COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 29.4.2020
COM(2020) 184 final

INFORME DE LA COMISIÓN

AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL TRIBUNAL DE CUENTAS
Evaluación de la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación; la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas; la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes; la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural; la Agencia Ejecutiva de Investigación y la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación

{SWD(2020) 73 final} - {SWD(2020) 74 final} - {SWD(2020) 75 final} -
{SWD(2020) 76 final} - {SWD(2020) 77 final} - {SWD(2020) 78 final}

Introducción

Para alcanzar sus objetivos, la Unión Europea apoya un amplio ámbito de políticas a través de una serie de programas de financiación. Los programas conceden subvenciones y otras formas de financiación a los Estados miembros, las empresas, los investigadores y las organizaciones no gubernamentales, entre otros. De conformidad con el artículo 317 del Tratado de Funcionamiento de la UE, la Comisión es responsable de la ejecución presupuestaria. De conformidad con el artículo 62 del Reglamento Financiero, la Comisión ejecutará el presupuesto directamente, en régimen de gestión compartida con los Estados miembros, o indirectamente, encomendando tareas de ejecución presupuestaria a terceros (como terceros países, organizaciones de los Estados miembros, organizaciones internacionales, organismos de colaboración público-privada).

En el caso de los programas gestionados directamente, la Comisión decidió en 2003 que convendría delegar la gestión de determinadas tareas en la ejecución de algunos programas a las agencias ejecutivas, lo que permitiría al mismo tiempo que la Comisión se concentrase en sus tareas fundamentales. Las agencias se crearon[1] para actuar como entidades especializadas en la ejecución de determinadas tareas específicas durante toda la duración de un proyecto determinado, ejecutar el presupuesto y facilitar información pertinente a los responsables políticos. Las agencias ejecutivas son entidades autónomas que actúan bajo la supervisión de la Comisión.

Para alcanzar sus objetivos, las agencias ejecutan procedimientos de subvención y contratación pública, gestionan contratos y establecen los procedimientos presupuestarios necesarios. Además, las agencias prestan apoyo en la ejecución del programa, como la recogida, el tratamiento y la difusión de información sobre la ejecución del programa. Supervisan el progreso y el impacto de los proyectos. Informan a los posibles solicitantes acerca de oportunidades de financiación y ayudan a los solicitantes y a los beneficiarios con los procedimientos. Informan a la Comisión sobre la ejecución de los programas, los resultados de los proyectos y sus repercusiones. La contratación externa de las tareas de gestión debe, no obstante, ajustarse a las limitaciones impuestas por el sistema institucional establecido en el Tratado. Esto significa que las misiones que el Tratado asigna a las instituciones y que implican el ejercicio de un margen de apreciación que pueda entrañar opciones políticas no deben delegarse. Por otra parte, la externalización debe estar sujeta a un análisis coste-beneficio.

En la actualidad, seis agencias ejecutivas gestionan programas de financiación en materia de investigación e innovación, educación, ciudadanía, cultura, medio ambiente, acción por el clima, transporte, energía, telecomunicaciones, agricultura, alimentación, salud, consumidores, competitividad y pequeñas y medianas empresas.

Agencia Ejecutiva	**Número de empleados (fuente: presupuestos anuales)**						
	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación	50	51	60	65	71	76	79

[1]Reglamento (CE) n.º 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11 de 16.1.2003, p. 1).

(Chafea)							
Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME)	308	394	437	447	462	489	506
Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA)	162	197	247	267	293	302	313
Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA)	436	441	442	442	442	438	438
Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI)	580	630	649	670	730	745	785
Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA)	389	413	447	468	484	508	529
TOTAL	**1 925**	**2 126**	**2 282**	**2 359**	**2 463**	**2558**	**2650**

Antes de externalizar las tareas a estas agencias ejecutivas, la Comisión realizó un análisis previo de coste-beneficio (ex ante). En esta evaluación se consideraron varios aspectos: 1) los costes de coordinación y control; 2) el impacto en los recursos humanos; 3) la eficacia y la flexibilidad en la aplicación de las tareas externalizadas; 4) la simplificación de los procedimientos utilizados; 5) la proximidad de la actividad externalizada a los beneficiarios finales; 6) la visibilidad de la UE como promotora del programa de la UE en cuestión; y 7) la necesidad de mantener un nivel de conocimientos técnicos especializados adecuado dentro de la Comisión[2].

Según el análisis de coste-beneficio realizado en 2013, se estimó que era más rentable delegar determinadas tareas de gestión de programas en las agencias que realizarlas de manera interna. Se preveía que la conjunción entre unas tareas ejecutivas más coherentes y las competencias centrales y la imagen de marca de las agencias aportaría importantes ventajas cualitativas. Además, se esperaba que la gestión conjunta de los distintos programas de la UE generara sinergias, simplificación y economías de escala.

Para evaluar cómo funcionan las agencias, se han establecido indicadores clave de rendimiento que se controlan de forma continua. Tres años después de la creación de cada agencia[3] y cada tres años a partir de ese momento, la Comisión debe evaluar el buen funcionamiento de cada una de ellas. Esta evaluación determinará si se han alcanzado los resultados previstos en el análisis de coste-beneficio *ex ante*. Sobre esta base, puede identificar posibles ámbitos de mejora y, en su caso, revisar el alcance de las tareas que delega.

La Comisión ha evaluado el rendimiento de las seis agencias ejecutivas individualmente[4] en 2018/2019. Todas las evaluaciones contaron con el apoyo de estudios externos[5] que siguieron

[2]Análisis de coste-beneficio de la delegación en las agencias ejecutivas de determinadas tareas relativas a la aplicación de los programas de la Unión para 2014-2020 (Informe final de 19 de agosto de 2013).
[3]Artículo 25 del Reglamento (CE) n.º 58/2003 del Consejo.
[4] Evaluación de la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación (Chafea), documento de trabajo de los servicios de la Comisión 2020) 75;
Evaluación de la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME), documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) 76;

la misma metodología y aplicaron los principios para legislar mejor de la Comisión[6]. Las evaluaciones analizaron si las agencias habían cumplido sus tareas de manera eficaz y eficiente, si había solapamientos, lagunas o incoherencias en la gestión de los programas, y si existía una clara delimitación de tareas entre cada agencia y las direcciones generales de las que depende u otras agencias ejecutivas[7]. Las evaluaciones incluyen un análisis retrospectivo de coste-beneficio que compara el rendimiento real durante el período de evaluación de tres años con los resultados esperados en el análisis previo de coste-beneficio.

Las evaluaciones individuales cubren el período comprendido entre 2014 y 2016 para la Chafea, la INEA y la EASME, el período comprendido entre 2015 y 2017 para la EACEA y el período comprendido entre mediados de 2015 hasta mediados de 2018 para la ERCEA y la AEI. El período de evaluación varía porque las agencias se crearon en distintos momentos.

Resultados

En general, las evaluaciones pusieron de manifiesto que las seis agencias ejecutivas fueron eficaces y eficientes durante el período analizado. Alcanzaron sus metas y la gran mayoría de los objetivos de sus indicadores clave de rendimiento. Consiguieron hacer frente a un entorno difícil, incluidos nuevos mandatos, cambios de cartera, cambios en la estructura organizativa y cambios en su gobernanza, así como picos de carga de trabajo muy elevada, junto con limitaciones de recursos humanos. Se entrevistó a las partes interesadas y se realizó una evaluación generalmente muy positiva de la relación entre las agencias ejecutivas y los servicios de la Comisión, lo que permite a la Comisión centrarse en sus tareas fundamentales y mantenerse informada sobre la ejecución y los resultados de los programas. Los beneficiarios y los expertos que trabajan con las agencias realizaron una valoración muy

---

Evaluación de la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA), documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) 73;
Evaluación de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA), documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) 78;
Evaluación de la Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI), documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) 77;
Evaluación de la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA), documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2020) 74.

[5]Estudio justificativo de la evaluación de la Agencia Ejecutiva de Consumidores, Salud, Agricultura y Alimentación (Chafea) 2014-2016, Instituto de Política y Gestión Pública (PPMI), Centro de servicios estratégicos y de evaluación (CSES) y Universidad de Maastricht;
Evaluación de la Agencia Ejecutiva para las Pequeñas y Medianas Empresas (EASME) 2014-2016, Valdani Vicari & Associati y Deloitte;
Estudio justificativo de la evaluación de la Agencia Ejecutiva de Innovación y Redes (INEA) 2014-2016, Centro de servicios estratégicos y de evaluación (CSES), Instituto de Política y Gestión Pública (PPMI) y Centro de Estudios Industriales (CSIL);
Estudio justificativo de la evaluación de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA) 2015-2017, Instituto de Política y Gestión Pública (PPMI);
Estudio justificativo de la Agencia Ejecutiva de Investigación (AEI) 2015-2018, Instituto de Política y Gestión Pública (PPMI), Centro de servicios estratégicos y de evaluación (CSES) e IDEA Consult;
Estudio justificativo de la evaluación de la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación (ERCEA) 2015-2018, Centro de servicios estratégicos y de evaluación (CSES) e Instituto de Política y Gestión Pública (PPMI).

[6] Directrices, documento de trabajo de los servicios de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines_es
Herramientas: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_es

[7]Las directrices de la Comisión sobre la mejora de la legislación se aplicaron de forma proporcionada. No era necesario evaluar los criterios de «valor añadido de la UE» y de «pertinencia», ya que las agencias llevan a cabo tareas que el legislador de la UE había encomendado a la Comisión.

positiva y la opinión del personal de las agencias fue generalmente positiva respecto de las agencias como empleadores.

Junto con este panorama general positivo, las evaluaciones individuales identificaron una serie de retos y deficiencias relacionados. Entre dichos retos cabe citar: 1) el logro de sus objetivos; 2) el hecho de que algunas agencias gestionan partes de un mismo programa; 3) la diversidad de las carteras de programas; 4) la relación con las direcciones generales matrices; 5) la relación con los beneficiarios; 6) la relación coste-eficacia; 7) la gestión de recursos humanos y 8) el cambio de mandato. Estos ocho retos se debaten en detalle en los capítulos siguientes. La Comisión tendrá en cuenta las lecciones aprendidas a la hora de preparar la delegación de tareas en las agencias ejecutivas en lo que se refiere a los programas del marco financiero plurianual 2021-2027.

1. Resultados positivos para (casi todos) los indicadores clave de rendimiento

En general, las seis agencias ejecutivas gestionaron los programas delegados de manera eficiente y obtuvieron buenos resultados en la mayoría de los indicadores clave de rendimiento[8]. Los indicadores de las agencias ejecutivas están relacionados con la gestión financiera, en particular con la evaluación oportuna y la finalización de la subvención (plazo para informar, plazo para contratar, plazo para la concesión de subvenciones y ejecución oportuna de los pagos). Algunas agencias han cumplido sistemáticamente todos o la mayoría de sus objetivos en cuanto a la evaluación oportuna, la celebración de acuerdos de subvención y la ejecución de los pagos (AEI, ERCEA, EACEA, Chafea) o incluso los han superado (plazo de pago en INEA). Muy pocas incumplieron alguno de sus objetivos [la EASME al inicio del período de programación y la INEA en cuanto al plazo para el pago de un programa del período de programación anterior durante un año (2015)]. Varias agencias lograron también la plena ejecución anual de su presupuesto operativo (AEI, ERCEA). Esta eficiencia a la hora de manejar la gestión financiera podría dejar margen para objetivos más ambiciosos en el caso de algunos indicadores.

Por lo que se refiere a la legalidad y la regularidad de las operaciones, los porcentajes de error de los programas del período 2014-2020 se consideran mejores que los de la anterior generación de programas (2007-2013). No obstante, las agencias siguen gestionando proyectos de los programas de 2007-2013 y, por lo tanto, tres agencias (AEI, EASME y EACEA) aún mantenían reservas en sus informes anuales de actividad sobre tasas de error por encima del umbral de materialidad del 2 % para los programas del período 2007-2013. Se trata de un asunto heredado del pasado que desaparecerá progresivamente cuando se hayan cerrado todos los proyectos de dichos programas[9]. Solo un programa del período de programación actual (el programa para las pequeñas y medianas empresas, COSME) presentó una tasa de error temporal elevada que exigió una reserva en 2018 de la agencia EASME. La

[8] Paralelamente a las evaluaciones, el Tribunal de Cuentas Europeo llevó a cabo una auditoría sobre el rendimiento de la INEA en la ejecución del programa del Mecanismo «Conectar Europa» (Informe Especial n.º 19/2019, de 7 de noviembre de 2019, «INEA: aporta beneficios, pero es necesario subsanar las deficiencias del Mecanismo Conectar Europa»). Por lo que se refiere a los ICR de la INEA, el Tribunal reconoció que la INEA cumplía los objetivos, pero recomendó que se establecieran objetivos e indicadores más orientados a los resultados como futuros ICR. En su respuesta al informe del Tribunal, la Comisión ha alegado que los ICR de la INEA son adecuados para medir su rendimiento de conformidad con el mandato que ha recibido de la Comisión y deben distinguirse de los ICR que miden los resultados de los propios programas.

[9] Debido a la escasa proporción de la incidencia financiera en la cartera financiera global de las agencias, las tres agencias ejecutivas retiraron estas reservas a partir de sus informes anuales de actividad de 2019.

agencia puso en marcha medidas correctoras que mejoraron la situación y a partir de 2019 se retiró la reserva.

Las evaluaciones identificaron mejoras en las herramientas de tecnología de la información y en procedimientos como factores clave que contribuyeron a mejorar los indicadores clave de rendimiento de las agencias. Mediante la introducción de nuevas herramientas de tecnología de la información, la Chafea mejoró la eficiencia operativa y la ejecución de las tareas en el marco de sus sistemas de gestión de proyectos. La aplicación de simplificaciones administrativas (cambio a la notificación electrónica y flujos de trabajo parcialmente automatizados) por parte de la ERCEA y la AEI generó mejoras en cuanto a la eficiencia. La EACEA simplificó y perfeccionó sus disposiciones de gestión interna y programática. Los procedimientos de pago se mejoraron y se simplificaron en la INEA[10].

Las evaluaciones muestran que las agencias han puesto en marcha procesos y procedimientos adecuados y que cuentan con sistemas de control interno que contribuyen a su eficiencia y eficacia. Las agencias han desarrollado estrictas normas de control interno (con excepción de la EACEA, que consideró que su sistema de control interno se encontraba en funcionamiento parcial en 2017 y 2018), incluida la gestión de los recursos financieros y humanos. Asimismo, han implementado un gran número de mecanismos de control y notificación que permiten seguir de cerca los avances en materia de objetivos así como prevenir y mitigar sus operaciones de manera eficaz y oportuna.

La evaluación de la EACEA puso de manifiesto graves deficiencias detectadas en dos auditorías del Servicio de Auditoría Interna en materia de gestión de subvenciones, desde la convocatoria hasta la firma de contratos y desde la supervisión del proyecto hasta el pago. Estas deficiencias se referían, entre otros aspectos, a la concepción y la aplicación de los procedimientos de selección de la agencia para Erasmus+ y Europa Creativa. Las recomendaciones de la auditoría destacaron la necesidad de actuar en relación con el entorno de control de las subvenciones, el proceso de evaluación, los comités de evaluación, el papel de los expertos y la fase de contratación. La agencia elaboró y aplicó un plan de acción para que cada auditoría abordase los problemas detectados y modificó sus procedimientos de evaluación de propuestas. Una de las principales medidas adoptadas por la nueva dirección de la agencia fue la implantación de un amplio cambio organizativo para mejorar y estructurar mejor el marco de control interno de la agencia. La situación ha mejorado ahora pues las recomendaciones correspondientes a la primera auditoría (desde la convocatoria hasta la firma de los contratos) han sido clausuradas por el Servicio de Auditoría Interna. Como consecuencia de ello, en el informe anual de actividades de 2019 se ha retirado la reserva introducida por la agencia por estas deficiencias de control interno. Para la segunda auditoría (desde la supervisión del proyecto hasta el pago), se espera que el Servicio de Auditoría Interna clausure todas las recomendaciones pendientes a mediados de 2020. La Comisión y, en particular, las DG matrices de la EACEA supervisaron de cerca cómo se llevaron a la práctica las medidas de refuerzo de los controles internos a través de mecanismos de supervisión reforzados y clarificados.

[10] El Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre el rendimiento de la INEA confirmó los buenos resultados de esta agencia gracias a la utilización de procedimientos normalizados.

2. Un programa de la UE gestionado por varias agencias: cómo garantizar una implementación coherente en todos los ámbitos

En el período posterior a 2014, varias agencias ejecutivas ejecutaron el programa de investigación Horizonte 2020. Horizonte 2020 es el programa más importante que se delega a las agencias ejecutivas en términos de dotación financiera. En 2013, la Comisión decidió delegar diferentes capítulos de Horizonte 2020 en cuatro agencias diferentes: AEI, ERCEA, INEA y EASME. Para garantizar una implementación coherente de Horizonte 2020, en 2014 se creó el Centro Común de Apoyo (ahora denominado Centro Común de Ejecución) que está organizado en un departamento de la Comisión (DG Investigación e Innovación). Su objetivo es proporcionar a las DG de la Comisión, a las agencias ejecutivas y a las empresas conjuntas que se ocupan del programa un apoyo común para los procesos empresariales vinculados a la gestión de las subvenciones, la tecnología de la información, las auditorías, la gestión de los datos y los servicios jurídicos.

Si bien las cuatro agencias ejecutivas en cuestión reconocieron la necesidad de un enfoque más normalizado en todo el ámbito de la investigación, supuso un desafío para la ERCEA debido a las especificidades del Consejo Europeo de Investigación. La agencia demostró flexibilidad en cuanto a la forma en que algunos de los aspectos más diferenciados de su trabajo podrían integrarse en un enfoque común. Entre estos se incluían: subvenciones a un único beneficiario en lugar de a tan solo entidades, diferencias en la selección y gestión de expertos y el requisito de servir al Consejo Científico y las consiguientes diferencias en términos de información y seguimiento de los proyectos. Aunque surgieron limitaciones en cuanto a la rapidez con que el Centro Común de Apoyo pudo desarrollar nuevas herramientas informáticas para apoyar la introducción de nuevos instrumentos, se determinó que respondía a las necesidades específicas.

La AEI también recibió el mandato de prestar servicios de apoyo administrativo y logístico a todas las entidades implicadas en la gestión de Horizonte 2020. La evaluación observó que la ampliación del mandato de la AEI para incluir la prestación de servicios comunes de apoyo administrativo y logístico en el ámbito de la investigación e innovación ha reforzado la coherencia, en particular mediante la introducción de un enfoque común en todo el programa Horizonte 2020. Asimismo, la AEI recibió el mandato de prestar servicios de validación de participantes, no solo para Horizonte 2020, sino también para una amplia variedad de programas: Erasmus+, Europa Creativa, Europa para los ciudadanos, Voluntarios de Ayuda de la UE, Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME), programas de salud y consumidores, Fondo de Investigación del Carbón y del Acero, Programa Marco de Competitividad e Innovación, Fondo de Seguridad Interior, Fondo de Asilo, Migración e Integración, Fondo de Asilo, Migración e Integración, Derechos, Igualdad y Ciudadanía, Programa de Justicia y el fondo para acciones de información y de promoción relativas a productos agrícolas en el mercado interior y en terceros países.

A partir del 1 de enero de 2018, como parte del espacio único de intercambio de datos electrónicos (SEDIA), la Comisión centralizó en la AEI la validación legal de terceros y la preparación de evaluaciones de la capacidad financiera para todos los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas que ejecutan las subvenciones y los contratos públicos. La AEI ha prestado un servicio eficaz y de gran calidad a sus clientes y otras partes interesadas para la gestión y prestación de servicios de apoyo central. Logró o superó los objetivos fijados en sus indicadores clave de rendimiento. La agencia se adaptó bien al aumento de la carga de trabajo generado tras la ampliación de su mandato en relación con el espacio único de

intercambio de datos electrónicos (SEDIA). En general, esta evolución demuestra que la AEI se está convirtiendo cada vez más en un proveedor central de servicios de apoyo a los servicios de la Comisión y a las agencias ejecutivas.

3. Una agencia que gestiona varios programas de la UE: cómo abordar la diversidad

Las evaluaciones pusieron de manifiesto que trabajar con un número relativamente elevado de tareas temáticas y ámbitos diversos puede suponer un reto para la eficacia de las agencias. Por ejemplo, el carácter general de las actividades delegadas a la EACEA (Erasmus +; Europa Creativa, Europa para los Ciudadanos, el Cuerpo Europeo de Solidaridad y los Voluntarios de Ayuda de la UE) significa que la agencia se enfrentó a acciones muy diversas en términos de alcance y escala. La Chafea gestiona programas en los ámbitos de los consumidores, la salud, la agricultura y la seguridad alimentaria. Entre sus tareas figuran la contratación pública, la gestión de subvenciones y la organización de actos políticos. Esta diversidad de programas y tareas ha dado lugar a que las distintas unidades de la Chafea se organicen de manera bastante divergente, lo que ha derivado en un entorno de trabajo complejo, con escasas posibilidades de sinergias.

La EASME gestiona una amplia gama de programas que cubren COSME, Horizonte 2020, el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). Si bien el rendimiento de la agencia se evaluó como eficaz en general, gestionar una cartera diversa resultó en una gran carga de trabajo y la necesidad de coordinarse con un gran número de DG matrices. Como resultado, la gestión de nuevas convocatorias y actividades posteriores fue más compleja.

En la INEA, la evaluación detectó dificultades relacionadas con la diversidad de la cartera: por ejemplo, durante la preparación de los programas de trabajo se mencionó que una mejor planificación de las convocatorias entre los tres sectores (transporte, energía y telecomunicaciones) del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) sería un posible factor para aumentar de la eficiencia.

Las carteras de programas de las agencias se consideraron coherentes aún en el caso de preverse nuevas mejoras de las sinergias. En 2016, en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», la Comisión y la INEA organizaron una convocatoria en busca de proyectos de sinergia en los ámbitos de la energía y el transporte. Esta convocatoria conjunta no tuvo pleno éxito debido a que las condiciones de subvencionabilidad con arreglo al Reglamento del MCE eran demasiado restrictivas. También se esperaban sinergias entre el MCE y las líneas de transporte y energía de Horizonte 2020 pero, debido principalmente a diferentes plazos (los trabajos de investigación requieren tiempo para convertirse en proyectos de infraestructura), hubo menos sinergias de lo esperado[11..]

Por lo que se refiere a la EASME, la evaluación señaló que existe un gran potencial de sinergias entre los distintos programas gestionados por la agencia debido a sus afinidades temáticas. A pesar de la estructura organizativa de los departamentos multiprograma que facilita la cooperación entre programas, la evaluación identificó una tendencia a trabajar en compartimentos estancos. Esto se debió a los distintos objetivos y procedimientos que

[11]El Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre el rendimiento de la INEA ha confirmado que aún no se han materializado plenamente las posibilidades de nuevas sinergias entre el MCE y Horizonte 2020 y entre los distintos capítulos del MCE.

dificultan la explotación de las sinergias. La red Enterprise Europe, utilizada tanto para el instrumento Horizonte 2020 en el caso de las pequeñas y medianas empresas, como para el programa COSME, se identificó como un buen ejemplo de sinergia. Incluir a LIFE y a Horizonte 2020 en la cartera de una única agencia también permitió crear sinergias adicionales entre proyectos en materia de sostenibilidad y transición hacia una economía climáticamente neutra.

En algunos casos, también deben mejorarse las sinergias mediante el uso de herramientas y procesos de tecnología de la información similares, por ejemplo en la Chafea y la INEA. La línea de telecomunicaciones del MCE tiene distintos tipos y número de beneficiarios que los de las otras dos líneas del MCE, lo que limita las posibilidades de sinergias. En la EASME se han producido intentos de armonizar los procedimientos y las plantillas entre los distintos programas. La aplicación del enfoque común de Horizonte 2020 y las herramientas comunes a otros programas ha comenzado con cierto éxito en la INEA con el Mecanismo «Conectar Europa», en la EASME con el FEMP y COSME, y con mejoras limitadas en la Chafea. Su aplicación al Programa LIFE en la EASME acaba de empezar y todavía no se dispone de mediciones.

La diversidad de áreas temáticas va de la mano con un mayor número de DG matrices de las que dependen las agencias. Esto repercute en la gobernanza de las agencias individuales, pero también en la colaboración práctica entre las agencias y las DG.

4. Relación con las DG matrices: el reto de trabajar conjuntamente

El Reglamento marco[12] establece disposiciones generales para todas las agencias ejecutivas. Las agencias se crean a través de una decisión individual de la Comisión (acto de establecimiento) y los programas se delegan a través de actos de delegación en los que se identifican las DG matrices. Un memorando de acuerdo entre cada agencia y las DG matrices establece disposiciones flexibles para garantizar la coherencia política general y la comunicación entre la agencia y sus DG matrices, con el objetivo de evitar duplicidades y microgestiones. La Comisión también proporcionó orientaciones adicionales en las directrices sobre las agencias ejecutivas[13].

En términos generales, no se detectaron evidencias de duplicidades, solapamiento o inconsistencias entre las agencias y las DG matrices. Se determinó que la delimitación de responsabilidades entre las agencias y las DG responsables era, por lo general, clara. Las evaluaciones consideraron que los mecanismos de comunicación formales e informales entre las agencias y la Comisión tienen la suficiente frecuencia y eficacia para garantizar que las DG matrices estén informadas sobre el rendimiento de las agencias y el nivel de ejecución de los programas de la UE. También se mencionaron como activos la comisión de servicios de funcionarios de la Comisión para ocupar puestos directivos en las agencias, así como una proporción significativa de personal con experiencia previa en los servicios de la Comisión, lo que proporciona a las agencias un alto nivel de conocimientos especializados y experiencia relacionada con los programas y las políticas de las DG matrices (en particular durante el período de transición). Esto también contribuyó a fomentar una relación más estrecha entre ambas partes.

[12]Reglamento (CE) n.º 58/2003 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios (DO L 11 de 16.1.2003, p. 1).

[13]Directrices para el establecimiento y funcionamiento de las agencias ejecutivas financiadas con cargo al presupuesto de la Unión [C(2014)9109].

En un número limitado de casos, se notificaron evidencias de duplicación del trabajo y microgestión (Chafea). En otras ocasiones, fue necesario aclarar o actualizar la función de supervisión de las DG matrices (EACEA). Del mismo modo, cuando la EASME comenzó a gestionar nuevos programas previamente gestionados por la Comisión y cuando, por ejemplo, se contrató personal de la Comisión en esta agencia, en algunos casos la división de tareas entre la agencia y las DG matrices estaba poco clara. En algunos casos, las evaluaciones sugirieron que los memorandos de acuerdo y las directrices sobre las agencias ejecutivas podían mejorarse mediante una mejor definición del papel de las direcciones generales responsables en la gobernanza y la división de tareas entre la agencia y la DG matrices. En 2019-2020, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión analizó también la situación actual por lo que se refiere a la gobernanza y la supervisión de las agencias ejecutivas. Sobre la base de este análisis, identificó una serie de mejores prácticas o directrices (por ejemplo, una definición más clara de la supervisión, el papel de la DG matriz principal, orientaciones sobre supervisión e informes de control interno, etc.) que los servicios de la Comisión tendrán en cuenta al revisar el marco de supervisión de las agencias ejecutivas.

La distancia también se consideró como un obstáculo para la buena relación entre las agencias y sus DG matrices. En el caso de Chafea, la distancia entre la agencia en Luxemburgo y algunas de sus DG matrices con sede en Bruselas se expuso como una de las razones para determinadas dificultades entre la agencia y los servicios de la Comisión. La evaluación de la EACEA puso de manifiesto que la reubicación de la agencia en Bruselas, cerca de los edificios de las DG de las que depende facilitó el diálogo y mejoró la colaboración entre ellas.

La comunicación entre las agencias y los servicios de la Comisión es clave: se han adoptado varias medidas formales (reuniones de comités directivos) o medidas informales (reuniones periódicas entre una unidad de la Comisión y su unidad de contacto en la agencia o acceso directo a bases de datos) para facilitar la comunicación efectiva y el contacto directo entre la agencia y las DG matrices. La comunicación es particularmente importante en situaciones donde las agencias tienen que informar sobre los resultados de la ejecución del programa.

Uno de los objetivos de la creación de las agencias ejecutivas era permitir a la Comisión centrarse principalmente en sus tareas fundamentales. Las evaluaciones confirmaron que la existencia de las agencias ejecutivas y su papel en la ejecución de los programas han permitido a la Comisión concentrarse en la elaboración de políticas. Además, la formulación de políticas se basa en parte en las respuestas recibidas sobre los programas y la ejecución de los proyectos. Las agencias ejecutivas desempeñan un papel clave a la hora de recopilar esta información sobre el terreno y transformarla en la respuesta política que necesitan los servicios de la Comisión. Las evaluaciones pusieron de manifiesto que las seis agencias ejecutivas proporcionan información política a la Comisión, a veces de forma muy extensa sobre cuestiones específicas.
Las agencias suministran esta información política a través de diferentes canales: reuniones, informes, sesiones informativas o intercambios de datos. El apoyo político puede prestarse de forma periódica o como respuesta a peticiones específicas de la DG matriz. La AEI desarrolló un mecanismo global y estructurado de respuesta política, creó un grupo de seguimiento y respuesta política y elaboró un catálogo de opciones para ayudar a las DG responsables a formular mejor sus necesidades de apoyo político. Se organizaron iniciativas específicas para reforzar la pertinencia de la respuesta política, como actos para revisar las lecciones aprendidas y los resultados de la investigación en grupos temáticos de proyectos y la creación de una red de personal. La AEI avanzó a este respecto mediante el desarrollo de planes de

respuesta anuales adaptados a cada uno de los componentes del programa que se acuerdan entre la agencia y su DG matriz. En julio de 2016, la EACEA adoptó una estrategia para la gestión del conocimiento. A continuación, se cartografiaron las prácticas existentes en diferentes unidades de la agencia, se examinó el potencial de mejora y se definió qué se necesitaba para hacer efectivo este potencial. También se propusieron algunos indicadores para medir el apoyo político. La INEA presentó periódicamente a las DG matrices informes sobre los proyectos apoyados por el programa del Mecanismo «Conectar Europa», así como informes para cada proyecto de transporte en varios países (corredores de la red transeuropea de transporte). La Chafea compartió su base de datos de seguimiento con sus DG matrices. La ERCEA proporcionó comentarios útiles a los departamentos de la Comisión a través de sesiones informativas y análisis de datos. Esta situación ha tendido a responder a peticiones específicas de apoyo para proporcionar información o análisis sobre determinadas cuestiones políticas, como el cambio climático, la inteligencia artificial y las ondas gravitatorias. La información de respuesta sobre la política de la EASME en materia de eficiencia energética se consideró una buena práctica debido a su contenido (la información proporcionada por la EASME tenía un objetivo adecuado, de gran calidad y siempre muy útil) y su oportunidad.

Sin embargo, las evaluaciones demostraron que, a pesar de estas buenas prácticas, las respuestas recibidas de las agencias ejecutivas tienden a carecer de normalización y se desarrollan de forma *ad hoc*. Es necesario un reconocimiento más amplio y una mayor sensibilización de los servicios de la Comisión sobre las respuestas políticas ofrecidas por las agencias. Debe acordarse en mayor medida la definición del contenido, la naturaleza, la cantidad y la regularidad de esta información de respuesta entre las agencias y la Comisión. La evaluación puso de manifiesto que uno de los principales retos para el próximo período de programación es la necesidad de que las agencias y la Comisión trabajen más estrechamente y lleguen a un acuerdo sobre el intercambio de información.

Un ejemplo de este enfoque procede del Centro Común de Apoyo para Horizonte 2020. El Centro Común de Apoyo ha iniciado el proceso de definición de la respuesta política como proceso empresarial con las agencias ejecutivas que gestionan Horizonte 2020. Esto requerirá la participación tanto de las DG matrices para definir y formular mejor sus necesidades a la hora de extraer información política pertinente, como de las agencias ejecutivas para determinar qué aportaciones pueden resultar útiles.

En 2019-2020, el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión analizó la manera en que las agencias ejecutivas y las empresas comunes que ejecutan Horizonte 2020 proporcionan información estratégica. Basándose en este análisis, señaló una serie de buenas prácticas o directrices que podrían aplicarse en el futuro diseño de los mecanismos de respuesta estratégica: por ejemplo, la definición de los comentarios estratégicos, la definición del proceso de evaluación de las políticas, la definición de las necesidades de información estratégica o la facilitación de información estratégica de todo tipo de programas (no solo los que se rigen por la estrategia, sino también los de abajo arriba). Este análisis se centró específicamente en Horizonte 2020, pero debería ampliarse a la gestión de los demás programas de la UE.

5. Proximidad a los beneficiarios: ventanillas únicas en búsqueda constante de un mejor servicio

Todas las agencias alcanzaron sus objetivos de proximidad a los beneficiarios y de visibilidad de los programas de la UE. Las seis agencias reportaron elevados índices de satisfacción entre

los beneficiarios de los programas gestionados por las agencias: el 76 % en el caso de la EASME, el 80 % en el caso de la Chafea, el 86 % en el caso de la AEI, el 87 % en el caso de la INEA y el 89 % en el caso de la EACEA y la ERCEA. Algunas agencias (AEI, EACEA y Chafea) también recurren a expertos externos independientes para evaluar las propuestas. La satisfacción de estos expertos con los servicios prestados por las agencias es también muy elevada. Los índices de satisfacción de los solicitantes no seleccionados son claramente más bajos. La Chafea también mide un índice de satisfacción de los proveedores de servicios debido a sus actividades de contratación. La satisfacción relativamente baja (58 %) entre los proveedores de servicios está relacionada tanto con la naturaleza de este instrumento financiero como con determinados aspectos de la calidad del servicio prestado por la Chafea, por ejemplo la puntualidad del proceso de solicitud, las respuestas en relación con la propuesta, el procedimiento de negociación del contrato y otros aspectos del servicio de la agencia.

En las encuestas realizadas en las distintas evaluaciones, los beneficiarios elogiaron una serie de simplificaciones (Chafea), el elevado nivel de profesionalidad (INEA), la actitud de servicio (EASME), la gran competencia del personal (EACEA), unos procedimientos eficaces (INEA) y los procedimientos mejorados y simplificados para los pagos (INEA).

Los beneficiarios y los solicitantes no seleccionados también señalaron ámbitos susceptibles de mejora. Cabe mencionar, entre otros: una mejor comunicación y respuesta (INEA); una mayor consolidación de los procesos relacionados con la selección de expertos independientes, la validación de las listas de expertos y la participación del personal de la Comisión en las actividades de seguimiento de proyectos (AEI); facilidad de uso y funcionalidad de las herramientas informáticas existentes (AEI, Chafea, EACEA, INEA); actividades de comunicación externa (EACEA); plazo de respuesta a las licitaciones (EASME); o el proceso de examen y seguimiento ético (ERCEA).

Las agencias aplicaron varias medidas para aumentar la visibilidad de los programas. Entre ellas se incluían jornadas de información, talleres de gestión de proyectos, uso proactivo de herramientas de medios sociales y materiales gráficos y de comunicación de buena calidad. Las agencias mejoraron sus sitios web al proporcionar materiales pertinentes relacionados con los programas, como información sobre proyectos, folletos, mapas y estadísticas. Los numerosos canales de comunicación utilizados por las agencias han dado lugar a una mayor visibilidad de los programas.

6. Una mayor simplificación y una disminución significativa de los costes: en búsqueda de una mejor relación coste-eficacia

Las evaluaciones pusieron de manifiesto importantes diferencias en los costes de gestión de los programas de las agencias ejecutivas. Se consideró que las agencias ejecutivas encargadas de la ejecución de Horizonte 2020 eran más rentables que la EACEA y la Chafea. Los costes de gestión de los programas en este grupo de agencias (la relación entre sus presupuestos administrativos y operativos para los pagos) se situaron por debajo de la media del 4,72 % para todas las agencias, oscilando en 2016 entre el 0,89 % (INEA) hasta el 3,61 % (AEI, incluida la prestación de servicios comunes de apoyo administrativo y logístico[14]). En cambio, los costes de gestión de los programas para 2016 de la Chafea eran del 10,11 %, mientras que los de la EACEA eran del 7,20 %. Estas dos agencias ejecutivas también presentan los valores

[14]Al excluir la prestación de servicios de apoyo administrativo y logístico comunes, la relación entre el presupuesto administrativo y operativo de la AEI se sitúa en el 2,58 %.

más bajos para el presupuesto «per cápita», que en 2016 ascendió a 1,46 millones EUR en la EACEA y 1,37 millones en la Chafea (en comparación con el promedio de todas las agencias, que se sitúa en 3,65 millones EUR). En el caso de la EACEA, se relaciona principalmente con la complejidad y la diversidad de su cartera de programas, la naturaleza diversa de sus solicitantes y beneficiarios, el elevado volumen de solicitudes y subvenciones, así como su pequeño tamaño medio. En la Chafea se relaciona con la diversidad de su cartera de programas, el reducido tamaño de la agencia y el coste medio más elevado del personal relacionado con su alto nivel de conocimientos especializados y a la ubicación de la agencia.

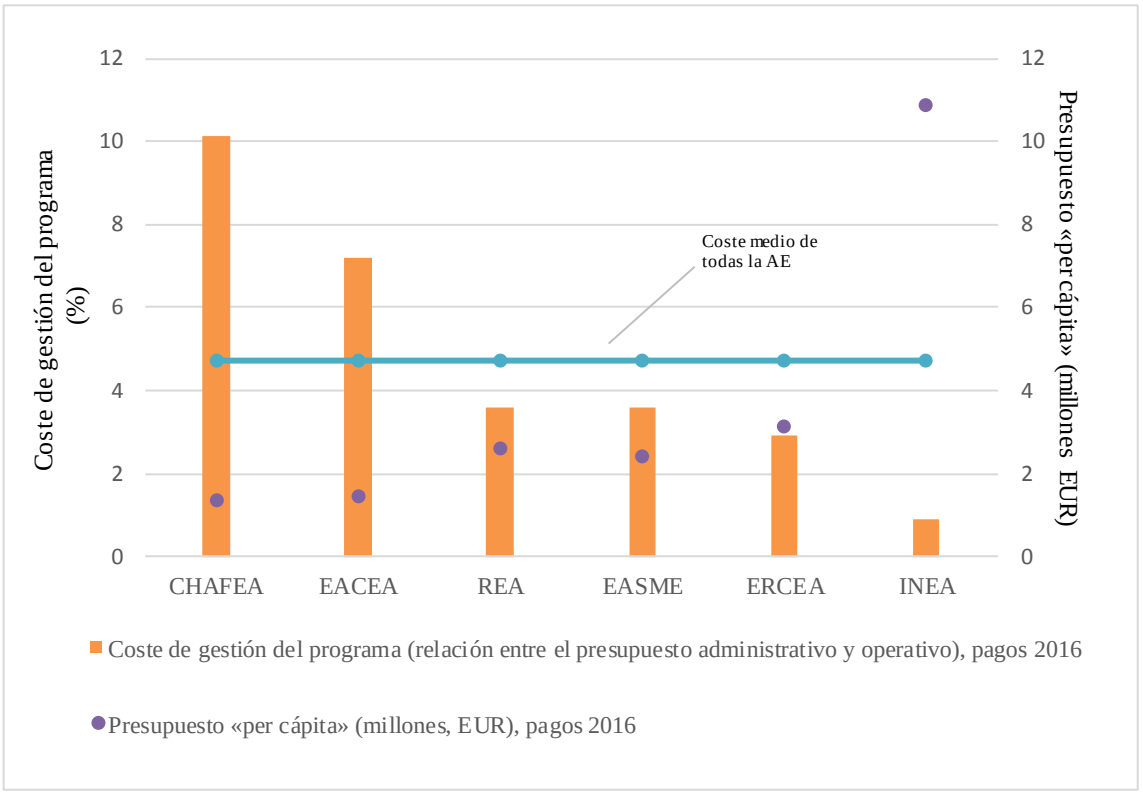


Gráfico: Coste de la gestión del programa y presupuesto «per cápita»
Fuente: Evaluaciones trienales de las agencias ejecutivas

Los análisis retrospectivos de los costes y las ventajas para las agencias ejecutivas pusieron de manifiesto que, en todos los casos, la agencia ejecutiva era una solución rentable en comparación con la gestión interna, en la que la Comisión se encargaría de ejecutar los programas. En el cuadro que se muestra a continuación se compara el ahorro real con los dos conjuntos estimaciones elaborados en 2013. El primer conjunto fue facilitado por el contratista externo que realizó el análisis previo de coste-beneficio antes de la decisión de la Comisión de delegar los programas 2014-2020 en las agencias ejecutivas[15]. El segundo se estableció en los estados financieros específicos de la Comisión[16] para cada una de las agencias ejecutivas, teniendo en cuenta otras sinergias que podrían lograrse (previsión de un mayor ahorro).

[15]Análisis de coste-beneficio de la delegación en las agencias ejecutivas de determinadas tareas relativas a la aplicación de los programas de la Unión para 2014-2020 (Informe final de 19 de agosto de 2013).
[16]Comunicación de la Comisión SEC(2013) 493 y las últimas modificaciones de los estados financieros específicos que acompañan a los actos de establecimiento de las agencias ejecutivas, como sigue: C(2017)4900 de 14 de julio de 2017 para la AEI; C(2013)801, de 23 de diciembre de 2013, para la INEA; C(2013)9048 de 17 de diciembre de 2013 para la ERCEA; C(2014)6944, de 2 de octubre de 2014, para la EASME; C(2018)1716 de 13 de noviembre de 2018 para la EACEA y C(2014)927, de 17 de diciembre de 2014 para la Chafea.

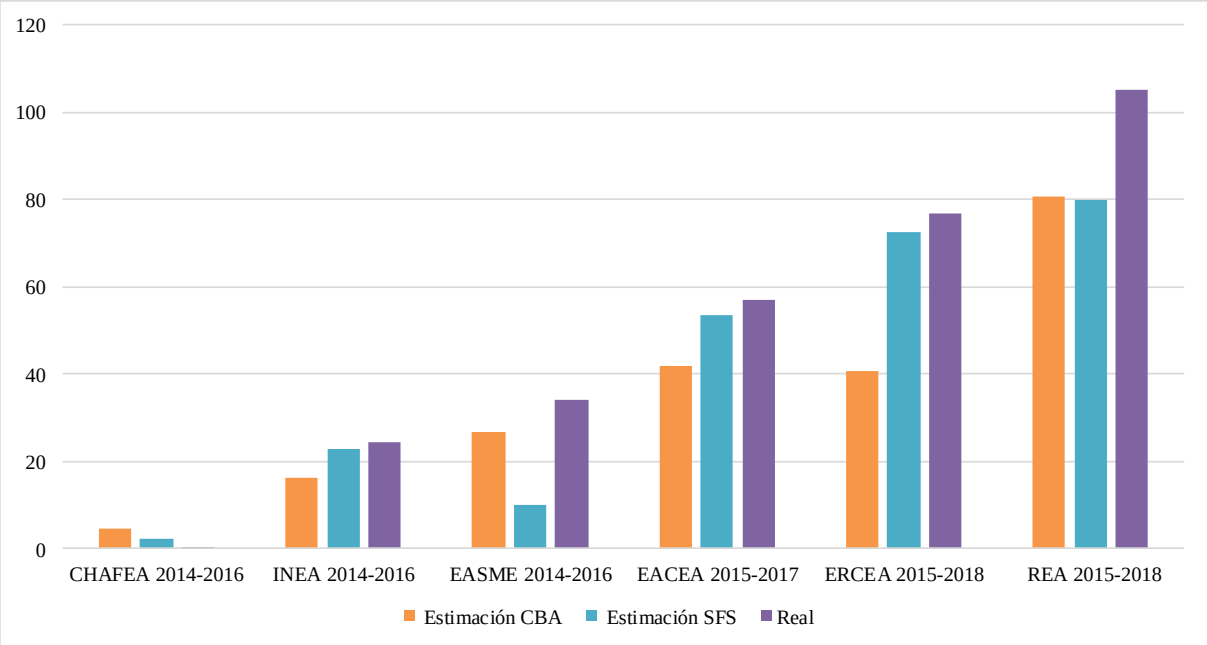


Gráfico: Ahorro obtenido durante el período de evaluación trianual estimado en relación con el real, en millones EUR
Fuente: Evaluaciones trienales de las agencias ejecutivas[17]

Los resultados de los seis análisis muestran que el ahorro obtenido difiere de las estimaciones de 2013. La mayoría de las agencias ejecutivas (con excepción de la Chafea) superaron en gran medida las estimaciones iniciales de ahorro. La EASME y la AEI lograron un ahorro muy superior a las expectativas iniciales, seguidas de la ERCEA, la EACEA y la INEA[18]. La Chafea logró un ahorro mucho menor de lo que se había estimado inicialmente (0,4 millones EUR frente a 4,4 millones EUR para el análisis de coste-beneficio de 2013 y 2,3 millones EUR para las estimaciones de los estados financieros específicos).

Los informes identifican una serie de razones de ahorro comunes a la mayoría de las agencias ejecutivas. El ahorro se debió principalmente a una mayor proporción de personal de menor coste (agentes contractuales) empleados en las agencias ejecutivas, lo que confirma las conclusiones del análisis *ex ante* de coste-beneficio. También se produjo un importante ahorro en los gastos de infraestructura y funcionamiento (INEA, EASME, AEI). Otra razón para el ahorro es que se empleó menos personal en las agencias en comparación con las previsiones de 2013. Estas cifras de personal más bajas se deben a reducciones de personal en los estados financieros específicos en comparación con los análisis previos de costes y ventajas y las elevadas tasas de vacantes en los primeros años de aplicación (2014-2015).

[17]El mandato de la AEI se ha modificado sustancialmente desde el inicio del período de evaluación, por lo tanto, cualquier comparación de las estimaciones iniciales de los costes y las ventajas con las estimaciones de los estados financieros específicos y las cifras reales deben considerarse cuidadosamente, teniendo en cuenta el cambio en las tareas y el nivel de la carga de trabajo. Este gráfico ilustra el ahorro de todas las agencias a efectos de comparabilidad entre ellas.

[18]El Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre el rendimiento de la INEA también confirmó los menores costes administrativos (aunque con costes de personal ligeramente superiores).

Por último, una característica común a todas las agencias durante el período de evaluación es que constantemente están tomando medidas operativas para mejorar su eficiencia. En particular, las agencias, en cooperación con la Comisión, siguieron mejorando sus procedimientos y sus funciones de gestión de programas e introdujeron varias simplificaciones. Los procedimientos se gestionaron de forma más electrónica (flujos de trabajo sin papel, presentación electrónica de propuestas, funciones de verificación automática integradas en los formularios electrónicos, automatización de los informes de los proyectos para los beneficiarios, etc.) y se facilitaron nuevas herramientas informáticas para racionalizar los procedimientos. En las cuatro agencias ejecutivas encargadas de la gestión de Horizonte 2020, las mejoras y simplificaciones incluían: un uso más amplio de la evaluación a distancia de las propuestas; la introducción de un conjunto único de normas; firma electrónica de acuerdos de subvención; el portal del participante como ventanilla única para las interacciones con los participantes; un porcentaje único de reembolso y una tasa fija para los costes indirectos.

Sin embargo, los informes mostraron que, en todos los casos, los gastos de personal aumentaron por encima de las estimaciones iniciales de 2013 para el período de evaluación. Esto se debió en parte a la necesidad de las agencias de atraer y contratar personal más especializado (y, por tanto, más costoso) de lo inicialmente previsto. Otro motivo es que los costes de personal estimados en los estados financieros específicos no tuvieron en cuenta la indexación salarial, las promociones internas, y el aumento de la antigüedad del personal. En el caso de la Chafea, los gastos de personal también se vieron afectados por la necesidad de contratar personal en grupos de funciones superiores para mantener el atractivo de la sede de la agencia en Luxemburgo. Estas son algunas de las lecciones que deben extraerse y tenerse en cuenta en las reflexiones previas a la futura delegación en las agencias para ejecutar los programas de la UE del período 2021-2027.

7. Gestión de recursos humanos: resultados positivos y retos futuros

El nivel de personal de las agencias ejecutivas se establece en el presupuesto de la UE y cada programa delegado a una agencia genera un número de efectivos equivalente. Esta relación entre el programa y el número de empleados crea una cierta rigidez que ha impedido a las agencias utilizar su plantilla de manera flexible para hacer frente a los picos de trabajo[19]. No obstante, durante el período evaluado algunas agencias llevaron a cabo buenas prácticas de reasignación dinámica del personal dentro de la misma agencia y dentro de los límites de las normas aplicables.

La gran mayoría del personal de las agencias se asigna a la ejecución del programa y solo un 10 % a las funciones de apoyo, una cifra inferior a la de la Comisión[20]. Dada su tarea de ejecutar una gran parte del presupuesto de la UE, aproximadamente el 25 % del personal de las agencias se dedica al ámbito financiero, frente al 9 % del personal de la Comisión. Estas cifras parecen demostrar que las agencias se centran en la gestión del programa operativo y las tareas financieras correspondientes se reflejan adecuadamente en las funciones organizativas de su personal.

[19]El Informe Especial del Tribunal de Cuentas sobre el rendimiento de la INEA también identificó la necesidad de una mayor flexibilidad en la asignación de personal entre los programas de la propia agencia.

[20]Teniendo en cuenta todos los puestos de trabajo de la Comisión, el 27 % se asignó a tareas administrativas de apoyo y coordinación en 2018. Este porcentaje se ha mantenido relativamente estable desde 2012 y representa tanto las responsabilidades como las tareas institucionales relacionadas.

La encuesta de opinión del personal realizada en 2016 puso de manifiesto un compromiso del personal[21] que se situaba por encima de la media de la Comisión en cinco de las seis agencias ejecutivas. En la EACEA, la EASME, la ERCEA, la INEA y la AEI los valores de compromiso del personal se situaban entre un 65 % y un 70 %, en comparación con la media de la Comisión, que era del 64 %. En lo que respecta a la Chafea, la encuesta de opinión del personal reflejó un menor bienestar del personal en comparación con otras agencias ejecutivas y una disminución del nivel de compromiso del personal. La evaluación facilita como explicaciones a estas cifras el reducido tamaño de la agencia y su relativo aislamiento de otras agencias debido a su ubicación en Luxemburgo. Estos hechos no permitieron al personal de la Chafea participar en la misma medida en el mercado de trabajo de las seis agencias.

En general, la encuesta puso de manifiesto que el personal considera que las agencias ejecutivas son lugares estimulantes y dinámicos en los que trabajar con una excelente comunicación interna y con procesos y procedimientos eficientes. El personal también considera que las agencias fomentan el trabajo colaborativo, así como nuevos y mejores métodos de trabajo.

Sin embargo, en la misma encuesta, las respuestas del personal fueron menos positivas en lo que se refiere a sus oportunidades de desarrollo profesional y de movilidad. En cuatro de las seis agencias, este indicador se sitúa por debajo de la media de la Comisión: especialmente en las agencias más pequeñas, al personal le resulta difícil pasar a otro puesto que se corresponda con sus capacidades y competencias.

Sobre la base de procesos participativos maduros, las agencias han puesto en marcha estrategias que les han ayudado a realizar un seguimiento eficaz de las principales cuestiones relacionadas con los recursos humanos identificadas en la encuesta de opinión del personal. Entre los avances positivos, es importante destacar la creciente diferenciación de los canales de contratación, con la participación de la Oficina Europea de Selección de Personal para perfiles más generales y procesos propios de las agencias ejecutivas para necesidades especializadas. Esta diferenciación contribuyó a evitar embotellamientos en los procesos de contratación, en particular cuando eran necesarias contrataciones rápidas y a gran escala.

Los resultados de la encuesta de opinión del personal de 2018 muestran que, en general, los esfuerzos de las agencias se han visto recompensados, ya que los resultados de los principales indicadores han seguido mejorando con la excepción de los de la EACEA, debido en parte a las dificultades en el ámbito del control interno en 2018. Las evaluaciones señalaron la necesidad de crear más sinergias y una mayor eficiencia en la gestión de algunos asuntos relacionados con los recursos humanos, tomando como base las normas y procedimientos comunes actuales. No obstante, las evaluaciones han identificado retos que aún deben abordarse, como el desarrollo de las capacidades del personal en el ámbito de la respuesta política, así como una mayor inversión en orientación y desarrollo profesional.

8. Cambio de mandato: un momento crucial

El inicio de un nuevo período de programación (como en 2014 y en 2021) supone un desafío para las agencias. Sus mandatos se modifican para confiarles la gestión de una nueva generación de programas. Deben establecer los procedimientos para el inicio de los nuevos programas mientras continúan y ejecutan los pagos de los proyectos de los programas

[21]La contratación de personal es un indicador agregado. La lista completa de las subpreguntas figura en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión de las diferentes evaluaciones.

anteriores. En 2014, la gestión de los nuevos programas supuso un aumento de la dotación financiera que requería el desarrollo de nuevas estructuras de gestión, sistemas informáticos y servicios de apoyo para respaldar la expansión y hacer frente a una fase de contratación de personal importante. Este período transitorio se caracteriza por la complejidad que supone aplicar dos conjuntos diferentes de normas, procesos y procedimientos. A pesar de este difícil contexto, se consideró que las agencias fueron eficaces en lo que respecta al inicio del nuevo período de programación (2014-2015), ya que invirtieron importantes recursos en la racionalización y la documentación de sus procedimientos para los nuevos programas. Las agencias más afectadas fueron la EASME y la INEA, cuyo personal aumentó un 175 % y un 147 %, respectivamente, entre 2013 y 2016, y cuyo presupuesto aumentó aproximadamente un 220 % y un 350 % durante el mismo período. Debido a esta intensa fase de inicio, la EASME y la INEA no lograron alcanzar algunos de sus indicadores clave de rendimiento[22].

Con sus nuevos mandatos, las agencias se enfrentaron a carteras más diversas (véase la sección 3) y fueron supervisadas por más DG matrices (véase la sección 4). Este fue particularmente el caso de la Chafea y la INEA, cuyas DG matrices aumentaron de una a cuatro. En el caso de la EASME pasó a estar supervisada por siete DG matrices, mientras que en el período de programación anterior solo eran cuatro. Las evaluaciones también mostraron que la colaboración entre las agencias y las DG matrices que delegan las tareas de ejecución del programa por primera vez tuvo que crecer durante los primeros años tras la delegación para crear una relación de confianza entre las agencias y las DG matrices. Esto afectó a la gobernanza (véase la sección 4) y a las prácticas establecidas de la agencia con sus DG matrices. En lo que se refiere a la Chafea, la INEA y la EASME, las agencias también cambiaron los nombres y las siglas, aspectos importantes para la visibilidad y la proximidad con los beneficiarios, aunque las evaluaciones mostraron que tales cambios no parecían tener un impacto importante (véase la sección 5). Los cambios también afectaron a las estructuras organizativas de las agencias. La INEA y EASME introdujeron un nuevo nivel de gestión. En general, las evaluaciones mostraron que la organización interna de las agencias estaba estrechamente alineada con las tareas que se les habían encomendado. Las evaluaciones de la EACEA y la EASME mencionaron que la estructura de estas agencias podría mejorarse y la evaluación de la Chafea identificó su reducido tamaño como un problema, en particular por lo que se refiere a la continuidad de las actividades. El tamaño relativamente pequeño de la agencia tiene consecuencias obvias en cuanto a su capacidad para mantener el conocimiento y la continuidad de las actividades cuando el personal clave abandona de manera inesperada la agencia o cambia a nivel interno.

Los mandatos de la AEI, la EASME, la INEA y la EACEA se modificaron durante el período de programación. En el caso de la EACEA, se produjeron varias prórrogas de mandato durante el período analizado. Las evaluaciones pusieron de manifiesto que las agencias afectadas eran flexibles y eficaces a la hora de abordar la ampliación de sus mandatos. Las cuatro agencias consiguieron hacer frente al aumento de la carga de trabajo y a las tareas adicionales. Las evaluaciones pusieron de manifiesto, sin embargo, que el procedimiento de delegación (análisis de coste-beneficio, información al Comité del Consejo para las agencias ejecutivas, enmiendas a los actos de delegación, etc.) resultó ser demasiado complejo para las limitadas prórrogas del mandato. De hecho, en la actualidad no existe ningún procedimiento simplificado de delegación para prórrogas limitadas del mandato durante un período de

[22]El plazo para pagar el programa RTE-T en 2015 en el caso de la INEA, la ejecución de los créditos de compromiso para la RTE-T y Marco Polo II en el caso de la INEA en 2014, el plazo para la adjudicación de Horizonte 2020 (excepto la eficiencia energética) en 2014-2015, LIFE (solo 2015) y la iniciativa «Vía rápida hacia la innovación» (2014-2016) en el caso de la EASME.

programación. Estas prórrogas limitadas resultaron en una carga innecesaria para los servicios de la Comisión y las agencias.

Conclusión

Las evaluaciones de las seis agencias ejecutivas confirmaron sus buenos resultados y su valor añadido en la gestión de los programas de la UE. Al mismo tiempo, revelaron determinados desafíos a los que aún se enfrentan las agencias. Algunos de estos desafíos son comunes a todas ellas. Uno de ellos es la calidad de la respuesta política que las agencias presentan a la Comisión y otro es la necesidad de actualizar algunos aspectos del marco jurídico (memorandos de acuerdo o directrices sobre las agencias ejecutivas). Otros desafíos son más específicos y se derivan del tamaño y la ubicación de la agencia, así como de la diversidad de la cartera de programas a gestionar o de cuestiones relacionadas con el control interno. La Comisión y las agencias están preparando y ejecutando planes de acción para subsanar las deficiencias detectadas y hacer frente a los retos futuros.

Algunas respuestas a estos retos deberán abordarse también como parte de las reflexiones sobre el futuro de las agencias ejecutivas. La Comisión ha presentado sus propuestas para la próxima generación de programas de la UE (2021-2027) y actualmente está llevando a cabo un análisis coste-beneficio para determinar el papel adecuado que deben desempeñar las agencias ejecutivas en su aplicación. Para ello, las agencias ejecutivas han de poder mejorar permanentemente sus resultados, seguir operando de manera rentable e intensificar la cooperación con la Comisión. Las enseñanzas extraídas de este proceso común de evaluación contribuirán a la reflexión sobre la delegación de la próxima generación de programas de la UE en las agencias ejecutivas.