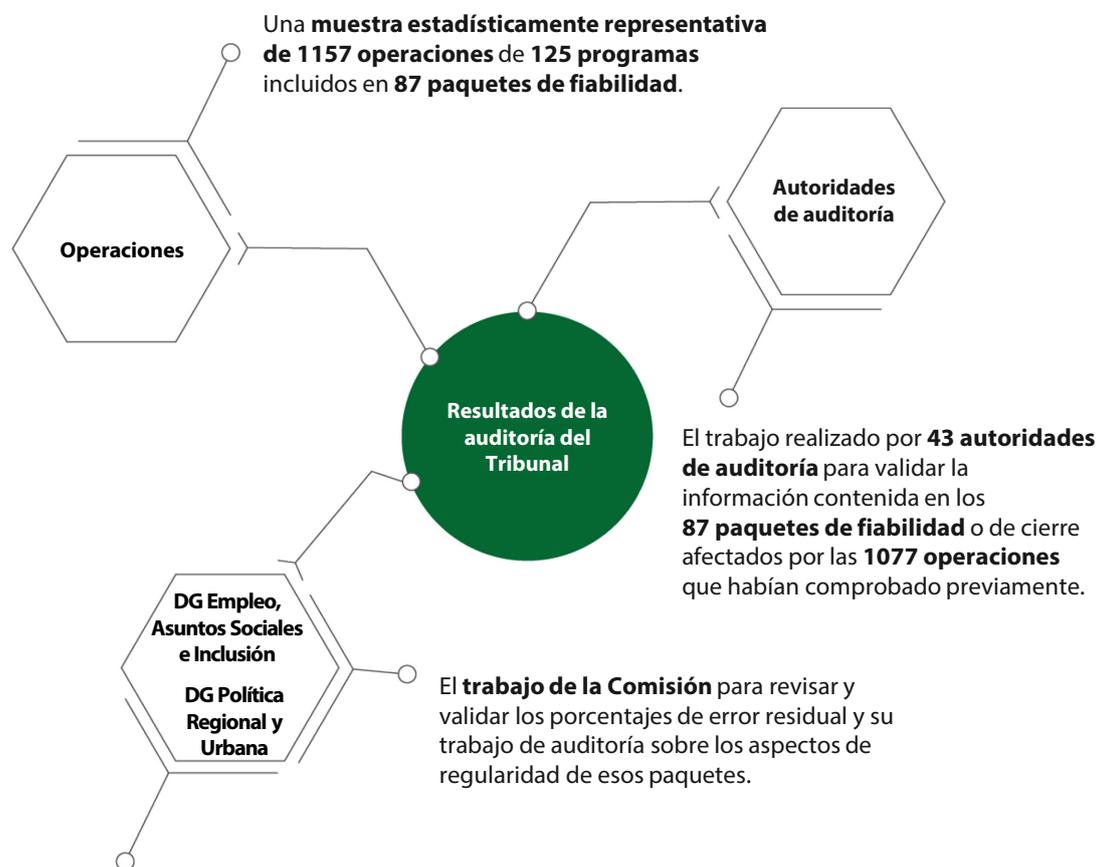
## Alcance y enfoque

**22** El presente análisis ofrece una visión general plurianual de nuestra evaluación de la legalidad y regularidad del gasto de cohesión durante el período 2014-2020. Resumimos los resultados de auditoría notificados previamente y las constataciones relativas a los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, identificamos las causas esenciales de los errores a lo largo del período e informamos de nuestra evaluación anterior de las medidas en vigor para que la Comisión prevenga, detecte y corrija errores con el fin de reducir el nivel de error. En la medida de lo posible, también proporcionamos información específica por países. Por último, identificamos los retos de auditoría relacionados con el cierre del período 2014-2020 y la legalidad y regularidad del gasto de cohesión 2021-2027.

**23** El presente examen se centra en los resultados de auditoría de los ejercicios 2017 a 2022 (véase el [anexo III](#)). Esto nos permite abarcar todos los gastos del período 2014-2020 que se habían realizado, declarado y reembolsado, y que habían pasado a través del ciclo de control al final de 2022. El ejercicio financiero de 2017 fue el primero en el que la Comisión aceptó los gastos correspondientes al ejercicio contable comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016 que los Estados miembros habían declarado para los programas del período 2014-2020 (véase el [anexo II](#)). Los pagos efectuados entre 2014 y 2016 (distintos de los anticipos) se referían principalmente al período 2007-2013.

**24** Entre 2017 y 2022, examinamos 1 157 operaciones de los veintisiete Estados miembros más el Reino Unido (véase el [anexo III](#)). También examinamos el trabajo realizado por las autoridades de auditoría de los Estados miembros en relación con estas operaciones (véase también la [ilustración 2](#)).

## Ilustración 2 – Trabajo de auditoría del Tribunal durante el período 2014-2020 (hasta 2022)



Información sobre regularidad presentada en los **informes anuales de actividades** y en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

### Nota:

\* Las cifras se refieren a operaciones auditadas para el período 2014-2020 entre 2017 y 2022.

\*\* La muestra estadísticamente representativa de 1 157 operaciones se componía de 1 077 operaciones cuyos gastos habían sido verificados por las autoridades de auditoría, nueve operaciones no incluidas en la muestra de las autoridades de auditoría y 71 operaciones relacionadas con instrumentos financieros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**25** Como consecuencia del método de muestreo que utilizamos, el trabajo realizado en cada Estado miembro para todo el período (es decir, el número de operaciones examinadas) es proporcional al importe gastado. En el caso de los Estados miembros que representan más del 76 % del gasto total de cohesión (Polonia, Italia, España, Portugal, Hungría, Chequia, Rumanía, Grecia y Alemania), nuestras muestras de auditoría agregadas fueron lo suficientemente amplias como para proporcionar información e ideas con respecto a los Estados miembros.

**26** Dado que todavía no hemos llevado a cabo una auditoría específica del sistema de corrección financiera, el presente análisis no abarca este aspecto en detalle. Tenemos previsto llevar a cabo una auditoría para determinar si la Comisión y los Estados miembros utilizan eficazmente correcciones financieras en el ámbito de cohesión para proteger los intereses financieros de la UE y garantizar la regularidad del gasto en dicho ámbito.

**27** Nuestro examen se basa en sus informes anuales y en los informes especiales y opiniones pertinentes (véase el [anexo V](#)), así como en informes de la Comisión, tales como el [informe anual de gestión y rendimiento](#) y los [IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión](#) y la [DG Política Regional y Urbana](#). También tiene en cuenta otros documentos y estudios de la Comisión. Para proporcionar una comparación con el período anterior, utilizamos los resultados de nuestra visión general plurianual sobre la regularidad del gasto en gestión compartida durante el período 2007-2013<sup>21</sup>, que se publicó en 2014.

**28** No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado en nuestro anterior trabajo de auditoría y en información públicamente disponible. Informa sobre las enseñanzas extraídas de la aplicación del modelo de garantía en el gasto de cohesión del período 2014-2020. El objetivo es contribuir a seguir reforzando el modelo de garantía para el cierre del período saliente y para el período 2021-2027, recientemente iniciado. Además, reflexiona SOBRE la preparación de la propuesta legislativa para la política de cohesión en el período posterior a 2027. Las conclusiones de este análisis también podrían contribuir a la reflexión del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el futuro de nuestro enfoque y sobre la fiabilidad del trabajo de otros auditores.

---

<sup>21</sup> [Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013](#).

## ¿Cuál fue nuestra evaluación global de la regularidad del gasto de cohesión?

**29** El objetivo del marco de garantía de la política de cohesión es garantizar que, en cada programa (o grupo de programas), el gasto declarado por los Estados miembros y verificado por la Comisión esté exento de errores materiales. Las normas establecen un umbral de materialidad del 2 %<sup>22</sup>, y este es también el nivel que utilizamos en nuestra declaración de fiabilidad para formarnos una opinión sobre la legalidad y regularidad del presupuesto de la UE<sup>23</sup>. En la siguiente sección se ofrece una visión general de lo que hallamos, y se informa sobre la legalidad y regularidad del gasto de cohesión y del marco de fiabilidad durante el período.

### El nivel de error en el gasto de cohesión durante el período 2014-2020 fue inferior al del período 2007-2013, pero era todavía significativo

**30** Combinando nuestros resultados anuales de 2017 a 2022, estimamos que el nivel de error para esos años en el gasto del MFP 2014-2020 se sitúa en torno al 4,8 %. Esto es 1,2 puntos porcentuales menos que en una fase similar de ejecución del MFP 2007-2013 (que abarca el período 2009-2013), cuando nuestra estimación de error plurianual fue del 6,0 % de los fondos gastados<sup>24</sup>.

**31** Aunque nuestros resultados han variado de un año a otro, entre 2017 y 2022, nuestras estimaciones de error se situaron significativamente por encima del umbral del 2 % la mayoría de los años, y alcanzó un máximo del 6,7 % en 2022. Lo mismo ocurrió en el período 2007-2013 (véase la *ilustración 3*).

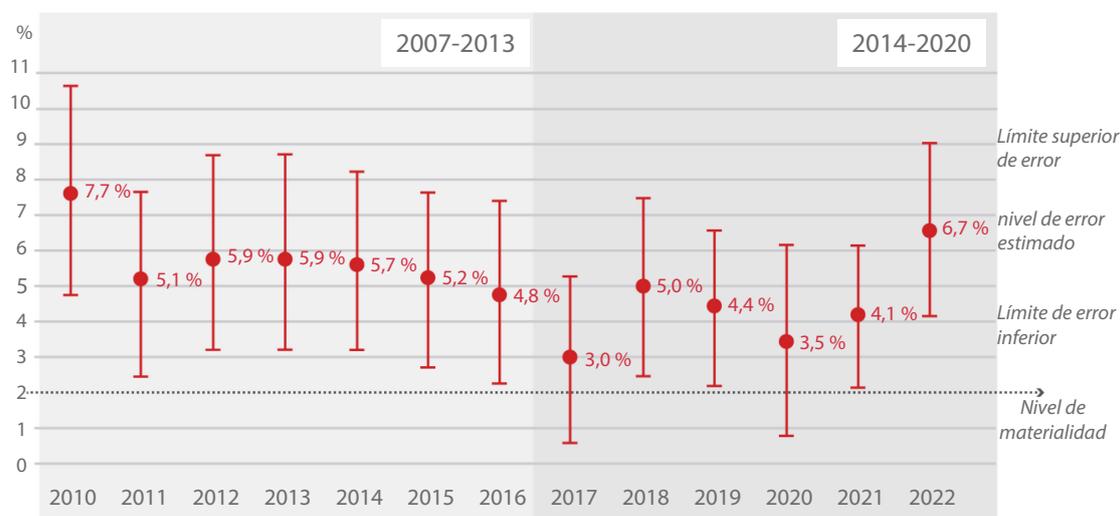
---

<sup>22</sup> Artículo 28, apartado 11, del [Reglamento Delegado de la Comisión \(CE\) n.º 480/2014](#), punto 5.1.5 del informe anual de gestión y rendimiento de 2022, volumen III, anexo 5, [metodología del Tribunal de Cuentas Europeo](#).

<sup>23</sup> Anexo 1.1, punto 35, del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>24</sup> [Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013](#), apartado 23 .

### Ilustración 3 – Estimaciones del Tribunal de Cuentas del nivel de error en el gasto de cohesión (2010-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**32** Las constataciones de auditoría de la declaración de fiabilidad muestran que los pagos basados en reembolsos implican un mayor riesgo de error que los basados en derechos (como la mayoría de los componentes de la política agrícola común)<sup>25</sup>. En general, entre 2017 y 2022, una de cada cuatro operaciones de nuestras muestras estaba afectada por algún incumplimiento de los requisitos legales, aunque casi todas ya habían sido examinadas por las autoridades de auditoría. En torno al 60 % (171 errores o el 15 % del total de la muestra), los clasificamos como errores cuantificables. En aproximadamente una cuarta parte de las operaciones en las que detectamos estos «errores adicionales», es decir, adicionales a los detectados y corregidos por las autoridades de auditoría, tuvieron un impacto significativo (lo que significa que afectaban a más del 80 % del gasto declarado para la operación).

**33** El período de subvencionabilidad de los gastos de 2014-2020 finalizó el 31 de diciembre de 2023. Durante la pandemia de COVID-19 se concedió a los Estados miembros una flexibilidad considerable para reprogramar fondos (e incluir financiación adicional a través de REACT-UE)<sup>26</sup>. Ya habíamos señalado en nuestro [Informe Anual relativo a ejercicio 2020](#) el aumento del riesgo de que los controles y verificaciones aplicados por las autoridades de gestión y auditoría fueran menos eficaces durante el

<sup>25</sup> Apartado 1.18 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>26</sup> Apartado 6.17 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

período COVID-19, lo que podría aumentar el riesgo de que no se detectaran ni corrigieran errores e irregularidades<sup>27</sup>.

## La mayoría de las autoridades de auditoría notificaron niveles de error inferiores al umbral de materialidad entre 2017 y 2022

**34** Las autoridades de auditoría solo pueden emitir una opinión de auditoría sin reservas sobre la legalidad y regularidad del gasto consignado en las cuentas si el porcentaje de error residual que figura en el informe anual de control (véase también el apartado 14) se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 % establecido en el Reglamento Delegado de la Comisión que complementa el RDC<sup>28</sup>.

**35** Durante el período 2014-2020, la mayoría de las autoridades de auditoría no notificaron ningún error significativo en el gasto de cohesión en sus informes anuales de control. Entre 2017 y 2022, solo detectamos 33 casos (en 25 de los más de 400 programas) en los que la autoridad de auditoría responsable había notificado un porcentaje de error residual superior al 2 % antes de que la Comisión hubiera introducido algún ajuste<sup>29</sup>. Gran parte de estos casos (en 14 de los 25 programas) se produjeron en 2020 (es decir, con respecto al ejercicio contable 2018-2019).

**36** Sin embargo, año tras año, nuestras auditorías muestran que muchas autoridades de auditoría no detectan un número considerable de errores en las operaciones que controlan. Algunos de estos errores pueden ser detectados posteriormente por la Comisión, lo que da lugar a ajustes, y otros son detectados por nosotros (si el paquete de fiabilidad pertenece a nuestra muestra). Debido a estos errores adicionales, llegamos a la conclusión de que el gasto de cohesión en su conjunto está significativamente afectado por errores.

---

<sup>27</sup> Apartado 2.32 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2020](#).

<sup>28</sup> Artículo 28, apartado 11, del [Reglamento Delegado de la Comisión \(CE\) n.º 480/2014](#).

<sup>29</sup> Sobre la base de los anexos a los IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana entre 2017 y 2022.

**37** Por último, aunque los anticipos a los instrumentos financieros no son gastos efectuados, el RDC<sup>30</sup> establece una excepción que permite a las autoridades de auditoría incluirlos en su población de auditoría si se pagan durante el ejercicio contable y, por tanto, tenerlos en cuenta en el cálculo del porcentaje de error residual. Estos anticipos suelen ser de bajo riesgo y de valor relativamente elevado. Por lo tanto, cuando las cuentas incluyen tanto los gastos efectuados como los anticipos, es probable que los porcentajes de error residual de las autoridades de auditoría subestimen el nivel de error de los gastos realmente efectuados.

### **Desde 2018, el «porcentaje máximo» de la Comisión ha indicado errores significativos en el gasto de cohesión**

**38** La Comisión calcula un indicador clave de rendimiento (ICR) sobre la regularidad del gasto en el marco de cada fondo, que a continuación notifica en el IAA (véase el apartado **18**). El ICR se agrega como la media ponderada de los porcentajes de error residual, y se ajusta en caso necesario sobre la base de los resultados de auditoría del examen de la Comisión. Desde 2018, la Comisión también publica un «porcentaje máximo» para tener en cuenta los riesgos adicionales que pueden estar presentes en este gasto<sup>31</sup>. El ICR se calcula sin tener en cuenta el impacto de los anticipos de los instrumentos financieros (véase el apartado **37**).

**39** Tras realizar ajustes en los porcentajes notificados por las autoridades de auditoría, la Comisión estimó que el porcentaje máximo correspondiente al gasto de cohesión superaba el umbral de materialidad del 2 % en cada uno de los cinco años transcurridos desde 2018 y, en consecuencia, también en el período en su conjunto.

**40** Al mismo tiempo, el ICR calculado y notificado por la Comisión se situó ligeramente por debajo del umbral de materialidad en cuatro de los cinco años. Sin embargo, consideramos que la metodología de la Comisión solo permite estimar un porcentaje de error mínimo, lo que significa que es probable que un determinado número de errores siga sin detectarse ni corregirse (véanse los apartados **65 a 68**)<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Artículo 41, apartado 1, del [RDC 2014-2020](#).

<sup>31</sup> Notas a pie de página 12 y 52 del IAA de 2018 de la DG Política Regional y Urbana, y nota al pie 38 del IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

<sup>32</sup> Apartados 58 a 61 del [Informe Especial 26/2021](#).

**41** Desde 2019, la Comisión ha mejorado su metodología para calcular los porcentajes máximos teniendo en cuenta el riesgo de errores potenciales ajenos a la muestra de operaciones de los programas operativos auditados durante el año (tanto por la Comisión como por el Tribunal). Los porcentajes máximos también pueden incluir un «complemento» a los programas operativos (PO) no auditados, sobre la base de los porcentajes de error notificados por la misma autoridad de auditoría respecto de otros programas, o un porcentaje a tanto alzado si la autoridad de auditoría aún no ha sido todavía auditada<sup>33</sup>.

**42** En nuestro Informe Anual relativo a 2021 observamos que persistían dos deficiencias: la Comisión no aplicó los complementos a los programas auditados en ejercicios contables anteriores y, en algunos casos, el nivel de los complementos puede no ser suficiente para abarcar todos los errores que la Comisión no ha detectado mediante sus auditorías de cumplimiento. Estas deficiencias también afectan al riesgo de la Comisión en el momento del cierre, ya que es posible que esta no lleve a cabo las correcciones necesarias en todos los casos para situar el porcentaje de error residual por debajo del umbral de materialidad<sup>34</sup>.

### **Las estimaciones de error de la Comisión y de las autoridades de auditoría se centran en las correcciones financieras**

**43** Los porcentajes notificados en los IAA y en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión representan irregularidades que dan lugar a correcciones financieras basadas en disposiciones reglamentarias aplicables (véase también el apartado 14).

---

<sup>33</sup> Nota a pie de página 65 del IAA de la DG Política Regional y Urbana, y nota al pie 71 del IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y apartado 6.66 del [Informe Anual relativo a 2022](#).

<sup>34</sup> Apartado 5.62 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#) y el apartado 6.70 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

**44** Para que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión impongan correcciones financieras, un error debe ser una irregularidad en el sentido del [RDC 2014-2020](#), es decir, una infracción de las normas «resultante de un acto u omisión de un agente económico»<sup>35</sup>. No todos los errores que identificamos entran en esta categoría. De conformidad con nuestro mandato en virtud del Tratado, tenemos que notificar errores relacionados con cualquier incumplimiento de las normas aplicables, y consideramos que una operación está afectada por error cuando no se cumple plenamente una de las condiciones para el pago del gasto correspondiente.

**45** En tres años de referencia del período 2017-2022 (2018, 2020 y 2022), la Comisión expresó su desacuerdo con algunos de los errores adicionales que notificamos o con la cuantificación de nuestras constataciones. Sin embargo, incluso descontando estos errores impugnados, nuestras estimaciones de error para los tres años en cuestión siguen siendo superiores al umbral de materialidad del 2 % y a los porcentajes notificados por la propia Comisión. Si se examinan los distintos paquetes de fiabilidad, los errores impugnados solo afectarían a tres de los trece paquetes afectados en los que consideramos que el error residual era superior al 2 %.

**46** Otras diferencias metodológicas en la cuantificación de los errores (por ejemplo, por incumplimiento de las normas de contratación pública<sup>36</sup>) no contribuyen significativamente a las diferencias en los porcentajes de error notificados.

---

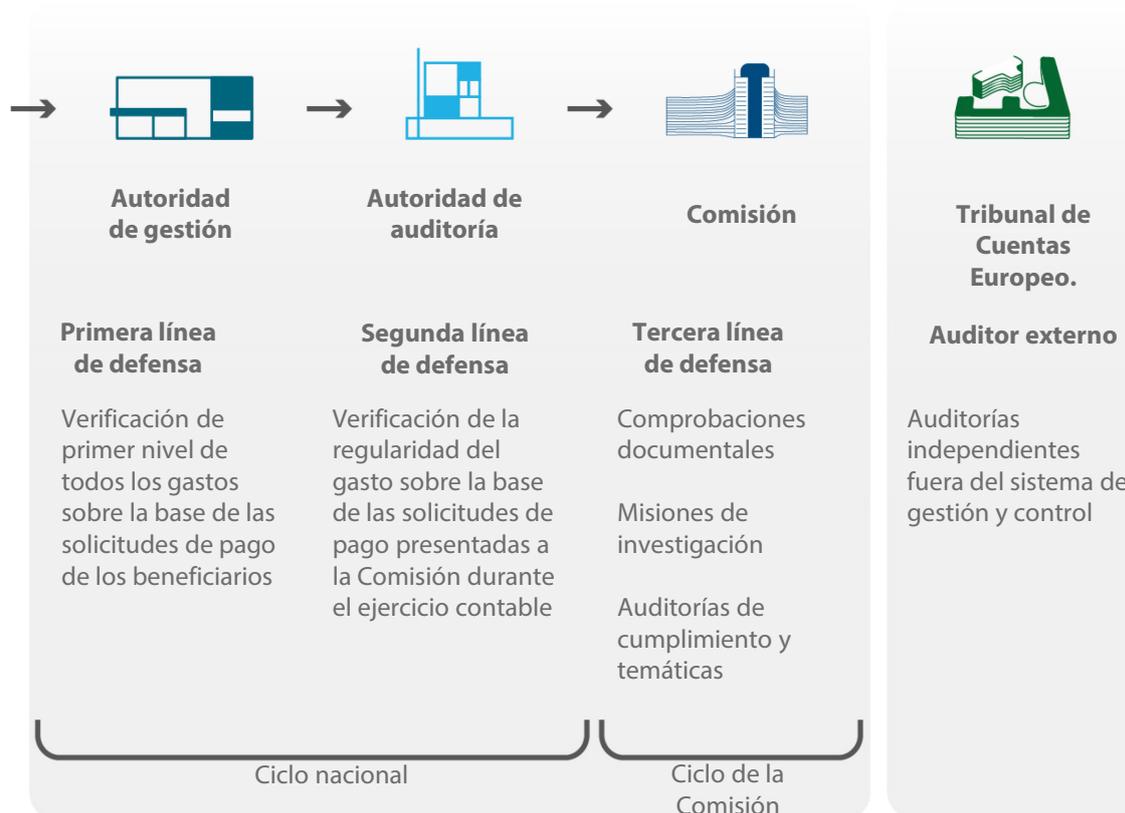
<sup>35</sup> Artículo 2, apartado 36, del [RDC 2014-2020](#).

<sup>36</sup> Anexo 1.1, apartado 27, del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

## ¿Cuáles fueron nuestras conclusiones relativas a la fiabilidad del trabajo de los agentes clave en el sistema de control de la política de cohesión?

**47** Existen tres líneas de defensa para prevenir, detectar y corregir el gasto irregular en la política de cohesión, como se muestra en la *ilustración 4*. Nuestro trabajo combinado sobre la regularidad y sobre los sistemas de supervisión y control de la Comisión y de los Estados miembros, que abarca el período 2014-2020, incluía evaluaciones del trabajo de los tres niveles.

**Ilustración 4 – Sistema de controles del gasto de cohesión**



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Los controles de primer nivel por parte de las autoridades de gestión no son suficientemente eficaces para garantizar la regularidad del gasto de cohesión

**48** Como «primera línea de defensa», las autoridades de gestión deben garantizar que solo se seleccionan para recibir financiación proyectos subvencionables. Posteriormente, los controles de primer nivel de las autoridades de gestión desempeñan un papel clave para garantizar la regularidad del gasto de cohesión. En particular, deben verificar que se hayan entregado los productos y servicios cofinanciados y que se han efectuado realmente los gastos declarados por los beneficiarios y cumplen todas las leyes, requisitos del programa y condiciones de financiación aplicables. Para los gastos del período 2014-2020, se exigen estos controles en cada solicitud de reembolso presentada por los beneficiarios. Las irregularidades detectadas deberán corregirse antes de que los gastos en cuestión se declaren a la Comisión.

**49** Nuestros resultados de auditoría de los últimos seis años<sup>37</sup>, pero también el número y el impacto financiero de los errores notificados por las autoridades de auditoría (véase el [anexo IV](#)) y la Comisión, demuestran que las autoridades de gestión aún no mitigan con suficiente eficacia el elevado riesgo inherente de error en cohesión. De hecho, una gran parte de estos errores podrían y deberían haber sido identificados y corregidos por esta «primera línea de defensa» de haber funcionado eficazmente.

## Pese a constituir una segunda línea de defensa esencial, las autoridades de auditoría no siempre detectan de manera completamente eficaz los gastos irregulares

**50** Las autoridades de auditoría constituyen una «segunda línea de defensa» esencial en el gasto de cohesión. Deben ser independientes de las autoridades de gestión y cumplir las normas y los requisitos reglamentarios específicos a las que están sujetas. Su tarea consiste en garantizar que se audite el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control del programa operativo y una muestra apropiada de las operaciones sobre la base del gasto declarado<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Apartado 6.42 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>38</sup> Artículo 127, apartado 1, del [RDC 2014-2020](#).

**Teniendo en cuenta los errores adicionales que detectamos, alrededor de la mitad de los paquetes de fiabilidad que auditamos tienen un porcentaje de error residual superior al 2 %**

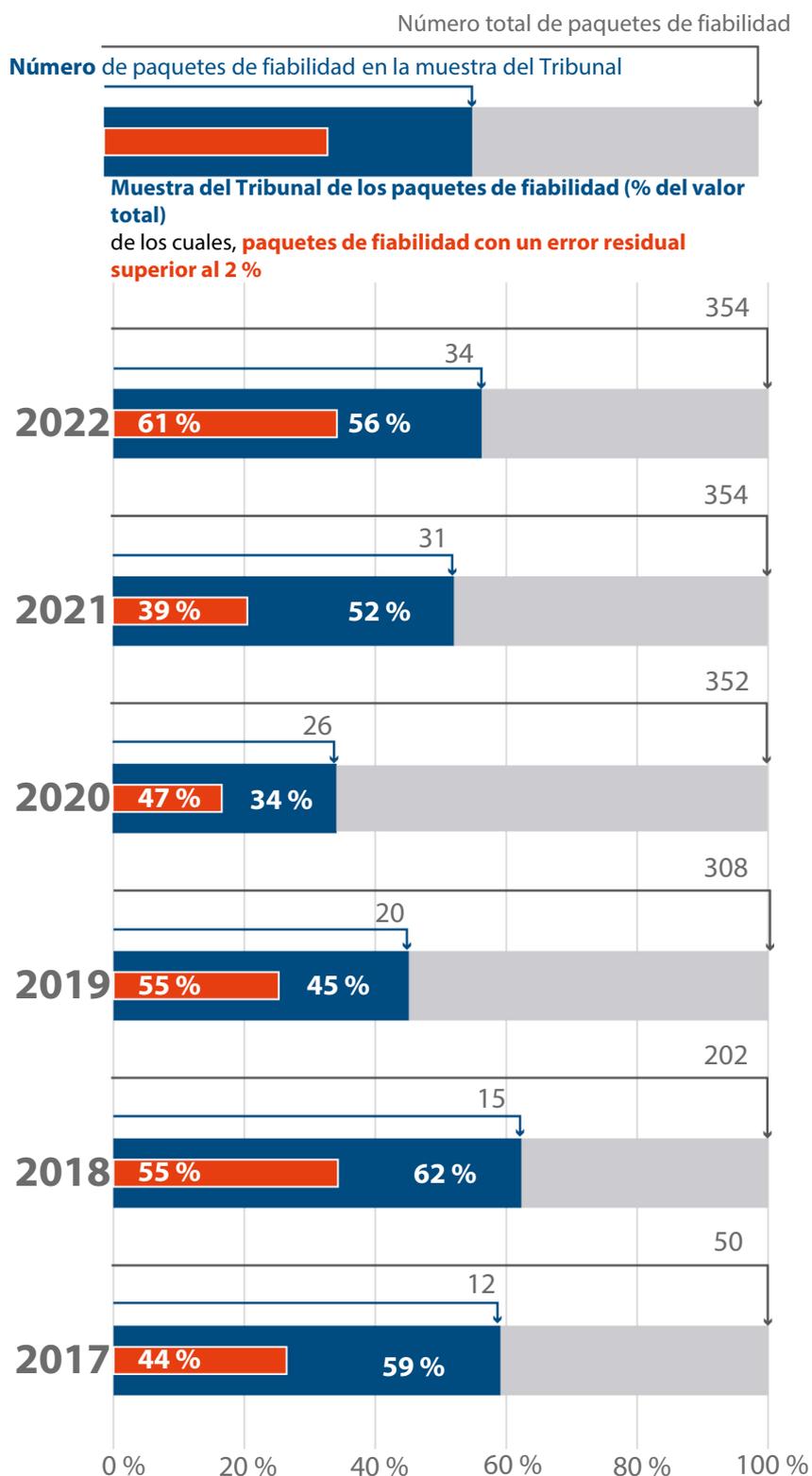
**51** En general, entre 2017 y 2022, detectamos errores en 51 de los 87 paquetes de fiabilidad auditados al menos una vez que no habían sido detectados por los controles de las autoridades de auditoría. En 43 de ellos, los errores adicionales provocaron un aumento de los porcentajes de error residual notificados por las autoridades de auditoría por encima del umbral del 2 %.

**52** Estos 43 paquetes de fiabilidad representaban una parte significativa del gasto certificado a la Comisión. Entre 2017 y 2022, la proporción del gasto de nuestras muestras que representaban estos paquetes de fiabilidad no cayó por debajo del 39 %, y alcanzó un máximo del 61 % en 2022. En conjunto, estos paquetes de fiabilidad representaban alrededor del 45 % del gasto certificado a la Comisión en los paquetes de fiabilidad de nuestra muestra (véase la *ilustración 5*)<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Apartado 6.47 del Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

### Ilustración 5 – Paquetes de fiabilidad con un porcentaje residual superior al 2 % (2017-2022)



*Nota:* Nuestro análisis también tiene en cuenta la evaluación de la Comisión de los paquetes de fiabilidad de nuestra muestra.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**53** Además, existe una diferencia entre los porcentajes comunicados en el informe anual de control y el porcentaje que nosotros recalculamos para tener en cuenta los errores adicionales que detectamos. En 42 de los 138 paquetes de nuestra muestra (es decir, alrededor de un tercio de los casos), la diferencia entre la estimación de la autoridad de auditoría y la nuestra era superior a 2 puntos porcentuales. En más de la mitad de esos 42 casos, la diferencia era superior a 5 puntos porcentuales.

### **No hay «margen de seguridad» para errores adicionales cuando las autoridades de auditoría notifican un porcentaje de error residual del 2 %**

**54** Sobre la base de las constataciones comunicadas por las autoridades de auditoría, las autoridades de gestión y certificación aplican correcciones financieras, lo que implica la retirada de gastos relacionados con los proyectos afectados antes de presentar las cuentas anuales a la Comisión. Además de las correcciones aplicadas a irregularidades específicas detectadas, aplican correcciones adicionales en los casos en que las autoridades de auditoría notifican un porcentaje de error residual superior al umbral de materialidad del 2 % respecto de un programa.

**55** Dado que el legislador tolera un nivel máximo de error del 2 % en el gasto con cargo al presupuesto de la UE, las autoridades de gestión y certificación solo aplican correcciones suficientes para cumplir el objetivo del 2 %. En torno al 17 % de los paquetes de fiabilidad con porcentajes de error residual superiores al 2 % tras el nuevo cálculo realizado por nosotros o por la Comisión, los porcentajes de error residual notificados previamente habían sido exactamente del 2 %. Esto no deja «margen de seguridad» para errores adicionales detectados por auditorías posteriores a la presentación de cuentas, y significa que son necesarias correcciones financieras extrapoladas.

### **Por sus insuficiencias, el trabajo de las autoridades de auditoría no cuenta con la confianza plena de la Comisión**

**56** A lo largo de los años, hemos detectado insuficiencias de naturaleza y gravedad variables en el trabajo de 40 de las 43 autoridades de auditoría auditadas, que a su vez han afectado a más de la mitad de las operaciones que hemos auditado. Además, la mayoría de los errores adicionales que detectamos podrían y deberían haber sido detectados por las autoridades de auditoría cuando comprobaron las mismas operaciones (véase el apartado [20](#)). Por este motivo, la Comisión no puede confiar plenamente en los resultados del trabajo de las autoridades de auditoría.

**57** Entre 2017 y 2022, detectamos y notificamos deficiencias en el alcance y la calidad del trabajo de las autoridades de auditoría relativas a 124 de los 171 errores adicionales. En particular, estas deficiencias afectaban a:

- Insuficiencias en la planificación y preparación del trabajo de auditoría;
- la calidad de su propio trabajo de auditoría;
- la documentación del trabajo de auditoría.

### **Planificación y preparación de las auditorías**

**58** Las operaciones de muestreo son un aspecto esencial de la planificación de las auditorías. Las autoridades de auditoría están obligadas a auditar muestras estadísticas representativas de las operaciones y a mantener una pista de auditoría adecuada para mostrar que las muestras se han extraído de manera independiente, objetiva e imparcial. Sin embargo, en siete de las cuarenta y tres autoridades de auditoría que examinamos entre 2017 y 2022 en una o más ocasiones, detectamos problemas en la forma en que seleccionaron sus muestras y detectamos lagunas en las pistas de auditoría para el muestreo.

**59** Las listas de comprobación de auditoría son otro elemento clave de la planificación y preparación de la auditoría, ya que reflejan los requisitos mínimos para los controles que deben llevarse a cabo y los procedimientos comunes que los auditores deben seguir. Durante nuestras auditorías, observamos que las listas de comprobación de auditoría variaban significativamente en su nivel de detalle de una autoridad de auditoría a otra, a pesar de que la Comisión había compartido sus listas de comprobación con las autoridades de auditoría en las etapas iniciales del período para contribuir a su normalización. Incluso al final del período 2014-2020, seguimos identificando listas de comprobación que no contienen preguntas específicas sobre fraude, conflictos de intereses, doble financiación o ayudas estatales, a pesar de que las autoridades de auditoría están obligadas a comprobar estas cuestiones.

**60** En general, detectamos errores cuantificables adicionales en el 21 % de las operaciones en las que también detectamos insuficiencias en la planificación de la auditoría.

## Calidad del trabajo de auditoría

**61** Además, en aproximadamente el 27 % de las operaciones, detectamos insuficiencias en la calidad o la exhaustividad del propio trabajo de auditoría. Estas insuficiencias a menudo estaban relacionadas con los controles de la selección de proyectos y con los criterios de admisibilidad. En particular, observamos que algunas autoridades de auditoría no cotejaron sistemáticamente la información facilitada por los beneficiarios con la documentación justificativa (véanse ejemplos en el [recuadro 2](#)).

### Recuadro 2

#### Las autoridades de auditoría se basan en las autodeclaraciones de los beneficiarios o participantes para evaluar la admisibilidad

Las autoridades de auditoría tienden a basarse demasiado en las autodeclaraciones de los beneficiarios para verificar los criterios de admisibilidad y otros requisitos (como la capacidad técnica de los licitadores, su condición de pyme, los criterios para la condición de las «no integradas en los sistemas de educación o formación» (NEET), la composición de los hogares, el respeto del límite *de minimis*, la ausencia de doble financiación y la ausencia de conflictos de intereses).

Varios errores adicionales se deben al hecho de que algunas autoridades de auditoría no siempre verifican las pruebas justificativas o no documentan estos controles para corroborar la fiabilidad de la información declarada por los beneficiarios o participantes.

## Documentación del trabajo de auditoría

**62** Por último, las normas de auditoría profesional<sup>40</sup> y las normas de auditoría del gasto de cohesión<sup>41</sup> exigen que el trabajo de auditoría se documente adecuadamente, de manera que un auditor experimentado sin relación previa con la tarea pueda comprender el trabajo de auditoría realizado, las conclusiones resultantes y cómo se alcanzaron. Sin embargo, en aproximadamente un tercio de las operaciones, la documentación que obraba en los expedientes de las autoridades de auditoría no era suficiente, debido a la falta de documentación de los propios auditores o a la insuficiencia de los procesos de revisión de la autoridad de auditoría.

---

<sup>40</sup> En concreto, la norma internacional de auditoría 230.IFAC

<sup>41</sup> Artículo 127, apartado 3, del [RDC 2014-2020](#).

**63** A raíz de las deficiencias detectadas en nuestras auditorías de 2017 y 2018 con respecto a la documentación de las autoridades de auditoría, estas últimas y la Comisión crearon un grupo de trabajo para abordar el problema. En diciembre de 2019, el grupo de trabajo publicó un documento de reflexión en el que se expone cómo deben documentar los auditores su trabajo y qué documentos justificativos deben conservar en sus archivos de auditoría. No se trata de un manual exhaustivo, y su uso no es obligatorio. No obstante, representa un primer paso en la mejora del modo en que las autoridades de auditoría realizan y documentan su trabajo

**64** Nuestros resultados de auditoría de los últimos seis años demuestran que las insuficiencias detectadas en el trabajo de algunas autoridades de auditoría limitan la confianza que se pueda depositar en dicho trabajo<sup>42</sup>. Si bien las autoridades de auditoría desempeñan un papel clave en el marco de garantía, es necesario que se introduzcan mejoras su trabajo para garantizar que las operaciones se ajusten al marco jurídico. Sin embargo, la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto de la UE recae en la Comisión. La responsabilidad global de la ejecución presupuestaria no solo abarca la legalidad y regularidad del gasto, sino también el respecto de los principios de la buena gestión financiera<sup>43</sup>.

## **La Comisión verifica las cuentas anuales, pero sus controles para detectar errores adicionales se enfrentan a limitaciones**

**Los controles documentales no están concebidos para detectar gastos adicionales no subvencionables.**

**65** Al realizar controles para aceptar las cuentas (véase también el apartado 15), la Comisión verifica la coherencia de la información sobre la regularidad comunicada por las autoridades de auditoría para confirmar la fiabilidad de los porcentajes de error residual, principalmente mediante la realización de controles documentales. A tal fin, la Comisión analiza la información facilitada en cada paquete de fiabilidad mediante listas de comprobación normalizadas, aunque también tiene en cuenta otra información de auditoría.

---

<sup>42</sup> Según el apartado III del resumen del [Informe Especial 26/2021](#).

<sup>43</sup> Artículo 317 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

**66** El examen documental puede complementarse con misiones de investigación, que en ocasiones incluyen una repetición limitada de las auditorías de operaciones efectuadas por las autoridades de auditoría para contribuir a la evaluación de la fiabilidad de su trabajo. Según la Comisión, ayudan a identificar los riesgos en las auditorías de cumplimiento. Sin embargo, los controles documentales no están concebidos para detectar gastos adicionales. Esto limita su valor añadido en cuanto a la confirmación de la regularidad de las operaciones subyacentes y la validez de los porcentajes de error residual notificado por las autoridades de auditoría<sup>44</sup>.

### **Las auditorías de cumplimiento de la Comisión tienen un claro valor añadido, pero su número es limitado**

**67** Las auditorías de cumplimiento de la Comisión son el elemento más eficaz en su trabajo relativo a los paquetes de fiabilidad. Su principal objetivo es buscar garantías razonables de que los Estados miembros han detectado, corregido y notificado todas las insuficiencias (y errores) graves del sistema antes de presentar sus cuentas anuales a la Comisión. También tienen por objeto verificar la fiabilidad de las opiniones de auditoría de las autoridades de auditoría y de los porcentajes de error residual notificados. Estas auditorías se centran en la revisión del trabajo de las autoridades de auditoría y en la repetición de una muestra de operaciones. Esto puede implicar reevaluar los porcentajes de error residual e iniciar correcciones financieras adicionales cuando proceda. Sin embargo, la Comisión lleva a cabo un número limitado de auditorías de cumplimiento (una media de 40 al año).

**68** Las auditorías de cumplimiento de la Comisión siguen normalmente un enfoque basado en el riesgo. Para ello, la Comisión evalúa anualmente los riesgos después de efectuar sus controles documentales de todos los programas a fin de seleccionar las autoridades de auditoría y los programas que presentan mayor riesgo y que serán objeto de sus auditorías de cumplimiento. Entre 2017 y 2022, la Comisión llevó a cabo 162 auditorías de este tipo. A través de este trabajo, la Comisión detecta un número significativo de irregularidades no detectadas en anteriores exámenes documentales o en el trabajo de las autoridades de los Estados miembros. En 118 de estas 162 auditorías (el 73 %), la Comisión constató que la autoridad de auditoría había subestimado el porcentaje de error residual. En 67 casos (41 %), la Comisión volvió a calcular el porcentaje de error residual en más del 2 %. Las auditorías de cumplimiento de la Comisión dan lugar a conclusiones similares a nuestras propias constataciones.

---

<sup>44</sup> Apartado VII del resumen y apartados 26, 29 y 30 del [Informe Especial 26/2021](#).

**69** En nuestras auditorías, hemos detectado dos deficiencias principales en las auditorías de cumplimiento de la Comisión:

- o En primer lugar, en el marco de fiabilidad establecido en el RDC, es necesario que transcurran casi dos años desde el final del período contable pertinente para que la Comisión pueda llegar a una conclusión sobre la fiabilidad de los porcentajes de error residual de las autoridades de auditoría para un ejercicio contable determinado<sup>45</sup>.
- o En segundo lugar, las estimaciones de error residual de la Comisión comunicadas en los IAA y en los informes anuales de gestión y rendimiento son solo provisionales, ya que la Comisión puede basarse en sus exámenes documentales para solicitar a las autoridades de auditoría verificaciones adicionales de las deficiencias detectadas, o porque las constataciones de error de las auditorías de la Comisión podrían cambiar como consecuencia del procedimiento de aclaración de hechos con las autoridades de los Estados miembros. Por consiguiente, las conclusiones presentadas en los informes finales de auditoría no son definitivas y están sujetas a nuevos cambios una vez finalizado el ciclo completo de auditoría (véanse también los apartados **130** a **133**).

---

<sup>45</sup> Apartado 6.54 del Informe Anual relativo al ejercicio 2017.

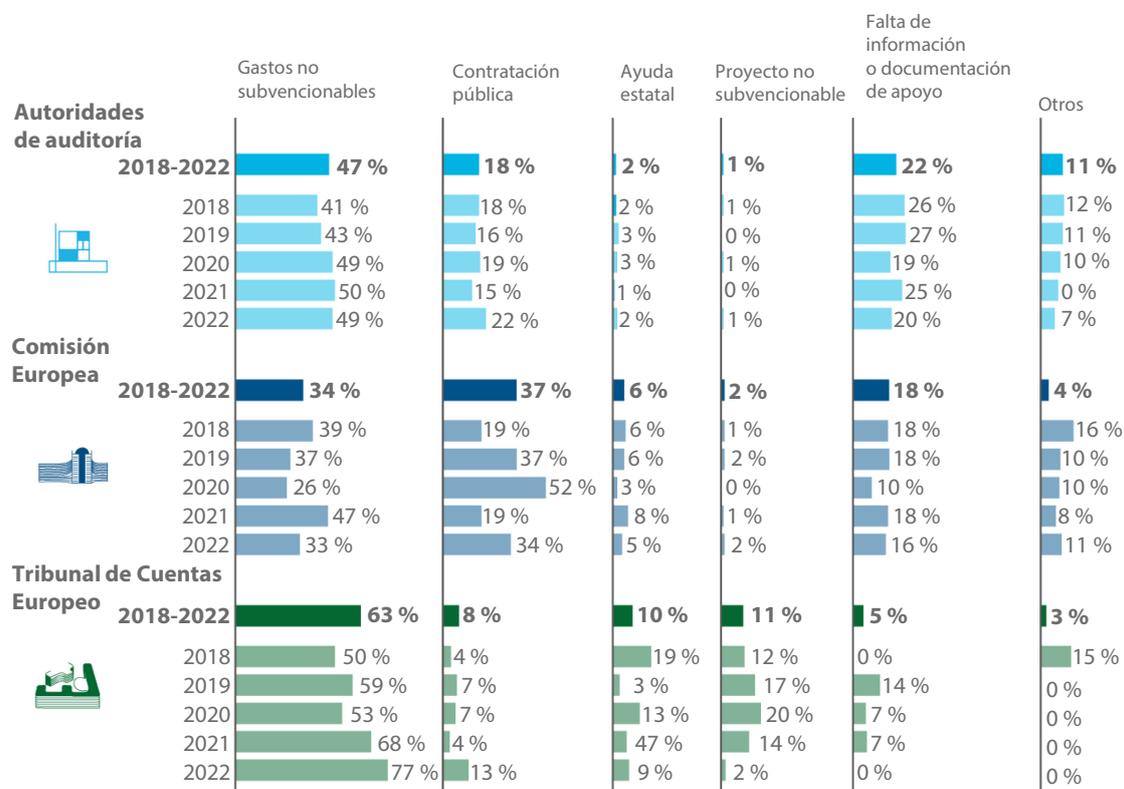
## ¿Cuáles son los tipos de error y dónde se producen?

**70** En 2018, las autoridades de auditoría empezaron a comunicar los errores utilizando una tipología común acordada entre la Comisión y los Estados miembros. Esto permite analizar mejor los errores detectados por los distintos agentes en el sistema de gestión y control. También aplicamos una tipología de errores similar a los errores que detectamos en nuestro propio trabajo. En esta sección analizamos, desde una perspectiva plurianual, las similitudes y diferencias entre los tipos de errores adicionales detectados por nosotros y los errores adicionales que la Comisión encuentra con mayor frecuencia por la Comisión y que son notificados por las autoridades de auditoría. También buscamos patrones geográficos.

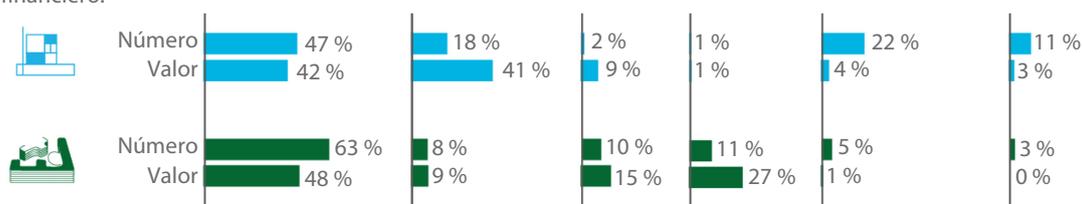
### Algunas categorías de error se producen con mayor frecuencia que otras en el gasto de cohesión

**71** Durante el período 2014-2020, los gastos y los proyectos no subvencionables fueron el tipo de error más frecuente y con mayor repercusión en nuestro nivel estimado de error, seguido del incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y de las normas de contratación pública nacionales y de la UE. La *ilustración 6* muestra en la distribución del número de errores por categoría de error. También muestra qué categorías de error tuvieron el mayor impacto en el porcentaje de error, distinguiendo entre las irregularidades detectadas por las autoridades de auditoría y los errores adicionales detectados tanto por la Comisión como por nosotros que no habían sido detectados previamente por las autoridades de auditoría.

## Ilustración 6 – Porcentaje de los distintos tipos de error detectados por las autoridades de auditoría, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo en el período 2018-2022 (cifras anuales y media quinquenal)



La distribución de los errores detectados no es necesariamente proporcional a la distribución de su impacto financiero:



(\*) No se dispone de datos sobre el impacto financiero de los errores detectados por la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

### Los gastos no subvencionables representan la mayoría de los errores, tanto en cantidad como en impacto financiero

**72** Los gastos no subvencionables fueron el tipo de error más significativo detectado por todos los auditores entre 2018 y 2022, tanto numéricamente como por impacto financiero. Abarca una amplia gama de incumplimientos de las disposiciones del RDC o de los reglamentos específicos de cada fondo o de las normas nacionales de subvencionabilidad. No obstante, el establecimiento de normas de elegibilidad es

principalmente responsabilidad de los Estados miembros. La categoría de gasto no subvencionable abarca irregularidades tales como costes no relacionados con proyectos o gastos no efectuados o pagados por los beneficiarios, participantes no subvencionables, sobredeclaración de costes de personal e inclusión del IVA recuperable en las declaraciones de gastos. También incluye costes no subvencionables relacionados con instrumentos financieros e irregularidades en el uso de opciones de costes simplificados (OCS).

**73** El número de errores relativos a gastos no subvencionables detectados por las autoridades de auditoría se mantuvo relativamente estable de un año a otro (manteniéndose entre el 40 % y el 50 %), pero su impacto financiero fluctuó. La Comisión constató un nivel inferior de gastos no subvencionables, y alrededor de un tercio de los errores detectados por las auditorías de cumplimiento entraban en esta categoría.

**74** El gasto no subvencionable también fue el tipo de error adicional más frecuente que revelaron nuestras auditorías y el que tiene mayor impacto financiero. Casi dos tercios de los errores que detectamos correspondían a gastos no subvencionables, a pesar de que la mayoría de nuestras muestras abarcaban gastos previamente controlados por las autoridades de los Estados miembros e incluso a pesar de que las propias autoridades de auditoría encuentran un elevado número de errores de este tipo. En nuestro [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#), recomendamos que la Comisión adoptara medidas de mitigación de errores recurrentes a fin de reducir la frecuencia y el impacto del gasto irregular.

**75** Un ejemplo típico de los errores adicionales que detectamos en relación con los gastos no subvencionables en el período 2014-2020 afectaba a medidas de apoyo a jóvenes clasificados como NEET (que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación), en las que los participantes en los proyectos no cumplían los criterios de subvencionabilidad (véase el [recuadro 3](#)).

### Recuadro 3

#### **Error adicional detectado en relación con participantes no subvencionables en proyectos de la IEJ**

Durante el período 2014-2020 constatamos errores adicionales en relación con la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) en varios Estados miembros. La mayoría de estos errores podrían haberse detectado mediante mejores controles de la documentación justificativa necesaria para demostrar el cumplimiento del criterio básico de admisibilidad (condición de NEET).

Una operación de la IEJ en España subvencionó contratos de empleo para jóvenes investigadores universitarios que cumplieran los requisitos de la condición de NEET y estaban registrados en el sistema nacional de garantía juvenil. Ocho de los treinta candidatos cuyas solicitudes comprobamos, estaban, en el momento de la solicitud, empleadas en otra universidad o cursaban estudios de posgrado en la universidad contratante<sup>46</sup>, lo que significa que no cumplieran los requisitos de la condición de NEET, por lo que los gastos correspondientes no eran subvencionables.

En Francia, la condición de NEET de los participantes en dos proyectos de la IEJ se cotejó únicamente con las autodeclaraciones, y las autoridades de auditoría no verificaron su fiabilidad ni siquiera por muestreo. Nuestros controles adicionales para determinar la situación de los participantes en nuestra muestra pusieron de manifiesto que una cuarta parte de ellos estaban realmente empleados, por lo que no podían optar a la ayuda de la UE<sup>47</sup>.

Estas constataciones dieron lugar a recomendaciones, en nuestros informes de 2021 y 2022<sup>48</sup>, sobre la verificación de las condiciones de subvencionabilidad.

#### **Las autoridades de auditoría detectan errores de contratación pública con mayor frecuencia que en el período 2007-2013**

**76** Durante el período 2007-2013, el incumplimiento de las normas nacionales y de la UE en materia de contratación pública fue la principal causa de error en cohesión. En ese momento, esta categoría representaba casi la mitad del porcentaje de error estimado por el Tribunal<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Recuadro 5.5 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2019](#).

<sup>47</sup> Recuadro 5.2 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#).

**77** Durante el período 2014-2020, la Comisión aplicó varias medidas en el marco de su plan de acción en materia de contratación pública para mejorar la capacidad administrativa de los Estados miembros y el cumplimiento de los procedimientos de contratación pública en la política de cohesión. Este plan, establecido en 2013 y actualizado en varias ocasiones desde<sup>50</sup>, incluía acciones para prevenir irregularidades, pero también para la actualización de las listas de control de auditoría<sup>51</sup>.

**78** Este plan de acción ha contribuido a aumentar la detección de errores de contratación por parte de las autoridades de los Estados miembros. Entre 2018 y 2022, las autoridades de auditoría informaron de que alrededor del 18 % de los errores cuantificables detectados estaban relacionados con infracciones de las normas de contratación pública, y tenían un impacto financiero aproximado del 41 %. Según los informes de las autoridades de auditoría, la mayor parte de las infracciones en materia de contratación pública durante el período se produjeron entre Italia y Hungría. En las operaciones que auditamos durante este período, las autoridades de auditoría habían detectado y corregido 80 errores de contratación antes de nuestras auditorías. Hallamos 33 problemas adicionales de contratación pública, no detectados por las autoridades de auditoría, de los cuales cuantificamos 11.

**79** En el período abarcado en el presente análisis (2017-2022), la proporción de nuestra estimación del nivel de error atribuible a errores adicionales en las infracciones en materia de contratación pública fue del 9 %, frente al 45 % en el período 2007-2013. Teniendo en cuenta la elevada proporción de irregularidades de este tipo notificadas por las autoridades de auditoría entre 2018 y 2022 (que representan el 41 % del impacto financiero total, véase la *ilustración 6*), esto muestra que el gasto de cohesión sigue estando afectado por errores de contratación pública. Sin embargo, en comparación con el período 2007-2013, en nuestras auditorías observamos una mejora de la capacidad de las autoridades de auditoría para detectar este tipo de irregularidades. Ofrecemos un análisis más detallado de la situación de la contratación pública en un reciente informe<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Recomendación 5.3 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2021](#) y recomendación 6.5 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>49</sup> [Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013](#), apartado 30 .

<sup>50</sup> Respuesta de la Comisión al apartado 6.26 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2018](#).

<sup>51</sup> [Action plan on public procurement](#).

<sup>52</sup> [Informe Especial 28/2023](#)

## **Son pocos los proyectos no subvencionables y los errores en ayudas estatales, pero representan una parte significativa del nivel de error estimado por el Tribunal**

**80** Los proyectos no subvencionables suelen ser pocos, pero tienen un impacto financiero significativo, ya que hacen que el importe total del gasto certificado no sea subvencionable. Algo similar ocurre con las infracciones de las normas sobre ayudas estatales, ya que el incumplimiento de dichas normas a menudo priva a los beneficiarios de la posibilidad de obtener financiación alguna.

**81** En ambos tipos de error, nuestras constataciones de auditoría indican que las autoridades de auditoría no detectan con suficiente eficacia el incumplimiento de las normas. Del mismo modo, como se muestra en la *ilustración 6*, la Comisión tampoco detecta todos estos errores cuando audita el trabajo de las autoridades de auditoría. Solo el 3 % de los errores notificados por las autoridades de auditoría y el 8 % de los notificados por la Comisión están relacionados con estas categorías.

**82** En cambio, alrededor de una quinta parte de los errores adicionales que cuantificamos afectan a proyectos no subvencionables o a infracciones de las normas sobre ayudas estatales. El impacto financiero combinado representa el 42 % de nuestra estimación de error. Los errores adicionados relacionados con infracciones de las normas sobre ayudas estatales alcanzaron su máximo en 2018, debido a una grave deficiencia sistémica detectada por el Tribunal y la Comisión en Portugal, donde las normas nacionales no eran coherentes con las normas sobre ayudas estatales de la UE (véase el *recuadro 4*).

#### Recuadro 4

##### **Las normas nacionales no concuerdan con las normas de la UE sobre ayudas estatales en lo que respecta a los efectos incentivadores**

Las normas sobre ayudas estatales de la UE parten de la premisa de que estas ayudas solo deberían permitirse cuando subvencionen actividades que, de lo contrario, no se habrían llevado a cabo. Este «efecto incentivador» se da por hecho automáticamente en el caso de los regímenes amparados por el [Reglamento General de Exención por Categorías \(RGEC\)](#) si los trabajos comienzan después de la fecha de solicitud de financiación.

En 2018 identificamos tres proyectos del FEDER en Portugal que carecían de efecto incentivador. También constatamos que las normas nacionales del país no eran coherentes con las normas de la UE en lo que respecta a los efectos incentivadores. Antes de nuestra auditoría, la Comisión identificó varias operaciones afectadas por el mismo error y pidió a la autoridad de gestión del programa en cuestión que las excluyera de las cuentas. Aunque el Estado miembro cambió sus normas nacionales para garantizar la coherencia con las normas de la UE y evitar más irregularidades en el futuro, ni las autoridades del Estado miembro ni la Comisión adoptaron medidas correctoras suficientes para eliminar estos errores de las cuentas o para neutralizar el impacto potencial mediante la aplicación de una corrección financiera al gasto ya certificado para el ejercicio contable 2016-2017.

En 2019 detectamos un problema similar. En aquel momento, la Comisión pidió a las autoridades portuguesas que identificaran todas las operaciones afectadas para los dos ejercicios contables siguientes, y que efectuaran las correcciones necesarias para excluir de las cuentas los gastos irregulares. Las correcciones resultantes ascendieron a más de 174 millones de euros<sup>53</sup>.

### **La mayoría de los Estados miembros que reciben la parte más importante de los fondos de cohesión tienen niveles significativos de error, pero no aplican del mismo modo el marco de garantía**

**83** Nuestro análisis plurianual pone de manifiesto que detectamos continuamente errores en las operaciones auditadas que no fueron detectados por los Estados miembros. Analizamos nuestros propios resultados de auditoría, pero también los de

<sup>53</sup> Apartados 6.30 a 6.32 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2018](#); apartado 5.27 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2019](#) y nota a pie de página 95 del informe anual de actividades (IAA) de 2020 de la DG REGIO.

las autoridades de auditoría y de la Comisión, para obtener más información sobre la regularidad del gasto de cohesión en aquellos Estados miembros que reciben la mayor parte de la financiación y determinar con qué eficacia aplican el marco de fiabilidad.

### **Durante el período 2017-2022, nuestros resultados indican un nivel significativo de errores en la mayoría de los Estados miembros que reciben más fondos de cohesión**

**84** Nueve Estados miembros representan el 76 % del gasto de la política de cohesión: Polonia, Italia, España, Portugal, Hungría, Chequia, Rumanía, Grecia y Alemania. Estos Estados miembros representan el 91 % de nuestro nivel de error estimado. Además, la gran mayoría (el 90 %) de los errores de gran impacto (aquellos cuantificados entre el 80 % y el 100 % del valor de la operación auditada) se identificaron en esos países.

**85** Durante el período 2007-2013, todos los Estados miembros que se beneficiaban de la mayor parte de los fondos tuvieron un nivel significativo de error. Así ocurrió también en los dieciocho Estados miembros restantes considerados conjuntamente<sup>54</sup>. En el período 2014-2020, nuestros resultados de auditoría, basados en los errores adicionales que detectamos, indican que el nivel de error de los principales beneficiarios, excepto Polonia, era significativo. En el caso de Polonia, un gran programa representaba más de un tercio de todo el gasto de cohesión del país. Su nivel indicativo de error era inferior al umbral de materialidad, mientras que el resto de los programas polacos, considerados en su conjunto, indicaban un nivel material de error.

### **La eficacia en la detección de gastos irregulares varía entre los Estados miembros**

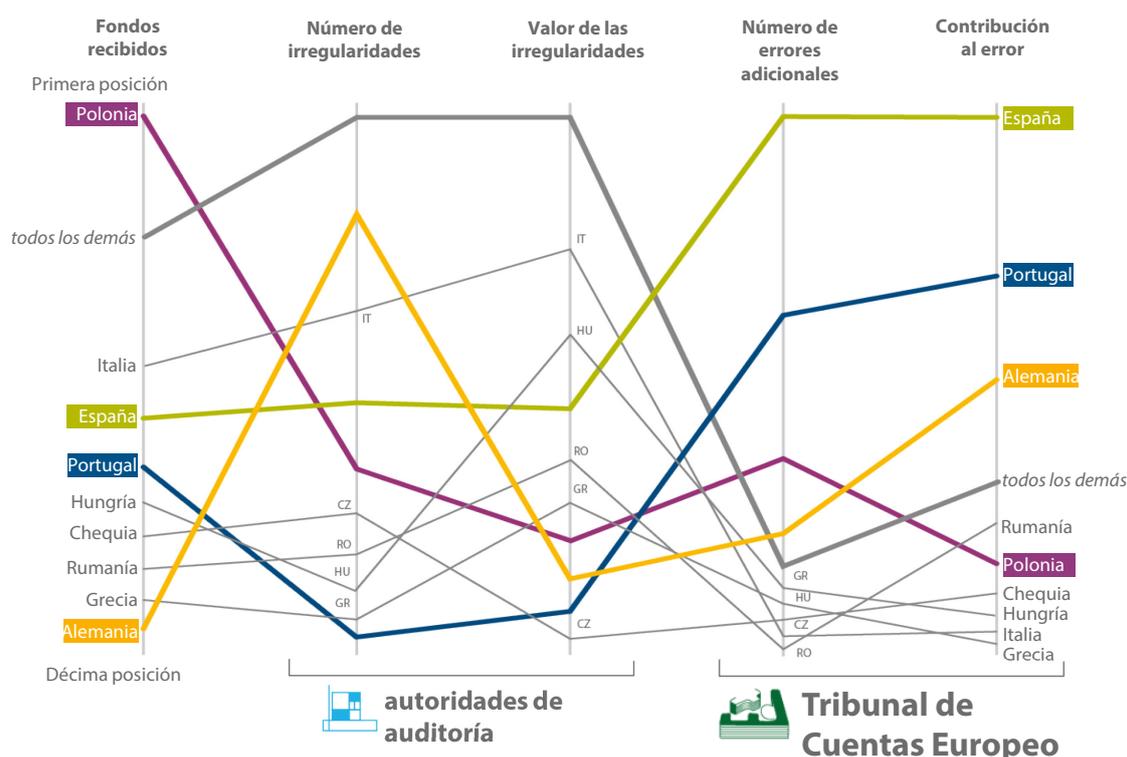
**86** Como muestra la *ilustración 7*, nuestras propias constataciones relativas a determinados Estados miembros no coinciden con las de sus respectivas autoridades de auditoría en cuanto a la frecuencia y al valor de las irregularidades. Dado que nuestras constataciones solo se refieren a errores adicionales (es decir, los no detectados previamente por las autoridades de los Estados miembros), esto indica que algunos Estados miembros previenen y detectan errores con más eficacia que otros.

---

<sup>54</sup> Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013, apartado 43 .

**87** Por ejemplo, el número y el valor de las irregularidades notificadas por la autoridad de auditoría de Polonia, el mayor beneficiario del gasto de cohesión, eran bajos. Hallamos un número relativamente elevado de errores adicionales, aunque de bajo valor. Por lo tanto, su contribución a nuestro porcentaje de error fue comparativamente baja. En cambio, las autoridades de auditoría alemanas notificaron un elevado número de irregularidades, también de bajo valor. Sin embargo, detectamos un bajo número de errores adicionales con un porcentaje medio de error elevado. Esto explica por qué Alemania fue el tercer país que más contribuyó a nuestro porcentaje de error. De ello podemos concluir que no todas las autoridades de auditoría detectan con la misma eficacia irregularidades de gran valor.

### Ilustración 7 – Resumen de la situación de los Estados miembros en cuanto a irregularidades detectadas y notificadas por las autoridades de auditoría y errores adicionales detectados por el Tribunal (2017-2022)



**Nota:** 1) El resumen abarca irregularidades y errores analizados en los apartados 71 a 82. 2) Se enumeran los Estados miembros en función de su clasificación en los distintos aspectos examinados (es decir, el Estado miembro que ocupa la posición más alta se sitúa en la posición más alta). Las clasificaciones de los Estados miembros en cada categoría se basan en la cuota que representan en cada caso. 3) Los Estados miembros que se mencionan específicamente en los párrafos correspondientes aparecen destacados en la ilustración.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de sus propios datos y de los informes de las autoridades de auditoría a la Comisión.

**88** Al igual que Alemania, España y Portugal también presentaban un porcentaje desproporcionado de los errores que detectamos con respecto a los fondos que habían recibido. En estos últimos países, detectamos gran número de errores adicionales de un tipo concreto. Por ejemplo, entre 2017 y 2022 hallamos la mayoría de los errores relativos a ayudas estatales en Portugal debido a la cuestión específica debatida en el [recuadro 4](#). Mientras tanto, durante el mismo período, identificamos más proyectos no subvencionables en España que en otros Estados miembros (véase un ejemplo en el [recuadro 5](#)).

**89** También hallamos insuficiencias específicas en el trabajo de las autoridades de auditoría de estos países (véase el apartado [57](#)). Sobre esta base, consideramos que estos tres Estados miembros en particular deben reforzar la capacidad de detección de sus autoridades de auditoría, con el apoyo de la Comisión.

## Recuadro 5

### Inscripción retroactiva de jóvenes NEET en la Garantía Juvenil

Auditamos varias operaciones financiadas en el marco de la IEJ en España en 2021. Cuatro de las operaciones consistían en la concesión de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social para los contratos de interinidad celebrados con jóvenes NEET.

La legislación nacional de la IEJ y el programa que cubre estas operaciones exigen que los participantes NEET se registren en el sistema nacional de Garantía Juvenil. Este registro permite que estos accedan a una serie de medidas de asistencia (como orientación personalizada y planificación de acciones individuales, como sistemas de apoyo individuales a medida), pero también sirve para verificar su conformidad con los requisitos relativos a los jóvenes NEET.

Tres de las cuatro operaciones auditadas, relativas a bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, se registraron con carácter retroactivo en el sistema nacional, en algunos casos incluso años después de la aplicación de las bonificaciones. La entidad nacional responsable de la gestión de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social, que es tanto el organismo intermedio como el beneficiario de las operaciones, lo hizo sin ningún conocimiento previo de los participantes NEET.

Esta inscripción retroactiva impidió validar la admisibilidad de los participantes por no estar recibiendo educación o formación. Al no haberse realizado tales verificaciones, la Comisión ya había aplicado una corrección financiera del 25 % antes de que lleváramos a cabo nuestra auditoría. Consideramos que, debido a la inscripción retroactiva de los participantes, las tres operaciones auditadas no pueden optar a financiación de la UE. Esto se debe a que, además de que hace imposible verificar si los participantes reciben educación o formación, su inscripción en el sistema nacional incumple otras condiciones de la Garantía Juvenil y la IEJ. Además, lo que es más importante, significa que los jóvenes NEET quedan privados de todas las prestaciones adicionales disponibles en el marco de estos dos regímenes<sup>55</sup>.

---

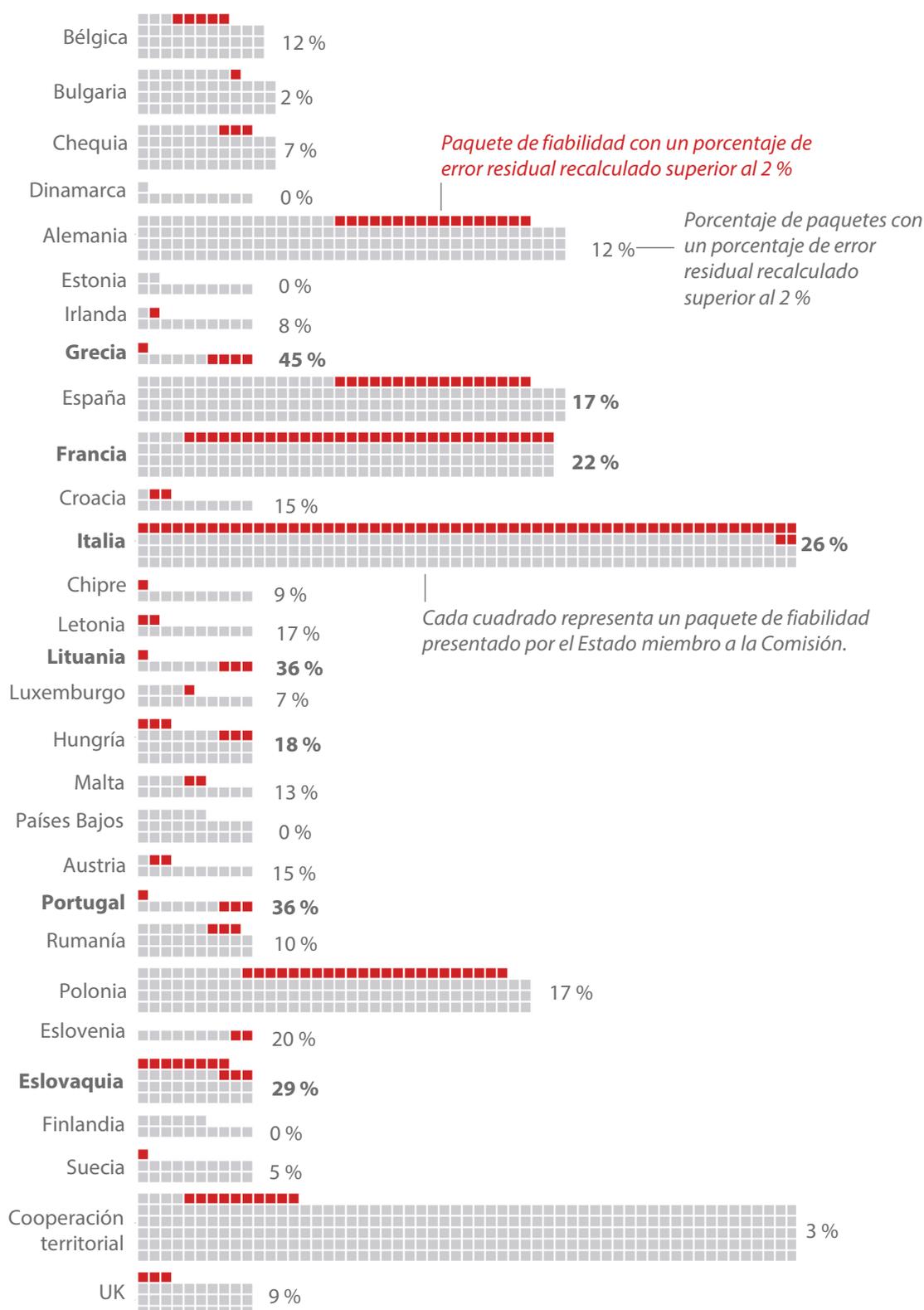
<sup>55</sup> Recuadro 5.5 del Informe Anual relativo al ejercicio 2021.

**En algunos Estados miembros con mayor frecuencia que en otros, la Comisión vuelve a calcular un porcentaje de error residual por encima del umbral de materialidad del 2 %**

**90** También analizamos la evaluación de la Comisión de los paquetes de fiabilidad de todos los Estados miembros. Recopilamos la información sobre los porcentajes de error residual confirmados (reevaluados) publicados en los respectivos IAA de la DG Política Regional y Urbana y de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión con respecto a cada paquete de fiabilidad todos los años entre 2017 y 2022.

**91** Nuestro análisis muestra que la Comisión volvió a calcular los porcentajes de error residual por encima del umbral de materialidad del 2 % con especial frecuencia en algunos Estados miembros: así fue en Grecia (45 % de los paquetes de fiabilidad), Francia (22 %), Italia (26 %), Lituania (36 %), Portugal (36 %) y Eslovaquia (29 %) (véase la *ilustración 8*).

## Ilustración 8 – Evaluación de los porcentajes de error residual de cada Estado miembro según la Comisión (2017-2022)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana entre 2017 y 2022.

**92** La elevada proporción de paquetes con porcentajes de error residual superiores al 2 % tras el nuevo cálculo de la Comisión indica que la Comisión identifica problemas de regularidad con respecto a algunos paquetes de fiabilidad. También indica que la eficacia de la aplicación del marco de garantía varía en los distintos Estados miembros. Sin embargo, en el caso de Grecia y Portugal, la elevada proporción de paquetes recalculados situados por encima del 2 % se debe también al hecho de que todos los programas se agrupan en un único paquete de fiabilidad.

**93** Cinco de los nueve Estados miembros que recibían el 76 % de la financiación de cohesión (España, Grecia, Hungría, Portugal y Rumanía) habían recalculado los porcentajes de error residual por encima del 2 % en más de la mitad de sus paquetes de fiabilidad de nuestra muestra al menos una vez entre 2017 y 2022. En los cuatro Estados miembros restantes que más recibieron, nuestra reevaluación aumentó los porcentajes de error por encima del 2 % en al menos el 25 % de los paquetes de fiabilidad auditados.

## ¿Cuáles fueron las causas esenciales de los errores en el ámbito nacional?

**94** Los errores cuantificables adicionales (171) detectados durante nuestras auditorías son errores que no se detectaron o corrigieron previamente en los niveles de los sistemas de control de los Estados miembros. Analizamos nuestros datos sobre estos errores para identificar cómo y por qué se producen y quién los causó en el Estado miembro. Los errores que se producen en cada fase podrían haber sido detectados y corregidos en el siguiente nivel de control en los Estados miembros.

**95** A partir de este análisis, y teniendo en cuenta el trabajo anterior de la Comisión<sup>56</sup>, hemos identificado tres causas esenciales de los errores, a saber, problemas relacionados con:

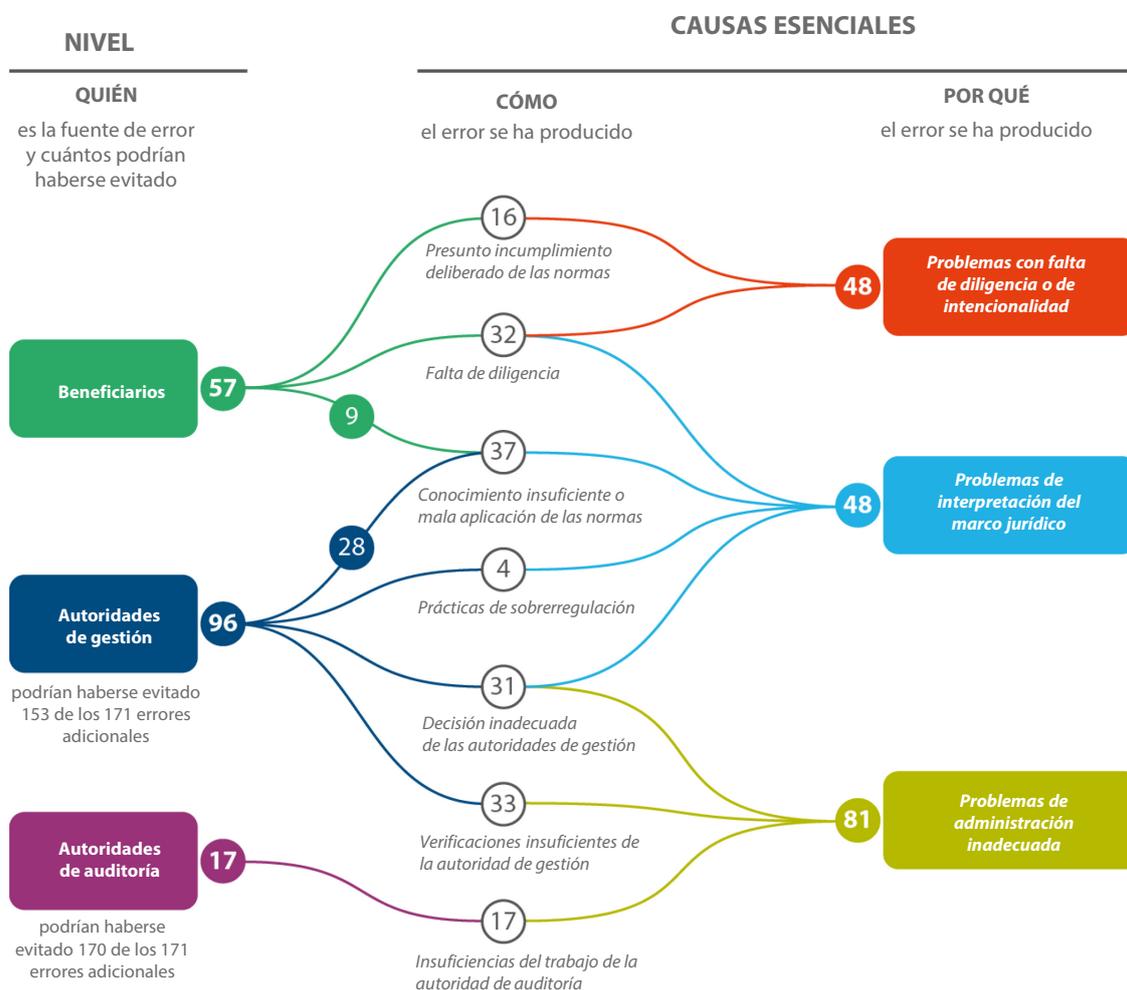
- o administración inadecuada de las autoridades de los Estados miembros;
- o falta de diligencia o (presunta) infracción intencionada de las normas en el nivel de los beneficiarios;
- o la interpretación del marco normativo.

**96** En la *ilustración 9* puede apreciarse el nivel en el que se originan los errores, cuál es su fuente y cómo y por qué se producen. Las autoridades de auditoría podrían haber evitado 170 de los errores adicionales que detectamos.

---

<sup>56</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, «Causas esenciales de los errores y medidas adoptadas (artículo 32, apartado 5, del Reglamento Financiero)», COM(2017) 124 final, y Study for the European Parliament, «Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states’ managing and audit authorities», IPOL\_STU(2022)732267.

## Ilustración 9 – Causas esenciales de los errores adicionales que detectamos y nivel en el que se produjeron estos errores (2017-2022)



**Nota:** Clasificación basada en las principales características de los errores. En uno de los 171 errores adicionales detectados, consideramos que la responsabilidad recae principalmente en la Comisión.

**Fuente:** Tribunal de Cuentas Europeo.

### Casi la mitad de los errores adicionales se debían a problemas relacionados con la administración de las autoridades de los Estados miembros

**97** A efectos del presente análisis, una buena administración significa garantizar que las operaciones se planifiquen, seleccionen, ejecuten y controlen adecuadamente, de modo que solo se declaren y certifiquen a la Comisión los gastos legales y regulares. Las insuficiencias en esta categoría pueden ponerse de manifiesto por la adopción de decisiones inadecuada o las verificaciones inadecuadas por parte de las autoridades de gestión, así como por insuficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría.

## Más de un tercio de los errores adicionales que detectamos podrían haber sido evitados por las autoridades de gestión

**98** Alrededor del 37 % de los errores adicionales que notificamos con respecto al período 2014-2020 pueden atribuirse a acciones u omisiones de las autoridades de gestión. Esta causa esencial a menudo puede ponerse de manifiesto en decisiones inadecuadas por parte de estas autoridades al aprobar operaciones (18 %).

**99** Las autoridades de gestión podrían haber detectado el 19 % de los errores que encontramos. Estos errores se produjeron como consecuencia de unos controles de primer nivel inadecuados (o, en determinados aspectos, incluso inexistentes) durante la ejecución del proyecto. En esta categoría también figuran casos como la aprobación de gastos aunque no se hubieran cumplido los objetivos del proyecto, la prestación de ayuda financiera que no se ajuste a las condiciones establecidas en los documentos de aprobación del proyecto, la falta de controles de la admisibilidad de los participantes o el reembolso de los gastos no efectuados por los beneficiarios.

**100** Nuestras auditorías identifican periódicamente la falta de controles adecuados por parte de las autoridades de gestión durante su verificación de los gastos subvencionables y los criterios de subvencionabilidad. Consideramos que este es uno de los factores de riesgo más significativos en el gasto de cohesión. Para el período 2021-2027, el RDC prevé la adopción de un enfoque basado en el riesgo para los controles de primer nivel de las autoridades de gestión. La Comisión espera alcanzar un impacto positivo al centrarse en el gasto de alto riesgo. No obstante, consideramos que este cambio aumenta el riesgo para la regularidad del gasto porque es posible que algunas solicitudes de pago de los beneficiarios no estén sujetas a la verificación de las autoridades de gestión.

## Las autoridades de auditoría llevaron a cabo evaluaciones inadecuadas en algunos casos

**101** Las deficiencias en la planificación y en la preparación de las auditorías, así como en la calidad de la documentación del trabajo de auditoría, reducen la fiabilidad de este (apartados 56 a 62). A veces, estas deficiencias pueden afectar a la evaluación que las autoridades de auditoría realizan de los errores que habían detectado previamente.

**102** Diecisiete de los errores adicionales (el 10 %) detectados entre 2017 y 2022 eran atribuibles al trabajo insuficiente o la evaluación inadecuada que realizan las autoridades de auditoría. Estos casos se referían principalmente a la falta de notificación de errores o a la cuantificación inadecuada.

### **Más de una cuarta parte de los errores detectados obedecían a falta de diligencia o presunto incumplimiento intencionado de las normas por parte de los beneficiarios**

**103** También detectamos casos de errores adicionales en los que las normas eran bastante claras, pero el beneficiario no se aseguró suficientemente de seguirlas. 32 de los 171 errores adicionales (el 19 %) notificados y cuantificados entre 2017 y 2022 pertenecen a esta categoría. Entre ellos se cuentan, por ejemplo, los casos en los que los beneficiarios declararon equivos que utilizaron para fines no previstos.

**104** En el caso de errores derivados de acciones u omisiones intencionadas de los beneficiarios, por lo general se sospecha fraude. En nuestra calidad de auditor externo de la UE, no tenemos el mandato de investigar casos de presunto fraude contra los intereses financieros de la UE, y nuestros procedimientos de auditoría no tienen por objeto detectar el fraude. Transmitimos las sospechas derivadas de nuestro trabajo a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) o a la Fiscalía Europea<sup>57</sup>.

**105** Entre 2017 y 2022, en las 1 157 operaciones examinadas, detectamos 16 casos de incumplimiento deliberado de las normas. Esto corresponde al 9 % de los 171 errores adicionales que detectamos.

**106** El informe anual de 2022 de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra el fraude proporciona una tasa de detección del fraude para cada ámbito político a partir de datos comunicados por las autoridades de los Estados miembros<sup>58</sup>. Esta tasa se obtiene calculando los importes irregulares vinculados al fraude como porcentaje de los pagos totales. La tasa notificada con respecto al gasto de cohesión en 2014-2020 es ligeramente inferior al 0,5 %. El informe también confirma que los Estados miembros indicaron sospecha de fraude en una de

---

<sup>57</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2022 1.44, apartados 1.46 y 1.47.

<sup>58</sup> Véase la ilustración 6 del informe.

cada 11 irregularidades (9 %) que notificaron en el Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS) durante el mismo período .

**107** Anteriormente hemos informado de que las autoridades de gestión no notifican suficientemente los casos de fraude, y esto afecta a la fiabilidad de los índices de detección de fraude publicadas en los informes sobre la protección de los intereses financieros de la UE. También observamos que, si bien se han logrado mejoras en la forma en que las autoridades de gestión identifican los riesgos de fraude y conciben medidas preventivas, todavía necesitan reforzar la detección del fraude, la respuesta a este y la coordinación en este ámbito<sup>59</sup>. La situación persistía en 2022: las autoridades de los Estados miembros no notificaron los casos de presunto fraude como era necesario y no abordaron suficientemente el riesgo de fraude. Además, observamos que alrededor del 35 % de las listas de control de las autoridades de auditoría todavía no abordaban explícitamente el riesgo de fraude<sup>60</sup>.

### **Otra cuarta parte de los errores que detectamos se debía a diferencias en la interpretación de los requisitos legales**

**108** Los beneficiarios y las autoridades públicas deben cumplir numerosos conjuntos de normas, como las disposiciones generales establecidas en el RDC, las disposiciones específicas de los fondos, los actos delegados y de ejecución, las normas horizontales de la UE (por ejemplo, sobre contratación pública o ayudas estatales) y las normas nacionales de subvencionabilidad<sup>61</sup>. Además, las disposiciones suelen cambiar de un ciclo de programación a otro. Nuestra experiencia de auditoría muestra que la aplicación de un marco altamente regulado a miles de beneficiarios y autoridades públicas de veintisiete Estados miembros tiene un lado negativo: las diferencias de interpretación son inevitables, también entre las autoridades de gestión y de auditoría. En ocasiones, esto llega a generar inseguridad jurídica que a su vez puede impedir que las autoridades públicas apliquen los programas previstos<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Apartados 80 y 89 del [Informe Especial 06/2019](#).

<sup>60</sup> Apartados 6.58 y 6.56 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>61</sup> Artículo 65, apartado 1, del [RDC 2014-2020](#).

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, el apartado 44 de nuestro [documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020»](#).

**109** Nuestro análisis muestra que unas normas poco claras o los problemas que surgieran en su interpretación fueron la causa principal de alrededor del 24 % de los errores adicionales (37 casos). En algunos de estos casos, los beneficiarios declararon gastos irregulares porque no interpretaron correctamente las normas. Esta categoría de error también incluye los casos en los que las normas establecidas en las legislaciones nacionales no cumplían todos los requisitos de la legislación de la UE correspondiente, así como los errores debidos al incumplimiento de las normas nacionales que «sobrerregulaban» (es decir, eran más exigentes que) la legislación de la UE.

**110** La mayoría de los 37 casos se produjeron porque las propias autoridades de gestión interpretaron incorrectamente las normas. En el **recuadro 6** figura un ejemplo.

### Recuadro 6

#### Errores adicionales que detectamos como consecuencia de la interpretación incorrecta de las normas por la autoridad de gestión

En 2019, hallamos dos proyectos en Italia financiados inicialmente con recursos nacionales, que habían sido finalizados físicamente antes de su aprobación para recibir financiación de la UE y que, por lo tanto, no eran subvencionables. Las autoridades de los Estados miembros habían interpretado incorrectamente la «finalización física» como una referencia al cierre financiero o administrativo de un proyecto. En realidad designa la finalización de las obras o actividades necesarias para el resultado del proyecto, lo que generalmente tiene lugar antes del cierre financiero y administrativo<sup>63</sup>.

Por lo tanto, recomendamos que la Comisión aclarara qué se entendía por operaciones «completadas físicamente»/«plenamente ejecutadas». Sin embargo, la Comisión no ha divulgado dichas aclaraciones a todos los Estados miembros<sup>64</sup>, sino solo a los más directamente afectados. La Comisión también propuso modificar su «tipología de errores» para el período 2021-2027 con el fin de abordar dichos errores como una categoría separada.

<sup>63</sup> Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartados 5.19 y 5.20.

<sup>64</sup> Anexo 6.2 del Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

## El marco organizativo de los Estados miembros repercute en su capacidad para prevenir y detectar errores

**111** Según las estimaciones de la Comisión, los Estados miembros establecieron alrededor de 1 400 autoridades diferentes para gestionar y controlar los programas de cohesión en 2014-2020, incluidas 116 autoridades de auditoría, alrededor de 300 autoridades de certificación y gestión y más de 900 organismos intermedios<sup>65</sup>. La evaluación *ex post* de la Comisión de la política de cohesión 2007-2013 también sugería que cuantas más autoridades existan por programa, mayor será el riesgo de interpretaciones divergentes de las normas a distintos niveles<sup>66</sup>.

**112** Nuestro análisis muestra que existe una correlación entre el número de programas en un Estado miembro y los niveles de error detectados por las autoridades de auditoría (lo cual indica insuficiencias en el trabajo de las autoridades de gestión). También observamos una correlación inversa con el tamaño de los programas: el número de errores que se producen es mayor en los programas más pequeños

**113** Esto indica que los Estados miembros con administraciones descentralizadas y ejecución de los programas por regiones (por ejemplo, Bélgica, Alemania, Francia, España e Italia) pueden tener más dificultades para aplicar eficazmente los programas de la política de cohesión.

**114** El RDC 2021-2027 prevé la simplificación de la estructura administrativa de los programas, mediante, por ejemplo, la sustitución de las autoridades de certificación por una función de contabilidad y la introducción de «disposiciones proporcionadas mejoradas» para los programas, lo que implica una reducción de los controles por parte de las autoridades de los Estados miembros y también de la Comisión. Como hemos señalado anteriormente, no hay pruebas de que los beneficios potenciales de esta simplificación compensen el riesgo derivado de la limitación del alcance de los controles<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Apartado 55 de nuestro [documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020»](#).

<sup>66</sup> Apartado 57 de nuestro [documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020»](#).

<sup>67</sup> Apartados 113 a 115 del [Dictamen 06/2018](#).

## ¿Cómo previno y corrigió la Comisión los errores?

**115** En esta sección, examinamos qué medidas existen y cómo las utiliza la Comisión para reducir el nivel de error en el gasto de cohesión. Examinamos maneras de evitar que se cometan errores en las declaraciones en primer lugar y cómo pueden corregirse si las autoridades de los Estados miembros no los detectan.

### La simplificación del marco regulador de la política de cohesión no ha logrado hasta ahora los resultados previstos

**116** A pesar de las diversas iniciativas de simplificación, el marco regulador de la política de cohesión ha aumentado aún más con el tiempo. Entre los períodos 2007-2013 y 2014-2020, el número de páginas de reglamentos y orientaciones se duplicó con creces<sup>68</sup>.

**117** Con respecto al período 2021-2027, la Comisión decidió dejar de publicar documentos de orientación escritos adicionales y mantener los existentes para las autoridades de gestión y auditoría solo cuando procediera, y también tiene la intención de reducir el número de leyes derivadas. Observamos que esto implica el riesgo de aumentar la inseguridad jurídica de las autoridades de gestión y los beneficiarios y, en última instancia, puede incluso aumentar el riesgo de errores<sup>69</sup>.

### Las operaciones que utilizan opciones de costes simplificados son menos proclives a errores, pero no se utilizan en general

**118** Las opciones de costes simplificados (OCS) tienen por objeto obtener numerosos beneficios, como la reducción de la carga administrativa, la mejora de la flexibilidad y la adaptabilidad, la mejora de la transparencia y la auditabilidad y la facilitación de la ejecución oportuna de los proyectos, tal como se establece en el artículo 67 del RDC.

---

<sup>68</sup> Apartado 45 de nuestro [documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020»](#).

<sup>69</sup> Apartado 101 del [Dictamen 06/2018](#).

**119** Las OCS son las medidas de simplificación más utilizadas. Las autoridades de gestión permitieron su uso en aproximadamente el 80 % de los programas examinados por la Comisión en 2017<sup>70</sup>. Sin embargo, esto no significa necesariamente que se hayan utilizado realmente en tales programas.

**120** Nuestras auditorías de operaciones en las que participan OCS demuestran que son menos proclives a error; las OCS también constituyen una medida de simplificación importante, pero no siempre se aplican debidamente. Nuestro enfoque para auditar las OCS tiene en cuenta los beneficios previstos de racionalizar la carga administrativa y agilizar la ejecución de los proyectos. Sin embargo, cuando tenemos que verificar la existencia de una actividad declarada, podemos buscar pruebas de los costes realmente soportados y pagados.

**121** Entre 2017 y 2022, constatamos que una de cada veinticuatro operaciones que implicaban OCS estaban afectada por errores, frente a una de cada cinco en las operaciones basadas en el reembolso de los costes reales. Los errores más frecuentes relacionados con OCS se refieren a insuficiencias en su diseño (véase el ejemplo del [recuadro 7](#)).

---

<sup>70</sup> Estudio de la Comisión Europea, «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», p. 61; véase asimismo el apartado 74 de nuestro documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020».

## Recuadro 7

### Costes no subvencionables debido al cálculo inadecuado de los costes indirectos

En Chequia, la autoridad de gestión de un programa del Fondo Social Europeo/Fondo Europeo de Desarrollo Regional lanzó una convocatoria complementaria de proyectos aprobada en virtud del programa Horizonte 2020.

Con arreglo a las normas de Horizonte 2020, los costes de amortización pueden incluirse en la base de cálculo de los costes indirectos, que son reembolsables a un tipo fijo del 25 % de los costes directos subvencionables.

Sin embargo, la autoridad de gestión transpuso incorrectamente las normas de Horizonte 2020 a la legislación nacional. Esto dio lugar a que los beneficiarios pudieran declarar los costes de inversión como costes directos y a una amortización hipotética de la misma inversión en la base para el cálculo de los costes indirectos, provocando una sobredeclaración sistemática en todos los proyectos regidos por las mismas normas nacionales<sup>71</sup>.

**122** A pesar de los esfuerzos de la Comisión por promover el curso a las OCS, en el período 2014-2020 la absorción general de todos los fondos ha sido limitada. Así ocurre incluso en los casos en que su uso podría ser adecuado<sup>72</sup>, como determinados tipos de operaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional / Fondo de Cohesión. Esto se debía principalmente a la inseguridad jurídica y a la carga administrativa adicional que supone utilizarlas en paralelo con los sistemas nacionales y regionales tradicionales basados en el reembolso de los costes reales<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Recuadro 6.3 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

<sup>72</sup> Apartados I y III del Resumen del [Informe Especial 06/2021](#).

<sup>73</sup> Apartado 75 de nuestro [documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020»](#), basado en el estudio de la Comisión Europea «Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF», 2017.

## **Aunque la retención de los pagos intermedios es potencialmente eficaz, resulta contrarrestada por la liberación del saldo pendiente anual antes de los controles de regularidad**

**123** Al mismo tiempo, la Comisión retiene el 10 % de los importes abonados a los Estados miembros en un ejercicio contable determinado (véase el apartado **16**). Esta retención tiene por objeto salvaguardar el presupuesto de la UE y mitigar el riesgo inherente de que los Estados miembros declaren gastos afectados por errores. Este importe debe liberarse cuando la Comisión acepta las cuentas anuales.

**124** Sin embargo, la aceptación de las cuentas no depende del nivel de error comunicado por las autoridades de auditoría. La Comisión está obligada, en virtud del RDC, a analizar las cuestiones relacionadas con la legalidad y la regularidad solo en una fase posterior, tras haber aceptado las cuentas<sup>74</sup>. Por lo tanto, la Comisión puede liberar el 10 % inicialmente retenido, a pesar del riesgo de que los controles de legalidad y regularidad posteriores detecten un nivel significativo de error (es decir, un porcentaje de error residual superior al 2 %) en el gasto de las cuentas.

**125** La Comisión puede interrumpir los pagos o suspender el pago del saldo pendiente del ejercicio contable (y la liberación del importe retenido en los pagos intermedios) si existen pruebas de irregularidades graves en el momento de la aceptación de las cuentas. El objetivo de estas herramientas es prevenir gastos irregulares en el futuro<sup>75</sup>. Como se ha señalado anteriormente, esto da lugar a un aplazamiento de los pagos con cargo al presupuesto de la UE, lo que ejerce una presión adicional sobre los Estados miembros para que adopten las medidas correctoras necesarias para subsanar las deficiencias<sup>76</sup> en el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control. Las interrupciones y suspensiones no pueden utilizarse cuando, como consecuencia del cálculo del saldo anual efectuado por la Comisión, los Estados miembros tengan que reembolsar dinero en lugar de recibir un pago adicional, como ocurrió en la mayoría de los programas entre 2017 y 2022. Este enfoque se ajusta al RDC, pero no protege el presupuesto de la UE hasta que se completa la evaluación de la regularidad<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Artículo 139, apartado 5, del [RDC 2014-2020](#).

<sup>75</sup> Artículos 83 y 143 del [RDC 2014-2020](#).

<sup>76</sup> Recuadro 20 del [Análisis 01/2023](#).

<sup>77</sup> Apartado 21 del [Informe Especial 26/2021](#).

**126** Con respecto al período 2021-2027, la situación jurídica ha cambiado. Las cuentas con un porcentaje de error residual notificado superior al umbral de materialidad del 2 % no son admisibles y no pueden presentarse a la Comisión<sup>78</sup>. Al mismo tiempo, la retención se ha reducido al 5 % y seguirá liberándose antes de que la Comisión haya completado sus controles de regularidad<sup>79</sup>. Este tipo reducido puede ser suficiente para la política de cohesión en general, pero no para todos los programas. Según nuestra experiencia, la conclusión de la Comisión sobre la regularidad del gasto eleva el porcentaje de error residual a más del 5 % en varios casos, especialmente si se tienen en cuenta los errores adicionales detectados<sup>80</sup>.

### **Las correcciones financieras efectuadas hasta la fecha no han llevado a ninguna pérdida directa de financiación para los Estados miembros afectados**

**127** La Comisión puede pedir correcciones financieras en los casos en que deficiencias graves en los sistemas de gestión y control de un Estado miembro que hayan dado lugar a errores sistémicos. También puede solicitar tales correcciones para irregularidades individuales. Estas correcciones pueden ser consecuencia de sus propias auditorías, de su trabajo de seguimiento de nuestras auditorías, de investigaciones de la OLAF o de auditorías o controles nacionales en las que no se aplicaron correcciones suficientes. Además, corresponde a la Comisión hacer un seguimiento de las irregularidades notificadas por las autoridades de los Estados miembros y velar por que se aborden los problemas y se corrijan los errores para asegurarse de que las correcciones tengan un efecto preventivo en las irregularidades. Este seguimiento es necesario para corregir errores no detectados previamente por las autoridades de los Estados miembros, así como los errores adicionales detectados por nosotros.

---

<sup>78</sup> Artículo 98, apartado 5, del [RDC 2021-2027](#).

<sup>79</sup> Apartado 22 del [Informe Especial 26/2021](#).

<sup>80</sup> Véase el anexo 7 de los IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana entre 2017 y 2022.

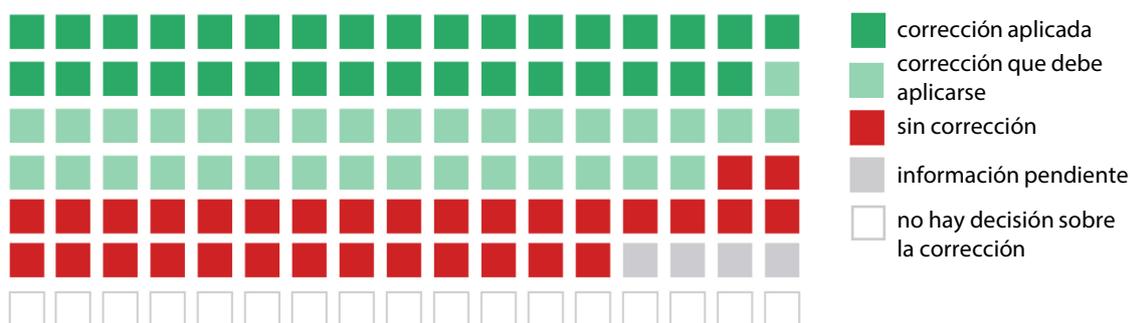
## La finalización de un procedimiento de corrección financiera contra un Estado miembro puede durar hasta 20 meses

**128** Examinamos las medidas adoptadas por la Comisión para dar seguimiento a nuestras constataciones individuales entre 2017 y 2021, años en los que ya se habían iniciado medidas de seguimiento en el momento de nuestro análisis. Nos centramos principalmente en errores cuantificables.

**129** La Comisión aceptó nuestras constataciones relativas a 119 de los 124 errores adicionales cuantificados entre 2017 y 2021. Como se muestra en la *ilustración 10*, de estos 119 errores, hallamos pruebas de que la Comisión:

- o aplicó, o prevé aplicar, correcciones a 66 errores con impacto financiero (alrededor del 55 %) con arreglo a su interpretación de los errores (véase el apartado 44);
- o consideró que no disponía de una base jurídica sólida para aplicar correcciones financieras o no estimaba necesario hacerlo, teniendo también en cuenta la información adicional de los Estados miembros, en 32 casos (aproximadamente el 27 %);
- o aún no había decidido si aplicar correcciones financieras o estaba a la espera de información adicional del Estado miembro afectado sobre los 21 errores restantes (incluidos 16 casos de 2021).

### Ilustración 10 – Situación del seguimiento por parte de la Comisión de nuestras constataciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**130** Según los procedimientos legales de la Comisión, el seguimiento de los errores y la aplicación de correcciones financieras incluye un procedimiento de compensación adicional con el Estado miembro de que se trate. Esto se añade a todas las etapas formales que forman parte de nuestro proceso de auditoría. Como consecuencia de ello, no se adoptan inmediatamente medidas correctoras.

**131** Nuestro análisis muestra que, en una tercera parte de los errores adicionales que cuantificamos entre 2017 y 2021, el seguimiento de la Comisión aún estaba en curso. En estos casos, el tiempo medio transcurrido desde el final de nuestra auditoría fue de 31 meses (es decir, más de 2,5 años).

**132** En los casos que ya se habían cerrado en el momento de nuestro análisis, la duración media entre el final de nuestra auditoría y la conclusión del seguimiento de la Comisión oscilaba entre 11 meses en los casos en los que decidió no aplicar correcciones financieras y 20 meses en los casos en los que se aplicaron correcciones. Desde la creación de la Dirección de Auditoría Conjunta en julio de 2021, la duración media ha disminuido a unos siete meses en los casos en que no se aplican correcciones.

**133** La situación es similar en las propias auditorías de la Comisión: la Comisión puede tardar años en confirmar que las correcciones propuestas se han aplicado según lo exigido<sup>81</sup>.

### **Los controles en el ámbito de la UE dieron lugar a correcciones financieras adicionales por valor de 620 millones de euros al final de 2022 según los informes de la Comisión**

**134** Con respecto al período 2014-2020, las autoridades de gestión y de certificación llevan a cabo la mayor parte de las correcciones financieras y las deducciones. También tienen en cuenta las constataciones notificadas por sus autoridades de auditoría (véase el apartado 55). La Comisión informa en sus IAA el importe que los Estados miembros retiran temporalmente o definitivamente de las cuentas<sup>82</sup>. Los fondos retirados pueden ser reintroducidos o reutilizados en otros gastos subvencionables dentro del mismo programa<sup>83</sup>. Tras aceptar las cuentas, la Comisión puede solicitar correcciones financieras adicionales para cada irregularidad; además, puede aplicar correcciones extrapoladas cuando los porcentajes de error residual se vuelven a calcular por encima del 2 %. También puede abordar las deficiencias sistémicas que afectan a múltiples programas aplicando correcciones a todos los programas afectados. Estas correcciones son consecuencia de las propias

---

<sup>81</sup> Apartados 81 y 82 del [Informe Especial 26/2021](#).

<sup>82</sup> Véanse el anexo 7H del IAA de 2021 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, y el anexo 7H del IAA de 2021 de la DG Política Regional y Urbana.

<sup>83</sup> Artículo 137, apartado 2, y artículo 143, apartado 3, del [RDC 2014-2020](#).

auditorías de la Comisión o de sus acciones de seguimiento relativas a los gastos certificados, y se añaden a los importes retirados de las cuentas anuales por las autoridades de gestión y certificación a raíz de sus auditorías y verificaciones.

**135** Según los IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana, al final de 2022, la Comisión había pedido a los Estados miembros que ejecutaran 620 millones de euros en tales correcciones financieras adicionales desde el inicio del período 2014-2020 basándose en auditorías y controles efectuados por los organismos de la UE. La gran mayoría (88 %) de ellas eran consecuencia de sus propias auditorías<sup>84</sup>. Este importe también incluye correcciones de 291 millones de euros aplicadas al dar seguimiento a los porcentajes de error residual recalculados de ejercicios contables anteriores. El RDC permite a los Estados miembros sustituir los importes corregidos por otros gastos regulares también en estas correcciones financieras.

### **No hay correcciones financieras netas hasta la fecha para el período 2014-2020**

**136** Por último, con respecto al período 2014-2020, la Comisión puede aplicar correcciones netas en los casos en que las auditorías de la UE detecten deficiencias graves en el sistema de gestión y control después de la presentación de las cuentas y que no hayan sido detectadas, notificadas y corregidas por los Estados miembros<sup>85</sup>. Las correcciones financieras netas son el único tipo de corrección que provoca una pérdida directa e inmediata de financiación para el Estado miembro de que se trate. Sin embargo, en virtud del [RDC 2014-2020](#), deben cumplirse acumulativamente múltiples requisitos jurídicos para que sean aplicables las correcciones financieras netas. Conforme al IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, las condiciones para la aplicación de correcciones financieras netas parecían haberse cumplido en un caso y podría iniciarse un procedimiento con este fin en 2023<sup>86</sup>. Sin embargo, en el momento en que efectuamos este análisis, no se había impuesto ninguna corrección financiera neta. La posibilidad de imponer correcciones financieras netas se mantendrá en el período 2021-2027, pero aún está por ver cómo se utilizará en la práctica en comparación con el período 2014-2020.

---

<sup>84</sup> Véase la página 148 del anexo del IAA de 2022 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la página 130 del anexo del IAA de la G Política Regional y Urbana.

<sup>85</sup> Artículo 145, apartado 7, del [RDC 2014-2020](#).

<sup>86</sup> [IAA de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión](#), p. 62; véase asimismo el apartado 6.72 del [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#).

## Etapas siguientes

**137** El último ejercicio contable del período 2014-2020 finaliza el 30 de junio de 2024. Esto significa que las autoridades de los Estados miembros solicitarán pagos a la Comisión y llevarán a cabo sus controles y auditorías de los gastos después de la fecha límite de subvencionabilidad del 31 de diciembre de 2023, antes de presentar los documentos de cierre a más tardar el 15 de febrero de 2025<sup>87</sup>. El Reglamento STEP permite a los programas optar por ampliar un año el plazo de presentación de las solicitudes de pago finales y los documentos de cierre, es decir, hasta el 15 de febrero de 2026. Examinamos algunos factores que pueden configurar el período previo al cierre definitivo de los programas por parte de la Comisión.

### El inicio tardío de los programas 2014-2020 y la financiación adicional aumentaron la presión relativa a la absorción en algunos Estados miembros

**138** Los retrasos en la adopción de la legislación y los programas implican un inicio tardío de la ejecución, con el consiguiente efecto dominó en los pagos con cargo al presupuesto de la UE. En el período 2007-2013, la Comisión adoptó el 95 % de los programas antes del final de 2007, pero en 2014-2020 solo el 56 % de los programas se adoptaron antes del 31 de diciembre de 2014<sup>88</sup>, y los últimos 31 programas no se adoptaron hasta diciembre de 2015, casi 2 años después del inicio del período. Como consecuencia de ello, hay menos tiempo disponible para gastar los fondos de la UE disponibles en el período 2014-2020.

**139** Como ya señalamos, la presión para absorber la financiación de la UE disponible aumenta hacia el final del período de subvencionabilidad<sup>89</sup>. Además, al final del período de subvencionabilidad, los Estados miembros también deben gastar la financiación adicional proporcionada en el marco de REACT-UE a los programas de cohesión en 2020 y 2021 (véase el apartado **05**).

---

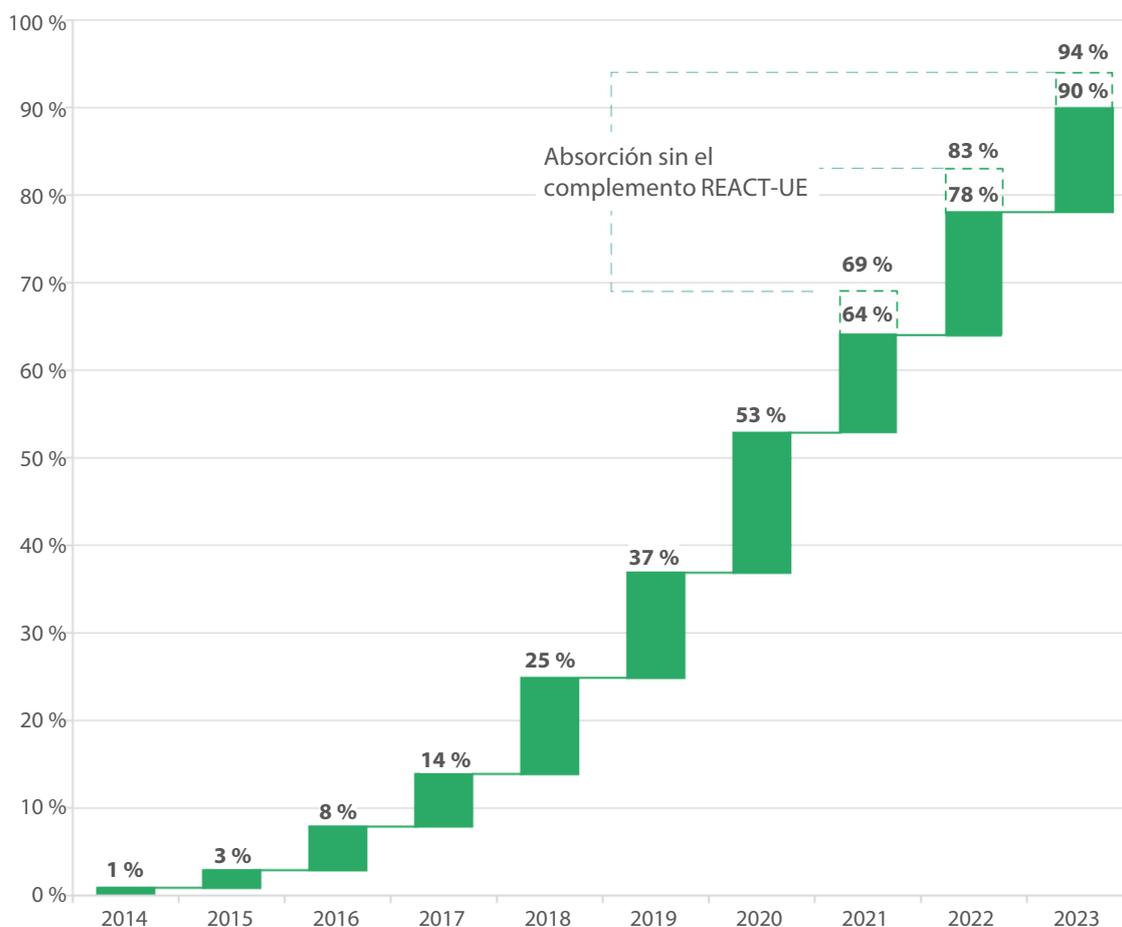
<sup>87</sup> Artículos 138 y 141 del [RDC 2014-2020](#).

<sup>88</sup> Recuadro 2 del [Informe Especial 17/2018](#).

<sup>89</sup> Apartados 20 y 34 a 39 del [Análisis rápido de casos - Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE](#); apartados 20, 21 y 83 del [Informe Especial 17/2018](#).

**140** En el último año del período de subvencionabilidad, la absorción de los fondos de cohesión 2014-2020 alcanzó el porcentaje requerido. Al final de 2023, los Estados miembros habían declarado y pagado la Comisión gastos por un valor aproximado del 94 % de las asignaciones. Este porcentaje disminuye hasta el 90 % si se incluyen las asignaciones de REACT-UE (véase la *ilustración 11*).

### Ilustración 11 – Tasas de absorción de la política de cohesión (final de 2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu)

**141** La flexibilidad proporcionada para hacer frente a la pandemia de COVID-19 (la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus) contribuyó significativamente a aumentar la absorción durante los ejercicios contables 2020-2021 y 2021-2022. La legislación modificada amplió la gama de costes subvencionables para incluir los gastos relacionados con el COVID-19 y permitió una cofinanciación del 100 % con cargo a los fondos de la UE. Este último tuvo un efecto significativo en la absorción. En junio de 2021, 178 programas de 17 Estados miembros y el Reino Unido (incluidos los programas de cooperación

territorial europea) habían optado por la posibilidad de una financiación de la UE del 100 %.

**142** Sin embargo, la supresión del requisito de cofinanciación nacional o privada de los programas es contraria a un principio establecido desde hace tiempo: la cofinanciación nacional o privada obligatoria garantiza el compromiso y la apropiación de los Estados miembros (o beneficiarios) y la rentabilidad de las inversiones apoyadas por la UE<sup>90</sup>.

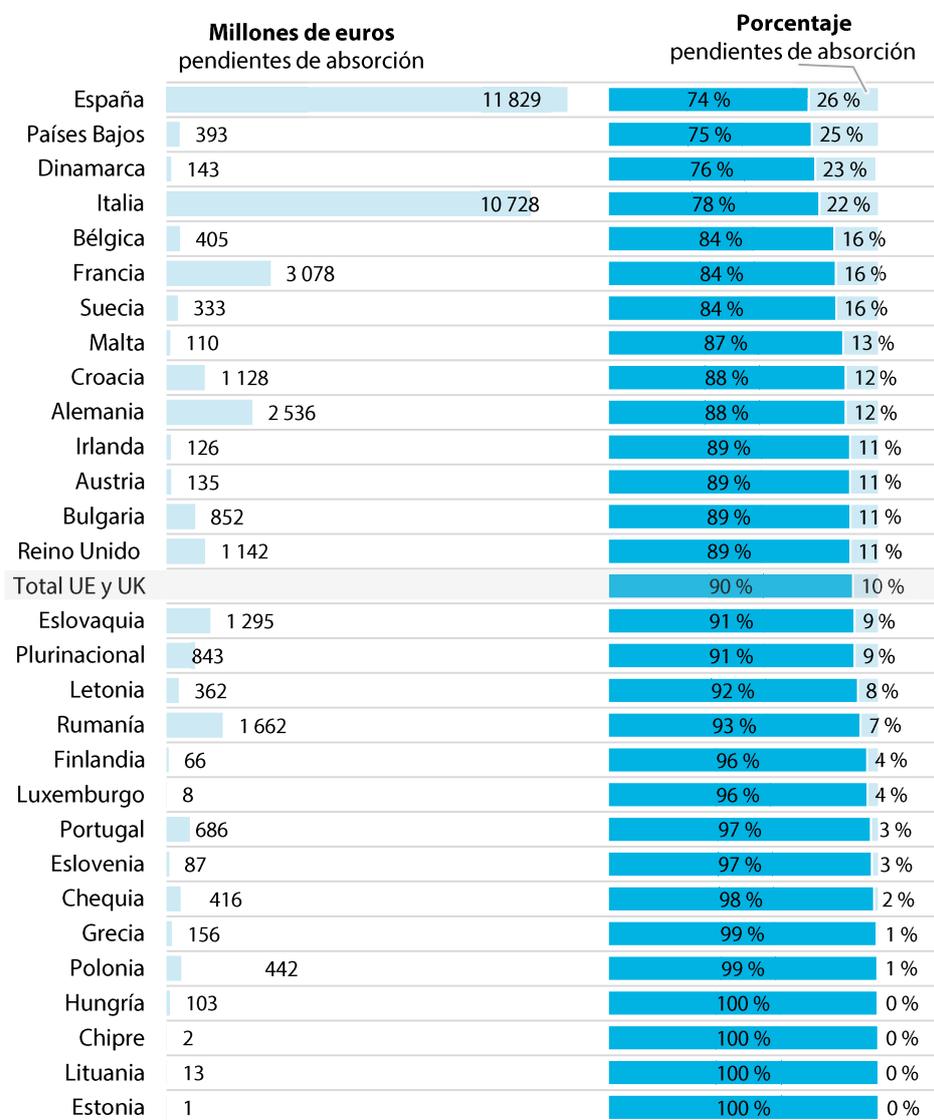
**143** Al final de 2023, las tasas de absorción variaban significativamente entre Estados miembros:<sup>91</sup> del 74 % en España al 100 % en Hungría, Chipre, Lituania y Estonia (véase la *ilustración 12*).

---

<sup>90</sup> Apartado 71 del [análisis 01/2023](#) y preámbulo 86 del [RDC 2021-2027](#).

<sup>91</sup> Apartado 2.16 del [Informe Anual relativo a 2021](#); apartados 27 y 28 del [Informe Especial 17/2018](#) y [Plataforma de datos abiertos sobre cohesión](#).

## Ilustración 12 – Niveles de absorción de los Estados miembros al final de 2023



*Nota:* Los importes «pendientes de absorción» son los pagos que los Estados miembros todavía pueden solicitar a la Comisión. La absorción final de estos importes no representa necesariamente un avance en la ejecución de los proyectos en el Estado miembro de que se trate.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de [cohesiondata.europa.eu](https://cohesiondata.europa.eu)

**144** Todos los gastos restantes de los programas del período 2014-2020, incluidos los importes declarados para sustituir gastos retirados o que se hayan sometido a correcciones financieras, deben pasar por el ciclo completo de control para que la Comisión pueda reembolsarlos. Tras la entrada en vigor del Reglamento STEP, los Estados miembros tienen la opción de realizar estos controles a mediados de 2025, un año después del final del último ejercicio contable, que es a mediados de 2024. Esto brinda a las autoridades de los Estados miembros más tiempo para llevar a cabo todos los controles administrativos exigidos.

**145** Al mismo tiempo, el período de subvencionabilidad de otro instrumento temporal, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), se solapa con los últimos años (2014-2020) del gasto de cohesión. Esta situación supone una presión adicional sobre la capacidad de algunas administraciones de los Estados miembros para garantizar que el gasto sea regular y se ajuste a los principios de buena gestión financiera.

### **No existe ningún requisito legal relativo a la aceptación final para confirmar la regularidad del gasto para el período en su conjunto**

**146** El cierre de los programas en el período 2014-2020 se basará en los documentos relativos al en el último ejercicio contable y al informe final de ejecución, que incluye algunas secciones específicas en la última fase de ejecución de los programas. Las normas sobre el examen y la aceptación de las cuentas del último ejercicio contable son las mismas que para cualquier otro ejercicio contable.

**147** La Comisión considera que se trata de una simplificación del procedimiento<sup>92</sup>. No obstante, las autoridades del programa tendrán que abordar aún la evaluación final de la subvencionabilidad de los costes declarados respecto de algunas operaciones, en particular, las inversiones apoyadas por instrumentos financieros, la liquidación de los anticipos de ayudas estatales, la evaluación final de los proyectos generadores de ingresos y el tratamiento de las operaciones que no funcionan<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Directrices de la Comisión sobre el cierre de los Fondos EIE, 2022/C 474/01.

<sup>93</sup> Apartado 6.75 del Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

**148** Como para todos los demás ejercicios contables, la Comisión tiene que emitir una decisión anual de aceptación sobre la regularidad del gasto. Sin embargo, el RDC no solicita tal decisión para el período en su conjunto. No existe ningún requisito legal explícito de que las autoridades de auditoría ofrezcan garantías sobre todos los gastos durante el período<sup>94</sup>. La Comisión puede suscitar cuestiones relativas a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes al gasto en las cuentas aceptadas tras el pago del saldo final y el cierre del programa. Las normas no establecían un plazo final para completar las evaluaciones de la legalidad y la regularidad de los programas del período 2014-2020. En consecuencia, no se sabe cuándo puede considerarse que el período 2014-2020 se ha completado<sup>95</sup> y se han resuelto todos los problemas pendientes de legalidad y regularidad.

---

<sup>94</sup> Apartado 121 del [Informe Especial 36/2016](#).

<sup>95</sup> Apartado 78 del [Informe Especial 36/2016](#).

## Observaciones finales

**149** Nuestro resumen de las constataciones y la información previamente comunicadas por la Comisión sobre el período de gasto 2014-2020 muestra que el marco de fiabilidad de la política de cohesión, al tiempo que contribuye a reducir el nivel global de error desde 2007, no ha sido eficaz para situarlo por debajo del nivel de materialidad del 2 % establecido en las normas. Por lo tanto, indica la necesidad de seguir mejorando la manera en que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión aplican el marco.

**150** No todos los sistemas nacionales o regionales de gestión y control son suficientemente eficaces para prevenir o detectar irregularidades en el gasto declarado por los beneficiarios. Asimismo, existen insuficiencias en los controles de la Comisión que les impiden identificar errores no detectados por las autoridades de los Estados miembros. Sus auditorías de cumplimiento son eficaces, pero limitadas en número. En este contexto, consideramos que es necesario adoptar más medidas para reforzar la manera en que se aplica el marco de garantía para el gasto de cohesión 2021-2027 y, en particular, dirigido por la Comisión, dado que es responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE.

**151** Los cambios normativos en el diseño del marco de garantía para el período 2014-2020 no arrojaron los resultados esperados de reducir el nivel de error por debajo del umbral de materialidad: nuestra estimación del porcentaje de error para cada año entre 2017 y 2022 superó el 2 % para los gastos declarados a lo largo de todo el período 2014-2020. Al igual que nosotros, la Comisión concluye que el porcentaje de error en el gasto de cohesión es material, aunque su resultado sea inferior, ya que solo cuantifica las irregularidades para las que considera aplicables las correcciones financieras.

**152** Los controles de primer nivel de las autoridades de gestión deben cubrir todos los gastos antes de que se declaren a la Comisión. Sin embargo, nuestras constataciones de auditoría, así como las de las autoridades de auditoría y los resultados de los propios controles de la Comisión, demuestran que los controles de las autoridades de gestión aún no son suficientemente eficaces como para mitigar el elevado riesgo inherente de error en el gasto de cohesión. De hecho, una parte considerable de los errores adicionales que detectamos podrían y deberían haber sido identificados y corregidos por esta «primera línea de defensa». Por lo tanto, consideramos que las deficiencias en los controles de primer nivel son uno de los factores de riesgo más significativos para la regularidad del gasto de cohesión, ya que

exigen a la Comisión y a los Estados miembros que presten más atención a la eficacia de los controles de las autoridades de gestión.

**153** Las autoridades de auditoría constituyen una «segunda línea de defensa» esencial. No obstante, y aunque detectan numerosas irregularidades en las declaraciones de gastos elaboradas por las autoridades de gestión, el Tribunal detectó insuficiencias en el trabajo de un número significativo de autoridades de auditoría, lo que limita la medida en que la Comisión puede confiar en sus controles. Los errores siguen sin detectarse debido a deficiencias en la planificación y preparación de su trabajo de auditoría, así como en la calidad del propio trabajo y de su documentación. A lo largo de los años hemos detectado insuficiencias en el trabajo de 40 de las 43 autoridades de auditoría examinadas, que han afectado a más de la mitad de las operaciones que hemos auditado. Dado su papel clave en el marco de fiabilidad, hemos recomendado que las autoridades de auditoría realicen diversas mejoras para garantizar que sus resultados de auditoría reflejen plenamente el marco jurídico aplicable.

**154** Por último, la Comisión podría lograr un mayor impacto en el aumento del número de sus auditorías de cumplimiento, que son más eficaces que las revisiones documentales para detectar irregularidades, pero actualmente limitadas en número.

**155** También analizamos qué tipos de errores se detectaron con mayor frecuencia en este ámbito de gasto, en el que predominan los pagos basados en reembolsos. El tipo de error adicional más frecuente que detectamos fue el gasto no subvencionable. Tales errores, y los errores relativos a proyectos no subvencionables, contribuyeron en mayor medida a nuestro nivel de error estimado entre 2017 y 2022, seguidos por el incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y de las normas de contratación pública nacionales y de la UE. Las autoridades de auditoría han mejorado su capacidad para detectar errores de contratación pública desde el período 2007-2013, pero los proyectos no subvencionables y los errores en las ayudas estatales se detectan menos.

**156** Nuestros resultados de auditoría indican un nivel de error superior al umbral de materialidad en la mayoría de los Estados miembros que reciben la mayor parte de los fondos de cohesión. Algunos tipos de error han sido más frecuentes en algunos Estados miembros. Esto destaca el papel de la Comisión para seguir abordando activamente las cuestiones específicas de cada país.

**157** Nuestro análisis de las causas profundas de los errores adicionales que detectamos muestra que más de un tercio podría haberse evitado mediante una mejor toma de decisiones o verificaciones más eficientes por parte de las autoridades de gestión. Más de una cuarta parte puede atribuirse a una falta de diligencia o a un presunto incumplimiento intencionado de las normas por parte de los beneficiarios, y otra cuarta parte a problemas de interpretación del marco regulador. El principal reto para la Comisión es cómo proporcionar orientaciones más explícitas para aclarar los aspectos en los que la base jurídica no es suficientemente clara, pero también para evitar la sobrerregulación.

**158** Por lo que se refiere a las medidas que la Comisión puede utilizar para prevenir o detectar errores, observamos que la simplificación del marco regulador no ha logrado los resultados previstos. Durante el período 2014-2020, las opciones de costes simplificados fueron la medida de simplificación más utilizada. Nuestras constataciones de auditoría confirman que las operaciones que utilizan opciones de costes simplificados son menos proclives a errores, pero no se utilizan en general

**159** La retención del 10 % de cada pago intermedio hasta la aceptación de las cuentas anuales podría constituir una salvaguardia efectiva. Sin embargo, la Comisión solo analiza los problemas de legalidad y regularidad una vez liberado el importe retenido. La retención se redujo al 5 % para el período 2021-2027, pero las cuentas con un error residual notificado superior al umbral de materialidad del 2 % no son admisibles.

**160** La Comisión aplica correcciones financieras para proteger los intereses financieros de la UE en los casos en que considera que existen deficiencias graves en el sistema de gestión y control de un programa. En general, la Comisión informa de que ha aplicado correcciones adicionales de alrededor de 620 millones de euros, principalmente en relación con sus propias auditorías. Sin embargo, hasta la fecha, la Comisión nunca ha aplicado correcciones financieras netas que den lugar a una pérdida directa de financiación para el Estado miembro en cuestión.

**161** A pesar del sistema de aceptación anual de las cuentas, la ejecución de los fondos de la política de cohesión 2014-2020 todavía incluye varios elementos de carácter plurianual que deberán tenerse en cuenta durante los procedimientos de cierre y tras el pago del saldo final, habida cuenta de las consideraciones de legalidad y regularidad. Sin embargo, dado que las normas no fijan un plazo final para el cierre definitivo, no es posible prever cuánto tiempo se necesitará para llegar a conclusiones relativas a todos los programas.

**162** La presión para absorber la financiación de la UE disponible aumenta hacia el final del período de subvencionabilidad. Desde 2020, la absorción de los fondos de cohesión ha alcanzado la tasa requerida tras las tasas de absorción particularmente bajas de los primeros años del período 2014-2020. En gran medida, esto puede atribuirse a la flexibilidad proporcionada para hacer frente a la pandemia de COVID-19 (véase el apartado 142) y, en particular, a la posibilidad de una financiación de la UE del 100 %. Sin embargo, la supresión del requisito de cofinanciación nacional, regional o privada de los programas es contraria a un principio establecido desde hace tiempo: la cofinanciación nacional o regional (así como privada) se haya considerado una salvaguardia esencial para garantizar el uso económico, eficiente y eficaz de la financiación de la UE y la apropiación de las inversiones públicas como factor para reducir los riesgos para un gasto sólido y regular. Por lo tanto, esta medida de flexibilidad debe seguir siendo una excepción temporal.

El presente análisis ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 29 de mayo de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I — Visión general de las funciones y responsabilidades de las autoridades de los Estados miembros y de la Comisión



### AUTORIDAD DE GESTIÓN (U ORGANISMOS INTERMEDIOS)

Responsable de la gestión y ejecución de los programas.

Responsable de la selección de los distintos proyectos y beneficiarios en el marco de estos programas con arreglo a criterios previamente acordados.

Lleva a cabo verificaciones de gestión (es decir, controles de primer nivel) de las operaciones financiadas y los gastos declarados antes de la certificación: verifica que se han entregado los productos cofinanciados, que el gasto declarado por los beneficiarios ha sido pagado y que cumple la legislación aplicable, así como el programa operativo y las condiciones de apoyo de la operación.

Para el paquete de fiabilidad prepara:

- *Declaración sobre la gestión*
- *Resumen anual de los controles y verificaciones*



### AUTORIDAD DE CERTIFICACIÓN

Antes de presentar las solicitudes de pago intermedio certifica que son el resultado de sistemas de contabilidad fiables, se basan en documentos justificativos verificables y han sido comprobadas por la autoridad de gestión.

Para el paquete de fiabilidad prepara:

- *Cuentas certificadas*



### AUTORIDAD DE AUDITORÍA

Lleva a cabo auditorías sobre el correcto funcionamiento del sistema de gestión y control de los programas.

Lleva a cabo auditorías de operaciones sobre los gastos incluidos en las cuentas anuales de los programas sobre la base de los gastos declarados a la Comisión durante el ejercicio contable.

Para el paquete de fiabilidad prepara:

- *Informe de control anual*
- *Opinión de auditoría*



### COMISIÓN

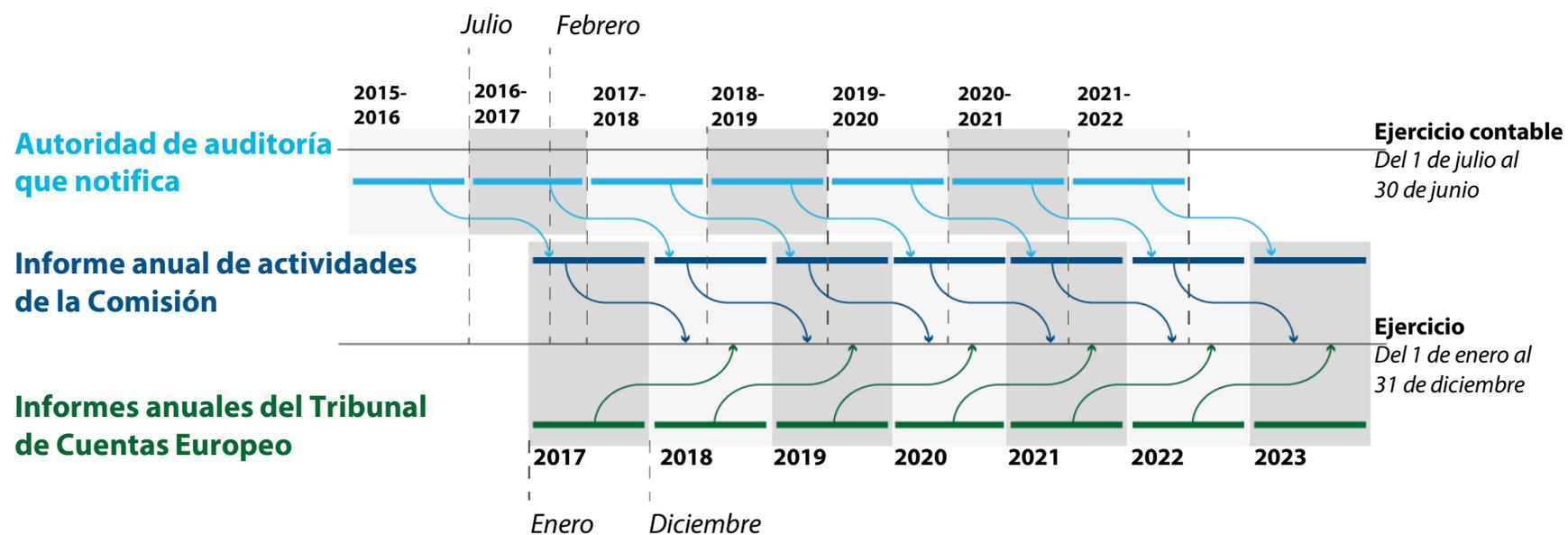
Lleva a cabo controles administrativos, comprobaciones documentales y auditorías de cumplimiento (tras aceptar las cuentas) para concluir cuáles son los porcentajes de error residual y validarlos.

También puede efectuar auditorías sobre la regularidad para revisar el trabajo de una autoridad de auditoría. Si estas auditorías revelan irregularidades o deficiencias graves, la Comisión podrá imponer correcciones financieras adicionales (incluso netas).

Agrega y publica resultados en los informes anuales de actividades (IAA) y en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de los artículos 125 a 127 del RDC 2014-2020.

## Anexo II – Calendario de los ejercicios contables y plazos de presentación de informes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo III — Resumen de la muestra del Tribunal por Estado miembro (2017-2022)

Estado miembro	Contribución de la UE prevista (millones de euros)	Contribución de la UE pagada (millones de euros)	Número de paquetes de fiabilidad auditados	Número de operaciones auditadas	Número de operaciones afectadas por insuficiencias en el trabajo de la autoridad de auditoría	Número de errores cuantificables constatados	Tipología de los errores cuantificables (solo para los 10 mayores beneficiarios)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	A - Gastos no subvencionables
TC	9 407	7 395	4	15	11	3	B - Errores en la contratación pública
HR	9 161	5 735	4	30	9		C - Errores en las ayudas estatales
BG	8 102	6 010	4	29	1		D - Proyectos no subvencionables
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	E - Ausencia de justificantes
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	F - Otros errores
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
<b>Total</b>	<b>409 040</b>	<b>317 180</b>	<b>138</b>	<b>1 157</b>	<b>606</b>	<b>171</b>	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

## Anexo IV — Relación de las autoridades de auditoría que notificaron irregularidades entre 2018 y 2022

Estado miembro	Número de paquetes de fiabilidad presentados entre 2017 y 2022	Importe de las irregularidades notificadas millones de euros	Número de irregularidades notificadas
Polonia	134	41,9	789
Italia	228	197	3 389
España	149	78,3	1 568
Rumanía	29	77,1	710
Portugal	11	23,2	268
Chequia	46	20,7	719
Hungría	33	193,8	676
Alemania	145	30,7	6 194
Francia	144	92,3	2 171
Grecia	11	56,5	581
Eslovaquia	38	59,1	630
Reino Unido	33	52,9	599
Cooperación territorial	299	11,6	2 872
Croacia	13	16,2	191
Bulgaria	45	10,6	274
Lituania	11	22,1	106
Letonia	12	5,6	244
Estonia	12	1,7	40
Eslovenia	10	3,4	153
Bélgica	41	6,5	773
Suecia	21	0,3	118
Países Bajos	26	0,3	105
Finlandia	16	0,1	50
Austria	13	16,2	212
Irlanda	12	5	69
Chipre	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Dinamarca	11	0,7	117
Luxemburgo	15	s.o.	s.o.
<b>Total</b>	<b>1 585</b>	<b>1 024,5</b>	<b>23 653</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de sus propios datos y de los informes de las autoridades de auditoría a la Comisión.

## Anexo V – Informes pertinentes del Tribunal de Cuentas Europeo

### Informes especiales

**Informe Especial 16/2013:** «Balance de la «auditoría única» y la confianza de la Comisión en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de la cohesión»

**Informe Especial 10/2015:** «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión»

**Informe Especial 19/2016:** «Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013»

**Informe Especial 24/2016:** «Son necesarios más esfuerzos para dar a conocer mejor y hacer cumplir la normativa sobre ayudas estatales en la política de cohesión».

**Informe Especial 36/2016:** «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013»

**Informe Especial 04/2017:** «Protección del presupuesto de la Unión frente al gasto irregular - La Comisión hizo un mayor uso de las medidas preventivas y las correcciones financieras en el ámbito de la cohesión durante el período 2007-2013»

**Informe Especial 17/2018:** «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados»

**Informe Especial 06/2019:** «Lucha contra el fraude en el gasto de cohesión de la UE – Las autoridades de gestión tienen que reforzar la detección, la respuesta y la coordinación».

**Informe Especial 07/2020:** «Ejecución de la política de cohesión: costes comparativamente bajos, pero insuficiente información para evaluar los ahorros derivados de la simplificación»

**Informe Especial 06/2021:** «Los instrumentos financieros de la política de cohesión al cierre del período 2007-2013: el trabajo de verificación dio resultados positivos en general, pero aún existían algunos errores»

[Informe Especial 24/2021](#): «Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020»

[Informe Especial 26/2021](#): «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE — La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo»

[Informe Especial 02/2023](#): «Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder al COVID-19 – Los fondos se utilizan con mayor flexibilidad, pero es necesario reflexionar sobre la política de cohesión como herramienta de respuesta a las crisis»

[Informe Especial 06/2023](#): «Conflictos de intereses en el gasto agrícola y de cohesión de la UE – Se ha establecido un marco, pero hay lagunas en las medidas de transparencia y de detección»

[Informe Especial 28/2023](#): «Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021».

### **Documentos informativos y análisis**

[Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013.](#)

[Documento informativo: Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020](#)

[Documento informativo: Obtención de resultados en cohesión](#)

[Análisis rápido de casos: Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE – Análisis detallado](#)

[Análisis 01/2023](#): «La financiación de la UE a través de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia:

### **Dictámenes**

[Dictamen n.º 02/2004](#) del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario)

[Dictamen 07/2011](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006

[Dictamen n.º 06/2018](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados.

## Siglas y acrónimos

**DAS:** Declaración de fiabilidad

**FC:** Fondo de cohesión

**FEDAD:** Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FSE:** Fondo Social Europeo

**IAA:** Informe anual de actividades.

**ICR:** Indicador clave de rendimiento

**IEJ:** Iniciativa de Empleo Juvenil

**IVA:** Impuesto sobre el valor añadido

**MFP:** Marco financiero plurianual

**MRR:** Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**NEET:** Jóvenes que no trabajan ni siguen estudios ni formación

**OCS:** Opciones de costes simplificados

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude.

**RDC:** Reglamento sobre disposiciones comunes:

**REACT-UE:** Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa

**STEP:** Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa

# Glosario

**Absorción:** Recepción por un Estado miembro de la financiación de la UE una vez cumplidas las condiciones de pago.

**Auditoría de cumplimiento:** Evaluación por parte de la Comisión de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría para un ejercicio contable determinado.

**Auditoría temática:** Auditoría de la Comisión que abarca específicamente programas y ámbitos de gasto de alto riesgo no cubiertos o cubiertos suficientemente por las autoridades de auditoría.

**Autoridad de auditoría:** Entidad nacional independiente responsable de auditar los sistemas y operaciones de un programa de gasto de la UE.

**Autoridad de certificación:** Organismo designado por un Estado miembro para certificar la precisión y la conformidad de las declaraciones de gasto y solicitudes de pago.

**Autoridad de gestión:** Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

**Ayuda estatal:** Apoyo público directo o indirecto a una empresa o a una organización, lo que la sitúa en una ventaja con respecto a sus competidores.

**Beneficiario:** Persona física o jurídica que recibe una subvención o préstamo del presupuesto de la UE para la ejecución de un proyecto o programa.

**Buena gestión financiera:** Gestión de los recursos de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

**Contratación pública:** Adquisición por organismos públicos u otras autoridades de bienes, obras o servicios.

**Cooperación territorial europea:** Marco de cooperación interregional, transfronteriza y transnacional en el que se orientan los intercambios políticos y la aplicación de acciones conjuntas.

**Corrección financiera adicional extrapolada** Corrección financiera de la Comisión en la que los Estados miembros deben reembolsar gastos irregulares al presupuesto de la UE, lo que significa que el importe se deduce permanentemente de su asignación de fondos de la UE.

**Corrección financiera:** Medida para proteger el presupuesto del gasto irregular o fraudulento mediante la retirada o la recuperación de fondos como compensación por los pagos realizados erróneamente a proyectos o programas respaldados por la UE.

**Declaración de fiabilidad:** Declaración publicada en el informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo en la que este presenta su opinión de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes.

**Error cuantificable:** Clasificación empleada por el Tribunal de Cuentas Europeo para notificar los resultados de la verificación de una operación, cuando se puede medir el importe de la operación afectada por error.

**Error:** Resultado de un cálculo incorrecto o de una irregularidad como consecuencia del incumplimiento de requisitos legales y contractuales.

**Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas** Fondo de la UE que apoya las acciones de los Estados miembros para proporcionar alimentos y otros tipos de ayuda material a las personas más pobres de la sociedad.

**Fondo de Cohesión:** Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en medio ambiente e infraestructuras de transporte en los Estados miembros en los que la renta nacional bruta per cápita sea inferior al 90 % de la media de la UE.

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional** Fondo de la UE por el que se refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones para reducir los desequilibrios regionales.

**Fondo Social Europeo:** Fondo de la UE destinado a crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza. Sustituido por el Fondo Social Europeo Plus.

**Fondos de la política de cohesión:** En el contexto de esta revisión, los cuatro fondos de la UE para el período 2014-2020 que apoyan la cohesión económica, social y territorial en toda la UE: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas.

**Fraude:** Cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, a la no divulgación de la información exigida y al uso indebido de los fondos de la UE.

**Gestión compartida:** Método de gasto del presupuesto de la UE en el que, a diferencia de la gestión directa, la Comisión delega en el Estado miembro, conservando a la vez la responsabilidad última.

**Indicador clave de rendimiento:** Medida cuantificable que muestra el rendimiento con respecto a los objetivos clave.

**Informe anual de actividades:** Informe redactado por cada dirección general de la Comisión, cada institución y cada organismo de la UE, en el que se exponen los resultados obtenidos en relación con sus objetivos y su utilización de los recursos humanos y financieros.

**Informe anual de gestión y rendimiento:** Informe anual elaborado por la Comisión sobre su gestión del presupuesto de la UE y los resultados obtenidos, en el que se resume la información contenida en los informes anuales de actividades de sus direcciones generales y agencias ejecutivas.

**Iniciativa de Empleo Juvenil:** Programa que ayuda a los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni siguen una formación en regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 25 %.

**Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus** Paquete de medidas para permitir un uso flexible de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

**Instrumento financiero:** Ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE que adopta la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías u otros instrumentos de riesgo compartido.

**Irregularidad:** Infracción de las normas de la UE (o normas nacionales pertinentes) o de obligaciones contractuales.

**Marco financiero plurianual:** Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos políticos) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría. Este análisis abarca el período 2014-2020.

**Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR):** Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.

**Muestreo de la unidad monetaria** Método estadístico de muestreo en el que la probabilidad de que se seleccione una determinada operación es proporcional a su tamaño.

**Muestreo estadístico representativo:** Aplicación de técnicas estadísticas para extraer una muestra que refleje las características de la población de la que se toma.

**NEET:** Persona que ni trabaja ni estudia ni recibe formación.

**Normas de auditoría internacionalmente aceptadas:** Conjunto de normas profesionales que establecen las responsabilidades de auditores, emitidas por diversos organismos internacionales de normalización.

**Opción de costes simplificados:** Enfoque para determinar el importe de una subvención utilizando métodos como los costes unitarios estándar, la financiación a tipo fijo o las sumas a tanto alzado, en lugar de los costes reales en que haya incurrido el beneficiario. Concebido para reducir la carga administrativa.

**Operación:** Proyecto, contrato o acción que forme parte de un programa operativo y contribuya a sus objetivos.

**Organismo intermedio:** Organismo público o privado que administra fondos de la UE bajo la responsabilidad o en nombre de una autoridad de gestión.

**Período de programación:** Período en el cual se planifica y efectúa un programa operativo o de gasto de la UE.

**Política de cohesión:** Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros promocionando la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

**Porcentaje de error residual:** Proporción de una población que sigue siendo irregular tras tener en cuenta el efecto de los procedimientos de control, los importes recuperados y la correcciones.

**Presunto fraude:** Irregularidad que da lugar a la incoación de procedimientos administrativos o judiciales para determinar si fue deliberada.

**Programa operativo:** Marco para aplicar la aplicación de las operaciones financiadas por la UE con arreglo a las prioridades y los objetivos recogidos en un acuerdo de asociación entre la Comisión y los Estados miembros afectados.

**REACT-UE:** Programa de la UE que proporciona financiación adicional a los programas de la política de cohesión existentes para apoyar la recuperación de la crisis posterior a la crisis del COVID-19 y promover la transformación ecológica y digital.

**Reglamento Financiero:** Principal conjunto de normas que rigen cómo se fija y se emplea el presupuesto de la UE, así como los procesos asociados como el control interno, la notificación, la auditoría y la aprobación de la gestión.

**Reglamento sobre disposiciones comunes:** Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

**Retirada:** Corrección financiera en la que, cuando se detecta una irregularidad, el Estado miembro deduce inmediatamente los gastos afectados del programa en cuestión y sustituye la operación por otra.

**Riesgo en el momento del pago:** La estimación de la Comisión de la proporción del gasto de un programa que seguirá siendo irregular en el momento del cierre tras todos los controles y correcciones *ex post*.

**Sistema de gestión de irregularidades:** Aplicación que utilizan los Estados miembros para notificar a la OLAF las irregularidades, incluido el presunto fraude.

**Subvención:** Apoyo presupuestario de la UE a los costes en que ha incurrido un beneficiario para un proyecto o programa subvencionable, normalmente no reembolsable.

**Tasa de absorción:** Absorción de la asignación de un Estado miembro, expresada en porcentaje.

**Umbral de materialidad:** Umbral por encima del cual se considera que los errores detectados en una población o en un conjunto de estados financieros auditados afectan a la exactitud y la fiabilidad.

## Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis fue aprobado por la Sala II («Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión»), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La tarea fue dirigida por Helga Berger, Miembro del Tribunal, asistida por Silvia Janik, jefa de Gabinete, y Franz Ebermann, agregado de Gabinete; Valeria Rota, gerente principal; Orsolya Szarka, jefa de tarea, y los auditores Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed y Janka Nagy-Babos. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Agnese Balode prestó asistencia gráfica.



*De izquierda a derecha:* Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota y Franz Ebermann.

# COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-849-2374-8	ISSN 2811-8138	doi:10.2865/61376	QJ-AN-24-003-ES-N
-----	------------------------	----------------	-------------------	-------------------

La política de cohesión representó más de un tercio del presupuesto de la UE en el período 2014-2020. El marco de fiabilidad de la política de cohesión ha contribuido a reducir el nivel global de error desde 2007, pero no ha sido eficaz para situarlo por debajo del umbral de materialidad. Nuestros resultados de auditoría de este período muestran sistemáticamente niveles de error superiores al 2 %, tanto anualmente como desde una perspectiva plurianual. Esto demuestra que todos los agentes clave pueden mejorar la manera en que aplican el modelo de garantía. El análisis proporciona una visión plurianual de nuestros resultados de auditoría, una evaluación del marco de fiabilidad e información específica por país. También señalamos las causas esenciales de los errores y las medidas establecidas para que la Comisión prevenga y corrija errores.

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO