

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 4/2020

[con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a) del TFUE]

relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales excepcionales y las normas de desarrollo en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo a fin de proporcionar asistencia para el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la preparación de una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE), y a la propuesta modificada 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

(2020/C 272/01)

Índice

	Apartados	Página
Introducción	1-4	2
Nuestra evaluación del documento COM(2020) 451 — REACT-UE	5-21	3
Utilización de fondos adicionales para hacer frente a la crisis	6-9	3
Asignación de fondos a los Estados miembros	10-11	4
Programación de los fondos	12-16	5
Supervisión y evaluación	17-19	6
Riesgo de fraude	20-21	7
Nuestra evaluación de COM(2020) 450 — modificación del RDC 2021-2027	22-29	7
Medidas temporales	24	7
Flexibilidad presupuestaria	25-26	8
Programación y seguimiento	27-29	8
Observaciones finales	30-33	9
Anexo I — Dictámenes pertinentes para la propuesta legislativa para la política de cohesión para el período de programación 2021 -2027 emitidas por el Tribunal de Cuentas Europeo antes del 13 de julio de 2020	10	
Anexo II — Solicitudes de dictámenes relacionados con el COVID-19 recibidas por el Tribunal de Cuentas Europeos antes del 13 de julio de 2020	11	

Introducción

1 La pandemia de COVID -19 sigue afectando profundamente a la vida de los ciudadanos. La UE ya ha adoptado una serie de medidas para hacer frente a la crisis, entre otras:

- limitar la propagación del virus;
- garantizar el suministro de equipos médicos;
- impulsar la investigación sobre tratamientos y vacunas;
- apoyar el empleo, las empresas y la economía.

Con respecto a estas últimas, la UE ha presentado un paquete de 750 millones de euros, «Instrumento de Recuperación de la Unión Europea», para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros por minimizar el impacto socioeconómico de la pandemia y recuperar la vía del crecimiento sostenible⁽¹⁾.

2 El presente dictamen del Tribunal trata dos propuestas recientes en el ámbito de la política de cohesión, ambas relacionadas con la legislación que rige la financiación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos FEIE) – el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC):

- La primera propuesta, que se inscribe en el paquete de medidas de la UE «Instrumento de Recuperación de la Unión Europea», es una modificación del Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) para el período de programación 2014-2020, en virtud de la cual se pondría a disposición un importe adicional de 58 000 millones de euros en los años 2020 a 2022⁽²⁾. Esta propuesta se conoce como REACT-UE: Ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa;
- La segunda propuesta es una modificación de la propuesta de la Comisión de RDC para el período 2021-2027 —todavía en proceso de debate por las autoridades legislativas— que proporciona mecanismos que pueden invocarse rápidamente en caso de que en los próximos años se produzcan nuevas perturbaciones en la UE⁽³⁾.

3 Conforme a la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria. Recibimos peticiones formales del Consejo (8 de junio de 2020 y 10 de junio de 2020, respectivamente) y del Parlamento (9 de junio de 2020 para ambas propuestas). Las dos propuestas de la Comisión están vinculadas, como se afirma explícitamente en las exposiciones de motivos de ambas. Teniendo en cuenta el contexto y la necesidad de responder con gran rapidez, hemos optado por emitir un dictamen sobre ambas propuestas en un documento único. Por lo tanto, el presente documento cumple los requisitos de consulta de ambas propuestas. Los apartados 05 a 21 se refieren a la propuesta REACT-UE, y los apartados 22 a 29, a la propuesta modificada para el RDC 2021-2027. Como referencia, en el **anexo I** figura una lista de todos nuestros dictámenes relativos al período de programación 2021 -2027 publicados antes del 13 de julio de 2020.

4 Hemos recibido varias solicitudes de dictamen sobre propuestas legislativas relacionadas con el COVID-19 (véase el **anexo II**): el primero se publicó el 15 de abril de 2020⁽⁴⁾, y el presente dictamen es el segundo. Nuestro objetivo es facilitar a los legisladores la tarea de examinar la propuesta que les presenta la Comisión. Sobre la base de nuestra experiencia en el examen de las propuestas legislativas y en la evaluación del cumplimiento y la buena gestión financiera, hemos establecido algunos principios generales para el uso de los fondos de la UE que pueden ser de utilidad para los legisladores, en particular al desarrollar medidas relacionadas con el COVID-19 y medidas de emergencia (véase el **recuadro 1**). Hemos utilizado estos principios como marco general para evaluar las propuestas.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión «El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa», 27.5.2020 [COM(2020) 442 final].

⁽²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales excepcionales y las normas de desarrollo en el marco del objetivo de inversión en crecimiento y empleo a fin de proporcionar asistencia para el fomento de la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la preparación de una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-UE) [COM(2020) 451 final].

⁽³⁾ Comisión Europea, Propuesta modificada 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, al Fondo de Transición Justa 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 [COM(2020) 450 final].

⁽⁴⁾ Dictamen n.º 3/20 sobre la propuesta 2020/0054(COD) de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

Recuadro 1**Principios que rigen el uso de los fondos de la UE en situaciones de emergencia**

- 1) *Pertinencia:* El modo en que la financiación aborda las necesidades y justifica el valor añadido de la ayuda de la UE debe quedar demostrado por una lógica de intervención clara.
- 2) *Selección:* La financiación debe dirigirse a los ámbitos y a los destinatarios con mayores las necesidades para lograr el máximo impacto.
- 3) *Simplicidad:* El apoyo debe ser fácil de administrar, y a la vez lograr sus objetivos con una carga mínima para los beneficiarios.
- 4) *Coordinación:* El apoyo de la UE debe estar bien coordinado con otros regímenes de la UE y también con las medidas de apoyo nacionales y de la UE.
- 5) *Calendario:* La ayuda de la UE deberá ponerse a disposición de los Estados miembros y, por tanto, de los beneficiarios, a su debido tiempo. Las medidas solo deben aplicarse mientras sean necesarias.
- 6) *Transparencia y rendición de cuentas:* La Comisión y los Estados miembros deben rendir cuentas por el uso que hagan de los fondos de la UE. Supervisar las medidas de emergencia y mantener la transparencia puede plantear dificultades, pero es esencial para garantizar la rendición de cuentas.
- 7) *Buena gestión financiera (optimización de recursos):* En el plazo limitado de que disponen los Estados miembros para gastar los nuevos fondos, no debe darse prioridad a la absorción frente a las consideraciones de optimización de los recursos.
- 8) *Seguimiento y notificación:* Deben establecerse mecanismos de seguimiento para facilitar la rendición de cuentas y proporcionar a los gestores información precisa y fiable que permita introducir mejoras basadas en la experiencia práctica.
- 9) *Evaluación:* Las evaluaciones de los programas y de las políticas deben utilizarse para tomar decisiones. Si no hay tiempo suficiente para realizar una evaluación *ex ante*, debe preverse una evaluación *ex post* en los Estados miembros para uso de la Comisión.
- 10) *Sensibilización sobre fraude y abusos:* El apoyo sustancial de la UE en el marco de las medidas de emergencia, junto con la flexibilización de algunos requisitos de procedimiento, implica un aumento del riesgo de irregularidades y fraude. Todas las organizaciones que participan en la gestión de los fondos públicos deben estar especialmente atentas a estos riesgos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Nuestra evaluación del documento COM(2020) 451 — REACT-UE

5 Con esta propuesta, la Comisión tiene el objetivo de que se aproveche plenamente el presupuesto de la UE para movilizar la inversión y concentrar el grueso del apoyo financiero durante los primeros años de la recuperación, que son cruciales. En el presente dictamen se abordan los siguientes aspectos de esta propuesta:

- utilización de fondos adicionales para hacer frente a la crisis;
- asignación de fondos a los Estados miembros;
- programación de los fondos;
- seguimiento y evaluación;
- riesgo de fraude.

Utilización de fondos adicionales para hacer frente a la crisis**Puntos clave:**

- La puesta a disposición de fondos adicionales para los Estados miembros requiere la rápida adopción de toda la legislación pertinente.
- Debido a las bajas tasas de absorción de algunos Estados miembros, existe el riesgo de que no puedan gastar el dinero adicional con eficacia.

6 Los 58 000 millones de euros que la Comisión propone movilizar a través de REACT-UE complementan medidas anteriores que constituyan una respuesta inmediata de crisis ante el impacto de la pandemia⁽⁵⁾. El objetivo de REACT-UE es actuar como respuesta a corto y medio plazo y sentar las bases para la recuperación de la UE. Con arreglo a la propuesta, REACT-UE proporcionará 5 000 millones de euros para 2020, mientras que la mayor parte de los nuevos recursos, 42 000 millones euros, se comprometerán en 2021, y un tramo final de 11 000 millones de euros para 2022.

7 El rápido despliegue de fondos adicionales para apoyar la economía de la UE requerirá no solo la rápida adopción de la propia propuesta REACT-UE, sino también del marco financiero plurianual (MFP) modificado para 2014-2020 y de la Decisión sobre los recursos propios que proporcionará la nueva financiación. Los retrasos en la adopción de cualquiera de estas propuestas podrían retrasar la entrada en vigor de REACT-UE.

8 Nuestra experiencia anterior demuestra que la aportación de fondos a los Estados miembros no es suficiente por sí misma: también tendrán que disponer dispongan del tiempo y de la capacidad administrativa necesarios para utilizarlos correctamente. Hemos visto anteriormente que el final de un período de programación presenta riesgos particulares «*puesto que la prisa por absorber fondos [o sea, gastar el dinero disponible] puede ir en detrimento de la optimización de los recursos*»⁽⁶⁾. Observamos, en particular, que algunos de los Estados miembros más afectados por la pandemia de COVID-19 son también los que presentan tasas de absorción más bajas en el actual período de programación⁽⁷⁾. En sus propuestas, la Comisión ha tomado medidas para aliviar la carga de los Estados miembros, como la disponibilidad inmediata del 50 % de la financiación adicional para 2020 en concepto de prefinanciación⁽⁸⁾. No obstante, sigue existiendo el riesgo de que algunos Estados miembros no puedan gastar la financiación de que disponen y optimizar los recursos⁽⁹⁾.

9 La Comisión propone aumentar la parte principal de la financiación adicional contrayendo empréstitos en los mercados de capitales⁽¹⁰⁾. A diferencia de las formas tradicionales de financiación de los gastos de la UE, basadas en las contribuciones de los Estados miembros, este método implica costes adicionales correspondientes a los intereses devengados. Sin embargo, esta cuestión no se aborda directamente en la propuesta REACT-UE, ni se limita a la misma, por lo que no se aborda en el presente dictamen. Es posible que volvamos sobre esta cuestión en una fecha posterior, en un documento separado.

Asignación de fondos a los Estados miembros

Puntos clave:

La propuesta prevé un nuevo método de asignación de los fondos adicionales a los Estados miembros, pero este puede quedar distorsionado por el uso de cifras no representativas del desempleo en los cálculos.

10 Como ya hemos observado con anterioridad⁽¹¹⁾, la asignación de los fondos de cohesión está regida por una serie de procesos complicados que tienen en cuenta varios elementos económicos, sociales y políticos. Este ejercicio de asignación es aún más difícil en tiempos de crisis, cuando los fondos deben ponerse a disposición en plazos ajustados y en circunstancias rápidamente cambiantes. A este respecto, tomamos nota de la propuesta de introducir un método de asignación *ad hoc* para los recursos adicionales excepcionales y, en particular, la inclusión – además de los criterios de cohesión tradicionales– de indicadores específicos y mecanismos de revisión diseñados para captar el impacto relativo de la crisis en las economías nacionales (medido a partir del PIB) y el empleo⁽¹²⁾.

⁽⁵⁾ Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (CRII) del Coronavirus e Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (CRII +).

⁽⁶⁾ Apartado 82 del Informe Especial n.º 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».

⁽⁷⁾ EU overview of implementation by country - total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart), que puede consultarse en <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

⁽⁸⁾ Propuesta de nuevo artículo 92 ter, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽⁹⁾ Recomendación n.º 4 del Informe Especial n.º 17/2018.

⁽¹⁰⁾ Nuevo artículo 3 ter, apartado 1, letra a), de la propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea, de 28 de mayo de 2020 [COM(2020) 445 final].

⁽¹¹⁾ Análisis rápido de casos n.º 3/2019 «Asignación de fondos de la política de cohesión a los Estados miembros para el período 2021-2027».

⁽¹²⁾ Anexo VII bis, puntos 1 a) i), 1 b) ii) y 1 c) ii), de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo Y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 modificado [COM(2020) 451 final].

11 Estas nuevas disposiciones son coherentes con el objetivo de la Comisión de apoyar a aquellos Estados miembros «cuya economía se haya visto más afectada [...] y tengan menos capacidad para recuperarse». La consecución de este objetivo depende del uso de estadísticas suficientemente actualizadas en los cálculos. El período de referencia propuesto para el cálculo de los niveles de desempleo por las asignaciones correspondientes a 2020 y 2021 (que representan el 82 % del total de la financiación adicional) es el comprendido entre junio y agosto de 2020. En los Estados miembros en los que los sistemas de mantenimiento temporal del empleo sigan vigentes en ese período puede subestimarse el nivel de desempleo real subyacente, ya que es probable que las tasas de desempleo aumenten cuando deje de aplicarse dicho sistema.

Programación de los fondos

Puntos clave:

- La ampliación del plazo para contraer compromisos supondrá un incremento de la presión sobre la capacidad de los Estados miembros para gastar la financiación adicional de conformidad con las normas y con el principio de buena gestión financiera.
- La propuesta prevé razonablemente el uso de las estructuras existentes en los Estados miembros de gestión de los Fondos EIE para administrar la nueva financiación.
- No está previsto exigir a los Estados miembros que indiquen cómo se proponen coordinar los fondos adicionales, con el consiguiente riesgo de que el apoyo de la UE pueda fragmentarse o duplicarse.

12 La Comisión propone ampliar dos años el plazo para los compromisos, hasta 2022. Los Estados miembros que decidan beneficiarse de un apoyo adicional de REACT-UE deberán modificar sus actuales programas operativos o proponer otros nuevos. Siempre que se adopten a su debido tiempo el MFP revisado para 2014-2020 y la decisión relativa a los ingresos propios, estas modificaciones tendrían que estar preparadas y negociadas en 2020 para los tramos de 2020 y 2021, y de nuevo en 2021/2022 para el tramo de 2022. Es probable que estas negociaciones se lleven a cabo al mismo tiempo que la preparación y la negociación de los programas para el período 2021-2027 y la ejecución de los programas operativos relativos a ambos períodos de programación, lo cual constituiría un reto considerable para todas las partes implicadas.

13 No solo existe el riesgo de que el comienzo del período 2021-2027 se retrase más, sino que la asignación del tramo de 2022 dejará relativamente poco tiempo a los Estados miembros para gastar la nueva financiación, con el consiguiente riesgo de que den mayor prioridad a la absorción que a las consideraciones de optimización de los recursos («usarlos o perderlos»).

14 En la propuesta se prevé que los fondos adicionales de REACT-UE solo se faciliten a autoridades que ya hayan sido designadas a tal efecto para los programas vigentes; que los fondos se programen a través de los programas operativos para 2014-2020 vigentes, con arreglo a ejes prioritarios distintos o a través de programas operativos nuevos específicos, y que se enmarquen en un nuevo objetivo temático transversal⁽¹³⁾. A reserva de las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros, se trata de elementos positivos: deberían simplificar la programación, facilitar una justificación más sólida del gasto local y ayudar a la Comisión a realizar un seguimiento de los gastos. Hemos señalado anteriormente que los programas operativos de 2014-2020 se basaron en general en una sólida lógica de intervención⁽¹⁴⁾ y hemos constatado que la asignación de las inversiones era útil para garantizar a la rendición de cuentas del uso de los fondos ante los ciudadanos de la UE⁽¹⁵⁾.

15 No obstante, observamos que la propuesta no obliga a las autoridades a informar sobre el gasto en códigos de intervención específicos, incluso para las nuevas formas de ayuda permitidas en la propuesta, como la financiación del capital circulante de las pymes, y que, en cambio, la propuesta modificada de RDC para 2021-2027 introdujo un código de intervención específico (véase el apartado 28 infra). No queda claro por qué no se ha propuesto un código de intervención semejante en la modificación REACT-UE.

⁽¹³⁾ Propuesta de nuevo artículo 92 ter, apartados 8 y 10, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽¹⁴⁾ Apartados 81 a 83 del Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020».

⁽¹⁵⁾ Punto 11 del Dictamen n.º 3/2020 sobre la propuesta 2020/0054(COD) de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

16 La propuesta establece los ámbitos generales en los que debe aplicarse la nueva financiación, pero prevé que los Estados miembros tengan discrecionalidad en cuanto a los tipos de proyectos que financian⁽¹⁶⁾. La propuesta también ofrece a las autoridades una libertad considerable para transferir asignaciones entre fondos y tipos de inversiones⁽¹⁷⁾. Esta mayor flexibilidad es adecuada en las circunstancias de la crisis del COVID -19, pero observamos que la propuesta no exige que los Estados miembros revelen cómo se proponen coordinar las intervenciones en diferentes programas operativos y períodos para que el apoyo financiero llegue allí donde es más necesario. Sin coordinación, existe el riesgo de que la ayuda de la UE se fragmente o se duplique, especialmente en los Estados miembros con más programas operativos.

Supervisión y evaluación

Puntos clave:

- La ausencia de indicadores comunes obligatorios dificultará la evaluación de la eficacia en la UE.
- No se exige una evaluación *ex post* específica sobre la financiación adicional de REACT-UE, lo cual limita la capacidad de la Comisión para extraer enseñanzas para futuras crisis.

17 Hemos indicado anteriormente que la Comisión solo puede medir y evaluar la eficacia de las inversiones de la UE si se dispone de información pertinente, fiable y oportuna sobre las realizaciones y los resultados, y si esta información puede agregarse⁽¹⁸⁾. La propuesta modificada exige a los Estados miembros que definan indicadores de realización y de resultados para las inversiones en el marco de REACT-UE, pero no establece indicadores comunes para la UE que reflejen las acciones relacionadas con el COVID⁽¹⁹⁾.

18 La Comisión nos anunció su intención de comunicar a los Estados miembros un conjunto de indicadores comunes, que serían obligatorios, mientras que los Estados miembros serían libres de definir sus propios indicadores específicos de cada programa. El Tribunal constató anteriormente que, como consecuencia de la posibilidad que tienen los Estados miembros de definir los indicadores específicos de los programas en el período 2014-2020, se utilizaron unos 9 000 indicadores diferentes, lo que supuso una carga administrativa considerable para las autoridades y los beneficiarios⁽²⁰⁾. Debido a la ausencia de indicadores comunes y obligatorios utilizados por todos los Estados miembros, aunque fuera posible evaluar los resultados en los PO, o en las regiones y países, no se podía agregar la información sobre rendimiento de la UE, lo que limitaba el alcance de una evaluación global de la eficacia y el impacto. Por lo tanto, sugerimos que solo se genere la información sobre el rendimiento que sea estrictamente necesaria⁽²¹⁾. La propuesta REACT-UE no aborda esta cuestión.

19 La propuesta exige a los Estados miembros que lleven a cabo al menos una evaluación sobre la eficacia, la eficiencia y el impacto del apoyo financiero en el marco de REACT-UE⁽²²⁾. En virtud de la propuesta, la Comisión no estará obligada a realizar una evaluación *ex post* específica de REACT-UE, sino que los fondos REACT-UE se evaluarán junto con el resto de los Fondos EIE de conformidad con el requisito estándar del RDC para las evaluaciones⁽²³⁾. Consideramos que una evaluación *ex post* específica de REACT-UE que permita extraer conclusiones para posibles futuras respuestas en caso de crisis está plenamente justificada por el hecho de que REACT-UE constituye una respuesta de emergencia, por la flexibilización de algunos requisitos de procedimiento, por la nueva forma de financiación, y por los importes significativos que implica. Observamos que hay elementos en la propuesta que facilitarían una evaluación *ex post* por parte de la Comisión, como un objetivo temático específico para los recursos adicionales.

⁽¹⁶⁾ Propuesta de nuevo artículo 92 ter, apartado 8, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽¹⁷⁾ Propuesta de nuevo artículo 92 ter, apartado 5, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽¹⁸⁾ Apartados 40 y 48 del documento informativo «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019.

⁽¹⁹⁾ Considerando 14 de la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽²⁰⁾ Apartados 107 y 110 a 113; ilustraciones 11 y 13 del Informe Especial n.º 2/2017.

⁽²¹⁾ Véase el apartado 49 del documento informativo «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019.

⁽²²⁾ Propuesta de nuevo artículo 92 ter, apartado 11, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

⁽²³⁾ Artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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 la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

Riesgo de fraude

Puntos clave:

REACT-UE, al proporcionar una financiación adicional significativa en un breve período de tiempo, implica un mayor riesgo de irregularidades y fraude, que debe ser afrontado por todas las partes interesadas.

20 REACT-UE representa una cantidad significativa de recursos adicionales para gastar en un breve período de tiempo, lo que aumenta la presión sobre los sistemas de control. La agencia de la UE para la cooperación policial, Europol, ha advertido de que los estímulos económicos como los propuestos a raíz del brote de COVID-19 serán objeto de acciones delictivas para cometer fraude con la financiación pública⁽²⁴⁾. En un informe anterior, el Tribunal identificó varias deficiencias que afectaban al proceso de gestión del fraude y pidió a la Comisión y a las autoridades de gestión que reforzaran la detección del fraude, la respuesta ante el mismo y la coordinación entre los organismos de los Estados miembros⁽²⁵⁾.

21 Por consiguiente, acogemos favorablemente la intención de la Comisión de reforzar aún más las medidas contra el fraude y las irregularidades⁽²⁶⁾. Como guardianes de las finanzas de la UE, instamos a todos los implicados (la Comisión, los Estados miembros y sus autoridades, el Parlamento Europeo, la Fiscalía Europea, la OLAF, Europol y Eurojust) a que hagan todo lo posible para adoptar y aplicar medidas eficaces de lucha contra el fraude para hacer frente a los nuevos riesgos derivados de estímulos económicos como REACT-UE.

Nuestra evaluación de COM(2020) 450 — modificación del RDC 2021-2027

22 El 29 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta legislativa relativa al Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para el próximo MFP 2021-2027. Esta propuesta inicial fue objeto de nuestro Dictamen n.º 6/2018⁽²⁷⁾. El 14 de enero de 2020, la Comisión Europea publicó una propuesta de modificación de su propuesta legislativa de 29 de mayo de 2018. Esta modificación fue objeto de nuestro dictamen n.º 2/2020⁽²⁸⁾.

23 La última propuesta, objeto del presente dictamen, tiene por objeto reforzar la capacidad de la UE para responder a circunstancias excepcionales e inusuales, permitiendo a la Comisión, previa decisión del Consejo⁽²⁹⁾, reaccionar más rápidamente mediante la adopción de decisiones de ejecución para actuar. Esta propuesta no se limita a un posible empeoramiento de la situación ocasionada por el brote de COVID-19 ni a las emergencias de salud pública en general, sino que se aplicaría a cualquier situación reconocida por el Consejo como crisis. Nuestro dictamen aborda los siguientes aspectos de la propuesta:

- medidas temporales;
- flexibilidad presupuestaria;
- programación y seguimiento.

Medidas temporales

Punto clave:

La propuesta no especifica el final de las competencias adicionales que se concederían a la Comisión.

⁽²⁴⁾ Europol, «Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre», comunicado de prensa de 5 de junio de 2020, que puede consultarse en <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

⁽²⁵⁾ Apartado 79 y recomendaciones del Informe Especial 6/2019 «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».

⁽²⁶⁾ «El presupuesto de la UE: motor del plan de recuperación para Europa» [COM (2020) 442 final de 27 de mayo de 2020].

⁽²⁷⁾ Dictamen n.º 6/2018 sobre la propuesta de Reglamento de 29 de mayo de 2018 por el que se establecen las disposiciones comunes [COM(2018) 375 final].

⁽²⁸⁾ Dictamen n.º 2/2020 [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a) del TFUE] sobre la propuesta modificada de la Comisión de 14 de enero de 2020 sobre el Reglamento de disposiciones comunes [COM(2020) 23 final].

⁽²⁹⁾ Propuesta de nuevo artículo 15 bis de COM(2020) 450 final.

24 La propuesta no aclara cuándo y en qué circunstancias acabarían las facultades temporales de la Comisión. Como hemos observado anteriormente, estas medidas excepcionales deben estar limitadas en el tiempo y permanecer en vigor solo mientras sea necesario⁽³⁰⁾.

Flexibilidad presupuestaria

Punto clave:

La propuesta no justifica por qué la reducción del umbral para las operaciones que pueden escalonarse en distintos períodos del programa, pasando de 10 millones de euros a 5 millones de euros, no se limita a las medidas temporales.

25 La propuesta modificada de RDC aclara las condiciones para la transferencia de asignaciones entre fondos⁽³¹⁾. Acogemos favorablemente esta aclaración, que se ajusta a nuestro dictamen inicial sobre la propuesta de RDC. Reiteramos que estas transferencias deben responder a las necesidades más acuciantes⁽³²⁾.

26 La propuesta también reduce el umbral para las operaciones que pueden escalonarse en distintos períodos de programación, pasando de 10 millones de euros a 5 millones de euros⁽³³⁾. Este elemento de la propuesta daría a los Estados miembros mayor flexibilidad en la financiación de los proyectos y, por lo general, ayudaría a la absorción⁽³⁴⁾. No obstante, esta medida no se limita a las medidas temporales en respuesta a circunstancias excepcionales, sino que podría aplicarse en todos los proyectos, con independencia de la existencia de una crisis.

Programación y seguimiento

Punto clave:

- La propuesta no incluye disposiciones sobre la reducción del riesgo de peso muerto de la aprobación retroactiva de los proyectos.
- La propuesta introduce disposiciones mejoradas de seguimiento de la financiación facilitada para hacer frente a situaciones de emergencia.

27 La propuesta prevé mecanismos específicos de financiación para ayudar a hacer frente a circunstancias excepcionales e inusuales, incluida la posibilidad de seleccionar y financiar algunas operaciones con carácter retroactivo⁽³⁵⁾. El Tribunal constató anteriormente que la financiación retrospectiva de proyectos implica un riesgo de efecto de peso muerto y que dichos proyectos son más proclives a errores de incumplimiento⁽³⁶⁾. Una alternativa sería restringir la opción de la financiación retroactiva a tipos claramente definidos de proyectos que sean los más pertinentes para las circunstancias excepcionales.

28 La propuesta introduce códigos de intervención específicos para hacer un seguimiento de las subvenciones de capital concedidas a las pymes y de los equipos y suministros críticos necesarios para hacer frente a situaciones de emergencia en el marco de estas medidas temporales⁽³⁷⁾. Esto constituye un primer paso hacia una mayor transparencia y una mejora que acogemos favorablemente frente a las disposiciones del período 2014-2020⁽³⁸⁾. Sería útil que la propuesta añadiera que, si se activan dichas medidas de emergencia en una crisis futura, en ese momento, la Comisión definirá las operaciones que pueden financiarse, con el fin de garantizar que la financiación se asigne correctamente.

⁽³⁰⁾ Punto 12 del dictamen n.º 3/2020.

⁽³¹⁾ Propuesta de nuevo artículo 21 de COM(2020) 450 final.

⁽³²⁾ Apartados 27, 28 y recomendación 2 del dictamen n.º 6/2018.

⁽³³⁾ Propuesta de nuevo artículo 111, apartado 1, letra b), del documento COM(2020) 450 final.

⁽³⁴⁾ Apartado 62 del Informe Especial n.º 17/2018.

⁽³⁵⁾ Propuesta de nuevo artículo 15 bis de COM(2020) 450 final.

⁽³⁶⁾ Apartados 63 a 69 del Informe Especial 17/2018.

⁽³⁷⁾ Nueva propuesta de modificación del anexo I, cuadro 1, del «Código 023 bis: Financiación del capital circulante de las pymes en forma de subvenciones para hacer frente a una situación de emergencia» y «Código 095 bis: Equipos y suministros críticos necesarios para hacer frente a una situación de emergencia» [COM(2020) 450 final].

⁽³⁸⁾ Propuesta de la Comisión Europea COM(2020) 138 final (procedimiento 2020/0054/COD) de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y el Reglamento (UE) n.º 1301/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19 [COM(2020) 450 final].

29 La propuesta no hace referencia alguna al potencial de la Comisión para establecer indicadores de rendimiento comunes para las realizaciones y los resultados. Como hemos señalado en el contexto de nuestro dictamen sobre la propuesta REACT-UE (véase el apartado 18 supra), los indicadores comunes permitirían a la Comisión hacer un seguimiento de la ayuda financiera que proporcionó en respuesta a las circunstancias excepcionales e inusuales, y facilitar la posterior evaluación.

Observaciones finales

30 Tras el brote de COVID-19, la Comisión intervino en varios frentes tales como la movilización de fondos adicionales, y ello permitió dotar de flexibilidad a los Estados miembros en el período de programación actual (2014-2020), y contar con nuevas iniciativas y modificaciones de la legislación propuesta, y con financiación para el próximo período de programación (2021 -2027). Todas estas medidas son bienvenidas, pero deben estar bien coordinadas en el ámbito nacional y en la UE. Sería útil para los Estados miembros contar con una visión general de las diferentes medidas que les sirviera de orientación sobre las distintas formas de apoyo para hacer frente a los efectos de la crisis.

31 La propuesta REACT-UE tiene por objeto proporcionar apoyo adicional a corto y medio plazo a los Estados miembros introduciendo una serie de medidas extraordinarias para permitir el rápido despliegue de recursos adicionales. No obstante, persiste una cierta tensión inevitable entre el objetivo de proporcionar financiación para uso de los Estados miembros lo más rápidamente posible, y los objetivos de facilitar financiación allí donde sea más necesaria y de manera que pueda surtir el mayor efecto posible. La propuesta exige que los fondos de REACT-UE se programen en el marco de estructuras establecidas, lo cual es una idea sensata y pragmática. Sin embargo, la propuesta otorga a los Estados miembros un margen de apreciación sobre cómo deben utilizarse los fondos y no proporciona detalles sobre cómo se coordinará REACT-UE con otros instrumentos de la UE y con los sistemas nacionales.

32 La propuesta modificada para 2021-2027 prevé una acción rápida por parte de la Comisión en caso de circunstancias excepcionales indeterminadas. La propuesta no establece los aspectos de la gestión de los fondos de la UE que favorecen una buena gestión financiera. Por lo tanto, la Comisión puede tener que completar la propuesta con legislación adicional relativa a las situaciones de crisis a medida que estas vayan surgiendo.

33 Entendemos la necesidad de una reacción rápida para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por mitigar los efectos del brote de COVID-19, así como la justificación de las medidas propuestas objeto del presente dictamen. Tomamos nota de que las propuestas, en particular REACT-UE, aumentan el riesgo de fraude, una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de la UE. En este contexto, reiteramos la opinión que hemos expresado anteriormente, de que la flexibilidad y la reactividad no deben ir en detrimento de la rendición de cuentas pública y del rendimiento⁽³⁹⁾, ya que esto podría afectar también a la confianza que los ciudadanos de la UE tienen en las instituciones de la UE.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 13 de julio de 2020.

Por el Tribunal de Cuentas
Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

⁽³⁹⁾ Apartado 14 del Dictamen n.º 3/2020, y apartado 14 del análisis panorámico «Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: Lagunas, redundancias y desafíos», 2014.

ANEXO I

Dictámenes pertinentes para la propuesta legislativa para la política de cohesión para el período de programación 2021 -2027 emitidas por el Tribunal de Cuentas Europeo antes del 13 de julio de 2020

- Dictamen n.º 1/2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de mayo de 2018, sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros.
- Dictamen n.º 6/2018 sobre la propuesta de Reglamento de 29 de mayo de 2018 por el que se establecen las disposiciones comunes [COM(2018) 375 final].
- Dictamen n.º 8/2018 sobre la propuesta de la Comisión de 23 de mayo de 2018 por la que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo a la OLAF en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF.
- Dictamen n.º 9/2018 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo - Programa de la UE de Lucha contra el Fraude.
- Dictamen n.º 2/2020 sobre la propuesta de Reglamento de 14 de enero de 2020 por el que se establecen las disposiciones comunes [COM(2020) 23 final].

ANEXO II

Solicitudes de dictámenes relacionados con el COVID-19 recibidas por el Tribunal de Cuentas Europeos antes del 13 de julio de 2020

- Solicitud oficial de dictamen recibida el 8 de abril de 2020 con fecha límite el 15 de abril de 2020 a más tardar: COM(2020) 138 final Propuesta de Reglamento por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional; *Dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 3/20 publicado el 15 de abril de 2020*.
- Solicitud oficial de dictamen recibida el 8 de junio de 2020 con fecha límite el 15 de julio de 2020 a más tardar: COM(2020) 451 final Propuesta de (REACT-UE).
- Solicitud oficial de dictamen recibida el 8 de junio de 2020 con el plazo más breve posible: COM(2020) 460 final Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa.
- Solicitud oficial de dictamen recibida el 10 de junio de 2020, con plazo lo antes posible: COM(2020) 450 final Propuesta modificada de Reglamento por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa 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.
- Solicitud oficial de dictamen recibida el 10 de junio de 2020 con fecha límite: 30 de septiembre de 2020: COM(2020) 453 final Propuesta de Reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa.
- Solicitud oficial de dictamen, recibida el 18 de junio de 2020, con plazo lo antes posible: COM(2020) 220 final Propuesta de Decisión por la que se modifica la Decisión relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión.