



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.07.2002
C(2002) 2871

Orientaciones
sobre los principios, criterios y baremos indicativos aplicables por los servicios
de la Comisión para la determinación de las correcciones financieras previstas en
el apartado 2 del artículo H del anexo II del Reglamento (CE) n° 1164/94, por el
que se crea el Fondo de cohesión

ES

1. PRINCIPIOS

Las correcciones financieras tienen como objetivo restablecer una situación en la que la totalidad del gasto declarado para su cofinanciación con cargo al Fondo de Cohesión se ajuste a la normativa nacional y comunitaria aplicable. En relación con dicho objetivo, cabe establecer una serie de principios fundamentales que los servicios de la Comisión deben aplicar en la determinación de las correcciones financieras:

- (a) El apartado 2 del artículo 1 del Reglamento (CE) nº 2988/95 define el concepto de irregularidad. Las irregularidades pueden tener carácter esporádico o sistemático. .
- (b) Una irregularidad sistemática es un error recurrente provocado por fallos graves de los sistemas de gestión y control destinados a garantizar la exactitud de la contabilidad y el respeto de la normativa.
 - Cuando la normativa es respetada y se adoptan todas las medidas necesarias a fin de prevenir, detectar y subsanar el fraude y las irregularidades no será necesario aplicar correcciones financieras.
 - En caso de que la normativa sea respetada pero sea preciso mejorar los sistemas de gestión y control, se efectuarán las recomendaciones oportunas, pero no será necesario introducir correcciones financieras.
 - Siempre que existan deficiencias graves en los sistemas de gestión y control que puedan acarrear irregularidades sistemáticas y, en particular, infracciones de la normativa aplicable, habrá que proceder a la aplicación de correcciones financieras.
- (c) Siempre que sea posible y factible, el importe de la corrección financiera por irregularidades aisladas o sistemáticas se evaluará en función de los expedientes pertinentes, y será equivalente al importe del gasto que, de acuerdo con las conclusiones a las que se haya llegado en la investigación del caso, haya sido imputado incorrectamente al Fondo, atendiendo al principio de proporcionalidad.
- (d) Cuando en determinadas circunstancias, no sea posible o factible cuantificar con precisión el gasto irregular, porque sería desproporcionado anular íntegramente el gasto correspondiente. En tales casos, la Comisión podrá determinar las correcciones por extrapolación o a tanto alzado.
- (e) Puede recurrirse a la extrapolación cuando el examen de diversos expedientes ponga de manifiesto irregularidades cuantificables del mismo tipo y haya muchas probabilidades de que la irregularidad se haya producido en numerosos casos análogos, es decir, cuando sea sistemático, sin que resulte factible o rentable investigar todos los casos por separado. Con vistas a la extrapolación, es necesario poder delimitar claramente una población homogénea de casos con las mismas características. Tras un examen minucioso de una muestra representativa de operaciones seleccionadas al azar entre la población homogénea, se puede entonces extrapolar los resultados a todos los expedientes que integran la población, con arreglo a normas de auditoría generalmente aceptadas. Una población homogénea se define a partir de actividades (proyectos o grupos de proyectos) que estén bajo la responsabilidad de la misma autoridad de gestión, de un mismo sector y administradas por el mismo organismo de ejecución durante el

mismo período de tiempo, ya sea al amparo de una sola o varias decisiones de la Comisión.

- (f) Las correcciones a tanto alzado pueden aplicarse en casos de infracciones aisladas o irregularidades sistemáticas cuyas repercusiones financieras no puedan cuantificarse con precisión - por existir demasiadas variables o ser sus efectos excesivamente difusos -, y en los que, salvo en circunstancias extremas, resultaría, no obstante, desproporcionado denegar por completo la ayuda correspondiente. Estas irregularidades se derivan normalmente de una falta de controles efectivos para prevenir o detectar todo incumplimiento de las normas comunitarias o de las condiciones de la decisión. Si una irregularidad demuestra ser sistemática, podrá aplicarse una corrección a tanto alzado únicamente a los casos investigados o, en circunstancias semejantes a las señaladas en la anterior letra e), a una población homogénea de casos con las mismas características.
- (g) Al proponer una corrección a tanto alzado, la Comisión debe evaluar la gravedad de la infracción de las normas, el alcance y la incidencia financiera de las deficiencias del sistema de gestión y control que, en su caso, hayan dado lugar a la irregularidad observada.
 - En el siguiente punto 2.2 se ofrece una lista de aquellos elementos de los sistemas que la Comisión considera fundamentales o secundarios a la hora de evaluar la gravedad de las irregularidades, y, en el punto 2.3, un baremo indicativo para las correcciones a tanto alzado. Normalmente, no se aplicará a un mismo gasto más de una corrección.
- (h) Cuando exista un margen de discrecionalidad a la hora de evaluar la gravedad de la infracción, como ocurre en el caso de incumplimiento de las exigencias medioambientales, las correcciones estarán supeditadas a las siguientes condiciones: que se haya incumplido de forma notable la normativa y que exista una clara e identificable vinculación con la medida beneficiaria de la cofinanciación comunitaria.
- (i) A diferencia de las correcciones efectuadas por los Estados miembros en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 39 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, las correcciones financieras decididas por la Comisión de conformidad, bien con el apartado 3 del artículo 39 del mismo Reglamento, bien con el apartado 2 del artículo H del anexo II del Reglamento (CE) nº 1164/94, implicarán siempre una reducción neta de la financiación comunitaria destinada al proyecto o la intervención.
- (j) Independientemente del tipo de corrección propuesta por la Comisión, los Estados miembros siempre tienen la oportunidad de demostrar que la pérdida efectiva o el riesgo de pérdida para el Fondo, así como el alcance o la gravedad de la irregularidad, han sido inferiores a los evaluados por los servicios de la Comisión. El Tribunal de Justicia ha declarado que la carga de la prueba recae en el Estado miembro¹. El procedimiento y los plazos se establecen en el artículo 18 del Reglamento (CE) nº 1386 /2002.

¹ Véase la sentencia del TJE de 21.1.1999 en el asunto C-54/95, Alemania/Comisión, apdo. 35, que hace referencia también al asunto C-48/93, Países Bajos/Comisión.

- (k) Cuando la Comisión establezca su postura sobre hechos establecidos y ampliamente documentados por auditores no pertenecientes a sus propios servicios, extraerá sus propias conclusiones, respecto de las consecuencias financieras de tales hechos, tras examinar las medidas adoptadas por el Estado miembro considerado con arreglo a los apartados 1 y 2 del artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1164/94 y al apartado 1 del artículo G de su anexo II, los informes facilitados en virtud del artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1386 /2002 y del Reglamento (CE) n° 1831/94, y cualesquiera respuestas del Estado miembro.
- (l) En todos los casos en que se proceda a una corrección por extrapolación a tanto alzado, la corrección propuesta será sometida al examen de un grupo consultivo ad hoc, que sopesará los argumentos presentados por el auditor de la Comisión para justificar la aplicación de la corrección, y evaluará si el nivel de esta última es el adecuado.

2. 2. CRITERIOS Y BAREMO DE LAS CORRECCIONES A TANTO ALZADO

2.1 Criterios

Como ya se ha señalado en la letra f) del anterior apartado 1, cabe considerar la posibilidad de aplicar correcciones a tanto alzado cuando la información obtenida mediante la investigación no permite evaluar con precisión las consecuencias financieras de uno o varios casos de irregularidades, ni por medios estadísticos ni por referencia a otros datos verificables, pero sí extraer la conclusión de que el Estado miembro no ha comprobado debidamente la admisibilidad de las solicitudes que han dado lugar a un pago.

Se considerará la aplicación de correcciones a tanto alzado cuando la Comisión compruebe que no se ha efectuado de forma adecuada un determinado control expresamente exigido por un reglamento, o que resulte implícitamente necesario para el cumplimiento de una norma explícita, y esta omisión pueda provocar una irregularidad sistemática. También se podrá contemplar su aplicación cuando la Comisión detecte graves fallos en los sistemas de gestión y control que puedan llevar aparejadas infracciones a gran escala de la normativa aplicable, o cuando se descubran infracciones concretas. A la hora de determinar si resulta oportuno aplicar correcciones financieras a tanto alzado y, en caso afirmativo, de qué proporción, el criterio general que deberá servir de guía es el grado de riesgo de pérdidas a los que hayan estado expuestos los fondos comunitarios como consecuencia de la deficiencia de los controles. Así pues, la corrección deberá atenerse al principio de proporcionalidad. Los elementos específicos que se habrán de evaluar son los siguientes:

- (1) si la irregularidad aparece en un caso concreto, varios casos o la totalidad de los casos;
- (2) si la deficiencia está relacionada con la eficacia del sistema de gestión y control en su conjunto o de un elemento concreto del mismo, por ejemplo, la cumplimentación de trámites específicos necesarios para garantizar la

legalidad, regularidad y subvencionabilidad del gasto declarado para su cofinanciación por el Fondo, de conformidad con la normativa nacional y comunitaria aplicable (véase a continuación el apartado 2.2.);

- (3) la importancia de la deficiencia con respecto a la totalidad de los controles previstos, sean éstos administrativos, materiales o de otro tipo,
- (4) la vulnerabilidad de las medidas al fraude, teniendo en cuenta, en particular, el incentivo económico.

2.2. Clasificación de los elementos de los sistemas de gestión y control con vistas a la aplicación de correcciones financieras a tanto alzado por deficiencias en el sistema o infracciones aisladas

El sistema de gestión y control del Fondo de Cohesión está constituido por varios elementos o procedimientos que revisten mayor o menor importancia a la hora de garantizar la legalidad, regularidad y subvencionabilidad del gasto declarado para la cofinanciación. A fin de evaluar las correcciones a tanto alzado conviene que se apliquen como consecuencia de las deficiencias observadas en dicho sistema o de las infracciones aisladas detectadas, resulta útil clasificar las funciones de los sistemas de gestión y control en elementos fundamentales y secundarios.

Los elementos fundamentales son aquellos que han sido concebidos y resultan esenciales para garantizar la legalidad, la regularidad y, en definitiva, el fundamento de las operaciones a cuya financiación ha contribuido el Fondo. Los elementos secundarios son los que contribuyen a mejorar la calidad de los sistemas de gestión y control y a garantizar que el sistema sigue desempeñando correctamente sus funciones fundamentales.

La lista que se ofrece a continuación incluye la mayoría de los elementos que componen un buen sistema de gestión y control y que definen una buena práctica de auditoría. La gravedad de las deficiencias y de las infracciones aisladas varía considerablemente, por lo que el grupo consultivo evaluará los distintos casos atendiendo, en particular, a lo señalado en el siguiente apartado 2.4.

2.2.1 Elementos fundamentales para comprobar la admisibilidad de las solicitudes de cofinanciación

1. Establecimiento y aplicación de procedimientos destinados a garantizar:

- a) en la fase de planificación y concepción
 - la observancia, si procede, de las normas nacionales y comunitarias en materia de publicidad, contratación pública y protección del medio ambiente, así como de las normas generales del Tratado y de los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación cuando las directivas comunitarias sobre contratación pública no sean aplicables;
 - la adecuación de los estudios preliminares y técnicos;

- b) en la preselección de los proyectos para financiación, y especialmente en el contexto de un grupo de proyectos:
 - la conformidad de los proyectos seleccionados con los objetivos y los criterios publicados;
 - el cumplimiento de las normas sobre subvencionabilidad;
 - c) la selección de los contratistas/proveedores con arreglo a la normativa sobre contratación pública.
2. Comprobación adecuada del suministro de productos o servicios y de la subvencionabilidad del gasto
- por parte del organismo de ejecución:
 - (a) comprobación de la realidad de las prestaciones (servicios, obras, suministros, etc.) mediante planos, facturas, documentos de aceptación, informes periciales, así como, cuando proceda, controles sobre el terreno;
 - (b) verificación de la observancia de las condiciones para la concesión de la ayuda y de los procedimientos para modificar tales condiciones;
 - (c) comprobación de la admisibilidad de los importes solicitados;
 - (d) seguimiento adecuado de todas las cuestiones pendientes antes de la aceptación de la solicitud;
 - (e) mantenimiento de un sistema de contabilidad apropiado y fiable;
 - (f) mantenimiento de una pista de auditoría en todos los niveles del sistema, partiendo del organismo de ejecución o del organismo o empresa que efectúe la operación, y a lo largo de todo el proceso.
 - por parte de la autoridad pagadora
Adopción de las medidas necesarias a fin de obtener garantías de que las declaraciones de gasto que se certifican a la Comisión son correctas y de que:
 - (a) los gastos se han efectuado dentro del período de subvencionabilidad establecido en la decisión de la Comisión;
 - (b) las operaciones cofinanciadas se han llevado a cabo realmente.
3. Suficientes controles por muestreo de los proyectos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, y seguimiento adecuado
- a) controles por muestreo del 15%, como mínimo, del gasto subvencionable total de acuerdo con el artículo 9 del

Reglamento 1386/2002, documentados por informes del trabajo llevado a cabo por el auditor;

- b) representatividad de la muestra y adecuación del análisis de riesgos;
- c) separación apropiada de funciones con respecto a los organismos que intervengan en la ejecución de los proyectos, a fin de garantizar la oportuna independencia;
- d) seguimiento de los controles a fin de garantizar:

una evaluación apropiada de los resultados y la notificación de las irregularidades con arreglo al Reglamento (CE) n° 1831/94,

una acción a nivel general a fin de subsanar las irregularidades sistemáticas.

- e) examen adecuado con vistas a la declaración de cierre de conformidad con el artículo 13 del Reglamento (CE) n° 1386/2002.

2.2.2 Elementos secundarios

- a) controles administrativos satisfactorios a través de listas de comprobación normalizadas o medios equivalentes y documentación adecuada de los resultados a fin de garantizar, por ejemplo:
 - que las solicitudes no han sido pagadas previamente y que las operaciones (contratos, recibos, facturas, pagos) se pueden identificar por separado,
 - la conciliación dentro del sistema de contabilidad entre las declaraciones y el gasto registrado;
- b) supervisión adecuada de los procedimientos de tramitación y autorización de los pagos;
- c) procedimientos satisfactorios para garantizar una divulgación apropiada de la información sobre la normativa de la UE;
- d) puntualidad en el pago de los fondos comunitarios a los beneficiarios.

2.3 Baremo indicativo de las correcciones a tanto alzado

Corrección del 100%

El porcentaje de corrección podrá fijarse en un 100% cuando las deficiencias detectadas en el sistema de gestión y control, o la infracción considerada, sean tan graves que supongan un incumplimiento absoluto de la normativa comunitaria, convirtiendo así en irregulares todos los pagos.

Corrección del 25%

Cuando el sistema de gestión y control sea muy deficiente y haya pruebas de que las irregularidades se hallan muy extendidas y de que existe una actitud de negligencia en la lucha contra las prácticas irregulares o fraudulentas, estará justificada la aplicación de una corrección del 25% ya que en ese caso, cabe suponer racionalmente que la posibilidad de presentar impunemente solicitudes irregulares hace incurrir al Fondo en pérdidas enormemente elevadas. También resultará adecuado aplicar este porcentaje de corrección cuando, en un caso concreto, se detecten irregularidades que a pesar de su gravedad no lleguen al extremo de invalidar por completo el proyecto.

Corrección del 10%

Cuando, en los casos considerados, uno o más elementos fundamentales del sistema no funcionen o funcionen de forma tan deficiente o esporádica que sean totalmente ineficaces para determinar la admisibilidad de la solicitud o prevenir las irregularidades, estará justificada la aplicación de una corrección del 10%, ya que cabe concluir racionalmente que existe un elevado riesgo de pérdidas generalizadas para el Fondo. Este porcentaje de corrección resultará asimismo adecuado cuando se detecten irregularidades aisladas de gravedad moderada que afecten a elementos fundamentales del sistema.

Corrección del 5%

Cuando todos los elementos fundamentales del sistema funcionen, pero no con la constancia, frecuencia y perfección exigidas por la normativa, estará justificada la aplicación de una corrección del 5%, ya que cabe concluir racionalmente que los citados elementos no aportan una garantía suficiente sobre la regularidad de las solicitudes, y que el Fondo corre un riesgo de pérdidas significativo. También puede resultar adecuado aplicar dicho porcentaje cuando en las operaciones individuales se detecten irregularidades de menor gravedad que afecten a elementos fundamentales .

El hecho de que el funcionamiento de un sistema sea perfeccionable no es en sí mismo razón suficiente para proceder a una corrección financiera. Debe haber una deficiencia grave en el cumplimiento de alguna disposición comunitaria explícita o de las normas de buenas prácticas que suponga un riesgo real de pérdida o irregularidad para el Fondo de Cohesión.

Corrección del 2%

Cuando los elementos fundamentales del sistema funcionen de manera adecuada pero uno o varios de los elementos secundarios hayan fallado por completo, estará justificada la aplicación de una corrección del 2%, debido al menor riesgo de pérdidas del Fondo y a la menor gravedad de la infracción.

La corrección del 2% se incrementará hasta el 5% en caso de que se detecte la misma deficiencia en relación con el gasto tras la fecha de la primera corrección impuesta y de que el Estado miembro no haya adoptado las medidas adecuadas para subsanar los fallos observados en el sistema tras la primera corrección.

La aplicación de una corrección del 2% también estará justificada cuando la Comisión haya informado al Estado miembro, sin imponerle ninguna corrección, de la necesidad de perfeccionar ciertos elementos secundarios del sistema que no funcionan satisfactoriamente, y dicho Estado miembro no haya adoptado las medidas necesarias al respecto.

Sólo se impondrán correcciones por las deficiencias detectadas en los elementos secundarios de los sistemas de gestión y control cuando no se hayan encontrado fallos en los elementos fundamentales. Si los fallos afectan tanto a elementos secundarios como a elementos fundamentales, el porcentaje de las correcciones será exclusivamente el aplicable a estos últimos.

2.4 Casos límite

Cuando la corrección derivada de una aplicación estricta de las presentes orientaciones resulte claramente desproporcionada, podrá proponerse un porcentaje de corrección inferior. El grupo consultivo mencionado en la letra l) del anterior apartado 1 prestará especial atención a la proporcionalidad de las correcciones.

Por ejemplo, cuando las deficiencias provengan de problemas de interpretación de las normas o condiciones comunitarias (salvo en los casos en que sea razonable esperar que el Estado miembro plantee el asunto a la Comisión) y que las autoridades nacionales hayan adoptado medidas efectivas para subsanar dichas deficiencias tan pronto como se hayan detectado, se podrá tener en cuenta este factor atenuante y proponer que se aplique un porcentaje inferior o que no se aplique ninguna corrección. De forma similar, conviene tener debidamente en cuenta el derecho a la seguridad jurídica cuando las deficiencias no hayan sido notificadas a raíz de anteriores auditorías realizadas por los servicios de la Comisión.

Por regla general, deben introducirse mejoras inmediatamente en los sistemas de gestión o control después de que los fallos deficientes observados hayan sido detectados y comunicados al Estado miembro, no se considerarán un factor atenuante a la hora de evaluar el impacto financiero de las irregularidades sistemáticas existentes antes de la introducción de dichas mejoras.

2.5 Base de la evaluación

Siempre que se hayan planteado casos similares en otros Estados miembros, habrá que cotejarlos a fin de garantizar un trato equitativo a la hora de evaluar los porcentajes de corrección. Este será el primer objetivo del grupo consultivo.

El porcentaje de corrección se aplicará a la parte del gasto con respecto a la cual exista un riesgo. Cuando la deficiencia se deba a que el Estado miembro no haya adoptado un sistema de control apropiado, la corrección cubrirá la

totalidad del gasto al que hubiera tenido que aplicarse dicho sistema de control. Normalmente, la corrección debería abarcar el gasto efectuado a lo largo del periodo examinado, por ejemplo durante un ejercicio financiero. No obstante, cuando la irregularidad sea imputable a deficiencias sistemáticas, lógicamente más persistentes y que afectan al gasto de varios ejercicios, la corrección cubrirá la totalidad del gasto declarado por el Estado miembro a lo largo del periodo en que haya persistido tal deficiencia, hasta el mes en que se haya subsanado.

Cuando se detecten varias deficiencias en un mismo sistema, las correcciones a tanto alzado no se acumularán, al considerarse que la deficiencia más grave constituye una indicación de los riesgos que presenta el sistema de control en su conjunto². Dichas correcciones se aplicarán al gasto restante tras la deducción de los importes rechazados en relación con expedientes individuales. En el supuesto de que el Estado miembro no imponga las sanciones previstas por la normativa nacional, la corrección financiera equivaldrá al importe de las penalizaciones no aplicadas, más el 2% de las restantes solicitudes de pago, puesto que la inaplicación de sanciones aumenta el riesgo de que se presenten solicitudes de pago irregulares.

² Véase también el apartado 2.3 (corrección del 2%).