



Simplificación: un principio clave para el diseño de la Política de Cohesión en el período 2021+. Marzo 2018

1. Introducción. La simplificación, un objetivo no conseguido

Tanto las **declaraciones** de los responsables de la Comisión Europea y de los Estados Miembros, como los **documentos** que recogen la normativa de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), las **guías** que orientan su aplicación y la propia **documentación** generada por las autoridades de los programas operativos, ponen de relieve la **importancia de simplificar la gestión de los Fondos**. Parece que éste fuera uno de los principios fundamentales que guían el diseño de la normativa y de los instrumentos que permiten aplicar las políticas de Cohesión y gestionar los recursos a ellas asignadas.

A juzgar por los resultados, la realidad no puede estar más alejada de los teóricos propósitos, pudiendo afirmarse que **la gestión de los Fondos no ha hecho más que complicarse de período en período**. El paso del período 2007-2013 al 2014-2020 se ha traducido en un aumento particularmente importante de la complejidad. En primer lugar, el **conjunto de la reglamentación ya es en su propia redacción mucho más complejo**; y, si nos ceñimos a unos pocos indicios objetivos, podemos decir que, mientras que el Reglamento General de los Fondos para 2007-2013 tenía una extensión de 54 páginas del DOUE, el Reglamento equivalente en 2014-2020 presenta 150 páginas.

Por poner otro ejemplo, en el período 2007-2013 la regulación del FEDER estaba recogida en el mencionado Reglamento General, más un Reglamento específico del FEDER y un Reglamento de ejecución aprobado por la Comisión, con sus sucesivas modificaciones o actualizaciones.

En el presente período 2014-2020, además del **Reglamento General** y el específico de FEDER, se cuenta al menos con **7 reglamentos específicos** (para cada Fondo EIE, AECT, Cooperación Territorial...) **9 Reglamentos Delegados y 8 Reglamentos de Ejecución** (con sus respectivas modificaciones).

Y esto sin tener en cuenta los más de **70 documentos de “Orientaciones”** (*Guidelines*) que en la práctica se aplican como disposiciones de carácter normativo (en materias como: Programación, Implementación, Condiciones Ex Ante, Opciones de Costes Simplificados, Objetivos Temáticos, CLLD o Instrumentos Financieros); al menos, como tales vienen siendo tenidas en cuenta en los controles de la Comisión e incluso en los realizados por la Autoridad de Auditoría y, por extensión, así son aplicadas en las verificaciones de las autoridades de gestión y certificación.

Cuando se habla de **“simplificación”** hay tendencia a **tener en mente únicamente la disminución de los trámites o cargas administrativas para los beneficiarios**.

Éste es sin duda un componente importante de la simplificación, pero su recorrido va a estar necesariamente **limitado por el principio de buena gestión** de los recursos públicos, por la necesidad de mantener **una pista de auditoría suficiente** y por la obligación de asegurar que la financiación se ha



destinado a **cumplir los objetivos** para los que se asignó. La reglamentación del período 2014-2020 introduce medidas interesantes de simplificación en este sentido, que es necesario conservar, pero también ajustar y mejorar más allá de 2020.

La simplificación de los Fondos tiene además otro componente muy importante, y es el que tiene que ver con la **disminución de las cargas administrativas de las autoridades nacionales y/o regionales, la eliminación de duplicidades en trámites y controles, la supresión de requisitos inútiles o contraproducentes y la reducción al máximo de elementos de difícil interpretación y que pueden dar lugar a contradicciones.**

Esta segunda vertiente de la simplificación está además directamente ligada a la **seguridad jurídica** de los agentes que intervienen en la aplicación de los fondos. Es en este segundo aspecto de la simplificación donde el retroceso ha sido patente.

En los puntos que siguen se trata de ofrecer algunas sugerencias e indicaciones para mejorar la Regulación de los Fondos en el próximo período 2021+, centrándonos en aquellas deficiencias detectadas en el actual período 2014-2020 que deberían ser corregidas.

2. Programación. Condicionalidad ex –ante. Flexibilidad

La **condicionalidad ex –ante** es uno de los elementos relacionados con la programación que más carga administrativa ha generado en el período 2014-2020. Ha supuesto en la práctica un **intercambio de grandes volúmenes de información redundante** (pues ya obra en poder de los organismos sectoriales respectivos) **entre los Estados miembros y la Comisión**. Se trata además de una carga no acorde con el escaso valor añadido generado.

Las **políticas sectoriales ya disponen de sus propios mecanismos de implantación**, que además deben tener igual efecto y sus exigencias ser aplicadas de igual modo **en todos los Estados miembros** y no sólo en aquellos que aplican los Fondos EIE en los sectores afectados. Los **Fondos EIE no deben usarse como incentivo o coacción para lograr el cumplimiento de las obligaciones sectoriales de los Estados**, que deben ser tratadas por las Direcciones Generales sectoriales de la CE.

Se considera por tanto que **las condicionalidades ex – ante no deberían incluirse como un elemento de programación de los Fondos EIE en el período 2021+.**

Deberá aplicarse asimismo el **principio de proporcionalidad**, según la situación de partida de cada Estado miembro y el volumen de recursos que los Fondos pongan en juego en relación con cada política sectorial.

Teniendo en cuenta esta orientación general de evitar duplicidades, la **programación sectorial incluida tanto en el Acuerdo de Asociación como en los Programas Operativos debería limitarse**, en el caso que así exista, a la **programación estratégica ya definida por el Estado miembro.**



Así por ejemplo, en el caso de la planificación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), deberán seguirse los principios, objetivos y resultados incluidos en la Agenda Digital para el Estado miembro - o en su caso, en las de las regiones respectivas- en línea con la Agenda Digital Europea.

Análogamente, en el caso de la programación referente a investigación, desarrollo e innovación, deberán seguirse las estrategias definidas a nivel nacional o regional en el marco de las políticas nacionales de impulso a la I+D+i, sin necesidad de desarrollar estrategias adicionales que, como ha sucedido en algunos casos con las estrategias regionales de especialización inteligente (RIS3), se solapen o dupliquen las estrategias ya existentes en esa misma materia.

Solo en caso de que no exista oficialmente esta planificación estratégica sectorial o que no estuviera alineada con los principios de la política europea, sería necesario establecer o reformular la estrategia sectorial en los instrumentos de planificación de los Fondos. Se **evitaría así la duplicación de estrategias y el solapamiento de objetivos**.

Por último, es necesario introducir un principio clave en todo proceso de planificación, que es la **flexibilidad**.

En primer lugar, es necesaria **la flexibilidad en la definición inicial de los programas operativos, permitiendo la adaptación de las orientaciones generales** establecidas para cada sector a nivel de la Unión a las peculiaridades de cada Estado miembro y región.

Así, es imprescindible la **flexibilidad respecto del establecimiento de prioridades o exigencias comunes a cada categoría de regiones, que no son internamente nada homogéneas**. Su único punto en común está en la relativa proximidad en sus niveles de renta per cápita y de ahí no pueden derivarse exigencias rígidas en la distribución de los Fondos entre sus prioridades. Es preciso poder modular esas exigencias e incluso acordar excepciones caso por caso, atendiendo a determinadas peculiaridades de cada una (entre otras, regiones insulares, no sólo RUP; regiones con áreas de baja densidad de población; estructura productiva especializada; otras problemáticas específicas; etc.)

La flexibilidad debe aplicarse también en la propia evolución de los programas a lo largo de sus 10 años de ejecución efectiva. La Reglamentación actual exige Decisión aprobatoria de la Comisión para modificaciones de los programas operativos de índole muy menor, lo que conlleva trámites tediosos y a veces interminables discusiones para aprobar unos cambios con un escaso impacto estratégico.

En el período 2021+ deberían facilitarse las modificaciones de los programas que tengan un impacto estratégico limitado, reservándose la Decisión de la Comisión para casos en que se propongan cambios de la asignación financiera entre prioridades que superen un determinado umbral (por ejemplo del 10%), así como para unos pocos tipos de cambios que los Reglamentos consideren de carácter estratégico.



3. Reserva de rendimiento

En el período 2014-2020, el **6% de la asignación** de cada Programa Operativo está condicionada al cumplimiento de los indicadores contenidos en el llamado Marco de Rendimiento (MR).

El MR dificulta cualquier modificación del contenido de los programas, no sólo las de tipo financiero, sino las que puedan tener impacto únicamente en la estimación de los resultados previstos o en su distribución en el tiempo. Aun cuando la asignación de recursos no varíe, y ni siquiera lo haga el resultado final de las actuaciones del programa, un cambio en el marco de rendimiento puede tener en la práctica consecuencias financieras muy notables y por ello su alteración tenderá a ser objeto de un examen minucioso por parte de la Comisión, con una mayor dificultad y retraso a la hora de adoptar la decisión aprobatoria.

El objetivo de **incentivar la ejecución en plazo** ya está garantizado por la **Regla N+3**.

La reserva de rendimiento estuvo **en vigor durante el período 2000-2006**, con unos resultados poco satisfactorios; y ello a pesar de que el procedimiento de reasignación era más sencillo que el previsto en el actual período. Por ello, fue desaconsejado por España y por otros Estados miembros durante la discusión de los vigentes Reglamentos.

El marco de rendimiento y la reserva de rendimiento deberían desaparecer en el período de programación 2021+.

Esta propuesta se apoya en sólidos argumentos, pues el marco y la reserva de rendimiento:

- Introducen una **extrema rigidez** que evita que los programas puedan ajustarse a la evolución normal del contexto, de las prioridades políticas y de la situación de cada organismo.
- **No sirven** a su objetivo de incentivar a aquellos organismos más eficientes.
- Generan una **ingente carga administrativa** para la Autoridad de Gestión, los organismos intermedios y las unidades de evaluación y seguimiento.
- Inducen propuestas de cambios en los programas que **generan desconfianza** de los servicios de la Comisión hacia las Autoridades de Gestión.
- Pueden **castigar a organismos** que, si bien van a ejecutar los fondos con eficacia a lo largo del período, no pueden cumplir los hitos intermedios a 2018.
- Pueden **generar desequilibrios en la asignación financiera de los programas**, derivando fondos hacia ejes que cumplen el Marco de Rendimiento pero que pueden estar al límite en su capacidad de absorción, estar fuera de la concentración temática o no ser una prioridad para el Gobierno nacional o regional.
- Han visto cuestionadas su definición y aplicación por el propio **Tribunal de Cuentas Europeo**.



4. Refuerzo de nuevos instrumentos y actuaciones prioritarias

Frente a posibles medidas de tipo restrictivo o coercitivo que pudieran concebirse para potenciar determinados instrumentos o tipos de actuaciones (Instrumentos Financieros, opciones de costes simplificados, Planes de Acción Conjunta, Inversiones Territoriales Integradas, entre otras) **debería valorarse la introducción en el período 2021+ de estímulos de carácter positivo, tales como el incremento de las tasas de cofinanciación.**

Se trata de un incentivo que ya se ha ensayado en el período 2014-2020 para los IIFF (Iniciativa PYME, con una tasa del 100%; o prioridades ejecutadas íntegramente con IIFF, con un incremento de 10 puntos en la tasa del eje).

Este tipo de **incentivos podrían extenderse a actuaciones que, independientemente de la prioridad en que se encuadren, atiendan a determinadas prioridades de carácter europeo** (asistencia a los refugiados, integración de colectivos afectados por problemáticas específicas, inmigración, lucha contra el cambio climático) promuevan la aplicación voluntaria de determinadas Recomendaciones Específicas de la Comisión al Estado Miembro o tengan como objetivo financiar reformas estructurales.

5. Designación de Autoridades

El procedimiento para **designar las autoridades de gestión y certificación** ha sido uno de los elementos que más distorsión burocrática ha introducido en el inicio del período 2007-2013.

En principio, el hecho en sí de que los organismos candidatos a ser designados deban elaborar un documento descriptivo de sus funciones y procedimientos y dispongan de un manual de procedimientos no supone dificultad alguna. Tampoco el que dichos documentos sean revisados por la autoridad de auditoría. Al contrario, se trata de una práctica necesaria para asegurar unos buenos sistemas de gestión.

El **problema** estriba en que **dicha revisión deba realizarse conforme a unos criterios enormemente detallados y estrictos, que van mucho más allá de garantizar que los sistemas de gestión responden a unos estándares razonables de buena gestión administrativa** y acordes con las **buenas prácticas reconocidas en la cultura administrativa de cada Estado.**

La **confianza** entre instituciones públicas y el **principio de subsidiariedad** deben ser elementos rectores fundamentales en la gestión de instrumentos de **gestión compartida** tales como los Fondos EIE.

En el período 2021+ las **autoridades nacionales relacionadas con la gestión y el control de los Fondos EIE no deberían ser objeto de un nuevo procedimiento de designación formal.** Dichas funciones serán asumidas por los organismos de la Administración del Estado miembro a quienes les correspondan de acuerdo con su estructura organizativa.

Las **autoridades podrán establecer procedimientos para designar sus organismos intermedios,** que se basarán fundamentalmente en la capacidad demostrada a lo largo de anteriores períodos.



6. Sistema de Cuentas Anuales, anticipos y pagos intermedios

La aplicación a los Fondos EIE en el período 2014-2020 del **sistema de Cuentas Anuales y Declaración de Fiabilidad** previsto en el Reglamento Financiero conlleva un **aumento dramático de la complejidad en los sistemas de las autoridades de gestión y de certificación**.

El sistema de Cuentas Anuales y Declaración de Fiabilidad supone la introducción de nuevas funciones, adicionales a las desarrolladas por las autoridades hasta ahora. Se trata además de una carga puramente burocrática y redundante, que no añade nada sustancial a la seguridad y regularidad del gasto, ya garantizado por dichas autoridades más la autoridad de auditoría con los procedimientos vigentes hasta el período 2007-2013.

Este sistema es además inherentemente “absurdo” en su aplicación a los Fondos EIE:

- Por una parte, se requiere la **remisión de un resumen de controles**, que razonablemente no debiera ser otro que el que remite la autoridad de auditoría en su Informe Anual de Control, pero que según la regulación se considera un documento diferente.
- Por otra parte, la **autoridad de gestión debe pronunciarse sobre la adecuación de las cuentas, que no son elaboradas por ella**, sino por la autoridad de certificación (que en principio es independiente de aquélla) y que ésta no puede confeccionar sin la lista de controles de la autoridad de auditoría y sin conocer la declaración de fiabilidad que elabora la autoridad de gestión (a su vez basada en el informe de controles de la autoridad de auditoría).
- Además del peligro de recursividad de las actuaciones de las tres autoridades, que caen en un bucle, se presenta **un problema grave de coordinación entre ellas y de plazos, para poder enviar a tiempo las Cuentas y la Declaración**.

El nuevo sistema de Cuentas va unido por otra parte a **un nuevo sistema de gestión de pagos** (sólo se paga el 90% de la ayuda que correspondería al gasto realizado) y de **anticipos** (“prefinanciación”), que ahora son de dos tipos: iniciales y anuales. Pagos intermedios y anticipos están sometidos a un sistema de compensación anual basado en la Cuenta.

En suma, se trata de un complejo sistema, que no existía en períodos anteriores, para unos Fondos que financian, sobre todo en el caso del FEDER y del Fondo de Cohesión, **una mayoría de proyectos plurianuales**.

Si a lo anterior unimos el tratamiento diferenciado a efectos de pagos, de las **operaciones que certifican gasto total** y las que **sólo tienen gasto público**, nos encontramos ante un sistema que puede calificarse como de “imposible manejo”.

Si se entra en detalles menores, puede citarse la obligación de mantenimiento de la información relacionada con cada operación, que en el período 2014-2020 pasa a estar ligada a la fecha de la cuenta en que se incluyó gasto de dicha operación por última vez. No se trata de un requisito ligado al término de la operación por el beneficiario o al último gasto certificado por éste, sino a un acto administrativo que no depende de él y que en principio puede no tener una fecha cierta. De nuevo, deberá establecerse un



procedimiento específico para controlar este detalle e informar a cada beneficiario individualmente de sus obligaciones

El grado de ineficiencia, redundancia, incoherencia, y a la postre inseguridad, introducido por el sistema de Cuentas Anuales y Declaración de Fiabilidad, nuevo para los Fondos EIE, aconseja eliminarlo en el período posterior a 2020. Por tanto, para el nuevo período se propone volver al sistema vigente hasta 2007-2013: **no aplicación del sistema de cuentas anuales; pago del 100% del resultado de aplicar la tasa al gasto certificado; anticipos (prefinanciación) incondicionados, iniciales o sucesivos, desligados de cualquier liquidación anual.**

7. Instrumentos financieros

El tratamiento de los IIFF en materia de gestión y control debe ser acorde con las prácticas habituales de estos instrumentos en el sistema bancario.

Su gestión **sería análoga a la de los IIFF del BEI/FEI que no cuentan con aportación de los Fondos EIE.** Su tratamiento en lo que respecta a **ayudas de Estado** debería ser al menos igual al tratamiento más favorable que puedan tener los instrumentos citados del BEI/FEI.

Deberá evitarse la sobrerregulación y favorecer la autonomía de las autoridades de los Estados miembros en su diseño.

La regulación en materia bancaria y de fondos de inversión o de préstamo, más la normativa sobre ayudas de Estado ofrece suficientes garantías y debería ser más que suficiente, siendo innecesario añadir más requisitos debidos a los Fondos. A este respecto, el articulado referido a los Instrumentos Financieros en el RDC, resulta excesivamente prolijo y a veces contradictorio.

Con carácter general, se considera que no es razonable que los IIFF estén sometidos a las mismas exigencias reglamentarias que las subvenciones a fondo perdido.

Si al destinatario final del IF, habitualmente una pyme, se le somete a un conjunto de restricciones equivalente al que se le impone en el caso de una subvención, la PYME preferirá siempre esta última. En su defecto, desistirá de intentar beneficiarse de los Fondos e tratará de conseguir un préstamo de un intermediario financiero con peores condiciones.

Por ejemplo, en el período 2007-2013 únicamente se consideraba “operación” al instrumento financiero en su conjunto. Por el contrario, en el período 2014-2020, la operación no es sólo el instrumento como tal, sino cada una de las transacciones financieras incluidas en el mismo. De este modo, todas las obligaciones que antes se aplicaban al fondo en su conjunto se aplican ahora a todos y cada uno de los préstamos o garantías, a los que se aplican unos requisitos análogos a los de las subvenciones. La gestión de estos instrumentos financieros se aparta así del modelo habitual de los instrumentos de similar naturaleza no financiados con Fondos.



Otro ejemplo de sobrerregulación es el requisito de que la financiación obtenida a través de un IF para una inversión determinada sea incompatible con una subvención cofinanciada con Fondos EIE, aun cuando la intensidad de ayuda agregada esté por debajo del límite legal. Se trata de una condición adicional que nada aporta y sí restringe un uso eficiente de los recursos.

Tampoco puede considerarse un incentivo al uso de IIFF la restricción introducida de que la certificación de los instrumentos financieros haya de realizarse por tramos de hasta el 25% del total, con determinadas obligaciones de uso de los tramos anteriores.

Un serio obstáculo que se ha presentado además en el correcto desarrollo de los IIFF tiene que ver con la inseguridad jurídica. Una primera muestra fue la Guía para las correcciones financieras de Instrumentos Financieros del periodo 2007-2013, que fue presentada por la Comisión en diciembre de 2013 y se aplicó con carácter retroactivo desde 2007. Por otra parte, y ya en el periodo 2014-2020, la modificación ahora en trámite del RDC, suscita serias dudas sobre la aplicación con carácter retroactivo de determinadas disposiciones que afectan a los controles y verificaciones sobre los Instrumentos Financieros.

En la aplicación de IIFF debe eliminarse la retroactividad de las normas. Tal inseguridad jurídica tendrá un peso decisivo a la hora de decidir si se constituye o no un IF, una herramienta que necesariamente va a estar vigente durante un dilatado período de tiempo.

8. Opciones de costes simplificados. Ayudas de Estado

Muchas de las actuaciones cofinanciadas por los Fondos EIE, en especial una parte significativa de las incluidas en los Objetivos Temáticos 1 a 4, son de una naturaleza similar a las que vienen siendo apoyadas a través de otros instrumentos comunitarios, tales como Horizonte 2020 o COSME. Por ello, **su tratamiento en materia de elegibilidad, consideración como ayudas de Estado, criterios de control, medidas de simplificación, etc. deberían estar lo más alineados posible.**

En particular, **debe garantizarse la seguridad jurídica de la aplicación de las opciones de costes simplificados (OCS) a las ayudas de Estado, declarando expresamente en la propia regulación de los Fondos EIE la compatibilidad de las OCS reguladas con la normativa comunitaria en dicha materia.**

Independientemente del tamaño de las operaciones, la propia naturaleza de éstas puede hacerlas más o menos adecuadas para la aplicación de las OCS.

Por ello, **debe ser una opción de las autoridades nacionales el decidir si se aplican y en qué casos.**

La promoción de este tipo de opciones, en caso de que se estime que este sea un objetivo a impulsar, debería ir **ligado a incentivos** tales como una prima en la tasa de cofinanciación para los Ejes que se implementaran a través de OCS.

Un punto débil de las OCS, en particular de las opciones que no vienen ya prediseñadas en los reglamentos, es la **inseguridad jurídica** de esquemas que pueden haber sido aprobados por la autoridad



de gestión, pero que un auditor externo (autoridad de auditoría, Comisión Europea, Tribunal de Cuentas Europeo) considere no elegibles o irregulares.

Para minimizar este problema, la regulación del período 2021+ podría seguir varias vías: por una parte, la **existencia de un cierto número de OCS prediseñadas aprobadas por la CE**; por otra, el **establecimiento de un procedimiento que permita a las autoridades de gestión que lo deseen acordar con la Comisión, de modo vinculante, un esquema de OCS que se aparte de los modelos prediseñados.**

9. Proyectos generadores de ingresos

Otra fuente de complejidad e inseguridad jurídica es la **obligación de considerar los ingresos generados por una operación para la determinación del gasto elegible**. Los procedimientos pueden llegar a ser muy complicados y dada la variedad de operaciones cofinanciadas, la casuística es infinita y las interpretaciones posibles muy discutibles, con el riesgo de que la interpretación adoptada por el beneficiario, e incluso por la autoridad de gestión, no coincidan con la del auditor de turno.

La existencia de tasas de ingresos estandarizadas para cada sector (*flat rates*) como las incluidas en el Anexo V del RDC debe generalizarse para todos los proyectos a los que en el período 2007-2013 se han aplicado los requisitos sobre generación de ingresos (proyectos con gasto elegible superior a 1 M€).

Para el período 2021+ se propone **abandonar por completo los cálculos relacionados con los ingresos para establecer el gasto neto elegible**, que pasaría a determinarse en todos los casos mediante la aplicación a la tasa del eje de un **factor corrector** de entre los contenidos en una lista reducida de sectores o tipos de proyectos.

La única **excepción serían los grandes proyectos**, en cuyo caso la Decisión aprobatoria de la Comisión establecería el factor corrector aplicable a cada operación individual.

10. Pagos adelantados

El RDC permite **certificar gastos correspondientes a los pagos adelantados a los beneficiarios**, siempre que dichos adelantos sean respaldados con gasto real efectivamente realizado en un plazo de 3 años.

El RDC **limita dicha posibilidad hasta un máximo del 40%** de la ayuda a percibir el beneficiario. Es difícil apreciar alguna razón que aconseje introducir esa limitación, y no permitir que los adelantos certificados **puedan llegar hasta el 100% de la contribución pública**: en todo caso los importes certificados van a estar respaldados por gasto real, mientras que la obtención de la contribución comunitaria correspondiente al desembolso realmente realizado supone un importante alivio financiero para las entidades públicas que conceden ayudas.

Por otra parte, tampoco hay razón para limitar esta posibilidad a las ayudas de Estado, pues los regímenes de ayuda que no tengan tal consideración están afectados por los mismos condicionantes en cuanto a su financiación.



La regulación para el período 2021+ debería contemplar la posibilidad de certificar pagos adelantados de hasta el 100% de la contribución pública, recogiendo explícitamente que esa opción puede aplicarse para cualquier régimen de ayudas, tengan o no la consideración de ayudas de Estado.

11. Inversiones públicas

Las operaciones financiadas por los Fondos EIE corresponden básicamente, aparte de los Instrumentos Financieros, a **actuaciones de dos tipos**:

- Proyectos realizados por beneficiarios públicos o privados seleccionados a través de **regímenes de ayudas** (que pueden ser o no ayudas de Estado) sujetos a convocatorias públicas;
- **Proyectos desarrollados por entidades públicas** en ejercicio de sus funciones, enmarcados en las estrategias sectoriales correspondientes y financiados con cargo sus presupuestos.

La regulación de los Fondos EIE no distingue entre ambos tipos de operaciones, aplicando unas disposiciones que parecen pensadas únicamente para proyectos seleccionados en concurrencia.

En el caso de las inversiones públicas directas, debería bastar con que el gasto se haya realizado dentro del período de elegibilidad y que la operación sea elegible en el marco del programa de que se trate, cumpliendo los criterios de selección aprobados, para que dichos importes se consideren elegibles.

Por tanto, para estas inversiones deberían suprimirse requisitos tales como que la autoridad de gestión haya recibido una solicitud formal de financiación antes de que la operación haya concluido o de que ésta emita un documento donde expresamente se recojan las condiciones de la ayuda para cada operación.

Estos procedimientos, que son lógicos en el caso de regímenes de ayuda, conducen a un incremento de la burocracia cuando se trata de proyectos ejecutados y financiadas directamente por entidades públicas con cargo al presupuesto del Estado miembro.

12. Verificación del gasto y auditoría

Otra de las principales fuentes de complejidad e inseguridad jurídica reside en el **sistema de controles** y en la **multiplicidad de órganos que ejercen funciones de auditoría en distintos niveles**: autoridades de gestión, organismos intermedios, autoridades de certificación, de auditoría, Comisión Europea, Tribunal de Cuentas Europeo, etc.

Es fundamental reducir la carga relacionada con los controles, y en particular con los controles a proyectos individuales, durante el período 2021+, siguiendo el principio de “auditoría única”. De acuerdo con esto, las auditorías de la CE y del TCE sobre el gasto certificado deberían ser absolutamente excepcionales.

Por otra parte, sería conveniente **asegurar la máxima sinergia entre las tareas de control realizadas por las distintas autoridades**; por ejemplo facilitando el que las correcciones realizadas a instancias de las



autoridades de gestión y de certificación sean tenidas en cuenta por la autoridad de auditoría a la hora de determinar la tasa de error residual.

13. Seguimiento, Evaluación, Información y Comunicación

En el presente período de programación 2014-2020 se ha introducido por primera vez el uso de **documentos estructurados** tanto para los Programas Operativos, como para los Informes Anuales de Ejecución.

La exigencia de emplear documentos estructurados se ha seguido de manera tan estricta e inflexible que han llevado a **documentos ilegibles**, poco prácticos, y casi inútiles a efectos de comunicación a la ciudadanía.

Los documentos que establecen las prioridades de las políticas públicas y los que permiten su seguimiento no puede basarse únicamente en un conjunto ingente de tablas, complementadas con textos escuetos que apenas nada describen.

Los documentos deben ser **legibles y accesibles para los agentes involucrados en la gestión de los Fondos, así como para cualquier ciudadano interesado** en conocer en profundidad la política de Cohesión europea. Su **extensión** debe ser la que en cada caso se haga necesaria.

Por tanto, **en el período 2021+, tanto los Programas Operativos como los Informes de Ejecución deberían obedecer a un formato semiestructurado, que combine un texto legible y ordenado según un índice flexible, adaptado a cada caso, con tablas que recojan los datos relevantes de programación y seguimiento.**

Por último, los principios de **flexibilidad y proporcionalidad** deberán aplicarse también en las obligaciones relativas a **comunicación y evaluación**, delegando en las autoridades de los Estados miembros el establecimiento de los mejores mecanismos, adaptados a las características de cada programa, sector y región.