

TRIBUNAL DE CUENTAS
INFORME ESPECIAL NUM. 1/88

sobre

los procedimientos y sistemas comunitarios y nacionales
de gestión del Fondo Social Europeo
acompañado de las respuestas de la Comisión
(88/C 126/01)

(Observaciones en virtud del artículo 206 bis, apartado 4,
del Tratado CEE)

(*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* núm. C 126,
de 15 de mayo de 1988)

INDICE

	Apartados
1. INTRODUCCION	1.1 - 1.19
Objetivo, alcance y método de elaboración del informe	1.1. - 1.4
Presentación del Fondo Social Europeo (FSE)	1.5 - 1.19
Principales reglamentos y decisiones	1.5
Misiones, objetivos y medidas	1.6 - 1.3
Aplicación	1.14 - 1.19
2. PROCEDIMIENTOS DE PREPARACION EN MATERIA DE RE- GLAMENTOS, DECISIONES Y ORIENTACIONES PARA LA GES- TION DEL FSE	2.1 - 2.8
Observaciones	2.2 - 2.8
3. PROCEDIMIENTO DE GESTION EN LA DIRECCION DEL FSE	3.1 - 3.31
Observaciones	3.3 - 3.31
Criterios de admisión	3.3
Criterios de elegibilidad	3.4 - 3.8
Criterios de prioridad	3.9 - 3.13

DOCUMENTACION

	Apartados
Interpretación de los textos oficiales	3.14
Documentación justificativa	3.15 - 3.17
Explicación tardía de los criterios de concesión de ayuda	3.18
Tramitación de las solicitudes de ayuda por los servicios del Fondo	3.19 - 3.21
Tramitación de las solicitudes de pago de saldo por los servicios del Fondo	3.22 - 3.27
Análisis de los proyectos	3.28 - 3.30
Organización administrativa	3.31
4. PROCEDIMIENTO DE GESTION EN LOS ESTADOS MIEMBROS	4.1 - 4.22
Observaciones	4.2 - 4.22
Presentación de las solicitudes de ayuda y de pago al FSE	4.2. - 4.5
«Organismo para el que se solicita la ayuda»	4.6 - 4.11
Beneficiario final del pago	4.12 - 4.15
Garantía de buen fin de los proyectos ofrecida por los Estados miembros	4.16 - 4.17
Certificación	4.18 - 4.22
5. CONCLUSIONES	5.1 - 5.5
Principales deficiencias observadas	5.1 - 5.4
Posibilidades de mejora	5.5
	Páginas
<i>Respuestas de la Comisión</i>	19 - 24

1. INTRODUCCION

Objetivo, alcance y método de elaboración del informe

1.1. Este informe tiene como objetivo realizar una evaluación sistemática de los procedimientos comunitarios y nacionales de gestión de las solicitudes de ayuda y de pago. En efecto, limitar el análisis a los procedimientos comunitarios de gestión del FSE tendría sólo un alcance relativo, ya que estos procedimientos tienen su prolongación en los Estados miembros, al ser éstos los encargados de determinadas funciones, como la recepción de las solicitudes de ayuda y de pago, su tramitación y su garantía o certificación. Los procedimientos nacionales y los comunitarios constituyen un todo y no puede hacerse un análisis crítico de una parte sin tener en cuenta la otra.

1.2. La investigación se ha efectuado conforme al esquema siguiente:

- (a) se ha basado en el examen —casi continuo— de los procedimientos de los servicios del Fondo. Estos procedimientos se refieren a la tramitación de las solicitudes de ayuda y de pago, los controles «in situ», el análisis de los proyectos aprobados y la organización administrativa;
- (b) además, se han visitado todos los Estados miembros de la Comunidad, excepto España y Portugal, cuyo examen sería prematuro, con el fin de identificar los procedimientos y sistemas aplicados en el marco del FSE. Estos se refieren principalmente a la intervención de las autoridades nacionales encargadas de presentar al FSE las solicitudes de ayuda y de pago, los principales tipos de organismos y de solicitudes de ayuda, los sistemas de certificación y de control y los flujos financieros;
- (c) por último, a partir del inventario de los procedimientos se ha realizado un examen de los puntos fuertes y de las debilidades.

1.3. Una primera fase de la investigación se desarrolló siguiendo este esquema, desde el último trimestre de 1981 hasta el primer trimestre de 1984 y permitió analizar el sistema y los procedimientos del antiguo Fondo (1), tras el estudio de alrededor de 200 expedientes de ayuda y de pago.

(1) Los reglamentos y decisiones indicados a continuación, que fueron de aplicación para el antiguo Fondo, a pesar de estar derogados, siguen siendo de aplicación a los proyectos cuya solicitud se presentó antes del 1 de octubre de 1983.

Decisión 71/66/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1971, *DO* L 28, de 4 de febrero de 1971, pág. 15.

Decisión 77/801/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 8.

Reglamento (CEE) núm. 2396/71 del Consejo, de 8 de noviembre de 1971, *DO* L 249, de 10 de noviembre de 1971, pág. 54.

Reglamento (CEE) núm. 2893/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 1.

Reglamento (CEE) núm. 858/72 del Consejo, de 24 de abril de 1972, *DO* L 101, de 28 de abril de 1972, pág. 3.

Reglamento (CEE) núm. 2894/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 5.

Decisión 78/742/CEE de la Comisión, de 27 de junio de 1978, *DO* L 248, de 11 de septiembre de 1978, pág. 1.

Decisión 81/979/CEE de la Comisión, de 10 de noviembre de 1981, *DO* L 360, de 15 de diciembre de 1981, pág. 34.

Decisión 78/706/CEE de la Comisión, de 27 de julio de 1978, *DO* L 238, de 30 de agosto de 1978, pág. 20.

1.4. La actualización de los resultados así obtenidos era indispensable, debido a las numerosas modificaciones, tanto a nivel de los Estados miembros como de la Comunidad, resultantes de la entrada en vigor de un nuevo Fondo el 23 de octubre de 1983 (2). Se efectuó una segunda investigación durante el último cuatrimestre de 1986. Se apoyó, como la primera, en el inventario continuo de los procedimientos de los servicios del Fondo y se realizó una nueva serie de visitas a los mismos Estados miembros. Además, el examen se basa en el control de alrededor de 1.000 solicitudes de ayuda aprobadas desde 1984 y 170 pagos del saldo abonados en 1986 sobre acuerdos de 1984; este control se realizó bien en los servicios de la Comisión o en los Estados miembros.

Presentación del Fondo Social Europeo (FSE)

Principales reglamentos y decisiones

1.5. El actual Fondo (1) entró en vigor el 23 de octubre de 1983. Se rige por:

Reglamento (CEE) núm. 3039/78 del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, *DO* L 361, de 23 de diciembre de 1978, pág. 3.

Reglamento (CEE) núm. 2895/77 del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 7.

Decisión 72/428/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, *DO* L 291, de 28 de diciembre de 1972, pág. 158.

Decisión 77/802/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 10.

Decisión 76/206/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, *DO* L 39, de 14 de febrero de 1976, pág. 39.

Decisión 77/803/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 12.

Decisión 75/459/CEE del Consejo, de 22 de julio de 1975, *DO* L 199, de 30 de julio de 1975, pág. 36.

Decisión 87/1036/CEE del Consejo, de 18 de diciembre de 1978, *DO* L 374, de 30 de diciembre de 1978, pág. 37.

Decisión 77/804/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1977, *DO* L 337, de 27 de diciembre de 1977, pág. 14.

(2) Decisión 83/516/CEE, de 17 de octubre de 1983, *DO* L 289, de 22 de octubre de 1983, pág. 38.

DOCUMENTACION

- (a) la Decisión 83/516/CEE del Consejo, de 17 de octubre de 1983 (2), sobre las funciones del FSE;
- (b) la Decisión 85/568/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (3), por la que se modifica, como consecuencia de la adhesión de España y Portugal, la Decisión 83/516/CEE (2) sobre las funciones del FSE;
- (c) el Reglamento (CEE) núm. 2950/83 del Consejo, de 17 de octubre de 1983 (4), por el que se aplica la Decisión 83/516/CEE (2) sobre las funciones del FSE;
- (d) el Reglamento (CEE) núm. 3823/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (5), por el que se modifica, como consecuencia de la adhesión de España y de Portugal, el Reglamento (CEE) núm. 2950/83 (4), por el que se establece la aplicación de la Decisión 83/516/CEE (2) sobre las funciones del FSE;
- (e) el Reglamento (CEE) núm. 3824/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (6), por el que se modifica, para su ampliación a los trabajadores autónomos, el Reglamento (CEE) núm. 2950/83 (4), por el que se establece la aplicación de la Decisión 83/516/CEE (2) sobre las funciones del FSE;
- (f) la Decisión 83/673/CEE de la Comisión, de 22 de diciembre de 1983 (7), sobre la gestión del FSE;

(3) Decisión 85/568/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, *DO* L 370, de 31 de diciembre de 1985, pág. 40.

(4) Reglamento (CEE) núm. 2950/83, de 17 de octubre de 1983, *DO* L 289, de 22 de octubre de 1983, pág. 1.

(5) Reglamento (CEE) núm. 2823/85, de 20 de diciembre de 1985, *DO* L 370, de 31 de diciembre de 1985, pág. 23.

(6) Reglamento (CEE) núm. 3824/85, de 20 de diciembre de 1985, *DO* L 370, de 31 de diciembre de 1985, pág. 25.

(7) Decisión 83/673/CEE, de 22 de diciembre de 1983, *DO* L 377, de 31 de diciembre de 1983, pág. 1.

DOCUMENTACION

(g) las orientaciones de la Comisión para las gestión del FSE (8 a 12).

Misiones, objetivos y medidas

1.6. La Decisión (2) define las funciones del FSE, a saber:

- (a) «el Fondo debe llegar a ser un instrumento más activo al servicio de una política de promoción del empleo»;
- (b) «las funciones del Fondo consisten en participar en la financiación de acciones de formación profesional, de promoción del empleo y de movilidad geográfica»;
- (c) «el Fondo debe adoptar, respetando el principio de solidaridad comunitaria, la más eficaz y coherente contribución posible a la solución de los problemas más graves y, sobre todo, a la lucha contra el paro, incluido el subempleo estructural, así como a la promoción del empleo de los grupos más afectados».

En este marco, la misma Decisión (13) precisa que «el Fondo favorecerá la aplicación de políticas que tiendan, por un lado, a proporcionar a la mano de obra la cualificación profesional necesaria para obtener un empleo estable y, por otro lado, a desarrollar las posibilidades de empleo. Contri-

(8) Comunicación 84/C 5/03 de la Comisión, relativa a las orientaciones de gestión del FSE durante los ejercicios 1984 a 1986, DO C 5, de 10 de enero de 1984, página 2.

(9) Comunicación 84/C 126/03 de la Comisión, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios 1985 a 1987, DO C 126, de 12 de mayo de 1984, pág. 3.

(10) Decisión 85/261/CEE de la Comisión, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios 1986 a 1988, DO L 133, de 22 de mayo de 1985, pág. 26.

(11) Decisión 86/221/CEE de la Comisión, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE durante los ejercicios 1987 a 1989, DO L 153, de 7 de junio de 1986, pág. 59.

(12) Decisión 87/329/CEE de la Comisión, relativa a las orientaciones para la gestión del FSE para los ejercicios 1988 a 1990, DO L 167, de 26 de junio de 1987, pág. 56.

(13) Artículo 1, apartado 1, de la Decisión (2).

buirá especialmente a la inserción e integración socioprofesional de los jóvenes y de los trabajadores menos favorecidos, a la adaptación de la mano de obra, al desarrollo del mercado del trabajo y a los cambios tecnológicos, así como a la reducción de los desequilibrios regionales del mercado del empleo».

1.7. En cuanto a los grupos sociales a los que se dirige, el FSE tiende a «fomentar el empleo de los jóvenes de menos de 25 años de edad» (como mínimo el 75 por 100 de los créditos disponibles) «especialmente de aquellos cuyas posibilidades de encontrar un empleo sean particularmente escasas, en especial por ausencia de formación profesional o por falta de su formación, así como de aquellos otros que se hallen en situación de paro prolongado» (14). El Fondo se dirige también a fomentar el empleo de las siguientes personas de más de 25 años:

- (a) «desempleados, en peligro de desempleo o subempleados y, sobre todo, los que se hallen en situación de paro prolongado;
- (b) mujeres que deseen reanudar una actividad profesional;
- (c) minusválidos con posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo;
- (d) trabajadores emigrantes que cambien o hayan cambiado de lugar de residencia dentro de la Comunidad, o que hayan trasladado su residencia a la Comunidad para ejercer una actividad profesional, así como los miembros de su familia;
- (e) empleados principalmente en pequeñas y medianas empresas, cuya reconversión profesional se haya hecho necesaria para poder introducir nuevas tecnologías o para poder mejorar las técnicas de gestión de dichas empresas» (15).

«La ayuda del Fondo podrá ser asimismo concedida a las personas que han de ejercer actividades de formador, de experto en orientación profesional o en colocación, o de agente de desarrollo» (16).

(14) Artículo 4, apartado 1, de la Decisión (2).

(15) Artículo 4, apartado 2, de la Decisión (2).

(16) Artículo 4, apartado 3, de la Decisión (2).

DOCUMENTACION

1.8. Al igual que en el antiguo Fondo, el único medio de actuación es la subvención de acciones emprendidas en los Estados miembros y (co)financiadas por el sector público. «El Fondo participará en la financiación de acciones (17):

- (a) de formación y orientación profesional
- (b) de contratación y apoyo salarial;
- (c) de reinstalación e integración socioprofesional en el marco de la movilidad geográfica;
- (d) de prestación de servicios y asesoramiento técnico para la creación de empleos.»

«La ayuda del Fondo será concedida en la proporción del 50 por 100 de los gastos pertinentes (18), sin que pueda rebasar no obstante el importe de la contribución financiera aportada por los poderes públicos del Estado miembro interesado» (19).

1.9. De conformidad con la Decisión 85/568/CEE (3), el 44,5 por 100 de los créditos disponibles para acciones generales (20) se reserva en favor de regiones «caracterizadas por un desequilibrio particularmente grave y prolongado del empleo» (21) (en adelante se utilizará la denominación «regiones desfavorecidas» que aparece en el Presupuesto); se trata de Grecia, los departamentos franceses de ultramar, Irlanda, el Mezzogiorno italiano, Irlanda del Norte, las regiones autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Murcia y las ciudades de Ceuta y Melilla en España, y Portugal (21). Los créditos restantes, según la misma Decisión, se concentrarán en acciones en favor del empleo en las

(17) Artículo 1, apartado 2, de la Decisión (2).

(18) La ayuda cubre la totalidad de los gastos subvencionables sólo en el caso de proyectos específicos que tengan como finalidad examinar la eficacia de los proyectos a los que se concede ayuda del Fondo.

(19) Artículo 5, apartado 1, de la Decisión (2).

(20) Las acciones generales están definidas en el artículo 3, apartado 1, de la Decisión (2); los créditos previstos para la ayuda del Fondo a dichas acciones no pueden ser inferiores cada año, al 95 por 100 de los créditos disponibles [artículo 7, apartado 2, de la Decisión (2)].

(21) Artículo 1 de la Decisión (2).

demás zonas que presenten un paro elevado y prolongado y/o se hallen en reestructuración industrial y sectorial (21). Finalmente, en el caso de acciones realizadas en favor de «regiones desfavorecidas», la ayuda del Fondo será incrementada en un 10 por 100 (22).

1.10. El respeto de los grupos sociales, de los tipos de proyectos, de los tipos de gastos y de la distinción entre «regiones desfavorecidas» y las demás regiones, que se tratan en los puntos 1.3 a 1.5, respectivamente, determina la elegibilidad de las acciones presentadas al FSE.

1.11. A corto plazo, las prioridades delimitan los grupos sociales en favor de los cuales determinadas actividades podrán beneficiarse de la ayuda del FSE; en algunos casos, los grupos sociales y las actividades correspondientes no tienen ninguna limitación regional; en otros casos, deben limitarse o bien a «regiones desfavorecidas» o bien a un conjunto de regiones que, además de «regiones desfavorecidas», incluye zonas de desempleo elevado y prolongado y/o en reestructuración industrial o sectorial (23). Estas prioridades se definen en las orientaciones para la gestión del FSE (8 a 12). Según la Decisión 83/516/CEE (24), las orientaciones para la gestión del FSE serán revisadas anualmente por la Comisión durante el primer trimestre de cada ejercicio y las nuevas orientaciones para los tres años siguientes a dicho ejercicio se aplicarán a las concesiones del ejercicio siguiente. En ellas se tiene en cuenta la necesidad de favorecer un desarrollo armónico de la Comunidad y responden a las prioridades comunitarias definidas por el Consejo, y en especial a los programas de actuación en el ámbito del empleo y de la formación profesional. La Comisión envía al Parlamento y al Consejo esas orientaciones (25), que habrá elaborado tras consulta con los Estados miembros —sometiéndolas al dictamen previo del Comité del Fondo— y teniendo en cuenta las opiniones emitidas, en su caso, por el Parlamento.

1.12. El presupuesto del FSE, del que figura una sinopsis en el *cuadro 1*, refleja también una cierta elección a corto plazo y, como se trata de gastos no obligatorios, la última palabra le corresponde al Parlamento Europeo,

(22) Artículo 5, apartado 2, de la Decisión (2); artículo 1, apartado 1, del Reglamento (5).

(23) Artículo 7, apartado 3, de la Decisión (2).

(24) Artículo 6, apartado 1, de la Decisión (2).

(25) Artículo 6, apartado 2, de la Decisión (2).

DOCUMENTACION

cuya única atribución es la de poder determinar el volumen total del Presupuesto anual. En efecto, no puede modificar las orientaciones de gestión de un ejercicio dado, ya que éstas han sido definidas al comienzo del ejercicio precedente, mientras que el Presupuesto se establece al final del ejercicio. Del procedimiento derivado del reparto de poderes entre las instituciones resulta que el Parlamento, que tiene la última palabra en el campo presupuestario, no puede siquiera corregir los criterios que sirven de base al proyecto de presupuesto.

CUADRO 1: Presupuesto del FSE 1986

Título Acciones generales en favor de	Artículo	Créditos de compromiso		Créditos de pago	
		Importe (ECU)	%	Importe (ECU)	%
Jóvenes de menos de 25 años + regiones desfavorecidas	6000	709.950.000	29,95	518.050.000	25,48
Otras regiones	6001	1.064.875.000	44,92	817.110.000	40,20
Personas mayores de 25 años + regiones desfavorecidas	6010	190.950.000	8,05	159.010.000	7,82
Otras regiones	6011	286.325.000	12,08	199.260.000	9,80
Acciones específicas	610	110.400.000	5,00	48.140.000	2,36
Acciones comprometidas antes de 1984	607	—		134.630.000	6,62
Acciones comprometidas antes de 1984		—		155.730.000	7,66
Acciones comprometidas antes de 1984	609	—		1.070.000	0,06
TOTAL		2.370.500.000	100,00	2.033.000.000	100,00

1.13. Cuando los créditos disponibles en determinadas partidas presupuestarias no permiten financiar en su totalidad las solicitudes subvencionables y prioritarias, se procede a una reducción de las partidas presupuestarias afectadas. La reducción de las correspondientes a las acciones generales en favor de «regiones desfavorecidas» (6000 y 6010) ha sido siempre «lineal», es decir, igual para todas las «regiones desfavorecidas»: el porcentaje de reducción se fija en función de la relación entre el volumen de créditos dis-

DOCUMENTACION

ponibles en la partida presupuestaria correspondiente y el de las solicitudes de ayuda subvencionables y prioritarias relativas a esa partida. En los ejercicios 1984 y 1985 la reducción aplicada a las dos partidas presupuestarias de acciones generales en favor de «otras regiones» (6001 y 6011) fue «ponderada». Desde el acuerdo de aprobación del ejercicio 1986, la reducción de estas dos partidas es también «lineal».

Aplicación

1.14. En lo que se refiere a la planificación de la concesión de ayudas:

- (a) los Estados miembros presentarán las solicitudes de ayuda con arreglo a un nuevo impreso anexo a la Decisión 83/673/CEE (7) y designarán al «organismo para el que se solicita la ayuda» (26), así como al «destinatario del pago» (27), que no siempre coinciden;
- (b) la tramitación de las solicitudes de ayuda se hará en los servicios del FSE;
- (c) la Comisión someterá las solicitudes de ayuda al examen del Comité del FSE (28) y las aprobará si cumplen las condiciones fijadas por las normas y decisiones que rigen en la materia; cada uno de los importes totales aprobados por artículo presupuestario y por Estado miembro y resultante de la aplicación de la reducción lineal se repartirá entre las solicitudes subvencionables y prioritarias, tras consulta con los Estados miembros.

1.15. En cuanto a los pagos:

- (a) en la fecha de comienzo prevista se abonará un anticipo del 50 por 100 de la ayuda concedida para acciones generales (20). Cuando esta fecha sea anterior a la del acuerdo de aprobación, el pago se efectuará

(26) Punto 3 del anexo 1 de la Decisión (4).

(27) Punto 20 del anexo 1 de la Decisión (4).

(28) Decisión 85/517/CEE, de 17 de octubre de 1983, DO L 289, de 22 de octubre de 1983, artículo 1, apartado 1, pág. 42.

DOCUMENTACION

- inmediatamente después de éste. En las acciones específicas (29), la aprobación de la solicitud de ayuda implicará el pago de un primer anticipo por un importe igual al 30 por 100 de la ayuda concedida. Podrá pagarse un segundo anticipo, de hasta el 30 por 100, desde el momento en que el Estado miembro interesado certifique que se ha realizado la mitad del proyecto;
- (b) las solicitudes de pago del saldo deberán presentarse con arreglo al impreso que figura en el anexo 2 de la Decisión 83/673/CEE (7), que incluye, entre otros datos, la descripción del contenido y de los resultados y el desglose de los gastos efectivos y de la financiación del proyecto;
 - (c) los servicios del FSE procederán a la tramitación de las solicitudes de pago del saldo y, en su caso, efectuarán controles «in situ».

1.16. En cuanto a los controles «in situ»:

- (a) el Estado miembro procurará que la Comisión tenga acceso a las informaciones necesarias para poder evaluar los objetivos y el contenido de las solicitudes, el desarrollo, la financiación y los resultados de las operaciones. Los Estados miembros pondrán a disposición de la Comisión los justificantes de la certificación general y contable de los datos que figuren en las solicitudes de pago y prestarán a la Comisión la asistencia necesaria para realizar la comprobación. La Comisión les avisará de las verificaciones con la antelación suficiente. En ellas podrán participar representantes del Estado miembro. A instancias de la Comisión y con el acuerdo del Estado miembro las verificaciones podrán ser efectuadas por las instancias nacionales competentes en la materia. En ellas podrán participar representantes de la Comisión (30);
- (b) la Comisión, sin perjuicio de los controles efectuados por los Estados miembros, «podrá efectuar comprobaciones “in situ”». Las comprobaciones del contenido de cualquier solicitud de pago podrán hacerse

(29) Las acciones específicas están definidas en el artículo 3, apartado 2, de la Decisión (2); los créditos previstos para la ayuda del Fondo a dichas acciones no pueden ser superiores, cada año, al 5 por 100 de los créditos disponibles [artículo 7, apartado 2, de la Decisión (2)].

(30) Artículo 7, apartados 3, 4 y 5 del Reglamento (4).

DOCUMENTACION

mediante un sondeo representativo. Antes de proceder a una comprobación, la Comisión fijará, de acuerdo con el Estado miembro interesado, el porcentaje en función de las circunstancias materiales y técnicas que concurren en la operación de que se trate. Si el resultado del sondeo da lugar a una reducción, ésta se aplicará proporcionalmente al conjunto de la cantidad cuyo pago haya sido solicitado, una vez que el Estado miembro interesado haya formulado sus observaciones» (31).

1.17. En cuanto a la organización, hasta octubre de 1987 la Dirección del FSE se componía de cuatro divisiones cuyas tareas estaban definidas por sectores. En noviembre de 1987 la Comisión reorganizó los Servicios del FSE, que en la actualidad se componen de cinco divisiones, una de las cuales se encarga de las cuestiones de coordinación, programación y administración, y las otras cuatro de la gestión de los expedientes por zonas geográficas.

1.18. Habida cuenta de sus estructuras administrativas, los Estados miembros tienen la plena responsabilidad de las actividades siguientes:

- (a) la presentación al FSE de las solicitudes de ayuda con arreglo al formulario previsto;
- (b) la eventual agrupación de solicitudes de ayuda;
- (c) la presentación de las solicitudes de pago de saldo en el impreso previsto y su certificación, lo que implica la identificación y verificación de la elegibilidad;
- (d) la gestión de las actividades cofinanciadas o reembolsadas;
- (c) en algunos casos, el pago a los organismos beneficiarios finales de la ayuda.

1.19. En la gestión anual nacional del FSE participa una serie de agentes:

- (a) las instancias nacionales responsables de la presentación de las solicitudes de ayuda y de pago;
- (b) las autoridades responsables de las certificaciones, centralizadas o descentralizadas;

(31) Artículo 7, apartados 1 y 2 del Reglamento (4).

DOCUMENTACION

- (c) los organismos «para los que se solicita la ayuda» (26);
- (d) los «destinatarios del pago» (27) para el FSE (el destinatario primario);
- (e) los organismos públicos que se encargan total o parcialmente de la financiación de los proyectos;
- (f) los organismos que realizan las acciones;
- (g) los destinatarios finales del pago:
 - (i) cuando la ayuda del Fondo es un reembolso (de hasta el 50 por 100) de gastos públicos, el destinatario final del pago de la ayuda del FSE es un organismo público o un organismo privado de interés público cuyo presupuesto corre a cargo del Estado. Dicho organismo realiza por sí mismo los proyectos o subvenciona los realizados por otros, que, en este caso, no reciben la ayuda del FSE;
 - (ii) en caso de cofinanciación complementaria a la ayuda pública nacional, el destinatario final del pago de la ayuda del FSE es el que realiza los proyectos; en la mayor parte de los casos son organismos privados;
- (h) los organismos de control.

Muchos organismos poseen más de una de las características enunciadas de (c) a (g).

2. PROCEDIMIENTOS DE PREPARACION EN MATERIA DE REGLAMENTOS, DECISIONES Y ORIENTACIONES PARA LA GESTION DEL FSE

2.1. Los reglamentos y determinadas decisiones son competencia del Consejo, mientras otras decisiones y las orientaciones para la gestión del FSE son responsabilidad de la Comisión, si bien están sometidas al dictamen del Comité del FSE.

Observaciones

2.2. En este ámbito, las opciones elegidas no siempre están fundadas en un análisis de las necesidades y de los problemas, en propuestas de políticas alternativas o en evaluaciones de las políticas en curso o ya realizadas. Así en el marco del antiguo Fondo, la ampliación de la política seguida (nuevos reglamentos, nuevos aspectos incluidos en las orientaciones) o los reajustes en este campo (modificaciones de las orientaciones) no se fundamentaban en estudios sistemáticos de coste-eficacia; sólo en muy contadas ocasiones los estudios preparatorios y las experiencias piloto han inspirado la elaboración de reglamentos y orientaciones. Igualmente, la última reforma del Fondo, que consiste principalmente en medidas por lo general ya existentes y cofinanciadas por el FSE en el marco del anterior Fondo (32), no se ha basado en evaluaciones suficientemente significativas de la eficiencia y la eficacia de esas medidas.

2.3. Las primeras orientaciones para la gestión del Fondo actual (1984-1986) se refieren explícitamente a los objetivos comunitarios en materia de empleo y de formación profesional definidos en varias resoluciones del Consejo (8). El Tribunal estima que estas primeras orientaciones se apoyan en un conocimiento «generalista» de:

- (a) las acciones realizadas en los Estados miembros
- (b) la situación económica y social en la Comunidad;
- (c) los desequilibrios que en ella existen, especialmente en el ámbito del empleo, y que afectan sobre todo a ciertos grupos sociales (jóvenes, personas en situación de paro prolongado, mujeres, emigrantes, minusválidos);
- (d) los medios disponibles para corregirlos (nuevas tecnologías, pequeñas y medianas empresas, reestructuración de empresas, agentes de desarrollo, iniciativas locales, creación de empresas).

(32) Se trata principalmente de una reorientación de los antiguas acciones con nuevos énfasis y prioridades.

Se puede afirmar que no ha habido un análisis coste-eficacia de las medidas aprobadas y de las posibles medidas alternativas ni un examen sistemático de las acciones subvencionadas en el marco del antiguo Fondo. Las modificaciones anuales de las orientaciones (1985-1987, 1986-1988, 1987-1989) no se basan en un análisis de la eficacia de la política seguida, sino que reflejan un cierto esfuerzo de la Comisión por considerar prioritarias un número más reducido de acciones al incidir sobre una mayor precisión y/o una mayor eficacia (por ejemplo, fijación de la duración mínima de la formación, del porcentaje mínimo de personal que debe verse afectado para que la reestructuración de una empresa sea prioritaria, del tipo de empleos prioritarios para las ayudas a la contratación).

2.4. La Comunidad sólo ha aplicado o aplica el instrumento de subvención a proyectos emprendidos en los Estados miembros relativos a formación profesional y, en menor medida, a la contratación. Esta subvención, que se condiciona a una ayuda pública de por lo menos igual cuantía, es —en su mayor parte— un reembolso de gastos realizados por organismos públicos. Desde el punto de vista de la eficacia, hubieran podido o podrían considerarse otros instrumentos, tales como la subvención comunitaria a acciones de formación llevadas a cabo por empresas privadas que no cuenten con ayuda pública nacional y la coordinación intensiva de proyectos de inversión, de formación, de empleo y de investigación. En el mismo orden de ideas, una búsqueda análoga de eficacia justificaba la propuesta —no aceptada— de la Comisión dirigida a sufragar las prestaciones de agentes de desarrollo incluso si éstos no fueran beneficiarios de acciones de formación profesional.

2.5. Los objetivos se formulan de una manera muy general, a todos los niveles. Así, en lo que se refiere al Fondo actual, los objetivos que figuran en los reglamentos y decisiones del Consejo y de la Comisión son de carácter general y las mismas orientaciones no siempre permiten definir de una manera rigurosa los criterios de subvención y de prioridad. A pesar del esfuerzo realizado en el FSE para concretar mejor las orientaciones, que muchas veces resultan en una mejor definición de los grupos objetivos, de los objetivos y de las acciones, falta por aclarar una serie de criterios de elección y se observan coincidencias entre determinadas orientaciones.

2.6. Toda una serie de conceptos fundamentales para la gestión del Fondo (parado, amenazado de paro, subempleado, minusválido, trabajador emigrante, pequeñas y medianas empresas, formación profesional) carece de una

definición común, por lo que ha habido que limitarse a utilizar las diferentes definiciones nacionales.

2.7. La reducción aplicada tiene como finalidad equilibrar el volumen de los créditos disponibles con el de las solicitudes de ayuda. En una primera fase se calcula un porcentaje de reducción por artículo presupuestario teniendo en cuenta el volumen de créditos y las solicitudes de ayuda de cada artículo. A continuación la Comisión inicia consultas con cada uno de los Estados miembros de las que resulta la aplicación de la reducción a cada artículo: bien lineal sobre todos los proyectos o haciendo recaer la carga de la reducción en los proyectos de un número limitado de organismos. Tras las consultas, se tiene más en cuenta la situación financiera de los organismos beneficiarios de los pagos de las ayudas que consideraciones de eficacia tales como contratación o formación adecuada en relación al mercado laboral. Por otro lado, el procedimiento de reducción aumenta aún más la fragmentación de las ayudas concedidas.

2.8. Por último, mientras en el antiguo Fondo la financiación de un proyecto —ya fuera anual, plurianual o a caballo entre dos ejercicios— era objeto de una sola decisión, en el actual la decisión de financiación se inserta en el marco del ejercicio presupuestario y se limita a tramos anuales de proyectos. En consecuencia, sólo se tienen que justificar las actuaciones efectuadas en el transcurso del ejercicio presupuestario de que se trate, lo que supone muy a menudo la imposibilidad de emitir un juicio sobre la buena gestión financiera de los proyectos en su totalidad.

3. PROCEDIMIENTOS DE GESTION EN LA DIRECCION DEL FSE

3.1. El inventario de estos procedimientos, tanto del nuevo como del antiguo Fondo, se ha realizado, por una parte, a partir de los reglamentos, decisiones y comunicaciones publicadas en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y de las notas internas enviadas o no a los Estados miembros (sin publicación oficial). Por otra parte, los procedimientos menos formalizados fueron examinados con la ayuda de los funcionarios encargados de ellos. Por último, el examen de los expedientes permitió completar este inventario.

3.2. Estos procedimientos se refieren fundamentalmente a los criterios para juzgar que los acuerdos de aprobación y de pago, la tramitación propia-

DOCUMENTACION

mente dicha de las solicitudes de ayuda y de pago, la gestión de los expedientes y la evaluación de las actuaciones cofinanciadas se han hecho correctamente.

Observaciones

Criterios de admisión

3.3. Al examinar la admisibilidad de las solicitudes de ayuda, los servicios del Fondo (33) se limitan a comprobar la existencia de elementos puramente formales, a saber: la utilización del impreso al efecto, la inclusión de las firmas oficiales y el respeto de la fecha límite de envío. Por el contrario, no se exigen de forma sistemática datos importantes que afectan a la esencia misma de los proyectos, tales como los métodos de cálculo, las perspectivas de empleo o las colocaciones previstas.

Criterios de elegibilidad

3.4. La elegibilidad de las solicitudes de ayuda y de pago afecta a la conformidad de las operaciones con las Decisiones (2 y 7) y el Reglamento (4) y se refiere esencialmente a los tipos de acciones, de grupos sociales y de gastos, financiación, distinción entre regiones desfavorecidas y otras regiones y adecuación a las previsiones.

3.5. Nunca ha existido una lista exhaustiva de los tipos de gastos subvencionables y no subvencionables. De ahí que, tanto en el control externo comunitario como en el de los Estados miembros, haya existido y aún exista una relativa inseguridad en cuanto a la (no)elegibilidad de determinados gastos.

3.6. Se constata la falta de una definición adecuada de determinados criterios. En lo referente a los gastos sucede así en la relación entre los gastos de personal docente y personal no docente, a pesar de que determinados

(33) Acta de la reunión de 19 de noviembre de 1985 de funcionarios de la Comisión y el Tribunal, relativa a las solicitudes de ayuda 1985.

Estados miembros han instaurado una práctica limitativa en el ámbito de los gastos administrativos. Según la Comisión (34), «esta relación no es una condición de elegibilidad según los textos legales. Muchas acciones de formación exigen una mayor intervención de personal no docente que de personal docente (por ejemplo: la realización de cursos intensivos o que requieren la instalación y el mantenimiento de equipos especiales)». La Comisión declara además (35) «que no está prevista la imposición de una norma uniforme, ya que el Fondo no tiene como misión reducir la diversidad de los sistemas de formación profesional». La distinción entre gastos de personal docente y de personal administrativo que figura en el impreso de solicitud de pago de saldo del anterior Fondo (36) no se ha mantenido en el Fondo actual (37). Tampoco hay normas comunitarias (por ejemplo, determinación del máximo subvencionable) en lo que se refiere a los honorarios de asesores y a la proporción entre los gastos de preparación (38) y los de funcionamiento y gestión de los cursos (39). Según la Comisión (40), «sus servicios, en cooperación con las autoridades competentes de los Estados miembros, procuran evitar que se cubran con ayuda del Fondo gastos demasiado elevados».

3.7. En lo que se refiere a amortizaciones, alquileres y arrendamiento financiero, los principios comunitarios siguen siendo demasiado imprecisos, sobre todo en vista de la evolución tecnológica actual:

- (a) las amortizaciones se efectúan sobre la base del coste histórico y deben ser compatibles con las leyes nacionales que definen los tipos de bienes que se deben amortizar, el plazo de amortización y los casos que dan lugar a amortización. Esta norma implica, entre otras cosas, que si la amortización no está contemplada en el derecho público nacional,

(34) Informe anual del Tribunal de Cuentas, relativo al ejercicio 1983: respuesta de la Comisión al apartado 3.22(c).

(35) Respuesta de la Comisión de 14 de diciembre de 1984 a la carta del sector de 31 de agosto de 1984, sobre los procedimientos comunitarios en el ámbito del FSE, pág. 4.

(36) Anexo 2 a la Decisión 81/979/CEE de la Comisión, de 10 de enero de 1981, DO L 360, de 15 de diciembre de 1981, pág. 34.

(37) Anexo 2 a la Decisión (7).

(38) Punto 15.2 del anexo 1 de la Decisión (7).

(39) Punto 15.3 del anexo 1 de la Decisión (7).

(40) Respuesta de la Comisión de 9 de junio de 1986 a un cuestionario del Tribunal de 7 de febrero de 1986, sobre las solicitudes de pago de saldo.

como es el caso de algunos organismos públicos de varios Estados miembros, la Comisión no pueda financiar tal amortización, ya que no existe contribución del propio Estado miembro. El Tribunal constata que esta normativa, que resulta poco comunitaria en sus principios, ofrece excepciones: por una parte, la Comisión aprueba las amortizaciones presentadas por las administraciones nacionales; por otra parte, financia las amortizaciones aceleradas en «regiones desfavorecidas», que no están contempladas en la legislación nacional, y, por último, las solicitudes de ayuda presentadas por Francia contemplan la amortización de bienes no fungibles únicamente en el caso de que su valor sea superior a 2.000 FF. Esta práctica, que no se basa en ninguna ley nacional, perdura desde el anterior Fondo;

- (b) igualmente, los principios en materia de gastos de arrendamiento financiero y de alquiler son demasiado vagos. La Comisión considera que «la ayuda del Fondo para arrendamiento financiero no debe superar el plazo de la amortización correspondiente; plazo éste que sirve también de referencia para el cálculo de los gastos de alquiler» (40).

3.8. La Comisión no tiene una actitud clara sobre las diferencias entre las previsiones y las realizaciones (en lo que se refiere al contenido, duración, número de participantes en cursos, grupo objetivo, resultados en términos de colocación y gastos):

- (a) no insiste ante los Estados miembros para que expliquen estas diferencias, a pesar de que este extremo está previsto en el impreso al efecto, en especial en lo que atañe a los gastos previstos y a los reales (41);
- (b) aunque la Comisión afirma «que una disminución del número de personas afectadas comporta una reducción proporcional de la ayuda del FSE tomando como base los gastos medios por persona indicado en la solicitud de ayuda y que puede admitirse, dentro de los límites aprobados por el FSE, una disminución del número de personas acompañada de un aumento del importe medio de los gastos previstos, siempre que esta variación de la media de los gastos esté justificada» (42), no se ha tomado ninguna medida práctica al respecto;

(41) Punto 11.2 del anexo 2 de la Decisión (7).

(42) Acta de la reunión de 21 y 22 de marzo de 1985 con los representantes de las administraciones nacionales sobre la presentación de las solicitudes de pago, pág. 6.

- (c) tampoco está muy clara la manera en que la Comisión contabiliza los coste fijos en caso de que haya diferencias entre los gastos previstos y los gastos reales; por un lado, afirma aceptar el coste fijo de formaciones cualificadas (por ejemplo, en informática) y no el de formaciones simples (43); por otro lado, cuando los gastos reales son inferiores a los previstos, el FSE aceptaría una reducción inferior a la proporcional de los pagos relativos a los gastos fijos, mientras que el pago de gastos variables sería proporcional; sin embargo, la relación entre gastos variables y gastos fijos no debería apartarse de las previsiones en más de un 5-10 por 100 (44). Por último, a causa del desglose oficial de gastos (45), la distinción entre costes fijos y costes variables no puede hacerse directamente. Se observa, además, que son numerosos los expedientes en los que los gastos reales han sido inferiores a los previstos, a los que no se ha aplicado ninguna reducción.

Criterios de prioridad (46)

3.9. El concepto de «perspectivas de empleo estable» que figura en varias orientaciones sigue siendo un criterio de decisión muy difícil de gestionar. La misma Comisión indica que es muy difícil calcular aritméticamente las perspectivas de empleo (47). También admite que «la aplicación empírica, basada a la vez en las declaraciones de los organizadores, el conocimiento del mercado del empleo y los resultados de iniciativas semejantes en el pasado, no ha sido completamente satisfactoria» (48). Por ello, los servicios procuran utilizar también estimaciones macroeconómicas del número de puestos de trabajo disponibles cada año en los países de la Comunidad (48),

(43) Respuesta a un cuestionario del Tribunal de 7 de diciembre de 1984, sobre la aplicación del nuevo Fondo.

(44) Acta de la reunión de 15 de marzo de 1985 del Interventor y la dirección del FSE, sobre los gastos subvencionables y sobre la presentación de las solicitudes de pago.

(45) Punto 15 del anexo 1 y punto 14 del anexo 2 de la Decisión (7).

(46) Los criterios de prioridad se refieren a la conformidad de las operaciones con las orientaciones para la gestión del FSE (8 a 12).

(47) Respuesta de la Comisión de 20 de septiembre de 1985 a la carta del sector de 4 de julio de 1985, sobre los acuerdos de aprobación de 1984.

(48) Nota de comentario anexa a la aprobación de solicitudes de ayuda para el ejercicio 1986, pág. 9.

lo cual es un indicador del realismo de las perspectivas de empleo globales anunciadas por los Estados miembros. De todas formas, hay una gran diferencia entre las microprevisiones de perspectivas de empleo por proyecto de formación profesional y las macroprevisiones del número de puestos de trabajo disponibles.

3.10. Las «nuevas tecnologías» a las que se refieren determinadas orientaciones (8 a 12) no han sido identificadas de una forma precisa; por otra parte, la Comisión no definió hasta el ejercicio 1986 el componente mínimo de «nuevas tecnologías» de las acciones para las que se solicita la ayuda del FSE.

3.11. El concepto de «empresa de menos de 500 trabajadores» que figura en determinadas orientaciones no está definido de forma explícita. Cuando se trata de una empresa en forma de sociedad, no está claro si por esta expresión hay que entender la sociedad considerada individualmente o si el concepto debe hacerse extensivo a una eventual sociedad matriz (49).

3.12. En lo que se refiere a las acciones en favor de la mujer, los textos oficiales e internos no ofrecen indicaciones suficientes para la aplicación del criterio «subrepresentación laboral de las mujeres en el mercado laboral».

3.13. A pesar de los esfuerzos para definirlo, el carácter innovador de los proyectos específicos (33) sigue siendo un criterio difícil de aplicar.

Interpretación de los textos oficiales

3.14. Dado que las orientaciones establecidas en consulta con los Estados miembros revisten a menudo un carácter demasiado general, la Comisión se ve obligada a aclararlas continuamente. No obstante, utiliza su poder discrecional para apartarse de los textos oficiales sin que al Tribunal le sea posible determinar la existencia de una coherencia suficiente entre estas aclaraciones puntuales y un tratamiento equitativo de todos los problemas. Este es el caso de las «acciones de formación profesional en favor del empleo de jóvenes de menos de 25 años cuyas cualificaciones han resultado en la práctica insuficientes o inadecuadas y que tienen como finalidad, entre otras

(49) Carta del sector de 23 de enero de 1987.

cosas, facilitar la introducción de nuevas tecnologías» (50); en efecto, la Comisión ha estimado que puede admitir «la muy frecuente ausencia de toda indicación sobre formación en nuevas tecnologías» (51); en este caso, la Comisión acepta tomar en consideración acciones que tienen un importante potencial generador de nuevos puestos de trabajo, tales como la formación de jóvenes en la constitución de cooperativas o para el ejercicio de profesiones liberales (52). Lo mismo sucede cuando la Comisión limita las ayudas a la contratación en determinadas regiones a puestos de trabajo «económicos» o «productivos» (53), mientras que en la orientación correspondiente (54) no figura ningún límite.

Documentación justificativa

3.15. En el anterior Fondo la Comisión mostró un cierto interés por los controles nacionales. Por una parte, el impreso de solicitud de ayuda contenía un apartado donde se debía indicar las modalidades y el calendario de los controles nacionales en vigor, el control de la calidad de las operaciones y el control de la gestión administrativa y financiera, y, por otra parte, el formulario de solicitud de pago de saldo obligaba a los «organismos para los que se habían solicitado las ayudas» a incluir una descripción de los diferentes controles cualitativos y financieros que habían sido efectuados por organismos independientes durante la realización de las operaciones. No obstante, en la mayoría de los casos el FSE se conformó con una enumeración de los controles teóricos de las actuaciones (solicitudes de ayuda) o de los realmente aplicados (solicitudes de pago de saldo). En el actual Fondo, los impresos de solicitudes de ayuda y de pago de saldo ni siquiera contienen un apartado sobre los controles nacionales. Sería deseable, sin embargo, precisar el tipo de control que debe servir de base a la certificación de la exactitud general y contable de las solicitudes de pago de saldo o referirse

(50) Apartado C 2 de las orientaciones para 1984-1986 (8).

(51) Nota de comentario anexa a la aprobación de las solicitudes de ayuda para el ejercicio 1984, pág. 9.

(52) Nota de comentario anexa a la aprobación de las solicitudes de ayuda para el ejercicio 1985, pág. 8.

(53) Acta de la reunión informativa celebrada en Bruselas el 11 de julio de 1985 para la aplicación de las orientaciones del FSE para el período 1986-1988 (10).

(54) Apartado 2.3 de las orientaciones para 1986-88 (10).

a las estimaciones contenidas en las solicitudes de ayuda, o al menos solicitar información sobre el actual sistema de control de las estimaciones de gastos y las actuaciones previstas, así como de los gastos efectivos y las actuaciones realizadas.

3.16. La Comisión no se decide a dar un contenido realmente concreto a la expresión «métodos de cálculo» de las estimaciones de los gastos (55). Lo mismo sucede con expresiones que figuran en las solicitudes de pago de saldo tales como «Indíquense los modos de cálculo y los elementos utilizados para obtener los importes indicados» (56) o también con el «Análisis de los diferentes importes que deberán presentarse por separado» (57). En respuesta a las preguntas del Tribunal sobre el grado de precisión deseada de los métodos de cálculo, la Comisión explicó que con los métodos de cálculo presentado se pretendía:

- (a) en cuanto a las solicitudes de ayuda:
 - (i) poder comparar los gastos previstos con los gastos efectivos y seguir la evolución de los costes en el caso de un mismo beneficiario; en este sentido es indispensable fijar unas bases que permitan comprender y reconstituir los importes (43);
 - (ii) poder evaluar que la relación coste/número de beneficiarios es razonable (33);
- (b) en cuanto a las solicitudes de pago de saldo, poder disponer, por una parte, de los componentes más característicos de los costes de cada tipo de operación y, por otra, de indicaciones acerca de la manera en que se ha establecido cada uno de los gastos. Los componentes a detallar en este análisis dependen de cada una de las solicitudes de pago y no están predeterminados (40).

Para las solicitudes de ayuda de 1986, en una reunión de representantes del FSE y de los Estados miembros (53), la Comisión proporcionó, por primera vez y con anterioridad al envío de las solicitudes de ayuda, indicaciones en

(55) Punto 15 del anexo 1 de la Decisión (7).

(56) Punto 11.2 del anexo 2 de la Decisión (7)

(57) Punto 14 del anexo 2 de la Decisión (7).

cuanto a los métodos de cálculo: «los servicios admiten que las cifras presentadas por el Estado miembro son solamente estimaciones, aunque piensan que estas estimaciones deben ser rigurosas, es decir, que deben basarse en datos definidos lo más exactamente posible (personal contemplado, importe de las indemnizaciones, número de horas, de meses, etc.). Los servicios consideran que es indispensable ponderar cuidadosamente esos datos al preparar la solicitud e indicar claramente la forma de cálculo utilizada con el fin de poder comparar el presupuesto de previsiones con los gastos reales efectuados y estar en condiciones de justificar las eventuales diferencias. De todas formas, los importes de las amortizaciones, por ejemplo, deben estar en absoluta conformidad con las disposiciones nacionales». A menudo estas indicaciones no han tenido efecto práctico.

3.17. En cuanto al informe sobre la ejecución del proyecto, y concretamente en lo que se refiere a su contenido y a sus resultados (58), la Comisión exige explícitamente «indicar al menos el contenido del programa, el número de participantes, las horas semanales, el número de semanas, el número de personas que han terminado durante el período en cuestión y el número de personas que han encontrado empleo». No existe ningún modelo de informe de realización. Hay que hacer constar que esta petición de información es demasiado vaga, sobre todo cuando se trata de solicitudes importantes que agrupan varias actividades de un mismo organismo o actividades de organismos distintos. Además, para las acciones que siguiendo el año académico abarcan dos ejercicios consecutivos, el «organismo para el que se solicita la ayuda» solamente deberá justificar la parte que ha recibido de la ayuda; el FSE, pues, dispone sólo de datos parciales (o en algunos casos de ningún dato) sobre la eficacia del proyecto en cuanto a empleo y colocación. Esto supone un retroceso en relación al anterior Fondo, en el que la Comisión financiaba actividades por su valor intrínseco y no gastos limitados al ejercicio presupuestario, independientemente de la realización de las actividades a las que éstos se refieren (59).

(58) Punto 11.1 del anexo 2 de la Decisión (7).

(59) En lo que se refiere a las acciones que abarcan dos ejercicios consecutivos existe además el problema del buen fin de las operaciones y el de la garantía de la financiación. En efecto, no en todos los casos se garantiza el seguimiento de la financiación: debido al cambio frecuente de las orientaciones existe el riesgo de que la parte de los proyectos que se efectúa durante el ejercicio $n + 1$ no pueda beneficiarse de la ayuda del FSE. Con ello, cofinanciada en su primera fase, podría tener que interrumpirse, perdiendo así su eficacia.

Explicación tardía de los criterios de concesión de ayuda

3.18. Las «Notas de comentario» que acompañan a los proyectos de aprobación de las solicitudes de ayuda del FSE de los ejercicios 1984, 1985 y 1986 se redactaron casi al final de la tramitación de las solicitudes de ayuda. En ellas se explicaban los criterios de aprobación tal como fueron determinados en el procedimiento de tramitación. Deberían haber sido elaborados antes del comienzo de dicho procedimiento. Únicamente las orientaciones para el período 1986-1988 —que, por lo tanto, afectan directamente a las solicitudes de ayuda del ejercicio 1986— han sido parcialmente detalladas a priori durante una reunión informativa con los representantes de los Estados miembros celebrada en Bruselas en julio de 1985 (53).

Tramitación de las solicitudes de ayuda por los servicios del Fondo

3.19. Esta tramitación se hace casi exclusivamente con los expedientes. Sin embargo, sólo proporciona unas posibilidades de control limitadas. Así, en el impreso de solicitud de ayuda [Anexo 1 de la Decisión (7)] solamente debe figurar una descripción sucinta del proyecto, de los beneficiarios y de las perspectivas de empleo, las referencias a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado miembro en las que se basaría la financiación y futura realización del proyecto, el desglose de los gastos previstos según un modelo dado y los métodos de cálculo, así como los elementos utilizados para llegar a los importes indicados, y la procedencia y los totales de la financiación.

3.20. Al examinar las solicitudes de ayuda, el Tribunal ha observado deficiencias en la información contenida en las solicitudes aprobadas por la Comisión, lo que denota la falta de una verdadera tramitación. Así, numerosas decisiones de aprobación se basaban, y aún se basan, en datos que se revelan insuficientes, principalmente en lo que se refiere a la descripción de las operaciones, la adecuación a las orientaciones respectivas, las perspectivas de empleo y los métodos de cálculo.

3.21. Esto plantea, según los casos, el problema de la aceptación, elegibilidad o prioridad de las solicitudes de ayuda aprobadas. Además, estas solicitudes reciben un tratamiento desigual; así, las que indican de forma clara

DOCUMENTACION

los métodos de cálculo proporcionan elementos que permiten con facilidad la eliminación de importes solicitados no subvencionables, mientras que las que no incluyen tales precisiones eluden, hasta cierto punto, dicho examen (60). No es necesario decir que la ausencia de reacción durante la tramitación ante la insuficiencia de datos en los expedientes se debe en parte a la falta de precisión de determinados criterios de aceptación, elegibilidad y prioridad.

Tramitación de las solicitudes de pago de saldo por los servicios del Fondo

3.22. Como en el caso de las solicitudes de ayuda, la tramitación de las solicitudes de pago de saldo se efectúa principalmente sobre el expediente, siendo las visitas «in situ» más bien escasas.

3.23. Sin embargo, al igual que en las solicitudes de ayuda, este examen sólo ofrece posibilidades de control limitadas. En efecto, en el impreso de solicitud de pago de saldo sólo deben figurar datos similares a los del impreso de solicitud de ayuda, es decir, una breve descripción del contenido real del proyecto y de los resultados en términos de empleo, el desglose de los gastos efectivos según el mismo esquema, el análisis por separado de los diferentes importes y la explicación de las divergencias entre previsiones y gastos reales, así como las fuentes y los importes de la financiación. El «organismo para el que se solicita el pago» (61) está dispensado de presentar otros justificantes, tales como documentos contables, un verdadero informe de realización del proyecto o informes sobre los controles efectuados por otras instancias. Por esta razón, la actividad de control «in situ» debería ser importante. Sin embargo, según a los informes recibidos, el número de controles «in situ» se ha limitado —y se limita aún— a una mínima parte de las solicitudes de pago de saldo y, además, el número de controles se mantiene estancado, mientras que el de solicitudes aumenta cada vez más con el nuevo Fondo.

3.24. El insuficiente número de controles es tanto más lamentable cuanto que el método de control elegido se ha revelado inadecuado. En efecto, la

(60) Apartado 8.16.b) del Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1985, pág. 89.

(61) Apartado 3 del anexo 2 de la Decisión (7).

DOCUMENTACION

mayor parte de las comprobaciones se referían al tratamiento de la elegibilidad y de la prioridad de las solicitudes de pago de saldo y tenían como finalidad analizar la fiabilidad de los sistemas de solicitud utilizados; en algunos casos, la visita se centraba sobre el contenido de proyectos recientes e importantes que aún no habían sido objeto de solicitudes de pago de saldo y sobre su conformidad con los reglamentos y orientaciones.

3.25. En 1982 y 1983, el interventor, tomando el relevo del servicio gestor y ordenador de pagos en el examen de los sistemas y en las comprobaciones, efectuó un mayor número de controles que los servicios del FSE. Durante 1984 y 1985 el interventor no prosiguió este esfuerzo y casi no hizo visitas independientemente de los servicios del FSE.

3.26. Sólo en raras ocasiones aplica la Comisión la nueva disposición en materia de comprobación «in situ» de las solicitudes de pago de saldo, es decir, la aplicación al importe total solicitado de la reducción resultante de un muestreo representativo (31).

3.27. A raíz de un examen de los expedientes de los saldos pagados a cargo de solicitudes aprobadas en el marco del actual Fondo, el Tribunal constata el mismo tipo de insuficiencias que en las solicitudes de ayuda: la información disponible en las solicitudes de pago de saldo no es siempre suficiente para permitir a los funcionarios encargados de la tramitación pronunciarse sobre la elegibilidad de los gastos y/o la prioridad de las acciones y de los grupos-objetivo de beneficiarios.

Análisis de los proyectos

3.28. Sólo en contadas ocasiones ha utilizado la Comisión los medios de acción de que dispone (62). Enefecto, a excepción de las acciones específi-

(62) La Comisión dispone de varias posibilidades de financiar los estudios:

- (a) la financiación de proyectos con carácter innovador [artículo 3, apartado 2, de la Decisión (2)] que, según las orientaciones de gestión del FSE para los períodos 1984 a 1986 y 1985 a 1987, deben incluir una evaluación;
- (b) la posibilidad de completar las ayudas concedidas en favor de acciones generales con una ayuda suplementaria destinada a financiar un análisis de eficacia (8-9);

cas (29), ha sido muy escaso el número de solicitudes de ayuda para analizar la eficacia de los proyectos para los que se había solicitado o concedido la ayuda. Por otra parte, la Comisión ha retrasado (63) la aplicación de sus propias iniciativas dentro del marco del artículo 5, apartado 3, de la Decisión 83/516/CEE (2).

3.29. En 1985 los servicios del Fondo iniciaron una evaluación de las actuaciones aprobadas, con origen en medidas generalmente importantes, fuera a nivel nacional, regional o incluso local.

6.30. Esta operación dio lugar a una veintena de visitas «in situ» durante el segundo semestre de 1985 y a principios de 1986 (64). Según los informes de misión presentados por la Comisión al Tribunal sobre visitas a Bélgica, la R. F. de Alemania, Grecia, Francia e Irlanda, el citado estudio se ocupó del contenido de las actividades de formación profesional en favor de los jóvenes (objetivos, métodos y organización de actividades), la eficacia en términos de la cualificación obtenida, las posibilidades reales de empleo estable y de colocación de los participantes en los cursos, la influencia en la lucha contra el paro de larga duración, los límites de estas actividades y el respeto de las normas comunitarias. Las conclusiones se publicaron en el Decimocuarto Informe de Actividades del FSE (ejercicio 1985). A juicio del Tribunal, esta operación de evaluación es indispensable. Debería ser emprendida por los servicios del Fondo de forma más amplia y sistemática basarse en la recopilación, asimismo sistemática, de los análisis efectuados a iniciativa de las instancias nacionales, que, por otra parte, la Comisión debería tener interés en estimular.

(c) la financiación de las solicitudes de ayuda a fin de examinar la eficacia de los proyectos para los que se concede la ayuda del Fondo [artículo 3, apartado 2, de la Decisión (2)];

(d) las iniciativas de la Comisión que tienen como finalidad examinar la eficacia de los proyectos para los que se concede la ayuda del Fondo; en este caso la ayuda cubre la totalidad de los gastos subvencionables [artículo 5, apartado 3, de la Decisión (2)].

(63) Decimotercer informe de actividades del FSE, ejercicio 1984, documento COM(85) 508, de 17 de octubre de 1985, pág. 94.

(64) Decimocuarto informe de actividades del FSE, ejercicio 1985, documento COM(86) 583, de 10 de enero de 1986, apartado 1.3, pág. 113.

Organización administrativa

3.31. Los servicios del Fondo tienen que hacer frente a un aumento muy importante del número de expedientes que deben tramitar, ya que las solicitudes de ayuda han pasado de 3.500 en 1984 a casi 9.000 en 1987. Este aumento impone a la Comisión una nueva reflexión sobre los medios humanos e informáticos y, a la vez, sobre los procedimientos de que dispone y la reforma que tal situación exige, con vistas a limitar el número de expedientes y conseguir una gestión válida de los mismos.

4. PROCEDIMIENTOS DE GESTION EN LOS ESTADOS MIEMBROS

4.1. El inventario de estos procedimientos se efectuó en la Comisión, sobre expedientes y durante el transcurso de misiones cuyo objetivo directo fue la comprobación de expedientes o la identificación de los procedimientos de las instancias centrales, de los «organismos para los que se solicitan las ayudas» y de los organismos beneficiarios. El inventario en los Estados miembros se ha efectuado principalmente en dos fases: la primera abarcó desde el último trimestre de 1981 al primer trimestre de 1984, para el antiguo Fondo, y la segunda cubrió el último cuatrimestre de 1986, para el Fondo actual.

Observaciones

Presentación de las solicitudes de ayuda y de pago al FSE

4.2. La Decisión 83/673/CEE dispone únicamente que «los Estados miembros presentarán las solicitudes de ayuda y de pago». Existe una lista de las instancias de cada Estado miembro encargadas de la presentación de las solicitudes de ayuda y de pago, que son las únicas competentes para las relaciones con el FSE» (65). Estas administraciones nacionales, designadas por los Estados miembros, están encuadradas en los ministerios de Trabajo (o de Empleo).

(65) Capítulo 14 del Manual para la Gestión del FSE, de 2 de junio de 1986.

DOCUMENTACION

4.3. Del examen sobre el terreno de las competencias normales de control de las administraciones nacionales realizado en todos los Estados miembros (con excepción de España y Portugal) se desprenden las siguientes conclusiones:

- (a) en general, la composición de las secciones encargadas de la presentación de las solicitudes de ayuda y de pago es muy diversa, yendo de una sola persona a una división estructurada. En seis Estados miembros constituyen auténticas unidades administrativas;
- (b) en seis Estados miembros estas secciones están facultadas para certificar la exactitud de los datos generales y contables de todas las solicitudes de anticipo y de saldo. En los otros cuatro Estados miembros sólo certifican parte de ellas, correspondiendo a otros organismos (frecuentemente de ámbito regional) la certificación de las solicitudes que les conciernen;
- (c) en tres casos esta sección gestiona por sí misma los expedientes FSE y se encarga de los pagos necesarios. Una cuarta sección se limita a efectuar los pagos;
- (d) la mayor parte de las secciones no realizan ningún control sobre el terreno. A veces la justificación de esta deficiencia es que no están facultadas para hacerlo;
- (e) en sus relaciones con los organismos beneficiarios la mayor parte de las secciones se limitan a transmitir los formularios comunitarios. Una sección ha confeccionado impresos nacionales más detallados, tanto para las peticiones de ayuda como las de saldo, y otra únicamente para las peticiones de saldo;
- (f) la mayor parte de las secciones basan su certificación oficial en la certificación interna de otros organismos; uno de ellos recurrió de forma sistemática a servicios de tramitación para examinar las peticiones de ayuda y de pago;
- (g) durante la tramitación de las solicitudes las secciones no tienen normalmente en cuenta los sistemas contables y de control interno de los «organismos para los que se solicitan las ayudas» y de los organismos beneficiarios.

DOCUMENTACION

4.4. Este examen versó también sobre las posturas adoptadas por las administraciones en los casos en que tuvieron que interpretar ciertas normas comunitarias poco explícitas o insuficientemente definidas, o cuando hubieron de paliar la falta de normas comunitarias que regulasen determinados aspectos.

4.5. Con frecuencia se han observado posturas distintas, por lo que la Comisión se ve en la necesidad de definir nuevos conceptos comunitarios donde se hacen necesarios y de adoptar disposiciones para hacer más precisas determinadas normas comunitarias ya existentes y para mejorar la fiabilidad de las solicitudes de ayuda y de pago presentadas por los Estados miembros.

«Organismo para el que se solicita la ayuda» (26).

4.6. El papel de este organismo en la gestión de los expedientes es importante, también para la Comisión (40). Se observa que dicho organismo:

- (a) prepara la solicitud de ayuda y la de pago, y recaba a tal fin la información necesaria;
- (b) puede efectuar traspasos en un mismo acuerdo, a condición de respetar los tipos de gastos aprobados:
 - (i) entre tipos de gastos de un mismo organismo;
 - (ii) entre organismos (si ha preparado y presentado una única solicitud de ayuda por cuenta de varios organismos);
 - (iii) entre regiones de igual prioridad (40);
- (c) del mismo modo puede sustituir, dentro de un mismo acuerdo, una operación no realizada por otra y por tanto, en su caso, un organismo por otro, con la condición de respetar:
 - (i) los tipos de gastos acordados;
 - (ii) la categoría de personas a las que se ha concedido la ayuda;
 - (iii) el punto de las orientaciones al que el acuerdo se refiere (40);

DOCUMENTACION

(d) los servicios de la Comisión analizan en ocasiones con este organismo las solicitudes de ayuda que le afectan cuando éste es convocado para participar en las discusiones que las autoridades nacionales competentes y los servicios antes citados mantienen sobre estos expedientes.

4.7. Esta facultad de gestión del expediente no lo convierte, sin embargo, en un gestor que en todos los casos pueda garantizar por cuenta del FSE la elegibilidad, la prioridad y el buen fin de las operaciones.

4.8. El «organismo para el que se solicita la ayuda» sólo puede garantizar los aspectos antes citados cuando la solicitud de ayuda haga referencia a operaciones cuya gestión financiera realiza en su totalidad. El conjunto de las operaciones presentadas en tal caso en una solicitud de ayuda puede calificarse normalmente de coherente en cuanto a los objetivos, a las operaciones puestas en práctica para conseguirlos, a los controles a efectuar y al informe de realización que debe ser elaborado.

4.9. Difícilmente puede garantizar de forma eficaz la elegibilidad, la prioridad y la buena gestión de las operaciones cuando sólo interviene en la gestión de las operaciones afectadas por la solicitud de ayuda a través del control que realiza sobre la base de su contribución financiera. Las dificultades son todavía mayores cuando no interviene financieramente en las operaciones.

4.10. Un caso especial es el del «organismo para el que se solicita la ayuda» que agrupa los proyectos de varios organismos públicos o privados en una misma solicitud de ayuda. A veces estos proyectos no tienen en común más que la prioridad, la categoría general de las personas y el tipo general de operación, y corresponden a las situaciones sociales más diversas. Estas agrupaciones de proyectos no son siempre coherentes en cuanto a los objetivos y a las actuaciones capaces de conseguirlos, ni a los controles y a los informes de realización que deben prepararse.

4.11. Algunos de los «organismos para los que se solicita la ayuda» proporcionan para sus solicitudes, que agrupan sus propios proyectos o los realizados por organismos independientes, datos insuficientes, tanto en las solicitudes de ayuda como en las de pago del saldo, describiendo las acciones previstas y las realizadas únicamente de forma rudimentaria en lo referente a contenido y a la parte económica.

Beneficiario final del pago

4.12. De conformidad con el Reglamento (CEE) núm. 2950/83, al presentar una solicitud de ayuda, el Estado miembro designa, el destinatario de los pagos, así como el «organismo para el que se solicita la ayuda», en caso de que no coincidan (66).

4.13. El Reglamento permite que cuando intervienen varios organismos públicos el reembolso FSE se pueda asignar a uno solo de ellos. Se admite, pues, legalmente, que gracias a los ingresos FSE algunos organismos consigan más fondos para su presupuesto de los que dedican a los proyectos subvencionados por el FSE. Esta práctica, que ya se daba en algunos casos con el antiguo Fondo, no era objeto de regulación alguna.

4.14. En la práctica se observa que en algunos países el FSE paga los importes adeudados a un organismo central (la Agence centrale comptable de Trésor en Francia, la Bundeskasse en la R. F. de Alemania, el Banco de Grecia y el Paymaster General Account en el Reino Unido), mientras que en los demás Estados miembros los pagos se hacen a los beneficiarios finales (67). En el primer caso, los pagos se someten a los procedimientos nacionales de inclusión en el Presupuesto, compromiso, orden de pago y pago, prórroga, control financiero y, en su caso, visado previo del Tribunal de Cuentas. Ello ocasiona retrasos más o menos importantes en los pagos a los beneficiarios finales.

4.15. Los pagos del FSE a los beneficiarios finales por las actividades de varios organismos beneficiarios independientes, a través del «organismo para el que se solicita la ayuda», dan origen a los siguientes problemas:

- (a) se ha observado el bloqueo de fondos comunitarios cuando el «organismo para el que se solicita la ayuda» recibe el anticipo automático y no lo revierte a cada organismo individual hasta que éste justifica que su actuación ha comenzado;
- (b) otro problema es el de los retrasos en los ingresos que sufren a veces a los beneficiarios finales del pago de la ayuda del FSE que presentan

(66) Artículo 5, apartado 5, del Reglamento (4).

(67) No ha existido evolución en este ámbito con el paso del antiguo Fondo al Fondo actual.

rápidamente sus solicitudes de pago al «organismo para el que se solicita la ayuda»; estos retrasos son producto de la presentación tardía de las solicitudes de pago por otros beneficiarios finales que han sido agrupados en un mismo acuerdo, o de la mala gestión del expediente por el «organismo para el que se solicita la ayuda».

Garantía de buen fin de los proyectos ofrecida por los Estados miembros (68)

4.16. No existe ningún texto de la Comisión que precise el contenido de esta garantía. Existen, por tanto, diversas interpretaciones, tales como:

- (a) la instancia pública, que garantiza el buen fin de los proyectos, efectúa los reembolsos que el beneficiario final del pago no ha podido realizar;
- (b) la instancia pública nacional certifica que verificará, con los medios administrativos de que dispone, la conformidad de la solicitud de pago con la reglamentación, y que se compromete a seguir el desarrollo del proyecto, a advertir a la Comisión de cualquier desviación con respecto a las previsiones y de cualquier acción contra el «organismo para el que se solicita la ayuda» y a realizar todas las gestiones necesarias para recuperar las sumas que se deban reembolsar.

4.17. Tampoco ha habido respuesta oficial a la cuestión de si las instancias públicas centrales deben sustituir a las instancias públicas regionales totalmente autónomas que, después de haber garantizado el buen fin de las acciones, se negasen a efectuar los reembolsos que un beneficiario final del pago de la ayuda del FSE no hubiera podido realizar.

Certificación

4.18. El principio de certificación está definido del siguiente modo: «El Estado miembro interesado certificará la exactitud fáctica y contable de los

(68) Según lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión (2) y en el punto 21 del impreso de solicitud de ayuda del anexo 1 de la Decisión (7).

datos que figuren en las solicitudes de pago» (69). La certificación se refiere a la realidad de las actuaciones, por una parte, y a la inclusión en contabilidad y a la exactitud de los gastos e ingresos presentados, por otra, y forma parte de la solicitud de pago de saldo de todas las ayudas concedidas y de la solicitud de segundo anticipo de proyectos específicos (70). La determinación de las modalidades de aplicación corresponde exclusivamente a los Estados miembros.

4.19. El análisis, tanto de los procedimientos de tramitación de las solicitudes de pago de anticipos y de saldo como de las modalidades de presentación de las solicitudes de ayuda y de pago al FSE, ha mostrado que no siempre las administraciones nacionales encargadas de esta presentación son las únicas responsables de la certificación oficial (Bélgica, Dinamarca e Italia). En ocasiones existen también varios niveles de certificación (R. F. de Alemania y Francia).

4.20. Las secciones administrativas de los Estados miembros encargadas de la presentación de las solicitudes de ayuda y de pago al FSE (véase apartado 4.3) (y, por tanto, de su correspondiente examen final) no están normalmente en condiciones de realizar el control sistemático de los gastos FSE. Generalmente, estas secciones trabajan sobre documentos, porque no tienen posibilidades de realizar controles sobre el terreno o porque no los hacen. Cuando hay certificaciones sucesivas, las instancias administrativas encargadas de la certificación oficial no siempre disponen de los medios administrativos necesarios para orientar los controles correspondientes a los diferentes niveles de certificación.

4.21. En los «organismos para los que se solicita la ayuda» se ha observado a veces (y en ocasiones en organismos importantes) la falta de un sistema de control completo (sobre documentos y sobre el terreno) sobre la elegibilidad por el FSE y la aplicación de las prioridades.

4.22. En general, en los organismos beneficiarios no existen sistemas de registro específico de las actuaciones FSE. En la mayoría de los casos la identificación de los elementos subvencionables por el FSE (beneficiarios, categoría y tipo de gastos, etc.) se realiza a posteriori y es necesario extraer

(69) Artículo 5, apartado 4, del Reglamento (4).

(70) Para la solicitud de saldo, punto 18 del anexo 2 de la Decisión (7); para la solicitud de segundo anticipo: punto 9 del anexo de la Decisión (7).

los datos financieros de la contabilidad utilizada (costes imputables directamente, imputación de gastos comunes sobre la base de determinados criterios de distribución, cálculo de amortizaciones no previstas en el sistema contable, etc.).

5. CONCLUSIONES

Principales deficiencias observadas

5.1. Es necesario realizar progresos importantes para que el Fondo llegue a ser un instrumento financiero eficaz, caracterizado por una gestión y un control efectivos.

5.2. En lo que respecta a los procedimientos de preparación de reglamentos, decisiones y orientaciones para la gestión del FSE, se han observado las siguientes deficiencias:

- (a) las opciones elegidas al adoptar las decisiones relativas a la intervención del Fondo en favor de los diferentes grupos sociales (1) o al crearse el Fondo actual no se basan en análisis coste/eficacia de las alternativas disponibles ni en el análisis de los proyectos llevados a cabo en el marco de la política desarrollada;
- (b) la elección de objetivos múltiples (permanentes o a corto plazo), siendo los créditos del FSE de volumen bastante reducido («4 por 100 del total de los gastos públicos de los Estados miembros en materia de ayuda o de asistencia social en todos los aspectos») (71) no puede sino desembocar en una dispersión poco eficaz de los medios financieros entre el conjunto de los objetivos;
- (c) la contratación o el carácter adecuado de la formación profesional con relación al mercado de trabajo no son siempre los criterios de elección esenciales;
- (d) la Comunidad casi no desarrolla actividades propias y sólo interviene mediante la concesión de ayuda económica a acciones de formación profesional y contratación puestas en práctica en los Estados miembros

(71) Debates del Parlamento Europeo núm. 2-350/239, de 12 de marzo de 1987: intervención del señor Marín en el debate sobre «La Gestión del FSE para los ejercicios 1988 a 1990».

DOCUMENTACION

y subvencionadas por las instancias públicas con un importe al menos igual a la ayuda comunitaria. Se trata, pues, de acciones acometidas normalmente en los sistemas nacionales;

- (e) el sistema utilizado implica la tramitación de demasiados expedientes, hasta el punto de que se hace casi imposible una buena gestión.

5.3. En lo que respecta a la gestión comunitaria, cabe observar las siguientes deficiencias:

- (a) una excesiva imprecisión de los criterios de aceptabilidad, elegibilidad y prioridad contenidos en las normas de aplicación;
- (b) la ausencia de un planteamiento común en una serie de conceptos relativos al empleo;
- (c) el carácter demasiado formal de la tramitación por los servicios del FSE de las solicitudes de ayuda y de pago;
- (d) la falta de un estudio sistemático de los proyectos cofinanciados por el FSE;
- (e) la insuficiencia del sistema de control sobre el terreno efectuado por los servicios de la Comisión, que se remite a las certificaciones de los Estados miembros.

5.4. Debido a tales deficiencias en la gestión de la Comisión, y con independencia de su política, no es posible prevenir algunas deficiencias en las intervenciones de los Estados miembros. Así, a nivel nacional, se observan las siguientes deficiencias:

- (a) ausencia de un control específico, por Estado miembro, dirigido específicamente a la verificación de los gastos correspondientes a los proyectos aprobados por el Fondo;
- (b) interpretación heterogénea por los Estados miembros de algunas normas comunitarias, de por sí poco explícitas;
- (c) carácter heterogéneo, no transparente y poco fiable de las certificaciones nacionales.

Posibilidades de mejora

5.5. Sin perjuicio de las disposiciones que pueden adoptarse en lo que respecta a los objetivos de los Fondos estructurales y a la coordinación de sus intervenciones (72), sería posible a corto plazo hacer del FSE un instrumento financiero más eficaz y controlable si:

- (a) la Comisión, en el marco de las orientaciones para la gestión del Fondo, se replantease los objetivos para financiar un número sensiblemente menor de actuaciones, de forma que las ayudas no estuviesen expuestas a reducciones;
- (b) la aceptabilidad de las demandas estuviese sometida a normas que permitieran rechazar cualquier demanda insuficientemente justificada;
- (c) se hicieran claros y precisos los criterios de elegibilidad, y prioridad, y se aplicarían estrictamente;
- (d) se dieran a los Estados miembros instrucciones precisas sobre cómo informar de la composición de cada partida de gastos;
- (e) las facultades de control de la Comisión fuesen plena y sistemáticamente utilizadas y estuvieran complementadas con un mecanismo de sanciones que se aplicasen en la práctica;
- (f) se aplicaran sanciones a los organismos que, con el fin de aliviar su tesorería con los anticipos, sobreestimen manifiestamente los gastos previstos;
- (g) se precisarán los tipos de control en que se deben basar las certificaciones nacionales.

El presente informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 10 de marzo de 1988.

Por el Tribunal de Cuentas

Marcel MART

Presidente

(72) Propuesta 87/C 245/04 de Reglamento del Consejo de 4 de agosto de 1987, DO C 245, pág. 3.

