

**Javier Guillem Carrau**

Doctor en Derecho

Letrado de Les Corts Valencianes

Profesor asociado del Departamento de Derecho mercantil “Manuel Broseta Pont” Universitat de Valencia

## Errores financieros y presupuestarios: claves europeas

RESUMEN/ABSTRACT:

Un elemento fundamental en la eficiencia del gasto público es el control de los errores financieros y presupuestarios en las Administraciones. Es importante tanto la correcta ejecución de lo presupuestado como la minimización de los riesgos financieros que se puedan generar para el presupuesto.

En el ámbito europeo, la repetición de umbrales de error persistentemente elevados ha llevado a reforzar las actuaciones de la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo en esta materia. En este marco, son necesarias medidas tanto preventivas (tales como las interrupciones y suspensiones de pagos) como correctoras (recuperaciones y correcciones financieras), así como una continua evaluación y revisión de los instrumentos existentes en el marco legal vigente. Precisamente, se encuentra en trámite una revisión de las normas financieras europeas (Reglamento omnibus) de marcado carácter técnico. Esta revisión pretende introducir los cambios legislativos necesarios para lograr un presupuesto de la UE basado en resultados y un sistema de gestión presupuestaria más eficiente y simple.

A fundamental element in the efficiency of public expenditure is the inspection of financial and budgeting errors in the Administrations. It is important that the budgeted activities are carried out correctly and that the possible financial risks for the budget are minimised.

In Europe, the repetition of persistently elevated error thresholds has led to strengthening the actions of the Commission and the European Court of Auditors on this matter. In this framework, preventative measures (such as interruptions and suspensions of payments) are necessary as well as corrective measures (recoveries and financial corrections), and a continuous assessment and review of the existing instruments in the current legal framework. Specifically, a review of the financial European regulations (omnibus Regulation) of a strongly technical nature is being processed. This review intends to introduce the necessary legal changes to achieve an EU budget which is based on results and a more efficient and simple budgetary management system.

GASTO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAMBIOS LEGISLATIVOS  
PUBLIC EXPENDITURE, EUROPEAN COURT OF AUDITORS, LEGISLATIVE CHANGES

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

## 1. LA REDUCCIÓN DE LOS ERRORES FINANCIEROS Y PRESUPUESTARIOS EN CLAVE EUROPEA

La Comisión Europea considera que se produce un error cuando una operación no se realiza de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales aplicables. Esto lleva consigo que los gastos en cuestión sean gastos irregulares. El legislador de la UE ha definido irregularidad como “toda infracción de una disposición del Derecho europeo correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido”<sup>1</sup>.

Desde esta perspectiva, un gasto irregular no significa necesariamente que los objetivos de las políticas no se hayan alcanzado, que los fondos hayan desaparecido, que se hayan perdido o desperdiciado o que necesariamente se haya cometido fraude<sup>2</sup>.

En este sentido, a escala europea, se identifican como errores más comunes, por ejemplo, aquellas situaciones en las que se pagan partidas de gastos no subvencionables; asimismo cuando se paga a beneficiarios o proyectos o en períodos de ejecución no subvencionables; en todo caso cuando se incumplen las normas sobre contratación pública y ayudas estatales; o cuando la documentación es insuficiente para respaldar los gastos o cuando existen declaraciones incorrectas de superficies subvencionables en el ámbito de la agricultura<sup>3</sup>.

En un contexto presupuestario plurianual, se consideran niveles de error persistentemente elevados aquellos para los que el impacto financiero o los riesgos están por encima del umbral de importancia relativa (2 por ciento) durante un número de años. Para medir el nivel de error, la Comisión emplea tres indicadores: el importe en situación de riesgo, la tasa de error y la tasa de error residual, que es aquella que resulta tras aplicar medidas correctoras. Además, dado el carácter plurianual de gran parte del gasto europeo, parte de la iniciativa de la Comisión un proyecto de presupuesto europeo centrado en los resultados, acompañado de un conjunto de mejoras en la presentación de informes y

en la metodología para estimar las tasas de error en un marco plurianual<sup>4</sup>.

Como objetivo, la Institución europea ha establecido que lo importante es reducir los importes en situación de riesgo al cierre de entre el 0,8 % y el 1,3 % de los gastos totales correspondientes<sup>5</sup>.

Por ello, la articulación de actuaciones para la reducción de los márgenes de error presupuestario y financiero constituye un objetivo fundamental de gestión pública. En el ámbito del presupuesto europeo, entre los actores fundamentales de la minimización de estos riesgos financieros, hay que señalar tanto a la Comisión Europea, por ser responsable de garantizar que el presupuesto se ejecuta de una manera correcta, en virtud del artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), como al Tribunal de Cuentas Europeo que debe presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad y la legalidad de las operaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 287 TFUE.

Ambas instituciones, tanto la Comisión como el Tribunal de Cuentas Europeo han subrayado reiteradamente que las causas esenciales de los niveles de error persistentemente elevados son las debilidades en los sistemas de gestión y control pero no es el único factor porque también se considera que, cuanto más compleja jurídicamente es la puesta en práctica de una política europea, mayor tasa de error aparece. Por eso, cuando el marco del gasto es de los llamados de costes simplificados o está basado en derechos, la tasa de error es mucho más baja que en los regímenes basados en el reembolso completo de costes *a posteriori*.

### 1.1. Los modelos de costes simplificados

En el contexto de la reducción de riesgos financieros y presupuestarios, el uso de los costes simplificados es una opción para los Estados Miembros que, básicamente consiste en calcular el coste subvencionable según un método predefinido basado en los productos, los resultados u otros costes.

Como afirma la Comisión Europea, con los costes simplificados (en adelante OCS) ya no es necesario rastrear en los documentos justificativos cada euro de gasto cofinanciado; este es el punto clave de los costes simplifi-

<sup>1</sup> La definición legal de irregularidad contra el presupuesto de la UE es la especificada en el artículo 1, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95.

<sup>2</sup> Tras el Informe de la Comisión sobre la “Protección de los intereses financieros de la Unión Europea — Lucha contra el fraude Informe anual 2015” [COM(2016) 472 final], los casos fraudulentos que se han detectado y sobre los que se ha informado ascienden a aproximadamente el 0,4 % de los pagos efectuados (página 22).

<sup>3</sup> Mientras que los errores comportan infracciones de ciertas condiciones de financiación, el fraude constituye un acto delictivo para la UE. Resulta esencial destacar que el fraude detectado constituye un porcentaje marginal. En 2015, por ejemplo, como se comenta en la nota al pie anterior, los casos fraudulentos que se han detectado y sobre los que se ha informado ascienden a aproximadamente el 0,4 % de los pagos efectuados en toda la Unión [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) Bruselas, 28.2.2017, COM(2017) 124 final].

<sup>4</sup> SWD(2016) 299 final.

<sup>5</sup> COM(2017) 124 final, pág. 14.

cados, pues aligera considerablemente la carga administrativa. El uso de costes simplificados permite también centrar más los recursos humanos y el esfuerzo administrativo que conlleva la gestión de los Fondos europeos en el logro de los objetivos políticos, y no en la recopilación y la verificación de documentos financieros<sup>6</sup>.

La Autoridad de Gestión puede decidir establecer la obligatoriedad o no del uso de OCS para todos o parte de los beneficiarios o para todas o parte de las operaciones de entre los modelos que ofrece la legislación europea<sup>7</sup>. Dicho uso debe ajustarse a la realidad de la ejecución de las actividades cofinanciadas y con criterio de una adecuada gestión financiera, por lo que puede no resultar razonable la utilización de determinados sistemas o metodologías que puedan sobredimensionar los costes de la operación o que no guarden una relación fiable con respecto a los costes reales.

Un ejemplo de OCS es el fondo social europeo (en adelante FSE), donde el gasto subvencionable se puede calcular en forma de subvenciones y ayuda reembolsable en función de los costes reales o en función de financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado. Entre otras eficiencias, se reduce el alcance del control y la auditoría, y lo limita a la actividad, el resultado o el producto a partir del cual se han calculado los baremos estándar de costes unitarios e importes a tanto alzado. Al mismo tiempo, se permite a los Estados miembros seguir aplicando sus propias prácticas contables para subvencionar las operaciones sobre el terreno (si la OCS cubren todos los gastos de la operación) y garantiza que los servicios de la Comisión no pondrán en entredicho la metodología utilizada por el Estado miembro para el reembolso a los beneficiarios en el caso de las operaciones (o partes de ellas) cubiertas por el reembolso de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento del FSE<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Comisión Europea (2014) "Directrices sobre las opciones de costes simplificados Financiación a tipo fijo, baremos estándar de costes unitarios, sumas globales (lump sums) [con arreglo a los artículos 67 y 68 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, el artículo 14, apartados 2 a 4, del Reglamento (UE) nº 1304/2013 y el artículo 19 del Reglamento (UE) nº 1299/2013]" accesible en [http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&pubType=580&langSel=es EGESIF\\_14-0017](http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=3&langId=en&keywords=&pubType=580&langSel=es EGESIF_14-0017), pág. 7.

<sup>7</sup> El artículo 67 del Reglamento (CE) 1303/2013 y artículo 14 del Reglamento (CE) 1304/2013 establece tres sistemas de opciones de costes simplificados para financiar las subvenciones y ayudas reembolsables cofinanciadas por FSE: a) Financiación a tipo fijo: podrán ser subvencionables las categorías específicas de costes de una operación que se han identificado claramente de antemano y que se calculan aplicando un porcentaje, fijado previamente, a otra u otras categorías de costes subvencionables. Cuando se utiliza este tipo de sistema, se deben definir las categorías de gastos que corresponden a cada bloque: costes directos de personal, otros costes directos y costes indirectos; sabiendo, además, que las categorías de gastos se incluirán en uno y sólo en uno de los tres bloques; b) Baremos estándar de costes unitarios: podrán ser subvencionables los costes de una operación calculados sobre la base de las actividades, productos o resultados cuantificados multiplicados por los baremos estándar de costes unitarios establecidos de antemano; c) Importes a tanto alzado/sumas globales: podrán ser subvencionables mediante esta modalidad los costes de una operación o una parte de ellos que se reembolsen sobre una cantidad global preestablecida y justificada conforme a unos acuerdos predefinidos sobre los resultados de las actuaciones o los productos.

<sup>8</sup> Para el caso del Fondo Social Europeo el artículo 14(4) del Reglamento (CE) 1304/2013 determina: "las subvenciones y la asistencia reembolsable que beneficien de una ayuda pública no superior a 50.000 EUR adoptarán la forma de baremos estándar de costes unitarios o de importes a tanto alzado, salvo en el caso de operaciones que beneficien de ayudas en el marco de un régimen de ayudas de Estado". Por lo tanto, la obligatoriedad del uso de las opciones de costes simplificados vendrá determinada por la no superación del umbral de 50.000 EUR de ayuda pública. Véase, por ejemplo, el Manual sobre la implementación de las opciones de costes simplificados en el FSE de la Unidad Administradora de Fondo Social Europeo, accesible en [https://www.mecd.gov.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/mc/fse/presentacion/Manual\\_OCS\\_UAFSE\\_2016F.pdf](https://www.mecd.gov.es/educacion-mecd/dms/mecd/educacion-mecd/mc/fse/presentacion/Manual_OCS_UAFSE_2016F.pdf)

<sup>9</sup> Comisión Europea (2016): Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE para 2015, COM (2016)446 final.

<sup>10</sup> Comisión Europea (2016): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas. Protección del presupuesto de la UE hasta finales de 2015, COM (2016) 486 final.

También son ejemplos del modelo de costes simplificados los pagos directos en el caso del pago único de la Política Agraria Común, que consiste en un pago a tanto alzado a los agricultores activos o los programas de fomento de la investigación Marie-Curie.

En síntesis, como los aspectos técnicos y físicos de la operación adquieren un valor mayor en este sistema de simplificación, el control, análisis y evaluación de los elementos cualitativos suponen una mejor aproximación a la consecución de los objetivos por resultados.

## 1.2. Las medidas preventivas y correctoras de la Comisión

Tal y como se ha mencionado en la introducción, en ejecución de sus responsabilidades, la Comisión adopta medidas tanto preventivas (tales como las interrupciones y suspensiones de pagos) como correctoras (recuperaciones y correcciones financieras), para abordar las causas y las repercusiones de unos niveles de error que, a escala europea, se consideran persistentemente elevados.

Con tal finalidad, la Comisión coordina en sus Direcciones Generales medidas concretas con el fin de fortalecer los sistemas de gestión y control a nivel nacional, europeo e internacional. Las evaluaciones realizadas por los Directores Generales de la Comisión sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control forman parte del Informe anual sobre la ejecución del presupuesto, del Informe de gestión anual y rendimiento, así como de los informes anuales de actividad producidos por los diferentes servicios de la Comisión<sup>9</sup>, así como de la Comunicación relativa a la protección del presupuesto de la UE anual<sup>10</sup>.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que alrededor del ochenta por ciento de los gastos se ejecutan directamente en los Estados miembros por la gestión compartida. El resto de gasto se realiza a través de gestión directa o indirecta y es supervisado por las propias unidades de verifi-



cación y auditoria *a posteriori*, así como por los auditores externos contratados<sup>11</sup>. Este porcentaje pone de manifiesto la importancia del sistema de correcciones financieras que se constituye el eje de actuación principal para la disminución de los errores financieros y presupuestarios.

Por ejemplo, cuando la Comisión detecte irregularidades relacionadas con el incumplimiento de las normas de contratación pública, determinará el importe de la corrección financiera aplicable de conformidad con las directrices sobre la materia. El importe de la corrección financiera ha de calcularse teniendo en cuenta el importe del gasto declarado a la Comisión y relacionado con el contrato (o con una parte del mismo) al que afecta la irregularidad. Así si el importe de los gastos declarados a la Comisión relativos a un contrato de obras celebrado después de la aplicación de criterios ilegales es de 10 000 000 EUR y si el porcentaje de corrección aplicable es de un 25 %, la cantidad que debe deducirse de la declaración de gastos a la Comisión es de 2 500 000 EUR. En consecuencia, la financiación de la Unión se reduce sobre la base del porcentaje de financiación pertinente. Si, posteriormente, las autoridades nacionales tienen previsto declarar otros gastos referentes al mismo contrato y afectados por la misma irregularidad, debe aplicarse a dichos gastos el mismo porcentaje de corrección. Al final, el valor total de los pagos relacionados con el contrato se corrige sobre la base del mismo porcentaje de corrección<sup>12</sup>.

En definitiva, el legislador europeo ha diseñado un sistema legal para efectuar correcciones financieras cuando existen pruebas de que se ha producido un riesgo para los Fondos. Además, este sistema está regulado de manera detallada y clara; por ejemplo, el inicio del procedimiento de corrección financiera requiere que las deficiencias de ejecución de los fondos estén claramente identificadas y comunicadas previamente por la Comisión Europea y que el Estado miembro no haya aplicado las medidas correctivas adecuadas. La Comisión no tiene un margen de apreciación absoluto en este contexto pues se trata de un procedimiento reglado y además la aplicación de correcciones financieras debe tener en cuenta, respetando debidamente el principio de proporcionalidad, el nivel de absorción y los factores externos que hayan contribuido al fracaso de la inversión.

### 1.3. La auditoría del Tribunal de Cuentas Europeo

En materia de fiabilidad presupuestaria ha de tenerse en cuenta que el Tribunal de Cuentas Europeo, en cumplimiento de sus funciones, es el auditor externo de la Unión y presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una Declaración de fiabilidad (DF) externa de las cuentas y sobre la regularidad y la legalidad de las operaciones subyacentes, habiendo emitido ya alguna declaración de fiabilidad negativa porque la tasa de error anual estimada aún no se encuentra por debajo del 2 por ciento<sup>13</sup>.

Asimismo, en cualquier caso, si el Tribunal de Cuentas Europeo detecta irregularidades que demuestran una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo de

<sup>11</sup> Véase COM(2017) 124 final, op. cit. pág. 14.

<sup>12</sup> Comisión Europea (2013): Directrices para la determinación de las correcciones financieras que hayan de aplicarse a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública, accesible [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_13\\_9527\\_annexe\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_es.pdf)

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración, DOUE de 14.10.2016, C 379/131.

los sistemas de gestión y control, la corrección financiera resultante reducirá la ayuda de los Fondos o del FEMP al programa operativo.

## 2. LA RESPONSABILIDAD FRENTE A LOS RIESGOS FINANCIEROS EN LA GESTIÓN COMPARTIDA DE LOS FONDOS EUROPEOS

### 2.1. Los principios de la buena gestión presupuestaria y financiera

El principio de buena gestión financiera es uno de los principios básicos en los que se apoya el legislador europeo en materia de fondos<sup>14</sup>. La gestión de los fondos estructurales europeos, en la medida en que comprometen las finanzas de la Unión, se apoya en el principio de buena gestión financiera, que exige que los recursos presupuestarios se utilicen con arreglo a los principios de economía, eficiencia y eficacia<sup>15</sup>.

El objetivo es garantizar que los Fondos Estructurales se utilicen de forma legal y regular de manera que, por una parte, se protejan los intereses financieros de la Unión y, por otra, se garantice la eficacia de los programas operativos. Este objetivo sólo podrá alcanzarse si las ayudas y préstamos concedidas por los Fondos Estructurales tienen por objeto actos y gastos cuya legalidad sea intachable, ya sea con arreglo al Derecho de la Unión o al Derecho nacional ya que “sólo de este modo se puede garantizar la eficacia de la acción de los Fondos Estructurales, evitando que financien operaciones fraudulentas constitutivas, quizás, de actos de favoritismo o de corrupción”<sup>16</sup>.

A modo de ejemplo, como señala el Abogado General Saugmandsgaard, las operaciones cofinanciadas no pueden iniciarse antes de la fecha de inicio de la subvencionabilidad y, por consiguiente, los Estados miembros no pueden supeditar la subvencionabilidad de los gastos a que se efectúen después de haber sido aprobada la solicitud de ayuda. De hecho, la adopción del nuevo Reglamento de Desarrollo Rural por el legislador de la Unión prueba, como bien señala el citado Abogado General,

que éste reconoce que una condición temporal puede estar justificada con el fin de garantizar una buena gestión financiera de los recursos del FEADER<sup>17</sup>. Dicho principio, aplicable a todos los ámbitos presupuestarios en los que opera la gestión compartida, está recogido en el artículo 317 TFUE y viene reconocido tradicionalmente por la jurisprudencia europea<sup>18</sup>.

### 2.2. Las responsabilidades de gestión y control

Con arreglo al principio de gestión compartida, los Estados miembros y la Comisión serán responsables de la gestión y el control de programas con arreglo a sus responsabilidades respectivas establecidas en el Reglamento financiero y las normas específicas de los Fondos<sup>19</sup>.

A fin de garantizar que los Fondos Estructurales se utilicen de forma eficaz y regular, los Estados miembros están obligados, de conformidad con el principio de buena gestión financiera<sup>20</sup>, a instaurar sistemas de gestión y de control capaces de garantizar que el beneficiario de los fondos cumpla las obligaciones que le dan derecho a percibir la ayuda prevista de conformidad con el Derecho de la Unión y con el Derecho nacional aplicable<sup>21</sup>.

A través del examen exhaustivo de la documentación presentada por los Estados miembros, la Comisión puede decidir confiar en el trabajo realizado por los auditores externos nacionales y aplicar el concepto de “auditoría única”.

En el marco legislativo en vigor en este periodo de programación, los artículos 4.8, 72 y 74 del Reglamento 1303/2013 recogen las obligaciones de los Estados miembros en el marco de la gestión compartida. En este contexto, el legislador europeo ha establecido que los Estados miembros cumplirán las obligaciones de gestión, control y auditoría, y asumirán las responsabilidades que de ellas se deriven, establecidas en las normas sobre gestión compartida que contengan el Reglamento Financiero y las normas específicas de los Fondos. De este modo, se deberá regular a escala nacional el funcionamiento de los sistemas de gestión y control de los

<sup>14</sup> Su alcance se definió en el capítulo 7 del título II del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas y, en particular, en su artículo 27.

<sup>15</sup> Actualmente, se recoge en el artículo 30 del conocido como Reglamento financiero que afirma que los créditos se utilizarán de acuerdo con el principio de buena gestión financiera, es decir, de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia [Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012)].

<sup>16</sup> Conclusiones del AG en asuntos acumulados C-260/14 y C-261/14, ECLI:EU:C:2016:7, apartado 78.

<sup>17</sup> Conclusiones del AG en el asunto Občina Gorje, C-111/15, ECLI:EU:C:2016:280, apartados 47 y 55.

<sup>18</sup> Sentencia Irlanda/Comisión (C-199/03, EU:C:2005:548), op cit, apartado 25.

<sup>19</sup> Véase el artículo 73 del Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo...

<sup>20</sup> Sentencia Italia/Comisión (T-308/05, EU:T:2007:382), apartado 109.

<sup>21</sup> Véase, a este respecto, la sentencia Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134), en la que el Tribunal de Justicia se refirió expresamente al artículo 4 del Reglamento (CE) nº 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1260/1999 en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DO L 63, p. 21). Dicho artículo 4 precisaba de forma muy clara que los sistemas de gestión y control relacionados con la aplicación de un programa operativo debían incluir procedimientos que permitiesen garantizar que los servicios cofinanciados respetasen las normas nacionales y comunitarias en vigor relativas, en particular, a la subvencionabilidad de los gastos para la ayuda procedente de los Fondos Estructurales en virtud de la intervención de que se trate y las normas relativas a los contratos públicos. Derogados los Reglamentos nos 1260/1999 y 438/2001 por el Reglamento nº 1083/2006, tales normas figuran ahora en los artículos 60 y 61 de este último.

programas y se deberá garantizar la puesta en práctica de medidas eficaces para el examen de las reclamaciones relacionadas con los Fondos europeos.

Como explica Fuentetaja, los Estados asumen el principal protagonismo competencial en lo relativo a la ejecución de los Fondos, atribuyéndoles la legislación europea las responsabilidades correspondientes de gestión, control y auditoría. Sin embargo, la legislación europea no se limita a esa atribución sino que también establece un régimen jurídico para su ejercicio que, pese a no ser exhaustivo, sí condiciona organizativa y procedimentalmente el estricto régimen jurídico nacional que cada Estado establezca para ejecutar los Fondos Europeos<sup>22</sup>.

En este sentido, el legislador europeo ha recogido en el artículo 73 del Reglamento 1303/2013 que los sistemas de gestión y control deberán garantizar expresamente un conjunto de elementos que se consideran de carácter indispensable. Así, de conformidad con el precepto citado, el Estado miembro debe, al establecer los sistemas de gestión y control: describir las funciones de cada organismo que participe en la gestión y el control y asignar las funciones en el seno de cada organismo; observar el principio de separación de funciones entre dichos organismos y en el seno de cada uno de ellos; establecer procedimientos que garanticen la exactitud y regularidad del gasto declarado; contar con sistemas informáticos para la contabilidad, para el almacenamiento y la transmisión de los datos financieros y los datos sobre indicadores y para el seguimiento y la presentación de informes; contar con sistemas de presentación de informes y seguimiento cuando el organismo responsable confíe la ejecución de tareas a otro organismo; establecer medidas para auditar el funcionamiento de los propios sistemas de gestión y control; contar con sistemas y procedimientos que garanticen una pista de auditoría adecuada; y disponer lo necesario para prevenir, detectar y corregir las irregularidades, incluido el fraude, y recuperar los importes pagados indebidamente, junto con los posibles intereses de demora correspondientes.

De este modo, la configuración de los sistemas de control y gestión adecuados se configura en un elemento clave del sistema de gestión del gasto europeo. Gran parte de las correcciones anuales que se realizan desde la Comisión se deben a los déficits en los sistemas de control y gestión de los Estados miembros.

Por último, como se mencionaba en la introducción, en breve se adoptará el conocido como Reglamento Omnibus en el que la Comisión propone en un acto legislativo único (“ómnibus”) una revisión ambiciosa de las normas financieras generales y sectoriales como parte del

paquete legislativo de revisión del marco financiero plurianual<sup>23</sup>. En esta reforma, entre otros aspectos relevantes, respecto a la reducción del riesgo de errores, se incluye la posibilidad de efectuar pagos basados en resultados y condicionados, la supresión del principio de no rentabilidad, la simplificación de la norma de no acumulación y un mayor uso de las opciones de costes simplificadas (cantidades fijas únicas, costes unitarios y tipos fijos)<sup>24</sup>.

### 3. CONCLUSIONES

La gestión de los fondos europeos es una de las cuestiones de mayor trascendencia económica y jurídica en el ámbito del Ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Pese a los cambios legislativos, de mayor o menor calado, que se suceden para cada periodo de programación en materia de fondos, se han consolidado un sistema de buena gestión financiera en torno a una serie de principios generales y decisiones interpretativas en torno a la gestión compartida que se configuran como pautas administrativas insoslayables para los Estados miembros. Todo ello, bajo la premisa para la Comisión de garantizar la disminución de los riesgos financieros para el presupuesto de la UE.

Como se ha analizado, los errores financieros y presupuestarios equivalen a gastos irregulares en el Derecho de la UE. Por ello, los errores se deben disminuir a través de múltiples medidas preventivas y correctoras que se ponen en práctica por las diversas Administraciones implicadas en la gestión de los fondos europeos.

En este sentido, se puede afirmar que las correcciones financieras se han consolidado como el mecanismo de respuesta más eficaz frente a los riesgos financieros y presupuestarios. La insuficiente garantía de mecanismos de control por parte de los Estados miembros o el incumplimiento de las normas de contratación pública o el incumplimiento de las normas de contratación pública son supuestos típicos que motivan las citadas correcciones financieras.

No obstante, la labor de simplificación y de reformulación del gasto presupuestario también es relevante. En este contexto, tanto la Comisión como el Tribunal de Cuentas han apuntado que los ámbitos políticos sometidos a normas de subvencionalidad menos complejas y que los gastos que optan por sistemas de costes simplificados muestran menores niveles de error. Junto a ello, la demanda de mejora de la proporcionalidad y la relación coste-eficacia del marco jurídico administrativo lleva, por un lado, a afirmar que no deben llevarse a cabo más controles sino mejores controles y, por otro, a simplificar como forma eficaz de reducir costes, cargas asociadas a controles y al riesgo de errores.

<sup>22</sup> Fuentetaja Pastor, J., *Derecho Administrativo Europeo*, 2ª ed., Civitas 2015, pp. 517-546.

<sup>23</sup> El denominado proyecto de Reglamento “ómnibus” modificará el Reglamento financiero que regula la ejecución del presupuesto de la UE, además de quince actos legislativos sectoriales, en particular en el ámbito de la agricultura y la política de cohesión [COM(2016) 605 final de 14.9.2016].

<sup>24</sup> COM(2017) 379 final.