

Informe Especial

# Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

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

Tel. +352 4398-1

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

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

Twitter: @EUAuditorsECA

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5383-5	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/290159	QJ-AB-16-019-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-5375-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/26190	QJ-AB-16-019-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5380-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/17008	QJ-AB-16-019-ES-E

© Unión Europea, 2016

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

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

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

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala II del Tribunal (presidida por Henri Grethen, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de políticas estructurales, transporte y energía. La auditoría fue dirigida por Iliana Ivanova (Miembro ponente), con la asistencia de Tony Murphy (Jefe del gabinete) y Mihail Stefanov (Agregado del gabinete); Niels-Erik Brokopp (Gerente Principal); Rares Rusanescu (Jefe de tarea); y los auditores Agathoclis Argyrou, Marcel Bode, Viorel Cirje y Maria Ploumaki.



*De izquierda a derecha: M. Stefanov, I. Ivanova, N.-E. Brokopp, R. Rusanescu, T. Murphy, A. Argyrou.*

## Apartados

### Abreviaturas

### Glosario

### I - VIII Resumen

### 1 - 22 Introducción

#### 1 - 4 ¿Qué son los instrumentos financieros?

#### 5 - 22 Uso de instrumentos financieros para la ejecución del presupuesto de la UE desde 2007

### 23 - 26 Alcance y enfoque de la fiscalización

### 27 - 146 Observaciones

#### 27 - 61 ¿Era adecuada la magnitud de los instrumentos financieros en vista de las necesidades del mercado?

29 - 45 La excesiva dotación de capital originó bajas tasas de desembolso, la elusión de la liberación de compromisos y el posible reembolso al cierre

46 - 54 Las autoridades de gestión no siempre evaluaron adecuadamente las necesidades del mercado antes de asignar los fondos a los instrumentos financieros del FEDER y del FSE

55 - 61 El enfoque regional contribuyó a que los Estados miembros implantaran un gran número de pequeños instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013

#### 62 - 91 ¿Lograron los instrumentos financieros atraer capital privado?

64 - 72 La Comisión mide el apalancamiento de los instrumentos financieros de un modo que no tiene debidamente en cuenta hasta qué punto la financiación pública moviliza fondos adicionales

73 - 91 Dificultades de los instrumentos financieros tanto de gestión compartida como de gestión centralizada a la hora de atraer a los inversores del sector privado

- 92 - 105 **¿Proporcionaron los instrumentos financieros un apoyo de carácter renovable?**
- 93 - 95 Los retrasos en la ejecución acortaron de manera significativa el período real de inversión de varios instrumentos financieros del FEDER y del FSE
- 96 - 105 Limitado efecto renovable de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE durante la ejecución e incertidumbre tras el cierre de los programas 2007-2013
- 106 - 146 **¿Demostraron los instrumentos financieros ser un método rentable para ejecutar el presupuesto de la UE?**
- 108 - 110 Los costes y las tasas de gestión son elevados en comparación con el nivel real de desembolso a los beneficiarios finales
- 111 - 120 No se reembolsaron con cargo al presupuesto de la UE los costes y las tasas de gestión superiores a los límites máximos reglamentarios al cierre
- 121 - 131 Al evaluar los costes y las tasas de gestión, la Comisión no tiene debidamente en cuenta las diferencias en los tipos de instrumentos ni el nivel real de apoyo facilitado a los beneficiarios finales
- 132 - 141 Limitaciones en la comunicación de los gastos y las tasas de gestión por parte de los Estados miembros
- 142 - 146 Los costes y las tasas de gestión en los que se incurre se suman a los costes administrativos de la ejecución de los programas operativos del FEDER y del FSE
- 147 - 163 **Conclusiones y recomendaciones**
- Anexo I — Instrumentos financieros en gestión compartida: funcionamiento (período de programación 2014-2020)**
- Anexo II — Definición del término «instrumentos financieros» en la base jurídica (período de programación 2014-2020 y 2007-2013)**
- Anexo III — Visión general de los instrumentos financieros del FEDER en los veintiocho Estados miembros: número de fondos y dotaciones (período de programación 2007-2013)**
- Anexo IV — Visión general de los instrumentos financieros del FSE en los veintiocho Estados miembros: número de fondos y dotaciones (período de programación 2007-2013)**
- Anexo V — Resumen de los requisitos de la evaluación *ex ante* (período de programación 2014-2020)**

## Respuestas de la Comisión

## Respuestas del Fondo Marguerite

**BEI:** Banco Europeo de Inversiones

**COCOF:** Comité de Coordinación de los Fondos

**EaSI:** Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social

**Egesif:** Grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

**EPMF:** Instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social

**FC:** Fondo de Cohesión

**Feader:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural

**FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional

**FEEE:** Fondo Europeo para la Eficiencia Energética

**FEIE:** Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas

**FEI:** Fondo Europeo de Inversiones

**FEP:** Fondo Europeo de Pesca

**Fondo Marguerite:** Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras

**Fondos EIE:** Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

**FSE:** Fondo Social Europeo

**GPTT:** Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte

**IOP:** Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos

**Jeremie:** Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas

**MCE:** Mecanismo «Conectar Europa»

**PEER:** Programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía

**PFLP:** Primer tramo de pérdida de cartera

**PO:** Programa operativo

**Pymes:** Pequeñas y medianas empresas

**RDC:** Reglamento sobre disposiciones comunes

**RTE-E/T:** Red transeuropea de energía/transporte

**SICAR:** Sociedad de inversión de capital riesgo

**SICAV:** Sociedad de inversión de capital variable

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Una **autoridad de gestión** es un ente público nacional, regional o local, o cualquier otro órgano público o privado, que ha sido designado por un Estado miembro para gestionar un programa operativo. Sus tareas incluyen seleccionar los proyectos que se van a financiar, hacer un seguimiento de la ejecución de los proyectos e informar a la Comisión sobre los aspectos financieros y los resultados logrados.

Una **ayuda estatal** es todo tipo de ayuda financiera directa o indirecta concedida por las autoridades públicas a las empresas del sector privado. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe de manera general las ayudas estatales en el mercado común salvo que estén debidamente justificadas. Las normas de la UE aplicables disponen que dichas ayudas no deberán distorsionar (o amenazar con distorsionar) la competencia. La Comisión Europea es la única competente para evaluar si las ayudas estatales concedidas por los Estados miembros son compatibles con estas normas. Las decisiones de procedimiento y las medidas adoptadas por la Comisión Europea están sujetas a la revisión del Tribunal General y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Un **beneficiario final** es toda persona física o jurídica, distinta del fondo de cartera o del intermediario financiero, que recibe financiación de un instrumento financiero.

El **Comité de Coordinación de los Fondos (COCOF)** es el comité permanente de vigilancia de la Comisión. Su función es debatir los asuntos relacionados con la aplicación de las normas que rigen el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión.

La **dotación de capital** se refiere al importe de los fondos aportados a un instrumento financiero (procedentes del presupuesto de la UE, el presupuesto nacional o de inversores privados) para respaldar sus operaciones. Debe reflejar su capacidad de inversión y ser proporcional al mercado al que se dirige el instrumento.

**Eje prioritario:** es una de las prioridades de la estrategia de un programa operativo y se compone de un conjunto de operaciones relacionadas y con objetivos específicos mensurables.

Un **fondo de cartera** es un fondo creado para invertir en varios fondos de capital riesgo, fondos de garantía, fondos prestados, fondos de desarrollo urbano, fondos u otros planes de incentivos que proporcionen préstamos, garantías de inversiones reembolsables, o instrumentos equivalentes, para la eficiencia energética y el empleo de energías renovables en edificios, incluidas las viviendas existentes.

Los **fondos específicos** son aquellos que no son fondos de cartera.

Los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)** abarcan cinco fondos separados que tienen como objetivo la reducción de los desequilibrios regionales en la Unión durante el período de programación 2014-2020. Estos fondos incluyen: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

El objetivo del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)** es reforzar la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea corrigiendo los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero para la creación de infraestructuras e inversiones productivas generadoras de empleo, fundamentalmente para empresas.

El **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)** tiene como objetivo movilizar al menos 315 000 millones de euros en inversiones públicas y privadas a largo plazo en la UE durante el período 2015-2017 y garantizar la financiación de proyectos en años posteriores. El FEIE está establecido dentro del Banco Europeo de Inversiones (BEI) como un fondo fiduciario de duración ilimitada para financiar las partes más arriesgadas de los proyectos. Una garantía de hasta 16 000 millones de euros, respaldada por el presupuesto de la UE, compensará el riesgo adicional asumido por el BEI. Los Estados miembros pueden aportar fondos adicionales al FEIE.

El objetivo del **Fondo Social Europeo (FSE)** es reforzar la cohesión económica y social de la Unión Europea mediante la mejora del empleo y las oportunidades laborales, principalmente a través de medidas de formación destinadas a fomentar una tasa de empleo más elevada y la creación de más y mejores puestos de trabajo.

Una **garantía** es el compromiso de un tercero, denominado «garante», de pagar la deuda de un prestatario cuando este no pueda hacerlo por sí mismo. El garante es responsable de cubrir todo incumplimiento o impago de la deuda del prestatario según lo dispuesto en los términos y condiciones acordados por el garante, el prestamista y el prestatario.

El **Grupo de expertos en Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Egesif)** fue creado en la Comisión con el objetivo de ofrecerle asesoramiento sobre asuntos relacionados con la ejecución de los programas aprobados y puestos en marcha de conformidad con los reglamentos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Es uno de los dos grupos que sustituyen al Comité de Coordinación de los Fondos (el segundo es el Coesif o Comité de Coordinación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos).

La **iniciativa de recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas (Jeremie)** es una iniciativa desarrollada por la Comisión junto con el Banco Europeo de Inversiones que fomenta el uso de los instrumentos de ingeniería financiera para facilitar a las pymes el acceso a la financiación a través de los Fondos Estructurales.

Un **intermediario financiero** es una entidad que actúa como intermediaria entre la autoridad de gestión o el fondo de cartera y los beneficiarios finales de los fondos canalizados a través de los instrumentos financieros en gestión compartida.

Una **inversión en capital** es una aportación de capital a una empresa que se realiza de manera directa o indirecta a cambio de la propiedad total o parcial de la empresa y en virtud de la cual el inversor puede asumir un cierto control sobre dicha empresa y tener derecho a una parte de sus beneficios.

Una **línea de crédito contingente** es una línea de crédito a la que se podía acceder si se dan una serie de condiciones previamente definidas.

La **política de cohesión** en el período de programación 2007-2013 abarcaba tanto el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo (es decir, los dos «fondos estructurales»), como el Fondo de Cohesión. En el período de programación 2014-2020, se ha mejorado la coordinación entre la política de cohesión y las demás políticas de la UE destinadas al desarrollo regional, en concreto la política pesquera, marítima y de desarrollo rural, mediante el establecimiento de disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Un **préstamo** es un acuerdo que obliga al prestamista a poner a disposición del prestatario una suma de dinero por el importe y en el momento acordados. El prestatario está obligado a reembolsar el préstamo tras un período de tiempo determinado y, normalmente, a abonar unos intereses sobre el importe del préstamo.

**Primer tramo de pérdida de cartera (PFLP):** cuando una cartera de préstamos se divide en varios tramos de riesgo, el PFLP es el que soporta las primeras pérdidas de la cartera (debidas, por ejemplo, al impago).

Un **programa operativo (PO)** determina las prioridades y los objetivos específicos de un Estado miembro y cómo se usará la financiación durante un período determinado, por lo general de siete años, para financiar proyectos. Los proyectos han de contribuir a lograr uno o más objetivos de entre un número determinado de objetivos especificados en el eje prioritario del PO. Debe haber programas establecidos para cada uno de los fondos en el ámbito de la política de cohesión, es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo o el Fondo de Cohesión. Los Estados miembros elaboran los PO, que deben ser aprobados por la Comisión antes de que se realice cualquier pago a cargo del presupuesto de la UE y solo se pueden modificar durante el período abarcado si ambas partes están de acuerdo.

Los **recursos restantes** son la parte de la dotación de capital que llegó a los beneficiarios finales, fue seguidamente devuelta al instrumento financiero y está disponible para una nueva ronda de inversiones.

**Reglamento Delegado:** Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014, que complementa el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de 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<sup>1</sup>.

**Reglamento de ejecución:** Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional<sup>2</sup>.

**Reglamento Financiero:** Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo<sup>3</sup>.

**Reglamento general** para el período de programación 2007-2013: Reglamento (CE) n.º 1083/2006, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999<sup>4</sup>.

**Reglamento MCE:** Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa», por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 913/2010 y por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 680/2007 y (CE) n.º 67/2010<sup>5</sup>.

---

1 DO L 138 de 13.5.2014, p. 5.

2 DO L 371 de 27.12.2006, p. 1.

3 DO L 298 de 26.10.2012, p. 1.

4 DO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

5 DO L 348 de 20.12.2013, p. 129.

**Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)** para el período 2014-2020: Reglamento (UE) n.º 1303/2013 de la Unión Europea 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, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo<sup>6</sup>.

Una **sociedad de inversión de capital de riesgo (SICAR)** es una estructura diseñada para las inversiones de capital privado y capital riesgo sin normas sobre diversificación de la inversión ni restricciones en cuanto al préstamo o el apalancamiento.

Una **sociedad de inversión de capital variable (SICAV)** es un tipo de fondo de inversión de tipo abierto en el que el valor del capital cambia en función del número de inversores y del valor de las inversiones subyacentes. Las acciones del fondo se compran y venden según el valor neto más reciente de los activos del fondo.

La **tasa crítica de rentabilidad** es la tasa mínima de rentabilidad exigida por un administrador o un inversor para un proyecto o una inversión.

El **tipo máximo de garantía** es el porcentaje del valor total de una cartera de préstamos que queda efectivamente cubierto por la garantía.

---

6 DOL 347 de 20.12.2013, p. 320.

## I

La Unión Europea se enfrenta en la actualidad a graves desafíos tales como la recuperación económica y financiera y la gestión de la crisis de refugiados, por lo que sus responsables políticos están buscando formas de potenciar al máximo la eficacia y la eficiencia del presupuesto disponible de la UE, que representa menos del 1 % de su producto interior bruto (PIB).

## II

Los instrumentos financieros son una herramienta de ejecución destinada a proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE. El apoyo financiero prestado a los beneficiarios finales a través de estos instrumentos puede consistir en préstamos, garantías e inversiones en capital.

## III

Aplicados de forma adecuada, los instrumentos financieros producen dos beneficios concretos con respecto a las subvenciones:

- la posibilidad de apalancar los fondos públicos (es decir, movilizar fondos públicos y privados adicionales para complementar la financiación pública inicial);
- la posibilidad de que la dotación de capital tenga un carácter renovable (es decir, usar los mismos fondos en varios ciclos).

El hecho de que los préstamos se deben rembolsar, las garantías se deban liberar o las inversiones en capital se devuelvan también debería en principio tener un impacto en el comportamiento de los beneficiarios finales, que permitiría un mejor uso de los fondos públicos y reduciría la probabilidad de que estos beneficiarios pasaran a depender de la financiación pública.

## IV

Durante el período de programación 2007-2013, los instrumentos financieros creados en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE) fueron usados por veinticinco de los veintiocho Estados miembros: en total, se crearon 972 instrumentos del FEDER y 53 instrumentos del FSE en toda la UE. Para finales de 2014, se habían pagado alrededor de 16 000 millones de euros en calidad de aportaciones de los programas operativos (PO) del FEDER y del FSE a estos instrumentos, un aumento significativo si se compara con los 1 300 millones de euros del período de programación 2000-2006 y los 600 millones de euros del período de programación 1994-1999 asignados a dichos instrumentos. Durante el mismo período (2007-2013), la contribución general del presupuesto de la UE a los veintiún instrumentos financieros gestionados directa o indirectamente por la Comisión fue de alrededor de 5 500 millones de euros. Estos instrumentos gestionados de forma centralizada operan en todos los Estados miembros de la UE.

## V

A través de la presente fiscalización, el Tribunal ha examinado si los instrumentos financieros constituyeron un mecanismo eficiente para la ejecución del presupuesto de la UE en el período de programación 2007-2013. Los trabajos de auditoría se llevaron a cabo entre octubre de 2014 y marzo de 2016 y se centraron en los ámbitos de la política regional, social, de transporte y energética. El análisis del Tribunal abarca los 1025 instrumentos financieros del FEDER y del FSE en gestión compartida creados durante el período de programación 2007-2013, así como seis instrumentos financieros gestionados de manera central en los mismos ámbitos. Los datos presentados en el informe se basan en la información más reciente facilitada por la Comisión en septiembre de 2015 sobre la situación a finales de 2014.

## VI

La fiscalización del Tribunal ha puesto de manifiesto varios problemas significativos que limitaron la eficacia de los instrumentos financieros como mecanismo para ejecutar el presupuesto de la UE en el período de programación 2007-2013:

- Un número considerable de instrumentos financieros del FEDER y del FSE tenían una magnitud excesiva y, para finales de 2014, seguían enfrentándose a problemas significativos para desembolsar sus dotaciones de capital (como promedio, se había usado alrededor del 57 % de toda la dotación de capital aportada a los instrumentos financieros por los programas operativos). Un factor que contribuyó al exceso de las dotaciones iniciales de capital fue la intención de los Estados miembros de evitar la liberación de créditos a lo largo del período de programación 2007-2013.
- En general, ni los instrumentos financieros en gestión compartida ni aquellos gestionados de forma central lograron atraer capital privado.
- Hasta la fecha, solo un número limitado de instrumentos financieros del FEDER y del FSE han conseguido proporcionar apoyo financiero de carácter renovable.
- En el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, los gastos y las tasas de gestión eran elevados con respecto al apoyo financiero efectivo a los beneficiarios finales y también parecen ser significativamente superiores a los de los instrumentos gestionados de forma central o los fondos de inversión del sector privado.

## VII

De forma paralela, el Tribunal ha observado también que, sobre la base de los conocimientos especializados adquiridos durante el período de programación 2007-2013, se han introducido mejoras en el marco jurídico del período de programación 2014-2020 en lo que respecta a los instrumentos financieros, aunque persisten algunos problemas.

## VIII

En el presente informe el Tribunal recomienda que:

- La evaluación *ex ante* realizada por la Comisión de los instrumentos en gestión centralizada debería contener sistemáticamente un análisis de las «conclusiones extraídas» hasta la fecha.
- La Comisión, además de tener en cuenta las «conclusiones extraídas», debería evaluar el efecto de los principales cambios socioeconómicos en la justificación del instrumento y la contribución correspondiente exigida con cargo al presupuesto de la UE en el contexto de sus respectivas revisiones intermedias para todos los instrumentos financieros de gestión centralizada.
- La Comisión y los Estados miembros deberían tener como objetivo la optimización de la magnitud de los fondos específicos del FEDER y del FSE para beneficiarse, cuando sea posible, de las economías significativas en relación con el coste que conlleva la gestión de los fondos. Habría que proporcionar nuevas directrices a los Estados miembros sobre el modo de implantar estos instrumentos financieros a escala nacional o europea (gestionados directa o indirectamente por la Comisión).
- La Comisión debería incluir en el Reglamento Financiero (y, por consiguiente, en los Reglamentos sectoriales) una definición para el apalancamiento de los instrumentos financieros que sea aplicable a todos los ámbitos del presupuesto de la UE, que distinga claramente entre el apalancamiento de las contribuciones públicas nacionales o privadas en el marco del PO y las contribuciones adicionales de capital públicas o privadas, y que tenga en cuenta el tipo de instrumento de que se trate.
- En el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE durante el período de programación 2007-2013, la Comisión debería garantizar al cierre que los Estados miembros facilitan datos completos y fiables sobre las contribuciones privadas a las dotaciones de capital, tanto a través de los PO como de forma complementaria a estos.
- En el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, la Comisión debería facilitar directrices adicionales a los Estados miembros sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones relativas al trato preferente para captar más capital privado sin asignar riesgos excesivos a los contribuyentes públicos a las dotaciones de los instrumentos financieros.
- En el caso de los instrumentos financieros de gestión centralizada, se deberían definir en la legislación que regule el instrumento en cuestión los principios generales sobre el reparto de riesgos que pueden tener un impacto en el presupuesto de la UE.
- En cuanto a todos los instrumentos financiados a cargo del presupuesto de la UE durante el período de programación 2014-2020, la Comisión debería garantizar que solo las estructuras que se ajusten a sus propias recomendaciones y medidas en materia de regímenes fiscales serán aplicadas por los Estados miembros, por ella misma y por el grupo BEI.
- La Comisión debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que los Estados miembros mantienen la naturaleza renovable de los fondos durante el período obligatorio de ocho años tras el final del período de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020.

- La Comisión debería facilitar directrices en relación con las disposiciones que permiten seguir usando los instrumentos financieros en el siguiente período de programación, en concreto en los casos en que los administradores de los fondos se seleccionen mediante un procedimiento de adjudicación de contratos públicos.
- La Comisión debería garantizar que los Estados miembros facilitan información exhaustiva sobre los costes y las tasas de gestión en los que se haya incurrido y que hayan sido abonados en marzo de 2017 en vista del cierre inminente del período de programación 2007-2013.
- La Comisión debería aclarar que los límites máximos para los costes y las tasas de gestión han de aplicarse a la parte de la dotación de capital realmente utilizada por el instrumento financiero, es decir, la contribución del PO empleada para proporcionar ayuda financiera a los beneficiarios finales.
- Con respecto a la retribución de los administradores de los fondos basada en los resultados en el período de programación 2014-2020, la Comisión debería formular una propuesta legislativa con el fin de revisar las disposiciones existentes en el RDC para reforzar su efecto incentivador.
- Las autoridades de gestión de los Estados miembros deberían hacer un amplio uso de los elementos existentes basados en los resultados para la retribución de los administradores de los fondos a la hora de negociar los convenios de financiación.
- La Comisión debería llevar a cabo un análisis comparativo de los costes de ejecución de las subvenciones y de la ayuda financiera reembolsable, principalmente a través de instrumentos financieros, para el período 2014-2020 con el objetivo de determinar su nivel real. Esta información sería especialmente pertinente de cara a elaborar las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y establecer un nivel adecuado de asistencia técnica.

## ¿Qué son los instrumentos financieros?

### 01

La Unión Europea se enfrenta en la actualidad a graves desafíos tales como la recuperación económica y financiera y la gestión de la crisis de refugiados, por lo que sus responsables políticos están buscando formas de potenciar al máximo la eficacia y la eficiencia del presupuesto disponible de la UE, que representa menos del 1 % de su producto interior bruto (PIB).

Los instrumentos financieros<sup>7</sup> son una herramienta de ejecución destinada a proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE a través de préstamos, garantías e inversiones en capital (o cuasicapital) para la ejecución de los proyectos (véase el **cuadro 1**)<sup>8</sup>.

En el **anexo I** se ilustra el funcionamiento de los distintos tipos de instrumentos financieros.

- 7 Durante el período de programación 2007-2013, la normativa que regía el FEDER y el FSE hacía referencia a «instrumentos de ingeniería financiera». En el presente informe, los términos «instrumento de ingeniería financiera» e «instrumento financiero» se usan como sinónimos.
- 8 Según la Norma Internacional de Contabilidad 32, un instrumento financiero es «cualquier contrato que dé lugar a un activo financiero en una entidad y a un pasivo financiero o a un instrumento de capital en otra entidad».

## Cuadro 1 Principales tipos de instrumentos financieros apoyados por el presupuesto de la UE

<p><b>Préstamo</b></p> <p>Acuerdo que, por una parte, obliga a un prestamista a poner a disposición de un prestatario una suma de dinero convenida durante un período de tiempo acordado y, por otra parte, obliga al prestatario a devolver esa cantidad dentro del plazo previsto. En el marco de los instrumentos financieros, los préstamos sirven de ayuda cuando los bancos no están dispuestos a prestar dinero con unas condiciones aceptables para el prestatario. Pueden ofrecer unos tipos de interés más bajos y un período de amortización más amplio o exigir menos garantías.</p>	<p><b>Garantía</b></p> <p>Compromiso por escrito de asumir la responsabilidad del total o de una parte de la deuda u obligación de un tercero o del cumplimiento efectivo de las obligaciones de ese tercero en caso de que se dé una situación que conlleve la ejecución de la garantía, como el impago del crédito*.</p> <p>Normalmente las garantías se aplican a transacciones financieras como los préstamos.</p> <p>*Comisión Europea (2015). <i>Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary</i>.</p>
<p><b>Capital</b></p> <p>Aportación de capital a una empresa que se realiza de manera directa o indirecta a cambio de la propiedad total o parcial de la empresa y en virtud de la cual el inversor puede asumir un cierto control sobre la gestión de dicha empresa y tener derecho a una parte de sus beneficios.</p> <p>La rentabilidad financiera depende del crecimiento y de los beneficios del negocio. Se obtiene a través de dividendos y de la venta de las acciones a otro inversor («salida»), o mediante una oferta pública inicial (OPI).</p>	<p><b>Cuasicapital</b></p> <p>Tipo de financiación que se sitúa entre el capital y la deuda, con un riesgo mayor que la deuda prioritaria pero menor que el capital básico.</p> <p>Las inversiones en cuasicapital se pueden estructurar como deuda, normalmente sin garantizar y subordinada, y en algunos casos convertible en acciones, o como capital preferente.</p> <p>El perfil de riesgos y beneficios se suele situar entre la deuda y el capital en la estructura de capital de la empresa.</p>

Fuente: Comisión Europea y BEI, *FI Compass – Financial Instrument products. Loans, guarantees, equity and quasi-equity*, p. 3.

**02**

Con respecto a las subvenciones (la forma tradicional de proporcionar financiación con cargo al presupuesto de la UE), los instrumentos financieros, aplicados de forma adecuada, pueden producir dos beneficios concretos:

- o la posibilidad de apalancar los fondos públicos (es decir, movilizar fondos públicos y privados adicionales para complementar la financiación pública inicial);
- o el carácter renovable de su dotación de capital (es decir, la utilización de los mismos fondos en varios ciclos) permite que cada euro financiado a través de los instrumentos financieros sea en principio utilizado más de una vez.

**03**

El hecho de que los préstamos se deben rembolsar, las garantías se deban liberar o las inversiones en capital se devuelvan también debería en principio tener un impacto en el comportamiento de los beneficiarios finales, que permitiría un mejor uso de los fondos públicos y reduciría la probabilidad de que estos beneficiarios pasaran a depender de la financiación pública.

**04**

La primera definición común de los instrumentos financieros se presentó en la revisión del Reglamento Financiero de 2012, y es la que se ha aplicado en los reglamentos sectoriales del período de programación 2014-2020 (véase el **anexo II**).

## Uso de instrumentos financieros para la ejecución del presupuesto de la UE desde 2007

### El uso de instrumentos financieros financiados con cargo al presupuesto de la UE

**05**

El presupuesto de la UE puede ejecutarse mediante gestión compartida (es decir, en cooperación con los Estados miembros, como en el caso de la política de cohesión), mediante gestión directa (es decir, a través de sus departamentos o de agencias ejecutivas) o mediante gestión indirecta (es decir, encomendando las tareas de ejecución del presupuesto a terceros países o a diferentes entidades)<sup>9</sup>. Las dos últimas se denominan de forma conjunta «gestión centralizada».

**06**

Los instrumentos financieros se usan en diferentes ámbitos del presupuesto de la UE:

- o los instrumentos financieros en gestión compartida en el ámbito de la cohesión se crean principalmente en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y en menor medida del Fondo Social Europeo (FSE). Desde el período de programación 2014-2020, los instrumentos financieros también pueden utilizarse para el Fondo de Cohesión (FC). Cada instrumento debe ser ejecutado en el marco

<sup>9</sup> Artículo 58 del Reglamento Financiero.

de un programa operativo (PO), sobre el que deciden las autoridades de gestión responsables del programa, que también definen su tamaño y su diseño<sup>10</sup>. Los instrumentos financieros se usan igualmente en el marco del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y del Fondo Europeo de Pesca (FEP).

- o la financiación para los instrumentos financieros en gestión centralizada procede de distintos ámbitos presupuestarios, como el de investigación, empresa e industria, educación y cultura, etc. En el caso de estos instrumentos, la Comisión, junto con sus colaboradores, participa directamente en el diseño y en el desarrollo de la estrategia de inversión y de la dotación. La decisión de crear estos instrumentos corresponde a las autoridades presupuestarias (es decir, el Parlamento Europeo y el Consejo) sobre la base de una propuesta de la Comisión.

## Normas para la selección del administrador de los fondos de los instrumentos financieros

### 07

En el caso de la gestión compartida, los instrumentos financieros pueden ser creados como fondos independientes o como subfondos de un fondo de cartera, que en lo sucesivo se denominarán «fondos específicos» (véase la **ilustración 1**). Un fondo de cartera, a veces llamado también «fondo de fondos», es un fondo creado con el objetivo de gestionar diferentes tipos de instrumentos y que también permite hacer contribuciones a uno o varios instrumentos financieros a cargo de uno o más programas operativos.

### 08

Por lo general los instrumentos financieros son gestionados por bancos privados o del sector público, o por otros intermediarios financieros, y no por las administraciones públicas. En el caso de los instrumentos del FEDER y del FSE, la selección del administrador de los fondos tiene que ajustarse a las normas nacionales y europeas en materia de adjudicación de contratos públicos si la gestión del fondo es objeto de una licitación. Cuando no sean aplicables las normas de adjudicación de contratos públicos (es decir, cuando el contrato de gestión de fondos no sea un contrato de servicio público), la autoridad de gestión podrá designar al administrador de los fondos de conformidad con las normas pertinentes sobre ayudas estatales (véanse los apartados 10 a 12).

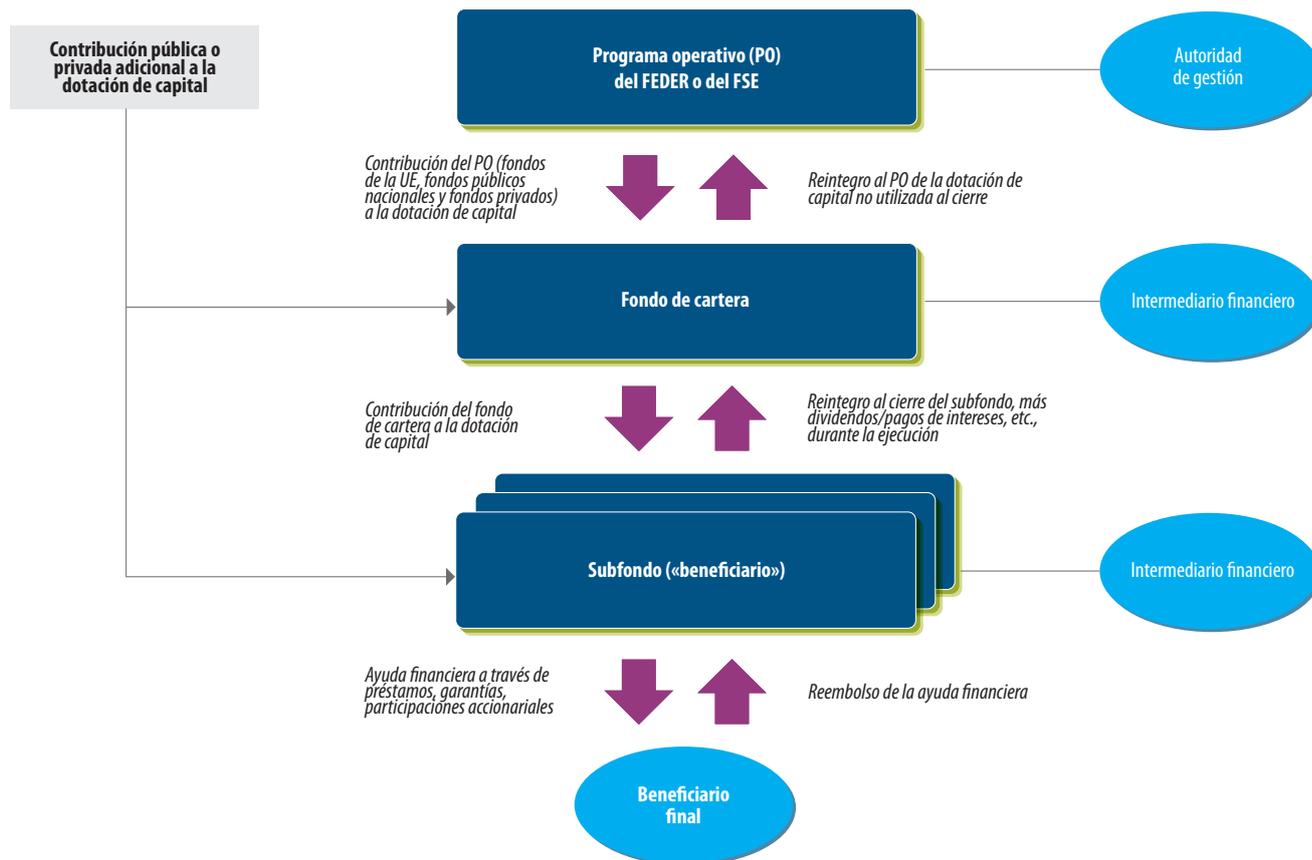
### 09

El grupo del BEI (que comprende al Fondo Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Inversiones), goza de una situación especial, ya que puede ser nombrado como administrador de los fondos sin necesidad de procedimiento de adjudicación de contratos públicos<sup>11</sup>, y gestiona igualmente la mayoría de los instrumentos en gestión centralizada para los que el administrador de los fondos haya sido designado en la propuesta legislativa.

10 Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Internas, *Financial Engineering Instruments in Cohesion policy - Study*, 2013, p. 46.

11 Artículo 44, letra c), del Reglamento general.

**Ilustración 1** Visión general simplificada de la estructura de un fondo de cartera para los instrumentos financieros del FEDER o del FSE



Fuente: TCE.

## Instrumentos financieros y normativa de la UE en materia de ayudas estatales

### 10

Los fondos europeos en gestión compartida se consideran parte de los presupuestos nacionales o regionales, y, por tanto, pueden estar sujetos al control de las ayudas estatales. Por consiguiente, al ejecutar el instrumento financiero, las autoridades de gestión deben garantizar que se cumplen las normas sobre ayudas estatales<sup>12</sup>. Estas normas están recogidas en el nuevo Reglamento general de exención por categorías<sup>13</sup> y en las Directrices para promover las inversiones de financiación de riesgo de la Comisión<sup>14</sup>, ambos en vigor desde julio de 2014.

### 11

Para cada instrumento financiero del FEDER y del FSE, la autoridad de gestión debe demostrar que<sup>15</sup>:

- es conforme a la práctica normal del mercado (que en realidad significa que la gestión del fondo ha sido objeto de un procedimiento de selección abierto, transparente y no discriminatorio);
- está cubierto por el Reglamento *de minimis*<sup>16</sup>;
- se trata de una ayuda exenta en virtud del Reglamento general de exención por categorías o se inscribe en el marco de un régimen de ayuda notificado con arreglo a las directrices de la Comisión sobre la financiación de riesgo.

### 12

Los instrumentos financieros en gestión centralizada (que no usan recursos nacionales o regionales y, por tanto, no forman parte de los presupuestos de los Estados miembros) se encuentran fuera del ámbito de aplicación de las normas de la UE sobre ayudas estatales dado que no cumplen la condición principal del artículo 107 del TFUE, esto es, que se trate de «ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales».

## Información de referencia sobre el número de instrumentos financieros y su dotación de capital desde 2007

### Período de programación 2007-2013

### 13

Durante el período de programación 2007-2013, los instrumentos financieros fueron usados por veinticinco de los veintiocho Estados miembros de la UE. Únicamente Croacia, Irlanda y Luxemburgo no recurrieron a este mecanismo de financiación<sup>17</sup>. En los **anexos III y IV** se presenta una visión general de los instrumentos del FEDER y del FSE por Estado miembro.

- 12 Artículo 37, apartado 1, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC): «Cuando se aplique el presente título [título IV - Instrumentos financieros], las autoridades de gestión, los organismos que ejecuten fondos de fondos y los organismos que ejecuten instrumentos financieros cumplirán el Derecho aplicable, en particular, en materia de ayudas de Estado y contratación pública».
- 13 Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).
- 14 Comisión Europea, Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo (DO C19 de 22.1.14, p. 4).
- 15 Artículo 37 del RDC.
- 16 Reglamento (UE) n.º 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales (versión codificada) (DO L 248 de 24.9.2015, p. 1).
- 17 Sin embargo, en Luxemburgo se han implantado instrumentos financieros en gestión centralizada; además, han permitido proporcionar financiación de la UE a proyectos en Irlanda y Croacia.

14

Como se muestra en el **cuadro 2**, a finales de 2014 se habían abonado alrededor de 15 200 millones de euros a cargo de programas operativos del FEDER y 800 millones de euros a cargo de programas operativos del FSE, un aumento significativo si se compara con los 1 300 millones de euros aproximadamente del período de programación 2000-2006 y los 600 millones de euros del período de programación 1994-1999<sup>18</sup>.

15

Durante el período de programación 2007-2013, la contribución de la UE a los instrumentos financieros correspondió al 5 % del total de la financiación de la UE para el FEDER y a un 1 % del total de la financiación de la UE para el FSE en todo el período. El presupuesto de la UE representó un 69 % y un 56 % de la contribución total a la dotación de capital de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE durante el período 2007-2013, respectivamente (véase el **cuadro 2**). En términos de apoyo financiero al beneficiario final, la contribución de la UE representó un 63 % (FEDER) y un 65 % (FSE).

18 Comisión Europea y BEI, *Fi Compass: Una vía sostenible para lograr los objetivos económicos y sociales de la UE — Instrumentos financieros*, p. 3.

**Cuadro 2** Ejecución de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE (2007-2013) a 31 de diciembre de 2014

	Importes comprometidos en convenios de financiación para los instrumentos financieros (millones de euros)			Importes abonados por los programas operativos a los instrumentos financieros (millones de euros)			Importes abonados por los instrumentos financieros a los beneficiarios finales (millones de euros)		
	PO <sup>1</sup>	UE	UE/PO %	PO	UE	UE/PO %	PO	UE	UE/PO %
FEDER	17 061	10 946	n. d.	15 189	10 452	69 %	8 871	5 594	63 %
FSE		472		829	462	56 %	318	207	65 %
<b>Total</b>	<b>17 061</b>	<b>11 418</b>	<b>67 %</b>	<b>16 018</b>	<b>10 914</b>	<b>68 %</b>	<b>9 189</b>	<b>5 801</b>	<b>63 %</b>

Fuente: TCE, a partir de los datos más recientes de la Comisión de septiembre de 2015<sup>2</sup>

- 1 En el caso de los importes comprometidos de los programas operativos, el informe de ejecución de la Comisión no hace una distinción entre instrumentos financieros del FEDER e instrumentos del FSE.
- 2 Egesif\_15-0027-00, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, pp. 21 y 54.

## 16

Según los últimos datos facilitados por la Comisión, se habían creado en toda la UE 972 instrumentos financieros del FEDER y 53 instrumentos del FSE. De estos, 903 son fondos específicos del FEDER y 49 son fondos del FSE (véase el **cuadro 3**). De los instrumentos del FEDER, 31 están gestionados por el grupo BEI (véase el apartado 9).

## 17

Además, había catorce instrumentos financiados a través del Feader y seis instrumentos financiados con cargo al FEP. En el período de programación 2007-2013, estos dos fondos no obligaban a los Estados miembros a informar de los instrumentos financieros, por lo que no hay datos oficiales al respecto<sup>19</sup>. Sin embargo, a partir de los datos recopilados por el Tribunal, se calcula que a finales de 2013 la dotación de capital de los fondos cofinanciados por el Feader era de aproximadamente 700 millones de euros, mientras que en el del FEP era de unos 72 millones de euros (en ambos casos se incluyen las contribuciones nacionales a los programas).

<sup>19</sup> Véase el Informe Especial n.º 5/2015 titulado «¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?», apartado 82 (<http://eca.europa.eu>).

## Cuadro 3

### Instrumentos financieros del FEDER y del FSE según el tipo de fondo específico (2007-2013) a 31 de diciembre de 2014

	FEDER		FSE	
	Número de fondos	Dotación (millones de euros)	Número de fondos	Dotación (millones de euros)
<b>Fondos específicos</b> de los cuales:				
— Instrumentos de préstamo	371	5 637	31	417
— Instrumentos de garantía	171	2 215	7	196
— Instrumentos de capital	162	2 006	1	70
— Instrumentos mixtos (combinan préstamos, garantías, capital u otros instrumentos)	110	2 496	5	59
— Otros instrumentos	6	65	0	0
— Tipo no especificado	83	770	5	74
<b>Total</b>	<b>903</b>	<b>13 189</b>	<b>49</b>	<b>816</b>

Fuente: TCE, a partir de los datos más recientes de la Comisión de septiembre de 2015.

## Introducción

### 18

En cuanto a los instrumentos de gestión centralizada, la contribución general de la UE a los instrumentos del período 2007-2013 en todos los ámbitos presupuestarios fue de alrededor de 5 500 millones de euros<sup>20</sup> repartidos entre más de veintinueve instrumentos financieros<sup>21</sup>. Estos instrumentos operan en todos los Estados miembros.

#### Período de programación 2014-2020

### 19

Dentro del presupuesto de la UE, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) son la principal fuente de financiación para inversión en capital e infraestructuras, con un presupuesto total de alrededor de 450 000 millones de euros para el período de programación 2014-2020.

### 20

Desde 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han fomentado un mayor uso de los instrumentos financieros<sup>22</sup>. Este compromiso político también se ha visto reflejado en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), que prevé un mayor uso de los instrumentos financieros para la ejecución de los cinco Fondos EIE (es decir, también el Fondo de Cohesión) y el cumplimiento de todos los objetivos temáticos de los programas<sup>23</sup>.

### 21

A finales de 2015, la Comisión calculó que, para el conjunto del período de programación 2014-2020, se asignarán aproximadamente 21 000 millones de euros a los instrumentos financieros a cargo de los cinco Fondos EIE<sup>24</sup>. Dado que la contribución media de la UE a la dotación total de estos instrumentos para el período de programación 2007-2013 fue de alrededor del 68 % a finales de 2014<sup>25</sup>, el Tribunal estima que el importe de 21 000 millones de euros procedente del presupuesto de la UE probablemente corresponderá a los alrededores de 31 000 millones de euros en asignaciones totales (sin tener en cuenta la financiación nacional y privada adicional que se puede aportar a los fondos fuera de los programas de los Fondos EIE).

### 22

Por su parte, el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) tiene como objetivo movilizar al menos 315 000 millones de euros en inversiones públicas y privadas a largo plazo en toda la UE durante el período 2015-2017 y financiar proyectos en años posteriores.

- 20 COM(2015) 565 final, de 13 de noviembre de 2015, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los instrumentos financieros financiados por el presupuesto general de conformidad con el artículo 140, apartado 8, del Reglamento Financiero (situación a 31 de diciembre de 2014), p. 4.
- 21 SWD(2015) 206 final, de 13 de noviembre de 2015, *Activities relating to financial instruments*, pp. 6-12.
- 22 Resolución del Parlamento Europeo sobre el V Informe de cohesión y la estrategia para la política de cohesión después de 2013; EUCO 169/13, Conclusiones del Consejo Europeo, de 25 de octubre de 2013, p. 10.
- 23 Reglamento (UE) n.º 1303/2013.
- 24 Parlamento Europeo y Comisión, *The 2014 budgetary discharge to the Commission – Answers to the European Parliament's written questions to Commissioner Creţu*, audiencia de 7 de diciembre de 2015, p. 34.
- 25 Egesif\_15-0027-00, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, pp. 21 y 54.

# Alcance y enfoque de la fiscalización

## 23

A través de la presente fiscalización, el Tribunal examinó si los instrumentos financieros constituyeron un mecanismo eficaz para la ejecución del presupuesto de la UE durante el período de programación 2007-2013. En este contexto, el informe aborda las siguientes preguntas principales de auditoría:

- ¿Era adecuada la magnitud de los instrumentos financieros en vista de las necesidades del mercado?
- ¿Lograron los instrumentos financieros atraer capital privado?
- ¿Proporcionaron los instrumentos financieros un apoyo de carácter renovable?
- ¿Demostraron los instrumentos financieros ser un método rentable para ejecutar el presupuesto de la UE?

Para cada una de estas preguntas el Tribunal analizó qué conclusiones se pueden extraer de las principales deficiencias detectadas y también evaluó en qué medida se han abordado en los Reglamentos aplicables al período de programación 2014-2020.

## 24

La fiscalización del Tribunal abarca el período de 2009 a 2015 y se centra en los ámbitos de la política regional, social, de transporte y energética y, en concreto, comprende todos los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, así como seis instrumentos financieros de gestión centralizada en los ámbitos de la política social, del transporte y energética. Sin embargo, varios de los problemas señalados en el informe pueden afectar también a otros ámbitos del presupuesto de la UE en los que se usan estos instrumentos.

## 25

El trabajo de auditoría abarcó los siguientes elementos:

- Un estudio de distintos análisis y publicaciones de la Comisión, el BEI, el FEI y terceros.
- El análisis del último informe anual de seguimiento publicado por la Comisión en septiembre de 2015, que aborda los 1 025 instrumentos financieros del FEDER y del FSE. Este análisis, basado en los datos comunicados por la Comisión en noviembre de 2015, también tuvo lugar en seis<sup>26</sup> de los veintiún instrumentos de gestión centralizada (que representan una contribución de la UE de 789 millones de euros o el 14 % del importe total de los veintiún instrumentos)<sup>27</sup>.
- Un examen de diez estudios de caso de instrumentos financieros ejecutados en el ámbito del presupuesto de la UE objeto del presente informe<sup>28</sup>, incluida una visita sobre el terreno a un Estado miembro (Eslovaquia).

- 26 Uno de estos seis instrumentos financieros, el Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras (Fondo Marguerite), está gestionado de forma directa (véase el apartado 6).
- 27 SWD(2015) 206 final. Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, Bruselas, septiembre de 2015.
- 28 Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte (GPTT), Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (IOP), Fondo Marguerite, Fondo Europeo para la Eficiencia Energética (FEEE), Instrumento europeo de microfinanciación (EPMF), Jessica Grecia, Jeremie Eslovaquia, Fondo de emprendimiento Grecia, Financiación de riesgo Hungría (Jeremie Hungría) y Jeremie Sicilia.

- Un análisis de seguimiento de 45 instrumentos financieros auditados en el marco de las auditorías de conformidad llevadas a cabo por el Tribunal desde 2009 (cuyos resultados han sido comunicados en los informes anuales correspondientes) y de 54 instrumentos financieros examinados en las auditorías de gestión del Tribunal desde 2012.
- Una encuesta a 85 autoridades de gestión y administradores de los fondos participantes en la ejecución de los instrumentos financieros. De las 85 entidades encuestadas, 82 están relacionadas con instrumentos del FEDER y del FSE de gestión compartida y tres con instrumentos de gestión centralizada. Se recibieron 66 respuestas en el caso de los instrumentos de gestión compartida y dos en el de los de gestión centralizada.
- Entrevistas a más de cuarenta funcionarios de la Comisión, el BEI y el FEI, y a más de diez expertos de organizaciones con conocimientos especializados en este ámbito<sup>29</sup>.

## 26

El Tribunal ya ha acometido numerosos estudios sobre el uso de los instrumentos financieros y, desde 2011, ha comunicado sus conclusiones en diversos informes anuales<sup>30</sup> e informes especiales<sup>31</sup>. Además, la propia Comisión, y también el BEI y el FEI, el Parlamento Europeo, los organismos nacionales de auditoría y los administradores de los fondos del sector privado han señalado en los últimos años una serie de problemas que en conjunto limitaron la eficacia de los instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013. El presente informe se basa también en estas evaluaciones.

- 29 Caisse des Dépôts, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) y OCDE.
- 30 Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 4.30 a 4.36 (DO C 326 de 10.11.2011); Informe Anual relativo al ejercicio 2011, apartado 5.34 (DO C 344 de 12.11.2012); Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.31 (DO C 331 de 14.11.2013); Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 5.33 a 5.36 (DO C 398 de 12.11.2014); del Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 6.46 a 6.52 (DO C 373, 10.11.2015).
- 31 Informe Especial n.º 4/2011 titulado «Fiscalización del régimen de garantías a las PYME», Informe Especial n.º 2/2012 titulado «Instrumentos financieros en beneficio de las PYME cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional», Informe Especial n.º 5/2015 titulado «¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedoras en el ámbito del desarrollo rural?» e Informe Especial n.º 8/2015 titulado «¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios?» (<http://eca.europa.eu>).

## ¿Era adecuada la magnitud de los instrumentos financieros en vista de las necesidades del mercado?

### 27

Los instrumentos de financiación no son proyectos en sí mismos, sino herramientas para proporcionar fondos procedentes del presupuesto de la UE. En la política de cohesión, la decisión de una autoridad de gestión de proporcionar ayuda a cargo de un programa operativo a través de un instrumento financiero no consiste en decidir si se invierten o no los recursos del programa operativo (lo cual ya está predefinido en este), sino en determinar la forma de invertirlos: mediante una subvención única, o a través de un instrumento financiero que proporcione una ayuda reembolsable.

### 28

Por tanto, el Tribunal examinó en qué medida los 1 025 instrumentos del FEDER y del FSE usaron su dotación de capital para proporcionar distintas formas de ayuda financiera a los beneficiarios finales y analizó varios factores que contribuyeron a las bajas tasas de desembolso de los instrumentos a los beneficiarios finales durante el período de programación 2007-2013: el nivel de la dotación inicial de capital de los instrumentos, si las autoridades de gestión abordaron adecuadamente las necesidades del mercado y las dificultades específicas a las que se enfrentaron los instrumentos financieros regionales. Asimismo, el Tribunal analizó el modo en que los instrumentos de gestión centralizada se comportaron ante aspectos similares.

## La excesiva dotación de capital originó bajas tasas de desembolso, la elusión de la liberación de compromisos y el posible reembolso al cierre

### 29

Las tasas de desembolso de los instrumentos financieros ya han sido examinadas en varios informes anuales y especiales del Tribunal<sup>32</sup>. En el presente informe el Tribunal analizó los datos más recientes facilitados por los Estados miembros a la Comisión a 31 de diciembre de 2014, publicados en septiembre de 2015. El análisis de dichos datos por el Tribunal revela que en muchos casos siguen existiendo dificultades para usar las dotaciones de capital según lo previsto.

### 30

En el **cuadro 4** se muestran las tasas de desembolso en cada uno de los veinticinco Estados miembros que ejecutaron instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013<sup>33</sup>. Los porcentajes corresponden a promedios de todos los instrumentos del FEDER y del FSE en cada Estado miembro. Un número significativo de instrumentos financieros no se crearon hasta 2012 o después.

32 Véanse los informes anuales relativos a los ejercicios 2013 (apartado 5.35) y 2014 (apartado 6.49), y el Informe Especial n.º 8/2015 (apartado 67).

33 Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, p. 22.

## Ejecución de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE por Estado miembro (a 31 de diciembre de 2014)

Estado miembro	Contribuciones comprometidas de los PO (millones de euros)	de las cuales la contribución de la UE	%	Contribuciones de los PO abonadas a los instrumentos financieros (millones de euros)		Contribuciones de los PO abonadas a los beneficiarios finales (millones de euros)		
				Importe	% de compromiso	Importe	% de pago	% de compromiso
Estonia	200	125	63 %	200	100 %	191	95 %	95 %
Polonia	1 196	1 008	84 %	1 190	100 %	1 104	93 %	92 %
Eslovenia	124	105	85 %	124	100 %	112	90 %	90 %
Hungría	916	778	85 %	897	98 %	751	84 %	82 %
Alemania	1 629	1 025	63 %	1 554	95 %	1 265	81 %	78 %
Malta	12	10	83 %	12	100 %	10	81 %	81 %
Portugal	854	531	62 %	477	56 %	386	81 %	45 %
República Checa	278	171	62 %	278	100 %	223	80 %	80 %
Dinamarca	74	35	47 %	51	68 %	40	80 %	55 %
Rumanía	150	129	86 %	150	100 %	118	78 %	78 %
Suecia	161	74	46 %	157	97 %	121	77 %	75 %
Lituania	507	409	81 %	444	87 %	331	75 %	65 %
Francia	460	240	52 %	419	91 %	310	74 %	67 %
Bélgica	396	159	40 %	396	100 %	288	73 %	73 %
Finlandia	75	35	47 %	75	100 %	51	68 %	68 %
Letonia	216	160	74 %	216	100 %	145	67 %	67 %
Reino Unido	1 632	710	44 %	1 483	91 %	983	66 %	60 %
Chipre	20	17	85 %	20	100 %	13	63 %	63 %
Bulgaria	388	330	85 %	388	100 %	228	59 %	59 %
Austria	27	10	37 %	27	100 %	13	49 %	49 %
Países Bajos	75	20	27 %	67	90 %	32	47 %	42 %
Grecia	1 789	1 477	83 %	1 589	89 %	695	44 %	39 %
Italia	4 538	2 809	62 %	4 460	98 %	1 427	32 %	31 %
España	1 233	954	77 %	1 234	100 %	330	27 %	27 %
Eslovaquia	112	95	85 %	112	100 %	23	21 %	21 %
<b>Total</b>	<b>17 061</b>	<b>11 418</b>	<b>67 %</b>	<b>16 018</b>	<b>94 %</b>	<b>9 188</b>	<b>57 %</b>	<b>54 %</b>

Nota: Croacia, Irlanda y Luxemburgo no aparecen en la lista porque no tuvieron ningún instrumento financiero del FEDER o del FSE durante el período de programación 2007-2013.

Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015.

### 31

A finales de 2014, cuando solo faltaba un año para el final del período inicial de subvencionabilidad (31 de diciembre de 2015), únicamente el 57 % de las dotaciones de los instrumentos del FEDER y del FSE se había desembolsado a los beneficiarios finales. La tasa de desembolso fue especialmente baja en instrumentos financieros en Eslovaquia (21 %), España (27 %) e Italia (32 %). Además, otros tres Estados miembros (Grecia, Países Bajos y Austria) habían desembolsado menos de la mitad de la dotación inicial.

### 32

Globalmente, 177 de los 972 instrumentos financieros del FEDER (18 %) y 16 de los 53 instrumentos financieros del FSE (30 %) habían desembolsado menos de un tercio de su dotación a finales de 2014. En el caso de los 177 instrumentos mencionados, el total de la dotación no utilizada asciende a 4 200 millones de euros a 31 de diciembre de 2014. Por lo que se refiere a estos instrumentos, no parece probable que la financiación disponible se use por completo, a pesar de que la Comisión ha ampliado el plazo de subvencionabilidad hasta marzo de 2017 (véase el apartado 43). Sin embargo, la tasa de desembolso final de los instrumentos financieros solo se puede evaluar adecuadamente al término de su ciclo de vida, sobre todo en el caso de los instrumentos creados hacia el final del período de programación.

### **Bajas tasas de desembolso debidas a una dotación inicial excesiva de los instrumentos financieros**

### 33

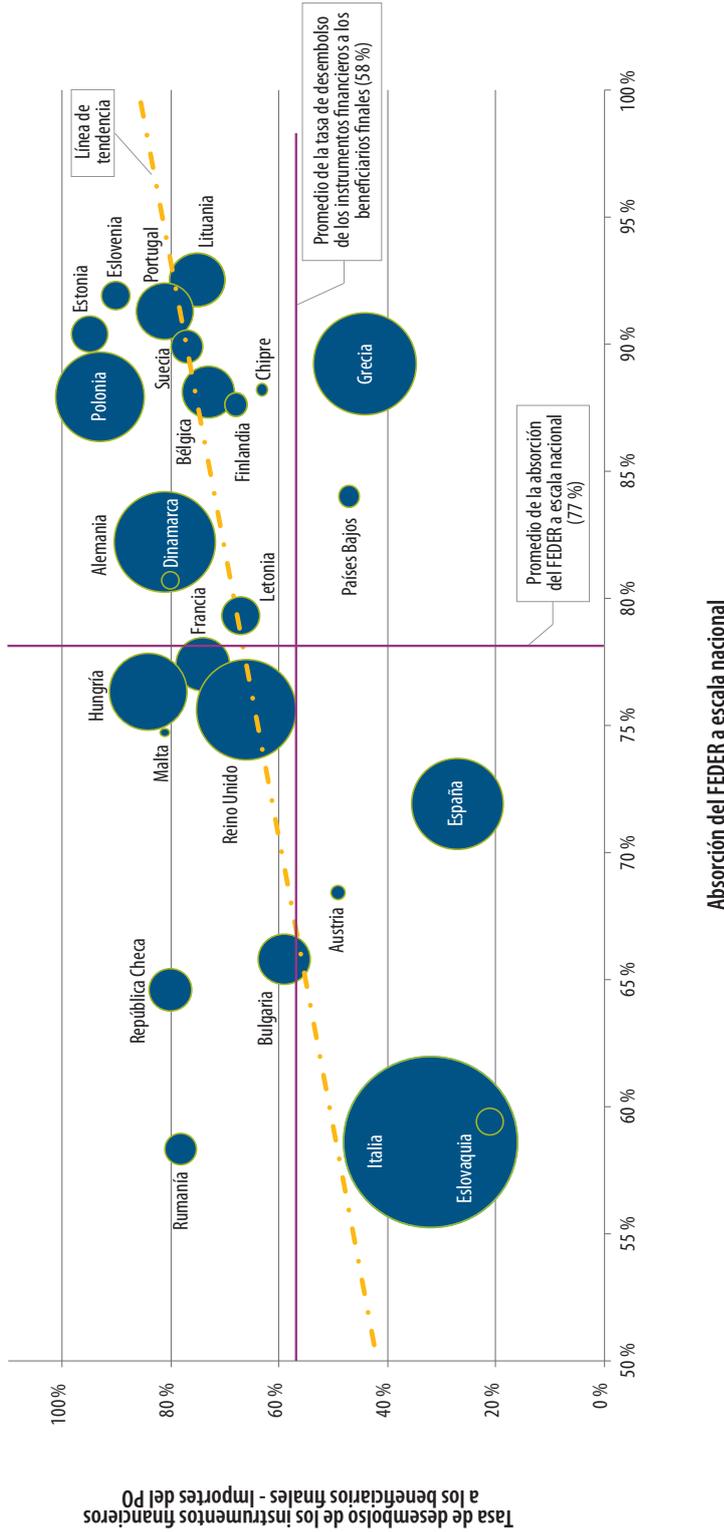
Muchos de los entrevistados sostuvieron que la crisis financiera y económica había tenido una gran repercusión y que había afectado negativamente a la tasa de desembolso a los beneficiarios finales. Sin embargo, dada la magnitud del problema, el Tribunal no considera que este sea ni el único ni el principal factor que explique las reducidas tasas de desembolso, las cuales se deben principalmente de hecho a una dotación inicial excesiva de los instrumentos financieros.

### 34

El análisis del Tribunal de los datos publicados por la Comisión en 2015 mostró que existía una correlación positiva entre las tasas de absorción del FEDER y el FSE a escala nacional y las tasas de desembolso de los instrumentos financieros a los beneficiarios finales (véanse la **ilustración 2 a** y la **ilustración 2 b**). En este análisis se pone de relieve que los Estados miembros que ya se enfrentan a dificultades para absorber el presupuesto del FEDER y el FSE suelen tener aún más problemas para desembolsar la dotación de capital asignada a los instrumentos financieros.

Ilustración 2 a

Comparación entre la absorción general del FEDER a escala nacional y la tasa de desembolso de los instrumentos financieros a los beneficiarios finales

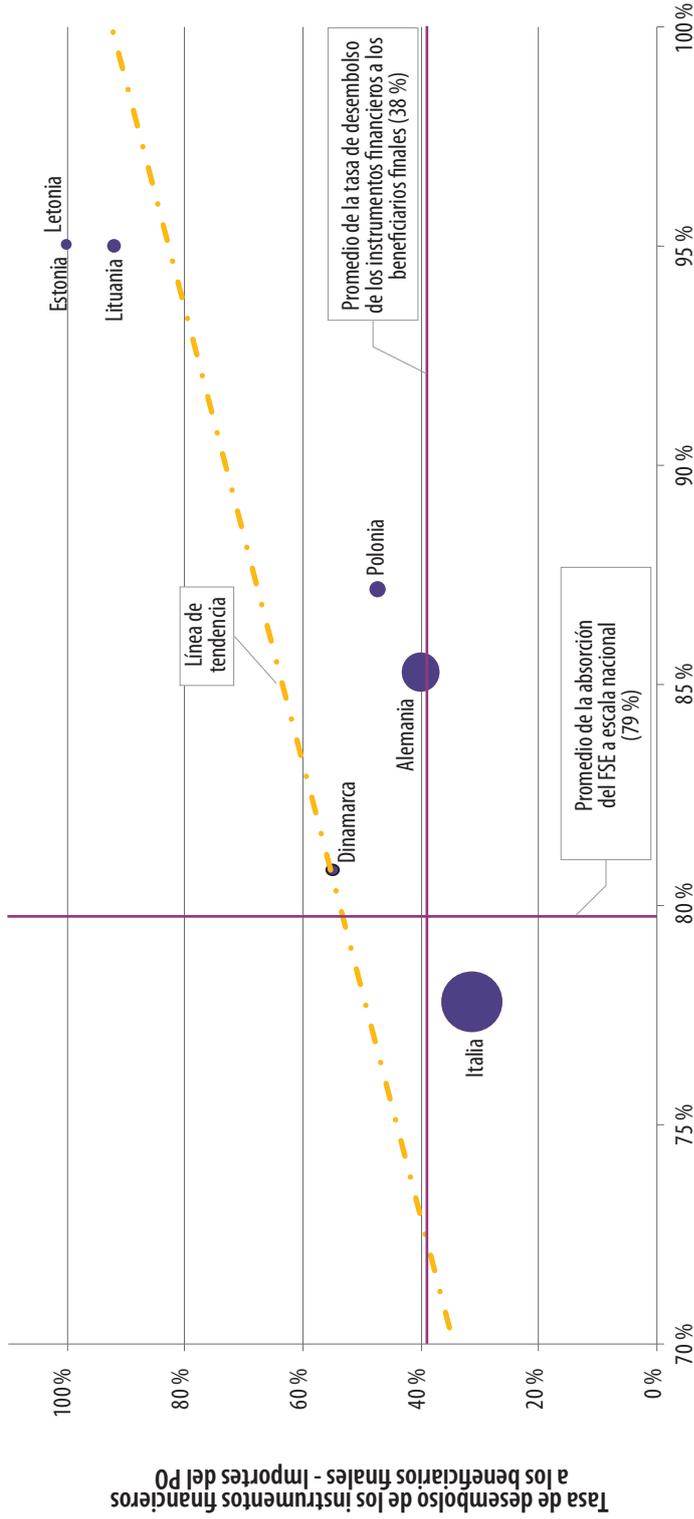


Nota: El tamaño de los círculos corresponde a la contribución total de los PO a los instrumentos financieros (véase el **cuadro 4**). Coeficiente de correlación: 0,5.

Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015.

Ilustración 2 b

Comparación entre la absorción general del FSE a escala nacional y la tasa de desembolso de los instrumentos financieros a los beneficiarios finales



Absorción del FSE a escala del Estado miembro

Nota: El tamaño de los círculos corresponde a la contribución total de los PO a los instrumentos financieros (véase el **cuadro 4**). Coeficiente de correlación: 0,9.  
Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015.

### Aumento de las dotaciones de capital de los instrumentos financieros en 21 de 25 Estados miembros

#### 35

El Tribunal comprobó también que en 21 de 25 Estados miembros la dotación inicial había aumentado desde 2011. En general, a partir de ese año se habían asignado a los instrumentos financieros alrededor de 7 100 millones de euros adicionales de financiación procedentes de los PO del FEDER y del FSE del período 2007-2013.

#### 36

La mayoría de estas asignaciones adicionales para la dotación de capital de los instrumentos tuvieron lugar en Italia (2 500 millones de euros), España (900 millones de euros), Grecia (900 millones de euros), el Reino Unido (700 millones de euros) y Hungría (500 millones de euros). Estos cinco Estados miembros ya representan el 77 % del aumento total de la dotación de capital durante todo el período. Cuatro de ellos (Italia, España, el Reino Unido y Hungría) presentaban una tasa de absorción del FEDER inferior a la media a finales de 2014 (véase la *ilustración 2a*).

### Las disposiciones de la base jurídica del período de programación 2007-2013 incentivaron a los Estados miembros a usar los instrumentos financieros para eludir el riesgo de liberación de fondos de la UE

#### 37

La base jurídica del período de programación 2007-2013 permitió a los Estados miembros absorber por adelantado la contribución de la UE a los PO del FEDER y del FSE mediante el uso de instrumentos financieros. Estas contribuciones iniciales podían ser usadas por los Estados miembros como mecanismo para evitar el riesgo de liberación (norma «n+2»)<sup>34</sup> (véase el *recuadro 1*).

34 La norma de la liberación automática (norma n + 2) ayuda a liquidar los compromisos pendientes, exigiendo la liberación automática de todos los fondos no gastados o no cubiertos por una solicitud de pago al final del segundo año siguiente al ejercicio de asignación.

#### Recuadro 1

### Rembolso de la contribución del FEDER y el FSE para establecer los instrumentos financieros como gasto subvencionable durante el período de programación 2007-2013

De conformidad con el Reglamento general, la única condición para certificar los importes del período de programación 2007-2013 relacionados con los instrumentos financieros como gastos subvencionables en el marco del PO era que los importes en cuestión hubieran sido usados para crear o contribuir a fondos o fondos de cartera. Sobre esta base, las contribuciones del FEDER y el FSE eran rembolsadas a los Estados miembros a cargo del presupuesto de la UE y consideradas como temporalmente absorbidas. En otras palabras, no se exigía relacionar la contribución del PO a la dotación de capital de un instrumento con los beneficiarios finales. Por otra parte, los intereses generados por el capital también contribuyen a la dotación de los instrumentos. Hasta el cierre del PO la Comisión no determinará el total de gastos subvencionables sobre la base de los importes reales de los préstamos, las garantías y las inversiones en capital proporcionados a los beneficiarios finales.

## 38

Esta disposición ha creado un incentivo para que los Estados miembros «aparquen» al menos parte de la contribución de la UE a los PO en las cuentas de los bancos y de los intermediarios financieros encargados de la gestión de los fondos, sin emplearla realmente para los fines previstos (véase el **recuadro 2**).

## Recuadro 2

**Estudio de caso: dotación excesiva de un instrumento financiero en Italia (Fondo regionale di cogaranzia e controgaranzia per le PMI operanti in Sardegna)**

En diciembre de 2009, el Gobierno regional decidió crear un fondo de garantía con una dotación de capital de 233 millones de euros, lo cual correspondía al 14 % del presupuesto total del PO para todo el período de programación.

La dotación total pretendía garantizar préstamos de unos 2 300 millones de euros.

En la fiscalización de este fondo de garantía italiano llevada a cabo en 2010, el Tribunal comprobó no se había procedido a un análisis de las necesidades del mercado que justificase esta asignación. Además, cuando el Gobierno regional y el organismo regional encargado de ejecutar el fondo firmaron el convenio de financiación, todavía no se habían puesto en marcha otros elementos obligatorios (como la estrategia y el plan de inversión, la definición de una política de salida y las disposiciones sobre liquidación).

Finalmente, el plan estratégico fue elaborado y aprobado en junio de 2010, pero se hizo sobre la base de unas hipótesis poco realistas.

La fiscalización del Tribunal puso de relieve también que, para esta fecha, una parte significativa de la financiación del PO comprometida por las autoridades de gestión en 2007 aún no había sido gastada. La asignación de una dotación elevada al instrumento financiero hizo que fuera posible eludir la norma n+2 vigente en aquel momento, en virtud de la cual los fondos no utilizados debían ser liberados al cabo de dos años.

A finales de 2014, la autoridad de gestión comunicó que 45 millones de euros de una dotación total de 233 millones de euros habían sido puestos a disposición como garantías para los beneficiarios finales. Por tanto, la tasa de desembolso fue del 19 %.

Las garantías concedidas corresponden a préstamos de 460 millones de euros.

### 39

En el extremo opuesto, el Tribunal halló un caso en el que la dotación de los instrumentos financieros se redujo para adaptarla a las condiciones del mercado y a las tasas de desembolso previstas, lo que se considera una buena práctica (véase el **recuadro 3**).

#### Recuadro 3

#### Estudio de caso: ajuste a la baja de la dotación del fondo Jeremie de conformidad con las necesidades cambiantes del mercado en Lituania

En Lituania se creó un instrumento Jeremie (recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas) en 2008, y su dotación fue aumentando progresivamente hasta llegar a los 210 millones de euros a finales de 2009. Dicha dotación estaba basada en una evaluación de las necesidades del mercado realizada en septiembre de 2007.

Sin embargo, en una fase posterior, tras analizar los efectos de la crisis económica en la economía lituana, la autoridad de gestión decidió reducir la dotación del fondo. Para 2012, esta dotación del fondo pasó a 170 millones de euros y el dinero se reembolsó al PO.

Del capital reducido del fondo de 170 millones de euros, 121 millones de euros ya habían sido desembolsados a finales de 2014, por lo que la tasa de desembolso del fondo Jeremie fue del 71 %, en lugar del 58 % que habría correspondido si no se hubiera reducido el capital. Sin este cambio, la tasa de desembolso general de todos los instrumentos financieros lituanos habría sido del 68 % en lugar del 75 % (véase el **cuadro 4**).

### 40

La dotación excesiva de los instrumentos financieros tiene un efecto negativo en los costes y las tasas de gestión cuando estos se determinan en función del capital pagado al fondo y no de los resultados del administrador del fondo. El aumento de la dotación permite a los administradores de los fondos recibir ingresos sin prestar realmente los servicios esperados (véanse los apartados 116 a 125).

#### Tasas de desembolso especialmente bajas en el caso de los instrumentos financieros gestionados por el grupo BEI

### 41

El análisis del Tribunal también reflejó que la tasa media de desembolso para los 31 instrumentos del FEDER y del FSE gestionados por el BEI y el FEI fue especialmente baja: un 43 % frente al 60 % en el caso de los instrumentos administrados por otros administradores de los fondos.

## Ampliación del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida hasta marzo de 2017 conforme a las directrices de la Comisión únicamente

### 42

La contribución de la UE correspondiente a las dotaciones no utilizadas (es decir, fondos no pagados o garantizados a los beneficiarios finales al final del período de subvencionabilidad) debe ser devuelta al presupuesto de la UE al cierre. Dadas las bajas tasas medias de desembolso, el Tribunal había señalado en su Informe Anual relativo a 2014 que no se podía esperar que los instrumentos financieros llegaran a utilizar el total de los fondos disponibles para finales de 2015<sup>35</sup>.

### 43

En abril de 2015 la Comisión publicó unas directrices revisadas sobre el cierre en las que se ampliaba el período de subvencionabilidad de los gastos relacionados con los instrumentos financieros desde el 31 de diciembre de 2015 hasta el 31 de marzo de 2017<sup>36</sup>. Sin embargo, el período general de subvencionabilidad está definido conforme al artículo 56, apartado 1, del Reglamento general. En su Informe Anual relativo a 2014, el Tribunal determinó que una disposición legal solo puede modificarse mediante una norma de rango equivalente o superior, de modo que se respete debidamente la jerarquía normativa<sup>37</sup>, por lo que la conclusión era que una directriz de la Comisión no podía modificar las normas aprobadas mediante el procedimiento legislativo del Parlamento Europeo y del Consejo.

### 44

A partir de su análisis y de una proyección lineal del desembolso en los años anteriores, el Tribunal calculó que más de 5 000 millones de euros de los fondos asignados a los instrumentos del FEDER y del FSE no se llegarían a utilizar a finales de 2015 de no mediar una prórroga del período de subvencionabilidad. De esta cifra, 3 900 millones de euros corresponden a contribuciones del presupuesto de la UE a los PO. Las cifras reales sobre los importes utilizados entre enero de 2015 y marzo de 2017 no estarán disponibles, como muy pronto, hasta finales de 2017.

## ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

### 45

Dado que las contribuciones de los PO se realizan ahora mediante pagos escalonados, los instrumentos financieros deberían tener un tamaño más adecuado, lo que a su vez debería dar lugar a unas mejores tasas de desembolso (véase el **recuadro 4**).

35 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.50.

36 C(2015) 2771 final, de 30 de abril de 2015, Anexo de la Decisión de la Comisión por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573 relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de los programas operativos adoptados para recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013), p. 7.

37 Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52.

### Disposiciones para el reembolso de la dotación de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE con cargo al presupuesto de la UE (período de programación 2014-2020)

Según lo dispuesto en el artículo 41, apartado 1, del RDC, toda solicitud de pago intermedio presentada durante el período de subvencionabilidad no debe superar el 25 % del importe total de las contribuciones del programa comprometidas al instrumento financiero de conformidad con el convenio de financiación pertinente. El segundo, el tercero y los pagos posteriores se efectúan cuando se alcanzan unos determinados umbrales de gasto relacionados con los pagos anteriores.

### Las autoridades de gestión no siempre evaluaron adecuadamente las necesidades del mercado antes de asignar los fondos a los instrumentos financieros del FEDER y del FSE

#### 46

El Tribunal examinó asimismo si se había realizado una evaluación adecuada de las necesidades del mercado antes de crear instrumentos financieros y asignarles fondos. Las evaluaciones de las necesidades del mercado o evaluaciones *ex ante* tendrían que permitir entender las necesidades del mercado y qué tipo de ayuda (préstamos, garantías o inversión en capital) es más apropiada para colmar las lagunas identificadas, además de determinar las necesidades de financiación y, en último lugar, de evaluar si la mejor manera de lograr el objetivo político previsto es mediante un instrumento financiero. En informes especiales anteriores del Tribunal y en otros estudios también se ha puesto de manifiesto este aspecto como condición previa para el éxito de tales instrumentos<sup>38</sup>.

### La evaluación de las necesidades del mercado no era obligatoria para los instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013

#### 47

Durante el período de programación 2007-2013, la única referencia explícita en la normativa a las evaluaciones de las necesidades del mercado (también denominadas «evaluaciones de las diferencias») está relacionada con los fondos de cartera<sup>39</sup>.

38 Informe Especial n.º 8/2015 (apartado 21), Informe Especial n.º 2/2012 (apartado 118) e Informe Especial n.º 5/2015 (apartado 27); Comisión Europea y BEI, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programme period*, estudio realizado por Mazars, Ecorys y EPRC, pp. 52, 66 y 73.

39 En el caso de los fondos de cartera, la evaluación de las diferencias se aborda en el artículo 44, apartado 1, letra a), del Reglamento de ejecución: «El convenio de financiación [entre el Estado miembro o la autoridad de gestión y el fondo de cartera] tendrá en cuenta, cuando proceda, lo siguiente: a) con respecto a los instrumentos de ingeniería financiera distintos de los fondos de desarrollo urbano, las conclusiones de una evaluación de las diferencias entre la oferta y la demanda por parte de las PYME de dichos instrumentos».

## 48

En el caso de los demás fondos específicos, hasta 2009 se podía inferir una obligación indirecta de llevar a cabo tal evaluación a partir del requisito de presentar un plan de empresa para cada instrumento<sup>40</sup>. Sin embargo, las modificaciones de la base jurídica efectuadas en septiembre de 2009 introdujeron unas exigencias menos rigurosas en cuanto a dichos planes de empresa<sup>41</sup>. A partir de ese momento, aunque seguía siendo obligatorio presentar un plan de empresa, casi todos los requisitos específicos quedaron eliminados (tales como el mercado al que se dirigen las empresas o los proyectos urbanos; los criterios, los términos y las condiciones de la financiación; o la justificación de la contribución del PO y el uso al que se destina). El Tribunal considera que el valor añadido de un plan de empresa a falta de tal información es limitado.

## 49

Tampoco existía la obligación de realizar una evaluación de las necesidades del mercado para los instrumentos financieros de gestión centralizada creados en el período de programación 2007-2013. En el caso de los seis instrumentos de gestión centralizada abarcados por el presente informe, el Tribunal constató la existencia de prácticas diferentes y, aunque no había ninguna obligación jurídica al respecto, observó en general que para todos ellos hubo algún tipo de evaluación de las necesidades del mercado, como evaluaciones del impacto, estudios de análisis de mercado, consultas públicas, etc.

### Las necesidades del mercado se evaluaron demasiado al alza en casi la mitad de los casos estudiados

## 50

En informes especiales anteriores el Tribunal ya había señalado algunas deficiencias significativas en cuanto a la consistencia de las evaluaciones de las necesidades del mercado<sup>42</sup>. En concreto, estas evaluaciones deben basarse en hipótesis subyacentes que sean racionales y realistas. De lo contrario, puede que los instrumentos no aborden las necesidades reales del mercado y, en consecuencia, que se produzca la sobrecapitalización del instrumento y que sus efectos reales sobre el terreno sean limitados o nulos.

## 51

La evaluación de las necesidades del mercado persigue distintos propósitos, entre ellos la identificación de fallos en el mercado y la determinación del tamaño de este. En este sentido, nuestro análisis general muestra que la evaluación de las necesidades del mercado no fue lo suficientemente consistente durante el período de programación 2007-2013. A pesar de que la mayoría de los encuestados (el 82 %) indicó que había realizado una evaluación de las necesidades del mercado, esto no evitó un sobredimensionamiento: casi la mitad de los instrumentos financieros (19 de 41) gestionados por aquellos encuestados que habían realizado una evaluación de las necesidades del mercado seguían presentando tasas de desembolso inferiores al 50 % de la dotación total de los instrumentos para finales de 2014. Solo cinco instrumentos (el 12 %) utilizaron el total de su dotación inicial (véase la **ilustración 3**).

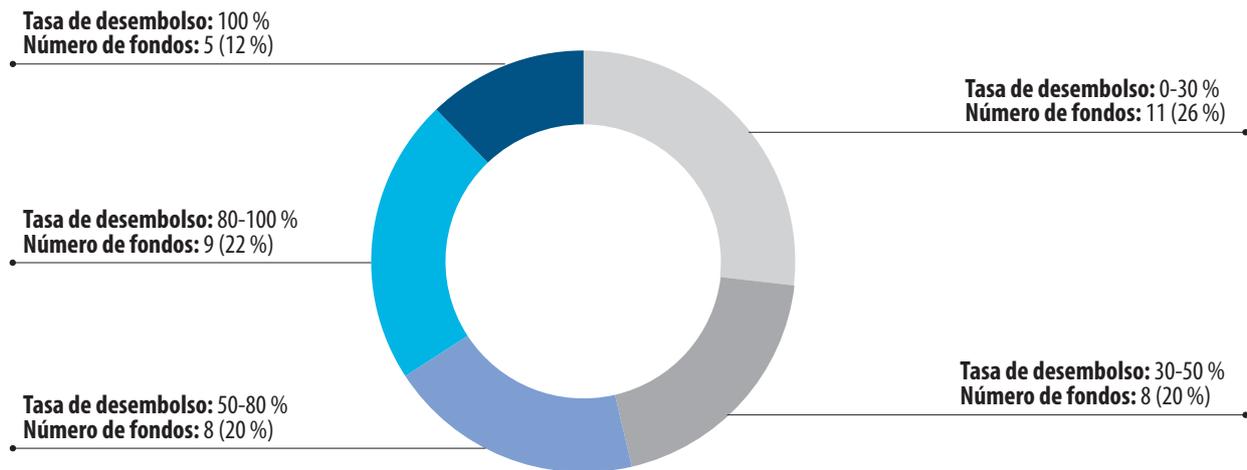
40 Artículo 43, apartado 2, del Reglamento de ejecución (versión inicial).

41 Artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 846/2009 de la Comisión, de 1 de septiembre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1828/2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DO L 250 de 23.9.2009, p.1).

42 Informe Especial n.º 8/2015 (apartados 21 y 22), Informe Especial n.º 2/2012 (apartados 33 a 37 y 116 a 118) e Informe Especial n.º 5/2015 (apartados 27 y 96).

Ilustración 3

**Análisis de la tasa de desembolso de los instrumentos financieros para los que se indicó en la encuesta que se había realizado una evaluación de las necesidades del mercado**



*Nota:* Encuesta enviada a los administradores y a las autoridades de gestión de los 50 mayores instrumentos financieros del FEDER, tasa de respuesta del 80 %.

*Fuente:* TCE, a partir de los resultados de la encuesta.

52

En un informe especial anterior el Tribunal ya había señalado que, durante el período de programación 2007-2013, la metodología aplicada para llevar a cabo la evaluación de las necesidades del mercado y la verosimilitud de las hipótesis subyacentes no eran objeto de ningún tipo de comprobación por parte de un órgano independiente de la autoridad de gestión. Esta insuficiencia puede haber contribuido a que muchas autoridades de gestión realizaran unas evaluaciones demasiado optimistas<sup>43</sup>.

43 Véase el Informe Especial n.º 2/2012, apartado 118.

## ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

### 53

Durante el período de programación 2014-2020 se exige la realización de una evaluación *ex ante* detallada para los instrumentos de gestión compartida a fin de determinar si existen fallos en el mercado (o situaciones de inversión subóptimas) y valorar el nivel y el alcance de las necesidades de inversión pública, así como establecer qué tipos de instrumentos financieros son los más adecuados para la situación. Además, la evaluación *ex ante* se ha de remitir al comité de seguimiento del PO para su información, y el resumen de los resultados y las conclusiones se debe publicar en el plazo de tres meses tras su finalización (véase el **anexo V**). Sin embargo, aún no existe la obligación de llevar a cabo un control independiente de la evaluación *ex ante* y de la verosimilitud de sus hipótesis subyacentes antes de decidir la dotación inicial de capital del instrumento.

### 54

Desde la entrada en vigor del nuevo Reglamento Financiero el 1 de enero de 2013, también es obligatorio efectuar una evaluación *ex ante* para todos los instrumentos de gestión centralizada (véase el **anexo V**). No obstante, la evaluación *ex ante* no comprende un análisis de las conclusiones extraídas ni se prevé la posibilidad de hacer una revisión si se producen cambios socioeconómicos importantes, como ocurre en el caso de la gestión compartida. Se ha iniciado una revisión intermedia (que podría abordar estos aspectos) con respecto a la mayor parte, aunque no todos, los instrumentos financieros de gestión centralizada.

## El enfoque regional contribuyó a que los Estados miembros implantaran un gran número de pequeños instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013

## Instrumentos financieros del FEDER y del FSE significativamente más pequeños que los fondos de gestión centralizada o los fondos de inversión privada

### 55

Los PO del FEDER y del FSE por las autoridades nacionales o regionales se ejecutan mediante la modalidad de gestión compartida, lo que significa que los instrumentos financieros creados para llevar a cabo programas nacionales o regionales deben ceñirse a los límites fijados por los programas en cuanto a la geografía y la subvencionabilidad. Para ser subvencionables, los proyectos deben ubicarse en una región subvencionable por el PO del que proceda la dotación del instrumento financiero<sup>44</sup>.

44 Artículo 35 del Reglamento general.

## 56

En la UE se crearon 952 fondos específicos del FEDER y del FSE durante el período de programación 2007-2013 (véase el **cuadro 3**), lo que supone que en la mayoría de las regiones se pusieron en marcha varios fondos. El análisis del Tribunal muestra que los instrumentos financieros del FEDER, y en particular los del FSE, son relativamente pequeños. La contribución media de la UE a un instrumento del FEDER se situaba en de 80 millones de euros para los fondos de cartera y de 10 millones de euros para los fondos específicos. La contribución media de la UE a un instrumento del FSE fue de 10 millones de euros para los fondos de cartera y de 9 millones de euros para los fondos específicos. Por el contrario, a finales de 2014, según los datos facilitados por la Comisión, la contribución del presupuesto de la UE a los fondos de gestión centralizada, que en teoría abarcan todos los Estados miembros, se elevó hasta 1 200 millones de euros. Como promedio, los fondos de capital de inversión están operando con un importe comprendido entre 150 y 500 millones de euros.

## 57

Sin embargo, ejecutar fondos con una mayor dotación de capital puede tener como resultado unas economías de escala significativas y una mayor eficacia. Ello se debe a que los gastos generales y los riesgos asociados se pueden repartir entre un número de beneficiarios finales lo suficientemente amplio. En otras palabras, los fondos específicos del FEDER y del FSE no suelen tener el tamaño que en el sector de los fondos se considera apropiado para gestionarlos con eficacia.

## ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

## 58

Durante el período de programación 2014-2020 los Estados miembros disponen de una mayor flexibilidad para la creación de instrumentos financieros. Por ejemplo, los PO pueden combinar una o más prioridades de inversión complementarias del FEDER, el FC y el FSE en un único objetivo temático<sup>45</sup>.

## 59

Además, se han introducido los requisitos legales previos para crear instrumentos financieros con dotaciones de capital significativamente mayores<sup>46</sup>. En concreto, en el período de programación 2014-2020 se ha introducido la posibilidad de crear instrumentos de gestión compartida a escala europea<sup>47</sup> (véase el **recuadro 5**).

45 Artículo 96, apartado 1, del RDC.

46 Artículo 38, apartado 1, del RDC.

47 Dentro de esta opción hay un caso especial en el que los PO del FEDER pueden contribuir a la iniciativa para pymes, que está gestionada directamente por la Comisión. En este caso se aplican unas normas específicas establecidas en el artículo 39 del RDC.

**Disposiciones para la creación de instrumentos financieros a escala europea (período de programación 2014-2020)**

El artículo 38, apartado 1, letra a), del RDC permite aportar una contribución financiera a un instrumento creado a escala de la Unión y gestionado directa o indirectamente por la Comisión, aunque en principio los fondos deben ejecutarse «en el marco de la gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión, según lo dispuesto en el artículo 59 del Reglamento Financiero».

**60**

También existen unos incentivos financieros considerables para que los Estados miembros creen instrumentos con una mayor dotación de capital o que vayan más allá de la escala regional. Si el total del eje prioritario de un PO se ejecuta mediante un instrumento financiero, se puede aplicar un incentivo del incremento del 10 % del porcentaje máximo de cofinanciación. Si se crea un eje prioritario aparte para ejecutarlo a través de un instrumento financiero a escala europea y gestionado directa o indirectamente por la Comisión, el eje puede obtener un porcentaje de cofinanciación del 100 %<sup>48</sup>.

**61**

La Comisión y los Estados miembros deberían sacar partido de las posibilidades que ofrece la base jurídica para crear, cuando sea posible, instrumentos financieros específicos del FEDER y del FSE de mayores dimensiones a fin de aprovechar las economías significativas de cara al coste de la gestión de estos instrumentos. Sin embargo, al participar un número mayor de regiones y órganos, la estructura jurídica puede resultar más compleja, lo que a su vez puede suponer nuevos riesgos de retraso que deben ser tenidos en cuenta por los Estados miembros a la hora de diseñar la estructura de financiación más adecuada. La base normativa del período 2007-2013 ya permitía que un mismo instrumento financiero recibiera contribuciones de más de un programa<sup>49</sup>. Sin embargo, estas contribuciones no han sido muy populares hasta la fecha debido a su aparente complejidad añadida. A partir de las respuestas a nuestra encuesta, se observa que son necesarias directrices adicionales de la Comisión sobre cómo crear instrumentos a escala europea durante el período 2014-2020.

48 Artículo 120, apartados 5 y 7, del RDC.

49 Comisión y COCOF (10-0014-05), Nota sobre los instrumentos de ingeniería financiera en virtud del artículo 44 del Reglamento general.

### ¿Lograron los instrumentos financieros atraer capital privado?

#### 62

Una de las principales ventajas de los instrumentos financieros es el hecho de que permiten apalancar fondos adicionales, es decir, que la dotación de capital de los fondos puede recibir una aportación suplementaria procedente de fondos públicos y privados. El efecto de palanca mide el grado en que la financiación pública moviliza fondos adicionales y, en principio, tendría que ofrecer información sobre la capacidad de un instrumento de atraer financiación adicional según su tipo, su ubicación y sus beneficiarios finales, así como sobre las decisiones adoptadas por la Comisión, la autoridad de gestión o el administrador del fondo en el momento de la creación del instrumento. En el caso de instrumentos similares, un mayor apalancamiento denotaría un mejor rendimiento del instrumento con respecto a la capacidad de atraer financiación adicional.

#### 63

Por consiguiente, el Tribunal examinó de qué manera la Comisión define y hace un seguimiento de este efecto de palanca tanto en el caso de los instrumentos de gestión compartida como en el caso de los de gestión centralizada, y evaluó si los instrumentos habían logrado atraer capital privado adicional. Asimismo, el Tribunal analizó la aplicación de las disposiciones sobre trato preferente y reparto del riesgo con socios privados y de los acuerdos tributarios a este respecto.

### **La Comisión mide el apalancamiento de los instrumentos financieros de un modo que no tiene debidamente en cuenta hasta qué punto la financiación pública moviliza fondos adicionales**

#### **Necesidad de unos coeficientes de apalancamiento más diferenciados para obtener mediciones significativas**

#### **Dificultades para identificar el apalancamiento de capital público y privado adicional en los instrumentos de gestión compartida**

#### 64

La normativa referente al período 2007-2013 no precisaba cómo debía medirse el apalancamiento en el caso de los instrumentos de gestión compartida. En 2011 la Comisión adoptó las primeras medidas encaminadas a tratar este asunto al proponer una definición inicial del «efecto de palanca», y dos años abordó esta cuestión en el Reglamento Financiero (véase el **recuadro 6**).

### Definición de «efecto de palanca» para los instrumentos financieros de gestión compartida y de gestión centralizada

En agosto de 2011, en su marco común para la auditoría, la Comisión definió el apalancamiento como los recursos adicionales puestos a disposición al nivel de los beneficiarios finales, más allá de la contribución de los Fondos Estructurales, normalmente a través de instrumentos financieros u otros inversores públicos o privados<sup>50</sup>. Según esta definición (que no es jurídicamente vinculante), el apalancamiento corresponde al total de la ayuda financiera proporcionada a los beneficiarios finales (abarca todos los recursos invertidos en los beneficiarios finales, independientemente de si forman o no parte del PO o de si se trata de fondos públicos o privados adicionales), dividida por la contribución de la UE al instrumento (a través del PO).

Por lo que se refiere a los instrumentos de gestión centralizada, el apalancamiento se definió en el Reglamento Financiero de 2013 como «el resultado de dividir la cuantía de la financiación a los perceptores finales admisibles por la cuantía de la contribución de la Unión»<sup>51</sup>.

50 Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, *Common Audit Framework*, julio de 2011 (parte 2), p. 7.

51 Artículo 223 de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero.

## 65

Sin embargo, el Tribunal considera que incluir toda la financiación pública nacional en los importes apalancados, tal y como propone la Comisión en el caso de los instrumentos de gestión compartida, es inapropiado: las tasas de cofinanciación ya están especificadas en el eje prioritario del PO, y la contribución nacional a las dotaciones de los instrumentos financieros suele mantenerse en esas tasas. En este sentido, no se efectúa una distinción entre la cofinanciación nacional «normal» y la contribución nacional «adicional» (por encima de las tasas del PO). Ahora bien, solo en el segundo caso se podría considerar que ha sido captada por la contribución de la UE. El Tribunal ya señaló en un informe anterior que la práctica de la Comisión de excluir la financiación pública nacional a través de los PO del denominador conduce a un incremento artificial del resultado del cálculo de la tasa de apalancamiento<sup>52</sup>.

52 Informe Especial n.º 2/2012, **recuadro 5**.

### 66

Además, el apalancamiento tendría que cumplir la función de indicador del rendimiento de un instrumento financiero en cuanto a la capacidad de atraer fondos públicos o privados adicionales (nuevamente, por encima de los ya considerados para el PO en conjunto). Obviamente, una evaluación del rendimiento debe tener en cuenta las diferencias en cuanto a la ejecución de este instrumento. En concreto, los acuerdos preferenciales y de riesgo compartido para los socios del sector privado desempeñan un papel crucial a este respecto (véanse los apartados 74 a 78). Además, la tasa de apalancamiento también debería variar en función del tipo de ayuda financiera (por ejemplo, el apalancamiento de las garantías debería ser mayor que el de los préstamos), del tipo de inversión (menor para las inversiones más arriesgadas), de las fases de desarrollo de los beneficiarios finales (por ejemplo, las empresas de nueva creación son más arriesgadas) y del mercado geográfico (por ejemplo, una tasa inferior para las regiones menos desarrolladas).

### 67

Con su configuración actual, el cálculo de la Comisión para determinar el efecto de palanca no puede ofrecer un indicador fiable de los resultados reales en cuanto a atraer fondos públicos o privados adicionales. Por tanto, no permite hacer una distinción entre los instrumentos financieros más y menos exitosos a la hora de captar contribuciones públicas o privadas adicionales para la dotación de capital del instrumento.

### **Medición incoherente del apalancamiento en el caso de los instrumentos de gestión centralizada**

### 68

En cuanto a los instrumentos financieros de gestión centralizada, el análisis del Tribunal muestra que la Comisión ha empleado diferentes métodos para calcular el efecto de palanca de los distintos instrumentos, como se refleja en el **cuadro 5**<sup>53</sup>.

### 69

Como resultado, los coeficientes de apalancamiento notificados por la Comisión para los instrumentos de gestión centralizada no son comparables entre sí, ni con los de los instrumentos de gestión compartida.

### Efecto de palanca para los instrumentos financieros de gestión centralizada según la información de la Comisión

Instrumento	Tipo de instrumento	Método de cálculo	Coefficiente de apalancamiento a 31 de diciembre de 2014
GPTT	Garantía	Importe total de la financiación atraída por el proyecto dividido por la contribución de la UE pagada al mecanismo	57
IOP	Garantía	Similar al GPTT	9
FEEE	Capital	Importe total de la financiación atraída a nivel del fondo dividido por la contribución de la UE	2
Fondo Marguerite	Capital	Importe total de la financiación movilizada por el instrumento (capital y deuda) a nivel del proyecto dividido por la contribución pagada de la UE	157
Mecanismo de garantía del EPMF	Garantía	Valor de los nuevos micropréstamos respaldados por la garantía dividido por el límite máximo de garantía	7
EPMF FCP-FIS	Préstamos	Valor de los nuevos micropréstamos respaldados por la garantía dividido por la contribución de la UE pagada	2

Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015<sup>1</sup>.

1 SWD(2015) 206 final.

#### No solo se tienen en cuenta las fuentes de financiación que son el resultado de la contribución nacional o de la UE al instrumento financiero

## 70

No todas las fuentes de financiación atraídas por un proyecto son el resultado de la contribución nacional o de la UE. Sin embargo, la Comisión no tiene en cuenta este aspecto en el cálculo del coeficiente de apalancamiento. En 2015, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE propuso una metodología alternativa basada en un cálculo en función del tipo de instrumento (préstamos, garantías o capital)<sup>54</sup>. Las diferencias entre ambos enfoques se ilustran en el ejemplo del **recuadro 7**.

54 OCDE, *Methodologies to measure amounts mobilised from the private sector by official development finance interventions*, DCD/DAC/STAT(2015)8, 24 de febrero de 2015.

### Ejemplo de la estructura de financiación de un proyecto de transporte y diferencias en el cálculo del apalancamiento entre la metodología de la Comisión y la de la OCDE

Este proyecto de infraestructuras de transporte generador de ingresos para una línea de ferrocarril de alta velocidad en Francia recibió contribuciones de varias fuentes de financiación, de las que las subvenciones nacionales representaron el 52 % y la deuda comercial el 39 %. La contribución de la UE, a modo de garantía de hasta 200 millones de euros de la deuda comercial, representó el 2,5 % de la financiación total.

En este ejemplo, siguiendo la metodología de la OCDE, el efecto de palanca sería únicamente de 1, ya que solo hay un préstamo de 200 millones de euros garantizado por la UE en la estructura de financiación del proyecto.

Tipos de fuentes de financiación	Millones de euros	% de la financiación total
Deuda comercial	3 038	39 %
Subvenciones nacionales	4 050	52 %
Capital	758	9 %
<b>Financiación total</b>	<b>7 846</b>	<b>100 %</b>
Garantía máxima de la UE sobre la deuda comercial	200	2,5 %

De acuerdo con la metodología de la Comisión, el efecto de palanca sería de 39 (financiación total de 7 846 millones de euros dividida por la garantía de la UE de 200 millones de euros).

El Tribunal considera poco realista asumir que la concesión de subvenciones nacionales, que representan la mayor parte de la financiación del proyecto, se vio impulsada por la limitada garantía de la UE. Ello afecta a la información proporcionada por la Comisión sobre los instrumentos financieros tanto de gestión centralizada como compartida, aunque es aún más notorio en el caso de los instrumentos financieros de gestión centralizada, ya que la coinversión privada interviene en menor medida en los proyectos de gestión compartida.

## ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

### 71

En el período de programación 2014-2020, en lo que se refiere a los instrumentos de gestión compartida, el RDC no hace una alusión explícita a la definición del efecto de palanca del Reglamento Financiero de la UE. Sin embargo, el concepto definido en el artículo 37, apartado 2, letra c), del RDC es prácticamente idéntico: «una estimación de los recursos públicos y privados adicionales que podría reunir el instrumento financiero al nivel del destinatario final (efecto multiplicador esperado)». Por tanto, la Comisión sigue considerando que la cofinanciación nacional obtenida se debe a la financiación del PO procedente de la UE. Tampoco hay cambios en cuanto a la forma de medir los importes movilizados del sector privado. Desde el punto de vista del Tribunal, la Comisión debe reconsiderar su método para calcular el efecto de palanca de la financiación nacional pública y de la UE mediante instrumentos financieros, teniendo en cuenta la metodología alternativa propuesta por la OCDE en 2015.

### 72

Asimismo, el Tribunal señala que ahora se exige a los Estados miembros que especifiquen el efecto de palanca previsto para cada instrumento (véase el **recuadro 8**). Con ello, la Comisión dispondrá de los datos necesarios para supervisar la situación del apalancamiento real en comparación con la tasa de apalancamiento previsto. No obstante, a falta de una metodología consistente de la Comisión para calcular el efecto de palanca, es dudoso que este proceso dé como resultado unos datos significativos que puedan ser utilizados con fines comparativos.

#### Recuadro 8

### Obligación de definir el coeficiente de apalancamiento previsto para cada instrumento financiero (período de programación 2014-2020)

La evaluación *ex ante* obligatoria para los instrumentos financieros debe incluir una estimación de los recursos públicos y privados adicionales que los instrumentos financieros pueden generar a todos los niveles hasta el beneficiario final. El convenio de financiación entre una autoridad de gestión y un «fondo de fondos» (o el documento de estrategia con arreglo al cual la autoridad de gestión ejecuta el fondo directamente) debe especificar este efecto de palanca previsto del instrumento.

La autoridad de gestión ha de presentar todos los años un anexo al informe anual de ejecución sobre las operaciones relacionadas con instrumentos financieros<sup>55</sup>.

55 En el anexo I del Reglamento de ejecución (UE) n.º 821/2014 de la Comisión, de 28 de julio de 2014, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las modalidades concretas de transferencia y gestión de las contribuciones del programa, la presentación de información sobre los instrumentos financieros, las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones, y el sistema para el registro y el almacenamiento de datos (DO L 223 de 29.7.2014, p. 7), se determinan varias secciones que deben usarse como base para dicho informe, que incluirá información sobre las fuentes de financiación de los instrumentos financieros.

### **Dificultades de los instrumentos financieros tanto de gestión compartida como de gestión centralizada a la hora de atraer a los inversores del sector privado**

#### **73**

Uno de los objetivos declarados de los instrumentos financieros es atraer financiación adicional procedente del sector privado para complementar los fondos públicos disponibles, ya que así más proyectos se pueden beneficiar del mismo nivel de inversión pública. Por consiguiente, el Tribunal ha intentado determinar, tanto para los instrumentos de gestión compartida como para los de gestión centralizada, la medida en que las contribuciones públicas a los instrumentos contribuyeron efectivamente a movilizar financiación privada adicional.

### **Las disposiciones específicas para inversores privados en los instrumentos financieros durante el período 2007-2013 no lograron atraer una financiación adicional significativa**

#### **74**

Las entrevistas del Tribunal y el examen de las publicaciones disponibles confirman que durante el período de programación 2007-2013 el sector privado siguió siendo reacio a invertir en instrumentos financieros, ya que consideraba que la reglamentación de los instrumentos era demasiado estricta (por ejemplo, normativa específica nacional y europea, ayudas estatales, contratación pública). Por otra parte, cabe recordar que los objetivos de ambas partes difieren: mientras que el sector público tiene el objetivo de aplicar una política y unos objetivos de inversión específicos, el sector privado debe orientarse hacia las actividades rentables. Además, puede que haya una falta de conocimientos por ambas partes. El sector público no cuenta necesariamente con unos conocimientos financieros avanzados, mientras que el sector privado no está necesariamente familiarizado con la legislación de la UE. La Comisión considera que una de las formas de atraer capital privado es ofrecer un trato preferente o «primas de riesgo» a los inversores privados. Por tanto, el Tribunal examinó las disposiciones específicas para los inversores del sector privado a fin de determinar si había un reparto razonable de los riesgos entre los sectores público y privado.

### **Falta de directrices de la Comisión sobre cómo establecer medidas relativas al trato preferente para los instrumentos del FEDER y del FSE**

#### **75**

En el caso de los instrumentos del FEDER y del FSE del período 2007-2013, la legislación preveía la posibilidad de asignar de preferencia el rendimiento de las inversiones a los inversores que operen conforme al principio del inversor en una economía de mercado<sup>56</sup>. El trato preferente se puede ejercer, por ejemplo, a través de contratos que no concedan al socio financiero del sector público los mismos derechos de reembolso que a los socios privados, o a través de una participación desigual en ganancias y pérdidas para los socios privados y públicos.

#### **76**

El trato preferente se puede justificar si es necesario para atraer inversión privada a los mercados deficientes en los que la financiación privada puede contribuir a lograr los objetivos de la política pública. En caso de no estar justificado, el trato preferente puede tener como resultado una merma de la dotación inicial de capital del instrumento financiero y, por consiguiente, la reducción de los recursos restantes disponibles para el siguiente ciclo de inversión una vez liquidado el instrumento. Sin embargo, ni la base jurídica del período de programación 2007-2013 ni las notas orientativas de la Comisión proporcionan indicaciones sobre cómo establecer disposiciones relativas al riesgo compartido en el convenio de financiación o sobre cómo comprobar la pertinencia del trato preferente.

### **A pesar de que la Comisión asuma mayores riesgos, las contribuciones privadas al capital de los instrumentos de gestión centralizada son muy limitadas**

#### **77**

Como práctica general en el caso de los instrumentos de gestión centralizada, la legislación vigente aprobada por el Parlamento Europeo y el Consejo solo hace mención de términos generales relativos al riesgo compartido o al trato preferente. Las disposiciones detalladas relativas a la contribución de la Comisión en estos instrumentos (incluidos los porcentajes de riesgo compartido) solo se incluyen posteriormente como parte de un acuerdo separado que no tiene que ser aprobado por la autoridad presupuestaria (véase el **recuadro 9**).

56 Artículo 43, apartado 5, del Reglamento de ejecución.

### Reparto del riesgo entre la Comisión y sus socios: estudio de caso del Instrumento de Garantía de Préstamos (GPTT) y de la Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (IOP)

El instrumento GPTT fue creado en 2008 de forma conjunta por la Comisión y el BEI a través de un acuerdo de cooperación en virtud del cual cada parte asume el 50 % del riesgo de impago del préstamo (pérdidas esperadas e inesperadas).

El instrumento proporciona una garantía mediante una línea de crédito contingente que puede ser usada por el proveedor del proyecto durante los primeros cinco a siete años de operación si los ingresos generados por un proyecto no bastan para garantizar el reembolso de la deuda prioritaria (por ejemplo, en caso de que los ingresos reales del proyecto se sitúen por debajo del nivel previsto).

Como resultado de un cambio en la base jurídica, se introdujo en 2013 un enfoque de primera pérdida de cartera que hizo que la Comisión asumiera el riesgo del 95 % de las pérdidas en el primer tramo de pérdida de cartera (PFLP).

En la modificación de 2012 al Reglamento n.º 680/2007 se introdujo la IOP como un nuevo instrumento. Esta iniciativa proporciona una mejora crediticia mediante un instrumento subordinado (un préstamo o un mecanismo de contingencia) para apoyar los bonos preferentes de un proyecto emitidos por una empresa del proyecto. Las disposiciones para el reparto del riesgo entre la Comisión y el BEI son las mismas que para el GPTT: es decir, la Comisión asume el riesgo del 95 % de las pérdidas mientras que el BEI asume el 5 % restante.

El PFLP para la cartera del GPTT y de la IOP se fijó a un nivel que resulta poco probable que las pérdidas reales vayan más allá de este primer tramo. En consecuencia, la Comisión asume de hecho la mayor parte del riesgo real.

La base jurídica dispone que el reparto del riesgo esté basado en la primera pérdida, pero no aporta ninguna información sobre la forma de determinar el primer tramo de pérdida de cartera o del nivel de exposición al riesgo resultante de este enfoque. En un documento de trabajo de los servicios de la Comisión<sup>57</sup> se menciona que el porcentaje de la primera pérdida normalmente se sitúa justo por encima del promedio de la pérdida histórica. Sin embargo, el BEI determinó el límite máximo de manera que su exposición neta al riesgo prevista permaneciera dentro de su riesgo normal (menos del 2 % de las pérdidas previstas) y no dependiera de datos históricos.

57 SEC(2011) 1237 final, de 19 de octubre de 2011, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: *Impact assessment accompanying the document «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions — A pilot for the Europe 2020 Project Bond Initiative»*, p. 53.

**78**

En el caso de algunos instrumentos financieros de gestión centralizada, el Tribunal comprobó que prácticamente todos los riesgos reales se han transferido a la Comisión (véase el **recuadro 10**). Sin embargo, a pesar de que la Comisión asuma un riesgo mayor que sus socios en este tipo de instrumentos, el análisis del Tribunal muestra que no ha habido una contribución significativa por parte del sector privado.

**Recuadro 10****Estudio de caso: reparto del riesgo entre la Comisión y sus socios — FEEE**

El FEEE invierte en eficiencia energética, proyectos de energía renovable y transporte urbano limpio. Sus accionistas son la Comisión, el BEI y dos bancos. El FEEE está organizado como sociedad de responsabilidad limitada y sus acciones se dividen en tres categorías (A, B y C) según el riesgo asumido y los derechos a los beneficios, donde la categoría A es la más ventajosa y la C la que menos.

La Comisión es la única accionista de la categoría C, la primera en soportar las pérdidas y la última en obtener beneficios. Sus acciones se amortizan al vencimiento. La amortización está sujeta a la disponibilidad de recursos suficientes en el fondo.

Las pérdidas de la empresa se asignan en primer lugar a la Comisión. Estas pérdidas no afectan al valor de las acciones de las categorías A y B, siempre y cuando el valor de las acciones de la categoría C siga siendo positivo. Las pérdidas no se asignan a las acciones de las categorías A y B hasta que el valor de las acciones de la categoría C no se haya reducido a cero. Los ingresos y ganancias futuros no conllevan necesariamente las liquidaciones de las acciones de la categoría C, ya que se usarían primero para los dividendos previstos de las acciones de las categorías A y B.

Además, las acciones de la categoría C no pueden ser amortizadas antes que las otras dos categorías.

**En algunos casos se recurrió a resoluciones fiscales a fin de que los instrumentos financieros resultaran más atractivos para los inversores del sector privado****79**

Una resolución fiscal es una decisión por escrito de una autoridad fiscal nacional sobre el régimen que se aplica a un aspecto concreto de las actividades de una entidad con arreglo a la normativa tributaria en vigor en el Estado miembro de que se trate. Este tipo de procedimiento se puede aplicar en varios Estados miembros de la UE para saber con certeza qué régimen fiscal regirá para las actividades. En general, las personas o las empresas sujetas a tributación presentan su interpretación sobre cómo se aplica la normativa tributaria a su propio caso, o a una transacción o actividad concreta, y la autoridad fiscal responde con una decisión positiva o negativa. Estos acuerdos fiscales también son una práctica normal en el sector de los fondos. Aunque las resoluciones fiscales pueden ser perfectamente legítimas y se usan en varias jurisdicciones, también se ha recurrido a ellas para facilitar una planificación fiscal agresiva.

## 80

Ya en 2012 la Comisión había publicado una recomendación sobre la planificación fiscal agresiva dirigida a los Estados miembros<sup>58</sup>. En síntesis, se animaba a los Estados miembros a modificar su legislación nacional a fin de abordar la cuestión de los «mecanismos artificiales» y a «tratar estos mecanismos a efectos fiscales en referencia a su realidad económica». A esta recomendación siguieron una serie de medidas específicas al respecto:

- o desde 2014, la Comisión ha llevado a cabo varias investigaciones para examinar si las decisiones de las autoridades fiscales de los Estados miembros con respecto al impuesto sobre sociedades que las empresas deben pagar respetan las normas de la UE en materia de ayudas estatales<sup>59</sup>;
- o en marzo de 2015 la Comisión presentó un paquete de medidas para fomentar la transparencia fiscal e introducir el intercambio automático de información entre los Estados miembros en relación con sus resoluciones fiscales<sup>60</sup>;
- o en junio de 2015 la Comisión aprobó un plan de acción para un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la UE<sup>61</sup>. Entre otros muchos asuntos fiscales, en el documento se debaten las medidas para luchar contra la evasión fiscal y la planificación fiscal abusiva.

## 81

Sin embargo, el Tribunal ha detectado algunos instrumentos financieros en cuyo caso se obtuvieron resoluciones fiscales (véase el **recuadro 11**).

58 Recomendación de la Comisión de 6 de diciembre de 2012 sobre la planificación fiscal agresiva (C(2012) 8806).

59 Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa IP/14/663, de 11 de junio de 2014.

60 COM(2015) 135 final, de 18 de marzo de 2015, Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE en lo que respecta al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad.

61 COM(2015) 302 final, de 17 de junio de 2015, Un sistema de imposición de las sociedades justo y eficaz en la Unión Europea: cinco ámbitos de actuación fundamentales.

## Recuadro 11

### Estudio de caso: resoluciones fiscales para instrumentos financieros de gestión centralizada — el Fondo Marguerite

En 2013, el Fondo Marguerite obtuvo en Luxemburgo un acuerdo tributario previo (comúnmente denominado «resolución fiscal») y un acuerdo previo sobre precios de transferencia para Marguerite Holdings y sus filiales luxemburguesas. El segundo es un acuerdo entre un contribuyente y las autoridades fiscales en el que se especifica el método de fijación de precios que el contribuyente aplicará a sus transacciones relacionadas con la empresa.

La estructura específica empleada por el Fondo Marguerite provoca una situación en la que se reduce la retención fiscal a cuenta aplicada a los pagos de dividendos de las sociedades de cartera al propio fondo, y ello mediante la transformación de los pagos de dividendos en pagos de intereses mediante el recurso a instrumentos híbridos por las entidades de Luxemburgo<sup>62</sup>. A través de esta estructura también es posible que se evadan otros impuestos, como las retenciones fiscales a cuenta en los países de las empresas operadoras, o los impuestos sobre las ganancias de capital en el momento de la desinversión.

62 Los instrumentos híbridos son instrumentos que pueden estar sujetos a un régimen fiscal diferente dentro de una jurisdicción o en varias de ellas, por ejemplo como deuda en un país y como capital en otro (véase *Hybrid Mismatch Arrangements — Tax Policy and Compliance Issues*, de la OCDE, marzo de 2012, p. 7).

## 82

Asimismo, el Tribunal señaló que varios instrumentos del FEDER y del FSE del período 2007-2013 recurrieron a entidades SICAV<sup>63</sup> o SICAR<sup>64</sup> en sus estructuras constitutivas. En estas estructuras, las resoluciones fiscales son una práctica habitual. Sin embargo, los Estados miembros no informan a la Comisión sobre si sus instrumentos aplicaron o aplicarán acuerdos tributarios previos.

### Las contribuciones privadas a la dotación de capital de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE representan aproximadamente el 2 % del total

## 83

En informes anteriores el Tribunal observó que la tasa de apalancamiento del sector privado durante el período de programación 2007-2013<sup>65</sup> fue limitada. Según los últimos datos facilitados por los Estados miembros a la Comisión, solo 154 de los 1 025 instrumentos financieros del FEDER y del FSE en once Estados miembros lograron atraer fondos privados en su estructura de financiación, como parte de la contribución del PO.

## 84

En cuanto a los fondos privados aportados a través de los PO de los que han informado los Estados miembros, también existe el riesgo de una doble contabilidad, ya que es posible que la financiación privada incluida en los fondos específicos sea simplemente de una transferencia de fondos efectuada por el fondo de cartera. Si el análisis se restringe exclusivamente a los fondos de cartera, con lo cual se elimina el riesgo de una doble contabilidad, solo nueve de los setenta y tres fondos de cartera existentes en cuatro de los dieciocho Estados miembros donde se dispone de este tipo de fondos se beneficiaron de contribuciones privadas. En estos nueve fondos de cartera la participación de la financiación privada en la dotación del instrumento varía entre el 5 y el 50 %. En general, los fondos de cartera atrajeron 325 millones de euros en capital privado a través de los PO. Del mismo modo, el Tribunal señala que, con independencia de la información facilitada, se deriva de las normas sobre ayudas estatales una obligación jurídica con arreglo a la cual las inversiones de capital en pymes deben tener un nivel mínimo de cofinanciación privada del 30 % o del 50 % según la región de que se trate<sup>66</sup>.

## 85

Además, a partir de la información facilitada por once Estados miembros de forma voluntaria, se comprueba que los recursos pagados a los instrumentos financieros además de los procedentes del PO (privados o públicos) suman un total de 342 millones de euros<sup>67</sup>. No obstante, los Estados miembros no están obligados a proporcionar esta información, y la Comisión no verifica los datos presentados de forma voluntaria.

63 Una SICAV es un tipo de fondo de inversión de tipo abierto en el que el valor del capital cambia en función del número de inversores y del valor de sus inversiones subyacentes. Las acciones del fondo se compran y venden según el valor neto más reciente de los activos del fondo.

64 Una SICAR es una estructura diseñada para las inversiones de capital privado y capital riesgo sin normas sobre diversificación de la inversión ni restricciones en cuanto al préstamo o el apalancamiento.

65 Véanse los informes especiales n.º 2/2012 (apartados 105 a 115 y 124), n.º 8/2015 (apartados 34 y 35) y n.º 5/2015 (apartados 66 y 67 y recuadro 7).

66 Directrices comunitarias sobre ayudas estatales y capital riesgo para pequeñas y medianas empresas, apartado 4.3.4 (DO C 194 de 18.8.2006, p. 2).

67 Comisión Europea, Resumen de los datos sobre los avances registrados en la financiación y la ejecución de los instrumentos financieros, enviados por las autoridades de gestión de conformidad con el artículo 67, apartado 2, letra j) del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, p. 25.

**86**

El Tribunal también señaló que la legislación referente al período de programación 2007-2013 no preveía que los convenios de financiación entre las autoridades de gestión y los administradores de los fondos tuvieran que especificar la tasa de apalancamiento prevista para las contribuciones privadas adicionales. Además, en general las tasas no dependían de que los administradores de los fondos lograran atraer a inversores privados (véase el apartado 136)<sup>68</sup>. Así pues, no había muchos incentivos para que el administrador de los fondos consiguiera la participación de inversores privados.

68 Artículo 43, apartado 4, del Reglamento de ejecución.

**87**

En el caso de los instrumentos de gestión centralizada, y en especial los instrumentos financieros de capital, atraer la contribución de inversores del sector privado ha resultado difícil, como se muestra en los estudios de caso del **recuadro 12**.

**Recuadro 12**

### Estudio de caso: dificultades de los instrumentos de capital financiados públicamente a la hora de atraer a inversores del sector privado. Fondo Marguerite y FEEE

A continuación se presentan ejemplos de cofinanciación privada de carácter limitado de dos instrumentos de gestión centralizada<sup>69</sup>:

- o además de la Comisión, el Fondo Marguerite cuenta con ocho patrocinadores, todos ellos bancos controlados públicamente. Estos patrocinadores han comprometido un importe total de 710 millones de euros. Aún no se ha conseguido atraer dinero de inversores privados para lograr el objetivo de 1 500 millones de euros en compromisos totales<sup>70</sup>.
- o en el caso del FEEE, que también depende principalmente de fondos públicos, la Comisión ha sido su mayor contribuyente hasta ahora (125 millones de euros de un total de 265 millones de euros comprometidos). El único contribuyente privado, Deutsche Bank, solo ha comprometido una reducida cantidad de fondos (5 millones de euros). El importe total comprometido hasta la fecha se sitúa por debajo de la mitad del objetivo del instrumento (700 millones de euros).

69 SWD(2015) 206 final.

70 Decisión de la Comisión, de 25 de febrero de 2010, sobre la participación de la Unión Europea en el Fondo Europeo 2020 para la energía, el cambio climático y las infraestructuras (Fondo Marguerite), C(2010) 941.

## ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

### 88

En el caso de los instrumentos de gestión compartida, las disposiciones de la legislación para el período de programación 2014-2020 siguen permitiendo el trato preferente, así como que el riesgo se comparta adecuadamente entre los socios públicos y privados (véase el **recuadro 13**).

#### Recuadro 13

### Disposiciones relativas al trato preferente y al riesgo compartido (período de programación 2014-2020)

El artículo 44 del RDC exige «una distribución apropiada del riesgo y del beneficio» entre los inversores públicos y privados, y el Reglamento delegado prevé que el nivel de trato preferente debe ser proporcional a los riesgos asumidos por los inversores y limitarse al mínimo necesario para atraerlos<sup>71</sup>. En concreto, en la evaluación *ex ante* el Estado miembro deberá incluir «una evaluación de si se necesita una remuneración preferente y, si así fuera, de cuál sería su nivel, para captar recursos análogos procedentes de inversores privados o una descripción de los mecanismos que se utilizarán para determinar si dicha remuneración preferente es necesaria y, si así fuera, cuál sería su alcance»<sup>72</sup>.

Esta remuneración preferente puede financiarse a través de los recursos reintegrados al instrumento o a partir de los beneficios y otras ganancias o rendimientos atribuibles a la ayuda con cargo a los fondos de la UE. El concepto de trato preferente también se aplica a los inversores públicos que operen con arreglo al principio del inversor en una economía de mercado<sup>73</sup>.

Además, el Tribunal observa que en los casos que se encuentran en el ámbito de aplicación del Reglamento general de exención por categorías, «en caso de reparto asimétrico de pérdidas entre inversores públicos y privados, la primera pérdida asumida por el inversor público no podrá superar el 25 % del total de la inversión»<sup>74</sup>.

En los demás casos, tiene que ser conforme a las condiciones del mercado o someterse a un proceso de notificación de ayudas estatales.

71 Artículo 6, apartado 1, letra d), del Reglamento delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión.

72 Artículo 37, apartado 2, letra c), del RDC.

73 Artículo 44, apartado 1, del RDC.

74 Artículo 21, apartado 13, letra c), del Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión.

### 89

La obligación de los Estados miembros de evaluar la necesidad de trato preferente y las disposiciones sobre el reparto del riesgo, así como de presentar una justificación para estas disposiciones, se puede considerar claramente como un avance hacia una gestión más eficiente de los instrumentos financieros. Basándose en las entrevistas efectuadas, el Tribunal considera, sin embargo, que es necesario que la Comisión proporcione directrices a los Estados miembros sobre cómo optimizar el uso del trato preferente para captar más capital privado sin asignar un riesgo excesivo a los contribuyentes públicos a las dotaciones de los instrumentos.

### 90

En el caso de algunos instrumentos de gestión centralizada, la legislación también contempla el alcance posible del reparto del riesgo entre la Comisión y sus socios. Así, el Reglamento prevé que «el esquema de reparto de riesgos se reflejará en un reparto adecuado, entre la Unión y la entidad encargada», mientras que «el riesgo máximo cubierto por el presupuesto de la Unión no excederá del 50 % del riesgo de la cartera de deuda objeto de la acción en el marco del Instrumento de Deuda»<sup>75</sup>. Está por ver si estas disposiciones modificadas serán suficientes para captar más contribuciones del sector privado que en el período de programación 2007-2013. Como ya se mencionó en un informe anterior, el Tribunal considera que los principales aspectos de las disposiciones sobre el reparto del riesgo entre la Comisión y sus socios (por ejemplo, el BEI) se deberían definir en la legislación específica para cada instrumento de gestión centralizada<sup>76</sup>.

### 91

Por último, en cuanto a las resoluciones fiscales, la situación permanece sin cambios con respecto al período de programación 2007-2013. El Tribunal considera que seguir usando acuerdos tributarios previos durante el período de programación 2014-2020 para los instrumentos financieros de gestión centralizada o compartida puede suponer un riesgo de reputación, ya que se pueden percibir como contrarios a las propias recomendaciones y medidas de la Comisión en relación con los regímenes fiscales.

75 Anexo I al Reglamento MCE, parte III, sección 6.

76 Véase el Informe Especial n.º 2/2013, recomendación 7.

### ¿Proporcionaron los instrumentos financieros un apoyo de carácter renovable?

#### 92

Una de las principales razones para usar los fondos públicos a través de los instrumentos financieros es que el dinero se puede utilizar en varias ocasiones, es decir, se puede «renovar». Por ejemplo, si un préstamo desembolsado se reintegra a los tres años, estos fondos se pueden emplear para conceder un nuevo préstamo. Por ello, el Tribunal examinó si este efecto renovable realmente llegó a producirse. El grado de renovación de los fondos depende en la práctica del tipo de ayuda financiera y del período de inversión de los instrumentos. Por tanto, el Tribunal analizó si los períodos de inversión de los instrumentos se correspondían con las prácticas habituales del mercado y qué factores contribuyeron a limitar el período de inversión real de los instrumentos.

### Los retrasos en la ejecución acortaron de manera significativa el período real de inversión de varios instrumentos financieros del FEDER y del FSE

#### 93

Al comienzo del período de programación 2007-2013, las autoridades públicas de la mayoría de los Estados miembros tenían una experiencia limitada en cuanto a estructurar y gestionar instrumentos renovables en colaboración con intermediarios financieros. Tras sus fiscalizaciones, el Tribunal constató que la mayor parte de los retrasos se debieron al largo proceso de estructuración interna de los instrumentos financieros, a las prolongadas negociaciones con los intermediarios financieros sobre diversos aspectos (a menudo en relación con las negociaciones de los costes y las tasas de gestión), a los complejos procedimientos de adjudicación pública, a la incertidumbre en cuanto a la conformidad con respecto a las normas sobre ayudas estatales y a las dificultades para obtener contribuciones del sector privado.

#### 94

En muchos casos, los distintos organismos intervinientes se enfrentaron a un complejo proceso de aprendizaje y se tardó bastante en conciliar los intereses y las opiniones de las diferentes partes interesadas para alcanzar un acuerdo en cuanto a las estrategias de inversión del instrumento. Varios de estos problemas también se pusieron de manifiesto en otros estudios<sup>77</sup>. Las fiscalizaciones llevadas a cabo por el Tribunal en los últimos años también indican que de haberse contado con una mayor y más temprana orientación por parte la Comisión podrían haberse evitado al menos parte de estos problemas.

77 Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores, *Financial Instruments under Cohesion policy 2007-13: How have Member States and Selected Financial Institutions Respected and Preserved EU Financial Interests?*, p. 16; Comisión y BEI, *Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programme period*, estudio realizado por Mazars, Ecorys y EPRC, p. 62.

## 95

Las bajas tasas de desembolso en muchos Estados miembros y, en consecuencia, la limitada capacidad de los instrumentos para renovar los fondos son una consecuencia obvia de estas dificultades. En algunos casos, los retrasos en la ejecución se prolongaron varios años, lo que redujo de manera significativa el período de tiempo durante el cual la dotación de los instrumentos financieros se podía desembolsar a los beneficiarios finales (véase el **recuadro 14**).

## Recuadro 14

**Estudio de caso: retrasos en la creación del fondo de cartera Jeremie en Eslovaquia**

El memorando de entendimiento entre el FEI y el Gobierno eslovaco con respecto al fondo de cartera nacional Jeremie se firmó en 2006, es decir, antes del inicio del período de programación 2007-2013. Tras realizar la evaluación de las necesidades del mercado de fondos («evaluación de las diferencias»), se firmó un acuerdo marco en 2008, mientras que los convenios de financiación entre los distintos ministerios y el FEI se firmaron en 2009.

Fue necesario un año más hasta que se firmaron los dos acuerdos finales (el acuerdo del fondo de cartera y el acuerdo de accionistas), que también son requisitos jurídicos previos para el inicio de las operaciones del fondo. La capitalización del fondo de cartera en sí tuvo lugar finalmente en 2011. Por tanto, en conjunto se necesitaron cinco años (de 2006 a 2011) hasta que el fondo de cartera Jeremie empezó a funcionar.

Las convocatorias de manifestaciones de interés para la contratación de intermediarios financieros se publicaron en 2011, 2012 y 2013. Seguidamente, pasaron entre dos y tres años más hasta que se celebraron los acuerdos con los intermediarios financieros, en 2013 para el instrumento de garantía, y en 2014 para los instrumentos de préstamo y de capital. Hasta entonces los beneficiarios finales no empezaron a recibir la ayuda financiera.

La tasa de desembolso a finales de 2014 era del 12 % para el fondo de cartera, y aún más baja en el caso de los desembolsos a los beneficiarios finales procedentes de los subfondos.

### **Limitado efecto renovable de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE durante la ejecución e incertidumbre tras el cierre de los programas 2007-2013**

### **Menos de un tercio de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE habían usado sus fondos más de una vez a finales de 2014**

#### **96**

En general, el análisis del Tribunal mostró que había 316 instrumentos del FEDER y del FSE (fondos específicos en su inmensa mayoría) en diecinueve Estados miembros que habían logrado desembolsar el total de su dotación a los beneficiarios finales para el 31 de diciembre de 2014. Sin embargo, incluso en el caso de estos instrumentos, el efecto renovable se produjo en una fase muy tardía del período de programación. A raíz de ello, solo una reducida parte de la dotación inicial se habrá usado más de una vez cuando finalice el período de subvencionabilidad ampliado (es decir, marzo de 2017). Además, en ninguno de los veinticinco Estados miembros que han ejecutado instrumentos financieros se logró que la tasa conjunta de desembolso alcanzara el 100 % (véase el **cuadro 4**).

### **Las limitaciones temporales conllevaron problemas específicos para los instrumentos de capital**

#### **97**

El análisis del Tribunal también muestra que los instrumentos de capital se enfrentaron a problemas específicos para conseguir un efecto renovable. En Europa, el período medio de tenencia para las inversiones en capital (por ejemplo, el tiempo entre la adquisición y la venta de acciones) era de aproximadamente seis años en 2014<sup>78</sup>. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos de capital del FEDER y del FSE eran operativos durante no más de ocho años (de 2009 a 2017). Así pues, aunque las operaciones comenzaran a principios de 2009 y la salida tuviera lugar a finales de 2014, quedarían menos de tres años antes del cierre del PO para efectuar una nueva ronda de inversiones en capital. Por consiguiente, teniendo en cuenta los años necesarios para poner en marcha el instrumento, es muy poco probable que las contribuciones del PO a los instrumentos de capital se vuelvan a usar dentro de un mismo período de programación.

#### **98**

En cambio, los instrumentos de capital gestionados de manera centralizada tienen una duración mucho mayor, lo que refleja mejor su naturaleza<sup>79</sup> (por ejemplo, el Fondo Marguerite tiene un plazo límite de veinte años con posibilidad de una prórroga de dos años).

78 Preqin, *Private Equity Spotlight*, mayo de 2015, p. 8.

79 SWD(2015) 206 final, pp. 151 y 159.

**El elevado grado de discrecionalidad con respecto a la reutilización de los fondos en el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE puede provocar que el efecto renovable desaparezca una vez cerrados los PO**

**99**

El marco jurídico del período 2007-2013 para los instrumentos financieros de gestión compartida prevé que los Estados miembros pueden quedarse con los recursos que se hayan usado al menos una vez en el momento del cierre, aunque dichos recursos deben reutilizarse en beneficio del grupo destinatario<sup>80</sup>. Las notas orientativas de la Comisión sobre los instrumentos financieros<sup>81</sup> y el cierre de los PO del período 2007-2013<sup>82</sup> sugieren que los recursos procedentes de los instrumentos del FEDER y del FSE deben ser reinvertidos de manera indefinida.

**100**

Sin embargo, el Tribunal considera que el Reglamento general para el período 2007-2013 con relación a las reinversiones indefinidas no se puede interpretar de esta forma<sup>83</sup>. Por ejemplo, las disposiciones también permiten que se reduzca el capital del instrumento y que se usen los recursos de los instrumentos financieros a modo de subvenciones. Además, desde el punto de vista jurídico, toda actividad posterior al cierre de los programas que no afecte al presupuesto de la UE es responsabilidad exclusiva del Estado miembro y deja de estar sujeta a la supervisión de la Comisión, salvo que se disponga lo contrario en la base jurídica.

**¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?**

**101**

En cuanto al período de programación 2014-2020, una serie de cuestiones relativas a la reutilización de los fondos de los instrumentos de los Fondos EIE al término del período de subvencionabilidad en 2023 han sido aclaradas en los artículos 44 y 45 del RDC.

**102**

Además, la legislación aplicable al período de programación 2014-2020 reconoce explícitamente el carácter renovable previsto de los instrumentos financieros tras el período de subvencionabilidad, pues incluye disposiciones sobre la reutilización de los recursos reembolsados durante al menos ocho años tras el final del período de subvencionabilidad<sup>84</sup>. Mediante esta disposición, el RDC prevé un período mínimo para consignar los fondos asignados a los instrumentos financieros, pero no ofrece otra información sobre cómo proceder. En opinión del Tribunal, la Comisión debe aclarar este aspecto.

80 Artículo 78, apartado 7, del Reglamento general.

81 Comisión Europea, *Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, COCOF(10-0014-05), 10 de febrero de 2012, apartado 5.2.5.

82 C(2015) 2771, de 30 de abril de 2015, Anexo de la Decisión de la Comisión por la que se modifica la Decisión C(2013) 1573 relativa a la aprobación de las directrices sobre el cierre de los programas operativos adoptados para recibir ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (2007-2013), p. 7.

83 Artículo 108 del Reglamento general en relación con el artículo 152, apartado 1, y el artículo 153 del RDC.

84 Artículo 45 del RDC.

**103**

Un factor decisivo para evitar los fallos del pasado es la armonización: la opción de que las autoridades de gestión diseñen los instrumentos financieros según unos términos y unas condiciones armonizados que hayan sido determinados por la Comisión debería simplificar y facilitar de manera significativa el proceso de creación.

**104**

La base jurídica del período de programación 2014-2020 también permite continuar usando los instrumentos financieros durante el siguiente período de programación, en lugar de exigir que se liquiden y se reemplacen por otros nuevos<sup>85</sup>. Con ello se puede ahorrar tiempo y dinero, pues los instrumentos financieros ya estarían listos y operativos al inicio del período de programación y la dotación del instrumento se podría ampliar de conformidad con la evaluación *ex ante* de las necesidades. Sin embargo, en los casos en que el administrador del fondo haya sido elegido mediante un procedimiento de licitación abierto, el ahorro de tiempo sería reducido, ya que habría que iniciar otro procedimiento de licitación para elegir al nuevo administrador del fondo. Sobre la base de las respuestas a su encuesta (véase el **recuadro 15**), el Tribunal constató que los administradores de los fondos agradecerían nuevas directrices de la Comisión sobre cómo transferir los instrumentos al período 2014-2020.

85 Artículo 38, apartado 3, letra b), del RDC.

Recuadro 15

**Respuestas a la encuesta: cuestiones para las que se necesitan nuevas directrices de la Comisión (período de programación 2014-2020)**

Cuestión	Tasa de respuesta <sup>1</sup>
Transferencia de los instrumentos creados en el programa anterior al nuevo programa (2014-2020)	27 %
Política de salida y disposición de liquidación	21 %
Normativa aplicable a la selección de los administradores de los fondos	18 %
Reutilización de los fondos reintegrados al instrumento financiero al término del período de subvencionabilidad	17 %
Creación de instrumentos a escala europea	9 %
Otras	8 %

1 Encuesta enviada a los administradores y a las autoridades de gestión de los cincuenta mayores instrumentos financieros del FEDER. La tasa de respuesta fue del 80 %.

Fuente: TCE.

### 105

Por último, durante el período de programación 2007-2013, la Comisión empezó a organizar una serie de presentaciones y talleres para difundir las mejores prácticas y formar a los funcionarios de los Estados miembros. En enero de 2015, un año después del comienzo del período de programación 2014-2020, la Comisión también lanzó una plataforma de asesoramiento técnico ([www.fi-compass.eu](http://www.fi-compass.eu)) para divulgar conocimientos especializados sobre los requisitos jurídicos de la UE en relación con los instrumentos financieros.

### ¿Demostraron los instrumentos financieros ser un método rentable para ejecutar el presupuesto de la UE?

### 106

Los instrumentos financieros, a diferencia de las subvenciones tradicionales, son gestionados por los administradores de los fondos (en lugar de las administraciones públicas). En general, se trata de intermediarios financieros, tales como bancos privados o estatales. La gestión de los instrumentos financieros tiene un coste, y los administradores de los fondos tienen derecho a una remuneración por los servicios prestados. El nivel de los costes (reembolsados previa justificación de los gastos) y de las tasas (precio acordado o compensación por los servicios prestados) de gestión para el administrador de los fondos se suelen determinar en el convenio de financiación para cada uno de los instrumentos financieros. La remuneración debe cubrir todos los gastos administrativos del instrumento financiero (incluidos los gastos de las relaciones con inversores, los gastos jurídicos y los gastos para los auditores) y, en el caso de los administradores de los fondos del sector privado, debe permitir un margen de beneficio. Los costes pueden variar según el tipo de producto financiero (es decir, garantías, préstamos o capital) y su nivel debe determinarse en función de unos criterios objetivos (por ejemplo, un gran número de pequeños préstamos suele conllevar unos gastos administrativos mayores que un pequeño número de grandes préstamos).

### 107

Sobre la base de los últimos datos facilitados a la Comisión por los Estados miembros, el Tribunal analizó el nivel de los costes y las tasas de gestión reales de los instrumentos de gestión compartida y de gestión centralizada durante el período de programación 2007-2013, y examinó si estaban convenientemente vinculados al rendimiento del administrador de los fondos. Además, en lo relativo al período de programación 2014-2020, evaluó si la proporción creciente de fondos asignada a los instrumentos financieros (y, por tanto, generalmente no gestionados por administraciones nacionales o regionales) se ha visto reflejada a la hora de fijar el nivel de asistencia técnica que se paga a los Estados miembros por la ejecución de los Fondos EIE.

### Los costes y las tasas de gestión son elevados en comparación con el nivel real de desembolso a los beneficiarios finales

### Los costes de gestión acumulados exceden a los desembolsos efectuados a los beneficiarios finales en aproximadamente el 2 % de los instrumentos

## 108

En algunos instrumentos, los costes y las tasas de gestión superan incluso los importes efectivamente desembolsados a los beneficiarios finales. El análisis del Tribunal de los 1 025 instrumentos financieros del FEDER y del FSE identificó 23 casos de este tipo (el 2,2 %) en ocho Estados miembros (Bulgaria, República Checa, Alemania, España, Francia, Italia, Polonia y Reino Unido). Considerados en conjunto, estos instrumentos imputaron 28 millones de euros en concepto de costes y tasas de gestión para desembolsar 4 millones de euros a los beneficiarios finales. Al mismo tiempo, hay instrumentos similares en cuyo caso no se paga ningún tipo de coste o tasa de gestión a los intermediarios financieros (véase el **recuadro 16**).

#### Recuadro 16

### Estudio de caso: administradores de los fondos que ejecutan instrumentos financieros sin coste alguno. Fondo de emprendimiento de Grecia y fondo de cartera Jeremie de Hungría

#### a) Fondo de emprendimiento de Grecia

El Fondo de emprendimiento de Grecia no paga costes ni tasas de gestión a los bancos que actúan como intermediarios financieros. En su lugar, el fondo y los bancos cofinancian los préstamos concedidos a los beneficiarios finales, y también comparten el riesgo de impago del préstamo. La motivación principal de los bancos para participar en el instrumento es el reparto del riesgo. Por tanto, participan en el instrumento sin aplicar ningún coste ni tasa de gestión.

#### b) Jeremie Hungría

Jeremie Hungría tampoco paga ningún coste o tasa a los intermediarios financieros por los instrumentos de préstamo. En su lugar, los préstamos a intermediarios financieros se realizan a un tipo de interés muy bajo con respecto al mercado. Este tipo de interés tan bajo no representa remuneración del administrador de los fondos, ya que se compensa con el mayor riesgo que los intermediarios financieros asumen en comparación con el fondo financiado por la UE. En caso de impago del préstamo, los intermediarios financieros por lo general asumen la mayor parte de la pérdida.

### Los costes y las tasas de gestión acumulados suponen hasta el 75 % de la ayuda financiera desembolsada a los beneficiarios finales

#### 109

El Tribunal también ha llevado a cabo su propio análisis de los datos de la Comisión al relacionar los costes y las tasas de gestión con los importes efectivamente abonados a los beneficiarios finales. Los resultados por Estado miembro se presentan en el **cuadro 6**.

#### 110

En 274 de los 1 025 instrumentos del FEDER y del FSE en diez de los veinticinco Estados miembros (Suecia, Austria, Letonia, Malta, Finlandia, Lituania, Rumanía, Grecia, Hungría y Chipre) el Tribunal observó que los datos sobre costes y tasas de gestión facilitados a la Comisión hacían referencia a todos los instrumentos financieros. En otros seis Estados miembros (Polonia, Portugal, Alemania, Eslovaquia, Bulgaria y Reino Unido), se proporcionaron datos relativos a 392 instrumentos financieros que en su conjunto representaban entre el 84 % y el 98 % de la dotación total de capital a los instrumentos financieros. En el resto de Estados miembros, se facilitó información plausible sobre los costes y las tasas de gestión de un total de instrumentos que en su conjunto representaban dos tercios o menos de la dotación total<sup>86</sup>. En el caso de varios instrumentos financieros, los datos no fueron facilitados o no eran plausibles (como la notificación de unos costes y tasas de gestión diez veces superiores al importe efectivamente desembolsado). Por otra parte, cuando se indica que los costes y las tasas son «cero», cabe la posibilidad de que fuera realmente así o de que los datos no fueran facilitados. Para su análisis el Tribunal ha descartado estos datos.

86 Eslovenia (66 %), España (63 %), Francia (37 %), Italia (28 %), Dinamarca (18 %), República Checa (16 %), Países Bajos (10 %), Bélgica (1 %) y Estonia (0 %).

### Análisis de los costes y las tasas de gestión acumulados por Estado miembro para los instrumentos financieros del FEDER y del FSE a 31 de diciembre de 2014

Estado miembro	Total de gastos de gestión comunicado (millones de euros)	Número de instrumentos (incluidos los subfondos)	Costes y tasas de gestión			
			% de lo pagado al instrumento		% de lo pagado a los beneficiarios finales	
			Acumulado	Promedio anual	Acumulado	Promedio anual
Eslovaquia	9	7	9 %	2 %	75 %	16 %
República Checa	4	5	9 %	3 %	47 %	16 %
Francia	14	120	9 %	2 %	19 %	4 %
Suecia	21	11	13 %	2 %	17 %	3 %
Chipre	2	5	10 %	2 %	16 %	3 %
Reino Unido	124	74	10 %	2 %	16 %	3 %
España	43	16	6 %	1 %	16 %	2 %
Austria	2	2	6 %	1 %	12 %	3 %
Letonia	17	15	8 %	2 %	12 %	2 %
Bulgaria	20	10	6 %	1 %	11 %	3 %
Italia	51	128	4 %	1 %	11 %	2 %
Malta	1	2	8 %	2 %	10 %	2 %
Polonia	110	248	9 %	2 %	10 %	2 %
Dinamarca	1	9	9 %	2 %	10 %	2 %
Lituania	29	36	7 %	1 %	9 %	2 %
Finlandia	4	1	6 %	1 %	9 %	1 %
Alemania	105	45	7 %	1 %	9 %	1 %
Países Bajos	0	11	6 %	1 %	8 %	1 %
Rumanía	8	4	5 %	1 %	6 %	1 %
Portugal	18	56	4 %	1 %	5 %	1 %
Grecia	29	32	2 %	0 %	4 %	1 %
Eslovenia	3	3	3 %	1 %	4 %	1 %
Bélgica	0	9	4 %	1 %	4 %	1 %
Hungría	17	170	2 %	0 %	2 %	0 %
Estonia	0	6	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Total</b>	<b>631</b>	<b>1 025</b>				

Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015.

### **No se reembolsaron con cargo al presupuesto de la UE los costes y las tasas de gestión superiores a los límites máximos reglamentarios al cierre**

### **En principio, los costes y las tasas de gestión estaban limitados a un máximo del 4 % anual de la dotación total del instrumento financiero**

#### **111**

En la base jurídica del período de programación 2007-2013, las disposiciones sobre la remuneración del administrador de los fondos eran sucintas en el Reglamento principal<sup>87</sup>, pero los límites máximos para los costes y las tasas de gestión ya se habían precisado en el Reglamento de ejecución<sup>88</sup> de la Comisión. En concreto, se habían fijado los siguientes límites máximos anuales:

- o el 2 % anual del capital aportado por el PO a los fondos de cartera para los fondos de garantía;
- o el 4 % anual del capital aportado por el PO o el fondo de cartera para los instrumentos de microcrédito destinados a las microempresas;
- o el 3 % anual del capital aportado por el PO o el fondo de cartera para los demás casos.

La Comisión fijó estos límites máximos en su propuesta legislativa, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas durante el período de programación 2000-2006. Así, había un límite máximo global para los costes y las tasas de gestión del 5 % para los fondos de capital y del 2 % para los fondos de garantía<sup>89</sup>.

#### **112**

En el caso de la gestión compartida, al establecer la remuneración del administrador de los fondos, las autoridades de gestión deben tener en cuenta tanto los Fondos Estructurales como los marcos jurídicos de las ayudas estatales. Además, estas autoridades deben velar por que las disposiciones sobre remuneración estén en consonancia con la estrategia de inversión del instrumento a fin de garantizar que el administrador de los fondos tenga un incentivo financiero para actuar de conformidad con los objetivos establecidos del PO. Por tanto, la negociación del convenio de financiación no es una tarea trivial, y durante las entrevistas del Tribunal, muchas autoridades de gestión afirmaron que, al comienzo del período de programación 2007-2013, carecían de los conocimientos necesarios para ello.

87 Artículo 78, apartado 6, del Reglamento general.

88 Artículo 43, apartado 4, del Reglamento de ejecución.

89 Reglamento (CE) n.º 448/2004 de la Comisión, norma 8, apartado 2.7 y norma 9, apartado 2.6.

### 113

Si se dan determinadas condiciones, se pueden superar los límites normativos máximos para los costes y las tasas de gestión (por ejemplo, si los costes y las tasas de gestión se ajustan a los términos del mercado y no exceden a aquellos pagaderos por los inversores privados o si el administrador de los fondos ha sido seleccionado mediante un procedimiento de adjudicación de contratos públicos). Sobre la base de los informes presentados por los Estados miembros a la Comisión, no se dispone de información sobre la frecuencia con la que se superaron los límites máximos.

### 114

Los costes y las tasas de gestión se pagan con cargo a la dotación de capital del instrumento financiero y no se trasladan al beneficiario final. Estos costes se consideran subvencionables hasta la liquidación del fondo, que en la mayoría de los casos coincide con el cierre del programa<sup>90</sup>. La Comisión comprobará la subvencionabilidad de los costes y las tasas de gestión presentados para los fondos del FEDER y del FSE que se crearon durante el período de programación 2007-2013 cuando lleve a cabo el análisis de los documentos de cierre en 2017 y 2018.

### **En algunos casos es probable que en el momento del cierre los costes de gestión acumulados superen los límites máximos normativos**

### 115

Los costes y las tasas de gestión en que se haya incurrido y que hayan sido pagados para el 31 de marzo de 2017 pueden ser declarados como un coste subvencionable del PO del FEDER y del FSE en el marco del cual se haya creado el instrumento financiero<sup>91</sup>. El Reglamento precisa que los límites máximos para los costes y las tasas de gestión están relacionados con el «capital aportado por el programa operativo». En opinión de la Comisión, los límites máximos a los que hace referencia el artículo 43 del Reglamento de ejecución se aplican a la contribución de capital total al instrumento financiero, en lugar de a la contribución efectiva utilizada para proporcionar apoyo financiero a los beneficiarios finales. Las directrices existentes para el período de programación 2007-2013 sobre los costes y las tasas de gestión confirman esta opinión<sup>92</sup>.

### 116

En opinión del Tribunal, la Comisión debería haber interpretado que los límites máximos para los costes y tasas de gestión fijados en las disposiciones del Reglamento se aplican a la parte realmente utilizada de la dotación de capital aportada por el PO al instrumento financiero, es decir, la dotación real que haya sido empleada para proporcionar ayuda financiera a los beneficiarios finales. Los administradores de los fondos no deberían ser remunerados por no hacer uso de la dotación de capital de los instrumentos.

90 Artículo 42, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

91 Artículo 78, apartado 6, letra d), del Reglamento general, dentro de los límites establecidos en el artículo 43, apartado 4, del Reglamento de ejecución.

92 COCOF (10-0014-05), 8 de febrero de 2012, sección 2.6.

### La remuneración basada en los resultados no era una obligación jurídica durante el período de programación 2007-2013

#### 117

Durante el período de programación 2007-2013, la buena gestión financiera de los instrumentos financieros y los resultados reales del administrador de los fondos solo se mencionaban en las notas orientativas de la Comisión, pero no en ninguna base normativa, como un factor para determinar los costes y las tasas de gestión<sup>93</sup>.

#### 118

Sobre la base de sus auditorías de gestión y conformidad de los instrumentos financieros, el Tribunal ha constatado que los sistemas de remuneración vinculados a los resultados eran la excepción más que la norma: solo uno de nueve instrumentos examinados en el período comprendido entre 2013 y 2015 había implantado una remuneración para el administrador de los fondos basada en los resultados.

#### 119

Cuando la remuneración de los administradores de los fondos no se basa en los resultados, el incentivo para que estos transfieran de manera efectiva los fondos a los beneficiarios finales es limitado. Este hecho puede haber repercutido negativamente en los resultados de los instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013. Además, la gestión de los instrumentos del FEDER y del FSE en estas condiciones se vuelve bastante atractiva para los administradores sin experiencia (véase además el apartado 86).

#### 120

En 2012, la Comisión recomendó a las autoridades de gestión que la remuneración del administrador de los fondos estuviera vinculada, por un lado, a la calidad de las inversiones efectivamente realizadas, que se debía medir según su contribución a la consecución de los objetivos estratégicos del PO, y, por otro lado, también al valor de los recursos reintegrados a la operación procedentes de las inversiones efectuadas por el instrumento<sup>94</sup>. Sin embargo, esta recomendación se formuló en una nota orientativa del COCOF y no era jurídicamente vinculante.

- 93 Durante el período de programación 2007-2013, la Comisión ha publicado tres notas orientativas del COCOF sobre instrumentos de ingeniería financiera: COCOF (07/0018/01), COCOF (08/0002/03) y COCOF (10-0014-05).
- 94 Comisión Europea, *Revised Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, COCOF(10-0014-05), 10 de febrero de 2012, apartado 2.6.12.

### **Al evaluar los costes y las tasas de gestión, la Comisión no tiene debidamente en cuenta las diferencias en los tipos de instrumentos ni el nivel real de apoyo facilitado a los beneficiarios finales**

### **Es probable que el cálculo de la Comisión de unos costes de gestión acumulados de 631 millones de euros desde 2007 esté subestimado**

#### **121**

En diciembre de 2015, sobre la base de los datos facilitados por los Estados miembros para el año 2014, la Comisión calculó unos costes y tasas de gestión acumulados de al menos 631 millones de euros para los instrumentos del FEDER y del FSE desde el inicio del período de programación<sup>95</sup>.

#### **122**

De acuerdo con la Comisión, esta cifra representa el 4,7 % de las aportaciones de los PO a los instrumentos pertinentes en el período de programación 2007-2013.

#### **123**

Si los importes pagados entre los fondos de cartera y los fondos específicos no se incluyen en el cálculo porque ya figuran como aportaciones del PO a los fondos de cartera, este porcentaje global de los costes y las tasas de gestión aumenta hasta el 6,2 %. Además, los administradores de los fondos también pueden cobrar tasas a los beneficiarios finales, pero es posible que no hayan informado de ellas a la Comisión. Así pues, dado que el cálculo de la Comisión se basa únicamente en datos parciales (tanto para las cantidades absolutas como para el porcentaje de las aportaciones de los PO), es probable que las cifras reales sean significativamente mayores.

### **Los costes y las tasas de gestión son significativamente superiores a los niveles comunicados por la Comisión si se calculan sobre la base del apoyo financiero facilitado a los beneficiarios finales**

#### **124**

En general, teniendo en cuenta los 764 instrumentos del FEDER y del FSE que aparecen en el **cuadro 6**, el Tribunal observó que los costes y las tasas de gestión acumulados representan hasta el 75 % de la ayuda financiera proporcionada a los beneficiarios finales, lo que representa un promedio anual de hasta el 16 %.

#### **125**

En el caso de los diez Estados miembros que han facilitado datos consistentes para sus 274 fondos del FEDER y del FSE, el Tribunal ha comprobado que los costes y las tasas de gestión acumulados se sitúan entre el 2 % y el 17 % de la ayuda financiera proporcionada a los beneficiarios finales. Esto supone un promedio anual de entre el 1 % y el 3 %.

<sup>95</sup> Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, p. 29.

## Diferencias considerables en los costes y tasas de gestión entre los distintos tipos de instrumentos financieros

### 126

El nivel de los costes y las tasas de gestión también está relacionado con el tipo de instrumento. Teniendo en cuenta los datos plausibles facilitados por la Comisión, el Tribunal ha calculado el promedio de los valores que se muestran en el **cuadro 7**. De media, los instrumentos de garantía presentan un menor porcentaje de costes y tasas de gestión, mientras que los instrumentos de capital son los que tienen los mayores porcentajes.

### Cuadro 7 Promedio de costes y tasas de gestión acumulados por tipo de instrumento financiero expresado en tanto por ciento de la dotación del fondo

Tipo de instrumento financiero	Promedio de costes y tasas de gestión acumulados a 31 de diciembre de 2014 en tanto por ciento
Préstamo	4,2 %
Garantía	2,7 %
Capital	11,0 %

Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión de 2015<sup>1</sup>.

1 Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014.

### 127

Además, como norma general, la ejecución de los instrumentos financieros con un fondo de cartera resulta más cara porque los costes y las tasas de gestión son pagaderos a ambos niveles (es decir, el del fondo de cartera y el del fondo específico). Asimismo, el Tribunal señala que los límites máximos para los costes y las tasas de gestión durante el período de programación 2007-2013 no dependían de la escala de las inversiones del instrumento financiero, ya que se pagaban como un porcentaje de la aportación del PO (véase el apartado 108).

### **Sobre la base del apoyo financiero proporcionado, los costes y las tasas de gestión de los instrumentos del FEDER y del FSE son significativamente superiores a los de los instrumentos financieros de gestión centralizada o a los de los fondos de inversión del sector privado**

#### 128

El análisis del Tribunal también reveló que los costes y las tasas de gestión medios de los instrumentos financieros de gestión centralizada o de los fondos de inversión del sector privado eran significativamente inferiores a los de los instrumentos del FEDER y del FSE con relación al apoyo financiero facilitado a los beneficiarios finales al final de 2014:

- el coste operativo acumulado imputado por el FEEE desde que empezó a funcionar en 2011 corresponde aproximadamente al 5 % del total de los importes invertidos, lo que da como resultado un coste anual del 1,2 %.
- en el caso del EPMF (combinación de los préstamos y los instrumentos de garantía), la Comisión calcula que el promedio anual de costes pagaderos a cargo del presupuesto de la UE es de un máximo de entre el 0,5 % y el 0,7 % de la dotación de capital<sup>96</sup>. Ello corresponde a un coste anual del 0,2 % de los importes de garantías facilitados por el EPMF a los beneficiarios finales.

#### 129

El análisis del Tribunal mostró igualmente que, incluso en el caso de los costes y las tasas de gestión del BEI y del FEI para los instrumentos del FEDER fueron por lo general superiores a los que imputan en calidad de administradores de los fondos para instrumentos de gestión centralizada.

#### 130

El examen del Tribunal de dos estudios sobre la remuneración de los administradores de los fondos de inversión del sector privado publicados en 2015 reveló que el promedio anual de la tasa de gestión en todos los tipos de fondos (excluidos los fondos de cartera) era de entre el 0,6 % y el 1 %<sup>97</sup>. Ambos estudios también indicaban que las tasas de gestión se habían reducido en los últimos años. Otro estudio publicado en 2013 señala que el promedio anual de las tasas de gestión en el caso de los fondos de capital riesgo se sitúa entre el 2 % y el 2,5 %<sup>98</sup>.

#### 131

El análisis del Tribunal también refleja la existencia de diferencias significativas en los costes y las tasas de gestión imputados según los distintos instrumentos del FEDER y del FSE. Basándose en la información disponible sobre los costes de ejecución reales de los distintos los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, la Comisión no está condiciones de evaluar si estas diferencias en los costes están justificadas. El Tribunal ya había formulado observaciones similares en otro Informe Especial<sup>99</sup>.

96 Véase el Informe Especial n.º 8/2015, apartado 63.

97 Lane Clark & Peacock, *Investment management fee survey*, 2015, y Morningstar, *Fee Study: Investors Are Driving Expense Ratios Down*, 2015.

98 KfW *Economic Research* n.º 18, «*You get what you pay for – The remuneration structure of VC funds and its consequences*», 7 de marzo de 2013.

99 Véase el Informe Especial n.º 8/2015, apartados 62 y 72.

## Limitaciones en la comunicación de los gastos y las tasas de gestión por parte de los Estados miembros

### Solo alrededor del 60 % de todos los instrumentos del FEDER y del FSE facilitan información sobre sus costes y tasas de gestión a la Comisión

#### 132

En 2011 la Comisión introdujo una obligación para los Estados miembros de informar anualmente en relación con los instrumentos de gestión compartida<sup>100</sup>. Las autoridades de gestión tenían que comunicar esta información por primera vez en sus informes para el año 2011. Los datos solicitados por la Comisión incluían, entre otros, información relativa a los costes y las tasas de gestión, que era opcional para las autoridades de gestión del FEDER y del FSE. Para el año 2014, se presentaron datos sobre los costes y las tasas de gestión solamente en relación con un total de instrumentos correspondiente al 63 % del importe total de los pagos a los instrumentos financieros procedentes de los PO del FEDER y del FSE (frente al 50 % en 2013)<sup>101</sup>.

#### 133

Además, el Tribunal observa que solo se exige comunicar como costes y tasas de gestión los importes pagados. Sin embargo, también hay casos de costes y tasas acumulados pero aún sin abonar. Estos quedan excluidos *de facto* del informe, lo que afecta a su integridad y contribuye a la subestimación de los costes y las tasas que se comunican a la Comisión.

### ¿Se ha abordado la cuestión en el período de programación 2014-2020?

En cuanto a los problemas relativos a los costes y las tasas de gestión, se han adoptado una serie de medidas para el período de programación 2014-2020.

100 Reglamento (UE) n.º 1310/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo en lo que respecta a la ayuda reembolsable, la ingeniería financiera y algunas disposiciones relativas a la declaración de gastos (DO L 337 de 20.12.2011, p. 1).

101 Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, período de programación 2007-2013, situación a 31 de diciembre de 2014, p. 27.

## **Reducción de los plazos de comunicación para los Estados miembros y ampliación para la Comisión**

### **134**

En el período de programación 2014-2020, los Estados miembros tienen la obligación de enviar a la Comisión el informe sobre la ejecución de los instrumentos financieros en el marco de su informe anual de ejecución. Ello implica que la presentación de informes tiene lugar un mes antes (para el 31 de mayo, mientras que en el período anterior la fecha límite era el 30 de junio), cuando esta notificación no formaba parte del informe anual de ejecución; para 2017 y 2019 el plazo sigue siendo el 30 de junio<sup>102</sup>. Además, el período para que la Comisión revise los datos comunicados por los Estados miembros se fijó a seis meses. Ello significa que el plazo para que la Comisión presente el informe consolidado de ejecución de los instrumentos financieros ha cambiado, salvo para 2017 y 2019, pasando del 1 de octubre al 30 de noviembre. El resultado de estos cambios es que una información importante sobre la ejecución de los instrumentos financieros solo estará disponible para la autoridad responsable de aprobar la gestión presupuestaria incluso más tarde que en la actualidad.

## **Se exige a las autoridades de gestión que informen a la Comisión de los costes y las tasas de gestión**

### **135**

En el caso de los instrumentos financieros del período 2014-2020, las autoridades de gestión tienen la obligación de publicar los datos sobre los costes y las tasas de gestión en un anexo al informe anual de ejecución<sup>103</sup>. Esto constituye una mejora importante que permitirá a la Comisión analizar y supervisar el coste de la ejecución de los instrumentos financieros mucho mejor en los próximos años.

## **Se han reducido los límites máximos de los costes y las tasas de gestión y se han diferenciado según el tipo de instrumento financiero**

### **136**

En cuanto a los límites máximos para los costes y las tasas de gestión, el Tribunal observa dos diferencias principales con respecto al período de programación 2007-2013. En primer lugar, los límites máximos para la retribución del administrador de los fondos se han diferenciado según el tipo de instrumento financiero<sup>104</sup> (véase el **cuadro 8**).

102 Artículo 46, apartado 1, y artículo 111 del RDC.

103 Artículo 46, apartado 2, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

104 Artículo 13 del Reglamento delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión.

**Cuadro 8** Límites máximos para los costes y las tasas de gestión de los distintos tipos de instrumentos financieros de gestión compartida (período de programación 2014-2020)

	Límites máximos	Retribución base (anual)	Retribución en función de los resultados (anual)
Fondo de cartera	7 %	3 % los primeros 12 meses	0,5 %
		1 % los siguientes 12 meses	0,5 %
		0,5 % los siguientes años	0,5 %
Préstamos	8 %	0,5 %	1 %
Garantías	10 %	0,5 %	1,5 %
Capital	20 %	2,5 % los primeros 24 meses <sup>1</sup>	2,5 %
		1 % los siguientes años <sup>2</sup>	2,5 %
Microcrédito	10 %	0,5 %	1,5 %
Otros	6 %	0,5 %	0,5 %

- 1 Se refiere al período tras la firma del convenio de financiación. El porcentaje más alto solo se aplica a este período, aunque no se hace de forma efectiva hasta que no se realiza el pago de las contribuciones del programa al fondo de cartera.
- 2 Para el capital, la retribución base está vinculada a los importes comprometidos al instrumento financiero.

Fuente: Comisión Europea, *Guidance for Member States on Article 42(1)(d) CPR – Eligible management costs and fees* (Egesif\_15-0021-01), p. 8.

## 137

En segundo lugar, los límites máximos (que ahora son acumulados, en vez de anuales) son significativamente inferiores en comparación con los que se aplicaban en el período de programación 2007-2013. En general, el Tribunal considera que el hecho de que los límites máximos reducidos se apliquen sobre el importe acumulado de la retribución del administrador de los fondos supone una mejora, pero la Comisión no ha justificado cómo se determinaron estos límites. El análisis del Tribunal de los datos facilitados para el período de programación 2007-2013 hasta la fecha muestra unos porcentajes inferiores en la práctica (véase el apartado 120).

## Los elementos de la retribución del administrador de los fondos basados en los resultados ofrecen un incentivo limitado

### 138

Para el período 2014-2020, el RDC también dispone que los resultados del administrador de los fondos deben servir como criterio para determinar los costes y las tasas de gestión. En concreto, todos los costes y las tasas de gestión que deban ser declarados como subvencionables al cierre han de estar basados en un método de cálculo en función de los resultados (véase asimismo el **cuadro 6**)<sup>105</sup>.

### 139

En un acto delegado<sup>106</sup> se expone información adicional sobre los criterios basados en los resultados para determinar los costes y las tasas de gestión y los límites máximos aplicables.

### 140

Además, según las directrices de la Comisión sobre las inversiones de financiación de riesgo<sup>107</sup>, este componente de la retribución basado en los resultados ha de ser significativo y estar diseñado para recompensar la consecución de los objetivos políticos específicos fijados de antemano, así como los resultados del administrador de los fondos. Esto último se debe medir no solo en función de haber logrado desembolsar el capital inicial o del importe de capital privado que se haya reunido, sino también sobre la base del rendimiento efectivo de las inversiones.

### 141

Sin embargo, el Tribunal ha observado que estos nuevos elementos basados en el rendimiento tienen una función secundaria a la hora de determinar la retribución total del administrador de los fondos que debe reembolsarse con cargo al presupuesto de la UE, debido a los siguientes motivos:

- dada la duración normal de un fondo de cartera o de un fondo específico, los límites máximos precisados en el acto delegado de la Comisión se suelen alcanzar fácilmente sin recibir la parte de la retribución relacionada con el rendimiento. En consecuencia, un administrador de los fondos con un elevado rendimiento alcanzará la retribución máxima antes que un administrador con un rendimiento inferior y a partir de ese momento dejará de recibir remuneración por sus servicios;
- no hay ningún cargo por rendimiento insuficiente que garantice que el administrador de los fondos asume parte de cualquier pérdida financiera en la que el instrumento pueda incurrir. De hecho, según el sistema de remuneración actual, incluso los administradores de los fondos que obtengan rendimientos negativos pueden percibir la retribución máxima;

105 Considerando 123 y artículo 42 del RDC.

106 Artículos 12, 13 y 14 del Reglamento delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión.

107 Comisión Europea, Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo, apartado 3.6.1.

- o el marco normativo no exige que la autoridad de gestión precise de antemano los criterios de referencia mínimos de resultados (o tasas críticas de rentabilidad) que se deben alcanzar antes de que el administrador de los fondos pueda recibir la parte de la retribución que depende del rendimiento.

En general, el Tribunal considera, por consiguiente, que en la actualidad la parte de la retribución del administrador de los fondos basada en los resultados y cofinanciada con cargo al presupuesto de la UE produce un efecto incentivador muy limitado y debe ser revisada.

### Los costes y las tasas de gestión en los que se incurre se suman a los costes administrativos de la ejecución de los programas operativos del FEDER y del FSE

#### 142

La gestión, el control, la supervisión y la evaluación de los PO del FEDER y del FSE tiene un precio: este coste administrativo para las autoridades nacionales incluye la retribución del personal, los costes operativos (como los gastos de desplazamiento y formación) y los costes relacionados con las actividades de información y comunicación. Los Estados miembros tienen la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica en el marco de los PO del FEDER y del FSE para cubrir estos costes administrativos<sup>108</sup>.

#### 143

Durante el período de programación 2007-2013, la asistencia técnica podía alcanzar hasta el 4 % de la financiación total de un PO del FEDER o del FSE<sup>109</sup>. Se ha mantenido el mismo nivel para el período 2014-2020, una determinación tomada sobre la base de un estudio llevado a cabo en 2010 en nombre de la Comisión para su evaluación del impacto correspondiente al período de programación de programación 2014-2020<sup>110</sup>. A partir de este estudio, la Comisión calcula que los Estados miembros pueden gastar hasta 13 600 millones de euros en asistencia técnica durante el conjunto del período.

#### 144

Sin embargo, durante el período de programación 2014-2020 se ejecutará una parte mucho mayor del presupuesto del FEDER y del FSE a través de los instrumentos financieros (véase el apartado 21). Esto supone que, de forma comparativa, más fondos de asistencia técnica estarán disponibles para las actividades de financiación basadas en subvenciones de los PO del FEDER y del FSE, ya que el administrador de los fondos realiza la mayor parte de la actividad administrativa de los instrumentos financieros. En el caso de estas actividades, los costes y las tasas de gestión son imputados directamente por los administradores de los fondos a los PO (o a los beneficiarios finales). Por consiguiente, el aumento de la financiación a través de los instrumentos financieros también se suma de manera indirecta al coste administrativo total para el presupuesto de la UE, pues el importe de la asistencia técnica prestada a los Estados miembros se obtiene del presupuesto de la UE para el resto de actividades de financiación basadas en subvenciones.

108 Artículo 45 del Reglamento general.

119 Artículo 46 del Reglamento general.

110 SEC(2011) 1141 final de 6 de octubre de 2011 (véanse también el Informe Especial n.º 8/2015, apartado 56, y el Informe Especial n.º 16/2013, apartados 74 y 75).

### 145

Asimismo, el Tribunal señala que, en cuanto al período de programación 2007-2013, la administración nacional no tiene la obligación de informar con detalle sobre la forma en que se ha gastado la asistencia técnica<sup>111</sup>. En un informe anterior ya constató que la Comisión no disponía de información comparativa sobre los costes administrativos reales para cada Estado miembro, cada PO o cada mecanismo de financiación (es decir, subvenciones o instrumentos financieros)<sup>112</sup>. Esto dificulta la evaluación de si los niveles de asistencia técnica están justificados en vista de los costes reales en los que han incurrido los Estados miembros para la ejecución de los PO del FEDER y del FSE.

### 146

Por tanto, el Tribunal mantiene su recomendación anterior de que la Comisión lleve a cabo un análisis comparativo de los costes de ejecución de las subvenciones y los instrumentos financieros (de gestión compartida y centralizada) correspondientes al período de programación 2014-2020 con el objetivo de determinar su nivel real<sup>113</sup>. Esta información sería especialmente relevante de cara a la preparación de las propuestas legislativas para el período posterior a 2020.

111 Comisión Europea, *Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period*, informe final, 2014.

112 Véase el Informe Especial n.º 5/2015, apartados 58 y 71.

113 Véanse el Informe Especial n.º 8/2015, apartados 57, 63, 64, 71 y 72, y la recomendación 4.

## 147

En general, el Tribunal observa que la ayuda financiera proporcionada a los beneficiarios finales a través de los instrumentos financieros ofrece ventajas significativas en comparación con las subvenciones, ya que cada euro financiado a través de un instrumento financiero puede en principio usarse más de una vez. Además, el hecho de que los préstamos se deben rembolsar, las garantías se deban liberar o las inversiones en capital se devuelvan también debería en principio tener un impacto en el comportamiento de los beneficiarios finales, que permitiría un mejor uso de los fondos públicos y reduciría la probabilidad de que estos beneficiarios pasaran a depender de la financiación pública.

## 148

Sin embargo, en su fiscalización el Tribunal ha puesto de relieve varios problemas significativos que limitaron la eficiencia de los instrumentos financieros como mecanismo para ejecutar el presupuesto de la UE en el período de programación 2007-2013:

- o un número significativo de instrumentos financieros del FEDER y del FSE tenían una magnitud excesiva, y a finales de 2014 seguían existiendo problemas importantes para el desembolso de sus dotaciones de capital (como promedio, se había usado alrededor del 57 % de toda la dotación de capital aportada a los instrumentos financieros por los programas operativos). Un factor que contribuyó a las excesivas dotaciones iniciales de capital fue la intención de los Estados miembros de evitar la liberación de créditos a lo largo del período de programación 2007-2013;
- o en general, ni los instrumentos financieros de gestión compartida ni los de gestión centralizada lograron captar capital privado;
- o hasta la fecha, solo un número limitado de instrumentos financieros del FEDER y del FSE han conseguido proporcionar apoyo financiero de carácter renovable; y, en el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, los gastos y las tasas de gestión fueron muy elevados en comparación con el apoyo financiero real para los beneficiarios finales; además, resultaron ser significativamente superiores a los de los instrumentos de gestión centralizada o de los fondos de inversión del sector privado.

## 149

De forma paralela, el Tribunal señala también que, sobre la base de los conocimientos especializados adquiridos durante el período de programación 2007-2013, se han introducido mejoras en el marco jurídico del período de programación 2014-2020 en lo que respecta a los instrumentos financieros, pero determinadas cuestiones siguen pendientes. Las principales conclusiones del Tribunal para los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 se presentan, junto con las recomendaciones, siguiendo la estructura del informe.

### ¿Era adecuada la magnitud de los instrumentos financieros en vista de las necesidades del mercado?

#### 150

El Tribunal considera que un número significativo de instrumentos financieros tenían una magnitud excesiva, lo que indica que las autoridades de gestión no siempre evaluaron adecuadamente las necesidades del mercado antes de asignar los fondos procedentes de los PO del FEDER y del FSE a los instrumentos financieros. Esto conllevó la asignación de unas dotaciones excesivas de capital al constituir los instrumentos financieros, lo cual tuvo como resultado unos bajos porcentajes de desembolso. Un factor que contribuyó a que las dotaciones de capital resultaran excesivas fue la intención de los Estados miembros de eludir la norma n+2.

La introducción de las evaluaciones *ex ante* obligatorias durante el período de programación 2014-2020 para los instrumentos financieros tanto de gestión compartida como centralizada contribuirá a evitar las dotaciones excesivas de los instrumentos financieros a gran escala. No obstante, el logro de sus metas dependerá de que dichas evaluaciones se hayan realizado sobre la base de unas hipótesis y unos análisis válidos. En el caso de los instrumentos de gestión compartida, el enfoque de pagos escalonados (que vincula los pagos a cargo del presupuesto de la UE al desembolso de fondos a los beneficiarios finales) también tiene como objetivo abordar el problema de la dotación excesiva. Además, en el RDC se prevé la posibilidad de una revisión periódica de las evaluaciones *ex ante* en caso de que se produzcan cambios en el entorno económico o del mercado, aunque no para los instrumentos de gestión centralizada. Se ha llevado a cabo una revisión intermedia (que permitiría abordar estos aspectos) para la mayor parte, aunque no todos, los instrumentos financieros de gestión centralizada. Por último, cabe mencionar que no se prevé una revisión independiente de las evaluaciones *ex ante* en ningún caso.

#### 151

El enfoque regional de los instrumentos financieros contribuyó a que los Estados miembros creasen un gran número de instrumentos financieros de pequeño tamaño durante el período de programación 2007-2013. A menudo los distintos fondos específicos del FEDER y del FSE no tenían el tamaño que en el sector de los fondos se considera apropiado para gestionarlos con eficacia (véanse los apartados 27 a 61).

### Recomendación 1

---

En lo referente a las evaluaciones *ex ante* para los instrumentos financieros:

- a) la evaluación *ex ante* de la Comisión para los instrumentos de gestión centralizada debería comprender sistemáticamente un análisis de las conclusiones extraídas hasta la fecha.

Fecha objetivo de aplicación: siempre que se cree un nuevo instrumento.

- b) la Comisión, además de tener en cuenta las «conclusiones extraídas», debería evaluar el efecto de los principales cambios socioeconómicos en la justificación del instrumento y la contribución correspondiente exigida con cargo al presupuesto de la UE en el contexto de sus respectivas revisiones intermedias para todos los instrumentos financieros de gestión centralizada.

Fecha objetivo de aplicación: en cuanto tenga lugar una revisión intermedia

### Recomendación 2

---

La Comisión y los Estados miembros deberían tener como objetivo la optimización de la magnitud de los fondos específicos del FEDER y del FSE para beneficiarse, cuando sea posible, de las economías significativas en relación con el coste que conlleva la gestión de los fondos. La Comisión debería proporcionar nuevas directrices a los Estados miembros sobre el modo de implantar estos instrumentos financieros a escala nacional o europea (gestionados directa o indirectamente por la Comisión).

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2016 (para la Comisión) o al crearse los instrumentos financieros (para los Estados miembros).

## ¿Lograron los instrumentos financieros atraer capital privado?

### 152

El Tribunal constató que la Comisión y los Estados miembros se han enfrentado a grandes problemas para atraer inversores del sector privado a los instrumentos financieros tanto de gestión compartida como de gestión centralizada durante el período de programación 2007-2013. En concreto, el trato preferente a los inversores privados en el caso de los instrumentos financieros no logró atraer una financiación adicional significativa. Además, el Tribunal considera que el modo en que la Comisión calcula el apalancamiento de los instrumentos financieros no tiene debidamente en cuenta hasta qué punto la financiación pública con cargo al presupuesto de la UE moviliza fondos adicionales. Por otra parte, los Estados miembros no están obligados a informar a la Comisión de las contribuciones privadas a la dotación de capital de los instrumentos del FEDER y del FSE.

## Conclusiones y recomendaciones

### 153

En este momento, parece poco probable que se consiga captar un importe significativo de fondos privados durante el período de programación 2014-2020 a través de los PO o como contribuciones adicionales. Las directrices publicadas por la Comisión en abril de 2014 no tienen suficientemente en cuenta las «buenas prácticas» observadas durante el período de programación 2007-2013 sobre la mejor forma de aplicar las disposiciones sobre trato preferente para captar más capital privado sin asignar un riesgo excesivo al sector privado.

### 154

El recurso a los acuerdos tributarios previos para los instrumentos financieros, que en determinadas condiciones puede dar lugar a evasión fiscal, durante el período de programación 2014-2020 iría en contra de la propia política de la Comisión al respecto (véanse los apartados 62 a 91).

### Recomendación 3

---

La Comisión debería incluir en el Reglamento Financiero (y, por consiguiente, en los Reglamentos sectoriales) una definición para el apalancamiento de los instrumentos financieros que sea aplicable a todos los ámbitos del presupuesto de la UE, que distinga claramente entre el apalancamiento de las contribuciones públicas nacionales o privadas en el marco del PO y las contribuciones adicionales de capital públicas o privadas, y que tenga en cuenta el tipo de instrumento de que se trate. Dicha definición tendría que indicar claramente cómo se determinan los importes movilizados por la UE y la contribución pública nacional, posiblemente siguiendo las orientaciones de la OCDE al respecto.

Fecha objetivo de aplicación: en el momento de la revisión del Reglamento Financiero y en la revisión intermedia en el caso de los reglamentos sectoriales.

### Recomendación 4

---

En el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE durante el período 2007-2013, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros facilitan datos completos y fiables sobre las contribuciones privadas a las dotaciones de capital, tanto a través de los PO como de forma complementaria a estos.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2017.

## Conclusiones y recomendaciones

### Recomendación 5

---

En el caso de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, la Comisión debería facilitar directrices adicionales a los Estados miembros sobre cómo optimizar la aplicación de las disposiciones relativas al trato preferente para captar más capital privado sin asignar un riesgo excesivo a los contribuyentes públicos a las dotaciones de los instrumentos financieros.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2016.

### Recomendación 6

---

En el caso de los instrumentos financieros de gestión centralizada, se deberían definir en la legislación que regule el instrumento en cuestión los principios generales sobre el reparto de riesgos que podrían tener un impacto en el presupuesto de la UE.

Fecha objetivo de aplicación: al efectuar propuestas para la creación de nuevos instrumentos financieros o para la revisión de los ya existentes.

### Recomendación 7

---

En cuanto a todos los instrumentos financiados a cargo del presupuesto de la UE durante el período de programación 2014-2020, la Comisión debería garantizar que ella misma, los Estados miembros y el grupo BEI solo aplicarán las estructuras que se ajusten a sus propias recomendaciones y medidas en materia de regímenes fiscales.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2016.

## ¿Proporcionaron los instrumentos financieros un apoyo de carácter renovable?

### 155

En una gran mayoría de instrumentos del FEDER y del FSE aún no se había producido un efecto renovable significativo para finales de 2014. Esto se debió al hecho de que los retrasos en la ejecución contribuyeron a que resultara difícil para los instrumentos financieros del FEDER y del FSE desembolsar por completo sus dotaciones durante el período de programación 2007-2013. Fue necesario ampliar el período de subvencionabilidad de diciembre de 2015 hasta marzo de 2017 para aumentar la probabilidad de que la mayoría de los instrumentos financieros puedan gastar el total de sus dotaciones iniciales. Además, tras el cierre en marzo de 2017, la ejecución de los instrumentos financieros quedará a discreción de los Estados miembros y no hay certeza sobre en qué medida se logrará el efecto renovable.

## Conclusiones y recomendaciones

### 156

Para el período de programación 2014-2020, las disposiciones de la base jurídica reducen el riesgo de que se creen instrumentos con una dotación de capital excesiva y, por consiguiente, contribuyen a que haya más probabilidades de conseguir un efecto renovable. Sin embargo, para ello se requiere extraer conclusiones de las deficiencias observadas durante el período de programación 2007-2013 y que las autoridades de gestión sean más realistas en cuanto a la parte de los Fondos EIE que se puede ejecutar mediante los instrumentos financieros.

### 157

Se han introducido otros cambios que deberían contribuir a la creación de instrumentos de forma más eficiente, pero el Tribunal ha observado que hay dos aspectos para los que aún se necesitan directrices suplementarias (véanse los apartados 92 a 105).

### Recomendación 8

---

La Comisión debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que los Estados miembros mantienen la naturaleza renovable de los fondos durante el período obligatorio de ocho años tras el final del período de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020. Esto se puede lograr si se exige la inclusión de una cláusula explícita en el convenio de financiación para garantizar que la financiación utilizará para los fines previstos.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2016.

### Recomendación 9

---

La Comisión debería facilitar directrices en relación con las disposiciones que permiten seguir usando los instrumentos financieros en el siguiente período de programación, en concreto en los casos en que los administradores de los fondos se seleccionen mediante un procedimiento de adjudicación de contratos públicos.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2016.

### **¿Demostraron los instrumentos financieros ser un método rentable para ejecutar el presupuesto de la UE?**

#### **158**

El Tribunal comprobó que una parte significativa de la dotación inicial de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE se destinó a gastos y tasas de gestión. Además, el nivel de las tasas resultó ser significativamente superior al de los instrumentos de gestión centralizada o de los fondos de inversión del sector privado si se compara con el apoyo financiero efectivamente facilitado a los beneficiarios finales. En vista de los altos niveles observados a finales de 2014, existe un riesgo significativo de que un gran número de instrumentos del FEDER y del FSE superen los límites máximos para los costes y las tasas de gestión previstos en la base jurídica del período 2007-2013. Los elevados niveles de costes y tasas de gestión pueden indicar un problema fundamental con respecto al modo en que este mecanismo de financiación se ha ejecutado durante el período de programación 2007-2013.

Los costes y las tasas de gestión en que se haya incurrido y que hayan sido pagados para el 31 de marzo de 2017 pueden ser declarados como un coste subvencionable de los programas del FEDER y del FSE en el marco del cual se haya creado el instrumento financiero. El Reglamento precisa que los límites máximos para los costes y las tasas de gestión están relacionados con el «capital aportado por el programa operativo» a los instrumentos.

En opinión de la Comisión, los límites máximos a los que hace referencia el artículo 43 del Reglamento de ejecución se aplican a la contribución de capital total al instrumento financiero, en lugar de a la contribución efectiva utilizada para proporcionar apoyo financiero a los beneficiarios finales. En opinión del Tribunal, en el momento del cierre debería sin embargo interpretarse que los límites máximos fijados en el Reglamento se aplican a la parte realmente utilizada de la dotación de capital aportada por el PO al instrumento financiero, es decir, la que haya sido empleada para proporcionar ayuda financiera a los beneficiarios finales. Los administradores de los fondos no deberían ser remunerados por no hacer uso de la dotación de capital de los instrumentos.

#### **159**

La Comisión no cuenta con una visión completa de los costes de ejecución de los instrumentos financieros del FEDER y del FSE, ni de cómo se determinan los costes y las tasas de gestión, ni tampoco si están justificados. Asimismo, la Comisión carece de información sobre los costes administrativos generales de la ejecución de los Fondos EIE en cada Estado miembro durante el período de programación 2014-2020, según la forma de usar los mecanismos de financiación alternativos (es decir, subvenciones o ayuda financiera reembolsable, principalmente a través de instrumentos financieros).

## Conclusiones y recomendaciones

### 160

El Tribunal también ha comprobado que estos costes y tasas de gestión en los que se incurre se suman a los costes administrativos generales de los PO del FEDER y del FSE. Además, los costes de gestión, al pagarse con cargo a la dotación inicial de los instrumentos, reducen el nivel de financiación procedente del presupuesto de la UE que está disponible para los beneficiarios finales.

### 161

En el período de programación 2014-2020 se ha reducido el plazo para la presentación de informes por parte de los Estados miembros, dado que la notificación sobre los instrumentos financieros ahora forma parte del informe de ejecución anual. Este informe se presenta a la Comisión un mes antes que los anteriores informes sobre los instrumentos financieros, salvo en el caso de los ejercicios 2017 y 2019. Al mismo tiempo se ha fijado a seis meses el plazo para que la Comisión presente su informe a las autoridades responsables de aprobar la gestión presupuestaria. En cambio, durante el período de programación 2007-2013, la Comisión disponía de tres meses para verificar los datos y presentar su informe de ejecución consolidado sobre los instrumentos financieros. Ello significa que información pertinente sobre la ejecución de los instrumentos financieros y los costes relacionados estará disponible más tarde que en el período anterior.

### 162

En cuanto a los costes y las tasas de gestión, se ha mejorado significativamente la legislación al proporcionarse unos límites máximos sobre los importes acumulados que son inferiores a los que se aplicaban en el período de programación 2007-2013. Sin embargo, los elementos basados en el rendimiento siguen sin ser lo suficientemente sólidos y la Comisión debe aportar una clarificación adicional sobre el modo en que las autoridades de gestión deben aplicar estas disposiciones al negociar los convenios de financiación (véanse los apartados 106 a 145).

## Recomendación 10

---

En vista del cierre inminente del período de programación 2007-2013, la Comisión debería:

- a) garantizar que los Estados miembros faciliten información exhaustiva sobre los costes y las tasas de gestión en los que se haya incurrido y que se hayan abonado en marzo de 2017;

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2017.

- b) aclarar que los límites máximos para los costes y las tasas de gestión han de aplicarse a la parte de la dotación de capital realmente utilizada por el instrumento financiero, es decir, la contribución del PO empleada para proporcionar ayuda financiera a los beneficiarios finales.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de marzo de 2017.

### Recomendación 11

---

Con respecto a la retribución de los administradores de los fondos basada en los resultados en el período de programación 2014-2020:

- a) la Comisión debería efectuar una propuesta legislativa con el fin de revisar las disposiciones existentes en el RDC para reforzar su efecto incentivador;

Fecha objetivo de aplicación: finales de 2016.

- b) las autoridades de gestión de los Estados miembros deberían hacer un amplio uso de los elementos existentes basados en los resultados para la retribución de los administradores de los fondos a la hora de negociar los convenios de financiación. Ello podría complementarse con el uso voluntario de elementos adicionales.

Fecha objetivo de aplicación: inmediatamente.

### Recomendación 12

---

La Comisión debería llevar a cabo un análisis comparativo de los costes de ejecución de las subvenciones y de la ayuda financiera reembolsable, principalmente a través de instrumentos financieros, para el período 2014-2020 con el objetivo de determinar su nivel real. Esta información sería especialmente pertinente de cara a elaborar las propuestas legislativas para el período posterior a 2020 y establecer un nivel adecuado de asistencia técnica.

Fecha objetivo de aplicación: a finales de 2017.

### 163

Por último, durante el período de programación 2014-2020, también sería indispensable que la Comisión y el BEI coordinen de manera eficaz el uso de instrumentos financieros de gestión compartida y centralizada financiados a cargo del presupuesto de la UE con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), también conocido como «Plan Juncker». Solo así los instrumentos financieros con cargo al presupuesto de la UE podrán contribuir con mayor eficacia a las tan necesitadas inversiones en infraestructuras en la UE.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Henri GRETHEN, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 1 de junio de 2016.

*Por el Tribunal de Cuentas*

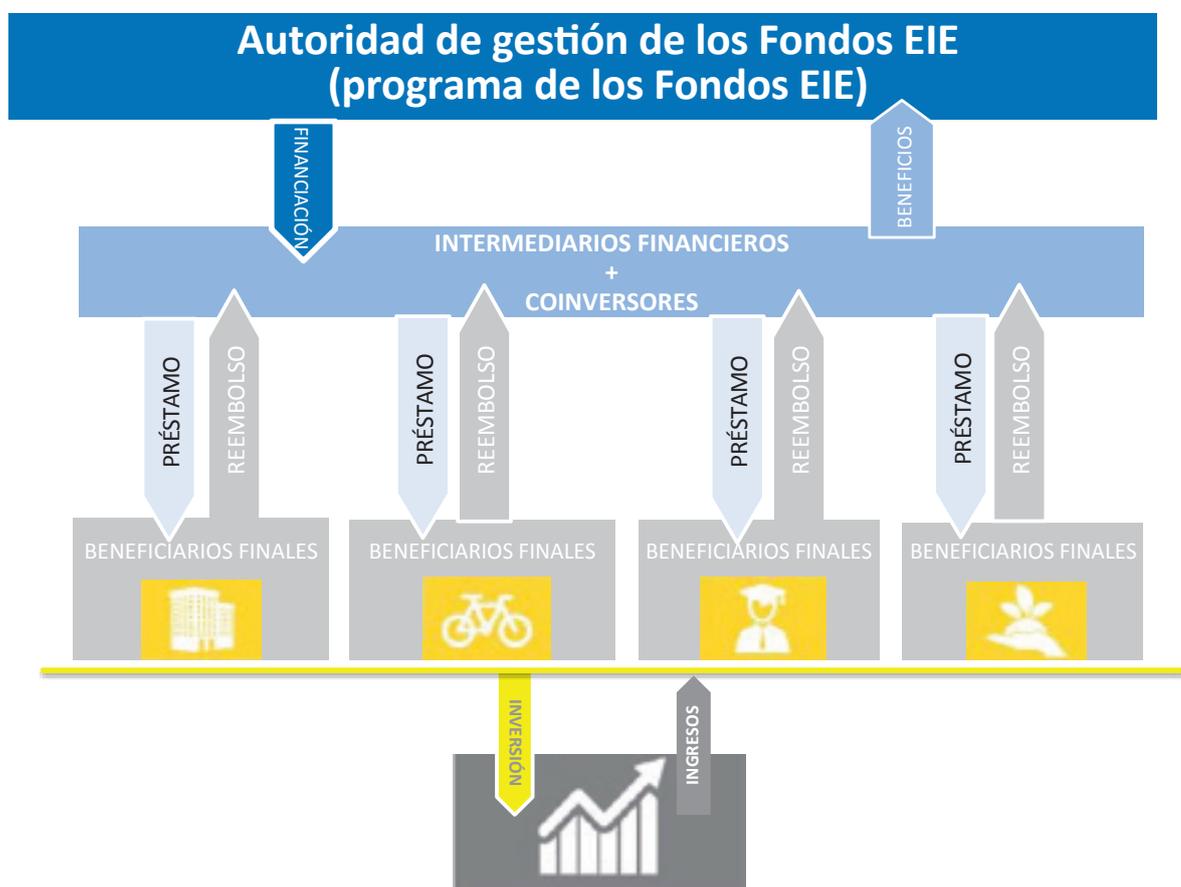


Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## Instrumentos financieros en gestión compartida: funcionamiento (período de programación 2014-2020)

### a) Instrumentos de préstamo

#### ¿Cómo funciona?

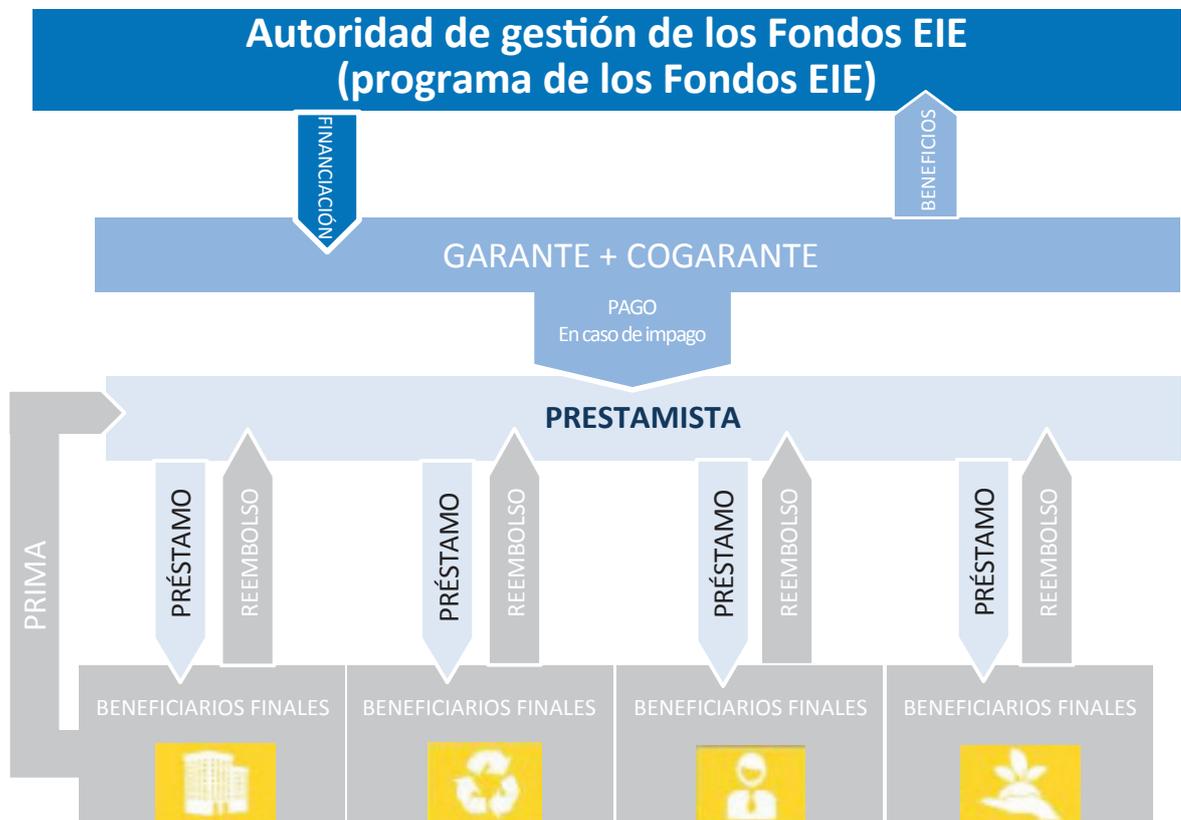


Fuente: Comisión Europea y BEI, *FI Compass — Financial Instrument products’ Loans, guarantees, equity and quasi-equity*, p. 5.

**Instrumentos financieros en gestión compartida: funcionamiento (período de programación 2014-2020)**

**b) Instrumentos de garantía**

**¿Cómo funciona?**



Fuente: Comisión Europea y BEI, *FI Compass — Financial Instrument products', Loans, guarantees, equity and quasi-equity*, p. 9.

**Instrumentos financieros en gestión compartida: funcionamiento (período de programación 2014-2020)**

**c) Instrumentos de capital (o cuasicapital)**

**¿Cómo funciona?**



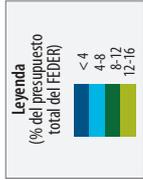
Fuente: Comisión Europea y BEI, *FI Compass — Financial Instrument products’, Loans, guarantees, equity and quasi-equity’*, p. 14.

### Definición del término «instrumentos financieros» en la base jurídica (período de programación 2014-2020 y 2007-2013)

	Política regional (FEDER y FSE)	Política social (EaSI)	Política de transporte y energía (MCE)
2014-2020	En el Reglamento Financiero se presenta una definición de «instrumentos financieros» que es, por tanto, aplicable a todos los ámbitos presupuestarios: Artículo 2 «p) «instrumentos financieros», las medidas de la Unión de ayuda financiera adoptadas con carácter complementario con cargo al presupuesto para la consecución de uno o varios objetivos políticos específicos de la Unión. Dichos instrumentos podrán adoptar la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo, y podrán, si procede, combinarse con subvenciones;».		
	No hay una definición específica por sector. El RDC hace una referencia directa a la definición del Reglamento Financiero.	A pesar de la definición común del Reglamento Financiero, el Reglamento EaSI menciona: «préstamos», «garantías», «capital» y «cuasicapital».	A pesar de la definición común del Reglamento Financiero, el Reglamento MCE menciona: «instrumentos de capital», «préstamos y/o garantías» e «instrumentos de riesgo compartido para las obligaciones».
	Política regional (FEDER y FSE)	Política social (EPMF)	Política de transporte y energía (RTE)
2007-2013	No hay una definición formal.  Hay definiciones indirectas en el Reglamento de ejecución y en la nota del COCOF.  Artículo 43 del Reglamento de ejecución:  «Los artículos 43 a 46 se aplicarán a los instrumentos de ingeniería financiera en forma de acciones que resulten en inversiones reembolsables o que ofrezcan garantías de inversiones reembolsables en:  [. . .].  Nota orientativa del COCOF:  «1.2.12 A fin de ser consideradas como un instrumento de ingeniería financiera en el marco de los Reglamentos FE, es necesario, pues, que las contribuciones procedentes de los programas operativos [. . .] se efectúen a modo de inversiones reembolsables, en concreto bajo la forma de capital, préstamos o garantías para tales inversiones reembolsables de conformidad con las disposiciones específicas contenidas en el artículo 44, apartado 1, letras a), b) y c), del Reglamento general.  1.2.13 Las inversiones reembolsables se distinguen de la ayuda no reembolsable o las subvenciones, definidas a efectos de la presente nota como una contribución financiera directa mediante una donación».	No hay una definición formal.  Sin embargo, la decisión del EPMF hace referencia a «garantías e instrumentos de reparto del riesgo», «instrumento de capital» e «instrumentos de deuda».	No hay una definición formal.  Sin embargo, el Reglamento RTE-E hace referencia al «instrumento de garantía de préstamo», el «instrumento de reparto del riesgo para los bonos para la financiación de proyectos» y la «participación de capital riesgo para los fondos de inversión».  El Reglamento PEER hace referencia a un «instrumento» de inversión donde la UE es un accionista.

Anexo III

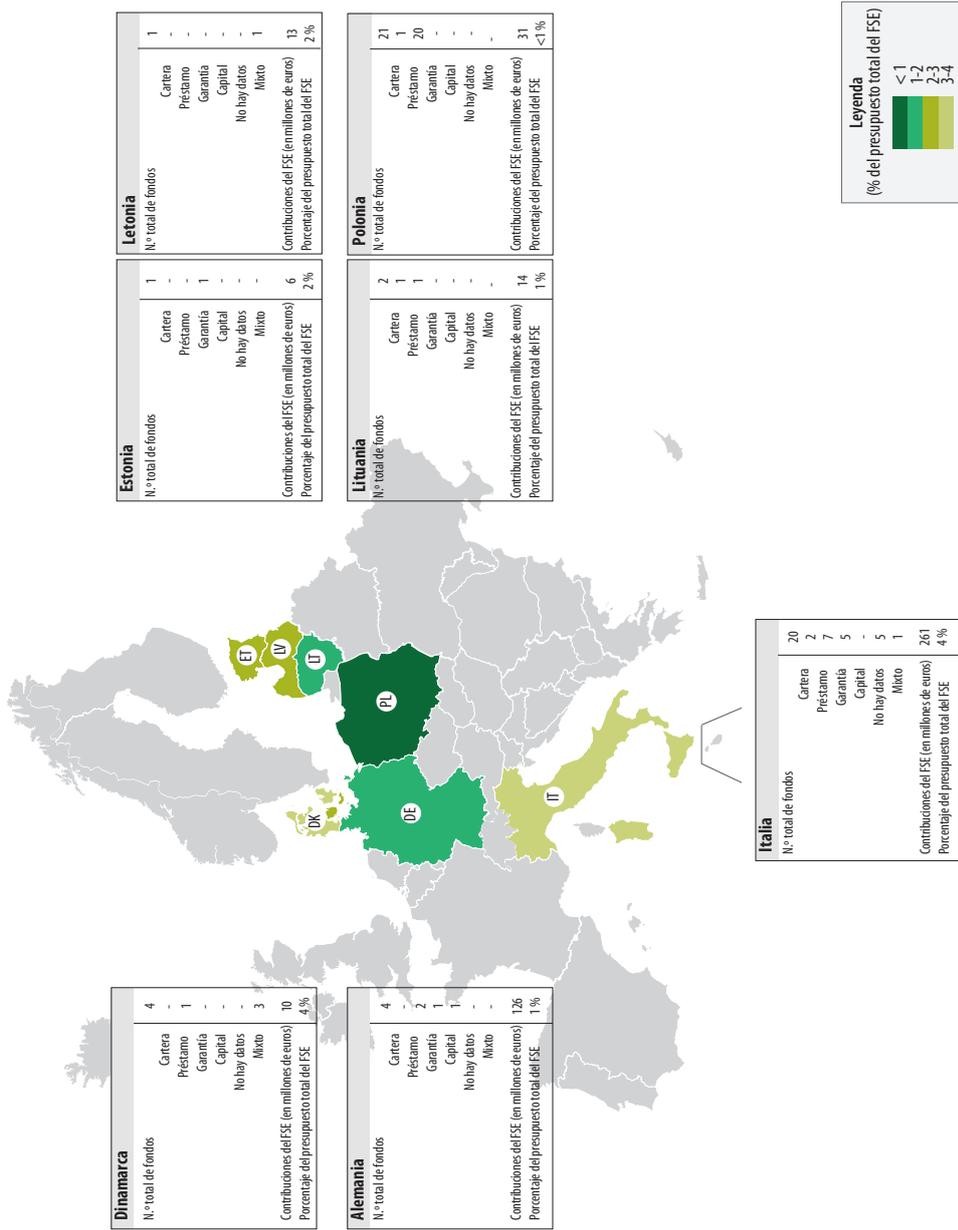
Visión general de los instrumentos financieros del FEDER en los veintiocho Estados miembros: número de fondos y dotaciones (período de programación 2007-2013)



Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión (situación a 31 de diciembre de 2014)

Anexo IV

Visión general de los instrumentos financieros del FSE en los veintiocho Estados miembros: número de fondos y dotaciones (período de programación 2007-2013)



Fuente: TCE, a partir de los datos de la Comisión (situación a 31 de diciembre de 2014).

## Resumen de los requisitos de la evaluación *ex ante* (período de programación 2014-2020)

Elemento	Instrumentos financieros de gestión compartida en la política de cohesión (período de programación 2014-2020)	Instrumentos financieros de gestión centralizada en la política social, energética y de transporte (vigente desde el 1 de enero de 2013)
Base jurídica	<b>Base jurídica:</b> Los aspectos que se deben analizar y sobre los que se debe informar están determinados en el artículo 37, apartados 2 y 3, del RDC e incluyen los aspectos siguientes:	<b>Base jurídica:</b> El artículo 140, letra f), del Reglamento Financiero dispone que los instrumentos financieros se deben establecer sobre la base de una evaluación <i>ex ante</i> . Los elementos de esta evaluación, descritos en las normas de desarrollo del Reglamento Financiero <sup>1</sup> , se resumen a continuación.
Fallos del mercado	Análisis de los fallos del mercado, de las situaciones de inversión subóptimas y de las necesidades de inversión.	Identificación de las deficiencias o los fallos o las situaciones de inversión subóptimas del mercado y evaluación de las necesidades en vista de los objetivos políticos.
Valor añadido	Evaluación del valor añadido de los instrumentos financieros que están siendo considerados para recibir ayuda de los Fondos EIE; coherencia con otras formas de intervención pública dirigidas al mismo mercado; proporcionalidad de la acción prevista; y medidas para reducir al mínimo la distorsión del mercado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Justificación de que las necesidades del mercado constatadas no se pueden satisfacer adecuadamente y a tiempo mediante actividades impulsadas por el mercado u otros tipos de intervención de la UE distintos de la financiación a través de un instrumento financiero.</li> <li>○ Justificación de que el instrumento financiero previsto es coherente con los instrumentos nuevos y ya existentes a fin de evitar solapamientos.</li> </ul>
Ayuda estatal	Posibles implicaciones de la ayuda estatal.	No se aplica
Apalancamiento	Estimación de los recursos públicos y privados adicionales que podría reunir el instrumento financiero, hasta el nivel del destinatario final (efecto multiplicador previsto).	Evaluación de la proporcionalidad de la intervención prevista con respecto a la magnitud del déficit de financiación, el efecto de palanca previsto y los efectos cualitativos adicionales.
Estrategia de inversión	Estrategia de inversión propuesta, incluido un examen de las opciones de productos financieros que se van a ofrecer.	Determinación de la forma más eficiente de lograr los objetivos del instrumento financiero.
Resultados	Especificación de los resultados previstos y de cómo se espera que el instrumento de que se trate contribuya a lograr los objetivos específicos fijados en la prioridad pertinente, incluidos los indicadores para esa contribución.	Determinación de un conjunto de indicadores de rendimiento adecuados.
Conclusiones extraídas	Evaluación de las conclusiones extraídas de instrumentos similares y de las evaluaciones <i>ex ante</i> llevadas a cabo por el Estado miembro en el pasado.	No existe una disposición semejante en la base jurídica relacionada con la reflexión en las experiencias previas.
Posibilidad de revisión	Disposiciones que permiten revisar y actualizar según las necesidades la evaluación <i>ex ante</i> durante la ejecución de todo instrumento financiero que haya sido puesto en marcha sobre la base de esta evaluación, en caso de que durante esta fase la autoridad de gestión considere que la evaluación <i>ex ante</i> ya no representa con precisión las condiciones del mercado existentes en el momento de la ejecución.	No existe una cláusula de revisión en la base jurídica.

<sup>1</sup> Reglamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 de la Comisión, de 29 de octubre de 2012, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, artículo 224 (DO L 362 de 31.12.2012, p.1).

## Resumen

### II

La Comisión está de acuerdo en que existen múltiples ventajas en la prestación de ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE mediante instrumentos financieros, lo que explica que en el período de programación 2014-2020 esté promoviendo y fomentando de forma activa un uso cada vez mayor de los mismos.

### VI

La Comisión considera que el efecto de los problemas identificados por el Tribunal de Justicia varía entre los Estados miembros y los tipos de instrumentos financieros y que, en general, los instrumentos financieros siguen ofreciendo un medio eficiente y eficaz para el suministro de los fondos de la UE.

#### VI Primer guion

La Comisión considera que el porcentaje medio de desembolso del 57 % (a finales de 2014) representa una situación muy heterogénea. El riesgo de no alcanzar el desembolso completo en el momento del cierre se refiere a un número limitado de instrumentos financieros en unos pocos Estados miembros.

El escaso porcentaje de desembolso al final de 2014 es el resultado de varios factores, incluida la crisis financiera, la limitada experiencia en algunos Estados miembros y la puesta en marcha tardía de algunos instrumentos.

#### VI Segundo guion

En cuanto a los instrumentos financieros de gestión compartida, las exigencias legales sobre la presentación de informes no permiten a la Comisión obtener datos exhaustivos sobre la participación de inversores privados de los Estados miembros. No obstante, la Comisión observa que las normas en materia de ayudas estatales de determinados instrumentos financieros exigen una participación mínima de los inversores privados (por ejemplo, 30 % y, en algunos casos, incluso el 60 %).

La Comisión considera que los instrumentos financieros gestionados de forma centralizada durante el período 2007-2013 consiguieron atraer una parte considerable de los recursos del sector privado a nivel de proyectos, incluso en los casos en que no se realizaron contribuciones privadas a nivel de los fondos (como el Fondo Marguerite). Consideramos que la experiencia adquirida al amparo de estos instrumentos ayudará a la Comisión a desarrollar instrumentos capaces de atraer aún más inversión privada.

#### VI Tercer guion

La Comisión considera que la frecuencia del reciclaje de los fondos durante el período de subvencionabilidad no constituye un fin en sí mismo.

Por otra parte, la fecha de vencimiento de la financiación concedida se ajusta o debe ajustarse a la tipología de las inversiones financiadas, y toda conclusión sobre el limitado efecto de rotación debe establecerse teniendo en cuenta la fecha de creación del instrumento financiero, el período de gracia, el vencimiento y los índices de impago de la financiación facilitada a los destinatarios finales.

## VI Cuarto guion

En virtud de las normas establecidas para el período de programación 2007-2013, los costes y las tarifas de gestión están vinculados a los importes pagados a los instrumentos financieros y no a los importes desembolsados a los beneficiarios finales. La Comisión observa que no será posible realizar una comparación con instrumentos de gestión centralizada hasta el cierre de los instrumentos del FSE y del FEDER.

Para el período 2014-2020, los costes y las tarifas de gestión deben ir vinculados al rendimiento, incluidos los importes desembolsados a los beneficiarios finales.

## VIII Primera recomendación

La Comisión acepta la recomendación.

Cuando se desarrolle un nuevo instrumento financiero, la evaluación previa debe incluir un análisis de las enseñanzas extraídas de instrumentos similares en el pasado.

## VIII Segunda recomendación

La Comisión acepta la recomendación.

Para los instrumentos de gestión centralizada, las bases jurídicas correspondientes prevén evaluaciones o revisiones intermedias.

Para todas estas futuras revisiones intermedias de los instrumentos financieros, la Comisión se asegurará de que se incluyan las lecciones aprendidas y el efecto de cualquier cambio socioeconómico significativo sobre la justificación del instrumento y la correspondiente contribución del presupuesto de la UE.

## VIII Tercera recomendación

La Comisión acepta la recomendación.

A este respecto, la Comisión considera que esta recomendación se aplica a través de un proyecto de nota orientativa sobre las opciones de aplicación en virtud del artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC, presentado por primera vez ante los Estados miembros el 28 de abril de 2016 y que actualmente se está finalizando, las amplias aclaraciones realizadas a los Estados miembros en lo que respecta a la Iniciativa pymes y la guía de orientación para los Estados miembros sobre las complementariedades entre el FEIE y los Fondos EIE.

## VIII Cuarta recomendación

La Comisión no acepta esta recomendación.

No ve la necesidad de modificar el Reglamento Financiero ni las normas sectoriales en las que se basa (RDC y normas sectoriales de gestión centralizada) y considera que la cuestión puede abordarse suficientemente mediante la prestación de asesoramiento.

A este respecto, las DG encargadas de la gestión de los Fondos EIE ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre la elaboración de informes. Dicho proyecto fue presentado a los Estados miembros el 28 de abril de 2016 y está previsto que incluya amplia información sobre el cálculo del apalancamiento con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Financiero. En lo que respecta a los instrumentos de gestión centralizada, en junio de 2015, la Comisión perfeccionó la metodología de cálculo del apalancamiento de los instrumentos financieros para el período 2014-2020, con el fin de satisfacer, de manera coherente y armonizada, los requisitos aplicables sobre el efecto de apalancamiento en el Reglamento Financiero y las normas de desarrollo.

## Respuestas de la Comisión

### VIII Quinta recomendación

La Comisión acepta la recomendación.

Los Estados miembros deberán notificar, al cierre de los programas operativos, la cofinanciación privada nacional efectivamente pagada al instrumento financiero, la identidad de los proveedores de cofinanciación nacional, el tipo de cofinanciación nacional aportada y todos los fondos de coinversión, además de los recursos de los programas.

### VIII Sexta recomendación

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre remuneración preferencial que se presentó a los Estados miembros en octubre de 2015 y se está preparando la versión final.

### VIII Séptima recomendación

La Comisión acepta en parte esta recomendación en la medida en que se refiere a sus propuestas legislativas para el nuevo período de programación posterior a 2020.

### VIII Octava recomendación

La Comisión acepta la recomendación.

Para la gestión compartida, la Comisión incluirá en la versión final de la nota orientativa sobre las opciones de aplicación con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC recomendaciones adicionales para requerir la alineación de las estructuras de los instrumentos financieros con la política establecida en la Comunicación de la Comisión sobre el Paquete de lucha contra la elusión fiscal de enero de 2016.

Para los instrumentos de gestión centralizada, la Comisión ya ha escrito al BEI y al FEI para subrayar la importancia de las medidas de lucha contra la elusión fiscal de la Comisión, que promueven el impulso de las mejores prácticas del BEI/FEI en este campo. La Comisión participa en un diálogo activo con el BEI y el FEI en la revisión de sus políticas respectivas en este ámbito.

### VIII Novena recomendación

La Comisión acepta esta recomendación.

En la versión final de la nota orientativa sobre las opciones de aplicación con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC, la Comisión subrayará la importancia del requisito del RDC relativo a la utilización de los recursos devueltos en el acuerdo de financiación firmado por las autoridades de gestión, y se indicará que la verificación de la adecuación de esta disposición está comprendida en el ámbito de aplicación del trabajo de auditoría habitual de las autoridades de auditoría.

### VIII Décima recomendación

La Comisión acepta esta recomendación.

La nota orientativa sobre la evaluación previa, adoptada en mayo de 2014, explica las condiciones para aportar recursos de los programas 2014-2020 a un instrumento financiero existente, y está previsto que el proyecto de nota orientativa sobre la selección de los organismos que ejecutarán los instrumentos financieros, cuya elaboración ha sido iniciada por la Comisión, incluya una sección en la que se especifiquen los requisitos aplicables a las modificaciones de los contratos. La versión definitiva de este documento está actualmente en preparación.

## VIII Undécima recomendación

La Comisión acepta esta recomendación.

Las directrices sobre el cierre de los programas operativos [Decisión de la Comisión C(2015) 2771] prevén una notificación obligatoria de los costes y las comisiones de gestión soportados y pagados hasta marzo de 2017.

## VIII Duodécima recomendación

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión considera que las normas están claramente establecidas en la base jurídica, la cual ha sido objeto de directrices detalladas, por lo que no hay margen para la reinterpretación en esta fase.

## VIII Decimotercera recomendación

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión considera que las disposiciones de obligado cumplimiento relativas a la remuneración basada en el rendimiento, que se establecen en el artículo 42, apartado 5, del RDC, así como los criterios detallados para la ejecución, establecidos en el artículo 12 del acto delegado 480/2014, constituyen una base adecuada para lograr el efecto deseado de incentivo y que en esta fase no existe base suficiente que justifique proponer una modificación.

## VIII Decimocuarta recomendación

La Comisión observa que los destinatarios de la presente recomendación son los Estados miembros.

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades de gestión deben hacer el mejor uso posible de los requisitos legales vigentes.

## VIII Decimoquinta recomendación

La Comisión no acepta esta recomendación.

Por lo que se refiere a la viabilidad y la proporcionalidad de la aplicación de esta recomendación, la Comisión considera que el análisis requeriría aislar los costes de las subvenciones y los instrumentos financieros sufragados por una autoridad de gestión, y probablemente por parte del mismo personal que trabaja en ambas tareas. Por otro lado, las estructuras de costes de las subvenciones y los instrumentos financieros, así como de la gestión compartida y la gestión directa de los instrumentos financieros, varía porque son diferentes modos de entrega y que afectan a distintos tipos de inversiones.

## Introducción

### 02

La Comisión desearía destacar otras ventajas tales como la mejor experiencia y acceso a una gama mayor de herramientas financieras para lograr una aplicación eficaz de las políticas.

## Respuestas de la Comisión

### 08

La Comisión subraya que los criterios de selección de los gestores de fondos, tal y como se define en el artículo 7 del Reglamento n.º 480/2014, son aplicables incluso en los casos en que las normas sobre contratación pública no son aplicables.

Las normas sobre ayudas estatales exigen también un proceso abierto, transparente y no discriminatorio para la selección del gestor del fondo.

La Comisión considera que estas sólidas salvaguardias son importantes para garantizar una selección adecuada de los gestores de fondos.

### 09

La Comisión observa que el gestor de fondos no es designado para todos los instrumentos gestionados de manera centralizada en la propuesta legislativa, por ejemplo, el Reglamento EIS menciona el grupo del BEI, pero no excluye otros gestores de fondos.

### 22

La Comisión recuerda que el FEIE tiene por objeto movilizar al menos 315 000 millones de euros con la garantía del presupuesto de la UE de 16 000 millones de euros y 5 000 millones de euros adicionales de capacidad de absorción del riesgo de los recursos del BEI.

Se espera que esta garantía permita conseguir un mayor efecto de apalancamiento frente a los distintos productos entregados en virtud de los instrumentos financieros de los Fondos EIE.

## Observaciones

### 31

Teniendo en cuenta el ciclo de vida de los instrumentos financieros, se espera un incremento en los últimos años de aplicación y que pueda extraerse una conclusión sobre los índices de desembolso al cierre.

### 32

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 43 y a la recomendación n.º 5 del informe anual de 2014 del Tribunal.

### 33

La Comisión considera que no existe una relación automática entre el nivel de desembolso y el nivel de la dotación inicial debido a los siguientes factores:

El análisis de los índices de desembolso se basa en datos recogidos al final de 2014. Los avances anuales en 2014 (+ 12 % para las contribuciones de los programas operativos a los instrumentos financieros y + 38 % para los pagos a los destinatarios finales, lo que conduce a un aumento de 10 puntos porcentuales en las tasas de desembolso global) corresponde al ciclo de vida de los instrumentos financieros. La Comisión espera que la tasa de absorción en el informe correspondiente al año 2015 y el informe final de ejecución, que abarca los años 2016 y 2017, será sustancialmente superior.

La Comisión constata que existen también otros factores que influyen en el nivel de los porcentajes de desembolso al final de 2014, como los nuevos instrumentos establecidos en 2014 y el retraso en la liquidación de los instrumentos financieros en algunos Estados miembros en 2012 y 2013.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 53 y 54.

### 34

La Comisión considera que una tasa global de absorción del 75 % y un índice de desembolso de en torno al 60 % para los instrumentos financieros, a finales de 2014, puede considerarse razonable. Tal como se indica en la **ilustración 2 a**, existen también elevados índices de absorción en algunos de los Estados miembros que asignan cantidades considerables a los instrumentos financieros.

Tal y como sucede en cualquier representación estadística, hay excepciones:

- baja tasa global de absorción y elevado índice de desembolso de Rumanía y la República Checa;
- alta tasa de absorción global y un porcentaje medio de desembolso, como el de Grecia y Francia,
- baja tasa de absorción global en Italia, España y Eslovaquia.

La Comisión ha puesto en marcha acciones específicas para ayudar a los países con un peor rendimiento a aumentar su capacidad administrativa para que puedan utilizar los fondos de acuerdo con sus necesidades.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 36 y 38:

La Comisión ha identificado el riesgo indicado por el Tribunal (aunque, en algunos casos, el aumento está justificado por las condiciones del mercado). Las normas aplicables a los pagos escalonados durante el período 2014-2020 abordan esta cuestión.

La Comisión desea señalar que, en cualquier caso, los intermediarios financieros no autorizarán el inicio de la ejecución de un instrumento financiero sin que se haya puesto a su disposición la correspondiente cantidad de dinero.

### 40

De acuerdo con el principio de subsidiariedad, será responsabilidad de la autoridad de gestión y del gestor del fondo llegar a un acuerdo sobre los costes y las comisiones de gestión.

En muchos casos, estos acuerdos incluyeron también una remuneración basada en el rendimiento o la fijación de los costes y las comisiones de gestión por debajo de los umbrales máximos del Reglamento. En algunos casos, no se imputaron costes y comisiones de gestión al presupuesto de la UE.

El Reglamento únicamente define el nivel máximo de los costes y comisiones de gestión subvencionables, el cual está limitado por el umbral vinculado al capital desembolsado.

### 41

En el caso de las inversiones en las pymes, los instrumentos financieros gestionados por el FEI se pusieron en marcha en 2013-2014 y, para algunos instrumentos, se asignaron créditos adicionales en 2015. Aunque los porcentajes de desembolso al final de 2014 se situaron por debajo de la media, está previsto un nuevo incremento importante hasta el final del período de subvencionabilidad.

En el caso de las inversiones en los fondos de desarrollo urbano (FDU), el BEI y los FDU han registrado una fuerte aceleración de la actividad de inversión desde 2014. El lento despegue de los proyectos de inversión a nivel de los destinatarios finales se explica por la naturaleza de la infraestructura y, por lo tanto, por el ciclo más prolongado de los proyectos Jessica, que implica unos mecanismos de concesión de permisos más complejos, ayudas públicas y pagos al progreso de los trabajos. Diversos fondos del Sur de Europa también sufrieron por la crisis macroeconómica y del sector bancario.

## Respuestas de la Comisión

### 43

La Comisión considera que las modificaciones introducidas en las directrices relativas al cierre entraban en el ámbito de aplicación del artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, en su versión modificada, y, por tanto, no requerían una modificación del acto legislativo (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.52 y a la recomendación n.º 5, del informe anual del Tribunal relativo a 2014).

### 44

La Comisión considera que la proyección de las tasas de desembolso de años anteriores no debe ser el método más pertinente para calcular el nivel de porcentaje de desembolso al final de 2015, ya que esta no tiene en cuenta todo el ciclo de vida de los instrumentos financieros y el tiempo transcurrido desde que el establecimiento de un fondo en particular.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 43.

### 48

La experiencia ha puesto de manifiesto que no es conveniente legislar sobre los detalles del contenido de un plan empresarial. Esto también está en consonancia con el espíritu de la gestión compartida y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El modo en que se redactó inicialmente el artículo 43, apartado 2, del Reglamento general planteó cuestiones importantes. Por ejemplo, no se consideraba adecuado exigir que el plan empresarial fuese presentado por los socios cofinanciadores, dado que este (u otro documento adecuado) solamente debería ser presentado por el gestor del fondo. Por otra parte, el artículo 43, apartado 2, no distinguía entre el plan empresarial de un fondo de cartera y un plan empresarial de un intermediario financiero. Por ello, su contenido suscitó confusiones.

En el marco jurídico de 2014-2020, que es más amplio, no está previsto el contenido exacto de un plan empresarial. El elemento crucial en términos de creación de un instrumento financiero es la firma de un acuerdo de financiación entre la autoridad de gestión y el gestor del fondo. El acuerdo de financiación deberá incluir la estrategia de inversión y un plan empresarial así como varios otros elementos pertinentes (véase el anexo IV del RDC).

### 50

En repetidas ocasiones, la Comisión ha recomendado a los Estados miembros que incluyan en los acuerdos de financiación las condiciones para una posible retirada de fondos de los instrumentos financieros y para efectuar pagos escalonados en los instrumentos (véase el punto 5.3 de la nota del COCOF 10-0014-05-EN sobre FEI).

### 51

La Comisión observa que distintos fondos han obtenido rendimientos distintos dentro de un mismo país.

La Comisión considera que hay otros factores, no solo la solidez de la evaluación de las carencias, que pueden haber contribuido al sobredimensionamiento del instrumento (por ejemplo, la crisis financiera o el retraso en la creación de los instrumentos que influyen en el desembolso de los fondos).

Por otra parte, los instrumentos financieros son instrumentos orientados al mercado. Una evaluación de las carencias puede confirmar la existencia, o no, de una deficiencia del mercado. Sin embargo, las condiciones de mercado pueden variar considerablemente unos años después de la creación de los instrumentos. Por consiguiente, evaluar el rendimiento de un instrumento financiero en relación con el vínculo entre la realización de análisis comparativos y los índices de desembolso no parece tener en cuenta estas condiciones cambiantes del mercado.

### 52

La Comisión señala que, durante el período 2007-2013, el marco jurídico solamente requirió de manera indirecta que se llevase a cabo una evaluación de las carencias. En vista de ello, la Comisión considera positivo el hecho de que el 82 % de los que respondieron a la consulta del Tribunal hayan llevado a cabo una evaluación.

### 53

La Comisión recuerda que la obligación indirecta de realizar una evaluación de las carencias en el período 2007-2013 no incluía ninguno de los requisitos obligatorios y detallados que se contemplan para la evaluación previa en el artículo 37 del RDC para el período 2014-2020. La Comisión considera que el nuevo requisito jurídico servirá para prevenir el riesgo asociado y que una segunda instancia de revisión no aportaría ningún valor añadido.

Realizar una evaluación previa es responsabilidad de la autoridad de gestión y sus resultados se presentarán ante la Comisión de seguimiento antes de tomar cualquier decisión de realizar las contribuciones de los programas a los instrumentos financieros. La evaluación previa no constituye una decisión como tal. Asimismo, ayuda a evitar duplicidades e incoherencias entre los instrumentos ejecutados por diversos actores a distintos niveles y para evitar algunos de los problemas detectados en el período 2007-2013.

La experiencia de la Comisión muestra que las evaluaciones previas en 2014-2020 son llevadas a cabo por entidades con experiencia y conocimientos sobre el mercado, incluido el Grupo del BEI. El requisito de la evaluación previa fue concebido con vistas a garantizar su independencia y objetividad. La evaluación previa es objeto de un profundo escrutinio público y tiene un valor añadido mucho mayor que una «evaluación independiente» debido a la presentación al Comité de seguimiento y la publicación en un plazo de tres meses a partir de su fecha de finalización.

La Comisión considera que el nuevo sistema de pagos escalonados funcionará también como una prueba de mercado como segunda instancia de salvaguardia. En caso de que los pagos a los destinatarios finales sean inferiores a lo previsto, la Comisión no realizará ningún otro reembolso.

### 54

La Comisión observa que la «experiencia adquirida» y los «cambios socioeconómicos significativos» ya se han tenido en cuenta en las revisiones intermedias sistemáticas de los instrumentos de gestión centralizada de 2014-2020. Esta es la razón por la que la Comisión considera que no es necesario actualizar las evaluaciones previas para tener en cuenta estos aspectos.

### 55

La Comisión recuerda que, aunque los instrumentos financieros deben establecerse de conformidad con las normas de los programas (nacionales/regionales), ello no significa que deba crearse un instrumento financiero en cada región. Es posible hacer varias las contribuciones de los programas a un instrumento financiero y beneficiarse así de las economías de escala y la masa crítica.

También se hace hincapié en que los importes asignados a los instrumentos financieros en una región no tienen un carácter arbitrario. Forman parte de la estrategia utilizada para las negociaciones del programa, incluido el análisis de las necesidades de la región, el cual se confirma mediante una evaluación previa del programa.

### 57

En la política de cohesión, el objetivo era ofrecer una gama suficiente de opciones para que se seleccionase la mejor opción de aplicación respecto a la deficiencia del mercado identificada, lo que permitiría facilitar el apoyo más eficaz posible.

Basándose en la evaluación previa, los instrumentos deben diseñarse de forma que se eviten solapamientos y se garantice la complementariedad. Es posible realizar contribuciones de diversos programas de distintas regiones a un instrumento financiero para beneficiarse así de las economías de escala y de la masa crítica. Dependiendo del tipo de instrumentos (por ejemplo, préstamos y garantías) y de las particularidades de los Estados miembros, algunos fondos más pequeños obtienen un rendimiento similar e incluso superior al de los fondos de mayor tamaño (por ejemplo, Alemania, Polonia o Francia).

La Comisión considera que, al indicar el tamaño adecuado para el instrumento financiero, la evaluación previa proporcionará resultados fiables y adecuados con más exactitud que cualquier información de carácter general emitida por el sector de los fondos de inversión.

### 59

La Comisión recuerda que esta posibilidad del Reglamento sobre disposiciones comunes no elimina las restricciones geográficas de cada programa. La admisibilidad geográfica es una de las principales características de la política de cohesión.

Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 55 y 57.

### 61

En lo que respecta al artículo 38, apartado 1, letra a), del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC), las autoridades de gestión podrán aportar una contribución financiera a instrumentos financieros creados a nivel de la Unión, gestionados directa o indirectamente por la Comisión.

La Comisión ha proporcionado gran cantidad de aclaraciones y ha trabajado estrechamente con los Estados miembros en lo que respecta a la Iniciativa pymes, que es un instrumento financiero a nivel de la UE. Además, la Comisión ha publicado un folleto para orientar a los Estados miembros sobre la complementariedad entre los Fondos EIE y el FEIE. En caso de que se desarrollen nuevos instrumentos a nivel de la UE, la Comisión ofrecerá orientación sobre la contribución de los recursos de los programas a los instrumentos a nivel de la UE en función de las solicitudes de los Estados miembros.

### 64

La definición de apalancamiento se deriva del artículo 223 de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero, que permitirá una presentación de informes coherente por Estado miembro.

Todos los servicios de la Comisión debatieron para llegar a una definición común del apalancamiento. La sección 2.3.4 de la Comunicación de la Comisión COM(2011) 662 de 19.10.2011 presenta un concepto unificado.

### 65

El Tribunal y la Comisión mantienen un debate sobre la definición de apalancamiento desde 2010. Tal y como se indica en la respuesta de la Comisión al apartado 64, la definición de apalancamiento se deriva del Reglamento Financiero y garantiza una información coherente por parte de los Estados miembros.

La Comisión considera que la interpretación del Tribunal de Justicia sobre el efecto de apalancamiento difiere de la definición contemplada en el artículo 223 de las normas de desarrollo del Reglamento Financiero de la UE como «la cuantía de la financiación a los destinatarios finales subvencionables dividida por el importe de la contribución de la Unión». Esto significa que el efecto de apalancamiento debe considerarse como el cociente entre los recursos financieros de la Unión asignados a un instrumento financiero (insumo) y la cantidad (total) de la financiación facilitada a los destinatarios finales subvencionables (producto).

Dicha interpretación garantiza, en realidad, un trato comparable al efecto de apalancamiento entre los instrumentos financieros y las subvenciones.

Para los instrumentos de gestión compartida, la presentación de informes por los Estados miembros permitirá a la Comisión hacer una distinción entre el apalancamiento de las contribuciones privadas o públicas en el marco del PO y/o de las contribuciones de capital adicionales, públicas o privadas. La cofinanciación no constituye necesariamente una financiación exclusivamente pública. El eje prioritario puede ser el gasto público subvencionable o el gasto total subvencionable (incluido el gasto público y el privado). La mayoría del eje creado para apoyar a las pymes (y al sector privado en general) se sitúa sobre el total de gastos (véase el artículo 120 del Reglamento sobre disposiciones comunes).

Dado que los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) se ejecutan siempre mediante programas operativos que se cofinancian con recursos públicos o privados (mientras que los instrumentos financieros aplicados en virtud de otros ámbitos políticos no requieren dicha cofinanciación a nivel de programa), no sería oportuno considerar que dicha cofinanciación no debe contabilizarse como recursos de apalancamiento para los instrumentos financieros que se ejecuten a través de los Fondos EIE.

### 67

La Comisión subraya que los informes de los Estados miembros en el período 2014-2020 permitirán, entre otras cosas, que la Comisión pueda ofrecer información sobre el efecto de apalancamiento de los instrumentos financieros, de manera que se tengan en cuenta los requisitos de cofinanciación, es decir, el hecho de que la cofinanciación nacional puede consistir en gasto público y/o privado.

### 68

La Comisión ha creado un grupo de trabajo horizontal que se ofrece orientación sobre la interpretación de las normas del actual Reglamento Financiero en lo que respecta a la aplicación de los instrumentos financieros para el período 2014-2020, incluido el apalancamiento.

La Comisión remite asimismo a sus respuestas a los apartados 69 y 73.

### 69

El actual Reglamento Financiero y sus normas de aplicación requieren un enfoque unificado para informar sobre el apalancamiento. La Comisión ha tomado medidas para ajustar la metodología del cálculo del apalancamiento según lo indicado en la respuesta al apartado 68.

Como las disposiciones aplicables a los instrumentos financieros entraron en vigor en enero de 2014, el planteamiento revisado se aplica solamente a los instrumentos financieros de 2014-2020.

Por otra parte, hay que señalar que el ámbito de aplicación de dichos instrumentos está lejos de ser homogéneo, lo que explica algunas diferencias en la metodología aplicada. Estas diferencias no deben, por tanto, considerarse sistemáticamente como incoherencias.

### 70

La Comisión está de acuerdo en que deben aclararse las distintas metodologías adaptadas a los diferentes instrumentos y toma nota de que ya se han realizado esfuerzos en este sentido.

En junio de 2015, la Comisión modificó el método de cálculo del apalancamiento para cumplir, de manera coherente y armonizada, con los requisitos aplicables sobre el efecto de apalancamiento del Reglamento Financiero y las normas de desarrollo. La metodología se refiere a instrumentos financieros a nivel de la UE en el actual período de programación (2014-2020). Según dicha metodología, la cuantía de la financiación a los perceptores finales subvencionables debe corresponderse con el volumen de la financiación facilitada a los destinatarios finales subvencionables por un instrumento financiero a través de su cadena de financiación, incluida la parte de la contribución de la Unión.

Además, la financiación proporcionada fuera de la cadena de financiación de un instrumento financiero también puede tenerse en cuenta siempre que exista un vínculo claro con la financiación proporcionada a través de la cadena de financiación del instrumento financiero. En línea con lo anterior, en la financiación de infraestructuras, todas las fuentes de financiación — inversiones en acciones, préstamos y subvenciones, deben tenerse en cuenta para el cálculo del importe de la financiación del proyecto. En este contexto, la intervención del presupuesto de la UE en la financiación de una transacción garantiza un alto grado de seguridad y viabilidad de la transacción en su conjunto, lo que a su vez da lugar a la movilización de un mayor volumen de fondos.

Para el período de notificación que comienza en 2015, la Comisión garantizará una mejor coherencia en la metodología de cálculo del apalancamiento entre instrumentos y tipos de producto.

Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 69 y 73.

### Recuadro 7

La Comisión observa que la metodología de la OCDE se refiere a las mediciones de los importes movilizados desde el sector privado por la financiación oficial para el desarrollo.

La Comisión considera que la relación causal entre la contribución del presupuesto de la UE y el importe de los fondos que se movilizó a raíz de esta solo puede evaluarse caso por caso.

Incluso las limitadas contribuciones de la UE y BEI a proyectos pueden tener impactos positivos:

- Atraer financiación privada adicional al menos en la misma cuantía que los préstamos prioritarios del BEI (este es el caso de todos los proyectos garantizados por la GPTT, cuando los préstamos del BEI hayan sido iguales a los de otros bancos);
- Ofrecer una puerta de entrada al cierre financiero de las instituciones de financiación privada o los bancos de desarrollo nacionales gracias a la función reconocida del BEI como institución de financiación AAA;
- Las autoridades públicas disfrutan de plazos de vencimiento a largo plazo con el BEI, una financiación que no podría lograrse de otra manera en un contexto exclusivamente regional e incluso nacional debido a los requisitos de retorno de la inversión a más corto plazo de los inversores privados.

Habida cuenta de los argumentos anteriores, la Comisión considera que las contribuciones financieras conjuntas de la CE/BEI, así como el papel del BEI como banco institucional, impulsan las decisiones de las autoridades nacionales y regionales en la búsqueda de proyectos de asociación público-privada, en los que una parte de la financiación se proporciona sobre la base a largo plazo de los presupuestos nacionales, junto con el compromiso de la UE y el BEI a largo plazo, algo que las instituciones exclusivamente privadas no podrían llevar a cabo.

La metodología de cálculo del efecto multiplicador se hizo más precisa durante el diseño del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). A este efecto, los costes de inversión del proyecto han sido revisados con el fin de excluir toda financiación comunitaria en forma de subvenciones, instrumentos financieros de la UE o subvenciones de Fondos EIE/instrumentos financieros (incluidos los relacionados con la cofinanciación pública nacional por parte de las autoridades de gestión) que se utilizan para cofinanciar el proyecto propuesto.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 71 y 72:

El Reglamento sobre disposiciones comunes establece el marco para la aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Otros marcos legales, como las Directivas sobre contratación pública o las normas sobre ayudas estatales también son aplicables sin necesidad de repetirlos en el Reglamento de disposiciones comunes. El Reglamento Financiero también se aplica de la misma manera, en particular sus disposiciones especiales relativas a la gestión compartida.

En abril de 2016, la Comisión publicó una nota orientativa sobre la elaboración de informes, la cual cubre el cálculo de apalancamiento con el fin de ofrecer a los Estados miembros una metodología coherente. Esto garantizará unos datos fiables y comparables en relación con el efecto de apalancamiento esperado y conseguido. Para los instrumentos de gestión compartida, la presentación de informes por los Estados miembros permitirá también a la Comisión de que facilite información sobre el efecto multiplicador de los instrumentos financieros, que tiene en cuenta los requisitos de cofinanciación que puede consistir en gasto público o privado.

## Respuestas de la Comisión

### 73

La Comisión considera que el objetivo de atraer capital privado no debe sobrevalorarse, en particular para los sectores expuestos a importantes deficiencias del mercado.

Tanto para los instrumentos de gestión compartida como para los de gestión centralizada, otros objetivos pueden ser igualmente importantes (por ejemplo, por inversión en un determinado mercado emergente con fuerte valor añadido de la UE en un momento de recesión económica; apoyar el crecimiento, el empleo y la competitividad en todos los Estados miembros y sus regiones, etc.). Por consiguiente, la evaluación del factor de éxito de los instrumentos financieros rebasa el alcance de los fondos privados atraídos.

La Comisión subraya que la financiación privada constituye un requisito legal adicional para la gestión compartida derivada del marco jurídico de las ayudas estatales.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 74 a 76

La Comisión señala que el hecho de que las partes puedan tener diferentes objetivos reforzará la calidad de los proyectos y permitirá el acceso a una gama mayor de herramientas financieras para lograr una aplicación eficaz de las políticas e impulsar la participación y las competencias del sector privado. Considera que la ayuda de la UE suministrada a través de mecanismos y experiencia profesional reforzará la gobernanza y sistema de aplicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

En cuanto a la «gestión compartida» de los instrumentos financieros, el trato preferente de los inversores privados o de los inversores públicos que operen con arreglo al principio de la economía de mercado, así como de cualesquiera acuerdos de riesgo compartido, tiene que cumplir con las normas en materia de ayudas estatales conforme a lo previsto en los Reglamentos para 2007-2013 y se limitará al mínimo necesario para atraer a tales inversores.

Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014, la remuneración preferente de los inversores privados o de los inversores públicos que operen con arreglo al principio de la economía de mercado, tal como se menciona en los artículos 37, apartado 2, letra c), y 44, apartado, letra b), del RDC, es proporcional a los riesgos asumidos por los inversores y se limitará al mínimo necesario para atraer a tales inversores, lo cual deberá garantizarse a través de las condiciones contractuales y de salvaguardias procesales.

### 77

La Comisión considera que la base jurídica no debería incluir términos generales en relación con los mecanismos de reparto de riesgos e ingresos con el fin de dar un margen de maniobra suficiente a las disposiciones detalladas que deben acordarse en los acuerdos de delegación entre la Comisión y las entidades encargadas (véase la respuesta de la Comisión al recuadro 9).

### Recuadro 9 Quinto párrafo

La Comisión considera que el nivel de remuneración que tiene derecho a recibir la Comisión de la cartera GPTT e IOP es proporcional al riesgo que asume. Por otra parte, tras el agotamiento del FPLP, el riesgo residual recae plenamente sobre el BEI.

### Recuadro 9 Sexto párrafo

El documento de trabajo de 19 de octubre de 2011 era un documento exploratorio y esboza un régimen muy innovador y sin precedentes.

En el marco del procedimiento legislativo, se informó a los legisladores sobre la evolución del régimen detallado impulsado gracias a la realización de otros cálculos y análisis de riesgo por parte de la Comisión y el BEI. En cualquier caso, la separación del 95 %/5 % del primer tramo de pérdidas se indicó claramente en dicho documento de trabajo; este parámetro de riesgo compartido nunca fue modificado.

### Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 78 y el recuadro 10:

La Comisión considera que la distribución de riesgos en virtud de los instrumentos de gestión centralizada examinados está justificada, en particular para ayudar a superar la reticencia del sector privado a invertir en determinados ámbitos. El primer tramo de pérdidas debe justificarse debidamente y deben aplicarse determinadas restricciones teniendo en cuenta en particular el sector y el mercado en el que opere el instrumento, lo que a su vez podría justificar la asunción de dicho riesgo.

Por lo que se refiere a el FEEE, dadas las dificultades a la hora de estimular la inversión en el mercado de la eficiencia energética, caracterizado por su carácter embrionario, fragmentado, reducido y con gran necesidad de capital, podría ser necesaria la asunción de mayores riesgos u otras medidas para estimular las inversiones.

### 79

El uso de acuerdos fiscales en el sector de los fondos de inversión en Luxemburgo es habitual y necesario, especialmente en el caso de las SICAV, para reducir la incertidumbre a la que se enfrentan los inversores ofreciendo claridad sobre la tributación de las inversiones transfronterizas.

Dichos fondos obtienen acuerdos fiscales únicamente debido a la situación del mercado en el que opera y no al hecho de que se ejecute un instrumento financiero a través de una estructura de SICAV.

### 80

La Comisión observa que ninguno de los exámenes mencionados está vinculado a una SICAV. La Comisión hace hincapié en que solo una fracción de las resoluciones fiscales fueron utilizadas por las grandes multinacionales para conseguir ventajas desleales. La propuesta de Directiva del Consejo COM(2015)135 está todavía pendiente de adopción por el legislador y de su posterior transposición a la legislación nacional de los Estados miembros. La Recomendación C(2012)8806 se dirige a los Estados miembros.

### Respuesta conjunta de la Comisión al apartado 81 y el recuadro 11:

El Fondo Marguerite es una base SICAV luxemburguesa que opera en el marco de las prácticas y las condiciones del mercado así como el entorno jurídico nacional.

El uso de acuerdos fiscales es común para vehículos financieros establecidos en Luxemburgo por razones de confirmación con objeto de limitar la inseguridad para los inversores (sobre todo si el Fondo aspira a atraer a inversores privados).

### 82

No existe ningún requisito legal que obligue a los Estados miembros a notificar a la Comisión los pormenores de la creación de instrumentos financieros del FEDER y el FSE. En el marco de la gestión compartida y en consonancia con el principio de subsidiariedad, los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar que el establecimiento de los instrumentos financieros se ajuste a la legislación de la UE y a la legislación nacional aplicable, de manera que los gastos correspondientes sean legales y regulares.

### 83

La Comisión recuerda que no existe una notificación sistemática encaminada a identificar la financiación privada a nivel de los beneficiarios finales.

El análisis del Tribunal de Justicia solo tiene en cuenta el informe de aplicación sobre instrumentos de ingeniería financiera, cuyas cifras se incluyeron en la columna II.10 Importes de las contribuciones de los programas operativos pagadas a los IIF — Cofinanciación privada nacional. Sin embargo, tal y como explica el Tribunal en el apartado 85, la financiación privada también puede proceder de fuentes exteriores al PO.

### 85

Para el período de programación 2014-2020, los requisitos en materia de elaboración de informes sobre los instrumentos financieros se establecen en el artículo 46 del RDC, así como en el anexo I del Reglamento de Ejecución n.º 821/2014 de la Comisión. Este último establece un modelo para la elaboración de información sobre los instrumentos financieros. En la sección VIII del modelo de notificación, los Estados miembros tienen que proporcionar información sobre el importe de las demás contribuciones, distintas de los Fondos EIE, obtenidas por los instrumentos financieros, incluidas contribuciones públicas o privadas, comprometidas en los acuerdos de financiación suscritos y pagadas a nivel de los beneficiarios finales. En efecto, el marco reglamentario prevé que la elaboración de informes sobre instrumentos financieros en virtud del artículo 46 deberá incluir información sobre las contribuciones privadas (en el contexto de la evaluación del efecto de apalancamiento).

### 86

Aunque la base jurídica para 2007-2013 no exigía explícitamente una gestión orientada al rendimiento de los costes y comisiones, la remuneración se determina, con carácter general, en el acuerdo de financiación entre la autoridad de gestión y el organismo que ejecute el instrumento financiero. Por ejemplo, al menos Portugal, Reino Unido y Polonia han establecido un sistema de remuneración basado en el rendimiento en algunos de los acuerdos de financiación para los instrumentos del FEDER y el FSE durante el período de programación de 2007-2013.

La Comisión subraya también que, en muchos fondos de préstamo, tienen lugar coinversiones privadas a nivel del fondo y que son proporcionadas por el propio gestor del fondo.

### 87

La Comisión observa que un factor adicional con respecto a la puesta en marcha de los instrumentos financieros y el resultado del apalancamiento al movilizar fondos adicionales es el perfil de riesgo y de crédito de los destinatarios finales. Cabe señalar que la EMPF se dirige a los destinatarios finales con unos perfiles de riesgo crediticio más alto.

Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 12.

### Recuadro 12 Primer guion

Según el informe de auditoría *ad hoc* sobre el Fondo Marguerite elaborado por asesores externos a petición de la Comisión, la ausencia de cofinanciación privada a nivel del fondo no se debía a la reticencia del sector privado a invertir en instrumentos financiados con fondos públicos, sino más bien a la estructura de gobernanza menos común de dicho fondo, la limitada cartera de proyectos maduros y las complejas condiciones del mercado en que el Fondo ha tenido que actuar.

### Recuadro 12 Segundo guion

El FEEE se creó en un plazo breve en el marco del Programa Energético Europeo para la Recuperación a fin de apoyar proyectos de eficiencia energética especialmente arriesgados e innovadores, un sector para el que hasta ese momento no se habían creado fondos específicos. Por lo tanto, la Comisión acordó ser el inversor principal del Fondo. Sin embargo, todavía hay margen para nuevas inversiones, el importe total comprometido en esta fase es menos de la mitad del objetivo del fondo, situado en los 700 millones de euros.

### 89

La Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre remuneración preferencial que se presentó a los Estados miembros en octubre de 2015 y se está preparando la versión final.

### 90

La Comisión considera que los principales aspectos de los acuerdos de distribución del riesgo entre la Comisión y sus socios han de valorarse en futuras bases jurídicas.

No obstante, debe hallarse un equilibrio que permita la suficiente flexibilidad en las bases jurídicas, de forma que los ingresos y los mecanismos de reparto de riesgo entre la Comisión y la entidad encargada puedan ser acordados en el acuerdo de delegación específico.

### 91

La Comisión reconoce la importancia de garantizar que los instrumentos financieros no estén sujetos a regímenes de elusión fiscal inaceptable. Esto se reitera en su reciente Comunicación sobre el paquete de lucha contra la elusión fiscal del 29 de enero de 2016. No obstante, los acuerdos tributarios previos no pueden considerarse en sí mismos como contrarios a la propia política de la Comisión.

Por lo que se refiere a los instrumentos de gestión central y compartida, con arreglo a lo dispuesto, respectivamente, en el artículo 140, apartado 4, del Reglamento Financiero, y en el artículo 38, apartado 4, del Reglamento sobre disposiciones comunes, los organismos que ejecutan dichos instrumentos no se establecerán ni mantendrán relaciones comerciales con entidades constituidas en territorios cuyas jurisdicciones no colaboren con la Unión en la aplicación de las normas fiscales acordadas a nivel internacional e incorporarán dichos requisitos en los contratos que celebren con los intermediarios financieros elegidos. Se trata de un requisito legal para la ejecución de los instrumentos financieros y proporciona una garantía poderosa para la utilización de los fondos de la UE.

La Comisión considera que el riesgo relativo a la reputación no debe vincularse a la existencia de acuerdos tributarios previos, sino a las disposiciones específicas de estos acuerdos.

## Respuestas de la Comisión

### 94

La Comisión tiene previsto proporcionar una orientación oportuna basada en las cuestiones y las necesidades identificadas por los Estados miembros.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 96 y 97:

La Comisión considera que la frecuencia del reciclaje de los Fondos durante el período de subvencionabilidad no constituye un fin en sí mismo.

Por otra parte, la fecha de vencimiento de la financiación concedida se ajusta o debe ajustarse a la tipología de las inversiones financiadas, y toda conclusión sobre el limitado efecto de rotación debe establecerse teniendo en cuenta la fecha de creación del instrumento financiero, el período de gracia, el vencimiento y los índices de impago de la financiación facilitada a los destinatarios finales.

Por ejemplo, en el instrumento disponible (*off the shelf*) de eficiencia energética «Préstamo a la renovación» para 2014-2020 se puede definir el vencimiento del préstamo durante un período de hasta 20 años.

Un ciclo de rotación completa dentro del período de programación es contrario a esta perspectiva a largo plazo.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 99 y 100:

La Comisión subraya que las autoridades de gestión están obligadas a garantizar medidas adecuadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78, apartado 7, del Reglamento general, y a presentar estas medidas en el momento del cierre, tales como que en la información sobre la reutilización de los recursos restantes atribuibles a los fondos FEDER y FSE se especifique la autoridad competente que es responsable de la gestión de los recursos restantes, la forma de reutilización, la finalidad, la zona geográfica afectada y la duración prevista (véase el punto 5.2.5 de las directrices de cierre).

El marco no solo incentiva a los Estados miembros a reutilizar los recursos para el mismo grupo destinatario, sino también a que se reinviertan varias veces siempre que exista una carencia en el mercado. Compete a los Estados miembros garantizar el cumplimiento de estas disposiciones.

### 102

La Comisión destaca que los recursos devueltos al Fondo después de terminar el período de subvencionabilidad ya no se consideran recursos de la UE, sino recursos nacionales.

El RDC exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar la correcta utilización de los recursos que reviertan a los instrumentos financieros durante un período mínimo de ocho años después de terminar el período de subvencionabilidad [véase el artículo 45 del Reglamento sobre disposiciones comunes y el modelo de acuerdo de financiación en el anexo IV, artículo 1, letra j)].

La Comisión prevé verificar la idoneidad de las medidas aplicadas en los acuerdos de financiación a través de la auditoría periódica del trabajo de las autoridades de auditoría nacionales y sus propios servicios sobre instrumentos financieros.

### 104

La Comisión reconoce que se necesita tiempo para organizar un procedimiento abierto destinado a la selección de un gestor de fondos. No obstante, esto no podrá evitarse dado que es necesario cumplir las normas de selección aplicables, incluidas las relativas a la contratación pública.

La nota de orientación sobre la evaluación previa que finalizó en febrero de 2015 explica las condiciones para aportar recursos de los programas 2014-2020 a un instrumento financiero existente. Además, la Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre la selección de los organismos que ejecutan los instrumentos financieros y está previsto que incluya una sección en la que se expliquen las condiciones aplicables a la modificación de contratos (por ejemplo, ampliación del período de ejecución o aumento de los importes de la contribución del PO a los instrumentos financieros existentes en el marco del período 2007-2013).

### 110

La Comisión recuerda que las comisiones declaradas como «cero» significan en muchos casos que no se han pagado costes ni comisiones de gestión. Existen más de 261 fondos que han notificado unos costes o comisiones de gestión «cero».

### 111 Segundo párrafo

En 2007-2013, el Reglamento hacía referencia a normas de subvencionabilidad nacionales en vez de normas de subvencionabilidad de la UE (artículo 56, apartado 4, del Reglamento n.º 1083/2006). Este empoderamiento a los Estados miembros estaba en consonancia con la gestión compartida y el principio de subsidiariedad.

Las normas de subvencionabilidad de los costes y las comisiones de gestión son uno de los pocos elementos de la legislación en los que la base jurídica impone una limitación a un gasto específico. El Reglamento estableció diferentes umbrales para los costes y comisiones de gestión en función del tipo de producto financiero ofrecido, los cuales podían ser inferiores (pero no superiores) al 4 %, en concreto el 2 % para los fondos de cartera y de garantía, el 3 % para los fondos de préstamo y de capital, y del 4 % para los instrumentos de microcrédito. Estos límites tienen como finalidad preservar los intereses financieros de la UE.

### 113

Los costes y comisiones de gestión solamente serán subvencionables y reembolsados por la UE si se pagan. Por consiguiente, el Estado miembro no está obligado a informar sobre los costes y las tasas de gestión que no sean pagados, ya que no pueden ser reclamados para su reembolso por la Comisión y, por lo tanto, no están financiados por el presupuesto de la UE.

Si los costes y comisiones de gestión son superiores a los límites máximos sobre la base de un procedimiento competitivo y se declaran a la Comisión como gastos subvencionables, en el momento del cierre, las autoridades pertinentes (autoridades de gestión, autoridades de certificación y autoridades de auditoría) comprobarán la subvencionabilidad de tales gastos y estarán obligadas a notificar a la Comisión las irregularidades.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 115 a 117:

La Comisión considera que las normas están claramente establecidas en la base jurídica, la cual ha sido objeto de directrices detalladas, por lo que no hay margen para la reinterpretación en esta fase.

El artículo 43 del Reglamento de Ejecución dispone que los límites máximos de gastos subvencionables son aplicables a la parte del capital aportado por el programa operativo a los fondos, y no a la parte del capital utilizado por el Fondo para proporcionar ayuda a los destinatarios finales.

Los límites máximos definen el importe máximo del gasto subvencionable y se calcularán sobre la base de un promedio anual, *pro rata temporis*. La nota orientativa del COCOF sobre instrumentos de ingeniería financiera aborda y explica las base jurídica (véanse los apartados 2.6.1 a 2.6.17).

Para el período 2014-2020, el marco jurídico requiere que los costes y las tarifas de gestión estén vinculados al rendimiento, incluidos los importes desembolsados a los beneficiarios finales.

### 118

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 86.

### 122

Sobre la base de los datos comunicados por los Estados miembros, el conjunto de los costes y las tasas de gestión de instrumentos financieros del FEDER y el FSE a finales de 2014 representan el 4,7 % de los importes pagados a los instrumentos financieros, lo que supone un equivalente anual inferior al 1,0 %. Esto está en consonancia con las cifras presentadas por el Tribunal de las contribuciones del presupuesto de la UE a instrumentos de gestión centralizada.

### 123

Los costes y comisiones de gestión comunicados a la Comisión son los pagados por las autoridades de gestión y reembolsados por la Comisión al Estado miembro, independientemente del nivel/instancia de aplicación en el que se originan los costes y comisiones. La Comisión subraya que un gestor de un fondo de cartera y un gestor de un instrumento financiero desempeñan diversas funciones y que tienen derecho a cobrar unas comisiones por el ejercicio de sus funciones.

A fin de evitar una doble financiación, las comisiones cobradas a los beneficiarios finales deben deducirse de los gastos subvencionables declarados a la Comisión. La existencia de tales tasas y su correcto tratamiento forman parte de las verificaciones de la gestión y trabajos de auditoría.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 124 a 127:

El coeficiente entre las comisiones y la ayuda financiera facilitada a los destinatarios finales refleja la situación de la aplicación de los instrumentos financieros a finales de 2014 y se reducirá en los años siguientes, dado que se espera que aumente la ayuda financiera facilitada a los destinatarios finales.

### 128

La Comisión remite a su respuesta al apartado 124 y señala que no será posible realizar una comparación hasta el cierre de los instrumentos del FSE y del FEDER.

### 131

En el marco de la gestión compartida y en consonancia con el principio de subsidiariedad, es responsabilidad de las autoridades nacionales cerciorarse de que cada operación se ejecute de conformidad con las disposiciones legales aplicables, incluido el cumplimiento de los límites máximos de reembolso.

Para los instrumentos financieros del FEDER y el FSE, la Comisión subraya que los costes y comisiones de gestión se establezcan sobre la base de un acuerdo negociado entre la autoridad de gestión y el administrador del Fondo, y que la Comisión no es parte de dicha relación contractual. Esto es distinto a lo que sucede con el instrumento de gestión centralizada, en el que la Comisión es una parte de la relación contractual con el gestor del fondo.

### 133

Los costes y comisiones de gestión solamente serán subvencionables y reembolsados por la UE si se pagan. Por consiguiente, el Estado miembro no está obligado a informar sobre los costes y las tasas de gestión que no sean pagados, ya que no pueden ser reclamados para su reembolso por la Comisión y, por lo tanto, no están financiados por el presupuesto de la UE.

Los costes y las tasas de gestión abonados por la autoridad de gestión también pueden superar los umbrales establecidos en el artículo 43.4 del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, pero en ese caso no serán aptos para su reembolso por los Fondos Estructurales.

### 134

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión debe elaborar un resumen de los datos para cada uno de los cinco Fondos EIE. La presentación de informes sobre los instrumentos financieros se definió para un período de seis meses con el fin de tener en cuenta todas las normas específicas de cada Fondo (y los respectivos plazos de presentación del informe anual de ejecución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, apartados 6 y 7, del RDC), el tiempo necesario para la consolidación y evaluación de los datos remitidos por los Estados miembros y las autoridades de gestión como parte del informe anual de ejecución, así como para la presentación general de los progresos en la aplicación de los instrumentos financieros a los cinco Fondos EIE.

Cuando la Comisión efectúa sus observaciones sobre el informe de ejecución anual, incluidos los instrumentos financieros, el informe es devuelto a las autoridades de gestión y se interrumpe el plazo de dos meses hasta que la información revisada se vuelve a presentar a la Comisión, momento en que el plazo de dos meses se reanuda nuevamente.

Por lo tanto, los datos pueden agregarse una vez que la evaluación completa de la Comisión ha tenido lugar y que hay suficientes garantías sobre la exactitud y fiabilidad de los datos facilitados por las autoridades de gestión.

## Respuestas de la Comisión

### 141 Primer párrafo

La Comisión considera que la duración normal de un fondo de cartera y de un fondo específico es inferior al período de subvencionabilidad dado el tiempo necesario para crear el instrumento financiero (véase también el apartado 93).

La Comisión subraya que, de conformidad con el artículo 42, apartado 5, del RDC, es obligatorio utilizar una metodología de cálculo basada en el rendimiento y los criterios de rendimiento establecidos en el artículo 12 del acto delegado 480/2014. Con el fin de proteger los intereses financieros de la UE, el límite máximo global de los costes y las comisiones de gestión subvencionables será el establecido en el artículo 13, apartado 3, del acto delegado 480/2014.

En consonancia con el principio de subsidiariedad, los pagos de los costes y las tasas de gestión constituyen una cuestión que se establecerá en el acuerdo de financiación. El Reglamento sobre disposiciones comunes y el acto delegado 480/2014 solamente establecen límites para el gasto máximo subvencionable para optar a la cofinanciación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, y no así a los pagos reales de las tasas que deban introducirse. Ello protege los intereses financieros de la UE.

### 141 Segundo párrafo

La Comisión aclaró en la nota orientativa Egesif 15-0021-01 sobre los costes y las tasas de gestión, de fecha 26 de noviembre de 2015, que debe utilizarse un «sistema de bonificación/penalización» cuando, por ejemplo, el pleno reembolso de costes de gestión esté vinculado al cumplimiento de objetivos acordados en relación con la ejecución de los criterios relevantes (véase el apartado 2.2 de la página 3 de la nota orientativa).

### 141 Tercer párrafo

En consonancia con el principio de subsidiariedad, puede establecerse un requisito de este tipo a nivel del acuerdo de financiación, dado que se trata de una cuestión que depende de la negociación entre la autoridad de gestión y el organismo que ejecute el instrumento financiero. Los límites máximos para la remuneración básica y la remuneración basada en el rendimiento tienen como finalidad restringir el gasto máximo subvencionable.

La Comisión subraya, por otra parte, que la utilización de criterios basados en el rendimiento es obligatoria.

La remuneración basada en el rendimiento constituye un requisito obligatorio tal y como establece el artículo 42, apartado 5, del RDC; los criterios de evaluación del rendimiento se establecen en el artículo 12 del acto delegado 480/2014.

Desde un punto de vista regulador, los legisladores consideraron esta medida suficiente para garantizar una correcta aplicación de los instrumentos financieros.

Desde una perspectiva de transparencia y buena gestión financiera, también se destaca que la autoridad de gestión deberá informar al comité de seguimiento sobre las disposiciones relativas al cálculo basado en los resultados de los gastos de gestión incurridos o de las comisiones de gestión del instrumento financiero. El comité de seguimiento recibirá informes anuales sobre los costes y comisiones de gestión cuyo pago se haya hecho efectivo en el ejercicio anterior.

### 144

La Comisión no considera que el aumento de la financiación a través de instrumentos financieros de facto aumente la ayuda mediante asistencia técnica a los Estados miembros, ya que las cantidades comprometidas para la asistencia técnica se basan en proyectos concretos relacionados con la aplicación de los programas y no con el nivel de financiación ofrecida a través de los instrumentos financieros.

Además, parte de la asistencia técnica debe emplearse para la aplicación de los instrumentos financieros (véase la respuesta de la Comisión al apartado 94).

El nivel de la asistencia técnica se programó en cada Estado miembro en relación con las necesidades previstas para cubrir los trabajos vinculados con la elaboración y ejecución de los programas.

Los costes y comisiones de gestión constituyen la remuneración de los gestores de fondos para gestionar y cumplir con los requisitos de elaboración de informes.

Por otra parte, el factor determinante del coste de la asistencia técnica no es necesariamente el importe global asignado a los regímenes de subvención, sino otros factores tales como la complejidad del sistema de gestión y control y de los requisitos legales relacionados con la aplicación a nivel nacional y de la UE, el número de PO, las medidas y los grandes proyectos cofinanciados, el número de organismos de intermediación, etc.

### 145

La Comisión señala que, en el informe anual de ejecución remitido por la autoridad de gestión, las principales actividades de asistencia técnica emprendidas en un año concreto se describen en una sección específica. Por otra parte, los gastos de asistencia técnica declarados a la Comisión para su reembolso son verificados por la autoridad de gestión o por otro organismo a partir del desglose de los costes y con el apoyo de facturas, recibos u otros justificantes.

La declaración de gastos verificada por la autoridad de gestión, sobre la base de un método de muestreo, puede ser nuevamente revisada por la autoridad de certificación, la autoridad de auditoría o los auditores de la Comisión.

### 146

La Comisión considera que los costes de gestión del programa (presupuesto de asistencia técnica) no deben mezclarse con los costes de la aplicación de las operaciones únicas de un programa (costes de gestión y comisiones de los instrumentos financieros), como tampoco se mezclan en la ejecución de operaciones de subvención (por ejemplo, los costes relacionados con el ingeniero supervisor del proyecto se incluyen en los importes asignados a los proyectos y no en los importes de asistencia técnica).

La Comisión recibe informes de los Estados miembros sobre el presupuesto de asistencia técnica.

Por otra parte, las estructuras de costes de las subvenciones y los instrumentos financieros, así como las de los instrumentos de gestión compartida y de gestión directa, difieren entre sí.

La Comisión publicó en julio de 2012 un estudio con información cuantitativa y cualitativa sobre los costes administrativos y la carga administrativa de la gestión de los Fondos Estructurales de la UE ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring\\_impact\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf)). ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring\\_impact\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring/measuring_impact_report.pdf)).

La actualización de este estudio está en curso y su publicación está prevista para finales de 2016. Está previsto que se tenga en cuenta en el ejercicio de simplificación.

## Conclusiones y recomendaciones

### 147

La Comisión está de acuerdo en que existen múltiples ventajas en la prestación de ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE mediante instrumentos financieros, lo que explica que en el período de programación 2014-2020 está promoviendo y fomentando de forma activa su uso cada vez mayor.

### 148

La Comisión considera que el efecto de los problemas identificados por el Tribunal de Justicia varía entre los Estados miembros y tipos de instrumentos financieros y que, en general, los instrumentos financieros siguen ofreciendo un medio eficiente y eficaz para el suministro de los fondos de la UE.

#### 148 Primer guion

La Comisión considera que el porcentaje medio de desembolso del 57 % (al final de 2014) representa una situación muy heterogénea. El riesgo de no alcanzar el desembolso completo en el momento del cierre se refiere a un número limitado de instrumentos financieros en algunos Estados miembros.

El escaso porcentaje de desembolso al final de 2014 es el resultado de varios factores, como la crisis financiera, la limitada experiencia en algunos Estados miembros y la puesta en marcha tardía de algunos instrumentos.

#### 148 Segundo guion

En cuanto a los instrumentos financieros de gestión compartida, las exigencias legales sobre la presentación de informes no permiten a la Comisión obtener datos exhaustivos sobre la participación de inversores privados de los Estados miembros. No obstante, la Comisión observa que las normas en materia de ayudas estatales de determinados instrumentos financieros exigen una participación mínima de los inversores privados (por ejemplo, 30 %, y en algunos casos incluso el 60 %).

La Comisión considera que los instrumentos financieros gestionados de forma centralizada durante el período 2007-2013 consiguieron atraer una parte considerable de los recursos del sector privado a nivel de proyectos, incluso en los casos en que no se realizaron contribuciones privadas a nivel de los fondos (como el Fondo Marguerite). Consideramos que la experiencia adquirida al amparo de estos instrumentos ayudará a la Comisión a desarrollar instrumentos capaces de atraer aún más inversión privada.

#### 148 Tercer guion

La Comisión considera que la frecuencia del reciclaje de los Fondos durante el período de subvencionabilidad no constituye un fin en sí mismo.

Por otra parte, la fecha de vencimiento de la financiación concedida se ajusta o debe ajustarse a la tipología de las inversiones financiadas, y toda conclusión sobre el limitado efecto de rotación debe establecerse teniendo en cuenta la fecha de creación del instrumento financiero, el período de gracia, el vencimiento y los índices de impago de la financiación facilitada a los destinatarios finales.

### 148 Cuarto guion

En virtud de las normas establecidas para el período de programación 2007-2013, los costes y las tarifas de gestión están vinculados a los importes pagados a los instrumentos financieros y no a los importes desembolsados a los beneficiarios finales. La Comisión observa que no será posible realizar una comparación con instrumentos de gestión centralizada hasta el cierre de los instrumentos del FSE y del FEDER.

Para el período 2014-2020, los costes y las tarifas de gestión deben ir vinculados al rendimiento, incluidos los importes desembolsados a los beneficiarios finales.

### 150

La Comisión considera que el riesgo de no alcanzar el desembolso completo en el momento del cierre se refiere a un número limitado de instrumentos financieros en algunos Estados miembros.

La Comisión observa que el 82 % de los encuestados indicaron que habían llevado a cabo un análisis de las necesidades del mercado pese a que esto no era más que un requisito indirecto del marco jurídico. Esto debe verse como un aspecto positivo teniendo en cuenta el carácter no vinculante de este requisito para 2007-2013.

### 151

Dependiendo del tipo de instrumentos (por ejemplo, préstamos y garantías) y de las particularidades de los Estados miembros, algunos fondos más pequeños obtienen un rendimiento similar e incluso superior al de los fondos de mayor tamaño (por ejemplo, Alemania, Polonia o Francia).

### Recomendación n.º 1(a)

La Comisión acepta la recomendación.

Cuando se desarrolle un nuevo instrumento financiero, la evaluación previa debe incluir un análisis de la experiencia adquirida en anteriores instrumentos similares.

### Recomendación n.º 1 (b)

La Comisión acepta la recomendación.

Para los instrumentos de gestión centralizada, las bases jurídicas correspondientes prevén evaluaciones o revisiones intermedias.

Para todas estas futuras revisiones intermedias de los instrumentos financieros, la Comisión se asegurará de que se incluyan las lecciones aprendidas y el efecto de cualquier cambio socioeconómico significativo sobre la justificación del instrumento y la correspondiente contribución del presupuesto de la UE.

### Recomendación n.º 2

La Comisión acepta esta recomendación y, en lo que a ella se refiere, considera que se está aplicando.

En lo que respecta a los instrumentos financieros a nivel nacional y regional, la Comisión comenzó a elaborar y el 28 de abril de 2016 presentó ante los Estados miembros un proyecto de nota orientativa sobre las opciones de aplicación con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC. El potencial de las economías de escala se debe abordar también en el contexto de la evaluación *ex ante* cuando se examina la modalidad de aplicación en el sentido del artículo 38 del Reglamento sobre disposiciones comunes.

Por lo que se refiere a las contribuciones de los programas de los Fondos EIE a instrumentos a escala de la UE, la Comisión ha proporcionado gran cantidad de aclaraciones y ha colaborado estrechamente con los Estados miembros en lo que respecta a la Iniciativa pymes, que es un instrumento financiero a nivel de la UE.

Además, la Comisión ha publicado un folleto para orientar a los Estados miembros sobre la complementariedad entre los Fondos EIE y el FEIE.

En caso de que se desarrollen nuevos instrumentos a nivel de la UE, la Comisión ofrecerá orientación sobre la contribución de los recursos de los programas a los instrumentos a nivel de la UE en función de las solicitudes de los Estados miembros.

Por lo que se refiere a la fecha prevista de ejecución, la Comisión subraya que la recomendación se está aplicando en lo que respecta a la Comisión.

### 152

La Comisión considera que el objetivo de atraer capital privado no debe sobrevalorarse, en particular para los sectores expuestos a importantes deficiencias del mercado. A escala de la UE y los instrumentos de gestión compartida, otros objetivos son igual de importantes (por ejemplo, el establecimiento de una inversión en un determinado mercado emergente con fuerte valor añadido para la UE en un momento de recesión económica y fomentar el crecimiento, el empleo y la competitividad en todos los Estados miembros y a sus regiones). Por consiguiente, la evaluación del éxito de instrumentos financieros va más allá de los logros en la atracción de fondos privados.

En cuanto a los instrumentos financieros de gestión compartida, las exigencias legales sobre la presentación de informes no permiten a la Comisión obtener datos exhaustivos sobre la participación de inversores privados de los Estados miembros. No obstante, la Comisión observa que las normas en materia de ayudas estatales de determinados instrumentos financieros exigen una participación mínima de los inversores privados (por ejemplo, 30 %, y en algunos casos incluso el 60 %).

La Comisión considera que los instrumentos financieros gestionados de forma centralizada durante el período 2007-2013 consiguieron atraer una parte considerable de los recursos del sector privado a nivel de proyectos, incluso en los casos en que no se realizaron contribuciones privadas a nivel de los fondos (como el Fondo Marguerite). Consideramos que la experiencia adquirida al amparo de estos instrumentos ayudará a la Comisión a desarrollar instrumentos capaces de atraer aún más inversión privada.

El artículo 223 de las normas de aplicación del Reglamento Financiero de la UE define el apalancamiento como «la cuantía de la financiación a los perceptores finales admisibles dividida por el importe de la contribución de la Unión». Esto significa que el efecto de apalancamiento debe considerarse como el coeficiente entre los recursos financieros de la Unión asignados a un instrumento financiero (insumo) y la cantidad (total) de la financiación facilitada a los destinatarios finales subvencionables (producto). Como tal, la Comisión considera que esta fórmula tiene totalmente en cuenta el grado en que la financiación pública a través del presupuesto de la UE moviliza fondos adicionales.

### 153

La Comisión estima que es prematuro extraer conclusiones sobre el nivel de la financiación privada que podrá atraerse durante el período 2014-2020. El alcance más amplio de los instrumentos financieros para el período 2014-2020 debería ofrecer oportunidades adicionales, así como la posibilidad de una combinación con el FEIE. La Comisión señala que aportó modelos para los sistemas de remuneración preferencial en las Directrices de 2014.

El Reglamento de Ejecución n.º 964/2014 sobre instrumentos disponibles (*off the shelf*) para el período de 2014-2020 ofrece ejemplos de cómo aplicar mejor las disposiciones sobre trato preferencial para atraer más capital privado sin asignar unos riesgos excesivos al sector público.

Por otra parte, en su folleto de 22 de febrero de 2016, la Comisión ofreció ejemplos de combinaciones de los Fondos EIE y el FEIE relativas a remuneraciones preferenciales de inversores privados (véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/efsi\\_esif\\_compl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf)).

Por último, la Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre remuneración preferencial que se presentó a los Estados miembros en octubre de 2015 y se está preparando la versión final.

### 154

La Comisión reconoce la importancia de garantizar que los instrumentos financieros no estén sujetos a regímenes de elusión fiscal inaceptable. Esto se reitera en su reciente Comunicación sobre el paquete de lucha contra la elusión fiscal del 29 de enero de 2016. No obstante, los acuerdos tributarios previos no pueden considerarse en sí mismos como contrarios a la propia política de la Comisión. Como concepto, el acuerdo tributario previo tiene por objeto reducir la incertidumbre para los inversores.

### Recomendación n.º 3

La Comisión no acepta esta recomendación.

No ve la necesidad de modificar el Reglamento Financiero ni las normas sectoriales en las que se basa (RDC y normas sectoriales de gestión centralizada) y considera que la cuestión puede abordarse suficientemente mediante la aportación de asesoramiento.

Para la gestión compartida, las direcciones generales de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos han comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre la elaboración de informes. Dicho proyecto fue presentado a los Estados miembros el 28 de abril de 2016 y está previsto que contenga amplia información sobre el cálculo del apalancamiento con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y sus normas de desarrollo y, en particular, sobre cómo se determinan los importes movilizados. La presentación de informes por los Estados miembros permitirá a la Comisión hacer una distinción entre el apalancamiento de las contribuciones nacionales públicas y privadas en el PO o de aportaciones de capital privado o público adicional.

En lo que respecta a los instrumentos de gestión centralizada, en junio de 2015, la Comisión perfeccionó la metodología de cálculo del apalancamiento de los instrumentos financieros para el período 2014-2020 con el fin de satisfacer, de manera coherente y armonizada, los requisitos aplicables sobre el efecto de apalancamiento en el Reglamento Financiero y las normas de aplicación.

### Recomendación n.º 4

La Comisión acepta la recomendación.

Las directrices sobre el cierre de los programas operativos [Decisión de la Comisión C(2015) 2771] prevén en el capítulo 5.2.5 que el informe final, como parte del paquete de cierre, debe describir la identidad de los proveedores de cofinanciación nacional, el tipo de cofinanciación nacional aportada y todos los fondos de coinversión, además de los recursos de los programas. Asimismo, el anexo I, modelos 1 y 2, exige a los Estados miembros que informen en el campo obligatorio III.2.2.4 de la cofinanciación privada nacional efectivamente pagada al instrumento financiero.

### Recomendación n.º 5

La Comisión acepta esta recomendación.

La manera de aplicar las disposiciones relativas al trato preferencial para atraer más capital privado sin asignar unos riesgos excesivos a los contribuyentes públicos a las dotaciones de los instrumentos financieros está incluida en el volumen I de la metodología general para llevar a cabo la evaluación previa de los instrumentos financieros, publicado en abril de 2014.

Por otra parte, el Reglamento de Ejecución n.º 964/2014 para instrumentos disponibles para el período 2014-2020 ofrece ejemplos de cómo aplicar mejor las disposiciones sobre trato preferencial para atraer más capital privado sin asignar riesgos excesivos para el sector público.

Por último, la Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre remuneración preferencial que se presentó a los Estados miembros en octubre de 2015 y se está preparando la versión final.

Por lo que se refiere a la fecha prevista de ejecución, la Comisión subraya que la recomendación se está aplicando en lo que respecta a la Comisión.

### Recomendación n.º 6

La Comisión acepta en parte esta recomendación en la medida en que se refiere a sus propuestas legislativas para el nuevo período de programación posterior a 2020.

### Recomendación n.º 7

La Comisión acepta la recomendación.

Para la gestión compartida, la Comisión incluirá en la nota orientativa sobre las opciones de aplicación con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b), del RDC de recomendaciones adicionales para requerir la alineación de las estructuras de los instrumentos financieros con la política establecida en la Comunicación de la Comisión sobre el Paquete de lucha contra la elusión fiscal de enero de 2016.

Para los instrumentos de gestión centralizada, la Comisión ya ha escrito al BEI y al FEI para subrayar la importancia de las medidas de lucha contra la elusión fiscal de la Comisión, las cuales promueven el impulso de las mejores prácticas del BEI/FEI en este campo. La Comisión participa en un diálogo activo con el BEI y el FEI en la revisión de sus políticas respectivas en este ámbito.

Por otra parte, la Comisión señala que el artículo 140, apartado 4, del Reglamento Financiero y el artículo 38, apartado 4, párrafo segundo, del RDC establecen que los organismos que ejecuten los instrumentos financieros deberán ser conformes a la legislación aplicable, incluido el blanqueo de capitales, la lucha contra el terrorismo y el fraude fiscal. Los organismos que ejecutan los instrumentos financieros no pueden establecerse y no pueden mantener relaciones comerciales con entidades constituidas en territorios cuyas jurisdicciones no colaboren con la Unión en la aplicación de las normas fiscales acordadas a nivel internacional. Las autoridades de gestión incorporarán dichos requisitos a los contratos que celebren con los intermediarios financieros elegidos.

El cumplimiento de los tratamientos fiscales con el Derecho nacional y las recomendaciones de la UE forma parte del sistema en vigor para aplicar los instrumentos financieros y también está incluido en el ámbito de aplicación de las verificaciones de la gestión previstas en la nota orientativa Egesif 14/0012/02.

Por lo que se refiere a la fecha prevista de ejecución, la Comisión destaca que se está aplicando la Recomendación, en la medida en que afecta a la Comisión.

### **Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 155 y 156:**

La Comisión considera que la frecuencia del reciclaje de los Fondos durante el período de subvencionabilidad no constituye un fin en sí mismo.

Por otra parte, la fecha de vencimiento de la financiación concedida se ajusta o debe ajustarse a la tipología de las inversiones financiadas, y toda conclusión sobre el limitado efecto de rotación debe establecerse teniendo en cuenta la fecha de creación del instrumento financiero, el período de gracia, el vencimiento y los índices de impago de la financiación facilitada a los destinatarios finales.

En lo que respecta al final del período de aplicación, la Comisión considera que las modificaciones introducidas en las directrices de cierre entraban en el ámbito de aplicación del artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, en su versión modificada, y, por tanto, no requieren una modificación del acto legislativo (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 43 y la respuesta de la Comisión al apartado 6.52 y a la recomendación n.º 5 del informe anual de 2014 del Tribunal de Justicia). La Comisión subraya que las autoridades de gestión están obligadas a garantizar medidas adecuadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 78, apartado 7, del Reglamento general, y a presentar estas medidas en el momento del cierre, tales como la información sobre la reutilización de los recursos restantes atribuibles al FEDER y al FSE, y en particular especificando la autoridad competente que es responsable de la gestión de los recursos restantes, la forma de reutilización, la finalidad, la zona geográfica afectada y la duración prevista (véase el punto 5.2.5 de las Directrices relativas al cierre).

### **Recomendación n.º 8**

La Comisión acepta esta recomendación.

El artículo 45 del RDC exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar la correcta utilización de los recursos que reviertan a los instrumentos financieros durante un período mínimo de ocho años después de terminar el período de subvencionabilidad (véase también el modelo de acuerdo de financiación en el artículo 1, letra j), del anexo IV). Los recursos devueltos al Fondo después de terminar el período de subvencionabilidad ya no son recursos de la UE, sino nacionales.

La Comisión subrayará, en la nota orientativa sobre las opciones de aplicación con arreglo al artículo 38, apartado 1, letra b, del RDC, la importancia de este requisito en el acuerdo de financiación firmado por las autoridades de gestión e indicará que la verificación de la adecuación de esta disposición está comprendida en el ámbito de aplicación del trabajo habitual de las autoridades de auditoría.

Por lo que se refiere a la fecha prevista de ejecución, la Comisión destaca que se está aplicando la Recomendación en la medida en que afecta a la Comisión.

### Recomendación n.º 9

La Comisión acepta esta recomendación.

La nota de orientación sobre la evaluación previa, adoptada en mayo de 2014, explica las condiciones para aportar recursos de los programas 2014-2020 a un instrumento financiero existente.

Además, la Comisión ha comenzado a elaborar un proyecto de nota orientativa sobre la selección de los organismos que ejecutan los instrumentos financieros. Dicho proyecto se presentó a los Estados miembros en octubre de 2015, y está previsto que incluya una sección en la que se especifiquen los requisitos aplicables a las modificaciones de los contratos (por ejemplo, ampliación del período de ejecución o aumento de importes de la contribución del PO a los instrumentos financieros existentes en el marco del período 2007-2013). La versión definitiva de la nota de orientación se encuentra actualmente en fase de preparación.

Por lo que se refiere a la fecha prevista de ejecución, la Comisión subraya que la recomendación se está aplicando en lo que respecta a la Comisión.

### 158

El efecto acumulado de los costes y las tasas de gestión supone el 4,7 % de los importes pagados a los instrumentos financieros a finales de diciembre de 2014, lo que representa un equivalente anual inferior al 1 %.

Los costes y comisiones de gestión son subvencionables y reembolsados por la UE solamente si son pagados al administrador del Fondo. Si los costes y comisiones de gestión pagados exceden los límites máximos, el reembolso se efectuará sobre la base de esos límites máximos y no de los importes más elevados efectivamente pagados. Esta medida protege los intereses financieros de la UE.

La Comisión considera que las normas están claramente establecidas en la base jurídica, la cual ha sido objeto de directrices detalladas, por lo que no hay margen para la reinterpretación en esta fase.

El artículo 43 del Reglamento de Ejecución dispone que los límites máximos de gastos subvencionables son aplicables a la parte del capital aportado por el programa operativo a los fondos, y no a la parte del capital utilizado por el Fondo para proporcionar ayuda a los destinatarios finales.

Los límites máximos definen el importe máximo del gasto subvencionable y se calcularán sobre la base de un promedio anual, *pro rata temporis*. La nota orientativa del COCOF sobre instrumentos de ingeniería financiera aborda y explica la base jurídica (véanse los apartados 2.6.1 a 2.6.17).

Para el período 2014-2020, el marco jurídico requiere que los costes y las tarifas de gestión estén vinculados al rendimiento, incluidos los importes desembolsados a los beneficiarios finales.

### Respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 159 y 160

Para el período 2007-2013, la Comisión realiza un seguimiento de los costes y comisiones de gestión a través de la síntesis de los datos para los instrumentos financieros basada en los informes de los Estados miembros. Este requisito existe desde 2011.

Para el período 2014-2020, la Comisión tendrá una serie de datos más completa y fiable para controlar el conjunto de la aplicación de los instrumentos financieros, incluidos los costes y comisiones de gestión.

Respecto a ambos períodos, las autoridades nacionales son responsables de garantizar la subvencionabilidad de los costes y comisiones de gestión en consonancia con las normas aplicables y el principio de subsidiariedad.

La Comisión considera que los costes de gestión del programa (presupuesto de asistencia técnica) no deben confundirse con los costes de ejecución de las operaciones en un único programa (costes y comisiones de gestión para los instrumentos financieros), ya que no se mezclan en la ejecución de operaciones de subvenciones (por ejemplo, los costes relacionados con la remuneración del ingeniero supervisor del proyecto están incluidos en los importes asignados a proyectos y no en los importes de asistencia técnica).

La Comisión desea subrayar que revisa los informes recibidos de los Estados miembros sobre el presupuesto de asistencia técnica. Este fue el caso para el período 2007-2013 y sigue siéndolo para el período 2014-2020.

### 161

Para el período de programación 2014-2020, la Comisión debe elaborar un resumen de los datos para cada uno de los cinco Fondos EIE. La presentación de informes sobre los instrumentos financieros se definió para un período de seis meses con el fin de tener en cuenta todas las normas específicas de cada Fondo (y los respectivos plazos de presentación del informe anual de ejecución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, apartados 6 y 7, del RDC), el tiempo necesario para la consolidación y evaluación de los datos remitidos por los Estados miembros y las autoridades de gestión como parte del informe anual de ejecución, así como para la presentación general de los progresos en la aplicación de los instrumentos financieros a los cinco Fondos EIE.

Cuando la Comisión efectúa sus observaciones sobre el informe de ejecución anual, incluidos los instrumentos financieros, el informe es devuelto a las autoridades de gestión y se interrumpe el plazo de dos meses hasta que la información revisada se vuelve a presentar a la Comisión, momento en que el plazo de dos meses se reanuda nuevamente.

Por lo tanto, los datos pueden agregarse una vez que la evaluación completa de la Comisión ha tenido lugar y que hay suficientes garantías sobre la exactitud y fiabilidad de los datos facilitados por las autoridades de gestión.

### 162

La remuneración basada en el rendimiento constituye un requisito obligatorio tal y como establece el artículo 42, apartado 5 del RDC; los criterios de evaluación del rendimiento se establecen en el artículo 12 del acto delegado 480/2014.

En la nota de orientación sobre los costes y comisiones de gestión (Egesif\_15-0021-01) publicada en noviembre de 2015, la Comisión ofreció aclaraciones sobre la metodología de cálculo basada en el rendimiento.

### Recomendación n.º 10 (a)

La Comisión acepta esta recomendación.

Se seguirán mencionando los costes y comisiones de gestión en el marco de la síntesis de los datos y, en mayo de 2015, se enviaron instrucciones específicas sobre estos informes a los Estados miembros.

Las directrices sobre el cierre de los programas operativos (Decisión de la Comisión C(2015)2771), anexo I, modelo 1 (campos obligatorios III.4 y III.6) y modelo 2 (campo obligatorio III.4), obligan a los Estados miembros a informar de los costes y comisiones de gestión soportados y pagados hasta marzo de 2017.

### Recomendación n.º 10 (b)

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión considera que las normas están claramente establecidas en la base jurídica, la cual ha sido objeto de directrices detalladas, por lo que no hay margen para la reinterpretación en esta fase.

El artículo 43 del Reglamento de Ejecución dispone que los límites máximos de gastos subvencionables son aplicables a la parte del capital aportado por el programa operativo a los fondos, y no a la parte del capital utilizado por el Fondo para proporcionar ayuda a los destinatarios finales.

Los límites máximos definen el importe máximo del gasto subvencionable y se calcularán sobre la base de un promedio anual, *pro rata temporis*. La nota orientativa del COCOF sobre instrumentos de ingeniería financiera aborda y explica las base jurídica (véanse los apartados 2.6.1 a 2.6.17).

Para el período 2014-2020, el marco jurídico requiere que los costes y las tarifas de gestión estén vinculados al rendimiento, incluidos los importes desembolsados a los beneficiarios finales.

### Recomendación n.º 11 (a)

La Comisión no acepta esta recomendación.

La Comisión considera que las disposiciones de obligado cumplimiento relativas a la remuneración basada en el rendimiento, que se establecen en el artículo 42, apartado 5, del RDC, así como los criterios detallados para la ejecución, establecidos en el artículo 12 del acto delegado 480/2014, constituyen una base adecuada para lograr el efecto deseado de incentivo y que en esta fase no existe base suficiente que justifique proponer una modificación.

Por otra parte, la Comisión observa que la autoridad de gestión debe informar a la Comisión de seguimiento sobre las disposiciones relativas al cálculo basado en el rendimiento de los gastos de gestión incurridos o de las comisiones de gestión del instrumento financiero. El Comité de supervisión recibirá informes anuales sobre los costes y comisiones de gestión cuyo pago se haya hecho efectivo en el ejercicio anterior.

### Recomendación n.º 11 (b)

La Comisión observa que los destinatarios de la presente recomendación serán los Estados miembros.

La Comisión está de acuerdo en que las autoridades de gestión deben hacer el mejor uso posible de los requisitos legales vigentes. Estos requisitos también se explican e interpretan específicamente en la nota orientativa sobre los costes y comisiones de gestión.

La actual base jurídica permite el uso de más criterios de rendimiento, además de los mencionados en el artículo 12 del acto delegado 480/2014.

### Recomendación n.º 12

La Comisión no acepta esta recomendación.

Por lo que se refiere a la viabilidad y la proporcionalidad de la aplicación de esta recomendación, la Comisión considera que el análisis requeriría aislar los costes de las subvenciones y los instrumentos financieros sufragados por una autoridad de gestión, y probablemente por parte del mismo personal que trabaja en ambas tareas. Por otra parte, las estructuras de costes de las subvenciones y los instrumentos financieros difieren, como también sucede con los instrumentos financieros de gestión compartida y de gestión directa.

Sobre la pertinencia de este análisis comparativo, la Comisión desea subrayar que las subvenciones y los instrumentos financieros son dos modos diferentes de aplicar la política de los Fondos EIE y que afectan a distintos tipos de inversiones.

### 163

La Comisión está de acuerdo con el principio de optimización de la coordinación entre los instrumentos financieros de los Fondos EIE y el FEIE.

La Comisión publicó el 22 de febrero de 2016 una guía para ayudar a las autoridades locales y a los promotores de proyectos a que hagan pleno uso de las oportunidades para la coordinación, las sinergias y las complementariedades entre el FEIE y los Fondos EIE. Ambos instrumentos se han diseñado de forma diferente pero complementaria en términos de justificación, concepción y marco legislativo. Además, se refuerzan mutuamente. La guía ofrece un resumen de las posibles combinaciones del FEIE y los Fondos EIE, ya sea a nivel de proyecto o mediante un instrumento financiero como una plataforma de inversión (véase [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/thefunds/fin\\_inst/pdf/efsi\\_esif\\_compl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/efsi_esif_compl_en.pdf)).

# Respuestas del Fondo Marguerite

125

## Respuestas al apartado 81 y al recuadro 11

La estructura empleada por el Fondo Marguerite para sus inversiones se creó con el objetivo principal de permitir al Fondo mantenerlas a través de distintas filiales por razones de gestión del riesgo de cartera (separación entre las distintas inversiones), para facilitar la enajenación de estas inversiones en el futuro y para facilitar la circulación de efectivo dentro de la estructura (del Fondo Marguerite a sus inversiones y, en sentido inverso, de estas al Fondo Marguerite). Una solicitud de resolución fiscal fue presentada a las autoridades luxemburguesas a fines de confirmación.

En relación con la afirmación del Tribunal de que «a través de esta estructura también es posible que se evadan otros impuestos. [...]», creemos que esa referencia a la evasión de impuestos puede inducir a error pues el término suele utilizarse para referirse a mecanismos destinados a evitar el pago de impuestos legalmente devengados. El asesor del Fondo Marguerite gestiona los aspectos tributarios de su funcionamiento con la óptica de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y satisfacer el pago de todos los impuestos devengados.



## CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

### Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:  
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:  
En las representaciones de la Unión Europea ([http://ec.europa.eu/represent\\_es.htm](http://ec.europa.eu/represent_es.htm)),  
en las delegaciones en terceros países ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm))  
o contactando con Europe Direct a través de [http://europa.eu/europedirect/index\\_es.htm](http://europa.eu/europedirect/index_es.htm)  
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (\*).

(\*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

### Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM)/Inicio de la fiscalización	14.1.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	11.4.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	1.6.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	5.7.2016

Cada vez se recurre en mayor medida a los instrumentos financieros para proporcionar apoyo financiero con cargo al presupuesto de la UE a través de préstamos, garantías e inversiones en capital. Durante el período de programación 2007-2013, se asignaron a los instrumentos financieros aproximadamente 21 500 millones de euros a cargo del presupuesto de la UE. El Tribunal constató que, aunque pueden ofrecer ventajas considerables en comparación con otras formas de financiación de la UE como las subvenciones, su ejecución se enfrenta a problemas significativos que podrían limitar su eficiencia.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones