

TRIBUNAL DE  
CUENTAS EUROPEO

Informe Especial nº 4

2010

ISSN 1831-0842

¿PUEDEN GENERAR BUENOS RESULTADOS  
LA CONCEPCIÓN Y LA GESTIÓN DEL RÉGIMEN  
DE MOVILIDAD DEL PROGRAMA  
LEONARDO DA VINCI?



ES





Informe Especial nº 4 // 2010

# ¿PUEDEN GENERAR BUENOS RESULTADOS LA CONCEPCIÓN Y LA GESTIÓN DEL RÉGIMEN DE MOVILIDAD DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI?

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

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1  
Fax +352 4398-46410  
E-mail: [auraud@eca.europa.eu](mailto:auraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Informe Especial nº 4 // 2010

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

Al final de la obra figura una ficha catalográfica.  
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010

ISBN 978-92-9207-797-6  
doi:10.2865/77528

© Unión Europea, 2010  
Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Luxembourg*

# ÍNDICE

## Apartados

I-V	<b>RESUMEN</b>
1-10	<b>INTRODUCCIÓN</b>
8	<b>TAREA DE LA COMISIÓN</b>
9	<b>TAREA DE LA AUTORIDAD NACIONAL</b>
10	<b>TAREA DE LA AGENCIA NACIONAL</b>
11-15	<b>ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN</b>
16-58	<b>OBSERVACIONES</b>
16-29	<b>CONCEPCIÓN</b>
17-22	LA COMISIÓN TUVO EN CUENTA SUS PROPIAS EVALUACIONES OBLIGATORIAS DEL PROGRAMA ANTERIOR PERO NO CONSIDERÓ SISTEMÁTICAMENTE OTROS ESTUDIOS E INFORMES IMPORTANTES
23-29	LA COMISIÓN CREÓ UN SISTEMA APROPIADO DE GESTIÓN DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS. CON TODO, EL SISTEMA INFORMÁTICO DE APOYO CONTENÍA ALGUNAS OMISIONES IMPORTANTES
30-37	<b>GESTIÓN</b>
31	EL SISTEMA DE APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO ANUALES DE LAS AGENCIAS NACIONALES ES ADECUADO, AUNQUE ÉSTAS NO RECIBEN SISTEMÁTICAMENTE INFORMACIÓN DE RETORNO CUALITATIVA AL RESPECTO DE PARTE DE LA COMISIÓN
32	LA COMISIÓN Y LOS PAÍSES PARTICIPANTES REALIZAN LA PUBLICIDAD Y LA PROMOCIÓN DEL PROGRAMA DE MANERA SATISFACTORIA
33-35	LA COMISIÓN NO HA ABORDADO LAS DIFICULTADES DE LOS SOLICITANTES PARA ENCONTRAR SOCIOS DE ACOGIDA EN OTROS PAÍSES
36-37	INSUFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES
38-52	<b>ELABORACIÓN DE INFORMES</b>
39-47	EXISTEN DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE ELABORACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS RESULTADOS Y LOS EFECTOS DEL PROGRAMA LEONARDO
48-52	LA COMISIÓN HABÍA INICIADO, PERO NO FINALIZADO AÚN, LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA GLOBAL DE MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LEONARDO EN SU TERCER AÑO DE EXISTENCIA
53-58	<b>CONTROLES</b>
54-56	EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, EL CONTROL DE LEONARDO POR LAS AGENCIAS NACIONALES SE AJUSTABA A LAS ORIENTACIONES DE LA COMISIÓN
57	AUNQUE GENERALMENTE LOS CONTROLES SECUNDARIOS EFECTUADOS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES PROPORCIONAN GARANTÍAS RAZONABLES DE QUE LOS CONTROLES PRIMARIOS SON EFICACES, SE DETECTARON DIVERSAS INSUFICIENCIAS
58	LA COMISIÓN NO FACILITÓ HASTA FECHA RECIENTE ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS INCLUIDOS EN LOS CONTROLES SECUNDARIOS
59-62	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>
	<b>ANEXO. OBJETIVOS (BASADOS EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE PERMANENTE)</b>

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

# RESUMEN

## **I.**

El programa Leonardo da Vinci está concebido para ejecutar la política de enseñanza y formación profesional de la Unión Europea. Los proyectos de movilidad, la parte más amplia del programa, permiten a las organizaciones intervinientes en la enseñanza y la formación profesional enviar a participantes a otro país europeo, brindándoles de este modo la oportunidad de aumentar sus competencias, conocimientos y habilidades.

## **II.**

La Comisión Europea es globalmente responsable del programa y supervisa su ejecución en cada país participante en cooperación con las autoridades nacionales, por lo general los ministerios de educación. La responsabilidad operativa de la gestión de los proyectos de movilidad recae plenamente en las agencias nacionales designadas por los Estados miembros.

## **III.**

El Tribunal analizó si la concepción y la gestión del régimen de movilidad Leonardo da Vinci del programa de aprendizaje permanente (2007-2013) pueden generar buenos resultados

## RESUMEN

### IV.

Las observaciones del Tribunal se refieren a una fiscalización llevada a cabo en la Comisión y en los seis países participantes seleccionados a tales efectos. Dado que Leonardo es uno de los cuatro subprogramas de enseñanza y formación incluidos en el programa de aprendizaje permanente de la Comisión, muchas de las observaciones son válidas asimismo para los demás subprogramas. El Tribunal observó que:

- la Comisión había tenido en cuenta, en la concepción del actual programa Leonardo da Vinci (2007-2013), sus propias evaluaciones obligatorias del programa anterior, pero no consideró sistemáticamente otros estudios e informes importantes;
- la Comisión estableció un sistema adecuado para la gestión del ciclo de vida de los proyectos con respecto a Leonardo, pero el sistema informático de apoyo contenía lagunas importantes;
- los elementos operativos del programa, incluidas la publicidad y la promoción del programa y del ciclo anual de programación, estaban por lo general bien gestionados, pero la Comisión no abordó las dificultades de los solicitantes para encontrar socios ni garantizó la calidad de las evaluaciones de las solicitudes de subvenciones por las agencias nacionales;
- existe un sistema de elaboración de informes, pero aún no permite a la Comisión medir los resultados y efectos del programa. Se observaron deficiencias en el sistema de elaboración de informes sobre los resultados y los efectos del programa Leonardo. La Comisión había empezado, pero no finalizado aún, la implantación de un sistema global de medición del impacto de Leonardo en su tercer año de existencia.

- los controles de las agencias nacionales se ajustaban a las orientaciones de la Comisión;
- existen insuficiencias en el modo en que las autoridades nacionales llevan a cabo los controles secundarios de las agencias nacionales.
- la conclusión general es que la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci podía tener resultados eficaces; La Comisión había empezado, pero no finalizado, la implantación de un sistema global de medición del impacto de Leonardo, por lo que todavía no puede evaluar de qué manera se han alcanzado los objetivos en los tres años de existencia del programa, es decir la mitad aproximada de su ciclo de vida.

### V.

Partiendo de estas observaciones, el Tribunal recomienda a la Comisión mejorar el sistema informático de apoyo, transmitir información de retorno cualitativa en lo que se refiere a la programación anual de trabajo, proporcionar más asistencia en la búsqueda de socios de acogida, perfeccionar el desarrollo y la supervisión de los procedimientos de evaluación de las solicitudes de los proyectos, determinar sin demora objetivos SMART e indicadores de resultados, mejorar la evaluación de éstos, centrándose más en el impacto del programa y, garantizar que se cree para todos los futuros programas un sistema de medición del impacto desde el inicio.

# INTRODUCCIÓN

1. El Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 fijó el objetivo estratégico de que la Unión Europea se convirtiera en 2010 en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo y reconoció el importante papel de la educación como parte integrante de las políticas económicas y sociales. El fundamento de la cooperación en la enseñanza y la formación profesional se determinó en el posterior «Proceso de Copenhague»<sup>1</sup> que estableció el objetivo de aumentar la cooperación voluntaria, con el fin de promover la confianza mutua, la transparencia y el reconocimiento de competencias y cualificaciones, estableciendo de este modo una base para incrementar la movilidad y facilitar el acceso al aprendizaje continuo.
  
2. La Comisión Europea ha reunido sus diferentes iniciativas en enseñanza y formación profesional bajo un único paraguas, el programa de aprendizaje permanente<sup>2</sup>, con el propósito de estimular el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación dentro de la Unión. El nuevo programa de aprendizaje permanente substituye a los anteriores programas de enseñanza y formación profesional y al e-learning o aprendizaje electrónico, finalizados en 2006.
  
3. Para la ejecución del programa durante el período de siete años iniciado el 1 de enero de 2007 se asignó una dotación financiera indicativa<sup>3</sup> de 6 970 millones de euros, de los cuales el porcentaje mínimo de asignación para cada subprograma debía ser:
  - Comenius 13 %;
  - Erasmus 40 %;
  - Leonardo da Vinci 25 %;
  - Grundtvig 4 %.
  
4. Leonardo da Vinci es el nombre del subprograma concebido para ejecutar la política de enseñanza y formación profesional de la Unión Europea y apoyar las acciones suplementarias llevadas a cabo por los Estados miembros. La fase actual de Leonardo da Vinci 2007-2013 es una continuación de los anteriores Leonardo I (1995-1999) y Leonardo II (2000-2006). Los objetivos específicos y operativos del programa de aprendizaje permanente y de Leonardo da Vinci<sup>4</sup> figuran en el apartado 44 y en el **anexo**.

<sup>1</sup> El proceso de Copenhague fue lanzado en noviembre de 2002 por los ministros de educación y formación profesional de la Unión Europea y los países miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), los interlocutores sociales europeos y la Comisión Europea.

<sup>2</sup> Decisión nº 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006 por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente (DO L 327 de 24.11.2006, p. 45).

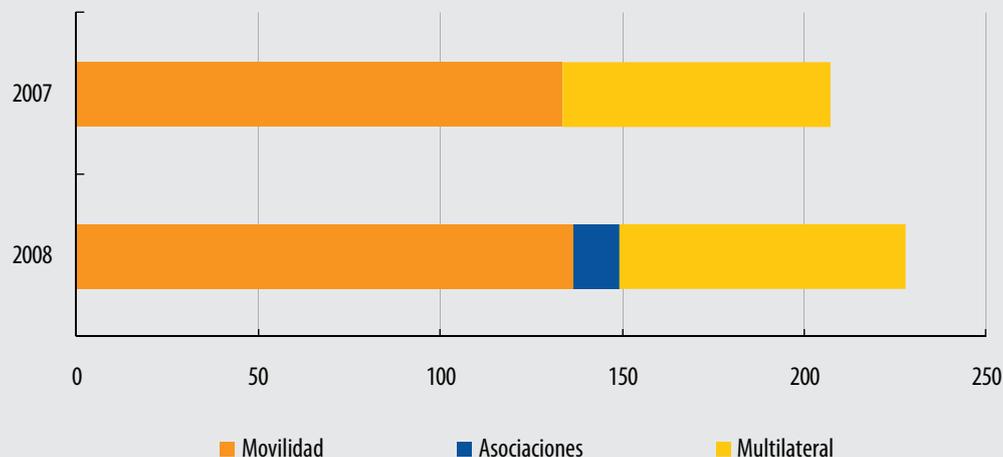
<sup>3</sup> Decisión nº 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, artículo 14 y Anexo, apartado B.11.

<sup>4</sup> En el presente informe, el término «Leonardo» se refiere a la fase actual del programa.

5. Leonardo da Vinci puede apoyar todo un abanico de actividades como:
- la movilidad, en virtud de la cual los participantes pasan un tiempo determinado en otro país europeo;
  - las asociaciones centradas en temas de interés mutuo;
  - los proyectos multilaterales, en particular los destinados a mejorar los sistemas de formación.
6. Los proyectos de movilidad, al igual que en los programas anteriores, siguen constituyendo una de las formas principales de actividad dentro de Leonardo. Como muestra el **gráfico 1**, el porcentaje de subvenciones de Leonardo concedidas a proyectos de movilidad fue un 64 % en 2007 y un 59 % en 2008.

GRÁFICO 1

### SUBVENCIONES CONCEDIDAS A PROYECTOS DE LEONARDO DA VINCI, POR TIPO DE ACTIVIDAD, EN 2007-2008 (MILLONES DE EUROS)

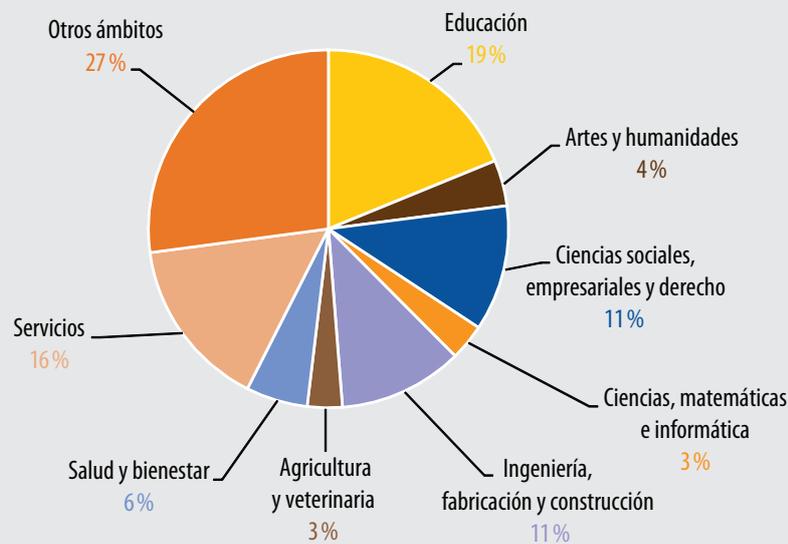


Fuente: Comisión Europea.

7. Los proyectos de movilidad apoyados por Leonardo pretenden ofrecer a aquellas personas que cursan una formación profesional inicial o que ya se encuentran en el mercado laboral, así como a los profesionales de la enseñanza y la formación profesionales, la oportunidad de aumentar sus competencias, conocimientos y habilidades mediante una estancia de formación en otro país europeo. Las subvenciones contribuyen a sufragar la gestión de los proyectos y los gastos de viaje y estancia. En el **gráfico 2** se muestra la distribución de los participantes en proyectos de movilidad de 2008 por ámbito de enseñanza y formación.

GRÁFICO 2

### PARTICIPANTES EN 2008 EN PROYECTOS DE MOVILIDAD POR ÁMBITOS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN



Fuente: Comisión Europea.

## TAREA DE LA COMISIÓN

8. La Comisión Europea es responsable global de la ejecución eficaz y eficiente del programa de aprendizaje permanente<sup>5</sup>. El Comité del programa de aprendizaje permanente (en lo sucesivo, «el Comité»), compuesto por representantes de los Estados miembros, asiste a la Comisión en la ejecución del programa. La tarea de la Comisión es la siguiente:
- efectuar, en cooperación con los Estados miembros, un seguimiento y una evaluación periódicos del programa de aprendizaje permanente en relación con sus objetivos<sup>6</sup>;
  - establecer controles de supervisión adecuados, mediante la vigilancia y la coordinación del funcionamiento de todo el sistema y el examen de los sistemas de control nacionales<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Artículo 6 de la Decisión nº 1720/2006 CE.

<sup>6</sup> Artículo 15 de la Decisión nº 1720/2006 CE.

<sup>7</sup> Artículo 8 de la Decisión de la Comisión de 26.4.2007 sobre las responsabilidades respectivas de los Estados miembros, la Comisión y las agencias nacionales en la ejecución del programa de Aprendizaje Permanente para el período 2007-2013.

## TAREA DE LA AUTORIDAD NACIONAL

9. Son 31 los países que participan en el programa: los 27 Estados miembros de la UE, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Turquía. La autoridad nacional, por lo general el Ministerio de Economía de cada país participante, efectúa el seguimiento y supervisa la labor de sus agencias nacionales en cooperación con la Comisión, siendo responsable, asimismo, de establecer un sistema de controles secundarios que permitan obtener garantías razonables de que los sistemas y los controles primarios de las agencias nacionales funcionan con eficacia.

## TAREA DE LA AGENCIA NACIONAL

10. La responsabilidad operativa de los proyectos de movilidad del programa Leonardo se ha delegado por completo en las agencias nacionales creadas en cada país participante, que gestionan el ciclo de vida de los proyectos de movilidad y, en caso necesario, contribuyen también al seguimiento y la evaluación del programa por la Comisión. Las tareas que dichas agencias han de realizar figuran en el fundamento jurídico del programa, incluida la decisión sobre las responsabilidades respectivas de la Comisión Europea, los Estados miembros y las agencias nacionales encargadas de la ejecución del programa de aprendizaje permanente (C(2007) 1807); las instrucciones operativas se detallan en la «Guía para las agencias nacionales» que forma parte del convenio de financiación anual firmado entre la Comisión y las agencias nacionales.

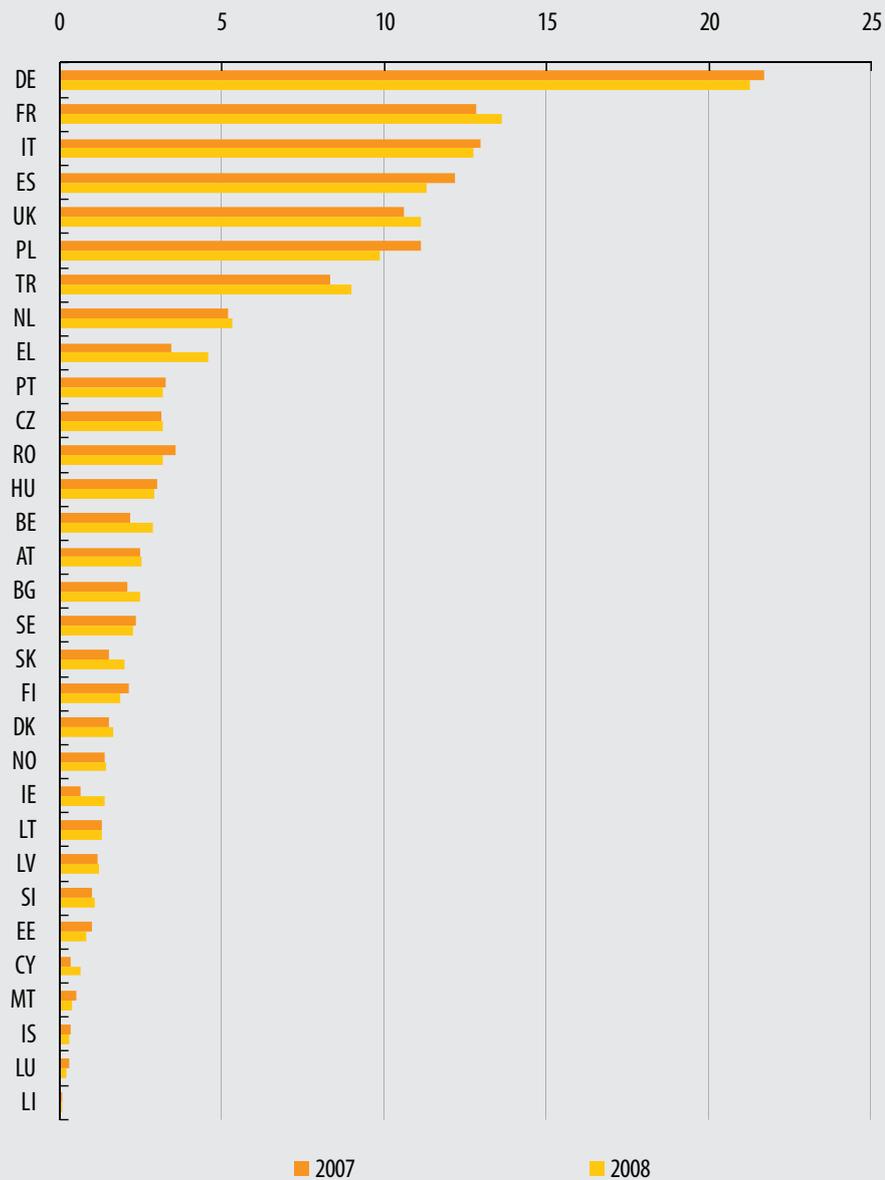
# ALCANCE Y ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

11. La fiscalización se centró en las actividades de movilidad financiadas en virtud del programa Leonardo, con el objetivo global de evaluar en qué medida pueden generar resultados eficaces la concepción y la gestión del régimen de movilidad Leonardo da Vinci correspondiente al programa de aprendizaje permanente (2007-2013).
12. Los objetivos de la fiscalización eran determinar si:
  - (a) la concepción del programa tuvo en cuenta las evaluaciones y estudios pertinentes y contaba con un sistema de gestión adecuado del ciclo de vida de los proyectos;
  - (b) los elementos operativos del programa estaban bien gestionados, es decir, la preparación de los programas anuales de trabajo, el proceso de publicidad, promoción y transmisión de información y la selección de los proyectos financiados;
  - (c) existía un sistema de información que permitiera a la Comisión medir los resultados y el impacto del programa;
  - (d) el sistema de control era adecuado.
13. La fiscalización abarcó la preparación del programa de aprendizaje permanente, iniciado en 2004, y la ejecución real del programa en 2007-2008, teniendo también en cuenta las actuaciones pertinentes de 2009. Además de la Comisión, se visitaron seis Estados miembros<sup>8</sup>. El 45 % del total de los fondos de movilidad Leonardo se asignaron en 2007 y el 44 % en 2008, como puede verse en el **gráfico 3**.
14. Dado que Leonardo forma parte de las diversas iniciativas de enseñanza y formación integradas en el programa de aprendizaje permanente, numerosas constataciones, conclusiones y recomendaciones son válidas para todo el programa en su conjunto.
15. Los trabajos de fiscalización incluyeron la recogida y el análisis de datos, la revisión de los documentos de planificación, evaluación y ejecución, un examen de los expedientes de los proyectos de movilidad y entrevistas con los funcionarios de la Comisión, las autoridades y las agencias nacionales, así como con los representantes de los organismos beneficiarios de los Estados miembros seleccionados.

<sup>8</sup> Alemania, Francia, Malta, Polonia, el Reino Unido y Rumanía.

GRÁFICO 3

**VALOR DE LAS SUBVENCIONES DE MOVILIDAD CONCEDIDAS EN EL CONTEXTO DE LEONARDO, POR PAÍS, EN 2007-2008 (MILLONES DE EUROS)**



Fuente: Comisión Europea.

# OBSERVACIONES

## CONCEPCIÓN

- 16.** La fiscalización perseguía examinar si, al establecer el programa Leonardo, la Comisión aprovechó el capital de información disponible sobre los programas que le precedieron, es decir todas las evaluaciones, estudios e informes nacionales, y si las autoridades nacionales había aprovechado los informes nacionales. Los auditores del Tribunal analizaron si la Comisión había establecido para la ejecución de Leonardo un sistema adecuado de gestión del ciclo de vida de los proyectos en sus servicios y en el país participante, incluido el sistema informático de apoyo. Por lo que se refiere a los servicios de la Comisión, los auditores examinaron si existía una clara asignación de tareas a las diferentes unidades y, con respecto al país participante, se centraron en la ejecución administrativa por las autoridades nacionales y las agencias encargadas de la gestión de los programas, cuyas tareas y competencias figuran en las orientaciones publicadas por la Comisión.

### LA COMISIÓN TUVO EN CUENTA SUS PROPIAS EVALUACIONES OBLIGATORIAS DEL PROGRAMA ANTERIOR PERO NO CONSIDERÓ SISTEMÁTICAMENTE OTROS ESTUDIOS E INFORMES IMPORTANTES

- 17.** Todos los programas financiados con cargo al presupuesto general de la Unión Europea están sujetos a evaluación obligatoria en tres fases distintas<sup>9</sup>:
- evaluación *ex ante*: un informe acompaña la propuesta legislativa de creación o prórroga de un programa o acción de la UE;
  - evaluación intermedia: llevada a cabo a la mitad de un programa, permite obtener información directa durante el transcurso del mismo, lo que, a su vez, contribuye a mejorar la calidad de las intervenciones en curso. Además, dado el tiempo requerido para poner en marcha nuevos programas, las evaluaciones intermedias constituyen también fuentes de información muy importantes para la concepción de la generación siguiente de un programa;
  - evaluación final: al terminarse el programa.

<sup>9</sup> Los requisitos básicos sobre el alcance, el objeto, la oportunidad y el uso de las evaluaciones figuran en el Reglamento Financiero (artículos 27, apartado 4, 28, 33, 56, apartado 3, y 166) y sus normas de desarrollo (artículo 21).

- 18.** Para la concepción del nuevo programa Leonardo, la Comisión sopesó los resultados de las evaluaciones intermedia y final del programa anterior. Los resultados de la evaluación intermedia fueron tomados en cuenta en la preparación de la evaluación *ex ante*. Para ambas evaluaciones, la Comisión elaboró planes de acción internos especificando como se tendrían en cuenta las recomendaciones de cada una durante la fase inicial de concepción y en sus ajustes posteriores. No obstante, los planes de acción internos para el establecimiento de los objetivos informáticos y SMART y los indicadores de resultados aún no han aportado los logros esperados (véanse los apartados 27 a 29 y 48 a 52).
- 19.** Cada país participante debe elaborar y presentar a la Comisión sus propios informes intermedios y finales sobre la ejecución y la eficacia del programa, y el impacto del mismo en los sistemas y dispositivos de formación profesional de los Estados miembros. Estos informes han de presentarse a la Comisión en el contexto de la supervisión y evaluación del programa, y su análisis y seguimiento deben tener lugar en ese mismo contexto.
- 20.** La Comisión confió el análisis de los informes finales nacionales a una empresa externa, con el fin de realizar la evaluación final<sup>10</sup>, pero dicha empresa no pudo analizarlos todos, pues tan sólo 19 de los 31 países participantes los habían enviado a esta institución dentro del plazo previsto. Por su parte, la Comisión no realizó ningún análisis distinto sobre los informes nacionales recibidos fuera de plazo, ni efectuó su seguimiento.
- 21.** La utilización de los informes por algunas autoridades nacionales fue también limitada. En tres de los Estados miembros visitados las recomendaciones fueron objeto de revisión y seguimiento pero sólo uno de ellos las incluyó en su dispositivo de gestión del nuevo programa Leonardo. En los otros tres países visitados no había evidencia de que las autoridades nacionales hubieran examinado los informes.

<sup>10</sup> Informe conjunto sobre la evaluación final de Sócrates II, Leonardo da Vinci II y eLearning, 2008.

22. La Comisión realizó dos importantes estudios sobre diversos aspectos de las actividades de movilidad en el contexto de Leonardo<sup>11</sup>, y si bien afirma que estos estudios sirven de apoyo a los responsables en su trabajo, no especifica cómo aprovecha la información útil contenida en los mismos a fin de desarrollar y mejorar la eficacia del programa.

**LA COMISIÓN CREÓ UN SISTEMA APROPIADO DE GESTIÓN DEL CICLO DE VIDA DE LOS PROYECTOS. CON TODO, EL SISTEMA INFORMÁTICO DE APOYO CONTENÍA ALGUNAS OMISIONES IMPORTANTES**

23. La fiscalización incluyó el sistema creado por la Comisión para la gestión del ciclo de vida de los proyectos y evaluó su idoneidad. El Tribunal considera que para que el sistema sea adecuado, la gestión del ciclo de vida de los proyectos ha de estar claramente dividida entre las partes intervinientes, las tareas deben estar bien definidas y tiene que haber medidas de control.

<sup>11</sup> «Study on the obstacles to transnational mobility facing apprentices and other young people in initial vocational training and on ways of overcoming them», denominado también MoVE-IT study (2007). «Impact analysis of Leonardo da Vinci mobility measures on young trainees and employees, and the influence of socio-economic factors» (2007).

**RECUADRO 1**

**EJEMPLOS DE RECOMENDACIONES DE ACTUACIÓN QUE FIGURAN EN EL INFORME «IMPACT ANALYSIS OF LEONARDO DA VINCI MOBILITY MEASURES ON YOUNG TRAINEES AND EMPLOYEES, AND THE INFLUENCE OF SOCIO-ECONOMIC FACTORS» (2007)**

- Persisten algunas insuficiencias importantes en la ejecución de las medidas en los países de acogida, así como en su elaboración. Es necesario preparar mejor los proyectos implicando más a los participantes, seleccionando con más minuciosidad las organizaciones de acogida y efectuando una mejor labor de tutoría de las organizaciones que envían y, en particular, acogen a los interesados durante el proceso de movilidad.
- Convendría realizar un análisis más amplio y continuado del impacto del programa. La evaluación constante de los procesos debería centrarse en la preparación, la ejecución y el seguimiento, en especial el proceso del desarrollo de capacidades (impacto), teniendo en cuenta al mismo tiempo las necesidades de los participantes.

- 24.** Tras el lanzamiento del nuevo programa de aprendizaje permanente en 2007, la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión se reorganizó para reflejar las necesidades de un programa de integración reciente.
- 25.** Con anterioridad a la reorganización, diferentes agencias nacionales se ocupaban de los diferentes programas de educación. A raíz de la puesta en marcha del nuevo programa de aprendizaje permanente en 2007, la Comisión animó a los países participantes a nombrar una sola agencia nacional para todos los subprogramas del programa de aprendizaje, una recomendación que ya se aplica en la mayoría de los países. Los proyectos de movilidad acogidos a Leonardo son administrados directamente por las agencias nacionales responsables de todos los aspectos de la gestión, es decir:
- promoción del programa;
  - organización del procedimiento de concesión de subvenciones, incluida la evaluación de las solicitudes;
  - publicación de los acuerdos de subvención y transferencia de los pagos correspondientes a los solicitantes seleccionados;
  - seguimiento y apoyo a los beneficiarios de los programas;
  - organización de la difusión de los resultados;
  - transmisión de información sobre el funcionamiento y el impacto de los programas en su país.
- 26.** Las agencias nacionales son supervisadas por las autoridades nacionales competentes, responsables de la buena gestión de los fondos de la UE transferidos a dichas agencias, y del seguimiento y la supervisión del trabajo realizado por ellas en cooperación con la Comisión.

- 27.** La estructura de la gestión del ciclo de vida de los proyectos en consecuencia suele ser adecuada. No obstante, se observaron insuficiencias importantes en el sistema informático de gestión e información de los proyectos. Las agencias nacionales deben utilizar los sistemas informáticos que pone a disposición la Comisión<sup>12</sup>. El sistema informático creado más recientemente por esta institución, denominado LLPLink, consiste en una herramienta del programa de aprendizaje permanente diseñada para gestionar electrónicamente los ciclos de vida de los proyectos desde la solicitud hasta el pago final. Al mismo tiempo que creaba el LLPLink, la Comisión estaba desarrollando también una red de impresos electrónicos en Internet que permitiera presentar las solicitudes en línea y que las agencias nacionales evaluaran y seleccionaran los proyectos e informaran sobre ellos también por vía electrónica. Se instó a las agencias nacionales a que utilizaran el LLPLink para todos los proyectos a partir de 2008.
- 28.** Este nuevo sistema de apoyo informático contenía lagunas importantes. Así, en el momento de la fiscalización, únicamente podía responder a las necesidades más urgentes del programa de aprendizaje permanente pero el proyecto sufría retrasos y estaba incompleto. Las agencias nacionales que deseaban gestionar el proceso de evaluación de solicitudes recurriendo a las soluciones en línea se vieron obligadas a seguir utilizando paralelamente el LLPLink, a lo largo de 2009, el antiguo sistema o los sistemas locales. Cuando faltaba la interfaz entre LLPLink y los sistemas utilizados por las agencias nacionales, los datos debían introducirse por duplicado, lo que requería tiempo y aumentaba la carga de trabajo del personal.
- 29.** Los retrasos en la puesta en marcha de LLPLink tienen repercusiones en la gestión de Leonardo y del resto del programa de aprendizaje permanente, ya que el sistema no puede proporcionar desde el inicio del programa la información completa y coherente sobre la ejecución de los países participantes, necesaria para medir los progresos con respecto a los objetivos.

<sup>12</sup> Guía 2008 destinada a las agencias nacionales para la ejecución del programa de aprendizaje permanente (apartados 28.1. y 9.1.1.).

## GESTIÓN

- 30.** La fiscalización abarcó aspectos ligados a las operaciones cotidianas del programa. Los auditores analizaron si los procedimientos para aprobar un programa anual de trabajo podían ofrecer a la Comisión una garantía previa de que el programa se ejecutaría conforme a lo establecido en los documentos marco pertinentes y verificaron, asimismo, si la Comisión y las agencias nacionales promocionaron el programa y le dieron publicidad siguiendo las directrices de la Comisión y si se abordaron las principales dificultades encontradas por las agencias en la gestión del mismo. Por último, los auditores examinaron si la evaluación por la agencias de las solicitudes de los proyectos se había efectuado con transparencia, estaba bien organizada y se ajustaba las instrucciones de la Comisión y si se había realizado el seguimiento de las insuficiencias.

### EL SISTEMA DE APROBACIÓN DE LOS PROGRAMAS ANUALES DE TRABAJO DE LAS AGENCIAS NACIONALES ES ADECUADO, AUNQUE ÉSTAS NO RECIBEN SISTEMÁTICAMENTE INFORMACIÓN DE RETORNO CUALITATIVA AL RESPECTO DE PARTE DE LA COMISIÓN

- 31.** Cada agencia nacional elabora un plan anual de trabajo a partir de las especificaciones y modelos proporcionados por la Comisión, que lo aprueba posteriormente. El objetivo principal de esta institución es obtener una garantía previa de que la agencia nacional ejecutará el programa conforme a lo establecido en los documentos marco pertinentes. Las autoridades nacionales aprueban también el programa anual de trabajo comprometiéndose de este modo a procurar a la agencia nacional los correspondientes recursos nacionales que se requieren. Este sistema funciona sin mayores problemas, de manera que los programas anuales de trabajo son aprobados dentro de plazo, lo que permite una ejecución continuada del programa acorde con las líneas establecidas. Pese a la posibilidad de las agencias nacionales de presentar programas de trabajo consolidados, la Comisión no ha aprovechado la oportunidad de transmitir sistemáticamente información de retorno a las agencias y autoridades nacionales sobre la calidad del programa de trabajo; ello proporcionaría un panorama sintético de la ejecución nacional, que sería útil tanto para la Comisión como para los países participantes porque los problemas podrían identificarse y corregirse a tiempo.

### LA COMISIÓN Y LOS PAÍSES PARTICIPANTES REALIZAN LA PUBLICIDAD Y LA PROMOCIÓN DEL PROGRAMA DE MANERA SATISFACTORIA

- 32.** La Comisión y las agencias nacionales cumplieron con sus obligaciones de promoción garantizando su visibilidad y contribuyendo a la difusión y posterior explotación de buenas prácticas a través de una serie de medidas. Las agencias nacionales dieron publicidad a las «convocatorias de propuestas» en los países participantes ateniéndose a las orientaciones de la Comisión y presentaron la información correspondiente de apoyo sobre el programa Leonardo.

### LA COMISIÓN NO HA ABORDADO LAS DIFICULTADES DE LOS SOLICITANTES PARA ENCONTRAR SOCIOS DE ACOGIDA EN OTROS PAÍSES

- 33.** Los solicitantes tenían dificultades para encontrar socios en otros países, debido, entre otras cosas, a la falta de conocimientos lingüísticos y a las diferencias culturales. Con Leonardo, al igual que con otros regímenes de ayuda a la movilidad del programa de aprendizaje permanente, las agencias nacionales sólo son responsables de asegurar la estancia de los interesados de su propio país sin la obligación de ayudar a los interesados de otros países a encontrar centros de acogida adecuados.
- 34.** La Comisión ofrece información, asesoramiento y asistencia a los solicitantes potenciales interesados en encontrar socios de acogida, pero en 2007 clausuró su base de datos destinada a facilitar la búsqueda de socios europeos, pues no podía garantizar que la información sobre posibles socios respondiera a la calidad esperada por los usuarios de los países participantes. Esta base de datos no ha sido aún sustituida por una alternativa apropiada.

- 35.** Las bases nacionales de datos establecidas para la búsqueda de socios ya existen en algunos países participantes, pero no sustituyen a una base de alcance europeo. El recurso a las respectivas bases nacionales de datos obliga a aquellos interesados en encontrar socios a registrarse en múltiples bases de manera que puedan conectarse y efectuar una búsqueda.

#### **INSUFICIENCIAS EN LA EVALUACIÓN DE LAS SOLICITUDES**

- 36.** Los procedimientos de evaluación de las solicitudes y selección de los proyectos en los países participantes son transparentes, están bien organizados y siguen las instrucciones de la Comisión. Con todo, las evaluaciones de las solicitudes mostraron ejemplos de las insuficiencias siguientes, que incrementan el riesgo de que los proyectos seleccionados no alcancen los objetivos establecidos:

- se aceptaron solicitudes a pesar de que la descripción del contenido, los objetivos y los resultados esperados de la formación no constituían base suficiente para justificar el resultado de las evaluaciones;
- se aceptaron solicitudes aunque la información que contenían sobre los costes no bastaba para justificar los importes solicitados;
- faltaban comentarios de los asesores para justificar la puntuación concedida en cada sección del impreso de evaluación, en particular sobre aspectos cualitativos.

- 37.** La Comisión no lleva a cabo exámenes sobre la garantía de la calidad de las evaluaciones de los proyectos que figuran en las solicitudes, pues considera que ello compete a la autoridad nacional. No obstante, tampoco había publicado directrices específicas sobre la manera en que las autoridades nacionales han de controlar las evaluaciones de las solicitudes. Sin directrices claras existe el riesgo de que los controles efectuados por dichas autoridades resulten menos rigurosos en unos países participantes que en otros.

## ELABORACIÓN DE INFORMES

- 38.** La Comisión, en cooperación con los países participantes, tiene que encargarse de la recogida, el análisis y el tratamiento de todos los datos disponibles exigidos para medir los resultados y efectos del programa<sup>13</sup>. Esta actividad se suma a las evaluaciones del impacto efectuadas en profundidad en el contexto de las evaluaciones intermedia y final del programa Leonardo. La fiscalización se centró en si existía un sistema de elaboración de informes basado en los objetivos SMART que permitiera a la Comisión medir los resultados y el impacto del programa con respecto a las metas previstas<sup>14</sup>.

### EXISTEN DEFICIENCIAS EN EL SISTEMA DE ELABORACIÓN DE INFORMES SOBRE LOS RESULTADOS Y LOS EFECTOS DEL PROGRAMA LEONARDO

- 39.** Las agencias nacionales elaboran un informe anual de actividad para la Comisión<sup>15</sup> con datos sobre la ejecución del programa. Esta institución es quien determina el contenido de dicho informe, que abarca aspectos como el número y el tipo de proyectos financiados y sus resultados.
- 40.** El Tribunal examinó los informes de actividad de 2007 de los seis países visitados y encontró diversas deficiencias, descritas en los apartados 41 a 44, que reducen el valor de los informes como instrumento para informar a la Comisión y demás usuarios sobre los resultados y el impacto del programa Leonardo.
- 41.** Dado que el programa anual de trabajo se estructura de manera diferente al informe anual de actividad, no es posible proceder a una comparación útil entre los resultados y los objetivos esperados. La Comisión tiene previsto adaptar la estructura de dicho informe a la del programa de trabajo, con efecto a partir de la reestructuración de éste en 2011.

<sup>13</sup> Artículo 6, apartado 3, letra d), de la Decisión nº 1720/2006/CE.

<sup>14</sup> Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, artículo 27 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

<sup>15</sup> Parte 1 del informe anual de la agencia nacional.

42. La información sobre los resultados comunicada por las agencias nacionales se limita a datos fácticos que no permiten una evaluación del impacto de Leonardo en lo que se refiere a sus objetivos, como mejoras en la enseñanza, la adquisición de competencias y las repercusiones económicas. Por ejemplo, el informe de actividad anual contiene datos sobre el número de proyectos, pero es limitada la información que ofrece acerca de los resultados y los efectos de las actividades subvencionadas respecto de los participantes y las instituciones.
43. Además, el enfoque de las agencias nacionales que se aplica al informe anual de actividad no es homogéneo, lo que da lugar a que los informes finales presentados a la Comisión contengan análisis diferentes de los resultados, presentados de manera también diferente.
44. El examen por la Comisión de los informes anuales de actividad que presentaron las agencias nacionales se centró más en verificar que estuviesen completos y fuesen coherentes que en asegurarse de que contuvieran la información necesaria (véase el apartado 38). No obstante, la Comisión declaró que había transmitido su información de retorno a los países participantes una vez evaluados los informes anuales de 2008, estableciendo de este modo, para 2009, un vínculo entre el control *ex ante* del programa de trabajo y la evaluación *ex-post* del informe anual.

**RECUADRO 2****EJEMPLOS DE DEFICIENCIAS EN EL MODO EN QUE LAS AGENCIAS PRESENTARON LOS RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO DE 2007**

- falta de evaluación cuantitativa de los resultados de los proyectos;
- análisis insuficiente de la manera en que se abordaron los objetivos;
- descripción general de los efectos potenciales sin referencia alguna a la evidencia real del impacto;
- ejemplos de impactos tomados de un estudio del anterior programa Leonardo II.

45. Las agencias nacionales también realizan inspecciones a proyectos, con objeto de apoyar a los beneficiarios, recopilar y difundir ejemplos de mejores prácticas y de establecer o mantener buenas relaciones con los beneficiarios.
46. La Comisión fijó una serie de condiciones<sup>16</sup> para la selección de los beneficiarios que serán inspeccionados, entre las cuales cabe citar la magnitud y el tipo de beneficiario, su distribución en el país y el nivel de subvención europea concedida. No obstante, y al contrario de los que sucede en el caso de los controles primarios, la Comisión no determinó el número mínimo de inspecciones que debe realizar la agencia nacional.
47. En 2008 la Comisión introdujo inspecciones de «verificación de la calidad y del impacto», con la finalidad de percibir mejor la calidad de las actividades de los programas en los países participantes. Estas inspecciones incluían reuniones con las autoridades nacionales, las agencias y los beneficiarios de subvenciones y aunque constituyen un avance positivo, su alcance no está suficiente desarrollado. Los informes de la Comisión publicados en 2008 sobre los efectos de las inspecciones contenían hechos y progresos relacionados con actividades de movilidad, pero no analizaban las repercusiones reales de los proyectos Leonardo de movilidad en los sistemas educativos, las instituciones y las personas participantes. No se han enviado sistemáticamente a los países participantes los informes u otro tipo de información de retorno para su confirmación o comentarios en los primeros dos años.

**LA COMISIÓN HABÍA INICIADO, PERO NO FINALIZADO AÚN, LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA GLOBAL DE MEDICIÓN DEL IMPACTO DE LEONARDO EN SU TERCER AÑO DE EXISTENCIA**

48. Los objetivos de los programas debían ser «SMART» (es decir, específicos, realizables, mensurables y con fecha determinada)<sup>17</sup>. No obstante, éste no es el caso de los objetivos del programa Leonardo, de naturaleza más bien general, lo que dificulta medir hasta qué punto pueden alcanzarse gracias a la contribución de los proyectos de movilidad (véase el **recuadro 3**).

<sup>16</sup> Guía 2008 destinada a las agencias nacionales para la ejecución del programa de aprendizaje permanente, apartado 3.1.1.3.

<sup>17</sup> Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, artículo 27 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

## RECUADRO 3

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI**

- apoyar a los participantes en actividades de formación continuada en la adquisición y uso de conocimientos, competencias, y cualificaciones con miras al desarrollo personal, empleabilidad y la participación en el mercado laboral europeo;
- apoyar las mejoras de la calidad e innovación de los sistemas, instituciones y prácticas de educación y formación profesional;
- aumentar el atractivo de la formación profesional y de la movilidad para las empresas y los particulares y facilitar la movilidad de trabajadores en formación profesional.

**OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI**

- mejorar cualitativamente y aumentar cuantitativamente la movilidad en Europa de las personas en formación profesional inicial y continua, para lograr que, al finalizar el programa de aprendizaje permanente, las estancias en empresas lleguen, al menos, a 80 000 al año;
- mejorar cualitativamente y aumentar cuantitativamente la cooperación entre centros u organizaciones que brinden oportunidades de aprendizaje, empresas, interlocutores sociales y otros organismos pertinentes de toda Europa;
- facilitar el desarrollo de prácticas innovadoras en los ámbitos de la educación y formación profesional no terciaria y su transferencia, incluso entre distintos países participantes;
- mejorar la transparencia y el reconocimiento de cualificaciones y competencias, incluidas las adquiridas mediante la enseñanza no formal o informal;
- fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras modernas;
- apoyar el desarrollo de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas de aprendizaje permanente innovadores y basados en las TIC.

- 49.** Las agencias nacionales comunican los resultados del programa en sus informes anuales de actividad. En el momento de la fiscalización del Tribunal, la Comisión no había transmitido instrucciones detalladas a las agencias nacionales sobre la manera de evaluar dichos resultados y de valorar el impacto de los proyectos de movilidad.
- 50.** En diciembre de 2006, el Comité<sup>18</sup> decidió crear un grupo de trabajo para evaluar el impacto del conjunto del programa, incluido Leonardo da Vinci, con la finalidad, entre otras, de definir una serie de indicadores de impacto comunes para medir los logros del conjunto del programa de aprendizaje permanente con respecto a sus objetivos. En noviembre de 2009, el grupo de trabajo presentó al Comité una propuesta de indicadores y de un sistema para la recogida de datos y la elaboración de informes destinado a subsanar algunas de las insuficiencias actuales. No obstante, en enero de 2010, la propuesta aún no había sido aprobada.
- 51.** Una vez que la Comisión se manifieste acerca de los indicadores que quiere medir, serán necesarias otras modificaciones. Por ejemplo, habrá que revisar las preguntas contenidas en los actuales informes anuales de actividad, a efectos de asegurar que pueden utilizarse para la obtención de los datos estadísticos necesarios para una gestión eficiente del programa, y será preciso asimismo adaptar el módulo de elaboración de informes del sistema informático LLPLink para que responda a las nuevas necesidades de recogida de datos.
- 52.** La constitución de un grupo de trabajo para la evaluación del impacto supuso un progreso en la creación de las condiciones necesarias del seguimiento y la medición de los resultados e impactos. No obstante, han transcurrido tres años del programa Leonardo actual y la Comisión no ha podido evaluar en qué medida este programa ha logrado sus objetivos, ni cuenta con un sistema que le permita hacerlo en el futuro. Incluso si el Comité aprueba los indicadores de impacto en 2010, la información requerida para evaluar el impacto del programa solo se recogería para la fase restante del mismo y resultará muy difícil obtener datos comparables de sus tres primeros años de vida (2007-2009), es decir, el período que ha de abarcar la evaluación intermedia del programa de aprendizaje permanente, cuyo informe debe presentarse en marzo de 2011.

<sup>18</sup> El Comité del programa de aprendizaje permanente asiste a la Comisión en la ejecución de este programa. Está compuesto por representantes de los Estados miembros y da su opinión o es consultado sobre las medidas de ejecución del programa.

## CONTROLES

- 53.** La fiscalización abarcó también la idoneidad de los controles efectuados con respecto a Leonardo en todos los niveles, o sea por la agencias nacionales y las autoridades nacionales y la Comisión, en el contexto del programa de aprendizaje permanente<sup>19</sup>. Los auditores consideraron que dichos controles eran adecuados si tenían lugar de conformidad con las orientaciones de la Comisión y bajo la supervisión de ésta.

### EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS, EL CONTROL DE LEONARDO POR LAS AGENCIAS NACIONALES SE AJUSTABA A LAS ORIENTACIONES DE LA COMISIÓN

- 54.** Las agencias nacionales realizan «controles primarios» en el nivel del beneficiario con la finalidad de obtener garantías sobre la realidad y la subvencionabilidad de las actividades sufragadas con fondos de la UE, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.
- 55.** Las normas y los requisitos mínimos de los controles primarios están definidos en la guía de la Comisión para las agencias nacionales<sup>20</sup>. Los controles consisten en análisis de los informes finales, comprobaciones documentales del material justificativo presentado por los beneficiarios en la fase del informe final, controles sobre el terreno durante las acciones, auditorías posteriores a la acción y auditorías de sistemas de los beneficiarios recurrentes.
- 56.** Los controles primarios son por definición controles de conformidad y no están concebidos para profundizar en los resultados de las medidas de movilidad. En lo que se refiere a su realización se observaron diversos ejemplos de insuficiencias, pese a que las agencias nacionales seguían por lo general la guía mencionada de la Comisión:
- en una agencia nacional, la evaluación y aprobación de los informes finales no respetó el plazo de 45 días desde la recepción del informe;
  - en otra agencia nacional, los pagos finales a los beneficiarios se habían efectuado sin la información de retorno de todos los participantes en la movilidad.

<sup>19</sup> El Tribunal ya informó en el pasado sobre la auditoría de los controles del programa de aprendizaje permanente. Véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2008 (DO C 269 de 10.11.2009, p. 181 a 185).

<sup>20</sup> Guía 2008 destinada a las agencias nacionales para la ejecución del programa de aprendizaje permanente, apartado 3.8.1.

**AUNQUE GENERALMENTE LOS CONTROLES SECUNDARIOS EFECTUADOS POR LAS AUTORIDADES NACIONALES PROPORCIONAN GARANTÍAS RAZONABLES DE QUE LOS CONTROLES PRIMARIOS SON EFICACES, SE DETECTARON DIVERSAS INSUFICIENCIAS**

- 57.** La autoridad nacional es responsable de los controles de Leonardo, para lo cual, la Comisión exige establecer un sistema de controles secundarios, con el objetivo de obtener garantías razonables de la eficacia del funcionamiento del sistema de controles primarios realizados por las agencias nacionales<sup>21</sup>. En la mayoría de los casos, los controles secundarios efectuados por las autoridades nacionales ofrecieron garantías razonables sobre la eficacia del sistema de controles primarios. Con todo, la fiscalización reveló asimismo deficiencias en el modo de efectuar los controles secundarios: documentación insuficiente de los procedimientos de supervisión, supervisión insuficiente de la agencia nacional e insuficiencias en el seguimiento de las recomendaciones propuestas por las entidades nacionales de control o de la Comisión.

**LA COMISIÓN NO FACILITÓ HASTA FECHA RECIENTE ORIENTACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECÍFICOS INCLUIDOS EN LOS CONTROLES SECUNDARIOS**

- 58.** La Comisión lleva a cabo inspecciones de «supervisión de sistemas» en los países participantes, dirigidas a comprobar la conformidad de los sistemas y procedimientos de las agencias nacionales con las normas del programa de aprendizaje permanente. Las autoridades nacionales interpretaron el sentido de «controles secundarios» de manera diferente. Como ya observó el Tribunal en su Informe Anual relativo al ejercicio 2008<sup>22</sup>, las orientaciones de la Comisión sobre las responsabilidades de las autoridades nacionales no eran claras en cuanto a los procedimientos específicos. La fiscalización del Tribunal acerca de Leonardo confirma esta conclusión al encontrarse insuficiencias en los controles secundarios. Posteriormente, la Comisión adoptó medidas correctoras y transmitió instrucciones a las autoridades con indicaciones suplementarias sobre los procedimientos de los controles secundarios.

<sup>21</sup> Artículo 8 de la Decisión de 26.4.2007 de la Comisión.

<sup>22</sup> Informe Anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 2008, capítulo 9, apartados 9.21 y 9.33.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 59.** La Comisión tuvo en cuenta sus propias evaluaciones obligatorias, aunque no estableció planes de acción para otros estudios e informes importantes, y creó un sistema adecuado para la gestión del ciclo de vida de los proyectos. No obstante, el principal sistema informático, LLPLink, estaba todavía incompleto a finales de 2009, lo que resta eficacia a la elaboración de informes y obliga a utilizar los sistemas antiguos al mismo tiempo. A mediados de 2010 todavía faltaba completar una herramienta común de información del LLP para medir el impacto.
- 60.** Los elementos operativos del programa, como la preparación del programa anual de trabajo, la publicidad, la promoción y la transmisión de información solían estar bien gestionados. No obstante, se observaron insuficiencias en algunos ámbitos, por ejemplo la asistencia a los solicitantes para encontrar socios de acogida en otros países y garantizar la calidad de las evaluaciones por las agencias nacionales de las solicitudes de subvenciones.

## RECOMENDACIÓN 1

- (a) Tras su análisis del programa anual de trabajo, la Comisión debería transmitir a las autoridades nacionales información de retorno cualitativa. Esta información permitiría obtener un panorama sintético de la ejecución nacional y debería resaltar los elementos positivos y las insuficiencias, lo que sería útil tanto para la Comisión como para las autoridades nacionales.
- (b) La Comisión debería explorar opciones para garantizar una herramienta de búsqueda de socios eficaz y de fácil utilización, tanto en la UE, como a nivel nacional.
- (c) La Comisión debería sopesar si las autoridades nacionales tendrían que facilitar la estancia de los participantes extranjeros proporcionando información a otras agencias nacionales en su propio país acerca de organizaciones intermediarios y de acogida.
- (d) Podría mejorarse la evaluación de las solicitudes perfeccionando el manual de evaluación para los evaluadores, especificando en detalle, en cada sección concreta del impreso de evaluación, la finalidad y los métodos de consecución de dicha finalidad.

- (e) Con el fin de garantizar una interpretación homogénea de sus normas, la Comisión debería sopesar la inclusión del control de las evaluaciones de las solicitudes en sus visitas de control y de la calidad y del impacto a los países participantes.
- (f) La Comisión debería finalizar sin demora la herramienta LLPLink de información sobre la medición del impacto, con el fin de garantizar la recogida de datos completos y coherentes sobre la ejecución en todos los países participantes.

**61.** Aunque los sistemas de control de la Comisión y los Estados miembros eran adecuados en la mayoría de los casos, su sistema de elaboración de informes no se centraba suficientemente en los resultados del programa y menos aún en su eficacia e impacto. La Comisión había iniciado, pero no finalizado aún, la implantación de un sistema global de medición del impacto de Leonardo en el tercer año de existencia del programa, de manera que todavía no ha podido medir el impacto de los primeros tres años de Leonardo, aproximadamente la mitad de su ciclo de vida.

#### RECOMENDACIÓN 2

- (a) La Comisión debería mejorar su sistema de control y seguimiento de la calidad y del impacto y coordinarlo con los informes anuales de actividades elaborados actualmente por las agencias nacionales.
- (b) La Comisión debería armonizar la estructura del programa de trabajo y el informe anual, con el fin de hacer posible una comparación de los resultados con los objetivos previstos.
- (c) La Comisión debería finalizar sin demora su trabajo de definición de objetivos SMART e indicadores de resultados.
- (d) La Comisión debería asegurarse en el futuro de que los sucesivos programas cuentan con un sistema de medición desde el comienzo.

62. Globalmente se puede concluir que la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa pueden generar resultados eficaces. La Comisión había iniciado, pero no finalizado aún, la implantación de un sistema global de medición del impacto de Leonardo, de manera que no aún puede evaluar, tres años después del inicio del programa, aproximadamente a mitad de su ciclo de vida, cómo se consiguen los objetivos perseguidos.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por D. Morten LEVYSOHN, miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 29 de junio de 2010.

*Por el Tribunal de Cuentas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## **OBJETIVOS (BASADOS EN EL FUNDAMENTO JURÍDICO DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE PERMANENTE)**

### **DECISIÓN N° 1720/2006/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente**

#### **OBJETIVOS GENERALES DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE PERMANENTE**

- contribuir, mediante el aprendizaje permanente, al desarrollo de la Comunidad como sociedad del conocimiento avanzada, con un crecimiento económico sostenible, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social, garantizando al mismo tiempo una buena protección del medio ambiente en beneficio de las generaciones futuras;
- en particular, pretende estimular el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación dentro de la Comunidad, de modo que se conviertan en una referencia de calidad mundial.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA DE APRENDIZAJE PERMANENTE**

- contribuir al desarrollo de un aprendizaje permanente de calidad y promover elevados niveles de calidad, la innovación y la dimensión europea en los sistemas y las prácticas en ese ámbito;
- apoyar la realización de un espacio europeo del aprendizaje permanente;
- ayudar a mejorar la calidad, el atractivo y la accesibilidad de las oportunidades de obtener un aprendizaje permanente disponibles en los Estados miembros;
- reforzar la contribución del aprendizaje permanente a la cohesión social, la ciudadanía activa, el diálogo intercultural, la igualdad entre hombres y mujeres y la realización personal;
- ayudar a promover la creatividad, la competitividad, la empleabilidad y el crecimiento de un espíritu empresarial;

- favorecer una mayor participación en el aprendizaje permanente de personas de todas las edades incluidas las que tienen necesidades especiales y las pertenecientes a grupos desfavorecidos, independientemente de su nivel socioeconómico;
- promover el aprendizaje de las lenguas y la diversidad lingüística;
- apoyar el desarrollo, en el ámbito del aprendizaje permanente, de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas innovadores y basados en las TIC;
- reforzar la capacidad del aprendizaje permanente para crear un sentimiento de ciudadanía europea, basado en la comprensión y en el respeto de los derechos humanos y de la democracia, y fomentar la tolerancia y el respeto hacia otros pueblos y otras culturas;
- promover la cooperación en materia de garantía de la calidad en todos los sectores de la educación y la formación en Europa;
- estimular el mejor aprovechamiento de los resultados y productos y procesos innovadores e intercambiar buenas prácticas en los ámbitos cubiertos por el programa de aprendizaje permanente, a fin de mejorar la calidad de la educación y la formación.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI**

- apoyar a los participantes en actividades de formación continuada en la adquisición y uso de conocimientos, competencias, y cualificaciones con miras al desarrollo personal, empleabilidad y la participación en el mercado laboral europeo;
- apoyar las mejoras de la calidad e innovación de los sistemas, instituciones y prácticas de educación y formación profesional;
- aumentar el atractivo de la formación profesional y de la movilidad para las empresas y los particulares y facilitar la movilidad de trabajadores en formación.

## OBJETIVOS OPERATIVOS DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI

- mejorar cualitativamente y aumentar cuantitativamente la movilidad en Europa de las personas en formación profesional inicial y continua, para lograr que, al finalizar el programa de aprendizaje permanente, las estancias en empresas lleguen, al menos, a 80 000 al año;
- mejorar cualitativamente y aumentar cuantitativamente la cooperación entre centros u organizaciones que brinden oportunidades de aprendizaje, empresas, interlocutores sociales y otros organismos pertinentes de toda Europa;
- facilitar el desarrollo de prácticas innovadoras en los ámbitos de la educación y formación profesional no terciaria y su transferencia, incluso entre distintos países participantes;
- mejorar la transparencia y el reconocimiento de cualificaciones y competencias, incluidas las adquiridas mediante la enseñanza no formal o informal;
- fomentar el aprendizaje de lenguas extranjeras modernas;
- apoyar el desarrollo de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas de aprendizaje permanente que resulten innovadores y basados en las TIC.

# RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

## RESUMEN

### I.-III.

La Comisión se congratula por la conclusión global del informe del Tribunal de Cuentas de que la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci pueden generar buenos resultados.

De hecho, el programa muestra que en la actualidad la demanda creciente sólo puede cubrirse parcialmente (con el presupuesto disponible puede atenderse a menos del 50 % de las solicitudes). En 2009, más de 80 000 personas recibieron financiación (67 % de las personas en formación inicial, 20 % en el mercado laboral, y 13 % como profesores/instructores). La gran mayoría de los participantes (casi el 90 %) manifestó en los informes finales que estaba muy satisfecha con la estancia en el extranjero.

El estudio de impacto publicado en 2007 confirmó el impacto positivo del programa anterior en los participantes. Las experiencias de movilidad mejoraron los conocimientos y las competencias de los jóvenes e influyeron positivamente en sus posibilidades de empleo, así como en su desarrollo personal. Está a punto de concluir un estudio sobre el impacto de la movilidad Leonardo de los profesores e instructores en la formación profesional (EFPRO), y los resultados iniciales confirman los efectos positivos no sólo en el desarrollo personal de los participantes sino también en las escuelas de educación y formación profesionales, los proveedores y los sistemas de formación.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión celebra que el Tribunal haya reconocido que se ha establecido un sistema adecuado de gestión del ciclo vital de los proyectos y que, en general, los aspectos operativos del programa han sido bien gestionados. La Comisión subraya que muchas de las recomendaciones de gestión son válidas para el conjunto del Programa de Aprendizaje Permanente (PAP), dado que el programa Leonardo forma parte integrante del PAP.

#### **IV.**

La Comisión subraya el hecho de que la auditoría abarcó principalmente los años 2007-2008, que fueron los dos primeros años del nuevo programa integrado. Además, la programación y el ciclo de información con las agencias nacionales dura dos años, desde la preparación del proyecto de programa de trabajo por la agencia nacional hasta la finalización de la evaluación del informe anual por la Comisión. Por lo tanto, no todas las mejoras realizadas posteriormente, especialmente en 2010, han sido tenidas en cuenta por el Tribunal.

También se señala que, con frecuencia, los resultados de las acciones cofinanciadas en 2007-2008 no son visibles inmediatamente después de realizadas, ya que la movilidad y la formación suelen tardar varios años en mostrar sus efectos.

#### **IV. Primer guión**

Para la concepción del actual programa Leonardo da Vinci, la Comisión puso en marcha un proceso de consulta con agencias nacionales, autoridades nacionales e interesados, con objeto de tener en cuenta las experiencias anteriores. La Comisión tomó en consideración los resultados y sugerencias de las evaluaciones preceptivas, pero también utilizó estudios externos como fuente de inspiración y para disponer de otros puntos de vista.

#### **IV. Sexto guión**

La Comisión es consciente de que la calidad de los controles secundarios realizados por las autoridades nacionales sobre las agencias nacionales es variable, tal como señaló también el Tribunal en su declaración de fiabilidad para el ejercicio financiero 2008. Como consecuencia de esta observación anterior del Tribunal, la Comisión ha tomado medidas y ha elaborado directrices detalladas para las autoridades nacionales a fin de proporcionar el apoyo metodológico y las herramientas prácticas necesarias para los controles secundarios que realizan estas autoridades. Las directrices fueron publicadas para los Estados miembros en diciembre de 2009 y fueron también el tema principal de un seminario impartido a las autoridades nacionales en marzo de 2010 para subsanar las deficiencias señaladas.

#### **IV. Séptimo guión**

La Comisión admite que hay que concluir los trabajos sobre los indicadores de resultados.

Subraya, sin embargo, que los trabajos con el Comité del programa sobre el establecimiento de los indicadores se iniciaron en 2007. Además, basándose en los estudios y evaluaciones de impacto del programa Leonardo anterior, en los datos cuantitativos disponibles y en la información de retorno cualitativa de los participantes en el programa actual, la Comisión confía en que el programa de movilidad Leonardo da Vinci genere resultados eficaces.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### V.

La Comisión acepta las recomendaciones formuladas por el Tribunal y ya las ha ejecutado total o parcialmente, incluidas las siguientes: la información de retorno cualitativa a las autoridades nacionales sobre los informes anuales de la agencia nacional, la integración de los informes de actividad anuales en las visitas de control, la adaptación de la estructura del informe de actividad anual a los programas de trabajo, la inclusión de indicadores basados en resultados en los programas de trabajo de las agencias nacionales y la terminación del LLPLink.

La Comisión desea subrayar que:

- ha mejorado notablemente el sistema informático de apoyo a la gestión del programa en 2009 y sigue mejorando sus instalaciones de información en 2010;
- ya ha aportado la información de retorno cualitativa a los programas de trabajo anuales de las agencias nacionales, pero por razones de eficacia ha limitado su respuesta a los casos que requieren revisión por no corresponder a las normas de calidad previstas;
- comparte la opinión del Tribunal de que la ayuda para buscar socios es importante y está explorando otras opciones, puesto que la base de datos tradicional para la búsqueda de socios no ha prestado el servicio de calidad previsto;
- ya ha elaborado las directrices detalladas para evaluar las solicitudes del proyecto. La Comisión considera que el control de la calidad de la evaluación de las solicitudes forma parte de los controles secundarios de las agencias nacionales por las autoridades nacionales; sin embargo, está poniendo a prueba la posibilidad de un control más estrecho sobre estos procedimientos, teniendo debidamente en cuenta la relación coste-eficacia;
- al establecer los programas de trabajo nacionales de la agencia nacional en 2011, incluyó indicadores de resultados que fueron bien recibidos por los directores nacionales de la agencia nacional en su reunión del 20 de mayo de 2010 y que, por lo tanto, se aplicarán a partir del período de planificación e información 2011;
- la Comisión admite que hay que finalizar los trabajos sobre los indicadores de resultados. Subraya, sin embargo, que los trabajos con el comité del programa sobre el establecimiento de los indicadores se iniciaron en 2007. La propuesta de la Comisión fue adoptada por el comité en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se adaptarán a los indicadores ahora establecidos; los primeros resultados de este ejercicio se esperan a mediados de 2011. Además, basándose en los estudios y evaluaciones de impacto del programa Leonardo anterior, en los datos cuantitativos disponibles y en la respuesta cualitativa de los participantes en el programa actual, la Comisión confía en que el programa de movilidad Leonardo da Vinci produzca unos buenos resultados.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### ALCANCE DE LA AUDITORÍA Y ENFOQUE

#### 13.

La Comisión destaca el hecho de que 2007 y 2008 fueron los dos primeros años del programa de aprendizaje permanente en los que, por primera vez, se integró al Leonardo da Vinci y al programa Sócrates anterior en un único programa. Por consiguiente, hubo que establecer nuevos procedimientos comunes. Además, la programación y el ciclo de información con las agencias nacionales abarca dos años desde la preparación de los programas de trabajo por las agencias nacionales hasta la finalización de las evaluaciones del informe anual. Por lo tanto, no todas las mejoras realizadas posteriormente, especialmente en 2010, han sido tenidas en cuenta por el Tribunal.

### OBSERVACIONES

#### 16.

La Comisión subraya el hecho de que a menudo los resultados de las acciones apoyadas en 2007-2008 no son visibles inmediatamente después de la realización de las mismas, ya que la movilidad y la formación suelen tardar años en mostrar sus efectos.

#### 18.

La Comisión celebra que el Tribunal haya constatado que, al concebirse el nuevo programa Leonardo se tuvieron en cuenta los resultados de las evaluaciones intermedias y finales del programa anterior por medio de planes de acción estructurados.

Desde 2007 la Comisión ha discutido ampliamente con el comité de gestión de programa sobre un grupo de indicadores de impacto del programa aplicables al PAP en su conjunto. El comité no emitió «ningún dictamen» sobre las dos propuestas presentadas por la Comisión y solicitó un nuevo análisis de rentabilidad. La nueva propuesta fue adoptada por el comité en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se contrastarán con los indicadores ahora establecidos; los primeros resultados de este ejercicio se prevén para mediados de 2011.

#### 19.-20.

La Comisión mantiene que no le corresponde efectuar el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones de ámbito nacional por las autoridades nacionales. Ahora bien, la Comisión podría pedir a las autoridades nacionales que realizaran este seguimiento a nivel nacional.

La Comisión pone de relieve que los informes nacionales finales presentados a su debido tiempo por las autoridades nacionales se remitieron al contratista exterior para su análisis y los resultados han sido validados por la Comisión. Los asuntos transversales se han incluido en el plan de acción final establecido por la Comisión.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 22.

La Comisión considera que los estudios exteriores que no son evaluaciones formales del programa no requieren la elaboración de planes de acción.

El contenido de estudios externos tales como el estudio sobre los obstáculos a la movilidad transnacional «MoVE-iT» y el análisis de impacto de la movilidad Leonardo da Vinci en aprendices y empleados jóvenes, citados por el Tribunal, se utiliza como antecedentes y fuentes de inspiración para el desarrollo o la adaptación futura del programa y sus reglas. También ofrecen una perspectiva más detallada de ciertos aspectos de las acciones del programa.

#### Recuadro 1. Primer guión

La Comisión está de acuerdo en que la situación puede mejorar en cuanto a la ejecución del programa en los países de acogida y la preparación de los participantes según lo señalado en la recomendación del estudio de impacto mencionado. Sin embargo, el estudio también concluye que los principios y mecanismos fundamentales del programa no necesitan ninguna modificación ni deben modificarse. El estudio concluye que: «el programa de movilidad Leonardo da Vinci puede describirse como especialmente eficaz, eficiente y rentable.»

### 27.

La Comisión acoge con satisfacción la estimación global del Tribunal de la gestión del ciclo de vida de los proyectos para el programa.

Como señala el Tribunal, el sistema informático de apoyo podría mejorar. La Comisión observa que hubo que establecer un sistema informático completamente nuevo que abarca múltiples subprogramas y acciones para el nuevo PAP, del cual forma parte Leonardo da Vinci. Mientras tanto, la calidad de la información sobre la aplicación ha mejorado y actualmente se ha consolidado. Además, se ofrecieron 8 formularios de solicitud electrónicos para la convocatoria de 2010, se están elaborando dos formularios de informe y otros tres formularios deberán estar preparados para 2010. La gran mayoría de las solicitudes del Leonardo da Vinci se está tratando electrónicamente en 2010 y, de esta manera, está aumentando la eficiencia y se reduce el margen de introducción de errores manuales.

### 28.

La Comisión reitera que, por lo que se refiere a los sistemas informáticos, en 2009 se realizaron progresos importantes que continuaron en 2010. No todas las mejoras realizadas después de la auditoría del Tribunal, especialmente en 2010, han sido tenidas en cuenta por el Tribunal.

### 29.

Desde el inicio del PAP, la Comisión ha seguido recopilando datos cuantitativos e información de retorno cualitativa de los participantes sobre la movilidad Leonardo da Vinci a través de Rap4Leo<sup>1</sup>, lo que ha generado una serie de datos ininterrumpida y fiable para el programa.

Además, la Comisión subraya que, desde finales de 2008, se ha utilizado LLPLink para la elaboración de informes financieros normalizados y estadísticas de gestión uniformes. La combinación de los datos estadísticos de Rap4Leo y LLPLink aseguran la calidad y coherencia de los datos para la movilidad Leonardo da Vinci.

<sup>1</sup> El Rap4Leo es una herramienta informática que permite, entre otras cosas, recoger datos cuantitativos y opiniones de los participantes en las acciones de movilidad de Leonardo da Vinci.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde 2007 la Comisión ha discutido ampliamente con el comité de gestión del programa sobre un grupo de indicadores de impacto del programa aplicables al PAP en su conjunto. El comité no emitió «ningún dictamen» sobre las dos propuestas presentadas por la Comisión y solicitó un nuevo análisis de rentabilidad. La nueva propuesta fue adoptada por el comité en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se contrastarán con los indicadores ahora establecidos; los primeros resultados de este ejercicio se prevén para mediados de 2011.

### 31.

La Comisión celebra que el Tribunal haya constatado que las medidas para aprobar los programas del trabajo anuales de las agencias nacionales son adecuadas.

Por razones de rentabilidad, la Comisión ha limitado su contribución a las agencias nacionales en relación con el proyecto de programa de trabajo anual de éstos a aquellos casos que requieren revisión, para asegurarse de que se logren las normas de calidad previstas.

La Comisión subraya, sin embargo, que aporta a las autoridades nacionales y las agencias nacionales una contribución cualitativa y detallada relativa a la gestión y la ejecución del programa, en sus conclusiones sobre la evaluación del informe anual de la agencia nacional, en las que también indica, en caso necesario, las medidas correctivas previstas. La Comisión también constata que las acciones correctivas están incluidas en el próximo programa de trabajo de la agencia nacional para asegurar la mejora continua de la ejecución del programa.

### 32.

La Comisión celebra que el Tribunal opine que los países participantes y la Comisión dan a conocer y promueven el programa de forma satisfactoria.

### 33.-35.

La Comisión es consciente de las dificultades de algunos solicitantes para encontrar socios en otros países, y toma nota de la sugerencia de facilitar este proceso. La base de datos para la búsqueda de socios del anterior programa Leonardo da Vinci II fue cerrada porque no podía asegurar una calidad suficiente de los datos introducidos en el sistema. Hay que explorar otras soluciones que constituyan alternativas adecuadas. Un ejemplo prometedor es la plataforma y la red EuroApprenticeship, creadas por organismos competentes como las Cámaras de comercio y de oficios o los organismos de formación profesional, que empezaron a funcionar en 2010 a raíz de una convocatoria de propuestas y pueden constituir soluciones idóneas para emprender la búsqueda de empresas de acogida de calidad. La Comisión considera que podrían explorarse estas alternativas de cara a la próxima generación de programas.

### 36.

A la Comisión le complace observar que los procedimientos de evaluación de las solicitudes y de selección de proyectos en los países participantes son transparentes, están bien organizados y son conforme a las instrucciones de la Comisión.

Hace hincapié en que las normas de procedimiento de la Guía destinada a las agencias nacionales están concebidas para garantizar adecuadamente la calidad de las subvenciones seleccionadas.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 37.

Según lo establecido por las directrices actualizadas de la Comisión publicadas en 2009, el control de garantía de calidad de las evaluaciones de las solicitudes de subvención debería formar parte de los controles secundarios de las agencias nacionales que realizan las autoridades nacionales. El procedimiento de concesión de subvenciones —del que la evaluación de las solicitudes de subvención es un elemento importante— forma parte de los «controles clave» sobre los cuales las autoridades nacionales tienen que manifestar su opinión en su declaración de garantía anual.

### 41.

Se ha diseñado una configuración revisada de los programas de trabajo de la agencia nacional para 2011 que incluye los objetivos y los indicadores de resultados que facilitarán más la comparación significativa de resultados con el resultado previsto. El nuevo enfoque fue bien recibido por los directores nacionales de la agencia nacional en su reunión del 20 de mayo de 2010 y se ejecutará en consecuencia en la planificación y presentación de informes a partir de 2011.

### 43.

Para abordar la falta de consistencia del enfoque de las agencias nacionales en cuanto a la presentación de informes de actividad anual, la Comisión ha proporcionado un formulario único de informe en línea para su utilización por todas las agencias nacionales. Además, basándose en la experiencia de los últimos años, la Comisión ha impartido instrucciones detalladas para la realización de los informes anuales en 2009.

### Recuadro 2

La Comisión subraya que las deficiencias señaladas por el Tribunal en cuanto a la manera en que las agencias nacionales presentaron los resultados de la ejecución de los programas de trabajo en 2007 se refieren a tres de las seis agencias nacionales examinadas y no se aplican sistemáticamente a cada una de ellas.

### 44.

Después de los informes de actividad anuales de 2008, la Comisión ha enviado unas amplias conclusiones de evaluación a las autoridades nacionales y las agencias nacionales. Estas conclusiones de la evaluación constituyen una contribución detallada a la calidad de la ejecución y gestión del programa en el país en cuestión, y pretenden orientar a las agencias nacionales para que mejoren sus prestaciones. Así, se establece una relación directa entre el programa de trabajo de la agencia nacional y el informe de actividad anual.

### 46.

Se exige efectivamente a las agencias nacionales, como señala el Tribunal, que emprendan actividades de supervisión para apoyar a los beneficiarios del programa, además de los controles sobre los beneficiarios dirigidos a asegurar el uso correcto de los fondos de la UE. En el contexto de los recursos limitados de las agencias nacionales y considerando los requisitos materiales de control, la Comisión no consideró conveniente establecer para las agencias nacionales requisitos mínimos de visitas de control a los beneficiarios. Esto permite a las agencias nacionales organizar la supervisión de los beneficiarios de la manera más eficaz y apropiada, tomando en consideración el contexto y los obstáculos nacionales, por ejemplo sustituyendo las visitas de control a los beneficiarios individuales por reuniones de supervisión que incluyan a los grupos de beneficiarios.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### 47.

El concepto de «visitas de control de la calidad y del impacto» se introdujo en 2008 y desde entonces se ha perfeccionado gradualmente con el fin de ofrecer una garantía firme de los efectos del programa sobre la base de ejemplos de proyectos reales. Desde agosto de 2008 se envía regularmente información de retorno a las agencias nacionales. En la segunda fase de control de la calidad y el impacto Leonardo da Vinci que empieza en 2010, las inspecciones se centrarán más en el ámbito regional.

### 48.

Los objetivos del programa Leonardo se especifican en la base jurídica del programa de aprendizaje permanente, que fue acordado por el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión está trabajando en el desarrollo de indicadores adecuados para estos objetivos para el PAP en su conjunto. Es un ejercicio particularmente complejo, dado que se han definido 58 objetivos en la base jurídica. La Comisión admite que el sistema global para informar sobre los resultados, los efectos y el impacto con arreglo a los indicadores de resultados aún no ha concluido. Sin embargo, en su reunión del 17 de junio de 2010, el Comité PAP adoptó el enfoque propuesto por la Comisión.

La Comisión subraya, no obstante, que las pruebas que aportan los estudios externos sobre los efectos de la movilidad Leonardo en aprendices y licenciados jóvenes<sup>2</sup> y el impacto de la movilidad VETPRO en individuos y sistemas<sup>3</sup> indican que la movilidad de Leonardo cumple gran parte los objetivos del programa.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218_en.pdf)

<sup>3</sup> Se publicará pronto un informe final.

También señala que un amplio grupo de datos cuantitativos está disponible en las bases de datos Rap4Leo y LLPLink. Rap4Leo también contiene información de retorno cualitativa de participantes que muestran un grado muy alto de satisfacción con sus experiencias Leonardo.

### 49.

Para mejorar la calidad y la coherencia de los informes anuales de las agencias nacionales, la Comisión les dirigió en 2009 unas amplias directrices.

### 50.

Por lo que se refiere al desarrollo de indicadores de impacto para el programa de aprendizaje permanente, el Comité PAP, en su reunión del 17 de junio de 2010, adoptó el enfoque revisado propuesto por la Comisión.

### 51.-52.

Desde el inicio del PAP, la Comisión ha seguido recopilando datos cuantitativos y reacciones cualitativas de los participantes sobre la movilidad de Leonardo da Vinci a través de Rap4Leo, lo que ha generado una serie de datos ininterrumpida y fiable para el programa.

Además, la Comisión subraya que, desde finales de 2008, se ha utilizado LLPLink para la elaboración de informes financieros normalizados y estadísticas de gestión uniformes. La combinación de los datos estadísticos de Rap4Leo y LLPLink asegura la calidad y coherencia de los datos a efectos de movilidad Leonardo da Vinci.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desde 2007 la Comisión ha discutido ampliamente con el comité de gestión del programa sobre un grupo de indicadores de impacto del programa aplicables al PAP en su conjunto. El comité no emitió «ningún dictamen» sobre las dos propuestas presentadas por la Comisión y solicitó un nuevo análisis de rentabilidad. La nueva propuesta fue adoptada por el comité en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se contrastarán con los indicadores ahora establecidos; los primeros resultados de este ejercicio se prevén para mediados de 2011.

### 56.

La Comisión es consciente de que muchas agencias nacionales presentan deficiencias en su gestión de los controles primarios. Esto se señala formalmente a las autoridades nacionales y a las agencias nacionales en las observaciones y recomendaciones publicadas después del análisis de los informes anuales de la agencia nacional, así como después de las visitas de supervisión y auditoría sobre el terreno. Como los controles primarios son un elemento importante para garantizar el uso razonable de los fondos de la UE, la Comisión supervisa muy de cerca las deficiencias en este terreno y se asegura de que se tomen medidas correctivas adecuadas a nivel nacional.

### 56. Primer guión

La Comisión tiene conocimiento de que en una agencia nacional visitada por el Tribunal en el marco de esta auditoría no se respeta el plazo de 45 días para la evaluación y la aprobación de los informes finales. La propia Comisión ha hecho una observación y una recomendación sobre este asunto tras su visita de supervisión de los sistemas realizada en el país en 2008.

### 56. Segundo guión

El ejemplo señalado por el Tribunal en relación con los pagos finales efectuados a beneficiarios sin la información de retorno necesaria de todos los participantes en la movilidad se limita únicamente a una agencia nacional.

### 58.

La Comisión ha proporcionado directrices a las autoridades nacionales en relación con los controles secundarios necesarios desde 2008. Basándose en la experiencia de los primeros dos años del programa y en las propias auditorías de supervisión de la Comisión, así como en el seguimiento de la recomendación del Tribunal en el contexto de DAS 2008, la Comisión ha completado estas directrices en 2009 con procedimientos específicos para los controles secundarios.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

### 59.

La Comisión celebra que el Tribunal haya concluido que la Comisión ha establecido un sistema adecuado de gestión del ciclo vital de los proyectos para el Programa de Aprendizaje Permanente.

La Comisión tuvo en cuenta no sólo los resultados y sugerencias de las evaluaciones obligatorias, sino también los de estudios externos. Ahora bien, la principal finalidad de los estudios e informes externos era aportar análisis e información sobre los antecedentes a la Comisión. Sin embargo, el valor de estos estudios difiere sustancialmente del de las evaluaciones obligatorias en virtud de la base jurídica. Por tanto, la Comisión no está obligada a atenerse formalmente a ellos como a las evaluaciones obligatorias.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Aunque el sistema informático de la Comisión LLPLink todavía estaba incompleto en el momento de la auditoría del Tribunal, puesto que empezó a desarrollarse en 2008, actualmente el sistema es estable, funciona correctamente y la calidad de los datos ha mejorado enormemente con la introducción de los formularios electrónicos. Al mismo tiempo, el uso paralelo de una herramienta específica para la movilidad Leonardo ha garantizado que no se produzca ninguna pérdida de datos, y la Comisión ha seguido recopilando sin lagunas todos los datos necesarios sobre la acción desde el programa precedente.

### 60.

La Comisión se congratula por la apreciación que hace el Tribunal de elementos operativos como el programa de trabajo anual de las agencias nacionales, la información, la publicidad y la promoción del programa.

La Comisión dejó de utilizar la anterior base de datos para búsqueda de socios debido a problemas para garantizar la calidad. Al mismo tiempo que se están analizando soluciones alternativas a los mecanismos de búsqueda de socios, la Comisión ha hecho hincapié en que la falta de una base de datos para la búsqueda de socios, por ejemplo, no impide aplicar correctamente el programa, puesto que la demanda excede ampliamente del presupuesto disponible para prestar ayuda a los proyectos de movilidad Leonardo.

Según lo establecido por las directrices actualizadas de la Comisión publicadas en 2009, el control de garantía de calidad sobre las evaluaciones de las solicitudes de subvención debe formar parte de los controles secundarios de las agencias nacionales por las autoridades nacionales.

### Recomendación 1 (a)

La Comisión acepta la recomendación 1 (a), que ya se está aplicando: la Comisión ha proporcionado a las agencias nacionales información de retorno cualitativa desde el informe anual de 2008. Además, tal como el Tribunal ha reconocido, también ha proporcionado información sobre los programas de trabajo anuales para los casos que requieren revisión para alcanzar las normas de calidad previstas.

### Recomendación 1 (b)

La Comisión acepta parcialmente la recomendación 1 (b). La Comisión dejó de utilizar la anterior base de datos para la búsqueda de socios debido a problemas para garantizar la calidad. Al mismo tiempo que se están analizando soluciones alternativas a los mecanismos de búsqueda de socios, la Comisión ha hecho hincapié en que la falta de una base de datos para la búsqueda de socios, por ejemplo, no interfiere en la aplicación correcta del programa, puesto que la demanda excede ampliamente del presupuesto disponible para prestar ayuda a los proyectos de movilidad Leonardo.

### Recomendación 1 (c)

La Comisión considera que no debería corresponder a las agencias nacionales la tarea formal de facilitar la estancia de los participantes de otros países porque ello implicaría un cambio importante en las responsabilidades y tendría implicaciones para las relaciones jurídicas entre las organizaciones de otros países. Esto no impedirá la intervención informal de los intermediarios adecuados.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

### **Recomendación 1 (d)**

La Comisión acepta la recomendación 1 (d). La Comisión está trabajando en la mejora del manual de evaluación para evaluadores, en relación con la nueva solicitud electrónica y el formulario de evaluación revisado.

### **Recomendación 1 (e)**

Por lo que se refiere a la recomendación 1 (e), la Comisión señala que actualmente está revisando su enfoque de las visitas de control y seguimiento de la calidad mediante la introducción de un pequeño control por muestreo de las evaluaciones de calidad de las solicitudes por las agencias nacionales. Posteriormente, la Comisión analizará el valor añadido de tales controles y su impacto en los recursos desde el punto de vista de la rentabilidad de los controles.

### **Recomendación 1 (f)**

La Comisión acepta la recomendación 1 (f).

### **61.**

La Comisión celebra la evaluación realizada por el Tribunal de los sistemas de control vigentes en la Comisión y en los ámbitos nacionales. Estos sistemas de control se basan en las garantías que ofrecen para el uso de fondos de la UE con carácter anual.

La Comisión está informada regularmente de los resultados del programa a través de los informes anuales de las agencias nacionales relativos a la gestión y aplicación del programa, así como a través de sus visitas de control de calidad y del impacto.

La Comisión señala que siguió recopilando datos cuantitativos e información de retorno cualitativa de los participantes en la movilidad Leonardo da Vinci a través de Rap4Leo, lo que dio lugar a una serie ininterrumpida y fiable de datos sobre estos aspectos desde el comienzo del programa. A la espera de una decisión del Comité del programa sobre los indicadores de impacto, no se sabe hasta qué punto los datos responderán a la necesidad de estos indicadores.

La Comisión subraya, no obstante, que el impacto sólo puede medirse en el tiempo. Los Estados miembros deben informar sobre la primera parte del programa en su evaluación intermedia prevista para 2010. Esta información será oportuna para mejorar el funcionamiento de Leonardo, tanto del programa actual como de la preparación de la nueva generación del programa.

Además, la Comisión hace hincapié en que, desde finales de 2008, se ha utilizado LLPLink para la elaboración de informes financieros y estadísticas de gestión normalizados y uniformes. La combinación de los datos estadísticos de Rap4Leo y LLPLink asegura la calidad y la coherencia de los datos a efectos de la movilidad Leonardo da Vinci.

Desde 2007 la Comisión ha discutido ampliamente con el comité de gestión del programa sobre un grupo de indicadores de impacto del programa aplicables al PAP en su conjunto. El comité no emitió «ningún dictamen» sobre las dos propuestas presentadas por la Comisión y solicitó un nuevo análisis de rentabilidad. La nueva propuesta fue adoptada por el comité en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se adaptarán a los indicadores establecidos actualmente; los primeros resultados de este ejercicio están previstos para mediados de 2011.

## RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión, basándose en los elementos anteriormente mencionados y en los estudios de impacto, considera que tiene garantías suficientes en cuanto a la eficiencia del programa.

### **Recomendación 2 (a)**

La Comisión acepta la recomendación 2 (a) y subraya que las conclusiones de la evaluación de los informes anuales de actividades de las agencias nacionales están debidamente integradas en las visitas de control de las agencias nacionales por la Comisión.

### **Recomendación 2 (b)**

La Comisión acepta la recomendación 2 (b) y adaptará la estructura del informe anual de actividades a la de los programas de trabajo de la agencia nacional después de revisar la estructura del programa de trabajo prevista en 2011.

### **Recomendación 2 (c)**

La Comisión acepta la recomendación 2 (c). La propuesta revisada de la Comisión fue adoptada por el comité PAP en su reunión del 17 de junio de 2010. Sobre esta base, los datos pertinentes se adaptarán a los indicadores establecidos actualmente; los primeros resultados de este ejercicio están previstos para mediados de 2011.

### **Recomendación 2 (d)**

La Comisión acepta la recomendación 2 (d) y se esforzará por establecer a su debido tiempo un sistema de medición del impacto del próximo programa.

La Comisión subraya que el impacto no puede medirse desde el principio, sino sólo después de transcurrido cierto período de ejecución del programa. Esto se hace generalmente sobre la base de estudios y evaluaciones. El hecho de que la actual base jurídica del PAP contenga 58 objetivos ha sido un factor especial de complejidad y no ha facilitado la tarea de definir los indicadores adecuados.

### **62.**

La Comisión celebra la conclusión global del informe del Tribunal de Cuentas de que la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci pueden general resultados eficaces.

Ha empezado a trabajar y a realizar progresos en varios aspectos destacados por el Tribunal como la información de retorno cualitativa sobre la programación anual del trabajo, la evaluación de solicitudes y la mejora de la herramienta informática.

La Comisión admite que debe finalizar el trabajo sobre los indicadores de resultados.

Hace hincapié, no obstante, en que los trabajos con el Comité del programa sobre el establecimiento de los indicadores ya se iniciaron en 2007. Además, basándose en los estudios de impacto, en las evaluaciones del programa Leonardo anterior, en los datos cuantitativos disponibles y en la información de retorno cualitativa de los participantes en el programa actual, la Comisión confía en que el programa de movilidad de Leonardo da Vinci esté generando resultados efectivos.

Tribunal de Cuentas Europeo

**Informe Especial n° 4/2010**

**¿Pueden generar buenos resultados la concepción y la gestión del régimen de movilidad del programa Leonardo da Vinci?**

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

2010 — 44 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-797-6

doi:10.2865/77528



## **CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **Publicaciones gratuitas**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- En las representaciones o delegaciones de la Unión Europea. Para ponerse en contacto con ellas, consulte el sitio <http://ec.europa.eu> o envíe un fax al número +352 2929-42758.

### **Publicaciones de pago**

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Suscripciones de pago (por ejemplo, a las series anuales del *Diario Oficial de la Unión Europea* o a las recopilaciones de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)**

- A través de los distribuidores comerciales de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)).

LOS PROYECTOS DE MOVILIDAD DEL PROGRAMA LEONARDO DA VINCI PERMITEN A LAS ORGANIZACIONES INTERVINIENTES EN LA ENSEÑANZA Y LA FORMACIÓN PROFESIONAL ENVIAR A PARTICIPANTES A OTRO PAÍS EUROPEO, BRINDÁNDOLES DE ESTE MODO LA OPORTUNIDAD DE AUMENTAR SUS COMPETENCIAS, CONOCIMIENTOS Y HABILIDADES. EL INFORME SE CENTRA EN LA CONCEPCIÓN DEL PROGRAMA, SU SISTEMA DE GESTIÓN, PROGRAMACIÓN, ELEMENTOS OPERATIVOS, CONTROLES, SISTEMA DE INFORMACIÓN, MEDICIÓN DEL LOGRO DE LOS OBJETIVOS, RESULTADOS E IMPACTOS. EL INFORME CONTIENE RECOMENDACIONES DESTINADAS A AYUDAR A LA COMISIÓN A MEJORAR LA GESTIÓN DEL PROGRAMA.



TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO



Oficina de Publicaciones

ISBN 978-92-9207-797-6



9 789292 077976