

IV

*(Informaciones)*INFORMACIONES PROCEDENTES DE INSTITUCIONES Y ÓRGANOS DE LA
UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 248, apartados 1 y 4, del Tratado CE, en los artículos 129 y 143 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, relativo al Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado en último lugar por el Reglamento (CE) n° 1525/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, y en los artículos 139 y 156 del Reglamento (CE) n° 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo,

**el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, en su reunión del día 24 de septiembre de 2009, ha aprobado sus
INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2008.**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWIRDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĚ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan Ramallo MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

(2009/C 269/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Sistema de control interno de la Comisión	37
Capítulo 3 — Gestión presupuestaria	63
Capítulo 4 — Ingresos	71
Capítulo 5 — Agricultura y recursos naturales	87
Capítulo 6 — Cohesión	121
Capítulo 7 — Investigación, energía y transporte	139
Capítulo 8 — Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	157
Capítulo 9 — Educación y ciudadanía	175
Capítulo 10 — Asuntos económicos y financieros	193
Capítulo 11 — Gastos administrativos y otros gastos	213
Anexo I — Información financiera sobre el presupuesto general	231
Anexo II — Lista de Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas desde el último Informe Anual	255

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución de la UE establecida por el Tratado para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas comunitarias. Como auditor externo de la Unión Europea, contribuye a mejorar la gestión financiera comunitaria y su labor consiste en velar, con toda independencia, por los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión. Para más información sobre el Tribunal, puede consultarse su informe anual de actividades, publicado, junto con sus informes especiales sobre temas específicos y sus dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones a los mismos, en el sitio web del Tribunal: www.eca.europa.eu.

0.2. El presente documento comprende el 32º Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea relativo al ejercicio 2008. Las respuestas de la Comisión y, en su caso, las de las demás instituciones y órganos comunitarios, se presentan con el informe, mientras que el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo figura en un ejemplar separado.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo determinan anualmente el presupuesto general de la UE. El Informe Anual del Tribunal sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión que cierra el ciclo presupuestario anual. Parte fundamental del presente informe es la declaración del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

0.4. Los gastos de la sección del presupuesto correspondiente a la Comisión se dividen en 23 títulos, que abarcan los diferentes ámbitos políticos. Los ámbitos políticos representan la forma de planificar y registrar las actividades de la Unión, y los responsables de cada ámbito deben rendir cuentas acerca de su gestión de los fondos utilizados. El gasto comunitario se planifica en ciclos de siete años (marcos financieros) y se clasifica en seis rúbricas distintas. Los ámbitos políticos corresponden principalmente a rúbricas individuales, aunque algunos abarcan varias rúbricas. El informe del Tribunal está organizado en función de los grupos de ámbitos políticos, según se refleja en el **cuadro 1.2** (23 títulos para gastos, 1 título para ingresos y 9 secciones para gastos administrativos), que corresponden estrechamente, aunque no en su totalidad, a las rúbricas del marco financiero 2007-2013.

0.5. En el capítulo 1 del informe se presenta la declaración de fiabilidad y otra información justificativa. El capítulo 2 trata del sistema de control interno de la Comisión y el capítulo 3 de la gestión llevada a cabo por la Comisión del presupuesto de 2008. Los restantes capítulos —del 4 al 11— proporcionan resultados detallados de la fiscalización en forma de evaluaciones específicas de los ingresos comunitarios y de los distintos gastos.

0.6. Las evaluaciones específicas se basan principalmente en los resultados de los controles efectuados por el Tribunal respecto de la regularidad de las operaciones, así como en una evaluación de la eficacia de los principales sistemas de control y supervisión de los ingresos y los gastos. Las conclusiones de estos trabajos constituyen la base de la declaración de fiabilidad.

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo	I-XIII
Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas	VII-VIII
Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes	IX-XIII
Información de apoyo a la declaración de fiabilidad	1.1-1.49
Introducción	1.1-1.3
Fiabilidad de las cuentas	1.4-1.19
Contexto general	1.4-1.5
Alcance y enfoque de la fiscalización	1.6
Medidas adoptadas para consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio	1.7-1.11
Estados financieros consolidados a 31 de diciembre de 2008	1.12-1.15
Otras cuestiones	1.16-1.18
Conclusión	1.19
Regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas	1.20-1.49
Estructura de las observaciones específicas formuladas en el marco de la DAS	1.20
Explicación del enfoque y de los resultados de la DAS	1.21-1.31
Síntesis de los resultados de la fiscalización relativa a 2008	1.32-1.38
Corrección de las deficiencias	1.39-1.49

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD PRESENTADA POR EL TRIBUNAL AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

I. De conformidad con las disposiciones del artículo 248 del Tratado, el Tribunal ha examinado

- a) las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas», que consisten en los «estados financieros consolidados»⁽¹⁾ y «los informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria»⁽²⁾ del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2008;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a estas cuentas.

Responsabilidad de la dirección

II. En virtud de los artículos 268 a 280 del Tratado, así como del Reglamento financiero, la dirección⁽³⁾ es responsable de la elaboración y la presentación fidedigna de las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» y de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes:

- a) La responsabilidad de la dirección con respecto a las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» abarca la concepción, la ejecución y el mantenimiento del control interno pertinente para la elaboración y presentación fidedigna de los estados financieros exentos de inexactitudes, debidas a fraude o a error, la selección y aplicación de las políticas apropiadas a partir de las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión⁽⁴⁾, y la realización de estimaciones contables razonables con arreglo a las circunstancias. De conformidad con el artículo 129 del Reglamento financiero, la Comisión aprobará las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, una vez que el contable de la Comisión las haya consolidado a partir de la información presentada por las demás instituciones⁽⁵⁾ y organismos⁽⁶⁾ y haya elaborado una nota que acompañe las cuentas consolidadas en la que declare, entre otras cosas, que tiene garantías razonables de que estas cuentas reflejan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de las Comunidades Europeas.
- b) El modo en que la dirección ejerce su responsabilidad respecto de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes depende de la forma de ejecución presupuestaria. En el caso de una gestión centralizada, los servicios de la Comisión asumen las competencias de ejecución. Cuando la gestión es compartida, dichas competencias son delegadas a los Estados miembros; cuando es descentralizada, a los terceros países, y, si se trata de una gestión indirecta centralizada, a otros organismos. En el caso de gestión conjunta, las competencias se reparten entre la Comisión y organizaciones internacionales (artículos 53 a 57 del Reglamento financiero). Las competencias de ejecución deben ajustarse al principio de buena gestión financiera, lo que implica concebir, realizar y mantener un control interno eficaz y eficiente, incluyendo una supervisión y unas medidas adecuadas que permitan prevenir las irregularidades y el fraude y, si es preciso, procedimientos jurídicos destinados a la recuperación de los fondos abonados o empleados de forma indebida. Con independencia de la forma de ejecución aplicada, la Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de las Comunidades Europeas (artículo 274 del Tratado).

⁽¹⁾ Los «estados financieros consolidados» engloban el balance, la cuenta de resultado económico (incluida la información financiera por segmentos), el cuadro de los flujos de tesorería y la variación en el activo neto y un resumen de las políticas contables significativas, así como otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria» incluyen los informes consolidados sobre la ejecución del presupuesto y una síntesis de los principios presupuestarios, además de otras notas explicativas.

⁽³⁾ En las instituciones y los organismos europeos, el término dirección se refiere a los miembros de las instituciones, los directores de las agencias, los ordenadores de cada delegación y subdelegación, los contables y los agentes responsables de las unidades financieras, de auditoría o de control. En los Estados miembros o beneficiarios, la dirección abarca a los ordenadores, los contables y los agentes responsables de los organismos pagadores, los organismos certificadores y los organismos de ejecución.

⁽⁴⁾ Las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contables o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad, NIC (*International Accounting Standards*) / Normas Internacionales de Información Financiera, NIIF (*International Financial Reporting Standards*) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad, CNIC (*International Accounting Standards Board*, IASB). De conformidad con el Reglamento financiero, la elaboración de los «estados financieros consolidados» del ejercicio 2008 se basará (como desde el ejercicio 2005) en estas normas contables adoptadas por el contable de la Comisión, que adaptan los principios de la contabilidad de ejercicio al entorno específico de las Comunidades, mientras que los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria» seguirán basándose principalmente en los movimientos de tesorería.

⁽⁵⁾ Con anterioridad a la aprobación de las cuentas anuales por las instituciones, los diferentes contables proceden a firmarlas, certificando así que se dispone de garantías razonables de que dichas cuentas reflejan fielmente la situación financiera de la institución (artículo 61 del Reglamento financiero).

⁽⁶⁾ Las cuentas anuales son elaboradas por los directores respectivos y enviadas al contable de la Comisión, junto con el dictamen del Consejo de administración en cuestión. Además, son firmadas por los contables correspondientes certificando así que se dispone de garantías razonables de que dichas cuentas reflejan fielmente la situación financiera de la institución (artículo 61 del Reglamento financiero).

Responsabilidad del auditor

III. El Tribunal debe proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en sus trabajos de fiscalización, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal llevó a cabo sus trabajos de conformidad con las normas internacionales de auditoría y los códigos éticos de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores, siempre que resultaran aplicables al contexto comunitario europeo. En virtud de estas normas, el Tribunal planifica y realiza la fiscalización, para obtener garantías razonables de que las «cuentas anuales de las Comunidades Europeas» se hallan exentas de errores importantes y de que las operaciones subyacentes son legales y regulares.

IV. Una fiscalización implica la aplicación de procedimientos destinados a conseguir pruebas de auditoría sobre los importes y la información que figuran en las cuentas consolidadas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de los procedimientos depende del juicio profesional del auditor, basado, entre otras cosas, en la evaluación de los riesgos de errores importantes de dichas cuentas y, en el caso de las operaciones subyacentes, en el riesgo de incumplimiento significativo de los requisitos previstos en el marco jurídico de las Comunidades Europeas, ya sea por fraude o por error. Al proceder a la evaluación de tales riesgos, el auditor examina el control interno aplicado en la elaboración y la presentación fidedigna de las cuentas definitivas consolidadas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir unos procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias. La fiscalización incluye también la apreciación del carácter adecuado de las políticas contables empleadas y el fundamento de las estimaciones contables efectuadas, así como la evaluación de la presentación global de las cuentas definitivas consolidadas y los informes anuales de actividad.

V. En el contexto de los ingresos, la fiscalización que el Tribunal realiza de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y en la renta nacional bruta (RNB) toma como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos preparados por los Estados miembros y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta su inclusión en las cuentas definitivas y la recepción de las contribuciones de los Estados miembros. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos sujetos a vigilancia aduanera hasta que los importes son contabilizados en las cuentas definitivas y recibidos por la Comisión.

VI. El Tribunal considera que se han obtenido pruebas de auditoría suficientes y apropiadas en apoyo de su declaración de fiabilidad.

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VII. El Tribunal opina que «las cuentas anuales de las Comunidades Europeas» presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de las Comunidades a 31 de diciembre de 2008, así como los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha, de conformidad con las disposiciones del Reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión.

VIII. Sin poner en duda la opinión expresada en el apartado VII, el Tribunal señala que las debilidades constatadas en los sistemas contables, debidas en parte al complejo régimen jurídico y financiero, seguían comprometiendo la calidad de la información financiera relativa a algunas direcciones generales de la Comisión (en particular, respecto de las prefinanciaciones, el cierre del ejercicio correspondiente y las facturas y declaraciones de gastos), así como al inmovilizado del programa europeo de navegación por satélite Galileo.

Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

IX. A juicio del Tribunal, los ingresos, los compromisos correspondientes a todos los grupos de políticas y los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2008 correspondientes a los grupos de políticas «Educación y ciudadanía» y «Gastos administrativos y otros gastos» son legales y regulares en todos los aspectos materiales.

X. El Tribunal considera que:

- a) los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2008 correspondientes al grupo de políticas «Agricultura y recursos naturales», con exclusión del desarrollo rural, son legales y regulares en todos los aspectos materiales. En este grupo de políticas, el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) sigue siendo en general eficaz. En otros ámbitos es necesario subsanar las deficiencias, especialmente en desarrollo rural, para limitar el riesgo de gasto irregular;
- b) los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2008 correspondientes al grupo de políticas «Asuntos económicos y financieros», con exclusión del gasto del sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (VI PM) en este grupo de políticas, son legales y regulares en todos los aspectos materiales. En este grupo de políticas, los sistemas de control y supervisión del ámbito político «Empresa» son, debido principalmente a las insuficiencias relacionadas con el VI PM, parcialmente eficaces para garantizar la prevención o detección y corrección de errores.

XI. El Tribunal considera que los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio cerrado a 31 de diciembre de 2008 correspondientes al grupo de políticas «Cohesión», «Investigación, energía y transporte» y «Ayuda exterior, desarrollo y ampliación» están significativamente afectados por errores, si bien en niveles diversos. En los citados grupos de políticas, salvo en «Cohesión», los sistemas de control y supervisión son parcialmente eficaces para garantizar la prevención o detección y corrección del reembolso de costes sobrestimados o no subvencionables. En cuanto al grupo de políticas «Cohesión», los sistemas de corrección de errores de los Estados miembros hallados en los controles nacionales son, en la mayoría de los casos, al menos parcialmente eficaces.

XII. El Tribunal reitera que la complejidad o falta de claridad de las obligaciones jurídicas (como, por ejemplo, las normas para acceder a las subvenciones) tiene un impacto significativo en la legalidad o regularidad de las operaciones subyacentes al gasto en los ámbitos «Agricultura y recursos naturales» (especialmente en el desarrollo rural), «Cohesión», «Investigación, energía y transporte» y «Asuntos económicos y financieros» (especialmente el gasto en el VI PM).

XIII. El Tribunal ha constatado que los sistemas de control y supervisión de la Comisión seguían progresando, en particular en lo relativo al impacto de las reservas formuladas sobre la garantía ofrecida en las declaraciones de los directores generales, por una parte, y a la mayor coherencia de dichas declaraciones con las observaciones del Tribunal. No obstante, el Tribunal observa que la Comisión sigue sin poder demostrar la eficacia de sus medidas destinadas a mejorar los sistemas de supervisión y control para mitigar el riesgo de error en los grupos de políticas y actividades mencionados en los apartados X y XI.

24 de septiembre de 2009

Vítor Manuel da Silva Caldeira

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburgo

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INFORMACIÓN DE APOYO A LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Introducción

1.1. En virtud del artículo 248 del Tratado CE, el Tribunal de Cuentas presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración de fiabilidad de las cuentas, así como de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes (DAS). El Tratado también ofrece al Tribunal la facultad de completar esta declaración mediante observaciones específicas para cada ámbito principal de la actividad comunitaria.

1.2. Los trabajos relativos a la fiabilidad de las cuentas de las Comunidades Europeas han tenido por objeto obtener pruebas suficientes que permitan establecer en qué medida se han contabilizado correctamente los ingresos, los gastos y el patrimonio, y si las cuentas anuales reflejan fielmente la situación financiera a 31 de diciembre de 2008 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería respecto del ejercicio que finalizó entonces (véanse los apartados 1.4 a 1.18).

1.3. Los trabajos del Tribunal relativos a la regularidad ⁽⁷⁾ de las operaciones subyacentes a las cuentas de 2008 han tenido por objeto obtener pruebas suficientes y adecuadas que permitan emitir una opinión sobre si las operaciones son conformes a la normativa o a las disposiciones contractuales aplicables y si su importe se ha calculado correctamente (véanse los apartados 1.20 a 1.49 del presente capítulo para las cuestiones de carácter general y un resumen de los resultados, y los capítulos 2 y 4 a 11 para los detalles, ofrecidos a modo de observaciones específicas.

⁽⁷⁾ Por razones de brevedad, en lugar de la expresión «legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes» se utiliza en todo el informe «regularidad de las operaciones».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fiabilidad de las cuentas**Contexto general**

1.4. Las observaciones del Tribunal afectan a las cuentas anuales relativas al ejercicio 2008, tal y como fueron elaboradas por el contable de la Comisión y aprobadas por esta institución de conformidad con el artículo 129 del Reglamento financiero de 25 de junio de 2002 ⁽⁸⁾ y recibidas por el Tribunal el 29 de julio de 2009. Las cuentas engloban los «estados financieros consolidados» en los que se incluye, en particular, el balance que muestra el patrimonio al final del ejercicio y los «informes consolidados sobre la ejecución presupuestaria», en los que figuran los ingresos y gastos del ejercicio.

1.5. El contable de la Comisión remitió al Tribunal una carta de manifestaciones confirmando que las cuentas consolidadas son completas y fiables (véanse, no obstante, el apartado 1.9) y que la mayoría de los sistemas locales de la Comisión han sido validados (véase, no obstante, el apartado 1.10).

Alcance y enfoque de la fiscalización

1.6. En su fiscalización de las cuentas de 2008, el Tribunal prestó una especial atención a los siguientes aspectos:

- valorar si las medidas adoptadas para remediar las insuficiencias constatadas en los sistemas contables de determinadas direcciones generales ⁽⁹⁾ y organismos descentralizados contribuyen a mejorar la fiabilidad de las cuentas,
- verificar la fiabilidad de las cuentas de 2008, concentrándose en los elementos señalados por el Tribunal en su opinión sobre las cuentas de 2007 ⁽¹⁰⁾ [prefinanciaciones, cierre del ejercicio, facturas y declaraciones de gastos, y activos de la Agencia Espacial Europea en el contexto del programa Galileo ⁽¹¹⁾].

⁽⁸⁾ El Reglamento (CE, Euratom) n° 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 (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 1525/2007, de 17 de diciembre de 2007, (DO L 343 de 27.12.2007, p. 9), dispone que las cuentas definitivas sean transmitidas antes del 31 de julio siguiente al cierre del ejercicio.

⁽⁹⁾ Véase el apartado VIII de la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2007.

⁽¹⁰⁾ Véase el apartado VIII de la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2007.

⁽¹¹⁾ El objetivo del programa Galileo es desarrollar y explotar los sistemas europeos globales de radionavegación por satélite.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Medidas adoptadas para consolidar la transición a la contabilidad de ejercicio

1.7. Las medidas adoptadas en 2007 ⁽¹²⁾ por el contable de la Comisión para mejorar el entorno del control contable en cada una de las direcciones generales también han repercutido en el ejercicio 2008 y han contribuido a reforzar el marco de la información financiera y los sistemas contables. No obstante, aún persisten algunas deficiencias que deben ser subsanadas para garantizar la calidad de los datos contables (véanse los apartados 1.10 y 1.11).

1.8. En el **cuadro 1.1** se sintetizan y comentan las respuestas de la Comisión a las observaciones del Tribunal relativas a la fiabilidad de las cuentas de 2007, así como otras cuestiones suscitadas por el Tribunal.

Limitaciones presentadas en la carta de manifestaciones relativa a las cuentas consolidadas

1.9. El contable de la Comisión señaló en su carta de manifestaciones que menos de la mitad de las instituciones y organismos habían facilitado información sobre la validación de sus sistemas contables en sus propias cartas de manifestaciones.

1.7. La Comisión se congratula del reconocimiento del Tribunal del progreso realizado y admite que son todavía necesarias algunas mejoras. Por consiguiente, sus servicios contables seguirán ocupándose de las cuestiones planteadas y controlarán el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la precisión de los datos contables básicos, por ejemplo mediante iniciativas tales como el proyecto en curso sobre calidad contable.

⁽¹²⁾ Véase el apartado 1.10 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

Cuadro 1.1 — Seguimiento de las observaciones formuladas en la declaración de fiabilidad del Tribunal relativa al ejercicio 2007 en cuanto a la fiabilidad de las cuentas y otras observaciones efectuadas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2007

Observaciones efectuadas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2007	Respuestas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2007	Logros en 2008	Respuestas de la Comisión al
<p>Debido en parte al complejo marco jurídico y financiero y pese a las mejoras logradas, las debilidades constatadas en los sistemas contables de algunas instituciones y direcciones generales de la Comisión seguían comprometiendo la calidad de la información financiera. Es el caso de las prefinanciaciones, el cierre del ejercicio correspondiente, las facturas y declaraciones de gastos y los activos de la Agencia Espacial Europea en el contexto del programa Galileo. Todo ello dio lugar a una serie de correcciones con posterioridad a la presentación de las cuentas provisionales.</p>	<p>El contable de la Comisión consideró que los datos contables eran suficientemente exactos para las cuentas definitivas. En cuanto a los activos de la Agencia Espacial Europea, existe incertidumbre y retrasos en la transferencia a las Comunidades Europeas. Se prevé que los activos serán reconocidos una vez solucionados estos problemas de transferencia.</p>	<p>Las debilidades constatadas en los sistemas contables seguían comprometiendo la calidad de la información financiera de algunas direcciones generales de la Comisión, en particular, respecto de las prefinanciaciones, facturas y declaraciones de gastos y cierre del ejercicio. Por consiguiente, tuvieron que realizarse una serie de correcciones con posterioridad a la presentación de las cuentas provisionales.</p> <p>En cuanto a los activos de la Agencia Espacial Europea, se considera que el programa todavía se encuentra en la fase de investigación, por lo que hasta la fecha no se han reconocido activos. No obstante, la Comisión debería recabar la información necesaria para confeccionar un inventario, verificar los criterios de reconocimiento y evaluar la valoración de los activos.</p>	<p><i>Los servicios contables continuarán abordando las cuestiones planteadas y controlando el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la fiabilidad de los datos contables básicos.</i></p> <p><i>La Comisión está trabajando con la Agencia Espacial Europea (AEE) para garantizar que los activos pertinentes del programa Galileo se transfieran a la Comisión y sean contabilizados correctamente en el momento adecuado. La transferencia de los activos del programa Galileo de la AEE a la Comisión no está prevista antes de finales de 2010 en el mejor de los casos.</i></p>
<p>Otras observaciones efectuadas en el contexto del Informe Anual relativo al ejercicio 2007</p>			
<p>El contable de la Comisión siguió sin poder otorgar la validación sin reservas de dos sistemas contables auxiliares locales ni de un tercer sistema. Como en ejercicios anteriores, existían problemas horizontales y otras cuestiones pendientes de importancia.</p>	<p>Se sigue trabajando para conseguir la validación de los dos sistemas. En 2008 se retiró la reserva relativa al tercer sistema.</p>	<p>El contable de la Comisión todavía no podía validar uno de los sistemas locales, ni validar sin reserva un segundo sistema sujeto a validación en 2008. Pese a la considerable reducción del número de cuestiones abiertas, la naturaleza e importancia de las cuestiones horizontales pendientes sigue representando un riesgo para la fiabilidad de las cuentas.</p>	
<p>Se han identificado errores en los importes anotados en el sistema contable como prefinanciaciones y facturas y declaraciones de gastos. Pese a que el nivel de error en términos de impacto financiero respecto de estas partidas del balance era bajo, no obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la fiabilidad de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas.</p>		<p>El Tribunal identificó un porcentaje reducido de errores desde el punto de vista de la incidencia financiera respecto de estas partidas del balance. No obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la fiabilidad de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas.</p>	<p><i>La Comisión acepta la observación del Tribunal; sus servicios contables seguirán ocupándose de las cuestiones planteadas y controlarán el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la fiabilidad de los datos contables básicos, por ejemplo mediante iniciativas tales como el proyecto en curso sobre calidad contable.</i></p>

Observaciones efectuadas en la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2007	Respuestas en el Informe Anual relativo al ejercicio 2007	Logros en 2008	Respuestas de la Comisión al
<p>Pese a las mejoras registradas, se necesitan medidas suplementarias, a efectos de garantizar el carácter completo y fiable de los datos contables y de la información presentada en las notas explicativas sobre los importes recuperados como consecuencia de operaciones ilegales o irregulares, especialmente en los Estados miembros, y para las deducciones en pagos ulteriores.</p>	<p>En el marco de los planes de acción para los Fondos Estructurales, la Comisión está realizando un esfuerzo para garantizar el carácter completo y fiable de la información recibida de los Estados miembros mediante la práctica de auditorías sobre el terreno en dichos Estados, entre otras medidas. Durante 2008 se adaptó el sistema contable para que puedan identificarse y explicarse todas las recuperaciones efectuadas a través de deducciones de un pago ulterior.</p>	<p>Pese a los esfuerzos de la Comisión, las notas a los estados financieros siguen sin aportar datos contables completos y fiables sobre las medidas de corrección financiera adoptadas por los Estados miembros, especialmente en el ámbito de las acciones estructurales.</p>	<p><i>La Comisión continúa su esfuerzo por mejorar la información de manera que puedan comunicarse a los Estados miembros datos completos y fiables.</i></p>

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Validación de los sistemas de gestión financiera locales

1.10. Muchas direcciones generales utilizan sus propios sistemas informáticos para cuestiones de gestión financiera y para la introducción de operaciones que son enviadas al sistema contable central (ABAC) mediante una interfaz. La mayoría de estos sistemas ha sido validada⁽¹³⁾ por el contable de la Comisión. No obstante, en sus recomendaciones, dicho contable identifica una serie de aspectos transversales abiertos⁽¹⁴⁾, los cuales, por su naturaleza e importancia, pueden representar un riesgo para la fiabilidad de las cuentas⁽¹⁵⁾.

Refuerzo de los procedimientos de cierre del ejercicio

1.11. Por «cierre de ejercicio» se entiende los procedimientos pertinentes para decidir a qué ejercicio pertenece una determinada operación. Estos procedimientos han de ser aplicados por los servicios de la Comisión en todos los gastos devengados (más de 100 000 millones de euros). En las diez direcciones generales examinadas⁽¹⁶⁾, que representan más del 90 % de los gastos devengados, el Tribunal advirtió una mejora constante en los últimos tres ejercicios. No obstante, hay que señalar que algunos servicios utilizan el cierre durante el procedimiento de clausura del ejercicio para ajustar las cuentas erróneas en lugar de corregir los asientos contables con tendencia a contener errores (por ejemplo, anotación de importes erróneos, anotaciones dobles u omisión de anotaciones). Esto puede dar lugar a inexactitudes en los datos contables durante el ejercicio (véanse los apartados 1.13 a 1.15).

1.10. Los servicios del contable de la Comisión hacen un seguimiento regular con las Direcciones Generales para buscar soluciones a los problemas que se plantean. Así, en 2008 pudieron cerrar la mitad de las recomendaciones gracias a los progresos logrados por los servicios. El mismo seguimiento continúa en 2009, con la intención de cerrar más recomendaciones pendientes. Esto debería contribuir a mejorar la situación general, reduciendo así aún más el riesgo de la fiabilidad de las cuentas.

1.11. La Comisión acepta la observación del Tribunal y sus servicios contables seguirán ocupándose de las cuestiones planteadas y controlando el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la precisión de los datos contables básicos, por ejemplo mediante iniciativas tales como el proyecto en curso sobre calidad contable.

⁽¹³⁾ Al final de 2008 no se habían validado los sistemas locales de las direcciones generales de Relaciones Exteriores y de Justicia, Libertad y Seguridad.

⁽¹⁴⁾ El número de cuestiones pendientes, clasificadas en cuatro niveles de importancia establecidos por el contable de la Comisión (crítico-muy importante –importante-deseable) en los informes de validación 2005-2007, se redujo significativamente durante 2008, pasando de 161 a 81. No obstante, cinco de estas 81 cuestiones se consideraron «críticas» y 23 «muy importantes».

⁽¹⁵⁾ Principalmente, cuestiones generales relativas a los procedimientos de cierre del ejercicio, liquidación y anotación de prefinanciaciones, al registro de las operaciones dentro de los plazos, al recurso de los contratos ABAC, a la gestión de activos, al variable nivel de conocimiento de los principios de la contabilidad de ejercicio entre los servicios y a la coherencia de los datos entre los sistemas locales y ABAC.

⁽¹⁶⁾ Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación, Dirección General de Investigación, Dirección General de Energía y Transportes, Dirección General de Salud y Consumidores, Dirección General de Política Regional, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Oficina de Cooperación EuropeAid, Dirección General de Ampliación y Dirección General de Educación y Cultura.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Estados financieros consolidados a 31 de diciembre de 2008

1.12. La fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de los estados financieros consolidados ha permitido constatar que se hallan exentos de inexactitudes importantes. No obstante, el Tribunal identificó una serie de cuestiones relativas a elementos específicos que requieren una mayor atención y que se describen a continuación.

*Balance consolidado a 31 de diciembre de 2008***Prefinanciaciones**

1.13. La fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de una muestra estadística representativa de 80 prefinanciaciones anotadas en el sistema contable permitió identificar un porcentaje reducido de errores desde el punto de vista de la incidencia financiera respecto de esta partida del balance. No obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la precisión de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas. Los tipos de errores más comunes son los siguientes:

- asientos omitidos o dobles e importes erróneos que generalmente se corrigen mediante ajustes de cierre del ejercicio,
- anotación de operaciones en cuentas erróneas del libro mayor.

1.14. Además, los trabajos de auditoría suplementarios de identificación y validación de las prefinanciaciones revelaron los problemas siguientes en materia de exhaustividad y exactitud del balance:

- la liquidación de las prefinanciaciones pendientes no siempre se lleva a cabo correctamente. Una serie de liquidaciones no se realizaron en absoluto o se anotaron con importes incorrectos,
- las direcciones generales utilizan diferentes métodos para liquidar las prefinanciaciones. Si bien la mayoría de las direcciones generales liquidan las prefinanciaciones a la recepción de las declaraciones de gastos o las facturas correspondientes y después de haber verificado su subvencionabilidad, otras esperan hasta el final del programa o incluso hasta la recepción del informe final de auditoría⁽¹⁷⁾. Debido a las distintas e inadecuadas liquidaciones de las prefinanciaciones se obtienen resultados menos exactos en el cálculo del cierre del ejercicio al final del mismo.

1.13. *La Comisión acepta las observaciones del Tribunal y sus servicios contables seguirán ocupándose de las cuestiones planteadas y controlarán el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la precisión de los datos contables básicos, por ejemplo mediante iniciativas tales como el proyecto en curso sobre calidad contable.*

⁽¹⁷⁾ Especialmente, la Dirección General de Investigación en el ámbito de la investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Cuentas a pagar

1.15. La fiscalización de una muestra estadística representativa de 80 facturas y declaraciones de costes de la población de cuentas a pagar anotada en el sistema contable permitió identificar un porcentaje reducido de errores desde el punto de vista de la incidencia financiera respecto de esta partida del balance. No obstante, la frecuencia de estos errores pone de manifiesto la necesidad de seguir mejorando la fiabilidad de los datos contables básicos en las direcciones generales operativas. Los tipos de errores más comunes consisten en facturas consignadas por importes incorrectos cuando se reciben (antes de los controles de subvencionabilidad) y la corrección de anotaciones erróneas mediante el ajuste del cierre del ejercicio.

Otras cuestiones*Recuperación de los pagos indebidos*

1.16. A raíz de una recomendación del Tribunal, se introdujo más información relativa a la recuperación de los pagos indebidos en las notas explicativas a los estados financieros. La fiscalización del Tribunal ha permitido constatar que la Comisión ha facilitado cifras fiables respecto de las correcciones financieras derivadas de sus propias actividades de auditoría, pero los Estados miembros, en cambio, con frecuencia no facilitan a la Comisión información completa ni fiable sobre las medidas de corrección financiera adoptadas por ellos mismos (véase el apartado 6.30). Dada la elevada proporción de gastos no subvencionables que se señala reiteradamente en los Informes Anuales del Tribunal, esta institución considera que en las notas explicativas que acompañan las cuentas deben facilitarse datos contables completos y fiables sobre el funcionamiento de estos mecanismos en los Estados miembros en el contexto de las acciones estructurales.

1.17. Tomando como base el examen del trabajo realizado por los organismos certificadores y el análisis de la Comisión sobre este tema, el Tribunal reitera sus dudas respecto de la exactitud de los derechos de crédito de los Estados miembros en el ámbito de la agricultura (cuentas de deudores del FEAGA) ⁽¹⁸⁾. La Comisión señaló deficiencias respecto de las cuentas de deudores en una cuarta parte de los organismos pagadores ⁽¹⁹⁾ y propuso que se efectuaran correcciones financieras ⁽²⁰⁾ por un valor aproximado de 25,3 millones de euros. Estas correcciones representan alrededor del 1,95 % de los 1 295 millones de euros que han de recuperarse al final del ejercicio 2008. Pese a que se sitúa ligeramente por debajo del umbral de materialidad del 2 %, dichas correcciones revelan un riesgo de error material en el nivel global de las cuentas de los deudores del FEAGA (véase el apartado 5.56).

1.15. La Comisión acepta las observaciones del Tribunal y sus servicios contables seguirán ocupándose de las cuestiones planteadas y controlarán el trabajo contable de las Direcciones Generales con el fin de mejorar la precisión de los datos contables básicos, por ejemplo mediante iniciativas tales como el proyecto en curso sobre calidad contable.

1.16. En cuanto a las correcciones financieras efectuadas por los propios Estados miembros, la Comisión ha hecho un esfuerzo considerable, en el contexto de su plan de acción para un marco de control interno integrado, destinado a reforzar el papel de supervisión de la Comisión en las acciones estructurales, mejorar la calidad de los datos facilitados por los Estados miembros y proseguir su esfuerzo por mejorar la notificación de manera que puedan comunicarse a los Estados miembros datos completos y fiables. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.30.

1.17. La Comisión obtuvo información suficiente sobre los deudores para la liquidación y la contabilidad. En ningún caso la incidencia financiera resultó significativa a escala contable global (y, por tanto, por lo que se refiere a la Decisión).

La Comisión propuso las correcciones de 25 300 millones de euros basándose en su evaluación de la información facilitada en sus informes por los organismos de certificación, y su cálculo de los porcentajes (e importes) más probables de error relativos a las deudas, en particular los organismos pagadores. El mismo razonamiento se aplicó a las deudas en cuanto al tratamiento (y posible corrección) de errores originados en el examen pormenorizado del gasto del Fondo.

Los errores financieros detectados se recuperan mediante el procedimiento ordinario de liquidación de cuentas.

⁽¹⁸⁾ Véanse el apartado 5.61 del Informe Anual relativo al ejercicio 2006 y el apartado 5.44 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

⁽¹⁹⁾ Artículo 10 del Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión (DO L 171 de 23.6.2006, p. 90) mediante el cual la Comisión comunica a los Estados miembros los resultados de su verificación de la información transmitida.

⁽²⁰⁾ Correcciones financieras con arreglo al artículo 11 del Reglamento (CE) n° 885/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Préstamos y empréstitos

1.18. Respecto de los préstamos de ayuda financiera macroeconómica, los préstamos Euratom y los préstamos para sostener la balanza de pagos, las Comunidades emiten empréstitos en los mercados de capitales y ofrecen los fondos obtenidos a los beneficiarios previstos aplicando el principio de *back-to-back* Con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad y a la norma de contabilidad de la CE n° 11, las diferencias entre los tipos de interés ofrecidos y los del mercado deben quedar registradas en las cuentas, pero no ha sido así. Las causas y consecuencias de este incumplimiento de las normas no queda suficientemente aclarado en las notas explicativas a los estados financieros consolidados de las Comunidades Europeas.

1.18. Según los Reglamentos del Consejo sobre asistencia macrofinanciera, balance de pagos y préstamos Euratom, las Comunidades prestan dinero obtenido en el mercado de capitales al mismo tipo de interés a los Estados miembros y a terceros beneficiarios. El objetivo de las operaciones es hacer partícipes a los beneficiarios de la solvencia de la CE. En consecuencia, el tipo de interés del mercado es irrelevante en estas transacciones consecutivas y el método del tipo de interés efectivo previsto en la norma contable 11 de la CE no es aplicable. El tratamiento contable actual refleja mejor la naturaleza específica y la sustancia de las transacciones de préstamos y empréstitos (principio de que la sustancia prima sobre la forma).

Como sugería el Tribunal, la Comisión comunicará información más explícita en las notas a la contabilidad anual de la CE y considerará aclarar la norma contable 11 para reflejar mejor las especificidades de estas transacciones.

Conclusión

1.19. El Tribunal concluye que las constataciones realizadas no tienen una incidencia significativa en la fiabilidad de las cuentas.

Regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas**Estructura de las observaciones específicas formuladas en el marco de la DAS**

1.20. En los capítulos 5 a 11, el Tribunal formula observaciones específicas sobre los ámbitos políticos definidos en la presupuestación por actividades (véase el **cuadro 1.2**). El capítulo 4 se ocupa de los ingresos. Cada observación específica ofrece una introducción al grupo de políticas, resultados y conclusiones relativas a la regularidad de las operaciones y a la eficacia de los sistemas y el seguimiento de observaciones anteriores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Explicación del enfoque y de los resultados de la DAS

1.21. El enfoque adoptado por el Tribunal para fiscalizar la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas se apoya en **dos pilares principales**: controles directos de las operaciones para verificar su grado de regularidad, y evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la regularidad. Ello se completa con las pruebas obtenidas de los trabajos realizados por otros auditores (cuando proceda) y con el análisis de las manifestaciones de la dirección ⁽²¹⁾.

Método empleado por el Tribunal para examinar las operaciones

1.22. Las pruebas aplicadas a las operaciones se basan en una **muestra estadística representativa** de ingresos o pagos tomados del conjunto de la población, normalmente el grupo de ámbitos políticos. Dichas pruebas proporcionan una estimación estadística del grado de regularidad de las operaciones en la población examinada.

1.23. Para determinar los tamaños de las muestras, el Tribunal se sirve de un **modelo de garantía de auditoría**. Este consiste en una evaluación del riesgo inherente de que se produzcan errores en las operaciones y del riesgo de que los sistemas de control y supervisión no permitan prevenir o detectar y corregir a tiempo estos errores (riesgo de control). En la mayoría de los casos, el Tribunal debe basarse fundamentalmente en los controles directos, ya que los sistemas no proporcionan garantías suficientes sobre la regularidad de las operaciones.

1.24. Las pruebas consisten en el **examen pormenorizado** de las operaciones seleccionadas con objeto de comprobar si las declaraciones de gastos o los pagos se calcularon correctamente con arreglo a las normas y reglamentos que regulan el gasto. Cuando el cálculo de las operaciones ha sido incorrecto o no se ajusta a los requisitos reglamentarios o a las disposiciones contractuales, se considera que presentan un **error**. Mediante su muestra de operaciones contables consignadas en las cuentas presupuestarias, el Tribunal hace un seguimiento de todos los datos de la operación de pago hasta llegar al beneficiario final (por ejemplo, un agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor de un proyecto de ayuda al desarrollo) y examina el cumplimiento de las condiciones establecidas en cada una de sus fases, cuando proceda.

⁽²¹⁾ Especialmente los informes anuales de actividad y las declaraciones de los directores generales de la Comisión, así como de sus síntesis.

Cuadro 1.2 — Realizaciones de gastos en 2008 por capítulos del Informe Anual

(millones de euros)

Secciones (S) y títulos (T) ⁽¹⁾ correspondientes a la nomenclatura presupuestaria de 2008 asignados por capítulos del Informe Anual del Tribunal	Pagos realizados en 2008 ⁽²⁾
Capítulos del Informe Anual	
Ingresos	53,7 ⁽³⁾
Fiscalidad y unión aduanera (T.14)	
Agricultura y recursos naturales	55 114,9
Agricultura y desarrollo rural (T.05) Medio ambiente (T.07) Pesca y asuntos marítimos (T.11) Salud y protección de los consumidores (T.17)	
Cohesión	36 596,9
Empleo y asuntos sociales (T.04) Política regional (T.13)	
Investigación, energía y transporte	7 516,7
Investigación (T.08) Energía y transporte (T.06) Sociedad de la información y medios de comunicación (T.09) Investigación directa (T.10)	
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	6 323,1
Relaciones exteriores (T.19) Desarrollo y relaciones con los países ACP (T.21) Ampliación (T.22) Ayuda humanitaria (T.23)	
Educación y ciudadanía	1 734,9
Educación y cultura (T.15) Comunicación (T.16) Espacio de libertad, seguridad y justicia (T.18)	
Asuntos económicos y financieros	621,4
Asuntos económicos y financieros (T.01) Empresa (T.02) Competencia (T.03) Mercado interior (T.12) Comercio (T.20)	
Gastos administrativos y otros gastos	8 582,9
Parlamento (S. I) Consejo (S. II) Comisión (S. III) Tribunal de Justicia (S. IV) Tribunal de Cuentas (S. V) Comité Económico y Social (S. VI) Comité de las Regiones (S. VII) Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII) Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	
Total general	116 544,5

⁽¹⁾ Los títulos 24 a 31 de la sección III del presupuesto general relativos principalmente a los gastos administrativos se incluyen en el capítulo 11, en la sección del dedicada a la Comisión Europea.

⁽²⁾ En lugar de incluirse en los grupos de políticas, los gastos administrativos se presentan independientemente en un rúbrica específica, lo cual da lugar a diferencias respecto de los capítulos 4 a 10.

⁽³⁾ Esta cifra se refiere a los «gastos de operaciones» y no al valor de los «ingresos».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Método empleado por el Tribunal para evaluar y presentar los resultados del examen de las operaciones

1.25. Los errores de las operaciones se producen por muy diversas razones y adoptan distintas formas dependiendo de la naturaleza del incumplimiento y de la norma o estipulación contractual que se haya contravenido. Los errores pueden corresponder a una condición de pago o a otro criterio de conformidad.

1.26. El Tribunal clasifica los errores atendiendo a dos criterios diferentes:

- a) *cuantificable* o *no cuantificable*, es decir, según sea o no posible determinar el importe pagado erróneamente con cargo al presupuesto comunitario;
- b) *en función de su naturaleza*: errores de *subvencionabilidad* (el pago no se ajusta a las normas de subvencionabilidad), errores relativos a la *realidad de las operaciones* (reembolso de un gasto cuyo pago no ha quedado demostrado), errores de *exactitud* (gasto calculado de manera incorrecta o cuya corrección no está demostrada), y *otro criterio de conformidad* (error que no pone en entredicho la subvencionalidad del pago).

1.27. El Tribunal manifiesta la **frecuencia** con que se producen los errores presentando el porcentaje de la muestra que contiene errores (cuantificables y no cuantificables). De esta manera se indica qué grado de incidencia de errores puede existir en todo el grupo de políticas (véase, en el anexo 1 de los capítulos, la parte 1, sección 1.3).

1.28. El Tribunal calcula la incidencia de los errores a partir de un **porcentaje de error**. Dicho cálculo solo tiene en cuenta los errores cuantificables. El Tribunal evalúa el porcentaje de error estimado respecto de un **umbral de materialidad** del 2 % para determinar, utilizando además otras pruebas, si los pagos del ámbito de gastos no contienen errores importantes (opinión «sin reservas»), o presentan un nivel significativo de errores (opinión «desfavorable» ⁽²²⁾). Desde el punto de vista de la presentación de los resultados, el porcentaje de error se clasifica en uno de los intervalos siguientes:

⁽²²⁾ Por otra parte, el Tribunal puede formular una opinión con reservas cuando solo presente errores importantes un porcentaje bajo de la población.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- a) inferior al 2 %;
- b) entre el 2 % y el 5 %;
- c) superior al 5 %.

Esta información figura en la parte 1 del anexo 1 en los capítulos 4 a 11 y se sintetiza en el **cuadro 1.3**.

Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados

1.29. Los **sistemas de control y supervisión** son establecidos por la Comisión (y por los Estados miembros y beneficiarios en los casos de gestión compartida o descentralizada) para gestionar los riesgos presupuestarios y los relativos a la regularidad de las operaciones. Evaluar la eficacia de los sistemas para garantizar la regularidad constituye por tanto un procedimiento de auditoría clave especialmente útil para identificar recomendaciones de mejora.

1.30. Cada grupo de políticas se rige por múltiples sistemas particulares que requieren un largo proceso de control y evaluación. Por lo tanto, en cada ejercicio, el Tribunal suele seleccionar una muestra de sistemas para someterla a examen. Los resultados de las evaluaciones de los sistemas se presentan en un cuadro titulado «*Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados*» que figura en la parte 2 del anexo 1 de los capítulos 4 a 11. Un sistema puede clasificarse como: «*eficaz*» para mitigar el riesgo de error en las operaciones, «*parcialmente eficaz*» (cuando la eficacia operativa presenta algunas deficiencias) o «*ineficaz*» (cuando las deficiencias son sistemáticas e invalidan completamente la eficacia operativa).

1.31. Asimismo, el Tribunal formula una **evaluación global** de los sistemas de control y supervisión (presentada asimismo en la parte 2 del anexo 1 de los capítulos 4 a 11) basada en la evaluación de los sistemas seleccionados y en los resultados de las pruebas practicadas a las operaciones.

Síntesis de los resultados de la fiscalización relativa a 2008

1.32. En los ingresos y en el grupo de políticas Gastos administrativos y otros gastos, el conjunto de los sistemas de control y supervisión es eficaz (véanse los apartados 4.29 a 4.30 y 11.20 a 11.21) y el Tribunal considera que el impacto financiero de los errores es inferior al 2 % del total de los importes (véase el **cuadro 1.3**). Por otro lado, el Tribunal, en su evaluación de las declaraciones de los directores generales y de los ordenadores delegados, confirmó que no había que formular reservas (véanse los apartados 2.3, 2.4 y 2.9 y el **cuadro 2.1**).

Cuadro 1.3 — Síntesis de los resultados de la DAS 2008 relativos a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes

Observaciones específicas del Informe Anual relativo al ejercicio 2008	Apartados del Informe Anual	Funcionamiento de los sistemas de control y supervisión	Intervalo de error
Ingresos ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Agricultura y recursos naturales	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Cohesión	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Investigación, energía y transporte	7.40-7.41		
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	8.33-8.34		
Educación y ciudadanía	9.31-9.32		
Asuntos económicos y financieros	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Gastos administrativos y otros gastos	11.20-11.21		

El presente cuadro sintetiza la evaluación global de los sistemas de control y supervisión como se describe en los capítulos correspondientes, y proporciona los resultados generales de las pruebas de confirmación del Tribunal. El cuadro destaca los elementos clave pero no puede presentar todos los detalles pertinentes (en particular los relativos a las insuficiencias de los sistemas de control y supervisión y a los tipos de error) para los que es preciso consultar el contenido del informe, en el contexto de la metodología que sustenta el enfoque de la fiscalización del Tribunal (véanse los apartados 1.5 a 1.15).

Leyenda:

Funcionamiento de los sistemas de control y supervisión

	Eficaz
	Parcialmente eficaz ⁽⁷⁾
	Ineficaz

Porcentaje de error ⁽⁸⁾

	Inferior al 2 % (por debajo del umbral de materialidad)
	Entre el 2 % y el 5 %
	Superior al 5 %

⁽¹⁾ Véanse las limitaciones del alcance en los apartados 4.4 y 4.7.

⁽²⁾ [El Tribunal, teniendo en cuenta el nivel de error en la verificación de operaciones y en la evaluación de sus sistemas, considera que, como en ejercicios anteriores, el SIGC sigue siendo eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular (véase el apartado 5.64)].

⁽³⁾ Para el desarrollo rural, el nivel de error estimado es superior al 2 % (véanse los apartados 1.33 y 5.62).

⁽⁴⁾ En 2007, el Tribunal consideró los sistemas de control de los Estados miembros como parcialmente eficaces. En 2008, no se registraron modificaciones importantes en el marco normativo relacionado con los sistemas de control de los Estados miembros (véase el apartado 6.23). Dado que el período de programación 2000-2006 tocaba a su fin, el Tribunal consideró que una evaluación exhaustiva adicional de los sistemas de control de los Estados miembros durante el período 2000-2006 no aportaría valor añadido. Como en el período 2007-2013 no se habían realizado prácticamente pagos intermedios, el Tribunal centró su evaluación en la parte de los sistemas de los Estados miembros establecida para registrar y corregir errores hallados en los controles nacionales y para informar de las correcciones financieras a la Comisión (véanse los apartados 6.21 a 6.36).

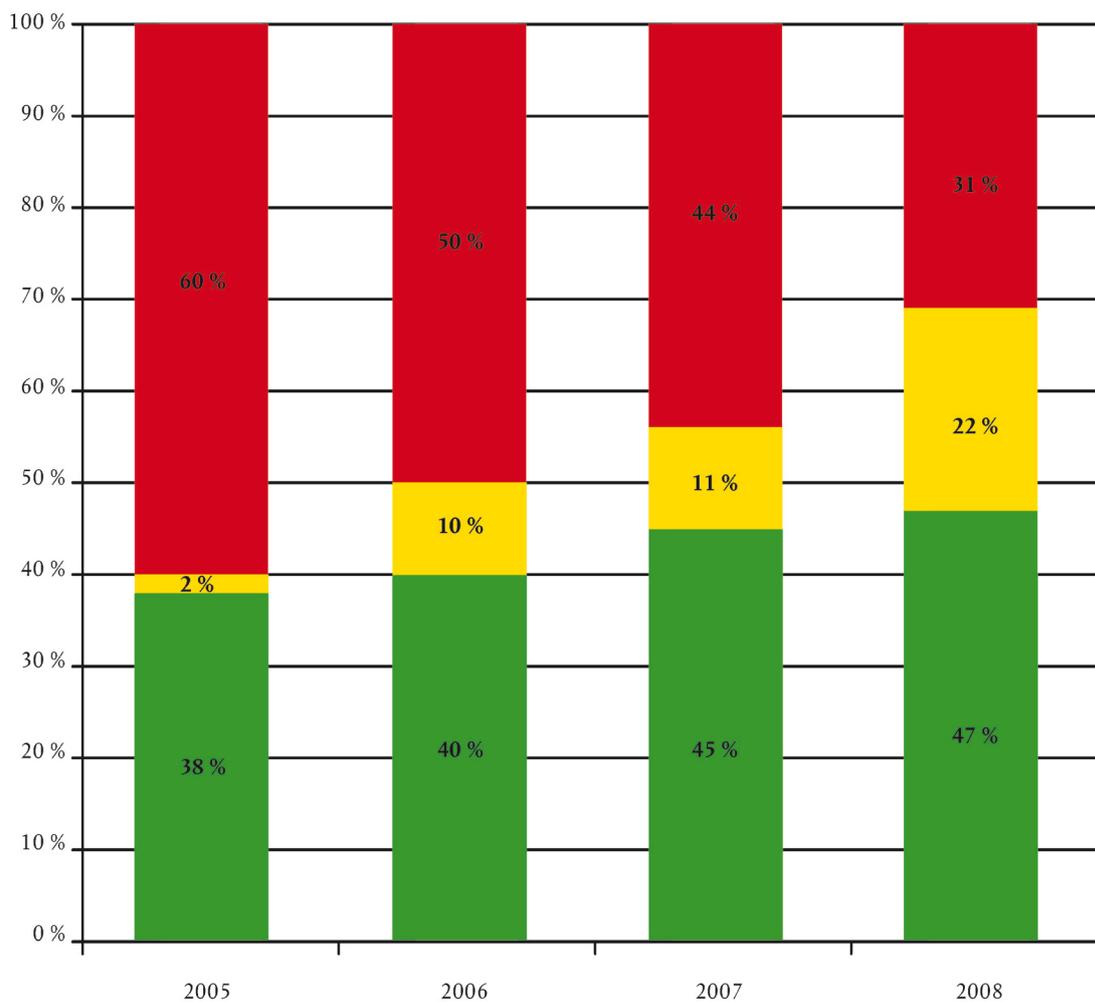
⁽⁵⁾ Esta no es una evaluación global de los sistemas de los grupos de políticas. Se refiere a algunos de los sistemas examinados y refleja principalmente las insuficiencias observadas en los sistemas de control y supervisión del sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (VI PM) (véase el apartado 10.28).

⁽⁶⁾ El VI PM contribuye de manera desproporcionada al nivel global de error (véase el apartado 10.27).

⁽⁷⁾ Los sistemas se clasifican como «parcialmente eficaces» cuando se considera que algunas medidas de control funcionan correctamente, pero otras no, de manera que, en conjunto, pueden servir para reducir a un nivel aceptable los errores en las operaciones subyacentes.

⁽⁸⁾ El Tribunal decidió presentar los porcentajes de error (véase el apartado 1.28) en tres intervalos. Estos tramos de error no pueden interpretarse como un intervalo de confianza (en el sentido estadístico).

Gráfico 1.1 — Comparación entre ejercicios (*)



(*) Porcentaje del presupuesto por intervalos de errores ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 % en cada grupo de políticas. En el caso de «Agricultura y recursos naturales», en el gráfico se distingue entre sus componentes significativos (desarrollo rural y otros gastos para 2007 y 2008, y gastos derivados o no del SIGC para los ejercicios anteriores).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.33. Respecto de los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales y Educación y ciudadanía, el Tribunal considera que el impacto financiero global de los errores es inferior al 2 % del gasto total de cada uno de ellos. No obstante, el Tribunal consideró que el gasto en desarrollo rural dentro del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales estaba afectado por un nivel de error superior al 2 % (véase el apartado 5.62) y los controles del Tribunal indican que los pagos intermedios y finales correspondientes al grupo de políticas Educación y ciudadanía estaban afectados por errores materiales (véase el apartado 9.31). En el grupo de políticas Asuntos económicos y financieros, el porcentaje de errores calculado por el Tribunal era ligeramente superior al 2 % del gasto global de dicho grupo. No obstante, el Tribunal halló que una parte desproporcionadamente grande de este porcentaje de error global afectaba a los pagos correspondientes al sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico (véanse los apartados 10.12 a 10.13).

1.34. El Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos (véase el apartado 5.63). Si bien el Tribunal reitera que el SIGC constituye en general un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular (véase el apartado 5.64) ha detectado problemas que deben resolverse en los regímenes RPU y RPUS (véase el apartado 5.65) y en el ámbito del desarrollo rural (véase el apartado 5.66). El Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión del grupo de políticas Educación y ciudadanía son parcialmente eficaces (véase el apartado 9.32) ⁽²³⁾. En el grupo de políticas Asuntos económicos y financieros, el Tribunal examinó tres sistemas de control y supervisión. Se consideró que dos de ellos eran eficaces, y uno, parcialmente eficaz ⁽²⁴⁾ para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes (véase el apartado 10.28).

⁽²³⁾ Pese a que el Tribunal señala que la guía publicada para las agencias nacionales está bien concebida como manual de procedimiento (véase el apartado 9.33), concluye que la aplicación actual del sistema de control y supervisión no ofrece garantías satisfactorias de que los errores de regularidad se detecten y se corrijan (véanse los apartados 9.33 y 9.34).

⁽²⁴⁾ Ello se debe principalmente a los sistemas de control y supervisión del sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.33. La Comisión se congratula de la evaluación global positiva de estos grupos de políticas. Coincide con el Tribunal en que el gasto de desarrollo rural se ve afectado por una incidencia de errores superior, pero señala con satisfacción que el índice de error en este ámbito está disminuyendo.

La Comisión señala que en Educación y Ciudadanía el Tribunal ha encontrado errores cuantificables en 4 de los 21 pagos intermedios y finales examinados. Véase también la respuesta al apartado 9.31.

En el grupo de políticas de Asuntos Económicos y Financieros, dado que el sexto programa marco (VI PM) representa tan solo el 8 % de los pagos, la Comisión considera que el porcentaje global de error en este ámbito político, considerado en su conjunto, no contiene errores importantes. Por lo que se refiere a los pagos del VI PM, los resultados y conclusiones del Tribunal en este capítulo son similares a los del capítulo 7. Véanse también las respuestas a los apartados 10.12 y 10.13.

1.34. En el transcurso de los años, la tendencia muestra que, en general, los sistemas de control y supervisión han mejorado en Agricultura y Recursos Naturales y son ya efectivos, aunque siguen siendo necesarias mejoras en el ámbito del Desarrollo Rural. La Comisión considera que algunas de las cuestiones que el Tribunal sugiere abordar, por lo que se refiere a los regímenes RPU y RPUS, llevarían a la introducción de normas aún más complicadas, cuyo resultado sería un sistema de control altamente complejo de ejecución onerosa y contraria al esfuerzo de simplificación de la Comisión. Además, reintroduciría efectivamente una forma de emparejamiento de los pagos de ayudas y la producción [véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.65, letra b)].

En 2008, para la Dirección General de Educación y Cultura, el sistema de control y supervisión implantado para el período 2007-2013 ofrece un marco adecuado. Se ha logrado un progreso considerable en su ejecución mediante el análisis de las declaraciones a posteriori de fiabilidad y visitas y fiscalizaciones intensificadas de supervisión.

Por lo que se refiere al grupo de políticas de Asuntos Económicos y Financieros, los resultados y conclusiones del Tribunal sobre el VI PM son similares a los del capítulo 7, mientras que el resto del gasto no contiene errores importantes. La Comisión considera que los sistemas de control y supervisión en marcha son en conjunto rentables, proporcionados y adecuados (véanse las respuestas a los apartados 10.19 y 10.28).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.35. Los grupos de políticas Cohesión ⁽²⁵⁾, Investigación, energía y transporte, Ayuda exterior y Desarrollo y ampliación, y Asuntos económicos y financieros cuentan, a juicio del Tribunal, con sistemas de control y supervisión solo parcialmente eficaces (véanse los apartados 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 y 10.28, y el **cuadro 1.3**). Mientras que en el grupo de políticas Investigación, energía y transporte, Ayuda exterior y Desarrollo y ampliación y Asuntos económicos y financieros el Tribunal consideró que el porcentaje de error estimado se halla entre el 2 % y el 5 % del total del gasto, en el grupo de políticas Cohesión, el porcentaje de error estimado es superior al 5 % (véanse los apartados 6.17, 6.35, 7.40 y 8.33, y el **cuadro 1.3**). En cuanto a los grupos de políticas Cohesión y Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, el Tribunal considera que el alcance de las reservas formuladas en las declaraciones por los directores generales y los ordenadores delegados debería haber sido más amplio para reflejar las significativas deficiencias que aún persisten en estos ámbitos de gasto y que figuran en los resultados de la fiscalización del Tribunal (véanse los apartados 2.6 a 2.7 y 2.10 a 2.11 y el **cuadro 2.1**). La Cohesión sigue siendo el ámbito más problemático, y su porcentaje de error estimado es muy superior al de los restantes ámbitos políticos.

1.35. En el ámbito de Cohesión, ha habido mejoras importantes en cuanto a la ejecución de los sistemas de control y gestión de algunos programas en 2008. La evaluación del funcionamiento efectivo de los sistemas en 545 programas operativos en los informes anuales de actividad para 2008 de las Direcciones Generales de Política Regional y Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades muestra que el 78 % de los programas de trabajo funcionan bien o tienen deficiencias de impacto moderado (57 % en 2007). Aunque el porcentaje de error sigue siendo inaceptablemente elevado, la frecuencia de errores ha decrecido: 43 % de los proyectos de la muestra del Tribunal presentaba errores, frente al 54 % en 2007. La Comisión señala que la muestra fiscalizada en la que se basan los resultados solo abarca el período de programación 2000-2006, porque casi no se efectuaron reembolsos relativos al período de programación 2007-2013. Véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.23, 6.35 y 6.36.

Se han realizado ya considerables esfuerzos para mejorar la gestión de la política de Investigación dentro de los límites del marco legal y financiero aplicable. La Comisión proseguirá la aplicación rigurosa de los controles y continuará trabajando para reducir el nivel de errores residuales en este grupo de políticas.

La garantía razonable en cuanto a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes la otorgan los directores generales en los informes anuales de actividad. Cuando un director general puede basar esta garantía razonable en un porcentaje de error estimado inferior al umbral de materialidad, como es el caso, por ejemplo, del director general de Ampliación, del que se ocupa el Tribunal en el grupo de políticas de Ayuda Exterior y Desarrollo y Ampliación, no se han emitido reservas.

En el ámbito de Ayuda exterior y Desarrollo y Ampliación, la Comisión ha diseñado sus controles para este grupo de políticas para cubrir todo el ciclo vital de sus proyectos plurianuales, de manera que pueda evitar, o detectar y corregir, la mayoría de los errores financieros durante el curso normal de sus controles. Las fiscalizaciones financieras obligatorias previstas en el sistema de control de la Comisión deberán permitirle a esta detectar y corregir estos errores previos a la financiación, en un ejercicio contable posterior, antes de que se efectúen los pagos finales. Los controles a posteriori de la Comisión confirman este bajo nivel de error residual.

Véase también la respuesta al apartado 8.34.

⁽²⁵⁾ Véase el **cuadro 1.3**, nota a pie de página 4.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.36. Se han observado los siguientes cambios respecto de ejercicios anteriores: un descenso del nivel de error calculado para los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales ⁽²⁶⁾ e Investigación, energía y transporte ⁽²⁷⁾. El Tribunal estima que en Agricultura y recursos naturales el porcentaje global de error se halla ligeramente por debajo del 2 % (véase el apartado 5.13), mientras que en el grupo de políticas Investigación, energía y transporte sigue siendo superior al 2 % (véase el apartado 7.40). En cuanto al grupo de políticas Educación y ciudadanía, el Tribunal considera que el impacto financiero de los errores es inferior al 2 %. A juicio del Tribunal, ello se debe en gran medida a que muchos de los pagos son anticipos, relativamente menos afectados por errores que los pagos intermedios y finales (véanse los apartados 9.6 a 9.7 y 9.31). En el grupo de políticas Asuntos económicos y financieros, el porcentaje global de errores calculado para el ejercicio 2008 era ligeramente superior al 2 % (en 2007 era algo inferior al 2 %) debido a algunos errores detectados en el gasto del VI PM, los cuales, no obstante, representan tan solo el 8 % del gasto de este grupo de políticas (véase el apartado 10.27).

1.36. *La Comisión se congratula de la tendencia global positiva en la evaluación del Tribunal, que muestra un notable avance respecto al ejercicio anterior.*

⁽²⁶⁾ Este descenso se detectó en el gasto relativo al grupo de políticas Agricultura y recursos naturales en general y en el gasto en desarrollo rural en particular. No obstante, este último sigue presentando un nivel de errores superior al del FEAGA (véase el apartado 5.62). El Tribunal, teniendo en cuenta el nivel de error en la verificación de operaciones y en la evaluación de sus sistemas, considera que, como en ejercicios anteriores, el SIGC sigue siendo eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular (véase el apartado 5.64).

⁽²⁷⁾ Las anteriores «Políticas internas» quedan ahora incluidas en los grupos de políticas «Investigación, energía y transporte», «Educación y ciudadanía» y «Asuntos económicos y financieros» (véase el **cuadro 2.1**

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.37. El Tribunal destaca que las fiscalizaciones practicadas ponen de manifiesto que la complejidad o falta de claridad de las obligaciones jurídicas o de las normas para acceder a las subvenciones, particularmente en los grupos de políticas Agricultura y recursos naturales, Cohesión, Investigación, energía y transporte, y Asuntos económicos y financieros, contribuye significativamente al riesgo de error (véanse los apartados 5.17 a 5.26, 5.34 a 5.52, 6.18 a 6.20, 7.12 a 7.15 y 10.11 a 10.14).

1.38. En los grupos de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación y Asuntos económicos y financieros, la Comisión gestiona el gasto comunitario conjuntamente con otras organizaciones internacionales⁽²⁸⁾ sobre la base de acuerdos que también garantizan los derechos de auditoría del Tribunal. No obstante, se denegó total o parcialmente el acceso del Tribunal a los informes de auditoría y los justificantes generados por la ONU o a las visitas de verificación relacionadas con la DAS 2008 (véanse los apartados 8.13 y 10.10).

1.37. *Cierto grado de complejidad en las normas y criterios de subvencionabilidad es inevitable, puesto que estas a menudo se fijan para lograr los buscados objetivos políticos, que son el resultado de un procedimiento legislativo complejo en el que la autoridad legislativa tiene la última palabra.*

No obstante, la Comisión se ha comprometido a hacer propuestas a la autoridad legislativa de mayor simplificación cuando sea posible. La Comisión considerará el margen para simplificar más las normas de subvencionabilidad en su propuesta de 2010 para la revisión trienal del Reglamento financiero. También estudiará los principios para una mayor simplificación de la legislación sectorial en la próxima ronda de actos básicos, que entrará en vigor a partir de 2014.

Por lo que se refiere a Agricultura y Recursos Naturales, los resultados han mejorado gracias al esfuerzo continuado para simplificar los requisitos jurídicos y los criterios de subvencionabilidad con arreglo a ambos pilares de la PAC. Véanse también las respuestas específicas a los apartados 5.17 a 5.26, 5.34 y 5.52.

En el ámbito de la Cohesión, se han introducido modificaciones a los reglamentos para 2007-2013, incorporando simplificaciones resultantes de un grupo de expertos conjunto Comisión-Estados miembros. A comienzos de 2009, la Comisión publicó también un resumen de las normas de subvencionabilidad. Véanse también la respuesta de la Comisión a los apartados 1.41 y 1.42 y al apartado 6.37, letra a).

El VII PM representa un paso adelante en la simplificación. Como resultado de la experiencia obtenida durante la ejecución del programa, si procede, la Comisión podrá proponer cambios en su base jurídica.

1.38. *La Comisión apoya plenamente las solicitudes del Tribunal de información y acceso a la documentación. El Acuerdo Tipo de Contribución con organizaciones internacionales incluye un texto en relación con el acceso del Tribunal.*

Véase también la respuesta al apartado 8.13.

⁽²⁸⁾ Este método de ejecución del presupuesto comunitario está previsto en el artículo 53 del Reglamento financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Corrección de las deficiencias

1.39. En el ejercicio anterior el Tribunal observó que, pese a los avances logrados en el marco del control interno de la Comisión, una parte significativa de las operaciones subyacentes a las cuentas comunitarias contenía errores que superan el nivel considerado tolerable (apartado 1.42 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007). Por otra parte, la DAS del Tribunal pone de relieve diferencias, a veces significativas, en el tipo, incidencia y nivel de las irregularidades tanto dentro de los grupos de políticas como entre los mismos. Los apartados siguientes proporcionan nuevos criterios para avanzar hacia un marco de control interno comunitario eficaz ⁽²⁹⁾.

1.40. Si bien la Unión cuenta con un presupuesto general único, los fondos se utilizan de muchas maneras diferentes, según el tipo de gestión, el tipo de beneficiario, la periodicidad de la ayuda, las modalidades de solicitud y los diversos tipos de sistemas de control y recaudación. Estas diferencias responden a las características de los distintos ámbitos presupuestarios y a los objetivos específicos de la ayuda, y reflejan el coste y la complejidad de la administración y el control de los regímenes.

Necesidad de simplificar

1.41. Las normas por las que se rige la utilización de los fondos están concebidas para garantizar que la ayuda logre los objetivos políticos perseguidos optimizando el gasto. Algunas normas son comunes a todos los pagos, mientras que otras dependen del tipo de gasto. Por tanto, el tipo y la complejidad de las normas puede estar en función de la complejidad de los objetivos políticos.

1.42. Cuanto más onerosas y complejas sean las normas, mayor riesgo habrá de que no se cumplan, con el consiguiente incremento del riesgo de que se produzcan errores en las operaciones y de que no se cumplan los objetivos políticos. Del mismo modo, un exceso de minuciosidad al fijar metas muy específicas para los programas incrementará el coste de los controles destinados a comprobar si dichas metas se han alcanzado. Dicho de otro modo, unas disposiciones legislativas y reglamentarias bien concebidas y de fácil interpretación y aplicación contribuyen a reducir el riesgo de errores (apartado 1.45 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007).

1.41 y 1.42. La Comisión coincide con el análisis del Tribunal, pero subraya que establecer normas consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre alcanzar objetivos políticos a menudo específicos y evitar la complejidad excesiva. Aunque el papel de la Comisión consiste en proponer legislación, la complejidad puede ser introducida durante el examen por la autoridad legislativa, a quien corresponde la decisión final.

La Comisión se ha comprometido a incorporar una descripción de los acuerdos de control asociados en todas las propuestas legislativas futuras relevantes.

La simplificación es uno de los elementos esenciales del programa «Legislar mejor» de la Comisión. También se exhorta a los Estados miembros a que simplifiquen los criterios de subvencionabilidad de sus programas nacionales. No obstante, cierto nivel de complejidad es inevitable y debe tenerse en cuenta en los futuros debates sobre el nivel de riesgo tolerable.

Véase también la respuesta al apartado 2.35, letra b).

⁽²⁹⁾ Apartados 1.43 a 1.51 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.43. Es conveniente actuar con prudencia. Simplificar las normas con el único fin de reducir el riesgo de irregularidad puede presentar desventajas, ya que la aplicación de normas más genéricas pueden tener como consecuencia que el gasto se centre menos en los objetivos. Además, en algunos ámbitos (véanse, por ejemplo, los apartados 9.6 a 9.7), la «simplificación» puede implicar la relajación de las condiciones de percepción de anticipos con el consiguiente incremento de los importes que pueden pagarse en tal concepto. Esta simplificación, en cambio, debería basarse en sistemas eficaces, ya que de lo contrario el gasto irregular solo saldría a la luz cuando los programas estén parcialmente realizados o completamente cerrados, en una fase posterior del proceso. Pese a las citadas reservas, la simplificación ha de ser un objetivo primordial.

En el ámbito de la Cohesión, el Reglamento FSE para 2007-2013 ya contemplaba la posibilidad de declarar costes indirectos globalmente. La posibilidad de utilizar financiación a tanto alzado, cantidades fijas únicas y baremos estándar de costes unitarios para los programas 2007-2013 se generalizó tanto para el FEDER como para el FSE al modificar los reglamentos de los Fondos en mayo de 2009. En diciembre de 2008 y en mayo de 2009 se adoptaron otras simplificaciones. En julio de 2009, la Comisión también ha hecho propuestas de simplificación para el Reglamento de normas de desarrollo (CE) no 1828/2006 y el Reglamento general (CE) no 1083/2006.

Como resultado de la experiencia obtenida durante la ejecución del programa, si procede, la Comisión podrá proponer cambios en su base jurídica.

1.43. La Comisión reconoce que la simplificación es un equilibrio entre la necesidad de una correcta gestión de los fondos públicos y el logro de objetivos políticos a menudo altamente específicos. Este equilibrio se aborda de forma diferente en cada ámbito político y da lugar a distintos modos de gestión y disposiciones, teniendo en cuenta la implicación de diversos agentes en distintos niveles. La Comisión está adoptando medidas para garantizar que sus sistemas de control sean lo más lo más efectivos posibles, teniendo plenamente en cuenta la naturaleza plurianual de numerosos programas y la necesidad de un sistema de control eficiente y efectivo para operar los controles adecuados en el momento justo.

Por lo que se refiere al ámbito político de Educación y Cultura, el diseño de los nuevos programas para 2007-2013 simplificó las normas e hizo amplio uso de la financiación mediante cantidades fijas únicas. Esto, junto con la aprobación rigurosa de los sistemas de control y gestión nacionales, debería reducir el riesgo vinculado a los pagos finales.

Véase también la respuesta al apartado 9.7.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La respuesta necesaria

1.44. Hay que reconocer que, tratando de responder a los diferentes tipos de programas de gastos introducidos posteriormente, la gestión del presupuesto comunitario ha evolucionado de manera poco sistemática. Es necesario que las normas que rigen el gasto y los métodos de gestión tengan en cuenta las especificidades de los diversos objetivos del gasto presupuestario. Dichos objetivos, sin embargo, no deben ser demasiado pormenorizados para no dar lugar a una excesiva carga administrativa y a unas normas difíciles de cumplir. Para ello, la Comisión ha de llevar a cabo un examen razonable del marco reglamentario y de la estructura de gestión subyacentes a los programas de gasto específicos.

1.45. En este contexto, la primera y esencial tarea ha de ser garantizar la obtención de información fiable y exhaustiva para permitir una evaluación creíble del coste actual de los controles ⁽³⁰⁾.

1.46. También resultará decisivo llevar a cabo una meticulosa evaluación para determinar si se obtiene el máximo beneficio del actual nivel de gasto en controles. De no ser así, el objetivo inmediato sería aprovechar plenamente los fondos que ya se están utilizando y los recursos invertidos para ello ⁽³¹⁾.

1.44. La Comisión subraya que corresponde al órgano legislativo establecer las normas. La Comisión ha hecho recientemente una serie de propuestas de simplificación (y se han decidido determinadas simplificaciones para los Fondos Estructurales) y seguirá proponiendo simplificaciones cuando guarde proporción con el logro de los objetivos políticos específicos.

A este respecto, debe tenerse en cuenta el trabajo de la Comisión sobre el riesgo tolerable de error, puesto que promueve una clara visión del riesgo que puede controlarse, habida cuenta de las condiciones de subvencionabilidad y el entorno de control y, por consiguiente, del riesgo que no es rentable controlar. La Comisión hará propuestas concretas a la autoridad presupuestaria sobre el riesgo tolerable en investigación, energía y transporte, desarrollo rural, ayuda exterior y gasto administrativo en 2010.

Véase también la respuesta a los apartados 1.41 y 1.42.

1.45. La Comisión recabará información sobre los costes de los controles como parte de sus propuestas sobre el riesgo tolerable de error, empezando por los ámbitos de investigación, energía y transporte, desarrollo rural, ayuda exterior y gasto administrativo en 2010.

1.46. La Comisión ha impulsado una mejora continua de sus sistemas de control interno (como se reconocía en el apartado 1.39) y proseguirá con ahínco sus esfuerzos. Estos sistemas de control están diseñados para ofrecer una garantía razonable, basada en un equilibrio adecuado entre los distintos tipos de control («los controles adecuados en el momento justo»). Por ejemplo, los controles previos pueden detectar determinados tipos de error, pero no otros, y no sería rentable controlar todos los proyectos sobre el terreno.

⁽³⁰⁾ En su Comunicación sobre el «concepto de riesgo de error aceptable» [COM(2008) 866 Final], páginas 8 y 10, la Comisión reconoce que hasta la fecha solo ha emprendido un ejercicio limitado de recopilación de datos.

⁽³¹⁾ La Comisión reconoce en su Comunicación COM(2008) 866 final, página 7, que, en el caso de los Fondos Estructurales, el porcentaje de error pudo reducirse en un 2-3 % a costes adicionales cero (o no significativos) mediante «(...) la mejora de los controles previos existentes (...)».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.47. Además de adoptar las medidas necesarias para garantizar la eficacia de los sistemas, el objetivo indicado será establecer el equilibrio adecuado entre el coste de los controles y los beneficios que estos aportan (véanse las recomendaciones del Tribunal en el apartado 1.52 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007).

1.48. Sería deseable que cada vez que se estudien programas de gastos para su aprobación se establezcan los riesgos asociados a estos y los costes de administración y control necesarios para mantener estos riesgos a un nivel rentable. Así, el Consejo y el Parlamento adoptarían sus decisiones partiendo de una mejor información y teniendo explícitamente en cuenta los riesgos y los costes correspondientes.

1.49. El Tribunal subraya la importancia de seguir reflexionando sobre la simplificación y sobre los costes y beneficios derivados de los controles. Este examen debería llevarse a cabo con tiempo suficiente antes de que concluya la preparación de las propuestas para el nuevo marco financiero plurianual⁽³²⁾.

Como resultado del plan de acción para mejorar la supervisión de los Fondos Estructurales, la Comisión ha tomado ya medidas previas para mejorar los sistemas de control. Señala también que la reducción de entre 2 y 3 puntos en el porcentaje de error gracias a controles previos más efectivos (mencionada para el FEDER en el estudio de casos presentado en la Comunicación sobre «riesgo tolerable» [COM(2008) 866]) se debe a una evaluación de errores detectados por el Tribunal en la DAS 2005 y es más bien una medida del «riesgo de control» (el riesgo de que determinados controles no funcionen efectivamente en algunos casos).

1.47. El concepto de control interno eficiente y efectivo figura en el Reglamento financiero (artículo 28 bis). En la misma línea, cada servicio de la Comisión debe presentar en su informe anual de actividad los resultados del control interno, informar sobre su efectividad y tomar medidas para solucionar las deficiencias detectadas. Por consiguiente, la Comisión considera que, puesto que mejorar las estructuras de control y simplificar los procedimientos es un proceso en marcha y continuado, tal esfuerzo debe ser permanente.

En la línea de la sugerencia del Tribunal, la Comisión examinará más a fondo el equilibrio entre costes y beneficios del control al preparar sus propuestas sobre riesgo tolerable, empezando por los ámbitos de investigación, energía y transporte, desarrollo rural, ayuda exterior y gasto administrativo en 2010.

1.48. En su Comunicación «Hacia una interpretación común del concepto de riesgo de error aceptable» [COM(2008) 866], la Comisión se ha comprometido a incorporar una descripción de los acuerdos de control asociados en todas las propuestas legislativas futuras relevantes.

1.49. La Comisión está de acuerdo en la importancia de buscar el equilibrio adecuado entre el coste de los controles y el nivel de simplificación que se adopte y está examinando cómo llevarlo adelante a tiempo para las nuevas perspectivas financieras.

Véase también la respuesta al apartado 1.37.

⁽³²⁾ Véase la respuesta del Tribunal a la Comunicación de la Comisión «Reforming the budget, changing Europe» (<http://eca.europa.eu/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

CAPÍTULO 2

Sistema de control interno de la Comisión

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1-2.2
Tomas de posición de la Comisión	2.3-2.22
Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales	2.3-2.11
Informe de síntesis de la Comisión	2.12-2.17
Garantías obtenidas de los resúmenes anuales	2.18-2.22
Normas de control interno de la Comisión	2.23-2.25
Introducción	2.23-2.24
Eficacia	2.25
Plan de acción	2.26-2.28
Evaluación general de la ejecución	2.26-2.27
Impacto del plan de acción	2.28
Conclusiones y recomendaciones generales	2.29-2.36
Conclusiones	2.29-2.33
Recomendaciones	2.34-2.36

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo trata de los progresos realizados por la Comisión en 2008 para subsanar las insuficiencias de los sistemas de control y supervisión con el fin de garantizar la regularidad de las operaciones financiadas por el presupuesto de la UE y, en particular, analiza en qué medida:

- a) las tomas de posición que figuran en los informes anuales de actividad y en las declaraciones de los directores generales, así como en el informe de síntesis de la Comisión reflejan fielmente la realidad (apartados 2.3 a 2.11);
- b) la Comisión ha logrado progresos en el funcionamiento y la eficacia de las nuevas normas de control interno y en el marco de control interno integrado, y hasta qué punto ha podido demostrar su impacto positivo en los gastos de 2008 (apartados 2.23 a 2.25).

2.2. El Tribunal ha examinado también los resúmenes anuales ⁽¹⁾ sobre las acciones estructurales y el Fondo Europeo de Pesca y Agricultura para evaluar el valor añadido que aportan y cómo ha sido aprovechado por los servicios de la Comisión (apartados 2.18 a 2.22).

TOMAS DE POSICIÓN DE LA COMISIÓN

Informes anuales de actividad y declaraciones de los directores generales

2.3. Todos los directores generales afirmaron contar con garantías razonables de que los recursos que les habían sido asignados se habían destinado a los fines previstos y que los controles internos por ellos establecidos garantizaban la regularidad de las operaciones subyacentes, aunque en 12 casos formularon reservas.

2.1. La Comisión considera que los sistemas de control interno que existen sobre el terreno, con las limitaciones descritas en los informes de actividad de 2008, ofrecen garantías razonables de que los recursos asignados a sus actividades se han utilizado para los fines previstos y de acuerdo con los principios de buena gestión financiera. También considera que los procedimientos de control aplicados ofrecen garantías suficientes de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes de las que la Comisión asume plena responsabilidad con arreglo al artículo 274 del Tratado CE.

La Comisión está tomando medidas para mejorar su sistema de control interno, teniendo en cuenta su propia experiencia, y para abordar las cuestiones planteadas por los auditores. Entre las medidas adoptadas en 2008 se hallan la entrada en vigor, a partir del 1 de enero de 2008, de las normas revisadas de control interno para una gestión eficaz, la finalización de la fase de realización del plan de acción de la Comisión para un Marco de Control Interno Integrado y la mejora de la claridad y la coherencia de los informes de actividad anuales.

⁽¹⁾ El artículo 53 *ter*, apartado 3, del Reglamento financiero revisado dispone que: «Los Estados miembros presentarán un resumen anual de las auditorías y declaraciones disponibles, al nivel nacional adecuado». [Reglamento (CE, Euratom) n° 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 por el que se aprueba el reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 390 de 30.12.2006, p. 1)].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.4. De las 41 principales direcciones generales o servicios que presentaron una declaración en 2008, doce contienen una o más reservas, que en su mayoría se refieren a las insuficiencias en materia de regularidad de las operaciones subyacentes. El número total de reservas disminuyó, pasando de 17 (2007) a 15 (2008). En la parte izquierda del **cuadro 2.1** se muestran las reservas más significativas en el contexto de la regularidad de las operaciones.

2.5. En el grupo de políticas Agricultura y recursos naturales, el director general de Agricultura y Desarrollo Rural suprimió la reserva que había mantenido durante mucho tiempo (seis años) relativa a la aplicación insuficiente del SIGC en Grecia, pues las autoridades competentes han establecido un nuevo sistema de identificación de parcelas agrícolas, y la reserva relativa al desarrollo rural se ha definido de manera más detallada tras la verificación y validación de las estadísticas de control por los organismos de certificación del Estado miembro. No obstante, el director general no ofrece garantías de la eficacia del plan de acción establecido y ejecutado por Grecia para el procedimiento de solicitudes de 2007. Además, el Tribunal considera que los trabajos efectuados para la validación de las estadísticas de control por la Comisión y los organismos de certificación en este Estado miembro no ofrecen el elevado nivel de garantía exigido.

2.4. La Comisión destaca que 8 de las 15 reservas se basaban en exposición financiera y que las 7 restantes se deben a cuestiones que pueden afectar a la reputación del servicio o de la Comisión y cuyos efectos financieros eran materiales por naturaleza más que financieros.

Además, se retiraron en 2008 tres reservas antiguas (Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural sobre la aplicación del sistema integrado de gestión y control —SIGC— en Grecia, Dirección General de Comunicación sobre la falta de un sistema de control ex post y Dirección General de Empresa e Industria sobre la financiación de los organismos europeos de normalización).

En otros sectores, como la política de Cohesión, se ha reducido el alcance de las reservas, teniendo en cuenta las medidas correctoras ya aplicadas por los Estados miembros.

2.5. La reserva relativa a la aplicación insuficiente del SIGC en Grecia se basaba en el elevado riesgo de reputación para las instituciones comunitarias resultante del carácter persistente de esas deficiencias en Grecia y no en el riesgo financiero para el Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA), que ya estaba cubierto adecuadamente por las correcciones financieras impuestas a Grecia mediante los procedimientos de liquidación conforme. Las misiones de auditoría a Grecia realizadas hasta febrero de 2009 mostraron que, con arreglo a su plan de acción desde 2006, las autoridades griegas establecieron un nuevo LPIS-GIS el 31 de diciembre de 2008, que abarca la totalidad de Grecia. Por consiguiente, en el momento de la firma del informe de actividad anual de 2008 por el director general, se hallaban presentes todos los elementos del SIGC y había desaparecido el riesgo de reputación para la Comisión derivado del carácter persistente de las deficiencias mencionadas anteriormente. Sin embargo, se estima que el riesgo financiero restante es, en conjunto, inferior al nivel material de error y está cubierto por los procedimientos de liquidación conforme para los ejercicios 2006-2008. Por lo tanto, la reserva puede retirarse.

Cuadro 2.1 — Comparación de las pruebas proporcionadas en los informes anuales de actividad de las direcciones generales de la Comisión para la declaración de fiabilidad del Tribunal

Grupo de políticas	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽¹⁾		Otras insuficiencias significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Agricultura y recursos naturales	Aplicación insuficiente del SIGC en Grecia.	X		B	B	Por el momento no se dispone de indicaciones razonables de que el plan de acción establecido y ejecutado por las autoridades griegas sea plenamente eficaz.		X	B	B+
	Gastos de desarrollo rural.	X	X (Eje 2 «Mejora del medio ambiente y del entorno rural»)							
	Subvencionabilidad de los gastos reembolsados a los Estados miembros en concepto de gastos en el ámbito del control y la aplicación de la PPC.		X							
	Sistema de gestión y control relativo a SAPARD en Bulgaria y Rumanía.		X				X			

Grupo de políticas	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽¹⁾		Otras insuficiencias significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Cohesión	FSE: sistemas de gestión y control (2000/2006).	X España, Reino Unido, Francia, Italia, Eslovaquia, Portugal, Bélgica, Luxemburgo	X España, Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo, Alemania	B	B	Por el momento no se dispone de indicaciones razonables de que todas las medidas correctoras tomadas en 2008 hayan sido plenamente eficaces ⁽³⁾ .			B	B
	FEDER: sistemas de gestión y control (2000/2006).	X República Checa, Finlandia, Grecia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Eslovaquia, España	X Bélgica, Alemania, Italia, España							
	Interreg: sistemas de gestión y control (2000/2006).	X De un total de 51 programas	X De un total de 21 programas							
	Fondos de Cohesión: sistemas de gestión y control (2000/2006).	X Bulgaria, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia	X Bulgaria							

Grupo de políticas	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽¹⁾		Otras insuficiencias significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Investigación, energía y transporte	Nivel residual de errores con respecto a la exactitud de las declaraciones de costes.	X Sexto programa marco	X Sexto programa marco	B	B	No se dispone aún de indicaciones razonables sobre el impacto de los sistemas relativos a las correcciones financieras y a las recuperaciones o cuándo éstos tendrán un impacto en los niveles de error durante el ciclo de gestión del sexto programa marco ⁽³⁾ .		X	B	B
Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	Phare: irregularidades potenciales en la gestión de los fondos Phare en determinados organismos de ejecución en Bulgaria.	X	X	A	A	Los sistemas de control y supervisión para la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes en los organismos de ejecución necesitan mejoras suplementarias para ser plenamente operativos.	X	X	B	B

Grupo de políticas	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽¹⁾		Otras insuficiencias significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Educación y ciudadanía	Ausencia de sistema estructurado de control <i>ex post</i> y de controles sobre el terreno en la dirección general, así como en las representaciones durante la mayor parte del ejercicio - 10 meses de 12.	X		B	B	Los controles <i>ex post</i> no reflejan plenamente el nivel real de error en los contratos auditados.	X	X	B	B
	Elevado número de errores en las operaciones de subvenciones y contratos.		X							
	Insuficiencias en el sistema de gestión y control del Fondo Europeo para los Refugiados en Italia para el período de programación 2000-2004 y 2005-2007.	X								
	Garantías limitadas en lo que se refiere a la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes efectuadas por 14 Estados miembros en el marco del Fondo Europeo para los Refugiados II (2005-2007).	X								

Grupo de políticas	Reservas más importantes de los directores generales (incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Impacto de las principales reservas de los directores generales en la garantía según el Tribunal ⁽¹⁾		Otras insuficiencias significativas observadas a raíz de los controles del Tribunal o de la Comisión (no incluidas en las declaraciones)	2007	2008	Pruebas aportadas por el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Asuntos económicos y financieros	Posibilidad de que los nuevos controles destinados a atenuar los riesgos aplicados a raíz de los resultados del informe de control <i>ex post</i> no sean plenamente eficaces.	X	X	B	B				A	A
	Nivel de error residual en relación con la exactitud de las declaraciones de gastos en el sexto programa marco (VI PM).	X	X							
	Funcionamiento insatisfactorio de la financiación de la normalización europea.	X								
Gastos administrativos	—	—	—	A	A				A	A

Leyenda:

⁽¹⁾ Impacto de las reservas más importantes en la declaración del director general según el Tribunal:

A: Garantía razonable, sin reservas o con reservas no significativas, de que los sistemas de control interno garantizan la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

B: Garantía razonable, con reservas referentes a las insuficiencias identificadas en el sistema de control interno.

C: Sin garantía.

⁽²⁾ Pruebas incluidas en el informe anual de actividad para las conclusiones de fiscalización del Tribunal:

A: Pruebas suficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal (claras y sin ambigüedades).

B: Pruebas suficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal tras correcciones.

C: Pruebas insuficientes para las conclusiones de la declaración de fiabilidad del Tribunal.

«+/-» cuando no existen pruebas suficientes para justificar una modificación en la calificación de la evaluación, pero al menos el Tribunal ha constatado una mejora significativa o un claro empeoramiento, se añade un signo «+» o «-» a la calificación de partida.

⁽³⁾ Pese a su inclusión en el informe anual de actividad.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.6. Con respecto al grupo de políticas Cohesión, las direcciones generales de Política Regional y de Empleo y Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades mantuvieron las reservas relativas a insuficiencias en los sistemas de gestión y control del período 2000-2006, aunque el número total de Estados miembros y programas operativos afectados, así como la xcuantificación financiera se redujeron de manera significativa. En 2008 se registró un total de 99 programas operativos afectados, frente a 185 en 2007. Las direcciones generales cuantificaron el impacto de estas reservas en 201 millones de euros (frente a 726 millones de euros, en 2007) ⁽²⁾.

2.7. Las reservas formuladas por las direcciones generales con respecto a los grupos de políticas Investigación, energía y transporte y Asuntos económicos y financieros coinciden con las constataciones efectuadas por el Tribunal de que el porcentaje de error residual (tras deducción y correcciones) en las declaraciones de costes relativas al sexto programa marco (VI PM) se mantienen por encima del umbral de materialidad.

2.8. En lo que atañe al grupo de políticas Educación y Ciudadanía, el director general de Comunicación informó sobre los progresos logrados en el refuerzo de los sistemas de control, pero destaca que el 9,4 % de las operaciones controladas contenían errores, si bien de escaso impacto.

2.9. El análisis del Tribunal que figura en la parte derecha del **cuadro 2.1** muestra que los informes anuales de actividad sólo coinciden con las conclusiones del Tribunal en el contexto de la DAS en el caso de los gastos administrativos y los asuntos económicos y financieros. En otras palabras, la fiscalización del Tribunal o las auditorías de la Comisión no revelaron, con respecto a estos ámbitos políticos, insuficiencias significativas que no se hubieran incluido en las declaraciones de los directores generales. En el caso del ámbito político Agricultura y recursos naturales, el informe anual de actividad del director general de Agricultura y Desarrollo Rural se acerca más a las conclusiones de las correspondientes observaciones específicas de la DAS que en ejercicios anteriores.

2.6. La Comisión señala que las reservas incluidas en los informes anuales de actividad de las Direcciones Generales de Política Regional y de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades se basaban en un análisis detallado de cada programa operativo. El impacto financiero se calculó utilizando los niveles de las correcciones a tanto alzado que serían aplicables a las deficiencias de sistema determinadas y aplicándolos a los pagos en las partes afectadas de los programas correspondientes.

La reducción del impacto financiero de las reservas se expone claramente en los informes anuales de actividad respectivos y confirma que la Comisión asumió sus responsabilidades, de acuerdo con su compromiso de potenciar su función supervisora. El impacto cuantificado es fruto de la enérgica labor de la Comisión para todos los programas en 2008, incluidos el seguimiento de todas las reservas en los informes anuales de actividad de 2007, la conclusión de 14 planes correctores nacionales y la aplicación de correcciones de más de 1 500 millones de euros, lo que dio como resultado la retirada de las reservas en muchos casos.

Véase también la respuesta al apartado 2.17.

2.7. La Comisión aplica una estrategia de control diseñada para garantizar la legalidad y regularidad de los pagos sobre una base plurianual. En el caso del sexto programa marco, el objetivo de la estrategia es reducir, al término del cuarto año de su aplicación (2010), el índice de error residual. Este objetivo se reevalúa anualmente teniendo en cuenta la naturaleza, la frecuencia y el importe de los errores detectados, así como las consideraciones de rentabilidad.

Véase también la respuesta al apartado 7.17.

2.8. Se ha introducido un plan de acción para mejorar la calidad de las operaciones en la DG Comunicación y, en especial, se están desarrollando acciones de formación.

2.9. La Comisión se congratula por las mejoras observadas y reitera su compromiso de seguir avanzando en este ámbito. En la actualidad, la Comisión está evaluando los factores que afectan a la calidad de los informes anuales de actividad e impulsará medidas para continuar mejorando dicha calidad.

⁽²⁾ Sobre la base de una corrección financiera global estimada en un 5 o un 10 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.10. En el caso del grupo de políticas Cohesión, el Tribunal señala que, con respecto a 2007, el alcance y la magnitud de las reservas no reflejan la gravedad de los problemas de irregularidad en este ámbito del presupuesto (véase el apartado 6.35).

2.11. En lo que se refiere al grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, el Tribunal observó un nivel material de error (véase el apartado 8.39) y que los sistemas de control y supervisión son solo parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos (véase el apartado 8.44). Los directores generales no reflejan de manera adecuada estas observaciones en sus declaraciones. El Tribunal formula de nuevo esta observación particular por cuarto año consecutivo ⁽³⁾.

Informe de síntesis de la Comisión

2.12. Con la adopción del informe de síntesis, la Comisión asume su responsabilidad política con respecto a la ejecución del presupuesto en el plano operativo a través de sus directores generales ⁽⁴⁾. El informe contiene una valoración retrospectiva de la gestión financiera durante todo el período del mandato actual de la Comisión.

⁽³⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 2.14 y cuadro 2.1; Informe Anual relativo al ejercicio 2006, cuadro 2.1, e Informe Anual relativo al ejercicio 2005, cuadro 2.1. El grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación se denominaba anteriormente Acciones Exteriores.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas - Síntesis de los logros de la Comisión en materia de gestión en 2008, COM(2009) 256 final de 8 de junio de 2009.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.10. La Comisión considera que las reservas realizadas por los directores generales en los informes anuales de actividad de 2008 se ajustan a los criterios de materialidad establecidos y a la metodología aplicada. Las conclusiones del Tribunal muestran que el índice de error se concentra en los programas respecto a los cuales la Comisión ya adoptó acciones en 2008 (véase la respuesta al apartado 6.17). En el caso de los programas que en los informes anuales de actividad se señalan que funcionan eficazmente o con eficacia parcial, la Comisión ha comprobado elementos que indican que el riesgo es menor. Además, el plan de acción de la Comisión de 2008 incluía acciones para establecer el proceso de cierre, con el fin de garantizar que los errores restantes queden al margen de los pagos finales de la Comisión.

La Comisión garantizará que se adopten las medidas de seguimiento y correctoras adecuadas en todos los casos señalados por el Tribunal, como así lo hizo en años anteriores.

2.11. En los ámbitos de Ayuda Exterior, Desarrollo y Ampliación, los errores detectados por el Tribunal se refieren sobre todo a los gastos efectuados en forma de anticipos por organismos que realizan proyectos financiados mediante anticipos abonados por la Comisión. Las auditorías financieras obligatorias previstas en el marco del sistema de control de la Comisión antes de los pagos finales deberán permitir a esta detectar y corregir este tipo de errores antes de que se efectúen los pagos finales. Véanse las respuestas a los apartados 8.18 y 8.34.

Sin embargo, como parte de su labor en curso dedicada a mejorar el sistema general de control interno y en relación con el trabajo de la Comisión sobre el riesgo tolerable de error, EuropeAid llevará a cabo una revisión de su estrategia de control en 2010.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.13. La Comisión considera que, con respecto a 2008, los procedimientos de control establecidos ofrecen las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, cuya responsabilidad global le incumbe de conformidad con el artículo 274 del Tratado CE.

2.14. La Comisión hace referencia al efecto de una revisión paritaria anual efectuada a principios de 2009 que indica que aún puede mejorarse la calidad de los informes anuales de actividad, una de las herramientas más importantes de gobernanza, y espera que estas mejoras se reflejen en los informes anuales de actividad elaborados a partir de 2009.

2.15. El informe de síntesis ofrece algunas explicaciones sobre el enfoque de la Comisión en lo que se refiere a las reservas. La Comisión declara que se formula sistemáticamente una reserva en el caso de deficiencias significativas, a menos que se cuente con elementos probatorios fiables de la existencia de un plan de acción que se encuentre, además, en funcionamiento. Con todo, el Tribunal considera que la Comisión debería prestar mayor atención a la necesidad de llegar a conclusiones más sólidas sobre si las medidas correctoras contempladas dentro de los planes de acción han sido o pueden ser eficaces, y opina que, en algunos casos, el alcance de las reservas debería ser mayor (véanse los ejemplos comentados en los apartados 2.5, 2.10 y 2.11 y el **cuadro 2.1**).

2.16. El Tribunal observa que la Comisión reconoce que son necesarios más esfuerzos para resolver los problemas identificados en otros ámbitos. Estos esfuerzos deben centrarse en cuestiones tales como:

a) la evaluación de la eficacia de los controles internos;

2.14. La Comisión realizará una evaluación de los factores que afectan a la calidad de los informes anuales de actividad y fomentará medidas para seguir aumentando su calidad a tiempo para el informe sobre las actividades de 2009. Actualmente, las instrucciones generales sobre los informes anuales de actividad se están simplificando y haciendo más accesibles. Se prestará especial atención a diseñar un curso específico de formación destinado al personal que vaya a redactar los informes anuales de actividad a finales de 2009.

2.15. La Comisión considera que no debe hacerse una reserva si hay controles correctores eficaces o si hay elementos que prueben que se han aplicado con eficacia planes de acción correctores.

Cuando los directores generales expresan una reserva, tienen la obligación de exponer un plan de acción destinado a solucionar las deficiencias observadas. Acto seguido, la acción adoptada debe incluirse y evaluarse en el informe anual de actividad siguiente. Si hay pruebas suficientes de que las acciones tienen efectos cuantificables sobre las deficiencias, podrá retirarse la reserva. Las decisiones de hacer o retirar reservas son uno de los puntos clave que se debaten en las revisiones inter pares, si bien es el ordenador delegado responsable quien toma la decisión final.

En el caso del SIGC en Grecia, véase la respuesta al apartado 2.5.

En cuanto a la política de Cohesión, véase la respuesta al apartado 2.6.

La Comisión remite a sus respuestas a los apartados 2.10 y 2.11.

2.16.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) la concentración de recursos para mejorar la estructura de control actual sobre la gestión de los gastos del marco financiero 2007-2013 y subsanar las insuficiencias del anterior;
- c) la información completa y fiable sobre la corrección de los errores en los Estados miembros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) *Por medio del plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de las acciones estructurales, la Comisión ha centrado su actividad en las acciones preventivas para el período 2007-2013, así como en la preparación del cierre de los programas 2000-2006.*
- c) *La información sobre las correcciones financieras realizadas por los propios Estados miembros se ha incluido en la contabilidad final.*

La Comisión considera que, como resultado de sus acciones, se ha avanzado en lo que respecta a la consecución de pruebas fiables de la aplicación eficaz de los mecanismos correctores plurianuales. La Comisión prosigue su labor de mejora de la cantidad y la calidad de los datos facilitados por los Estados miembros.

Para el período 2007-2013, el sistema mediante el cual los Estados miembros informan a la Comisión sobre las correcciones financieras se ha clarificado y reforzado gracias a la designación de una autoridad responsable y a la presentación de un cuadro de información [artículo 61 del Reglamento (CE) no 1083/2006 y artículo 20 del Reglamento (CE) no 1828/2006 de la Comisión].

La Comisión remite a su respuesta al apartado 6.30.

2.17. En lo que se refiere a la política de cohesión, la Comisión señala que adoptó más decisiones formales para suspender los pagos intermedios (10 en 2008 frente a 1 en 2007) y aplicó correcciones financieras de mucha mayor envergadura (1 587 millones en 2008 frente a 396 millones en 2007). Sin embargo, en lo que respecta a su plan de acción para reforzar su función supervisora en el marco de la gestión compartida del grupo de políticas Cohesión, esta institución reconoce que «debe transcurrir más tiempo antes de que las medidas propicien una reducción medible del índice de error en los reembolsos intermedios».

2.17. En su plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de las acciones estructurales [COM(2009) 42] la Comisión muestra que se consiguieron buenos resultados en 2008 en los diez ámbitos de actuación, incluida la puesta en marcha más rápida de los procedimientos de corrección financiera y el nivel de correcciones financieras realizadas en 2008. La Comisión está de acuerdo en que todavía no se pueden evaluar totalmente los efectos del plan de acción respecto al período 2000-2006 y se propone informar en febrero de 2010 sobre los efectos iniciales del mismo.

Desde un punto de vista más general, la Comisión ha establecido un sistema de control plurianual basado en la prevención o la detección y la corrección. La estimación más favorable de la Comisión de las correcciones y recuperaciones financieras decididas en 2008 es de 2 967 millones de euros para todos los sectores, lo que pone de manifiesto que se ha hecho un esfuerzo especial en cuanto a los aspectos de detección y de corrección de su sistema de control (véase el apartado 6 de las notas de las cuentas anuales del ejercicio de 2008, que trata sobre la recuperación de pagos indebidos).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Garantías obtenidas de los resúmenes anuales

2.18. En su Informe Anual relativo a 2007, el Tribunal observaba que, en sus primeros años de existencia, los resúmenes anuales no proporcionaban una evaluación fiable del funcionamiento y eficacia de los sistemas de control y supervisión y recomendó a la Comisión que tomara las medidas necesarias para mejorar la información transmitida ⁽⁵⁾.

2.19. El Tribunal analizó los resúmenes anuales de 2008 para determinar si se habían respetado los requisitos del Reglamento financiero y si los Estados miembros habían transmitido información adicional.

2.20. No todos los Estados miembros respetaron los requisitos establecidos en el Reglamento financiero ni siguieron las directrices de la Comisión ⁽⁶⁾. No obstante, la calidad de los análisis contenidos en todos los resúmenes anuales ha mejorado en comparación con el ejercicio anterior.

2.18. En lo que respecta al sector de la Cohesión en 2008, la base jurídica actual de la Comisión (artículo 53 ter, apartado 3, del Reglamento financiero) no establece una declaración de fiabilidad ni una declaración nacional general. Sin embargo, la Comisión siguió las recomendaciones del Parlamento Europeo y del Tribunal e instó a los Estados miembros a que analizaran el funcionamiento de los sistemas, hicieran un diagnóstico de los problemas y propusieran soluciones, expusieran las buenas prácticas y facilitaran declaraciones sobre el grado de garantía que se deriva de los sistemas.

En el sector agrícola, todos los Estados miembros que solo tengan un organismo pagador deben facilitar una declaración de fiabilidad del director de dicho organismo y un certificado del organismo de certificación que, por definición, constituyen el resumen anual a que se refiere el Reglamento financiero y el Acuerdo interinstitucional. Además, los resúmenes anuales, denominados asimismo informes de síntesis, son redactados por los Estados miembros que tienen más de un organismo pagador.

2.20. Las Direcciones Generales de Política Regional y de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades señalaron en sus informes anuales de actividad correspondientes a 2008 que la mayoría de los Estados miembros ha cumplido, totalmente o en su mayor parte, los requisitos mínimos. La Comisión ha adoptado medidas apropiadas para seguir todos los casos de incumplimiento de los requisitos normativos. La información aportada en los resúmenes anuales se utilizó como una fuente adicional de fiabilidad para los dos informes anuales de actividad de las Direcciones Generales para 2008.

⁽⁵⁾ Véanse los apartados 2.19 y 2.41, letra b), del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

⁽⁶⁾ Con respecto a la política de cohesión, nueve Estados miembros transmitieron información conforme; otros once comunicaron información conforme en su mayoría, salvo deficiencias de menor importancia como datos incompletos o incorrectos en los cuadros; tres presentaron resúmenes anuales no conformes, que la Comisión devolvió para que le fueran nuevamente remitidos; y, en el caso de otros cuatro, la Comisión no había terminado los análisis a 28 de febrero de 2009. El director general de la DG REGIO llegó a una conclusión muy similar y en los informes anuales de actividad se presenta la valoración correspondiente. El Tribunal señala que la Comisión llevó a cabo acciones de seguimiento en los Estados miembros en los que se observó el incumplimiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Valor añadido

2.21. Los resúmenes anuales constituyen un elemento suplementario del control interno y el Tribunal ha instado a la Comisión a aportar valor añadido al proceso mediante la identificación de problemas comunes, posibles soluciones y mejores prácticas, así como mediante la utilización de esta información en el marco de su función supervisora ⁽⁷⁾. La Comisión ha animado también a los Estados miembros a actuar en este sentido.

2.22. El análisis del Tribunal mostró que, en relación con 2008, una serie de Estados miembros ⁽⁸⁾ había presentado elementos o análisis que añadían valor a los resúmenes anuales, intentando identificar y comentar las deficiencias sistémicas o las cuestiones transversales. Los directores generales del grupo de políticas Cohesión utilizaron los datos de los informes anuales para apoyar su propia evaluación sobre los sistemas nacionales.

La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural observó en su informe anual de actividad de 2008 que los Estados miembros han cumplido sus obligaciones legales y, en general, han seguido las directrices establecidas por los servicios de la Comisión. En comparación con el año pasado, la calidad del análisis efectuado en todos los resúmenes anuales ha aumentado, pero, en algunos casos, debe seguir mejorándose la evaluación de determinados elementos básicos. Por consiguiente, la Comisión ha planteado esta cuestión a los Estados miembros y, posteriormente, ha revisado una de las directrices.

2.21. La Comisión ha recomendado a los Estados miembros que apliquen las buenas prácticas en sus notas de evaluación de los resúmenes anuales. La Comisión seguirá animando a los Estados miembros a que faciliten información que aporte un valor añadido a los resúmenes anuales actualizando de nuevo su nota de orientación.

La Comisión remite también a su respuesta al apartado 2.18.

2.22. La Comisión remite a su respuesta al apartado 2.20.

En lo que respecta a las políticas de Cohesión, siete Estados miembros incluyeron en los resúmenes anuales la declaración de fiabilidad propuesta en las directrices de la Comisión. La Comisión estudiará las declaraciones presentadas hasta la fecha, con el fin de determinar los elementos clave que pueden representar un valor añadido a los resúmenes anuales. Los resultados de este análisis se tendrán en cuenta a la hora de actualizar la nota de orientación.

En cuanto a la Agricultura y el Desarrollo Rural, la declaración de fiabilidad del director del organismo pagador liquidadora aporta la garantía sobre la contabilidad y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Dicha declaración está sujeta a una auditoría del organismo de certificación y al dictamen de este, con lo que se potencia la fiabilidad. El informe de síntesis (redactado por los Estados miembros donde hay más de un organismo pagador) aporta valor añadido exponiendo dicha fiabilidad a escala nacional.

⁽⁷⁾ Dictamen n° 6/2007 del Tribunal de Cuentas sobre los resúmenes anuales de los Estados miembros, las «declaraciones nacionales» de los Estados miembros y los trabajos de auditoría de los fondos comunitarios por las instituciones nacionales de control (DO C 216 de 14.9.2007, p. 3).

⁽⁸⁾ 16 con respecto a Acciones Estructurales y al Fondo Pesquero Europeo y 9 con respecto a Agricultura.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

NORMAS DE CONTROL INTERNO DE LA COMISIÓN

Introducción

2.23. En octubre de 2007, la Comisión aprobó una comunicación para la revisión de las normas de control interno (NCI) y del marco subyacente⁽⁹⁾. De este modo, presentó 16 normas de control interno revisadas, destinadas a permitir una gestión eficaz para sustituir el paquete original de 24 normas a partir del 1 de enero de 2008.

2.24. Con respecto a 16 direcciones generales, el Tribunal examinó las normas de control interno destinadas a garantizar la regularidad de las operaciones y constató un elevado nivel de aplicación, similar al de ejercicios anteriores⁽¹⁰⁾.

Eficacia

2.25. La revisión de las normas de control interno iba acompañada de la obligación de los directores generales de demostrar la eficaz aplicación de determinadas normas consideradas como prioritarias⁽¹¹⁾. En este sentido, respecto de 2008, la mayoría de los directores generales seleccionó las NCI 7 a 11 que cubrían ampliamente el ámbito dedicado a «operaciones y actividades de control»⁽¹²⁾. En cambio, a pesar de su importancia, las normas referentes a los ámbitos «proceso de planificación y gestión de riesgos» (NCI 5 y 6) fueron seleccionadas solamente por un reducido número de direcciones generales⁽¹³⁾. No obstante, la Comisión no ha podido demostrar que los sistemas de control y supervisión sean suficientemente eficaces para mitigar el riesgo de error en los siguientes ámbitos y grupos políticos: desarrollo rural en Agricultura y recursos naturales (apartado 5.63), Cohesión (apartado 6.36), Investigación, energía y transporte (apartado 7.41) y Ayuda exterior, desarrollo y ampliación (apartado 8.34).

⁽⁹⁾ Comunicación a la Comisión, «Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness» (Revisión de las normas de control interno y del marco subyacente – Refuerzo de la eficacia del control), SEC(2007) 1341. El Tribunal se manifestó positivamente sobre esta transición: véase el apartado 2.27 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

⁽¹⁰⁾ Véase el apartado 2.25 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007. Se calcula que el nivel de ejecución relativo a los ejercicios 2007 y 2008 excede el 96 %.

⁽¹¹⁾ Comunicación a la Comisión, «Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness» (Revisión de las normas de control interno y del marco subyacente – Refuerzo de la eficacia del control), SEC(2007) 1341 de 16 de octubre de 2007. Estas directrices permiten a las direcciones generales demostrar la eficacia de determinadas normas de control interno consideradas prioritarias en los planes anuales de gestión de las direcciones generales del ejercicio precedente.

⁽¹²⁾ Los servicios de la Comisión tenían la posibilidad de considerar determinadas normas como prioritarias basándose en las actividades y los riesgos específicos de los servicios y de anunciar su selección en el plan anual de gestión de 2008.

⁽¹³⁾ Con respecto a los planes de gestión anuales relativos a 2009 la distribución es similar.

2.24. La Comisión se congratula por que el Tribunal haya reconocido que sus servicios han cumplido casi en su totalidad las normas de control interno.

2.25. La Comisión observa que sus sistemas de control interno están mejorando e influyendo en los índices de error, tal y como se refleja en la evolución positiva de la declaración de fiabilidad del Tribunal en los últimos años (véase el apartado 1.36).

Trece Direcciones Generales (una tercera parte) optaron por dar prioridad a una o a ambas de las normas de planificación y gestión de riesgos, incluidas varias Direcciones Generales que realizan un gran gasto. La Comisión considera que ello refleja la importancia de dichas normas para dichas Direcciones Generales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En lo que se refiere a la Agricultura y los Recursos Naturales en conjunto, el valor estimado del error global se sitúa ligeramente por debajo el umbral de materialidad del 2 %. En el transcurso de los años se ha producido una tendencia que muestra que, en general, los sistemas de supervisión y control han mejorado en este sector y en la actualidad son eficaces, si bien es preciso seguir mejorando en el ámbito del desarrollo rural.

Gracias a la aplicación del plan de acción para reforzar su función supervisora en lo que respecta a la gestión de las acciones estructurales, la Comisión ha conseguido considerables avances en la mejora de los sistemas de supervisión y la reducción del riesgo de error. Asimismo, ha emprendido acciones adicionales, como la simplificación de las normas de declaración de costes en el sector de las políticas de Cohesión mediante la introducción de cantidades a tanto alzado, cantidades fijas únicas y baremos estándar de costes unitarios, así como mediante el fortalecimiento del marco de control para el período 2007-2013. La Comisión considera que los efectos de dichas acciones sobre el índice de error solo podrán evaluarse a más largo plazo; la Comisión informará a principios de 2010 de los primeros efectos sobre los pagos de 2007-2013.

La Comisión remite también a su respuesta al apartado 2.17.

Se han realizado considerables esfuerzos para mejorar la gestión de la política de Investigación, Energía y Transporte dentro de los límites del marco legal y financiero aplicable. La Comisión seguirá ejerciendo los controles estrictamente (véase también la respuesta al apartado 7.42).

En el ámbito de la Ayuda Exterior, Desarrollo y Ampliación, la Comisión ha diseñado sus controles de manera que abarquen el ciclo completo de sus proyectos plurianuales, con el fin de evitar o detectar y corregir la mayoría de los errores financieros durante el desarrollo normal de sus controles. Las auditorías financieras obligatorias previstas en el marco del sistema de control de la Comisión deberán permitir a esta detectar y corregir este tipo de errores de prefinanciación —en un ejercicio contable posterior— antes de que se efectúen los pagos finales. Los controles ex post de la Comisión confirman este bajo nivel de error residual.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

PLAN DE ACCIÓN

Evaluación general de la ejecución

2.26. El plan de acción de 2006 tenía la finalidad de subsanar deficiencias específicas del marco de control interno de la Comisión ⁽¹⁴⁾. La Comunicación de la Comisión de febrero de 2009 ⁽¹⁵⁾ proporciona una evaluación actualizada de los resultados del plan de acción a partir de una serie de indicadores.

2.27. El análisis efectuado por el Tribunal sobre esta comunicación (véase el **cuadro 2.2**) muestra que la Comisión ha ejecutado el conjunto de las catorce subacciones señaladas como pendientes en el anterior Informe Anual del Tribunal ⁽¹⁶⁾ y que, por tanto, ha finalizado la ejecución del plan de acción.

Impacto del plan de acción

2.28. La Comisión proporciona una serie de indicadores y elementos descriptivos destinados a medir y evaluar el impacto del plan de acción ⁽¹⁷⁾. El análisis del Tribunal (véase el **cuadro 2.2**) muestra que la mayoría de ellos se limita a medir las realizaciones y la actividad de la Comisión por (sub)acción, en lugar de su eficacia. Aunque la descripción de los hechos es exacta, no permite determinar si el plan de acción tiene un impacto medible en los sistemas de control y supervisión y, en último término, en la regularidad de las operaciones.

2.28. *La Comisión reconoce que suele ser difícil demostrar los efectos de las acciones individuales en los índices de error en las operaciones subyacentes. Sin embargo, de modo general, concluyó en su último «informe de impacto» [COM(2009) 43] que se habían realizado avances considerables en el fortalecimiento de los sistemas de control interno durante el mandato de la actual Comisión. Parte de este impacto positivo se debe a acciones emprendidas antes de 2005, pero está probado que esta tendencia se aceleró considerablemente con la adopción del plan de acción a principios de 2006.*

Además, la Comisión considera que los planes de acción de los últimos años han creado un entendimiento común entre las autoridades de los Estados miembros o los organismos exteriores sobre las medidas necesarias para evitar errores en los programas de la UE. Este impacto es muy importante y constituirá los cimientos de la acción y cooperación futuras.

⁽¹⁴⁾ Comunicación de la Comisión, al Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas - Plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado, COM(2006) 9 final de 17 de enero de 2006.

⁽¹⁵⁾ Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo y al Tribunal de Cuentas - Informe de Impacto sobre el Plan de Acción de la Comisión para un Marco de Control Interno Integrado, COM(2009) 43 de 4 de febrero de 2009.

⁽¹⁶⁾ Véase el apartado 2.30 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

⁽¹⁷⁾ Este no fue el caso del anterior informe de síntesis de la Comisión relativo a 2007: véase el apartado 2.34 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

Cuadro 2.2 — Visión de conjunto de la ejecución del plan de acción de la Comisión para un marco de control interno integrado

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
Simplificación y principios comunes en materia de control (acciones 1 a 4)			
1	Considerar la posibilidad de simplificar las normas para el período 2007-2013 especialmente en cuanto a la subvencionabilidad del gasto de los Fondos Estructurales y de los programas de investigación (31.12.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Porcentaje del presupuesto ejecutado a través de un enfoque simplificado.</i> — <i>Niveles de error del TCE reducidos gracias a una legislación más clara y a orientaciones detalladas.</i> 	Se ha registrado un aumento del porcentaje del presupuesto ejecutado mediante un enfoque simplificado. Se cuenta todavía con pocas pruebas para establecer una relación entre los niveles de error del TCE reducidos y una legislación más clara u orientaciones detalladas.
2	Proponer el control interno como principio presupuestario en el marco de la revisión del Reglamento financiero sobre la base de los resultados de la consulta interinstitucional (1.6.2006).	Acción retirada	
3a	Establecer modelos de control interno que reflejen la diversidad de los componentes de control que pueden esperarse en un entorno de control determinado (31.5.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>La evaluación del TCE sobre la calidad de los informes anuales de actividad es más positiva.</i> 	Se han ejecutado las (sub)acciones y se han observado mejoras en la pertinencia y coherencia de los informes anuales de actividad. Ahora bien, no es posible medir el impacto en los niveles de error ⁽³⁾ .
3b	Demostrar de qué forma las direcciones generales obtendrán una garantía con respecto a las estructuras de control interno en materia de gestión compartida y de políticas internas, teniendo en cuenta los modelos y las estrategias de control elaborados en la Comisión (30.9.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Para la acción 3N véase también la acción 11N.</i> 	
3c	Organizar una revisión paritaria con el fin de reforzar la coherencia y uniformidad de las estrategias de control por grupo (31.3.2007).		
3d	Demostrar de qué forma las direcciones generales obtendrán una garantía de las estructuras de control interno en materia de acciones exteriores, gastos administrativos, ayuda a la preadhesión, FED y recursos propios, teniendo en cuenta los modelos y las estrategias de control elaborados en la Comisión (31.12.2007).		
3e	Organizar una revisión paritaria con el fin de reforzar la coherencia y uniformidad de las estrategias de control por grupo (31.12.2007).		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
3N	A partir del informe de síntesis de 2006, la Comisión expondrá claramente las reservas en cuanto a la garantía global, que comunicará a la autoridad presupuestaria, con un posible desglose por sector o por Estado miembro, así como las correcciones financieras o las suspensiones de pagos correspondientes (31.12.2007).		
4	Impulsar una iniciativa interinstitucional sobre los principios de base que han de tenerse en cuenta respecto de los riesgos admisibles en las operaciones subyacentes y de la definición de referencias comunes para la gestión de este riesgo (31.3.2006).	Acción retirada	
Declaraciones de la dirección y garantía en materia de auditoría (acciones 5 a 8)			
5	Fomentar, en las negociaciones relativas a la legislación de 2007-2013, la utilización de declaraciones de la dirección a nivel operativo para la gestión centralizada indirecta y la constitución de organismos de coordinación nacionales que puedan ofrecer una visión de conjunto de la garantía obtenible, por ejemplo, mediante una síntesis de las declaraciones operativas por ámbito político (30.6.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Calidad de los resúmenes recibidos y medidas tomadas para mejorarlos.</i> — <i>Declaraciones de garantía ex ante recibidas en el ámbito Educación y Cultura.</i> — <i>Iniciativas de los Estados miembros en cuanto a las declaraciones.</i> 	<p>Los resúmenes anuales y las declaraciones nacionales constituyen elementos útiles que contribuyen a la transparencia del gasto comunitario.</p> <p>En particular, las declaraciones nacionales tienen la capacidad, a medio plazo, de reducir los niveles de error garantizando una mayor eficacia operativa de los sistemas.</p> <p>El Tribunal acoge con satisfacción la información sobre la recepción y el seguimiento de las declaraciones <i>ex ante</i>, pero por el momento no constata su impacto en los niveles de error.</p>
6a	Elaborar directrices para aumentar la eficacia de las declaraciones de la dirección en el ámbito de la investigación y de otras políticas internas (30.9.2006).	Combinada con la acción 7.	
6b	Ampliar el alcance de las directrices para aumentar la eficacia de las declaraciones de la dirección a las acciones exteriores (31.12.2007).	Acción retirada	

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
7a	Establecer criterios para las auditorías de certificación en el ámbito de la investigación y de las políticas internas, centrándose en la utilización de «procedimientos acordados» (31.12.2006).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Mejora de la calidad de los informes elaborados por los auditores externos.</i> — <i>La acción 7b ha sido retirada.</i> 	Pese a los progresos logrados, el riesgo de error aún no está suficientemente mitigado.
7b	Estudiar criterios, en caso de que no se hayan establecido todavía, para las auditorías de certificación en la gestión compartida en 2007-2013, considerando también la utilización de «procedimientos acordados» (31.3.2007).		
7c	En su caso, ampliar el alcance de los criterios para las auditorías de certificación, centrándose en la utilización de «procedimientos acordados», a otros modos de gestión (31.12.2007).		
8	Analizar una eventual garantía suplementaria, ofrecida por las EFS sobre las prácticas en vigor con respecto a los fondos de la UE (31.12.2006).	— <i>Número de EFS en relación con la Comisión.</i>	Este tipo de iniciativas permite una mayor concienciación, pero no tiene un impacto directo en el nivel de error.
8N	Basándose en el impulso creado por esta acción, la Comisión se mantendrá en contacto con las EFS para determinar de qué forma pueden utilizarse sus trabajos con el fin de ofrecer una garantía sobre la ejecución de sus programas en los Estados miembros. También emprenderá un estudio de casos sobre las cuestiones fundamentales que se plantean a las EFS en el examen del gasto de la UE (31.12.2007).		
Enfoque de auditoría única: puesta en común de los resultados y prioridad a la relación coste/beneficio (acciones 9 a 11)			
9a.1	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de las políticas internas, incluida la investigación (31.12.2006).	— <i>Recurso a herramientas de auditoría y mejor coordinación de las auditorías.</i>	El Tribunal comparte la opinión de la Comisión según la cual una mejor coordinación se traduce en un aumento de la eficacia de las auditorías, más que en una reducción directa de los niveles de error.
9a.1N	Con el fin de supervisar las etapas iniciales de la puesta en común de los datos en ABAC, la Comisión realizará un seguimiento del intercambio de datos y de la presentación de informes de gestión en el sexto programa marco, para precisar los factores fundamentales que permitirán una mejor integración de los datos en el proceso de control global (31.12.2007).		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
9a.2	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de los Fondos Estructurales 2007-2013 (31.5.2007).		
9a.3	Evaluar las acciones eventualmente necesarias para mejorar la puesta en común de los resultados de las auditorías y de los controles y el registro de su seguimiento en el ámbito de otras políticas (31.12.2007). (Véase la subacción 9b).		
9b	En el caso de los gastos en régimen de gestión directa, implantar una herramienta vinculada a ABAC que permita un intercambio de información sobre las visitas de control y auditoría con respecto a todas las entidades jurídicas a escala de la Comisión (31.12.2007).		
9c	Lanzar una licitación para un marco contractual a escala de la Comisión con el fin de proporcionar asistencia a las direcciones generales en cuestiones de metodología, ejecución de los controles y seguimiento de sus resultados (30.4.2007).		
10a.1	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: definir una metodología común (31.5.2006).	— <i>Progresos hacia una concepción común del riesgo tolerable.</i>	La Comisión ha publicado una comunicación sobre una concepción común en materia del riesgo tolerable. Ello carece de impacto inmediato en el nivel de error.
10a.2	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: impulsar una iniciativa para que los Estados miembros faciliten datos (30.9.2006).		
10a.3	Estimar el coste de los controles en el régimen de gestión compartida: datos facilitados por los Estados miembros (28.2.2007).		
10a.4	Estimar el coste de los controles en materia de gestión compartida: análisis de la información obtenida (30.9.2007).		
10b	Proceder a una primera estimación de los costes del control de gastos en el régimen de gestión directa (30.6.2007).		
10N	Para estudiar en profundidad la relación coste/beneficio del control, la Comisión examinará los efectos de la concepción de los programas y de los requisitos de subvencionabilidad en los costes del control con el fin de elaborar un análisis detallado del riesgo admisible sobre una base concreta (31.12.2007).		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
11	Proceder a una evaluación piloto de los beneficios en el control de las políticas internas (30.6.2007).		
11N	Para determinar si los sistemas de recuperación y compensación funcionan de forma eficaz, mediante la identificación de los importes recuperados en 2005 y 2006, y su coherencia con los errores constatados durante los controles, la Comisión definirá en la gestión directa una tipología de errores y establecerá un vínculo entre los mismos y las recuperaciones, las correcciones financieras y los ajustes de pagos; en el caso de la gestión compartida, examinará la fiabilidad de los sistemas nacionales de seguimiento y de presentación de informes (31.12.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Fiabilidad, coherencia y exhaustividad de los datos relativos a la recuperación.</i> — <i>Eficacia del proceso de recuperación.</i> — <i>Volumen de las correcciones financieras.</i> 	Esta subacción no tiene un impacto inmediato en el nivel de error, pero demuestra que se están tomando medidas compensatorias y que ha mejorado la calidad de los datos relativos a las recuperaciones.
Desfases específicos a los sectores (acciones 12 a 16)			
12	Implantar medidas para poner fin a estos desfases mediante los planes de gestión anuales, con la inclusión de información de seguimiento de los avances en los informes anuales de actividad (15.6.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Calidad de los sistemas de control.</i> — <i>Niveles de error en el sexto programa marco.</i> 	Las direcciones generales TREN, ENTR, RTD e INFSO han formulado reservas en relación con el sexto programa marco en 2008 por lo que se refiere al nivel de error residual relativo a la exactitud de las declaraciones de gastos. El impacto de la subacción en la identificación y la corrección de errores aún no se puede medir.
12N	Con el fin de poder ofrecer eficazmente una garantía suplementaria, la Comisión llevará a cabo 300 auditorías en el sexto programa marco en 2007, frente a las 45 efectuadas en 2006. Además, una vez elaborado un enfoque sistemático de análisis y de muestreo de la población que se beneficia del sexto programa marco en la acción 16b, la Comisión procederá a la identificación y a la corrección de errores respecto de los beneficiarios que reciben la mayor parte del presupuesto. Se obtendrá asimismo al final de 2007 una imagen representativa del nivel y de la naturaleza de las irregularidades en el presupuesto de la investigación en su conjunto (31.12.2007).		
13.1	Terminar, como solicitó Ecofin, el análisis de los controles actuales de los Fondos Estructurales a nivel sectorial y regional, así como del valor de los comunicados y declaraciones existentes, teniendo en cuenta los informes anuales que deben presentarse antes de junio de 2006 en virtud del artículo 13, y los resultados de las auditorías de la Comisión (31.3.2007).	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Calidad de los sistemas de los Estados miembros.</i> 	Carece de impacto directo en el nivel de error.
13.2	Actualizar en los informes anuales de actividad el modo utilizado por las direcciones generales para obtener una garantía a partir de las estructuras de control interno en lo que respecta a los Fondos Estructurales y a la agricultura durante el período 2007-2013 (31.12.2007).		

Referencia	Ámbito/(sub)acciones/plazo fijado en el plan de acción	Evaluación por la Comisión del impacto obtenido (febrero de 2009) ⁽¹⁾ Indicadores del impacto presentados por la Comisión	Evaluación por el Tribunal del impacto obtenido a 31.12.2008 ⁽²⁾
14a	Divulgar buenas prácticas respecto de los controles de primer nivel para gestionar el riesgo de error que afecta a las operaciones subyacentes y recomendar a los Estados miembros que intensifiquen la comunicación de información a los beneficiarios, incluida la relativa a los controles y al riesgo de anulación de los fondos (30.6.2006).	— <i>Evaluaciones de los Estados miembros sobre la base de criterios reglamentarios.</i>	No es posible medir el impacto.
14b	En el marco de los Fondos Estructurales y de la gestión centralizada indirecta en 2007-2013, proporcionar a los beneficiarios o a los niveles intermedios directrices en materia de controles y de responsabilidades en la cadena de control (31.12.2007).		
15	En el caso de los Fondos Estructurales, celebrar «contratos de confianza» con ocho Estados miembros, si existe un número suficiente de voluntarios, que servirán para preparar la aplicación de la nueva legislación y mejorar la garantía relativa a los gastos con arreglo a la legislación en vigor 31.12.2007).	— <i>Extensión del enfoque de auditoría única en el contexto de los contratos de confianza.</i>	No es posible medir el impacto.
16a	Elaborar directrices basadas en la experiencia obtenida, sobre la acreditación, la formación y el seguimiento de auditores externos en el ámbito de la investigación y de otras políticas internas (30.6.2007).	— <i>Nivel de percepción y coherencia del enfoque en los Fondos Estructurales.</i>	Aún no es posible medir el impacto.
16b	Definir unos enfoques comunes en cuanto a la utilización del muestreo basado en el riesgo y del muestreo representativo en el ámbito de la investigación, de otras políticas internas y de las acciones exteriores (31.12.2007).		
16c	Coordinar las normas de auditoría, la notificación del porcentaje de error, etc., en el caso de los Fondos Estructurales (31.12.2007).		

⁽¹⁾ COM(2009) 43.

⁽²⁾ La Comisión afirma también que el impacto de las diversas (sub-)medidas en la reducción de errores o en el refuerzo de la garantía se acusará con el tiempo cuando estas empiecen a incidir en los sistemas de control subyacentes.

⁽³⁾ Véase el apartado 2.37 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007, y el apartado 2.29 del presente informe.

Fuente: Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Conclusiones

2.29. En 2008 el Tribunal ha observado nuevos progresos en los sistemas de control y supervisión de la Comisión, en particular en lo que se refiere al impacto de las reservas pertinentes en la garantía proporcionada por las declaraciones de los directores generales (apartados 2.5 a 2.8).

2.30. Sin embargo, las fiscalizaciones del Tribunal pusieron de relieve que seguían existiendo insuficiencias en algunos informes anuales de actividad y declaraciones en cuanto al alcance y la magnitud de las reservas, y a la evaluación y el funcionamiento de los sistemas de control y supervisión (apartados 2.9 a 2.11).

2.31. La Comisión ha logrado mejorar la gestión de los resúmenes anuales de manera que estos ofrecen una garantía suplementaria y se utilizan para añadir valor a las declaraciones presentadas por los directores generales. Sin embargo, no todos los Estados miembros respetaron plenamente el Reglamento financiero (apartados 2.20 y 2.22).

2.32. La Comisión puede demostrar la casi total aplicación de las nuevas normas de control interno (véase el apartado 2.24) y ha ejecutado las subacciones de su plan de acción para un marco de control interno integrado (apartado 2.27).

2.33. Con todo, el Tribunal señala que la Comisión no puede demostrar que sus acciones destinadas a mejorar los sistemas de control y supervisión hayan sido eficaces para atenuar el riesgo de error en algunos ámbitos del presupuesto (véase el apartado 1.33).

2.29. La Comisión se congratula por la evaluación del Tribunal de que el sistema global de control interno de la Comisión se siguió potenciando en 2008. Entre los avances importantes conseguidos desde 2008, cabe destacar la aplicación eficaz de las normas de control y el aumento de la calidad de los resúmenes anuales y las declaraciones de fiabilidad de los Estados miembros.

2.30. En cuanto a las políticas de Cohesión, la metodología aplicada para efectuar las reservas se basa en un análisis detallado de los sistemas de supervisión y control a escalas nacional y local. La Comisión considera que las reservas realizadas en los informes de actividad anuales reflejan adecuadamente las deficiencias de los sistemas (véase también la respuesta al apartado 2.6).

La Comisión se congratula por las mejoras observadas en el cuadro 2.1 y reitera su compromiso de seguir avanzando en este ámbito. En la actualidad, está evaluando los factores que afectan a la calidad de los informes anuales de actividad e impulsará medidas para continuar mejorando dicha calidad.

Véanse las respuestas a los apartados 2.9, 2.10 y 2.11.

2.31. En 2008, siete Estados miembros incluyeron en los resúmenes anuales la declaración de fiabilidad propuesta en las directrices de la Comisión. La Comisión seguirá desarrollando sus directrices, con objeto de que los resúmenes anuales aporten valor añadido al proceso.

La Comisión ha adoptado las medidas adecuadas para efectuar un seguimiento de todos los casos de incumplimiento de los requisitos normativos y ha logrado que los Estados miembros añadan más valor a sus resúmenes anuales respecto al año anterior.

2.33. La Comisión observa que la declaración de fiabilidad del Tribunal ha ido mejorando gradualmente en los últimos años (si se consideran los grupos de políticas en conjunto, en 2003 el 6 % del gasto total recibió luz verde en cuanto al índice de error observado, mientras que esa cifra aumentó al 56 % en 2008). La Comisión considera que ello se debe claramente a los esfuerzos y los planes de acción que ha realizado para mejorar el sistema de control interno, si bien no se pueden aislar los efectos de acciones individuales sobre el índice de error.

La Comisión remite también a sus respuestas a los apartados 2.17 y 2.25.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

2.34. La mejora de los sistemas de control y supervisión debe considerarse un proceso continuo, que requerirá cierto tiempo hasta que las medidas pertinentes puedan calificarse de eficaces, por lo que aún son válidas las recomendaciones formuladas por el Tribunal anteriormente ⁽¹⁸⁾.

2.35. Ante todo, hay que prestar una atención particular, además, a aquellos ámbitos de gasto en los que Tribunal sigue observando un elevado nivel de errores, lo que significa:

- a) evaluar el coste y el valor de los controles en las políticas;
- b) favorecer la simplificación en la concepción de las propuestas de políticas futuras;

2.34. *La Comisión prosigue su labor de aplicación de las recomendaciones anteriores del Tribunal. El análisis de sus sistemas de supervisión y control muestra que las medidas establecidas tienen unos efectos crecientes sobre la reducción de los riesgos de error a lo largo del tiempo. Es razonable esperar que la estrategia de control garantice que el objetivo de control se cumpla a lo largo del tiempo, especialmente en lo que respecta a los programas plurianuales, ya que se prevén verificaciones complementarias al final del período de programación para la liquidación final de las cuentas, además de las acciones correctoras durante el período de aplicación de los programas. El análisis de las acciones correctoras realizadas por los Estados miembros y por la Comisión deben tener en cuenta obligatoriamente el elemento de plurianualidad.*

2.35

- a) *La Comisión se compromete a proseguir su iniciativa sobre el riesgo tolerable de error, incluida la evaluación de los costes de control. La Comisión empezará presentando propuestas concretas en el ámbito de la investigación, la energía y el transporte, el desarrollo rural, la ayuda exterior y el gasto administrativo en 2010. Los ámbitos restantes se tratarán en los años siguientes.*
- b) *Es inevitable que las normas y los criterios de elegibilidad tengan cierto grado de complejidad, ya que estos se suelen establecer con el fin de conseguir los objetivos de política pública deseados, que son resultado de un procedimiento legislativo complejo, en el cual la autoridad legislativa tiene la última palabra. Sin embargo, la Comisión se ha comprometido a presentar propuestas a la autoridad legislativa para seguir efectuando, en la medida de lo posible, una tarea de simplificación. La Comisión estudiará el margen para introducir una mayor simplificación de las normas de subvencionabilidad en su propuesta de 2010 de revisión trienal del Reglamento financiero. La Comisión estudiará, asimismo, el modo de conseguir una mayor simplificación de la legislación sectorial para la siguiente ronda de actos básicos, que entrarán en vigor en 2014.*

La Comisión remite a la conclusión del propio Tribunal en el apartado 1.39 de que puede haber tensión entre, por un lado, el objetivo de simplificación y, por otro, la garantía de que se consigan los objetivos de las políticas públicas. A este respecto, la Comisión observa que, para conseguir objetivos muy específicos, a veces es preciso establecer normas complejas.

⁽¹⁸⁾ Apartados 2.41 y 2.42 del Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) continuar mejorando el mecanismo de correcciones financieras, retiradas de financiación o recuperaciones destinadas a subsanar los errores cometidos, a la vez que se toman las medidas necesarias para demostrar este impacto en la práctica.

2.36. En los ámbitos políticos con respecto a los cuales los Estados miembros están obligados legalmente a presentar informes anuales, la Comisión debería garantizar la obtención del máximo provecho de dichos informes (resúmenes anuales y declaraciones *ex ante*, por ejemplo). Es preciso también prestar la atención adecuada a las iniciativas voluntarias procedentes de los Estados miembros (en forma de declaraciones nacionales) o de las Entidades fiscalizadoras superiores, para obtener información adicional sobre las cuestiones que puedan ser pertinentes para garantizar la legalidad y regularidad de los gastos en el contexto del presupuesto comunitario.

En cuanto a las políticas de Cohesión, los reglamentos de los Fondos se modificaron en mayo de 2009, a fin de que puedan utilizarse cantidades a tanto alzado, cantidades fijas únicas y baremos estándar de costes unitarios ya en los programas de 2007-2013. La Comisión ha alentado enérgicamente a los Estados miembros a que apliquen esas opciones simplificadas de costes. En julio de 2009, presentó propuestas adicionales de simplificación del marco normativo para 2007-2013.

- c) El plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en lo que respecta a las acciones estructurales abordó las causas y los efectos del elevado índice de error constatado por el Tribunal en el gasto de las acciones estructurales. La Comisión considera que se ha fortalecido el mecanismo de las correcciones financieras, hecho que queda confirmado por el número y el nivel de las suspensiones y de las correcciones financieras efectuadas en 2008. Además, la estrategia de cierre de la Comisión para el período 2000-2006 se centrará en la reducción del índice de error residual a niveles aceptables. La Comisión proseguirá su labor y ha solicitado a los Estados miembros que refuercen los procedimientos de recuperación e información en 2009; la Comisión mejorará los requisitos normativos del informe anual sobre las correcciones financieras en cuanto al período 2007-2013.

Se espera que la corrección de errores sistemáticos aumente el ritmo en 2009 en el ámbito de la Investigación.

2.36. La Comisión proseguirá su labor de aumento de la calidad y del valor añadido de los resúmenes anuales solicitados. Continuará fomentando las iniciativas positivas, como la entrega a su debido tiempo de las declaraciones voluntarias de gestión nacional que constituyen una garantía de la regularidad del gasto de la UE. La Comisión se ha congratulado, asimismo, por las acciones conjuntas de las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros destinadas al intercambio de conocimientos técnicos y experiencias y ha apoyado dichas acciones. Sin embargo, como señaló el Tribunal en su dictamen no 6/2007 sobre los resúmenes anuales y las declaraciones nacionales, la información facilitada en estas últimas solo es fiable si son adecuadas y de alcance, enfoque y calendario comparables.

CAPÍTULO 3
Gestión presupuestaria
ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1
Observaciones	3.2-3.12
Objetivos alcanzados por los presupuestos rectificativos	3.2-3.4
Ejecución de los programas	3.5-3.6
Gastos de las políticas de cohesión	3.5-3.6
Plan Europeo de Recuperación Económica	3.7-3.8
Compromisos presupuestarios pendientes («RAL»)	3.9-3.12
Conclusiones y recomendaciones	3.13-3.15

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

3.1. El presente capítulo analiza las cuestiones derivadas de la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea en 2008. En particular, trata del porcentaje de ejecución presupuestaria, de la ejecución de los programas comunitarios —concretamente de los gastos de las políticas de cohesión comunitarias—, de los presupuestos rectificativos y del nivel de compromisos presupuestarios pendientes.

OBSERVACIONES

Objetivos alcanzados por los presupuestos rectificativos

3.2. Los créditos presupuestarios adoptados para 2008 (presupuesto adoptado y presupuestos rectificativos), junto con los prorrogados de 2007, ascendieron a 132 300 millones de euros en compromisos y a 117 000 millones de euros en pagos, lo cual supone un incremento del 4,7 % y del 1,7 %, respectivamente, respecto del presupuesto definitivo de 2007 ⁽¹⁾. Globalmente, el importe total de los créditos presupuestarios de compromiso del ejercicio fue 2 200 millones de euros inferior al límite del marco financiero, mientras que el de los créditos de pago siguió siendo inferior en 14 000 millones de euros (véanse los **gráficos III y IV** del **anexo I**).

3.3. Los diez presupuestos rectificativos adoptados durante el ejercicio se tradujeron en un aumento global de 1 400 millones de euros en los créditos para compromisos y en una reducción de 4 600 millones de euros en los créditos para pagos. Esta reducción se debió esencialmente al hecho de que el gasto fuera inferior a las previsiones en los ámbitos Políticas de cohesión (4 500 millones de euros), y Relaciones exteriores (300 millones de euros). La reducción de los créditos para pagos mediante presupuestos rectificativos es reflejo de una buena gestión presupuestaria, ya que demuestra capacidad de reacción ante los cambios y permite reducir el excedente presupuestario ⁽²⁾ (y, en particular, restituir a los Estados miembros los recursos propios).

3.4. La Comisión elabora una serie de documentos que incluyen la siguiente información sobre la ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Con exclusión de los ingresos afectados de 2008. Entre los ingresos afectados se cuentan, entre otras cosas, los procedentes de la restitución de sumas indebidamente pagadas, que se reasignan a su línea presupuestaria original; las contribuciones de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para incrementar determinadas líneas presupuestarias, y los ingresos procedentes de terceros, derivados de acuerdos de contribución financiera a actividades comunitarias.

⁽²⁾ El excedente presupuestario (resultado de la ejecución presupuestaria) resulta de la ejecución del presupuesto. No se trata de una reserva que pueda acumularse y utilizarse durante los ejercicios siguientes para financiar los gastos. Los ingresos inutilizados, que constituyen el excedente, se compensan con los recursos propios que deberán recaudarse para el ejercicio siguiente.

⁽³⁾ Puede obtenerse información detallada sobre la ejecución presupuestaria de 2008 consultando la parte II de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, ejercicio 2008, y los documentos de la CE (Dirección General de Presupuestos) «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera: ejercicio 2008» e informe relativo al análisis de la ejecución presupuestaria de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión en 2008 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- el excedente presupuestario al final de 2008 (1 800 millones de euros) seguía prácticamente en el mismo nivel que en 2007 (1 500 millones de euros),
- los porcentajes de ejecución de 2008, tanto en lo que respecta a los compromisos como a los pagos, de un 99 % y un 97 %, respectivamente (tras presupuestos rectificativos), siguen presentando niveles elevados similares a los de 2007, primer año del nuevo período de programación (96 % y 98 %),
- no se anularon 2 100 millones de euros de créditos de pago sin utilizar (con exclusión de los ingresos afectados, véase la nota 1), sino que se prorrogaron de 2008 a 2009, lo que representa un nivel superior al de 2007 (1 200 millones de euros),
- en el ámbito «Cohesión» ⁽⁴⁾ [vinculado a los títulos 04, 05, 11 y 13 ⁽⁵⁾] la reducción de 4 500 millones de euros en los créditos de pago dio lugar a un porcentaje de ejecución final del 99 % (habría sido de un 88 % si no se hubiese adoptado el presupuesto rectificativo),
- las previsiones de de pagos los Estados miembros derivadas de compromisos de realizar gastos entre 2000 y 2006 han mejorado en los tres últimos ejercicios. La sobrestimación global se redujo, pasando del 33 % en 2006 al 18 % en 2007 y al 16 % en 2008. Respecto de los compromisos contraídos durante el actual período de programación (2007-2013), la sobrestimación de pagos fue del 27 % en 2008.

Ejecución de los programas**Gastos de las políticas de cohesión**

3.5. Respecto de los programas de los Fondos Estructurales 2000-2006, la ejecución de los créditos de pago correspondientes a 2008 fue muy superior a lo esperado. En lugar de los 16 300 millones de euros estimados, los pagos ascendieron a 24 000 millones de euros. La estimación inicial se basaba en el supuesto de que los importes de las solicitudes de pago disminuirían en 2008 debido a que no era aplicable la norma n+2 relativa al plazo ⁽⁶⁾ y a que no se contraían nuevos compromisos desde 2006. Sin embargo, no se produjo la esperada disminución.

⁽⁴⁾ El término «cohesión» como descripción de un ámbito político (véase el capítulo 6) fue introducido en el período de programación 2007-2013 y abarca los Fondos Estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo Social Europeo) y el Fondo de Cohesión. Anteriormente (respecto del período de programación 2000-2006), los Fondos Estructurales incluían el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, y también la sección de orientación del Fondo Agrícola y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca. El Fondo de Cohesión no se consideraba un Fondo Estructural, debido a su fundamento jurídico diferente. Dado que el presente capítulo hace referencia a los distintos períodos de programación, se utilizarán expresamente ambos términos («ámbito de la cohesión» y «Fondos Estructurales»).

⁽⁵⁾ Los títulos abarcan los ámbitos políticos siguientes: 04, Empleo y asuntos sociales; 05, Agricultura y desarrollo rural; 11, Pesca y asuntos marítimos, y 13, Política regional.

⁽⁶⁾ La norma n+2 relativa al plazo exige la liberación automática de las partes no ejecutadas de los compromisos al final del segundo año siguiente al del compromiso.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.6. La presentación por los Estados miembros de estas evaluaciones de conformidad para su aprobación por la Comisión, requisito indispensable previo para los reembolsos de los programas de Cohesión de 2007-2013, se han producido con lentitud (véase el apartado 6.26), por lo que la ejecución de los compromisos de pago fue sensiblemente inferior a lo previsto (12 600 millones de euros). La práctica totalidad de los pagos de 2008 para el nuevo período de programación correspondía a anticipos iniciales.

Plan Europeo de Recuperación Económica

3.7. El 26 de noviembre de 2008, la Comisión esbozó la estructura de un Plan Europeo de Recuperación Económica a modo de respuesta común europea a la actual crisis financiera y económica (7).

3.8. Como parte de la contribución de la UE a este estímulo, el Plan propone acelerar la ejecución de los pagos con cargo a los Fondos Estructurales. Se propuso, asimismo, simplificar los criterios aplicados a la ayuda procedente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo Social Europeo, volver a programar los gastos y adelantar los pagos a partir de principios de 2009, de modo que los Estados miembros puedan acceder antes a un importe de hasta 1 800 millones de euros de anticipos del Fondo Social Europeo con objeto de reforzar las políticas activas del mercado de trabajo, reorientar sus programas para concentrar su apoyo en los más vulnerables e intensificar la acción encaminada a mejorar las cualificaciones. También estaba previsto adelantar 4 500 millones adicionales de anticipos del FEDER en concepto de financiación de la cohesión. Con objeto de mejorar las interconexiones energéticas y la infraestructura de banda ancha, para 2009 y 2010 la Comisión propone movilizar una cuantía adicional de 5 000 millones de euros. Este paquete abarca un total de 3 980 millones de euros de inversión en captura y almacenamiento de carbono, proyectos de energía eólica marina e interconexiones energéticas; 1 020 millones de euros para ampliar y mejorar la Internet de alta velocidad en comunidades rurales, y 500 millones de euros para afrontar los nuevos retos en el ámbito agroambiental. Las repercusiones presupuestarias del Plan de Recuperación solo serán patentes a partir de 2009.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.6. Los Estados miembros tienen 12 meses a partir de la aprobación de los programas para presentar los documentos de evaluación de conformidad. En la mayoría de los casos, los Estados miembros esperaron hasta la conclusión del plazo para presentar estos documentos y, en algunos casos, la presentación se realizó después del plazo. Tras recibir las evaluaciones de conformidad, la Comisión ha llevado a cabo sus procedimientos de aprobación en los plazos previstos.

En algunos casos, los Estados miembros no habían presentado demandas intermedias de pago, incluso cuando se habían aprobado ya los documentos de evaluación de conformidad. Esto refleja que ha habido una ejecución lenta de muchos programas sobre el terreno.

(7) Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, «Un Plan Europeo de Recuperación Económica» [COM(2008) 800 final de 26.11.2008], modificada por una propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica el Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera en relación con el Marco financiero plurianual [COM(2009) 171 final de 8.4.2009].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Compromisos presupuestarios pendientes («RAL»)

3.9. Los compromisos presupuestarios pendientes (es decir, compromisos sin utilizar prorrogados para financiar gastos subsiguientes), principalmente en el marco de programas plurianuales, aumentaron en 16 400 millones de euros (11,8 %) hasta alcanzar los 155 000 millones de euros. Si se consideran exclusivamente los ámbitos políticos financiados mediante créditos disociados⁽⁸⁾, el importe de compromisos pendientes asciende a 153 800 millones de euros, lo que equivale a 1,8 años de compromisos o a 2,3 años de pagos al ritmo de ejecución de 2008 en los respectivos ámbitos políticos. Sin embargo, casi el 80 % de los compromisos pendientes corresponden a 2007 y 2008, y, por tanto, al marco financiero 2007-2013. La estructura de los «RAL» (acrónimo francés de «restant à liquider») acumulados refleja la repercusión de los esfuerzos realizados para liquidar los compromisos pendientes mediante pagos antes de la aplicación de la norma de liberación de oficio aplicable en el ámbito de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión (norma del ejercicio $n+2/n+3$).

3.10. Los compromisos presupuestarios pendientes surgen como consecuencia directa de los gastos disociados, en los cuales, la ejecución de los programas de gastos requiere varios años y los compromisos se contraen en ejercicios anteriores a los pagos correspondientes. Puesto que los compromisos son liquidados cuando se efectúan los pagos, el hecho de que los primeros sean significativamente superiores a los segundos acarrea a largo plazo una acumulación estructural de compromisos pendientes y la repetición de esta situación de un ejercicio para otro.

3.9. *El nivel global de compromisos presupuestarios pendientes corresponde a unos dos años de compromisos, lo cual es un nivel normal para los Fondos Estructurales.*

⁽⁸⁾ En el presupuesto se distinguen dos tipos de créditos: los créditos no disociados y los créditos disociados. Los créditos no disociados se destinan a la cobertura financiera de operaciones de carácter anual, como por ejemplo gastos administrativos. Los créditos disociados se establecieron para financiar acciones plurianuales cuya ejecución se prolonga a lo largo de varios años, y se utilizan principalmente para los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

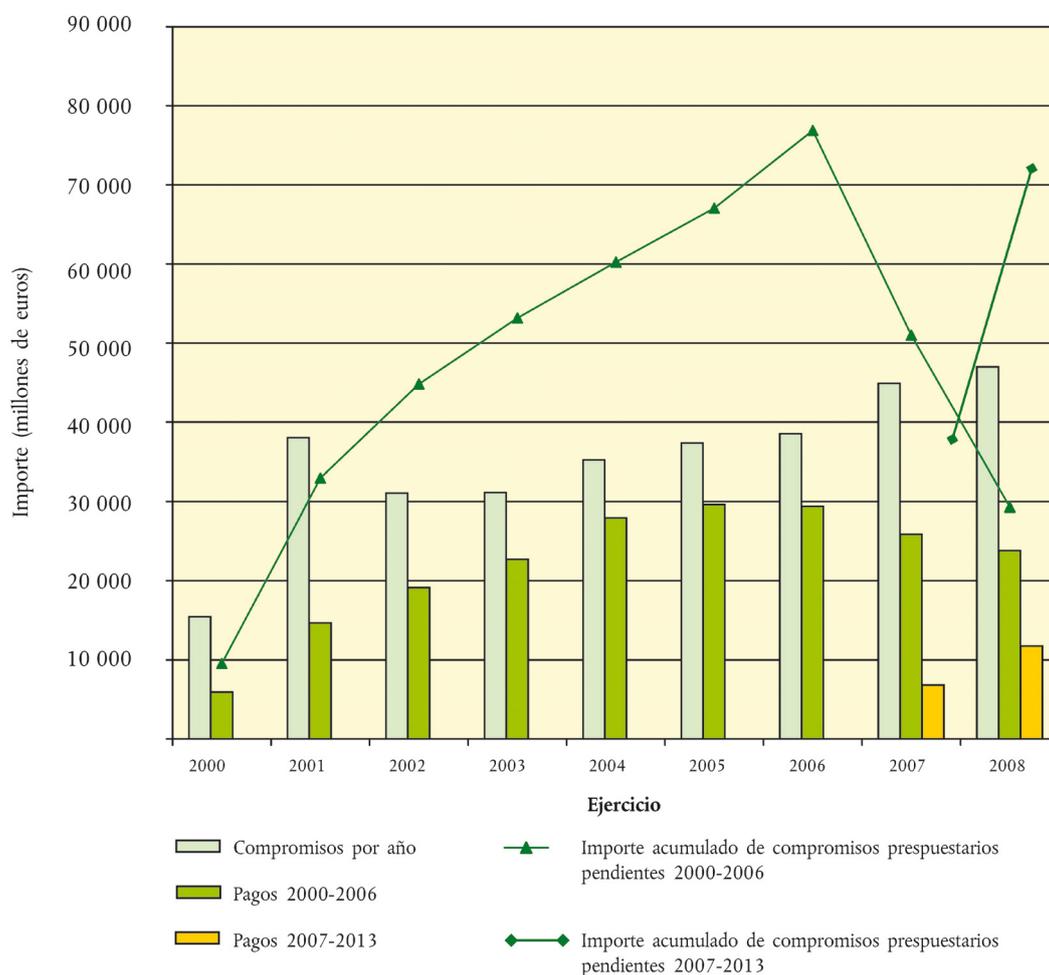
OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.11. La mayor parte de los compromisos pendientes corresponde al ámbito de la cohesión (véase el **gráfico 3.1**). En dicho ámbito, los compromisos pendientes ascendían a 103 000 millones de euros (alrededor del 66 % del importe total)⁽⁹⁾, lo cual equivale a 2,2 años de compromisos o a 2,9 años de pagos al ritmo de ejecución de 2008. El grueso de los compromisos pendientes de este ámbito (73 800 millones de euros) corresponde al actual período 2007-2013. Los compromisos pendientes relativos al marco financiero 2000-2006 ascienden a 29 300 millones de euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.11. El nivel de los compromisos pendientes en el ámbito de la cohesión es comparable al de otros ámbitos con créditos de compromiso disociados (tales como la investigación, las redes transeuropeas o las acciones exteriores). Como el Tribunal explica en el apartado 3.9, la financiación plurianual de la política de cohesión impone un sistema de prórroga de los compromisos abiertos a los años posteriores. La disciplina presupuestaria viene impuesta por la norma de liberación automática de créditos (regla $n+2/n+3$), según lo citado por el Tribunal. Esta disciplina queda reflejada en el hecho de que los compromisos pendientes se refieren principalmente a 2007 y 2008, años previos que ya estaban sujetos a la regla antes mencionada.

Gráfico 3.1 — Evolución del importe acumulado de compromisos pendientes en los Fondos Estructurales y en el ámbito Cohesión del período 2007-2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Incluye también el Fondo de Cohesión desde el inicio del período de programación 2007-2013.

Fuente: Cuentas anuales de las Comunidades Europeas, parte II: informes consolidados sobre la ejecución del presupuesto de las Comunidades Europeas.

⁽⁹⁾ Respecto del ámbito Cohesión, véase el «Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera, ejercicio 2008», p. 41.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.12. Aproximadamente el 13,4 % del total de los compromisos sin utilizar (20 900 millones de euros) estaban relacionados con el Fondo de Cohesión, pese a que este solo representaba un 6,2 % aproximadamente del importe total de créditos de compromiso autorizados en 2008. Ello supone un aumento de 2 800 millones de euros, es decir, de alrededor del 15,5 %, frente a 2007. El elevado nivel de compromisos presupuestarios pendientes respecto del Fondo de Cohesión representa 1,4 años de compromisos o 4,9 años de pagos al ritmo de ejecución de 2008.

3.12. Según el marco regulador del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006, los pagos se suspenden tan pronto como el proyecto alcanza el 80 % de su presupuesto (y no el 95 %, como es el caso de otros programas en el marco de los Fondos Estructurales). La mayoría de estos proyectos ha alcanzado ya este techo y, por lo tanto, el alto nivel de compromisos pendientes es una consecuencia natural de las disposiciones reglamentarias.

Además, para los proyectos del Fondo de Cohesión no se ha procedido a ninguna liberación automática de créditos en el período 2000-2006, contrariamente a los otros Fondos Estructurales.

Para el período 2007-2013, el Fondo de Cohesión se programa conjuntamente con el FEDER, y la norma de liberación automática de créditos se aplica a ambos Fondos. Esto reducirá los compromisos pendientes del Fondo de Cohesión en el futuro.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.13. El ritmo de ejecución de los gastos en 2008 sigue siendo elevado. En el caso del ámbito político Cohesión, los créditos de pago iniciales se redujeron en 4 500 millones de euros mediante presupuestos rectificativos, debido a un retraso en la ejecución de los nuevos programas del período 2007-2013.

3.13. Según lo dispuesto por el Tribunal en el apartado 3.3, reducir los créditos de pagos mediante presupuestos rectificativos representa una buena gestión financiera.

3.14. Los Estados miembros mejoraron sus previsiones de gastos en el ámbito de los Fondos Estructurales mediante la reducción del porcentaje de sobrestimación.

3.14. Aunque mejoraran las previsiones para el período 2000-2006, la sobrestimación respecto al período 2007-2013 (ya se han hecho las previsiones para el primer año) fue del 27 %.

3.15. Los compromisos presupuestarios pendientes para los gastos disociados permanecen en un nivel muy elevado que sobrepasa el total de los créditos presupuestarios de compromiso para 2008. Sin embargo, la mayoría de los compromisos pendientes corresponden a 2007 y 2008, y, por tanto, al actual marco financiero. El Tribunal recomienda a la Comisión que inste a los Estados miembros a transmitir los restantes documentos de evaluación de conformidad de los sistemas de gestión y control lo antes posible y con la calidad suficiente con objeto de evitar mayores retrasos en los pagos intermedios y un nuevo incremento de los compromisos presupuestarios pendientes.

3.15. Una gran parte de los compromisos pendientes de liquidación (RAL) a finales de 2008 consiste simplemente en la diferencia entre los compromisos en el nuevo período de programación y los adelantos pagados. A consecuencia de los pagos intermedios limitados, los RAL han aumentado necesariamente.

La Comisión ha tomado medidas en 2008 y 2009 para lograr avances en el procedimiento de evaluación de conformidad a través de la transmisión de recordatorios, contactos y reuniones con los Estados miembros. Las disposiciones reguladoras relativas al reembolso de la prefinanciación a falta de una solicitud de pagos en el plazo de 24 meses, así como la aplicación de la norma de liberación automática de créditos, también supondrán una presión para los Estados miembros. Véase también la respuesta al apartado 3.6.

A partir del 30 de junio de 2009, el número total de informes recibidos y aprobados representa el 93 % y el 58 %, respectivamente, de los créditos de 2007-2013.

CAPÍTULO 4

Ingresos

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>
Introducción	4.1-4.9
Alcance de la fiscalización	4.3-4.9
Recursos propios tradicionales	4.4-4.6
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	4.7-4.9
Regularidad de las operaciones	4.10-4.12
Recursos propios tradicionales	4.10-4.11
Recursos propios basados en el IVA y en la RNB	4.12
Eficacia de los sistemas	4.13-4.28
Recursos propios tradicionales	4.13-4.16
Recursos propios basados en el IVA	4.17-4.21
Seguimiento de la aplicación de las directivas del IVA	4.18-4.19
Informe presentado en virtud del artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1553/89 del Consejo	4.20-4.21
Recursos propios basados en la RNB	4.22-4.28
Datos anuales de la RNB	4.22
Elaboración de las cuentas nacionales en los Estados miembros	4.23-4.24
Reservas generales y específicas	4.25-4.27
Verificación de los inventarios de la RNB en los Estados miembros	4.28
Conclusiones y recomendaciones	4.29-4.36
Recursos propios tradicionales	4.31-4.32
Recursos propios basados en el IVA	4.33-4.34
Recursos propios basados en la RNB	4.35-4.36

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre los ingresos. La parte del presupuesto de la Unión Europea correspondiente a los ingresos consiste en los recursos propios tradicionales y otros ingresos. Como puede verse en el **cuadro 4.1**, los recursos propios constituyen, con diferencia, la principal fuente de financiación del gasto presupuestario (89,4 %).

Cuadro 4.1 — Ingresos del ejercicio 2008

Título presupuestario	Tipo de ingresos	Descripción	Pagos 2008 (millones de euros)	%
1	Recursos propios tradicionales (RPT)	Derechos agrícolas (capítulo 10)	1 278	1,0
		Cotizaciones azúcar e isoglucosa (capítulo 11)	708	0,6
		Derechos de aduanas (capítulo 12)	15 297	12,6
1	Recurso propio procedente del IVA	IVA (impuesto sobre el valor añadido) del ejercicio en curso (capítulo 13)	17 966	14,8
1	Recurso propio procedente de la RNB	RNB (renta nacional bruta) del ejercicio en curso (capítulo 14)	73 015	60,1
1	Corrección de desequilibrios presupuestarios	Corrección en favor del Reino Unido (capítulo 15)	385	0,3
Total recursos propios			108 649	89,4
3		Excedentes, saldos y ajustes	4 174	3,4
4		Ingresos procedentes de las personas vinculadas a las instituciones y otros organismos comunitarios	977	0,8
5		Ingresos procedentes del funcionamiento administrativo de las instituciones	353	0,3
6		Contribuciones y restituciones en el marco de los acuerdos y programas comunitarios	5 564	4,6
7		Intereses de demora y multas	1 794	1,5
8		Empréstitos y préstamos	34	0,0
9		Ingresos diversos	39	0,0
Total otros ingresos			12 935	10,6
Ingresos totales del ejercicio			121 584	100,0

Fuente: Cuentas anuales, 2008.

4.2. El 26 de enero de 2009 el Consejo aprobó una nueva reglamentación⁽¹⁾ por la que se aplica la nueva Decisión relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (2007/436/CE, Euratom)⁽²⁾, que entró en vigor el 1 de marzo de 2009 con efecto retroactivo a partir del 1 de enero de 2007. Puesto que el procedimiento de ratificación no había finalizado al final de 2008, los nuevos cálculos necesarios de las contribuciones de los Estados miembros basadas en el IVA y en la RNB correspondientes a 2007 y 2008 se efectuaron en 2009.

(1) Reglamento (CE, Euratom) n.º 105/2009 del Consejo, de 26 de enero de 2009, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000, por el que se aplica la Decisión 2000/597/CE, Euratom, relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades (DO L 36 de 5.2.2009, p. 1).

(2) DO L 163 de 23.6.2007, p. 17.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Alcance de la fiscalización

4.3. El Tribunal seleccionó una muestra estadística representativa de 60 órdenes de ingreso extraídas de los registros de la Comisión de todos los ingresos y examinó la regularidad de las operaciones en la Comisión (véase el **anexo 4.1**). Asimismo, la fiscalización incluyó un seguimiento de determinadas constataciones anteriores (véase el **anexo 4.2**). En los apartados 4.4 a 4.8 se describen otros trabajos de auditoría efectuados por el Tribunal.

Recursos propios tradicionales

4.4. La fiscalización de las operaciones subyacentes efectuada por el Tribunal no puede abarcar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

4.5. El Tribunal procedió a una evaluación de los sistemas de control y supervisión en tres Estados miembros⁽³⁾ y examinó sus sistemas de contabilización de los recursos propios tradicionales. En los tres Estados miembros mencionados los auditores verificaron sendas muestras aleatorias de 30 declaraciones de importación.

4.6. El Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión en la Comisión, incluidas las inspecciones efectuadas por esta en los Estados miembros, examinó las cuentas correspondientes a los recursos propios tradicionales y analizó el flujo de derechos a fin de obtener garantías razonables de la integridad y de la exactitud de los importes registrados. Asimismo, se evaluó el cometido supervisor del CCRP⁽⁴⁾.

Recursos propios basados en el IVA y en la RNB

4.7. Los recursos propios basados en el IVA o en la RNB son contribuciones resultantes de la aplicación de tipos uniformes a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas o a las RNB de los Estados miembros, calculadas con arreglo a la normativa comunitaria. Estos dos recursos propios reflejan estadísticas macroeconómicas cuyos datos subyacentes no pueden fiscalizarse directamente. Por este motivo, la auditoría tomó como punto de partida la recepción por la Comisión de los agregados macroeconómicos preparados por los Estados miembros y a continuación evaluó los sistemas de la Comisión de proceso de los datos hasta su inclusión en las cuentas definitivas. Así pues, la fiscalización abarcó la elaboración del presupuesto anual y la exactitud de las contribuciones de los Estados miembros.

⁽³⁾ República Checa, Grecia y los Países Bajos.

⁽⁴⁾ Comité consultivo de recursos propios: artículo 20 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000 del Consejo (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.8. La fiscalización también evaluó los sistemas de control y supervisión de la Comisión, concebidos para garantizar que estos recursos están correctamente calculados y recaudados, así como las funciones del CCRP y del comité RNB ⁽⁵⁾. Además, el Tribunal examinó los sistemas de control y supervisión de los Institutos Nacionales de Estadística (INE) con respecto a la elaboración de las cuentas nacionales en cuatro Estados miembros ⁽⁶⁾.

4.9. El recurso basado en la RNB se utiliza para equilibrar el presupuesto. Cualquier subestimación de la RNB de un Estado miembro en particular, aunque no afecta al recurso propio RNB global, tiene por efecto el incremento de las contribuciones de los demás Estados miembros hasta que se identifique y corrija el problema.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

Recursos propios tradicionales

4.10. Los recursos propios tradicionales son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes de estos importes son abonados a la Comunidad, mientras que la cuarta parte restante se destina a cubrir los costes de recaudación. Cada Estado miembro envía a la Comisión una declaración mensual de los derechos constatados (el estado de cuentas «A») y una declaración trimestral de los derechos constatados que no se incluyen en la primera (la contabilidad «B») ⁽⁷⁾.

4.11. El Tribunal consideró que las declaraciones presentadas por los Estados miembros a la Comisión estaban en general exentas de errores significativos.

Recursos propios basados en el IVA y la RNB

4.12. El Tribunal concluyó que ni el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros ni su pago contenían errores significativos.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Recursos propios tradicionales

4.13. Las visitas de inspección efectuadas por el Tribunal confirmaron que, en general, los sistemas de control y supervisión relativos a la contabilidad de los recursos propios tradicionales funcionaban satisfactoriamente.

⁽⁵⁾ Artículo 4 del Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo, o «Reglamento RNB» (DO L 181 de 19.7.2003, p. 1).

⁽⁶⁾ Bélgica, Italia, Luxemburgo y Polonia.

⁽⁷⁾ Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en una contabilidad separada («contabilidad B»).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.14. No obstante, como en ejercicios anteriores, el Tribunal señaló problemas que afectaban a los importes incluidos en la contabilidad B que, pese a no ser suficientemente significativos como para afectar a la conclusión global, han de corregirse, a saber:

- retrasos en la constatación y en la recaudación de los derechos, pese a que las autoridades aduaneras ⁽⁸⁾ ya tenían conocimiento de los importes debidos y de la identidad de los deudores,
- falta de instrucciones nacionales ⁽⁹⁾ para estimar el importe de las deudas cuyo cobro resulte dudoso.

4.15. Por otra parte, en un Informe anual anterior ⁽¹⁰⁾ el Tribunal observaba que la frecuencia de controles físicos de las importaciones era muy escasa. La Comisión respondió que esta situación se compensaba con los «los realizados con posterioridad sobre la base de auditorías». No obstante, el Tribunal ha criticado la frecuencia de las auditorías basadas en controles posteriores al despacho en varios Estados miembros ⁽¹¹⁾.

4.14. *A causa de la numerosa contabilidad B que mantienen a menudo a escala local las aduanas y que contiene generalmente casos complejos de recuperación de derechos de aduana posterior al despacho, el examen de la contabilidad B, a fin de descubrir y solucionar errores individuales en estas cuentas, fue objeto de inspección de la Comisión en 2008 y también lo es en 2009. Efectivamente, el examen de la contabilidad B ha sido objeto general de las inspecciones de la Comisión año tras año. Este examen se ha realizado en todos los Estados miembros. Además, la Comisión también proporcionó a los Estados miembros orientaciones específicas sobre la contabilidad B en 2007, a fin de sensibilizarlos respecto al uso correcto de estas cuentas.*

- La Comisión realizará un seguimiento de estas averiguaciones con los Estados miembros en cuestión. Se exigirán intereses de demora en caso de retrasos en poner los recursos propios a disposición del presupuesto de la UE.
- La recomendación del Tribunal de establecer un procedimiento formal será objeto de seguimiento con los dos Estados miembros en cuestión.

4.15. *Con arreglo al marco jurídico comunitario, los Estados miembros son responsables de definir sus estrategias de control para proteger los intereses financieros de la UE en el ámbito de los recursos propios tradicionales. El foco principal de todas las actividades de control, sin embargo, debería situarse en los riesgos reales definidos utilizando métodos apropiados de análisis de riesgo. Esto facilita el logro de los mejores resultados con un uso óptimo de los recursos. Deberá ponerse en el punto de mira a los comerciantes y transacciones de alto riesgo, y proporcionarse también una cobertura razonable de los comerciantes medianos y de bajo riesgo.*

Para 2009, la Comisión ha escogido las estrategias de control de los Estados miembros de los recursos propios tradicionales como tema general de inspección. En el curso de estas inspecciones está examinando la estrategia de control establecida, el uso del análisis de riesgo en la formulación de los programas de control, la ejecución de los programas de control y la calidad de los controles posteriores al despacho realizados.

⁽⁸⁾ República Checa, Grecia y los Países Bajos.

⁽⁹⁾ República Checa y Grecia.

⁽¹⁰⁾ Apartado 4.18 (nota 21) del Informe Anual relativo al ejercicio 2006.

⁽¹¹⁾ Apartado 3.15 del Informe Anual relativo al ejercicio 2004; apartado 4.22 del Informe Anual relativo al ejercicio 2005; apartado 4.18 (nota 23) del Informe Anual relativo al ejercicio 2006, y apartado 4.19 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.16. En 2008 la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de uno de estos Estados miembros publicó un informe⁽¹²⁾ que contenía observaciones similares a las del Tribunal y criticaba el sistema de control de importaciones imponibles en aquel Estado miembro. En particular señalaba:

- que, aunque la autoridad aduanera había actuado bien al facilitar el comercio, aún debe desarrollar las competencias y recursos necesarios en la ejecución de los controles documentales que realiza,
- un número decreciente, y de calidad variable, de auditorías basadas en controles posteriores al despacho, a pesar de que el número de errores detectados en las mismas iba en aumento,
- la necesidad de establecer objetivos y normas en cuanto a la frecuencia y calidad de estas auditorías para garantizar el control fiscal y la integridad del régimen.

El Tribunal señala que este tipo de informes de las EFS constituye un medio adicional para proteger los intereses financieros de la Comunidad.

Recursos propios basados en el IVA

4.17. Las reservas son un mecanismo utilizado por la Comisión para mantener sujetos a corrección los puntos dudosos de las declaraciones del IVA presentadas por los Estados miembros, una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años. En 2008, se formularon 41 reservas y se suprimieron 15, ascendiendo a 163 el número de reservas establecidas al final del ejercicio (véase el **cuadro 4.2**). De ellas, 34 corresponden a ejercicios anteriores a 2000. De las 15 reservas suprimidas en 2008, ninguna se refería a los ejercicios más antiguos, 1989, 1993 y 1995. La Comisión todavía no dispone de un medio eficaz para garantizar que los Estados miembros faciliten información adecuada y oportuna que le permita suprimir reservas pendientes sobre recursos propios basados en el IVA.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.16. *La Comisión ya ha planteado conclusiones similares con el Estado miembro en cuestión como resultado de dos inspecciones en 2006 y una en 2008, y el seguimiento de estas conclusiones continúa. La estrategia global de control del Estado miembro se examinará durante la inspección de 2009. En el curso de esta inspección se tendrán en cuenta las conclusiones del informe de la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) y la inspección incluirá un examen de si se han tomado medidas correctoras a resultados de estas conclusiones.*

La Comisión acoge con satisfacción la acción de los servicios nacionales de auditoría, en especial en el ámbito de los recursos propios tradicionales. Durante sus inspecciones la Comisión consulta, cuando están disponibles, los informes nacionales de auditoría para completar su evaluación.

4.17. *En 2008, la Comisión puso en marcha una nueva iniciativa para mejorar la gestión dinámica de las reservas, basada en una serie de criterios objetivos. Las reuniones de gestión entre la Comisión y los Estados miembros que se organizan en este contexto han resultado ser una herramienta eficaz, no solo para reducir el número de reservas consideradas relevantes, en especial las pendientes durante más de cinco años, sino también para mejorar el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros afectados, los resultados obtenidos hasta ahora están teniendo un efecto significativo en el número de reservas pendientes de mucho tiempo y garantizan la continuación de este nuevo enfoque.*

⁽¹²⁾ National Audit Office del Reino Unido: HM Revenue and Customs: The Control and Facilitation of Imports (Ingresos y aduanas: el control y la facilitación de las importaciones) de 7 de noviembre de 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Cuadro 4.2 — Reservas relativas al IVA a 31.12.2008

Estados miembros	Número de reservas pendientes a 31.12.2007	Reservas formuladas en 2008	Reservas suprimidas en 2008	Número de reservas pendientes a 31.12.2008	Ejercicio más antiguo al que se refieren las reservas
Bélgica	8	0	0	8	1989
Dinamarca	0	0	0	0	
Alemania	18	0	0	18	1999
Grecia	10	0	0	10	1998
España	6	1	4	3	2001
Francia	4	0	0	4	1993
Irlanda	12	5	1	16	1998
Italia	14	3	3	14	1995
Luxemburgo	1	2	1	2	2004
Países Bajos	2	3	0	5	2002
Austria	8	3	0	11	1995
Portugal	7	2	0	9	1996
Finlandia	7	3	2	8	1995
Suecia	9	0	0	9	1995
Reino Unido	5	1	2	4	1998
Chipre	3	0	0	3	2004
República Checa	1	8	1	8	2004
Estonia	0	9	1	8	2004
Letonia	1	1	0	2	2004
Lituania	2	0	0	2	2004
Hungría	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Polonia	3	0	0	3	2004
Eslovaquia	5	0	0	5	2004
Eslovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Rumanía	0	0	0	0	
Total	137	41	15	163	
EU-15	111	23	13	121	
EU-10	26	18	2	42	

Fuente: Comisión Europea.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Seguimiento de la aplicación de las directivas del IVA

4.18. La Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (DG TAXUD) tiene la obligación de garantizar la correcta aplicación de las directivas del IVA y debe supervisar la transposición y la conformidad de las medidas nacionales de aplicación establecidas por los Estados miembros. En 2008 entraron en vigor dos directivas del IVA ⁽¹³⁾. No obstante, la DG TAXUD no supervisó todas las medidas de transposición nacional relativas a estas dos directivas. Una transposición incorrecta o incompleta podría afectar al importe de IVA recibido, y por consiguiente al importe pagado en concepto de recursos propios, así como distorsionar el funcionamiento del mercado único.

4.19. Cuando la Comisión considera que un Estado miembro no cumple sus obligaciones en virtud de la Directiva del IVA, puede recurrir al Tribunal de Justicia ⁽¹⁴⁾. En 2008 se produjeron tres casos de este tipo ⁽¹⁵⁾, uno de los cuales pudo dar lugar a una reducción en los recursos propios basados en el IVA. En este caso transcurrieron más de cuatro años desde la inclusión del asunto en el registro único de infracciones potenciales hasta la presentación del recurso ante el Tribunal de Justicia por la Comisión en 2008, y más de 20 meses entre el registro de la reclamación y el envío de la notificación de emplazamiento ⁽¹⁶⁾.

4.18. La Comisión supervisa regularmente la legislación del IVA en los Estados miembros y toma las medidas adecuadas.

En cuanto a las dos directivas del IVA, que entraron en vigor en 2008, la primera ⁽¹⁾ proporciona la posibilidad, no la obligación, de que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales que establezcan excepciones a las normas habituales contenidas en la Directiva del IVA para abordar el fraude fiscal o la evasión fiscal. Estas medidas deben comunicarse al Comité del IVA y tendrán, si se adoptan, un impacto positivo en los recursos propios del IVA. La otra Directiva ⁽²⁾ no introduce cambios significativos en la legislación existente y sus modificaciones sustantivas se enumeran exhaustivamente en el artículo 412 y fueron objeto de seguimiento en los Estados miembros en cuestión.

4.19. La Comisión reconoce que el caso mencionado ha sido sumamente largo. Sin embargo, también es particularmente complejo.

A menudo, el contexto jurídico en los Estados miembros es complejo y detallado y exige un análisis considerable. La Comisión presta una atención particular a la preparación de los casos sobre la interpretación de la legislación sobre impuestos indirectos.

Asimismo, la Comisión ha modificado sus procedimientos el año pasado con el fin de aumentar la frecuencia de la toma de decisiones y reducir, así, los retrasos que se producían cuando se recibían notificaciones de Estados miembros poco antes de que se fuera a adoptar el siguiente paso del procedimiento, con lo que los casos pueden avanzar tan pronto como haya concluido el análisis de la nueva información. En los casos en que se detecte un impacto potencial en los recursos propios tradicionales, la Comisión toma medidas apropiadas constituyendo reservas.

⁽¹³⁾ Directiva 2006/69/CE del Consejo (DO L 221 de 12.8.2006, p. 9) y Directiva 2006/112/CE del Consejo (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1) (Directiva del IVA).

⁽¹⁴⁾ Tras el procedimiento de infracción: artículo 226 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

⁽¹⁵⁾ Asunto 2004/4282 (Finlandia), que pudo dar lugar a una reducción de los recursos propios basados en el IVA; asuntos 2005/4756 (Reino Unido) y 2005/5051 (Francia), sin incidencia. Véase asimismo el **anexo 4.2** en relación con el seguimiento de una observación similar de 2007.

⁽¹⁶⁾ El plazo máximo establecido por la Comisión es de 12 meses [véase el COM(2002) 141].

⁽¹⁾ Directiva 2006/69/CE del Consejo (DO L 221 de 12.8.2006, p. 9).

⁽²⁾ Directiva 2006/112/CE del Consejo (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1) (Directiva del IVA).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informe presentado en virtud del artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1553/89 del Consejo

4.20. La Comisión presentó el sexto informe en virtud del artículo 12 ⁽¹⁷⁾ en noviembre de 2008, pese a deber haberlo hecho al final de 2007. Dicho informe tiene como principal objetivo permitir a la Comisión, junto con el Estado miembro de que se trate, sopesar si puede realizarse alguna mejora para reforzar la eficacia de los procedimientos aplicados para el registro de los sujetos pasivos y la determinación y el cobro del IVA, así como los sistemas de control correspondientes.

4.21. El sexto informe evaluaba de manera crítica el valor de informes anteriores. Llegaba a la conclusión de que la autoridad presupuestaria no había respondido ni debatido ninguna de las cuestiones planteadas en los informes anteriores, y la Comisión apenas pudo encontrar, o no encontró, pruebas que demuestren que las recomendaciones dieran lugar directamente a algún cambio en los Estados miembros. El IVA recaudado es el punto de partida para valorar el importe que han de pagar los Estados miembros en concepto de recursos propios basados en el IVA.

Recursos propios basados en la RNB**Datos anuales de la RNB**

4.22. Tras la notificación por parte de los Estados miembros de los datos de la RNB de 2008, el Comité RNB consideró que, habida cuenta de las reservas existentes ⁽¹⁸⁾, los datos de los Estados miembros de la EU-15 eran adecuados para su utilización a efectos de recursos propios. El comité RNB no pudo formarse una opinión sobre los datos relativos a los Estados miembros de la EU-12 que se encuentran abiertos o son objeto de reservas, al hallarse aún en curso el análisis de los inventarios RNB ⁽¹⁹⁾ (véanse los apartados 4.25 y 4.26).

⁽¹⁷⁾ El artículo 12 del Reglamento (CEE, Euratom) nº 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989, relativo al régimen uniforme definitivo de recaudación de los recursos propios procedentes del impuesto sobre el valor añadido (DO L 155 de 7.6.1989. p. 9), exige a la Comisión que presente cada tres años un informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los procedimientos que apliquen de amillaramiento de los sujetos pasivos y de determinación y de cobro del IVA, así como de las modalidades y de los resultados de sus sistemas de control en el ámbito de dicho impuesto. Los Estados miembros deben facilitar a la Comisión la información necesaria a tal efecto.

⁽¹⁸⁾ El artículo 10, apartado 7, del Reglamento (CE, Euratom) nº 1150/2000 del Consejo establece que, después del 30 de septiembre del cuarto año siguiente a un determinado ejercicio, las posibles modificaciones del PNB no se contabilizarán, salvo en aquellos puntos notificados antes de dicho vencimiento por la Comisión o por el Estado miembro. Dichos puntos se conocen como reservas.

⁽¹⁹⁾ De conformidad con el artículo 3 del Reglamento RNB, los Estados miembros facilitarán a la Comisión (Eurostat) un inventario de los procedimientos y las estadísticas básicas utilizados para calcular la RNB y sus componentes de acuerdo con el SEC 95.

4.20. *El retraso en la elaboración del informe se debió a la presentación tardía de datos por parte de algunos Estados miembros y a una reflexión estratégica sobre su contenido.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Elaboración de las cuentas nacionales en los Estados miembros

4.23. El Tribunal examinó componentes clave de los sistemas de control y supervisión subyacentes al proceso de elaboración de los datos RNB notificados en 2008 en cuatro Estados miembros y observó que la documentación de los procedimientos para la producción de dichos datos presentaba insuficiencias, que los controles de la calidad de las estadísticas no se documentaban sistemáticamente y que no siempre se procedía a una evaluación de los sistemas subyacentes a la producción estadística.

4.24. El Tribunal mantiene su opinión ⁽²⁰⁾ de que las diferencias en los sistemas de control y supervisión de los INE podrían debilitar la comparabilidad, la fiabilidad y la exhaustividad de las cuentas nacionales.

Reservas generales y específicas

4.25. Al final de 2008 existían reservas generales ⁽²¹⁾ sobre datos de la RNB de los Estados miembros de la EU-15 con respecto al período 2002-2004, a la espera del análisis de los inventarios RNB actualizados. En junio de 2008 se formularon reservas generales relativas a los datos de la RNB de los Estados miembros de la EU-10, que abarcan los ejercicios 2004 a 2006.

4.26. Al inicio de 2008 se encontraban pendientes 25 reservas específicas ⁽²²⁾ relativas a la RNB del período 1995-2001. Durante 2008 la Comisión suprimió 15 reservas, dejando un saldo de 10 ⁽²³⁾ al final del ejercicio.

⁽²⁰⁾ Véanse los apartados 3.47 a 3.49 del Informe Anual relativo al ejercicio 2004 y los apartados 4.23 a 4.25 del Informe Anual relativo al ejercicio 2005.

⁽²¹⁾ Una reserva general abarca todos los datos de un Estado miembro.

⁽²²⁾ Una reserva específica se refiere a elementos puntuales del inventario RNB.

⁽²³⁾ Estas reservas abiertas corresponden a Grecia y el Reino Unido y se refieren, bien a fuentes no actualizadas subyacentes a determinadas estadísticas, bien a aspectos metodológicos o de elaboración de datos.

4.23. La Comisión ha tomado nota de las deficiencias en cuanto a documentación y evaluación, mencionada por el Tribunal, respecto de los sistemas de control y supervisión en cuatro Estados miembros. La Comisión tendrá en cuenta estas observaciones en el contexto de su trabajo de verificación de los datos RNB sobre estos países.

4.24. La Comisión considera que la fiabilidad de la contabilidad nacional depende fundamentalmente de los métodos y fuentes estadísticas específicas utilizadas y ha basado su enfoque de validación de los datos RNB en la verificación y mejora de tales instrumentos. Unos sistemas de control y supervisión bien diseñados en los institutos nacionales de estadística de los Estados miembros pueden ayudar a identificar y a atenuar los riesgos de ocurrencia de errores.

La Comisión ha tenido en cuenta las observaciones del Tribunal sobre los sistemas de control y supervisión. En especial, el Comité RNB analiza los sistemas de supervisión y de control desde 2006. Las preguntas específicas 3 y 4 sobre la descripción y la evaluación de los sistemas de control y supervisión se introdujeron en el cuestionario actualizado de evaluación del inventario RNB de la Comisión (documento GIAQ GNIC/081 de abril de 2007). Se requiere una descripción más detallada de los procedimientos de los Estados miembros en las directrices revisadas del inventario RNB (GNIC/053 REV. 2). La Comisión continuará promoviendo que se compartan buenas prácticas en este ámbito entre los países, en especial organizando un seminario en diciembre de 2009.

4.26. En julio de 2009 se suprimieron seis reservas específicas, con lo que el saldo a 10 de julio de 2009 era de cuatro.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.27. En su examen sobre el terreno de la documentación facilitada por los INE el Tribunal observó que, en el caso de dos reservas suprimidas por la Comisión en 2008, no se disponía de toda la información para respaldar las modificaciones efectuadas en el cálculo de los recursos propios basados en la RNB. En un caso, la evaluación del experto utilizada en la estimación de un componente de las cuentas nacionales no estaba documentada, y en el otro, los datos facilitados a la Comisión no estaban plenamente respaldados por unas estadísticas subyacentes, lo que impedía disponer de una pista de auditoría completa. Al igual que en 2007 ⁽²⁴⁾, el Tribunal observó que el trabajo de la Comisión para permitir la supresión de las reservas no incluía controles documentales a fin de corroborar la información facilitada por los Estados miembros a través de comparaciones con otras fuentes ni controles sobre el terreno para corroborar los agregados modificados de las cuentas nacionales.

Verificación de los inventarios de la RNB en los Estados miembros

4.28. Al final de 2008 la Comisión había recibido inventarios nuevos o actualizados de la RNB ⁽²⁵⁾ y llevado a cabo visitas de control en 16 Estados miembros. En seis casos se procedió a una verificación directa de los agregados de la RNB. Sin embargo, sin unas directrices internas aprobadas que orienten sobre cómo aplicar este enfoque de control, como los criterios de selección de los componentes de la RNB que deberían verificarse de ese modo, existe el riesgo de que la verificación directa no se aplicara de manera coherente en aquellos Estados miembros. Además, la Comisión todavía no había evaluado los sistemas de control y supervisión de los INE para la elaboración de las cuentas nacionales.

4.27. La Comisión considera que los controles documentales que realizó en 2008 proporcionaron suficiente información para suprimir las dos reservas específicas mencionadas, teniendo en cuenta también que los importes en cuestión no son significativos. Estos controles documentales incluyeron la consideración de la valoración de un experto en un caso y controles de coherencia en el otro caso. En los casos donde se suprimieron las reservas, los controles documentales de la Comisión no demostraron la necesidad de realizar controles sobre el terreno, ni la necesidad de comparar con otras fuentes o estadísticas subyacentes. La Comisión continuará sus esfuerzos para mejorar la documentación de los controles que ha realizado.

4.28. La Comisión comenzó a aplicar la verificación directa en 2007. Basándose en esta experiencia y en la competencia específica de su personal, se elaboró un proyecto de directrices que se puso a disposición del personal en septiembre de 2008. Estas directrices fueron discutidas y aprobadas por el Comité RNB en abril de 2009. Dadas las especificidades de los métodos y fuentes de la contabilidad nacional utilizados en los distintos Estados miembros, un enfoque de verificación directa solo puede aplicarse de manera adaptada a la situación de cada país. Basándose en la experiencia específica de su personal en el área, la Comisión no ha detectado ninguna incoherencia en las formas en que se llevó a cabo su enfoque de verificación directa. La Comisión evalúa continuamente los métodos y fuentes estadísticas de los Estados miembros en los que se basa su enfoque de verificación directa. La Comisión está evaluando sistemas de supervisión y de control en los INE de las maneras descritas en la respuesta al apartado 4.24.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.29. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega a la siguiente conclusión:

- las declaraciones y pagos de los recursos propios tradicionales por los Estados miembros,
- el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros a partir de los datos sobre el IVA y la RNB transmitidos por estos, así como
- otros tipos de ingresos

del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008 no contienen errores materiales.

⁽²⁴⁾ Apartado 4.35 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007.

⁽²⁵⁾ Con excepción de Bulgaria y Rumanía, cuyo plazo es el 31 de diciembre de 2009. Luxemburgo y Austria aún no han transmitido sus cuadros de proceso.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.30. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión son eficaces para garantizar la regularidad de los ingresos (véase el **anexo 4.1**). No obstante, llama la atención sobre las insuficiencias expuestas que, pese a no ser significativas para la eficacia del sistema en su conjunto, exigen la aplicación de medidas, como se ha expuesto en apartados anteriores.

Recursos propios tradicionales

4.31. Los controles del Tribunal siguen poniendo de manifiesto problemas con la utilización de la contabilidad B, por lo que recomienda que la Comisión prosiga con sus esfuerzos para asegurar su utilización correcta y su supervisión de la constatación y el cobro de los derechos (véase el apartado 4.14).

4.32. A la vista de las deficiencias en la estrategia de control observadas en anteriores informes anuales, el Tribunal recomienda que la Comisión tenga en cuenta estas constataciones para sus inspecciones en los Estados miembros, fomentando en particular un buen equilibrio entre los controles físicos a la importación y las auditorías de los operadores con posterioridad al despacho, que deberán tener la suficiente frecuencia y calidad para proteger los intereses financieros de la Comunidad (véanse los apartados 4.15 y 4.16).

Recursos propios basados en el IVA

4.33. La Comisión aún no dispone de medios eficaces para garantizar que los Estados miembros faciliten información adecuada y oportuna que le permita suprimir las reservas pendientes relativas a los recursos propios basados en el IVA. El Tribunal recomienda que la Comisión continúe sus esfuerzos ⁽²⁶⁾ a fin de alcanzar una solución de acuerdo con los Estados miembros afectados, de modo que dichas reservas puedan suprimirse cuanto antes y se efectúen las correcciones necesarias en las bases del IVA de los Estados miembros (véase el apartado 4.17).

4.31. *La contabilidad B requiere inspecciones continuas y, por tanto, la Comisión continuará su trabajo de verificar que los Estados miembros mantengan correctamente esta contabilidad. La Comisión abordará las deficiencias detectadas por el Tribunal con los Estados miembros pertinentes y, en su caso, tomará medidas para recuperar los importes de recursos propios o los intereses debidos.*

4.32. *Las estrategias de control aduanero de los Estados miembros en su conjunto se están examinando durante las inspecciones RPT de 2009 para obtener garantías de que los controles llevados a cabo por sus autoridades aduaneras son eficaces y efectivos para proteger los intereses financieros de las Comunidades.*

4.33. *La Comisión ha introducido recientemente las reuniones de gestión como una herramienta eficaz y efectiva para abordar las reservas que merecen una atención especial. Hasta ahora se han celebrado cuatro reuniones de gestión, y se están planeando otras. Los resultados (15 reservas suprimidas) tendrán un efecto significativo en el número de reservas pendientes a largo plazo a partir de 2009 y justifican la continuación de este enfoque que también tiene el efecto secundario positivo de una mayor eficacia en los flujos de comunicación entre los Estados miembros y la Comisión.*

⁽²⁶⁾ La recomendación del Consejo en su aprobación de la gestión de 2007 volvía a instar a la Comisión a que, en cooperación con los Estados miembros, continuara sus esfuerzos para garantizar que se supriman las reservas en unos plazos razonables.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.34. Respecto del informe en virtud del artículo 12, el Tribunal recomienda que la Comisión incluya en sus visitas de control la fiabilidad de las afirmaciones contenidas en la información facilitada por los Estados miembros. De este modo, el informe contribuiría a garantizar que se percibe efectivamente el importe íntegro del IVA. Dicho importe constituye el punto de partida para evaluar el importe que han de pagar los Estados miembros en concepto de recursos propios basados en el IVA (véase el apartado 4.21), lo que reviste una mayor pertinencia a la luz de la jurisprudencia del asunto nº C-132/06 del Tribunal de Justicia. ⁽²⁷⁾

Recursos propios basados en la RNB

4.35. La Comisión suprimió 15 reservas específicas en 2008 sin proceder a controles documentales para corroborar la exactitud de la información enviada por los Estados miembros ni a inspecciones sobre el terreno para efectuar una verificación directa (véase el apartado 4.27). El Tribunal considera que este procedimiento no siempre es suficiente para ofrecer garantías razonables sobre la exactitud de los datos modificados.

4.36. El Tribunal recomienda que la Comisión elabore y aplique normas específicas para llevar a cabo el examen de los inventarios RNB (véase el apartado 4.28) incluida la utilización de la verificación directa y, teniendo en cuenta los riesgos subyacentes a la elaboración de las cuentas nacionales, una evaluación de los sistemas de control y supervisión en los INE y el principio de la relación entre costes y beneficios.

4.34. *La legislación comunitaria no confiere, a efectos de los recursos propios del IVA, ninguna atribución a la Comisión para cuantificar las cantidades de IVA no recaudadas debido a la evasión de contribuyentes individuales. La actividad de inspección de la Comisión se centra en asegurarse de que los ingresos del IVA realmente recaudados en un año civil se declaren correctamente, así como en el examen de la corrección y exhaustividad de los demás datos que suministran los Estados miembros en sus declaraciones anuales del IVA. La Comisión supervisa el impacto que la no aplicación de las directivas comunitarias del IVA podría tener en los recursos propios del IVA, tomando medidas correctoras para asegurarse de que se corrija la base nacional del IVA a fin de incluir la cantidad de IVA no percibido más los intereses, en su caso.*

4.35. *Por lo que se refiere a las reservas suprimidas, los controles documentales realizados en 2008 por la Comisión para verificar la información transmitida por los Estados miembros no demostraron la necesidad de realizar controles sobre el terreno a fin de efectuar una verificación directa, ni la necesidad de más trabajo de evaluación. La Comisión considera que la información proporcionada era suficiente para suprimir las reservas (véase también la respuesta al apartado 4.27). La Comisión continuará sus esfuerzos para mejorar la documentación sobre los controles que ha realizado.*

4.36. *La Comisión ha creado un marco completo de validación de los datos RNB, que se basa principalmente en la verificación y mejora de la fiabilidad y la adecuación de las fuentes y métodos utilizados para la compilación de la RNB y su conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas, teniendo en cuenta el análisis de riesgo. La Comisión considera que este enfoque es esencial para alcanzar conclusiones sobre la fiabilidad, comparabilidad y exhaustividad de la RNB de conformidad con las disposiciones del Reglamento RNB (incluido el principio de coste-beneficio). Además, la Comisión comenzó a aplicar la verificación directa en 2007 (véase la respuesta al apartado 4.28). Por lo que respecta a los sistemas de control y supervisión nacionales, la Comisión ha tenido en cuenta las observaciones del Tribunal, y en especial está promoviendo que se desarrollen y compartan buenas prácticas, de las maneras descritas en la respuesta al apartado 4.24.*

⁽²⁷⁾ Según esta sentencia (apartados 37 a 39), resulta de los artículos 2 y 22 de la sexta Directiva y del artículo 10 CE «que cada uno de los Estados miembros tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para garantizar que el IVA se percibe íntegramente en su territorio. [...] Los Estados miembros [...] disponen, en este respecto, de un cierto margen de apreciación en lo que se refiere, en particular, a la forma de utilizar los recursos con los que cuentan. Sin embargo, este margen de apreciación está limitado por la necesidad de garantizar que los recursos propios de la Comunidad se perciben de forma eficaz, y por la de no crear diferencias significativas en el trato que se da a los sujetos pasivos dentro de un mismo Estado miembro o con respecto a los otros Estados miembros. [...] Toda acción de los Estados miembros relativa a la recaudación del IVA debe respetar este principio».

ANEXO 4.1

RESULTADOS DE LAS VERIFICACIONES

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE UNA MUESTRA DE OPERACIONES

1.1 — Tamaño de la muestra (de ingresos registrados en la Comisión)

Ejercicio	Número de operaciones verificadas (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Estructura de la muestra (de ingresos registrados en la Comisión)

Porcentaje de operaciones verificadas consistentes en	2008			
	RPT (*)	IVA/RNB	Otros	Total
Órdenes de ingreso	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) El trabajo realizado incluyó el examen de la elaboración de la declaración mensual y de los registros contables correspondientes en cada Estado miembro. En los tres Estados miembros visitados se auditaron sendas muestras aleatorias adicionales de 30 declaraciones de importación (véase el apartado 4.5).

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Tipo de ingresos	Controles internos clave (Comisión)				Controles internos clave en aduanas nacionales supervisión/elaboración de las cuentas nacionales en los Estados miembros fiscalizados	Valoración global
	Controles de la Comisión en los Estados miembros	Controles documentales de la Comisión	Gestión de los ingresos	Gestión de las reservas		
RPT				(S.O.)	(²)	
IVA					(S.O.)	
RNB				(¹)		

(¹) El trabajo realizado por la Comisión para permitir la supresión de las reservas relativas a la RNB no siempre es suficiente para ofrecer garantías razonables sobre la exactitud de los datos modificados (apartados 4.27 y 4.35).

(²) Con respecto a los RPT, existe el riesgo de que el porcentaje de controles físicos a la importación sea demasiado bajo y que no esté compensado por las auditorías posteriores al despacho (véanse los apartados 4.15 y 4.16).

Valoración global (*)	2008	2007

(*) Véase la limitación del alcance mencionada en los apartados 0 y 4.7 (apartados 4.4 y 4.9 con respecto a 2007).

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
(S.O.)	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES EN EL CONTEXTO DE LA DAS

Observación del Tribunal	Acción emprendida	Análisis del Tribunal	Respuestas de la Comisión
Recursos propios tradicionales: derechos potenciales objeto de discusión entre la Comisión y Alemania			
<p>En el apartado 3.23 del Informe Anual relativo al ejercicio 2004 el Tribunal observaba que en 2003 Alemania suprimió de su contabilidad B consignaciones por valor de 40,1 millones de euros, sin facilitar una explicación completa al respecto.</p> <p>En 2005 el Tribunal indicaba que 22,7 millones de euros de derechos potenciales siguen siendo objeto de discusión entre la Comisión y Alemania.</p>	<p>El saldo de 22,7 millones de euros era aún objeto de discusión en 2007 y 2008. La Comisión ha pedido a Alemania que indique la división entre deudas garantizadas y no garantizadas en la contabilidad B con respecto a 2005 y 2006, y que utilice estos datos para sopesar la garantía que puede obtener respecto de los importes con probabilidades de cobrarse.</p>	<p>Debe establecerse con prontitud el importe definitivo por cobrar a fin de dar por terminado este asunto.</p>	<p><i>El informe de la Comisión sobre la inspección de 2007 referente a esta compleja cuestión se discutió en el Comité consultivo de recursos propios de diciembre de 2008. Para realizar el seguimiento la Comisión necesitaba pedir aclaraciones respecto de una pequeña parte de las transacciones en cuestión. La Comisión espera sacar sus conclusiones finales, una vez se haya recibido la respuesta.</i></p>
Recurso propio basado en el IVA: retrasos relacionados con el procedimiento de infracción			
<p>En su Informe Anual relativo al ejercicio 2007 el Tribunal señalaba que, de tres casos que se remontaban a 2003-2005 (uno de ellos con incidencia en los recursos propios), ninguno se había presentado al Tribunal de Justicia al final de 2007, a pesar de haberse tomado la decisión de hacerlo en junio de 2007 (apartado 4.24).</p>	<p>Estos casos se presentaron finalmente al Tribunal de Justicia en abril, junio y noviembre de 2008.</p>	<p>El Tribunal insiste en que la Comisión debería acelerar la tramitación de los casos y la gestión del procedimiento de infracción a fin de presentar los asuntos al Tribunal de Justicia dentro de los plazos establecidos.</p>	<p><i>La Comisión ha modificado sus procedimientos el año pasado, con el fin de aumentar la frecuencia de la toma de decisiones y reducir, así, los retrasos que se producían cuando se recibían notificaciones de Estados miembros poco antes de que se fuera a adoptar el siguiente paso del procedimiento, con lo que los casos pueden avanzar tan pronto como haya concluido el análisis de la nueva información. En los casos en que se identifique un impacto potencial en los recursos propios, la Comisión tomará medidas apropiadas constituyendo reservas.</i></p> <p><i>A menudo, el contexto legal en los Estados miembros es complejo y detallado y exige un análisis pormenorizado. La Comisión presta una atención particular a la preparación de los casos sobre la interpretación de la legislación sobre impuestos indirectos.</i></p>

Observación del Tribunal	Acción emprendida	Análisis del Tribunal	Respuestas de la Comisión
Recurso propio basado en la RNB: política de revisión (incluido el seguimiento de la revisión de Grecia)			
<p>En su Informe Anual relativo al ejercicio 2006 el Tribunal formuló observaciones sobre la revisión de la RNB de Grecia (apartados 4.24 a 4.26); en particular recomendaba en el apartado 4.32 que la Comisión:</p> <p>a) establezca normas sobre la comunicación de las revisiones de la RNB, para que las principales revisiones se notifiquen previamente a la Comisión y al Comité RNB;</p> <p>b) aplique una política coordinada para las revisiones de los datos de las cuentas nacionales que incorpore el requisito de efectuar evaluaciones comparativas regulares;</p> <p>c) vele por que las conclusiones del control del inventario de Grecia estén disponibles con antelación suficiente para contabilizar los datos corregidos en el ejercicio 2007.</p> <p>En su Informe Anual relativo al ejercicio 2007 el Tribunal tomaba nota de los progresos realizados por la Comisión y del trabajo adicional necesario, en cooperación con los Estados miembros, para dar curso a las recomendaciones arriba mencionadas (apartados 4.28 a 4.32 y anexo 4.2).</p>	<p>a) Tras la recepción de las primeras notificaciones previas de las principales revisiones de los Estados miembros, la Comisión aplicó un sistema para supervisar la aplicación de las directrices propuestas por el Comité de estadísticas monetarias, financieras y de balanza de pagos (CMFB).</p> <p>b) En la reunión del CMFB de julio de 2008 Eurostat proponía una política de revisión armonizada de las cuentas nacionales a nivel europeo que incluyera los principales aspectos que han de someterse a consideración y análisis al establecer de una política común de revisión.</p> <p>En la reunión del CMFB de febrero de 2009 Eurostat presentó un primer resumen de las prácticas de revisión nacionales en la elaboración de las cuentas nacionales basado en los resultados de los cuestionarios recibidos de 17 Estados miembros.</p> <p>c) En 2008 Grecia transmitió un cuestionario completo PNB/RNB y un informe de calidad.</p> <p>A falta de completarse la verificación de los cálculos correspondientes, la Comisión, al final de 2008, no había suprimido las siete reservas específicas establecidas con respecto a los datos del PNB del periodo 1995-2001.</p>	<p>a) El sistema de supervisión aplicado por la Comisión debería someterse a una evaluación una vez aplicadas todas las etapas del proceso de comunicación y realizadas las primeras principales revisiones de las cuentas nacionales.</p> <p>b) Pese a los progresos realizados, es necesario que continúen los esfuerzos de la Comisión y los Estados miembros a fin de aplicar una política de revisión común en la Unión Europea.</p> <p>c) La Comisión debería completar en 2009 su verificación de los datos del PNB de Grecia en cooperación con las autoridades griegas para suprimir las reservas específicas restantes.</p>	<p>a) <i>La Comisión supervisa continuamente la aplicación de las directrices CMFB, en especial recordando regularmente a los Estados miembros estas directrices en el Comité RNB. Los resultados obtenidos hasta ahora son positivos, lo que pide que se continúe con este enfoque. Teniendo en cuenta las observaciones del Tribunal, la Comisión también realizará una evaluación general del sistema de supervisión una vez se hayan realizado las primeras revisiones principales de las contabilidades nacionales.</i></p> <p>b) <i>La Comisión continúa su trabajo y sus discusiones con los Estados miembros con vistas a aplicar una política común de revisión en la UE, teniendo en cuenta las observaciones del Tribunal.</i></p> <p>c) <i>En julio de 2009 se suprimieron seis de un total de siete reservas. La Comisión continúa su cooperación con las autoridades griegas para poder suprimir la reserva específica restante.</i></p>

CAPÍTULO 5

Agricultura y recursos naturales

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.12
Características específicas del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales	5.3-5.9
Alcance de la fiscalización	5.10-5.12
Regularidad de las operaciones	5.13-5.26
Agricultura y desarrollo rural	5.16-5.22
Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores	5.23-5.26
Eficacia de los sistemas	5.27-5.61
Ámbito político de agricultura y desarrollo rural	5.27-5.59
Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones	5.27-5.52
Sistemas relativos a las recuperaciones y las correcciones financieras	5.53-5.59
Ámbitos políticos Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores	5.60-5.61
Conclusiones y recomendaciones	5.62-5.67

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

5.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Agricultura y recursos naturales, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 05 - Agricultura y desarrollo rural; 07 - Medio ambiente; 11 - Pesca y asuntos marítimos y 17 - Sanidad y protección de los consumidores. El **cuadro 5.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

Cuadro 5.1 — Agricultura y recursos naturales: desglose de los pagos por ámbito político

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008	Tipo de gestión presupuestaria
5	Agricultura y desarrollo rural	Gastos administrativos ⁽¹⁾	124	Centralizada directa
		Intervenciones en mercados agrícolas	5 442	Gestión compartida
		Ayudas directas	37 569	Gestión compartida
		Desarrollo rural	10 527	Gestión compartida
		Medidas de preadhesión	144	Gestión compartida
		Otros	- 3	Gestión compartida
		53 803		
7	Medio ambiente	Gastos administrativos ⁽¹⁾	82	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	182	Centralizada directa / Centralizada indirecta
		264		
11	Pesca y asuntos marítimos	Gastos administrativos ⁽¹⁾	38	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	841	Centralizada / Gestión compartida
		879		
17	Sanidad y protección de los consumidores	Gastos administrativos ⁽¹⁾	102	Centralizada directa
		Gastos de operaciones	413	Centralizada directa / Centralizada indirecta
		515		
<i>Total de gastos administrativos</i>			346	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			55 115	
Total de pagos del ejercicio			55 461	
Total de compromisos del ejercicio			59 964	

Fuente: Cuentas anuales de las Comunidades Europeas del ejercicio 2008, anexo B.

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.2. De conformidad con el Tratado, la Comisión asume la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto de la UE. La práctica totalidad del gasto de agricultura y desarrollo rural se efectúa en régimen de gestión compartida, delegándose las tareas de ejecución a los Estados miembros. En los demás ámbitos, los créditos presupuestarios se utilizan en régimen de gestión directa de la Comisión, salvo el Fondo Europeo de Pesca, que se gestiona de forma compartida a partir de programas plurianuales.

Características específicas del grupo de políticas Agricultura y recursos naturales

5.3. El presupuesto comunitario financia el gasto de la política agrícola común principalmente a través de dos fondos ⁽¹⁾: el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (en lo sucesivo denominado «FEAGA») para la financiación de las medidas del mercado y ayudas directas el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (en lo sucesivo denominado «Feader») para la financiación de los programas de desarrollo rural.

5.4. A continuación figuran las principales medidas financiadas por el FEAGA:

- El régimen de ayuda directa denominado *régimen de pago único (RPU)*: este régimen se introdujo con la finalidad de desvincular la producción agrícola de los pagos a los agricultores («disociación»). Para que estos puedan acogerse al RPU deben obtener previamente unos «derechos». Las autoridades nacionales determinaron el número y valor de los derechos de cada agricultor conforme a uno de los modelos previstos a estos efectos en la legislación comunitaria ⁽²⁾. Cada derecho asociado a una hectárea de tierra subvencionable ⁽³⁾ declarada por el agricultor da lugar a pagos en concepto del RPU. Este régimen ha adquirido cada vez más importancia y en 2008 supuso un gasto de 28 234 millones de euros.

⁽¹⁾ Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común (DO L 209 de 11.8.2005, p. 1).

⁽²⁾ En el modelo histórico, se conceden derechos a cada agricultor basándose en el importe medio de la ayuda recibida y en la superficie cultivada durante el período de referencia 2000-2002. En el modelo regional, todos los derechos de una región tienen el mismo valor a tanto alzado y se asigna al agricultor un derecho por cada hectárea subvencionable declarada durante el primer año de presentación de la solicitud. El modelo híbrido asocia el elemento histórico a un importe a tanto alzado y, si es dinámico, el elemento histórico disminuye cada año hasta convertirse en un sistema predominantemente a tanto alzado.

⁽³⁾ Se entenderá por «hectárea subvencionable» cualquiera que forme parte de la superficie agrícola de la explotación y consista en tierras cultivables y pastos permanentes salvo la superficie plantada con cultivos perennes, poblada por bosque o no destinada a actividades agrícolas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- El régimen de ayuda directa denominado *régimen de pago único por superficie (RPUS)* consiste en el pago de importes uniformes por hectárea de tierra agrícola subvencionable, entendiéndose por tal la superficie mantenida en buenas condiciones agrarias a 30 de junio de 2003 ⁽⁴⁾. La diferencia principal entre el RPU y el RPUS es que con este último no se establecen derechos. El RPUS se aplica actualmente en diez de los nuevos Estados miembros ⁽⁵⁾ y en 2008 supuso un gasto de 2 974 millones de euros.
- Otros regímenes de ayuda directa (pagos no disociados) ⁽⁶⁾: representaron un gasto de 6 361 millones de euros.
- *Medidas de intervención en los mercados agrícolas*: las medidas principales consisten en el almacenamiento de intervención y las restituciones por exportación. En los últimos años se ha producido un descenso del gasto debido a las opciones políticas elegidas en el contexto de las últimas reformas de la PAC, así como a las condiciones actuales del mercado (5 442 millones de euros).

5.5. Solo los agricultores tienen derecho a recibir ayudas directas de la UE. Se entenderá por agricultor cualquier persona física o jurídica que ejerza una actividad agrícola, entendiéndose por tal la producción, la cría o el cultivo de productos agrícolas, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y su mantenimiento a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

5.6. La legislación comunitaria dispone que los Estados miembros definirán las condiciones mínimas para el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales, con arreglo al marco normativo de la UE. Por lo que se refiere a los pastizales, la legislación comunitaria exige un porcentaje mínimo de cabeza de ganado y regímenes apropiados para garantizar un nivel mínimo de mantenimiento y evitar el deterioro del hábitat.

5.6. En el marco del Chequeo se decidió que a partir del 1 de enero de 2009 el nivel de carga ganadera ha pasado a ser opcional.

⁽⁴⁾ En Bulgaria y Rumanía la superficie subvencionable consiste en la superficie agrícola utilizada que se mantiene en buenas condiciones agrarias de conformidad con los criterios nacionales.

⁽⁵⁾ Bulgaria, República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

⁽⁶⁾ Con la introducción del RPU, la mayoría de los agricultores recibe la ayuda con independencia del volumen de producción real. No obstante, algunos regímenes de ayuda se mantienen o pueden vincularse a la producción con el fin de evitar el abandono de la producción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.7. La exigencia de mantener la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales se establece en el contexto de la condicionalidad que se aplica tanto al RPU como al RPUS. Cuando esta exigencia no se cumple, las ayudas directas se anularán o reducirán en virtud de la aplicación de la condicionalidad (7).

5.8. Los gastos de *desarrollo rural* son financiados por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y abarcan un gran número de medidas, como ayudas agroambientales, importes compensatorios a la agricultura en zonas desfavorecidas, inversiones en las explotaciones agrícolas e infraestructuras en las zonas rurales (10 527 millones de euros).

5.9. Los ámbitos *Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores* son gestionados por la Comisión con arreglo a sistemas de control específicos y abarcan medidas de protección de la salud pública, del medio ambiente y de los consumidores, medidas de bienestar animal, así como acuerdos internacionales de pesca y el Fondo Europeo de Pesca (1 658 millones de euros).

Alcance de la fiscalización

5.10. Con el fin de obtener garantías razonables en cuanto a la legalidad y regularidad de las *operaciones* subyacentes a las cuentas de la UE, el Tribunal examinó una sola muestra estadística representativa de 204 operaciones que incluía el conjunto de los gastos a los que se refiere el presente capítulo (véase el apartado 5.1) y evaluó los sistemas de control y supervisión. El capítulo 1 ofrece una descripción del alcance y la metodología de la fiscalización DAS.

5.11. En lo que respecta a los *sistemas de control y supervisión*, el Tribunal examinó la fiabilidad de los sistemas aplicables a las solicitudes FEAGA en organismos pagadores seleccionados en cuatro Estados miembros en los que se aplica el régimen de pago único por superficie (RPUS) —Bulgaria, Estonia, Polonia y Rumanía— y en cuatro Estados miembros en los que se aplica el régimen de pago único (RPU): Bélgica (Valonia), España (Cataluña), Eslovenia y el Reino Unido (Escocia). Cabe señalar que el primer ejercicio agrícola completo en el que se aplicó el régimen en el caso de Bulgaria y Rumanía fue 2008. El Tribunal examinó los sistemas de control y supervisión relativos al gasto de *desarrollo rural* de la República Checa, Irlanda, Grecia, España, Italia, Hungría y Portugal, y auditó además los sistemas de control y supervisión con respecto al *Fondo Europeo de Pesca*.

(7) Artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.12. El Tribunal examinó asimismo 62 de los *certificados e informes de los organismos de certificación* en relación con 57 organismos pagadores ⁽⁸⁾; en el caso de otros ocho organismos pagadores se analizaron los motivos de las reservas formuladas en sus certificados.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.13. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega a la conclusión de que los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008, con respecto al conjunto del grupo de políticas, contienen un nivel global de error ligeramente inferior al umbral de materialidad de 2 %. El gasto de desarrollo rural sigue afectado por un nivel de errores más elevado que el del FEAGA, pese a que el nivel de error estimado es inferior al de ejercicios anteriores.

5.14. De las 204 operaciones examinadas, 66 (32 %) contenían errores, 45 de los cuales (48 %) eran cuantificables y afectaban especialmente a la subvencionabilidad y la exactitud. El resultado del análisis de la operación seleccionada por muestreo figura en el *anexo 5.1* y la clasificación de errores por el Tribunal se explica en el capítulo 1. A continuación se expone una serie de ejemplos de los diferentes tipos de errores observados.

5.15. El informe anual de actividad del director general de Agricultura contiene reservas con respecto al gasto efectuado en el contexto del programa Sapard en Bulgaria y Rumanía, y de las medidas de desarrollo rural correspondientes al eje 2 (mejora del medio ambiente y entorno rural) ⁽⁹⁾. El informe anual de actividad del director general de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) contiene también una reserva referida al gasto de la política común de la pesca ⁽¹⁰⁾.

5.13. *La Comisión acoge con satisfacción la evaluación general positiva y comparte la opinión del Tribunal de que los gastos de desarrollo rural adolecen de una mayor incidencia de errores, pero observa con satisfacción que el índice de errores está disminuyendo en este ámbito.*

⁽⁸⁾ Los organismos pagadores y los fondos correspondientes se recogen en la muestra DAS (que incluía 57 certificados e informes con respecto al FEAGA y cinco con respecto al Feader).

⁽⁹⁾ La reserva relativa a Sapard se refería a deficiencias significativas del sistema de gestión y control. La reserva relativa a las medidas de desarrollo rural correspondientes al eje 2 se refería a un porcentaje de error significativamente superior al umbral de materialidad aplicado actualmente por el Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽¹⁰⁾ La reserva señala que un nivel importante de gasto no subvencionable fue reembolsado a los Estados miembros en virtud de la actividad de control y aplicación de las normas de la PPC (política pesquera común).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Agricultura y desarrollo rural

5.16. De las 151 operaciones seleccionadas del FEAGA, 42 (28 %) contenían errores, 30 de los cuales (54 %) eran cuantificables. En el caso del Feader, 17 de las 42 operaciones de la muestra (40 %) contenían errores, 11 de los cuales (55 %) eran cuantificables. Ahora bien, estos errores eran relativamente reducidos desde el punto de vista financiero.

5.17. En su fiscalización del FEAGA, el Tribunal halló errores de *subvencionabilidad* ⁽¹⁾ en pagos RPUS a beneficiarios que no se atenían a la definición de agricultores porque no realizaban actividad agrícola alguna ni mantenían las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales (véase el apartado 5.46).

5.17. La Comisión ha abordado el problema de la definición de agricultor mencionada por el Tribunal en el marco del Chequeo. Ha propuesto que los Estados miembros excluyan a las personas físicas o jurídicas de los regímenes de pagos directos cuyos objetos comerciales sean insignificantes. Sin embargo, el Consejo estableció esta disposición como opcional para los Estados miembros [artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009]. Por lo que se refiere al problema mencionado por el Tribunal, según la legislación aplicable en 2008 las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo una actividad agrícola o que mantienen la tierra en buenas condiciones agrícolas tienen derecho a recibir pagos del régimen de pago único por superficie (RPUS).

Ejemplo

Un beneficiario presentó una solicitud de RPUS en nombre de un grupo de agricultores que utilizaban tierras comunes propiedad del municipio. El solicitante recibió el pago y afirmó haberlo compartido después con dichos agricultores en proporción al número de animales de cada uno. Se seleccionaron ocho parcelas para ser medidas, de las cuales, todas aparecían declaradas como pasto permanente en 2007, pero ninguna parecía haber sido utilizada para tales fines ni se había segado durante varios años. Las superficies se encontraban en su mayoría cubiertas de arbustos y helechos y el resto, de vegetación crecida y agreste. Todas las parcelas parecían abandonadas y sin derecho a la ayuda.

Los ayuntamientos se beneficiaban de pagos RPUS por pastizales comunes que eran utilizados por los agricultores de la zona para alimentar a sus animales. Parte de la tierra se utilizaba como vertedero.

Ejemplo ⁽¹⁾

A raíz de la disociación de los pagos directos, no se exige ninguna actividad agrícola específica; basta con que el agricultor mantenga las buenas condiciones agrícolas. Conforme a la legislación aplicable, corresponde al Estado miembro definir lo que se entiende por buenas condiciones agrícolas. El Estado miembro correspondiente ha establecido criterios relativos al mantenimiento de las buenas condiciones agrícolas pero, según lo permitido por el marco comunitario, estos criterios no incluyen la obligación del pastoreo o de la siega.

Las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo una actividad agrícola o que mantienen la tierra en buenas condiciones agrícolas tienen derecho a recibir pagos del RPUS. Puesto que la tierra se mantuvo en buenas condiciones agrícolas, los municipios afectados tenían derecho a recibir pagos del RPUS.

En la medida en que se haya concedido ayuda para tierra no subvencionable, será objeto de un seguimiento en el contexto del procedimiento de conformidad de la liquidación. Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.49.

⁽¹⁾ El beneficiario no tenía derecho a recibir el pago ni en parte ni en su totalidad.

⁽¹⁾ La Comisión considera que estas conclusiones individuales del Tribunal no son ejemplos de deficiencias sistémicas de los regímenes de ayuda en cuestión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.18. Con respecto a la subvencionabilidad en el caso del *Feader*, el Tribunal constató casos de incumplimiento de condiciones especificadas para la ayuda agroambiental y las medidas forestales, así como superficies declaradas no subvencionables en el contexto de las medidas agroambientales.

Ejemplo

Se concedió ayuda en concepto de compromisos agroambientales para el cercado de tierras de pasto y la limpieza de una parte de la superficie cubierta parcialmente de arbustos. El objetivo de la medida consistía en crear superficies más amplias para el pastoreo extensivo, ya que debido a la escasa calidad del suelo, la concentración de ganado en las superficies existentes resultaba perjudicial para la renovación de la capa de hierba por exceso de pastoreo. Los auditores del Tribunal observaron que la superficie desbrozada no correspondía en su totalidad a la superficie para la que se había solicitado la ayuda y era ligeramente inferior al total declarado. Por tanto, el beneficiario solo tenía derecho a aproximadamente el 90 % del pago recibido. Además, en este caso resulta aplicable una sanción del 18 %.

5.19. En lo que se refiere a la *exactitud* ⁽¹²⁾ en el contexto del *FEAGA*, la mayoría de los errores observados por el Tribunal tenían que ver con declaraciones excesivas de superficies, con el consiguiente pago indebido.

Ejemplo

Se constató una declaración excesiva (35 %) debido sobre todo al hecho de que el agricultor había declarado hectáreas completas en lugar de la superficie realmente utilizada. Se observó asimismo que deberían haberse deducido algunas superficies de tamaño reducido no subvencionables. Tal discrepancia (8 hectáreas de las 23 medidas) tendría que dar lugar a la anulación del pago RPUS.

5.20. Con respecto a la *exactitud*, en el caso del *Feader*, el Tribunal encontró errores en el cálculo de los costes subvencionables y del importe que debía abonarse, declaraciones excesivas de las superficies para las que se solicitaba la ayuda e incumplimiento del importe mínimo por hectárea previsto en la normativa comunitaria.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.18. En general las conclusiones del Tribunal serán objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

5.19.

Ejemplo

Las deficiencias detectadas en el sistema de control del Estado miembro relativo a pagos del RPUS son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

5.20. En cuanto a las declaraciones excesivas encontradas, la Comisión está de acuerdo con las conclusiones del Tribunal.

⁽¹²⁾ El pago no está calculado correctamente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo

Debido a la limitación de los fondos disponibles según el plan de financiación del programa de desarrollo rural en cuestión, las autoridades nacionales no podían abonar a los agricultores de las zonas desfavorecidas el mínimo por hectárea exigido por la normativa comunitaria.

5.21. El Tribunal observó un error que afectaba a la *realidad* ⁽¹³⁾ en el caso del *Feader*, debido a que no se había ejecutado la totalidad de los trabajos financiados.

Ejemplo

Una de las operaciones seleccionadas correspondía a la ayuda concedida a un municipio para asfaltar un camino rural. Sin embargo, como uno de los agricultores había denegado el derecho de paso por sus tierras, no se había asfaltado aproximadamente el 8 % de la superficie. En su lugar, se pidió al contratista que asfaltara los accesos a las parcelas situadas a lo largo del camino. Dado que el proyecto no se había modificado oficialmente, el Tribunal considera que a pesar de que el municipio había pagado el precio total de las obras ejecutadas, solo tenía derecho, aproximadamente, a un 90 % del total de la ayuda recibida.

5.22. Por lo que atañe a *otros* tipos de error no incluidos en las categorías de subvencionabilidad, exactitud y realidad, el Tribunal observó con respecto al FEAGA casos en los que no se recaudó la tasa de la leche de los productores, registros de animales sin actualizar y bases de datos que no funcionaban. Además el Estado miembro abonó con tres años de retraso un pago en concepto de restituciones por exportación. Con respecto al *Feader*, el Tribunal no pudo identificar en dos Estados miembros las lindes de algunas parcelas por las que se habían pagado ayuda comunitaria. Además, el Tribunal observa que aún persisten algunos errores graves no cuantificables mencionados en el Informe Anual relativo al ejercicio 2007 (véase el **anexo 5.2**).

5.22. La Comisión está al tanto de los problemas en los registros de animales y en la base de datos de identificación y registro de animales, y estos son objeto del procedimiento de conformidad de la liquidación.

La Comisión ha examinado el problema de las «subvenciones del tipo de interés», mencionado por el Tribunal en su informe anual 2007. El Estado miembro ha introducido un nuevo sistema administrativo que a partir de 2008 hace más fácil seguir el préstamo desde el banco al beneficiario final. Además, la Comisión ha analizado los resultados de auditorías recientes llevadas a cabo por el Estado miembro para determinar el impacto financiero durante anteriores períodos de programación.

⁽¹³⁾ Los costes o la acción declarados no existían.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplo

De conformidad con el Reglamento (CE) nº 1788/2003 del Consejo ⁽¹⁴⁾, las autoridades nacionales deberán pagar la tasa de la leche que percibirán de los productores y retendrán todo importe percibido, junto con los intereses acumulados en caso de retraso en el pago de dicha tasa. Italia pagó la tasa relativa a todos los productores afectados (174,5 millones de euros) pero solo pudo percibir de estos 21,5 millones de euros. En el caso examinado por el Tribunal, el productor debe actualmente 614 157 euros más 5 244 euros en concepto de intereses por cada campaña desde la de 1995-1996.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo

Los Estados miembros son responsables del pago de la tasa de la leche al presupuesto comunitario como ingresos afectados. Italia ha pagado sus cantidades correspondientes, de tal modo que no hay ninguna pérdida para el presupuesto comunitario. Además, Italia ha interpuesto acciones de recuperación contra los productores, incluido el productor al que se hace referencia, que todavía no han pagado la tasa adeudada y, en este contexto, está aplicando intereses a las cantidades pendientes de pago de acuerdo con las normas comunitarias aplicables. El procedimiento de recuperación aplicable se rige por el Derecho nacional e Italia debe atenerse al mismo aun cuando esto dé lugar a retrasos en el proceso de recuperación.

Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores

5.23. En los ámbitos Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos, Sanidad y protección de los consumidores, de las once operaciones seleccionadas, siete (64 %) contenían errores, cuatro de los cuales (24 %) eran cuantificables.

5.24. Por lo que respecta al instrumento LIFE ⁽¹⁵⁾, el Tribunal observó insuficiencias en los procedimientos de licitación pública, errores en los pagos debido a la falta de documentación de apoyo adecuada, y cálculos erróneos de los costes de personal.

Ejemplo

En un caso se dio una ausencia absoluta de licitación pública y en otro, una empresa que había participado en la redacción de la licitación pública para el beneficiario obtuvo el contrato licitado, en contra del dictamen jurídico sobre tal adjudicación. Además, el beneficiario no declaró los intereses obtenidos de la prefinanciación.

5.23. Por lo que se refiere a la Sanidad y protección de los consumidores, la Comisión no comparte la interpretación del Tribunal (véase la respuesta al apartado 5.26).

En lo que respecta a la Pesca y los asuntos marítimos, de siete operaciones seleccionadas, cuatro presentaban errores, de los cuales dos eran cuantificables.

Por lo que se refiere al Medio ambiente, véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.24.

5.24. Las conclusiones del Tribunal se refieren a pagos que no tienen un carácter definitivo y se hacen con una garantía razonable de que se cumplen las condiciones necesarias. Los documentos justificativos de los costes declarados no se suelen examinar en esta fase y solo se piden con el informe final. De este modo, la Comisión detectaría y corregiría habitualmente cualquier error antes del pago final.

⁽¹⁴⁾ DO L 270 de 21.10.2003, p. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – *L'Instrument Financier pour l'Environnement* (Instrumento financiero para el medio ambiente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.25. En relación con el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), el Tribunal constató la existencia de costes no subvencionables para la modernización de un buque de pesca y para la subcontratación de empleados.

5.25. *Al decidir sobre sus pagos a los Estados miembros correspondientes, la Comisión no era consciente de los posibles errores identificados por el Tribunal que se habían producido a nivel del beneficiario final. Sin embargo, la Comisión ha establecido una estrategia de control y lleva a cabo una auditoría a posteriori para verificar que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros funcionen eficazmente para prevenir tales errores.*

Ejemplo

Los costes declarados para la sustitución de las artes de pesca estaban excluidos de manera específica en el Reglamento ⁽¹⁶⁾.

Ejemplo

La Comisión deduce las cantidades excluidas de las solicitudes subsiguientes de reembolso de gastos (si queda alguna pendiente) o a más tardar antes del cierre del programa.

5.26. Con respecto al seguimiento de la encefalopatía espongiiforme transmisible (EET), los costes de las pruebas superaron en algunos casos los umbrales fijados en la legislación y algunos animales no habían alcanzado la edad mínima.

5.26. *La Comisión considera que el límite máximo para los costes de pruebas debe aplicarse a escala nacional.*

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Ámbito político de agricultura y desarrollo rural***Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones***

5.27. En lo que se refiere a los gastos del ámbito de agricultura y desarrollo rural, el sistema integrado de gestión y control (SIGC) constituye el principal sistema para garantizar la regularidad de las operaciones de este ámbito ⁽¹⁷⁾.

5.28. En cada Estado miembro, el SIGC se compone de una base de datos de las explotaciones y de las solicitudes, de un sistema de identificación de las parcelas agrícolas y de registro de los animales en caso de primas no disociadas y de un registro de los derechos en los Estados miembros que aplican el RPU. El sistema prevé varios controles de subvencionabilidad: un control administrativo de todas las solicitudes, controles cruzados con las bases de datos para evitar que las mismas parcelas o los animales sean declarados dos veces, así como inspecciones sobre el terreno de un porcentaje mínimo del 5 % de las explotaciones que han de realizar los organismos pagadores.

⁽¹⁶⁾ Artículo 9 del Reglamento (CE) n° 2792/1999 del Consejo (DO L 337 de 30.12.1999, p. 10).

⁽¹⁷⁾ Reglamento (CE) n° 1782/2003 derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n° 73/2009 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16) y el Reglamento (CE) n° 796/2004 de la Comisión (DO L 141 de 30.4.2004, p. 18).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.29. El SIGC abarca los regímenes principales auditados en el Estado miembro sufragados por el FEAGA, es decir, el RPU y el RPUS. En el caso del Feader, y en especial cuando se trata de las cuestiones agroambientales y las zonas menos favorecidas, algunos elementos básicos como la superficie y el número de animales son cubiertos por el SIGC, mientras que otros se someten a controles especialmente concebidos a tal efecto.

5.30. En lo que se refiere a la fiscalización de los sistemas de control y supervisión específicos del SIGC en el organismo pagador, el Tribunal evaluó ocho de estos sistemas en el contexto del FEAGA y siete en el contexto del Feader (véase el apartado 5.11).

5.31. La fiscalización del Tribunal se centró tanto en el cumplimiento de las disposiciones de los reglamentos pertinentes como en la evaluación de la eficacia de los sistemas para asegurar la regularidad de las operaciones. En particular, se examinaron los elementos siguientes:

- I) los procedimientos y controles administrativos destinados a garantizar el pago correcto, incluida la calidad de las bases de datos;
- II) los sistemas de control basados en las inspecciones sobre el terreno;
- III) el sistema destinado a asegurar la ejecución y el control de la condicionalidad.

5.32. De manera general, los resultados del examen de las operaciones de la muestra del FEAGA que pasan por el SIGC indican que es un sistema de control eficaz. El Tribunal observó que en cinco de ocho organismos pagadores auditados los sistemas de control vigentes eran total o parcialmente eficaces. Se hallaron deficiencias importantes en la aplicación de elementos clave del sistema en el Reino Unido (Escocia), Bulgaria y Rumanía, lo que lleva al Tribunal a considerar que el SIGC de estos Estados miembros carece de eficacia para asegurar la regularidad de los pagos. En el caso de Bulgaria y Rumanía, los resultados de la inspección nacional comunicados a la Comisión ⁽¹⁸⁾ coinciden con la apreciación del Tribunal.

5.32. La Comisión reconoce que hay deficiencias en el SIGC en el Reino Unido (Escocia), pero no considera que estas redunden en la ineficacia del sistema por las siguientes razones:

- El solapamiento de parcelas de referencia en el SIP es muy limitado, puesto que solamente afecta al 0,3 % de las tierras subvencionables (potencialmente 15 000 ha de las 4,5 millones declaradas). Se están analizando las posibles consecuencias financieras, incluida la recuperación de cantidades indebidas correspondientes al período anterior (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.36).
- Por lo que se refiere al cálculo de sanciones, se han encontrado deficiencias similares en otros Estados miembros y son objeto de un seguimiento por la Comisión a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

⁽¹⁸⁾ Resultados de las inspecciones nacionales sobre el terreno en las que se detectaron errores en las solicitudes: Bulgaria – 6,20 %; Rumanía – 12,57 % (Fuente: Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural o DG AGRI).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Por lo que se refiere al posible rebasamiento del límite máximo británico de asignación de derechos, se toman medidas con arreglo al procedimiento de conformidad de la liquidación.

Con relación al SIGC en Bulgaria y Rumanía, según lo indicado por el Tribunal en el apartado 5.11, el ejercicio presupuestario de 2008 fue el primer año completo de aplicación después de la adhesión de estos Estados miembros. Las deficiencias encontradas por el Tribunal ya habían sido descubiertas por las auditorías de la Comisión en 2008 y se refieren, en especial, a la calidad del Sistema de identificación de parcelas (SIP) y a la calidad y el número de controles sobre el terreno. Estas deficiencias se hicieron públicas en el Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura (AGRI) 2008, y son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

Por otra parte, para abordar estas deficiencias a tiempo y de forma exhaustiva, ambos Estados miembros han establecido planes de acción en 2009 a petición de la Comisión.

5.33. El Tribunal constató que los siete sistemas de control y supervisión examinados en el contexto del Feader son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

5.34. En los apartados siguientes se destacan las principales constataciones del Tribunal y en el **anexo 5.1** se presenta un cuadro sinóptico con su evaluación de cada Estado miembro.

l) *Procedimientos y controles administrativos para garantizar el pago correcto, incluida la calidad de las bases de datos*

5.35. De conformidad con la legislación⁽¹⁹⁾, se efectuarán controles administrativos en todas las solicitudes de ayuda y solicitudes de pago y con respecto a todos los elementos que sea posible y adecuado controlar con medios administrativos. Siempre que sea posible y adecuado, en los controles administrativos se incluirán controles cruzados con los datos del SIGC, entre otros. Los auditores del Tribunal verificaron la calidad de las bases de datos, así como la idoneidad de dichos controles para identificar anomalías y adoptar medidas correctivas. A continuación se presentan las principales deficiencias constatadas en los sistemas.

⁽¹⁹⁾ Artículo 11 del Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión (DO L 368 de 23.12.2006, p. 74) y artículo 24 del Reglamento (CE) n° 796/2004.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

FEAGA

5.36. El sistema de identificación de parcelas (SIP) consiste en una base de datos en la que se registra la totalidad de la superficie agrícola del Estado miembro. La eficacia de los controles administrativos para determinar la subvencionabilidad de las superficies depende de la calidad de la información registrada en el SIP. El Tribunal observó deficiencias sustanciales en el SIP de dos Estados miembros que perjudicaban seriamente la eficacia de los controles administrativos cruzados (BG, UK). El Tribunal observó también en un Estado miembro que los pagos basados en las ortoimágenes no se habían limitado conforme a un umbral máximo (PL) y en otro (ES) que se habían aceptado para el pago superficies no subvencionables (parcialmente forestadas o pastizales rocosos de montaña) debido a los generosos coeficientes aplicados.

Ejemplo

En Bulgaria el SIP no contiene la superficie exacta subvencionable de las parcelas de referencia. Cada una de estas parcelas se clasifica dentro de uno de cinco de los tramos de la escala de porcentajes de subvencionabilidad. Los controles sobre el terreno efectuados por los auditores mostraron que la escala de porcentajes de subvencionabilidad indicados en el SIP no era fiable. Además, la superficie máxima subvencionable calculada a partir de los porcentajes de subvencionabilidad indicados en el SIP no tiene efecto de limitación sobre el total de la superficie aceptada para el pago. Finalmente, se constató que, con posterioridad al ejercicio de solicitud 2007, las autoridades del Estado miembro trasladaron las parcelas de referencia de las categorías «otro uso agrícola» y «sin uso agrícola» a otras categorías de uso agrícola con porcentajes más elevados de subvencionabilidad.

En el Reino Unido (Escocia) se observó que el SIP contenía más de 12 000 parcelas de referencia solapadas, lo que daba lugar a pagos dobles para unas 15 000 ha.

5.36. Por lo que se refiere al Reino Unido (Escocia), la Comisión se remite a su respuesta al apartado 5.32. Se procede a un seguimiento por la Comisión a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

En cuanto a Polonia y España, la Comisión conoce las deficiencias y estas son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

Por lo que se refiere a Bulgaria, véase a continuación.

Ejemplo

Por lo que respecta a Bulgaria, la Comisión comparte la opinión de que sus SIP necesitan nuevas mejoras. El plan de acción mencionado en la respuesta de la Comisión al apartado 5.32 abordará los fallos identificados.

Este problema es muy limitado. Se están analizando las posibles consecuencias financieras, incluida la recuperación de cantidades indebidas correspondientes al período anterior (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.32).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.37. Contar con una *base de datos de los derechos fiable* constituye un requisito previo para que los pagos a los beneficiarios del RPU en el primer ejercicio y en todos los siguientes sean correctos. El valor total de todos los derechos asignados a los agricultores deben respetar los umbrales nacionales fijados en la legislación comunitaria ⁽²⁰⁾. El Tribunal identificó casos de falta de coincidencia entre los datos nacionales y regionales en lo referente al elemento pertinente del umbral nacional (ES) y una base de datos de los derechos incompleta, inexacta y desfasada (UK).

5.37. La Comisión se remite a su respuesta al apartado 5.32.

Ejemplo

El Reino Unido dividió su umbral nacional para la asignación de los derechos de pago en cuatro subumbrales, uno por organismo pagador regional. Uno de estos organismos excedió el suyo en más de 25 millones de euros, lo que representa el 4 % del subumbral de Escocia. Las autoridades declararon que su umbral se había excedido tan solo en 2,8 millones de euros, porque se había informado de que otro organismo pagador regional se había mantenido considerablemente por debajo de su umbral. El Tribunal no pudo verificar el valor total de los derechos correspondientes a este organismo pagador regional, ya que la base de datos no es fiable, es decir, no es completa, exacta ni está actualizada y contiene más de 1 200 casos de derechos con diferencias pendientes de clarificación.

Ejemplo

El rebasamiento de 2,8 millones de euros comunicado por las autoridades británicas representa el 0,1 % del límite nacional. Este problema es objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

⁽²⁰⁾ Véase el artículo 41, apartado 1 del Reglamento (CE) n° 1782/2003.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.38. En lo que se refiere al *carácter correcto de los pagos*, el Tribunal constató deficiencias sustanciales en un Estado miembro que dieron lugar a casos en los que municipios declararon tierras en su propio nombre, sin distribuir la ayuda entre quienes utilizaban las tierras para alimentar a sus animales y las mantenían en buenas condiciones agroambientales (RO); se observaron también pagos dobles y pagos excesivos, así como una aplicación incorrecta del concepto de «error manifiesto»⁽²¹⁾ (RO). El Tribunal detectó asimismo errores de cálculo incorrecto sistemático de la ayuda cuando los solicitantes declaran menos superficie de abandono de tierras que la correspondiente a los derechos que poseen o cuando se haya comprobado que tienen menos hectáreas subvencionables que las declaradas o sus derechos son de valores diferentes (BE, UK, ES, SI).

Ejemplo

En Rumanía, más de 5 500 agricultores se beneficiaron de de pagos dobles o excesivos por un total de 2,2 millones de euros. En algunos casos, en los que el agricultor solicitó reducciones de superficie o retiradas de parcelas a raíz de controles cruzados administrativos que habían revelado rebasamientos con respecto a la parcela de referencia, se aceptaron las solicitudes sin aplicar sanciones, contrariamente a la legislación comunitaria. El Estado miembro también aplicó de manera incorrecta el concepto de error manifiesto cuando aceptó que los rebasamientos de superficie de las parcelas de referencia podían trasladarse a otras parcelas de referencia. Se realizaron 64 000 correcciones de errores manifiestos de esta forma.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.38. *Por lo que se refiere al problema de los municipios que reciben pagos del RPUS, la Comisión se remite a su respuesta al apartado 5.17.*

En lo que respecta al problema de pagos dobles y de pagos excesivos en Rumanía, el organismo pagador rumano cuantificó el problema y está tomando medidas correctoras en el contexto de su plan de acción. Además, la Comisión considera que en 2007 Rumanía aplicó correctamente el concepto de error manifiesto.

La Comisión conoce los problemas relacionados con el cálculo de pagos en España, Eslovenia y el Reino Unido y ya son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.

En cuanto a Bélgica, la información recibida indica que el procedimiento aplicado al cálculo de la ayuda en los casos mencionados por el Tribunal llevó a diferencias en la cantidad de ayuda concedida que no supusieron ninguna pérdida para el presupuesto comunitario.

Ejemplo

El propio organismo pagador rumano detectó el problema y está tomando medidas correctoras en el contexto de su plan de acción.

⁽²¹⁾ Artículo 19 del Reglamento (CE) n° 796/2004. Un error manifiesto es aquel que se aprecia en el impreso de solicitud y no da lugar a sanción.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

FEADER

5.39. Los sistemas de control basados en los controles administrativos están definidos en el Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión (22) con respecto a cada tipo de medida de desarrollo rural aprobada durante el período de programación 2007-2013. Para las medidas de desarrollo rural aprobadas en los períodos de programación anteriores se aplican sistemas similares.

5.40. El SIGC abarca el sistema de identificación de parcelas agrícolas pero no los bosques y las parcelas forestales. No obstante, estas parcelas pueden beneficiarse de medidas de desarrollo rural específicas. Se observó que los controles administrativos basados en este sistema de identificación no eran demasiado fiables en algunos casos en los que parcelas forestales seguían registradas en el SIGC como parcelas agrícolas (ES), e insuficientes en aquellos casos en los que superficies forestales o no cultivadas tenían derecho a la ayuda al desarrollo rural (IT).

5.41. Se observaron también debilidades consistentes en casos de documentación de apoyo inadecuada (HU, PT), controles administrativos inexactos o insuficientemente documentados (PT, IT, IE), introducción incorrecta de datos y errores de cálculo (IT, PT).

II) *Sistemas de control basados en controles sobre el terreno;*

5.42. De conformidad con la legislación (23), los Estados miembros realizarán todos los años controles sobre el terreno de al menos el 5 % de todos los beneficiarios. El número de estos controles aumentará si se detectan irregularidades significativas. La fiscalización del Tribunal se centró en la idoneidad de los procedimientos de análisis de riesgo para seleccionar los beneficiarios que serán objeto de tales controles, en la calidad de estos y en la adecuación de las medidas correctoras. El análisis de los procedimientos, así como la repetición de controles por el Tribunal reveló insuficiencias específicas en los controles sobre el terreno.

(22) Reglamento (CE) n° 1975/2006 de la Comisión, de 7 de diciembre de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a la aplicación de los procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural (DO L 368 de 23.12.2006, p. 74).

(23) Artículo 12 del Reglamento (CE) n° 1975/2006 y artículo 26 del Reglamento (CE) n° 796/2004.

5.40. *Según el artículo 7 del Reglamento (CE) n° 1975/2006, hay que establecer regímenes alternativos adecuados que permitan la identificación inequívoca de las tierras, tales como bosques o tierras que reciben pagos agroambientales.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.43. En el contexto del FEAGA, el Tribunal detectó parcelas o superficies no subvencionables que deberían haber sido excluidas por los inspectores nacionales y constató el incumplimiento del porcentaje de inspección obligatorio (BG). Debido al elevado porcentaje de irregularidades detectadas en la muestra inicial del 5 % de las inspecciones, Bulgaria tuvo que multiplicar su muestra por cinco⁽²⁴⁾, pero logró solo una cobertura del 10,1 %, y aceptó los resultados de la teledetección sin efectuar un control de calidad. Además, el Tribunal inspeccionó 34 parcelas consideradas subvencionables por los servicios locales del Ministerio de Agricultura y constató que 12 de ellas estaban recubiertas enteramente de matorrales y árboles y no eran utilizables con fines agrícolas, o bien habían estado completamente abandonadas durante años o se utilizaban como vertedero.

5.44. Con respecto al Feader, el Tribunal observó insuficiencias en la selección de muestras de beneficiarios para proceder a su control sobre el terreno debido a la insuficiencia o a la falta de actualización del análisis de riesgo (CZ, IT, ES, PT). Por otra parte, la concentración de los controles en un período de tiempo limitado, como se observó en algunos Estados miembros (IT, PT), no permite verificar el cumplimiento de compromisos específicos que han de respetarse durante otros períodos de la campaña agrícola.

5.45. Otras deficiencias tenían que ver con casos en los que, pese a haber un número más elevado de irregularidades, no se aumentó el número de controles (ES) y casos en los que los informes de control contenían una indicación o descripción incompleta de las verificaciones llevadas a cabo (IE).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.43. *La Comisión reconoce que, en 2007, Bulgaria inspeccionó sobre el terreno el 10,1 % de las solicitudes de RPUS, cifra superior al índice mínimo obligatorio de inspección del 5 %, pero esta cifra debería haber aumentado aún más. Bulgaria realiza un seguimiento de los problemas identificados por el Tribunal en el contexto de su plan de acción. Además, la Comisión está abordando estos problemas a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.*

Por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las parcelas inspeccionadas, corresponde al Estado miembro definir lo que se entiende por buenas condiciones agrícolas. Según la definición establecida por las autoridades búlgaras para el año de solicitud 2007, el cumplimiento de las buenas condiciones agrícolas no exigía producción, presencia de animales o siega alguna.

5.44 y 5.45. *Se observaron deficiencias similares durante las propias auditorías de la Comisión y serán objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.*

⁽²⁴⁾ Según el documento de trabajo de la Comisión sobre el aumento del porcentaje de solicitudes de ayudas por superficie que deben controlarse cuando se detectan irregularidades significativas (DS/2006/24 rev 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

III) *Sistema para garantizar la realización y el control de la condicionalidad*

5.46. La condicionalidad vincula pagos directos y algunos referentes al vino con cargo al FEAGA y determinados pagos con cargo al Feader al cumplimiento de normas sobre medio ambiente, sanidad humana, animal y vegetal y bienestar animal, así como al mantenimiento de la tierra agrícola en buenas condiciones agrarias y medioambientales. Estas normas están definidas en los requisitos legales de gestión y en las obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales. Si un agricultor no las respeta, sus pagos pueden verse reducidos. Los auditores del Tribunal verificaron la transposición de las disposiciones comunitarias a la legislación nacional y el cumplimiento de las disposiciones pertinentes por los beneficiarios seleccionados y evaluaron la aplicación de las sanciones en el supuesto de incumplimiento.

5.47. Para poder acceder a la ayuda, los agricultores deben desempeñar una actividad agraria, entendiéndose por tal la producción, la cría o el cultivo de productos agrícolas, con inclusión de la cosecha, el ordeño, la cría de animales y su mantenimiento a efectos agrícolas, o el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales.

5.48. Las normas comunitarias relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales⁽²⁵⁾ contemplan, entre otras, medidas adecuadas contra la erosión del suelo y el mantenimiento de los pastizales, la prevención de la invasión progresiva de las tierras agrícolas por vegetación no deseada y niveles mínimos de carga ganadera o regímenes apropiados. Es deber de los Estados miembros definir a nivel nacional o regional, unos requisitos mínimos en materia de buenas condiciones agrarias y medioambientales.

5.49. El Tribunal constató *insuficiencias en la definición de los requisitos para el mantenimiento de la tierra en buenas condiciones agrarias y medioambientales* que dieron lugar a que algunos beneficiarios recibieran ayuda con cargo al RPU o al RPUS, cuando no realizaban actividad alguna en la tierra en cuestión.

5.46. *El cumplimiento de los criterios de condicionalidad por parte de los agricultores no constituye un criterio de elegibilidad. Los agricultores que no respeten estos criterios tienen derecho a recibir pagos directos, si bien sus pagos se reducen teniendo en cuenta la gravedad, el grado, la permanencia y la reiteración del incumplimiento existente así como la negligencia o intencionalidad del beneficiario en cuestión.*

5.49. *La Comisión ha abordado el problema de la actividad agrícola mencionado por el Tribunal en el marco del Chequeo. Ha propuesto que los Estados miembros excluyan a las personas físicas o jurídicas de los regímenes de pagos directos cuyos objetos comerciales no consistan en actividades agrícolas o cuyas actividades agrícolas sean insignificantes. Sin embargo, el Consejo estableció esta disposición como opcional para los Estados miembros [artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 73/2009].*

⁽²⁵⁾ Reglamento (CE) n° 1782/2003 y, en particular, su anexo IV, derogado y sustituido por el Reglamento (CE) n° 73/2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los Estados miembros no están obligados en modo alguno a imponer el pastoreo o la siega tal como sugiere el Tribunal en los ejemplos correspondientes al Reino Unido-Escocia, Bulgaria y Rumanía. Por lo que se refiere a las buenas condiciones agrícolas y medioambientales, corresponde al Estado miembro definir los criterios en el marco de las condiciones mínimas establecidas en el Reglamento aplicable [Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo]. Estos criterios nacionales no deben imponer una obligación de producir que no sea compatible con los requisitos de la OMC.

Ejemplo

En Escocia, las autoridades aceptaron la posibilidad de solicitar la ayuda del RPU por pastos de montaña (cubiertos principalmente de brezales y helechos) que no requieren actividad agrícola o trabajos por parte del beneficiario para su mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales ⁽²⁶⁾. En consecuencia, solicitantes con derecho de valor elevado y que no llevaban a cabo una actividad agraria arrendaban todos los años grandes superficies de tierra durante períodos determinados a precios muy bajos (que en los casos examinados por el Tribunal variaban entre 2 euros/ha y 18 euros/ha) con el fin de activar derechos (cuyo valor ascendía a varios centenares de euros). Esta tierra se «mantiene» de forma natural, a menudo con ciervos salvajes, siendo la caza ocasional la única actividad que tiene lugar en ella.

Bulgaria y Rumanía concedieron ayudas de RPUS por pastizales a beneficiarios que no realizaban actividades de producción ni siquiera de mantenimiento. Además, el Tribunal observó superficies abandonadas y pobladas de árboles y matorrales.

Ejemplo

A raíz de la disociación de los pagos directos, basta con que las parcelas agrícolas cumplan las buenas condiciones agrícolas para que el beneficiario reciba la ayuda. Ambos Estados miembros han establecido criterios relativos al mantenimiento de las buenas condiciones agrícolas pero, según lo permitido por el marco comunitario, estos criterios no incluyen la obligación del pastoreo o de la siega (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.17).

⁽²⁶⁾ Las obligaciones relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales con respecto a los pastos de montaña consisten en la prohibición de determinadas actividades como, por ejemplo, nuevos trabajos de drenaje, arado, limpieza, etc., pero no hay obligación de pastoreo o de segado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.50. Estos beneficiarios no responden a la definición de «agricultores». Con arreglo a la normativa comunitaria ⁽²⁷⁾ «no se efectuará pago alguno a ningún beneficiario cuando se demuestre que este ha creado artificialmente las condiciones requeridas para la concesión de tales pagos, con vistas a obtener una ventaja contraria a los objetivos del régimen de ayuda».

5.51. El valor total de las sanciones aplicadas en el ámbito de la condicionalidad con respecto a las solicitudes de 2007 fue de 17,5 millones de euros en el contexto del FEAGA. En cuanto a los Estados miembros sujetos a las auditorías de sistemas del Tribunal, el porcentaje medio de los solicitantes sancionados por incumplimiento respecto de ambos fondos (FEAGA y Feader) se elevó a un 27 %, con unos índices situados entre el 0 % en Rumanía y un 86 % en Eslovenia.

5.52. Los principales problemas detectados en los organismos pagadores auditados residieron en la frecuente aplicación de una sanción a tanto alzado del 1 % por incumplimiento de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y medioambientales, pese a que en general ha de aplicarse una reducción de los pagos del 3 % (SI); se observó también la falta de documentación de apoyo para el cálculo de las sanciones por incumplimiento de estas normas (PL).

Sistemas relativos a las recuperaciones y las correcciones financieras

Procedimientos de liquidación de las cuentas aplicados por la Comisión

5.53. Dado que la gestión de los gastos agrícolas se efectúa, en su mayor parte, de forma compartida entre los Estados miembros y la Comisión, los primeros abonarán la ayuda y seguidamente son reembolsados por la segunda. Estos reembolsos se consideran anticipos, si bien se registran como pagos en los estados financieros presentados por la Comisión. La validación definitiva de los gastos tiene lugar mediante un procedimiento denominado liquidación de cuentas que se desarrolla en dos etapas, consistentes en una decisión financiera anual y en varias decisiones de conformidad plurianuales adoptadas por la Comisión.

5.50. La Comisión ha abordado el problema de la definición de agricultor mencionado por el Tribunal en el marco del Chequeo. Ha propuesto que los Estados miembros excluyan a las personas físicas o jurídicas de los regímenes de pagos directos cuyos objetos comerciales no consistan en actividades agrícolas o cuyas actividades agrícolas sean insignificantes. Sin embargo, el Consejo estableció esta disposición como opcional para los Estados miembros [artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 73/2009]. Por lo que se refiere al problema mencionado por el Tribunal, conforme a la legislación aplicable en 2008 las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo una actividad agrícola o que mantengan la tierra en buenas condiciones agrícolas tienen derecho a recibir pagos de los RPUS.

5.51. Según las cifras de que dispone la Comisión, publicadas en el Informe anual de actividad para 2008, en la EU-27 un promedio del 16,25 % de los solicitantes de ayuda controlados de conformidad con el primer y el segundo pilar de la PAC fueron sancionados por incumplimiento.

5.52. La Comisión ha detectado deficiencias similares en ciertos Estados miembros y están siendo controladas en el marco del procedimiento de conformidad de la liquidación.

5.53. Los reembolsos de la Comisión en favor de los Estados miembros se definen jurídicamente como pagos mensuales y no como anticipos ⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1782/2003.

⁽²⁾ Artículo 14 del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo, de 21 de junio de 2005, sobre la financiación de la política agrícola común.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Liquidación financiera

5.54. El 29 de abril de 2009, la Comisión aprobó tres decisiones de liquidación financiera con respecto a los gastos del FEAGA, del Feader y del Instrumento transitorio de desarrollo rural (ITDR) y liquidó las cuentas de todos los organismos pagadores, con excepción de los que figuran en el **anexo 5.3**. Estas decisiones se basan en certificados presentados por auditores independientes (organismos certificadores). El Tribunal no constató en su fiscalización la existencia de gastos liquidados por la Comisión que hubieran debido ser rechazados (disociados) en las decisiones de liquidación financiera.

5.55. Las decisiones financieras se limitan, no obstante, a la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas de los organismos pagadores. La legalidad y regularidad de los pagos subyacentes («cuestiones de conformidad») no se someten a las pruebas de confirmación de los organismos certificadores, ya que estos no suelen controlar sobre el terreno las solicitudes de ayuda comunitaria. En consecuencia, las decisiones financieras no implican que el gasto «liquidado» esté libre de pagos irregulares.

5.55. La garantía otorgada en materia de auditoría no se limita únicamente a los aspectos contables. Cada certificado implica también un dictamen que indica si el sistema de control interno del organismo pagador ha funcionado de manera satisfactoria durante el ejercicio en cuestión y, en este contexto, también se evalúan las comprobaciones sobre el terreno.

Además, los organismos de certificación proporcionan un dictamen distinto sobre la declaración de fiabilidad (DAS) proporcionada por el director de cada organismo pagador, así como un análisis de la eficacia de los controles sobre el terreno y de la exactitud de las estadísticas de inspección.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.56. La Comisión introdujo nuevas reglas para la presentación de las deudas (cuentas de deudores) en el ejercicio 2006 y posteriormente modificó estas reglas con efecto a partir del ejercicio 2008 ⁽²⁸⁾. Estas modificaciones deben ser introducidas por los organismos pagadores y conllevan un trabajo significativo en un tiempo limitado, con el riesgo consiguiente de que las cuentas de los deudores no sean exactas. Basándose en estos trabajos y en el análisis de los mismos efectuado por la Comisión, el Tribunal reitera sus dudas sobre la fiabilidad de las cuentas de los deudores ⁽²⁹⁾. La Comisión detectó deficiencias con respecto a estas cuentas en la cuarta parte de los organismos pagadores ⁽³⁰⁾ y propuso correcciones financieras ⁽³¹⁾ que se elevaban a unos 25,3 millones de euros. Estas correcciones representan aproximadamente un 1,95 % de los 1 295 millones de euros que debían recuperarse al final del ejercicio 2008 y, aunque se sitúan por debajo del umbral de materialidad del 2 %, indican que existe un riesgo de error material en el nivel global de las cuentas de los deudores.

5.56. *Las nuevas normas y su modificación subsiguiente pretenden mejorar la información de los Estados miembros a la Comisión para proteger mejor los intereses financieros de la Comunidad. La Comisión considera que los cambios se introdujeron con la antelación suficiente para permitir a los organismos pagadores adaptarse a los nuevos requisitos y, por lo tanto, no implicaban el riesgo de que las cuentas de los deudores no fueran exactas.*

La Comisión obtuvo información suficiente sobre los deudores a efectos de liquidación y contabilidad. En ningún caso la incidencia financiera resultó significativa desde el punto de vista contable global (y, por tanto, por lo que se refiere a la Decisión).

La Comisión propuso unas correcciones de 25,3 millones de euros basadas en su evaluación de la información proporcionada por los organismos de certificación en sus informes y en su cálculo de los índices (y cantidades) más probables de error relativo a deudas en determinados organismos pagadores. La misma lógica se utiliza para las deudas y para el tratamiento (y la posible corrección) de los errores resultantes de la prueba detallada de gastos de los fondos.

Los errores financieros encontrados se recuperan a través de los procedimientos ordinarios de liquidación de cuentas.

⁽²⁸⁾ Con anterioridad al ejercicio 2006, los Estados miembros debían transmitir el cuadro 105 previsto por el artículo 3, apartado 6, letra a), del Reglamento (CE) n° 296/96 de la Comisión (DO L 39 de 17.2.1996, p. 5) mostrando el total de las deudas pendientes al final del ejercicio; en los ejercicios 2006 y 2007, los Estados miembros debían comunicar los cuadros previstos por el artículo 6, letra f), del Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión (DO L 171 de 23.6.2006, p. 90) distinguiendo entre el FEAGA y el Feader, así como entre procedimientos administrativos y judiciales respectivamente; desde el ejercicio 2008, los Estados miembros tienen que comunicar los cuadros denominados anexo III y IIIa contemplados en los artículos 6, letras h) y i), del Reglamento (CE) n° 885/2006, que distingue entre irregularidades e importes debidos que no constituyen irregularidades ni errores administrativos respectivamente.

⁽²⁹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.61. Informe Anual relativo al ejercicio y 2007, apartado 5.44.

⁽³⁰⁾ Artículo 10 del Reglamento (CE) n° 885/2006, en virtud del cual la Comisión comunica a los Estados miembros los resultados de su verificación de la información comunicada.

⁽³¹⁾ Correcciones financieras con arreglo al artículo 11 del Reglamento (CE) n° 885/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Liquidación de conformidad

5.57. Se toman decisiones de conformidad una vez que la Comisión efectúa verificaciones suplementarias del gasto que declaran los Estados miembros. Estas decisiones abarcan varios ejercicios y tienen por objeto excluir gastos de la financiación de la UE cuando la Comisión compruebe que «no se han efectuado de conformidad con la normativa comunitaria ⁽³²⁾.»

5.58. El Tribunal señaló en informes anuales anteriores las limitaciones en parte inherentes al sistema de liquidación, como el carácter retroactivo y plurianual de la liquidación de conformidad y el hecho de que el coste de las correcciones financieras recaiga efectivamente en los Estados miembros y no en los beneficiarios finales. Además, el método de la Comisión para calcular los ajustes de conformidad, basado ampliamente en el recurso a correcciones a tanto alzado, significa que no puede establecerse una relación válida entre los importes recuperados de este modo y el importe real de los pagos irregulares ⁽³³⁾. Debido a su carácter inherente, estas limitaciones persistían en 2008 y fueron resaltadas por el Parlamento Europeo en su resolución de aprobación de la gestión correspondiente a 2007.

5.58. *Las limitaciones que el Tribunal describe son inherentes al sistema y el Tribunal no se opuso a ellas en el contexto de la adopción del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo.*

La conformidad de la liquidación tiene por objeto excluir de la financiación comunitaria los gastos que no se efectuaron de acuerdo con las normas comunitarias. En cambio, este mecanismo no permite la recuperación de los pagos irregulares a los beneficiarios, operación que, según el principio de gestión compartida, es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

Cuando se detectan pagos indebidos a beneficiarios a raíz de la conformidad de la liquidación, se exige a los Estados miembros que realicen el seguimiento mediante acciones de recuperación contra estos beneficiarios. Sin embargo, incluso cuando no es necesario realizar recuperaciones de los beneficiarios porque la corrección financiera solo afecta a deficiencias en el sistema de gestión y control de los Estados miembros y no a pagos indebidos, estas correcciones constituyen un medio importante de mejorar los sistemas de los Estados miembros, y así prevenir o detectar los pagos irregulares a los beneficiarios y recuperar los importes.

Las correcciones financieras se determinan en función de la naturaleza y gravedad de la infracción y del daño financiero causado a la Comunidad. El importe se calcula basándose en la pérdida causada realmente o en una extrapolación. Cuando esto no es posible, se utilizan las cantidades a tanto alzado que tienen en cuenta la importancia de las deficiencias en los sistemas de control nacionales para reflejar el riesgo financiero para la Comunidad. Así pues, la Comisión considera que existe una relación válida entre sus correcciones financieras y el nivel de pagos irregulares a los beneficiarios finales.

El Tribunal de Justicia ha aceptado el uso de cantidades a tanto alzado al considerar que se ajusta a las normas jurídicas que rigen el trabajo de conformidad y el Parlamento Europeo lo ha corroborado, en ciertas circunstancias, en su resolución de aprobación de la gestión presupuestaria de 2007 (apartado 83).

⁽³²⁾ Artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1290/2005.

⁽³³⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 5.63. Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 5.47.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Controles efectuados por los Estados miembros en el contexto del SIGC y resultados de las inspecciones

5.59. Los resultados de las inspecciones llevadas a cabo en el contexto del SIGC y comunicados a la Comisión por los organismos pagadores permiten evaluar la legalidad y regularidad de las declaraciones presentadas por los agricultores, y fueron verificados por los organismos certificadores por primera vez en 2007. No obstante, la mayoría de estos no extendieron sus trabajos hasta los beneficiarios finales para la verificación y la validación de los datos estadísticos del SIGC. Por otra parte, aunque la Comisión inició la validación de dichos datos, aún no abarca plenamente este ámbito.

5.59. Se ha pedido a los organismos de certificación que comprueben sobre el terreno una muestra de por lo menos diez inspecciones para cada una de las poblaciones (es decir, 40 en total si gestiona todo tipo de gastos) y que comprueben la correspondencia de la información indicada en las bases de datos y en los registros de por lo menos 20 informes de inspección sobre el terreno para cada grupo de estadísticas (es decir, 60 en total si gestiona todo tipo de gastos).

Un análisis de los informes de certificación recibidos muestra que en alrededor del 75 % de los casos, la información estadística sobre ayudas directas y desarrollo rural ha sido revisada por los organismos de certificación en lo que respecta a la calidad de los controles sobre el terreno subyacentes y a la exactitud de las propias estadísticas de control, aunque el trabajo realizado no fuera siempre tan exhaustivo como lo pedía la Comisión (por lo que se refiere a la exactitud de las estadísticas de control del desarrollo rural y a la calidad de los controles sobre el terreno de las medidas de desarrollo rural no cubiertas por el SIGC, la cobertura rondaba el 60 %). En más del 90 % de estos casos (el 80 % en lo que respecta a las medidas de desarrollo rural no cubiertas por el SIGC) y en alrededor del 65 % de los casos sobre la exactitud de las estadísticas de control, los organismos de certificación llegaron a una conclusión positiva sobre la calidad de los controles sobre el terreno.

Sin embargo, la Comisión está de acuerdo en que pueden y deben llevarse a cabo nuevas mejoras y está planteando constantemente esta cuestión a los Estados miembros. Concluye, a pesar de que hay margen de mejora, que estas estadísticas constituyen una herramienta válida para evaluar la regularidad y legalidad de los gastos agrícolas.

Ámbitos políticos Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores

5.60. La Comisión gestiona los ámbitos políticos Medio ambiente, Pesca y asuntos marítimos y Sanidad y protección de los consumidores mediante sistemas de control específicos. La fiscalización examinó el establecimiento del FEP para el período comprendido entre 2007 y 2013.

Aprobación de los programas operativos nacionales y valoración de las estrategias nacionales de control del Fondo Europeo de la Pesca

5.61. La fiscalización del Tribunal abarcó dos de los sistemas de control interno de la DG MARE, de los cuales, el primero tenía que ver con la aprobación del Fondo Europeo de la Pesca (FEP) y el segundo, con la valoración de las estrategias de auditoría correspondientes. Se comprobó la existencia y la aplicación correcta de los controles clave con respecto a los programas y a las estrategias de auditoría, cuya aprobación o cuyos procedimientos de aceptación habían finalizado en 2008. La fiscalización del Tribunal no dio lugar a observaciones específicas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.62. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega a la conclusión de que, salvo en lo referente al Desarrollo Rural ⁽³⁴⁾ los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008 relativos al grupo de políticas estaban libres de errores significativos. El gasto de desarrollo rural continúa afectado por un nivel de errores más elevado que el FEAGA, si bien el nivel de error estimado es inferior al de ejercicios anteriores.

5.63. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega también a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión relativos a los ámbitos políticos incluidos en el presente capítulo son, en su mayoría, parcialmente eficaces para asegurar la regularidad de los pagos ⁽³⁵⁾.

5.64. Como en los años anteriores, el Tribunal insiste, a partir del nivel de errores detectados en la verificación de las operaciones y en su valoración de los sistemas, en que generalmente el SIGC constituye un sistema de control eficaz para limitar el riesgo de error o de gasto irregular. No obstante, la fiscalización permitió constatar la necesidad de introducir mejoras significativas en los organismos pagadores seleccionados en tres Estados miembros (véase el apartado 5.32).

5.65. La fiscalización mostró también que, en relación con los regímenes RPU y RPUS, habría que abordar las siguientes cuestiones:

- a) eliminar las deficiencias de los sistemas causantes de los errores relativos a declaraciones excesivas de tierra o a derechos inexactos, especialmente garantizando la fiabilidad de las bases de datos;

5.62. *La Comisión acoge con satisfacción la evaluación general positiva según la cual para el conjunto del grupo de políticas, incluida el área política denominada «Agricultura y desarrollo rural», el valor estimado del nivel global de error está ligeramente por debajo del umbral de importancia del 2 %. Comparte la opinión del Tribunal de que los gastos de desarrollo rural presentan una mayor incidencia de errores, pero observa con satisfacción que el índice de errores está disminuyendo en este ámbito.*

5.63. *Para las áreas políticas cubiertas por este capítulo, los resultados de las pruebas de confirmación del Tribunal se mantienen relativamente estables durante los últimos años y en torno al nivel de importancia del 2 %. Esto confirma la eficacia general de los sistemas de supervisión y de control.*

5.64. *La Comisión reconoce que existen deficiencias en el SIGC en el Reino Unido (Escocia), pero no considera que redunden en la ineficacia del sistema (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 5.32).*

Las deficiencias relativas al funcionamiento del SIGC en Bulgaria y Rumanía se abordan en los planes de acción detallados y exhaustivos que la Comisión ha impuesto en ambos Estados miembros en 2009 y son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación. Estas deficiencias también se consignaron debidamente en el Informe anual de actividad de la DG AGRI para 2008.

5.65.

- a) *La mayoría de las deficiencias mencionadas por el Tribunal son conocidas y objeto de un seguimiento en el marco de la conformidad de la liquidación. Se invita a los Estados miembros a que mejoren sus sistemas y trabajen estrechamente con los servicios de la Comisión en estos temas.*

⁽³⁴⁾ Los pagos de Desarrollo Rural representan aproximadamente el 19 % de los ámbitos políticos del presente capítulo.

⁽³⁵⁾ Sobre todo a causa de los sistemas de control y supervisión del Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

b) aumentar el rigor de las normas, de manera que no se pague ayuda directa comunitaria a los solicitantes que no hayan destinado la tierra al uso agrícola o que no la hayan mantenido en buenas condiciones agrícolas y medioambientales;

c) establecer unos requisitos mínimos para el acceso de los pastizales a las ayudas directas comunitarias.

5.66. El Tribunal hace hincapié asimismo en la necesidad de proseguir los esfuerzos en el ámbito del desarrollo rural para garantizar que los beneficiarios cumplen sus obligaciones y para simplificar las normas y los requisitos.

5.67. Finalmente es preciso adoptar medidas eficaces para solventar las deficiencias identificadas en los ámbitos políticos de Medio ambiente, Pesca y Sanidad y protección de los consumidores.

b) La Comisión ha abordado el problema de la definición de agricultor mencionada por el Tribunal en el marco del Chequeo. Ha propuesto que los Estados miembros excluyan a las personas físicas o jurídicas de los regímenes de pagos directos cuyos objetos comerciales no consistan en actividades agrícolas o cuyas actividades agrícolas sean insignificantes. Sin embargo, el Consejo estableció esta disposición como opcional para los Estados miembros [artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 73/2009].

La Comisión considera que el presente sistema es adecuado y proporciona suficientes garantías de que se gestiona la tierra respetando las buenas condiciones agrícolas y medioambientales. La introducción de nuevas normas complicadas daría lugar a un sistema de control altamente complejo cuya aplicación sería costosa y contraria al afán de simplificación de la Comisión. Por otra parte, supondría la reintroducción efectiva de una forma de no disociación.

c) Las normas actuales establecen los requisitos mínimos que los Estados miembros tienen que respetar al determinar buenas condiciones agrícolas y medioambientales. La Comisión está auditando el respeto de estos requisitos en el contexto de su trabajo de conformidad de la liquidación.

5.66. La Comisión observa con satisfacción que el índice de error en el desarrollo rural está disminuyendo y atribuye esto, al menos en parte, al nuevo marco regulador para el período de programación 2007-2013, que ha simplificado las normas y condiciones y reforzado los controles. En especial, el Reglamento (CE) nº 1975/2006 establece ahora un conjunto exhaustivo de normas de control para todas las medidas de desarrollo rural y la Comisión ha tomado medidas para velar por la aplicación efectiva y eficaz de estas normas por los Estados miembros. La Comisión reconoce, sin embargo, que son necesarios más esfuerzos en este ámbito.

5.67. La Comisión realiza el debido seguimiento de todos los errores identificados por el Tribunal y procederá, cuando sea necesario, a las correcciones financieras.

ANEXO 5.1

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de operaciones verificadas
2008	204
2007	196

1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Pagos intermedios y finales	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Anticipos	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Total	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Frecuencia e impacto estimado de los errores

Errores	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Frecuencia de operaciones verificadas que estaban afectadas por errores	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Frecuencia de errores cuantificables	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Impacto de errores cuantificables: Porcentaje de error más probable dentro del intervalo (*)	Por debajo del 2 %				entre el 2 % y el 5 %

(*) El Tribunal señala tres intervalos de porcentajes de error más probables: menos del 2 %, entre el 2 % y el 5 %, más del 5 %.
Las cifras entre { } son números absolutos de operaciones.

1.4 — Tipos de errores en la muestra

Porcentaje de errores en las operaciones verificadas consistentes en	2008				2007
	FEAGA	DR	SANCO, ENV, MARE	Total	
Subvencionabilidad	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Realidad de las operaciones	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Exactitud	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Otros sin impacto financiero	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados — Elementos de seguimiento del SIGC — RPU/RPUS

Estado miembro	Régimen	Gastos (millones de euros)	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos, incluida la calidad de las bases de datos	Metodología de los controles, selección y ejecución de los controles sobre el terreno, control de la calidad y comunicación de los resultados individuales	Ejecución y control del cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales y la condicionalidad (*)	Valoración global (**)
Bélgica, Valonia	RPU	230	1, 2			
Reino Unido, Escocia	RPU	579	1, 2, 3, 4		a	
España, Cataluña	RPU	178	1, 2, 5		b	
Eslovenia	RPU	49	1			
Estonia	RPUS	40				
Bulgaria	RPUS	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Rumanía	RPUS	421	8, 9, 10		b	
Polonia	RPUS	1 123	11, 12		c	

(*) De conformidad con las disposiciones del artículo 143 *ter*, apartado 6, del Reglamento (CE) n° 1782/2003, los nuevos Estados miembros no tienen obligación de aplicar los requisitos legales de gestión (condicionalidad) hasta el 31 de diciembre de 2008 (en el caso de Bulgaria y Rumanía hasta el 31 de diciembre de 2011), de manera que en los nuevos Estados miembros solo se auditó el cumplimiento de las normas relativas a las buenas condiciones agrarias y agroambientales.

(**) La valoración global no puede ser mejor que la valoración de los procedimientos y los controles administrativos.

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

- 1 Cálculo erróneo de la ayuda en los casos en que la superficie determinada no es suficiente para activar los derechos declarados o en que el agricultor no declaró todos los derechos por retirada de tierras.
- 2 Establecimiento erróneo de los derechos que deben cederse a la reserva nacional.
- 3 Escocia sobrepasó el subumbral en 25,4 millones de euros; imposibilidad de evaluar la relación con el umbral del Reino Unido debido a la falta de fiabilidad de la base de datos inglesa.
- 4 El SIP contiene más de 12 000 parcelas de referencia solapadas, lo que ha provocado pagos dobles con respecto a unas 15 000 ha en las solicitudes de 2007.
- 5 Discrepancias entre las bases de datos de los derechos regionales y nacionales.
- 6 Ausencia de parcelas concretas subvencionables registradas en el SIP.
- 7 La superficie subvencionable registrada en el SIP carecía de fiabilidad y no tenía efectos de limitación sobre la superficie admitida y beneficiaria de la ayuda.
- 8 Solicitudes presentadas por una persona física en concepto de superficies explotadas en realidad por otras personas.
- 9 Número significativo de correcciones de solicitudes de ayuda sin aplicación de sanciones.
- 10 Pagos dobles y excesivos con respecto a 5 500 agricultores.
- 11 Las superficies subvencionadas sobrepasan las superficies subvencionables registradas en el SIP.
- 12 Vectorización incompleta con respecto a las parcelas de referencia.
- A Fueron aceptados para el pago resultados de teledetección sin verificar.
- B No se alcanzó el porcentaje obligatorio de inspección.
- C Tierra no subvencionable aceptada para el RPUS (tras aplicarse una sanción relativa a las buenas condiciones agrarias y agroambientales).
- a Superficies que no requieren una actividad agrícola ni su mantenimiento en buenas condiciones agrarias y medioambientales para destinarse a pastos forestales admitidas en el RPUS.
- b Los requisitos nacionales relativos a las buenas condiciones agrarias y agroambientales para pastizales no eran suficientes.
- c Ausencia de pista de auditoría con respecto a las sanciones relativas a las condiciones agrarias y medioambientales.

2.2 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados — Desarrollo Rural

Estado miembro	Procedimientos y controles administrativos para garantizar la corrección de los pagos, incluida la calidad de las bases de datos	Metodología de los controles, selección y ejecución de los controles sobre el terreno, control de la calidad y comunicación de los resultados	Ejecución y control del cumplimiento de las buenas condiciones agrarias y medioambientales y la condicionalidad	Valoración global
República Checa			s.o.	
Grecia				
Hungría			s.o.	
Irlanda			s.o.	
Italia			s.o.	
Portugal			s.o.	
España				

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
s.o.	Sin objeto (los pagos auditados no estaban sujetos a la condicionalidad).

2.3 — Valoración global de los sistemas de control y supervisión

Valoración global	2008	2007

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz

SEGUIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES CONTENIDAS EN LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD (*) (**)

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Desarrollo rural			
Bonificaciones de interés: los procedimientos existentes no garantizan una pista de auditoría adecuada, por lo que no es posible verificar la regularidad del pago de las subvenciones comunitarias a los beneficiarios finales (Francia) [apartado 5.15 (*)].	Francia reconoce la imperfección del sistema existente e intenta establecer un nuevo sistema que permita conciliar las bases de datos de la administración con las de los bancos. Una vez en funcionamiento, este sistema facilitará el seguimiento de la pista del préstamo desde el banco hasta el beneficiario final.	El problema observado por el Tribunal persistirá mientras el nuevo sistema no sea completamente operativo.	<i>La Comisión ha realizado un seguimiento de este problema. El Estado miembro ha introducido un nuevo sistema administrativo que a partir de 2008 hace más fácil seguir el préstamo desde el banco al beneficiario final. Además, la Comisión ha analizado los resultados de auditorías recientes llevadas a cabo por el Estado miembro para determinar el impacto financiero durante anteriores períodos de programación.</i>
Desarrollo rural			
La falta de precisión en las definiciones contenidas en la legislación nacional de algunas de las condiciones de subvencionabilidad y la frecuente complejidad de las normas, en particular, las que se refieren a las medidas agroambientales, afectaron negativamente a la calidad de los controles destinados a verificar el cumplimiento de los requisitos correspondientes por parte de los agricultores [apartado 5.32 (*)].	En 2008 no se adoptó ninguna medida perceptible destinada a simplificar las normas que rigen el gasto de desarrollo rural. La Comisión considera que, como las medidas agroambientales son complejas por naturaleza, es muy limitado el margen de actuación para simplificarlas sin comprometer sus objetivos (Informe anual de actividad de 2008 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, página 117).	De conformidad con el informe anual de actividad relativo a 2008 del director general de Agricultura, para el procedimiento de las solicitudes de 2009, el SIGC de Grecia contará con todos los elementos y estará operativo, por lo que puede eliminarse la reserva.	Las acciones concretas empezadas o previstas son: <ul style="list-style-type: none"> — una modificación del Reglamento (CE) nº 1975/2006 para aclarar más ciertos problemas y ajustar mejor sus normas a las aplicables en el primer pilar, — el ejercicio de simplificación en curso, que ha dado lugar a varias propuestas de simplificación también para el segundo pilar, — la instauración de un procedimiento mejorado para debatir las dificultades encontradas por los Estados miembros en la ejecución y control de las medidas de desarrollo rural con el objetivo de estimular el intercambio y la puesta en común de experiencias y conocimientos entre los Estados miembros; el resultado de estas reuniones podría utilizarse a su vez para mejorar y actualizar las directrices existentes, que por su parte podrían ayudar a mejorar la concepción, ejecución y control de las medidas en cuestión.

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
SIGC			
<p>En Grecia, el SIP está incompleto y contiene errores en la referenciación de las parcelas. Además, en algunos países la parte gráfica SIP (SIG) contiene solamente ortomágenes de más de cinco años de antigüedad (Francia y Suecia). En Portugal. La actualización se lleva a cabo con retrasos importantes [apartado 5.30, letras b) y c) (*)].</p> <p>El informe anual de actividad de 2007 del Director General de Agricultura contiene una vez más una reserva relativa a la aplicación insuficiente del SIGC en Grecia.</p>	<p>De conformidad con el informe anual de actividad relativo a 2008 del director general de Agricultura, para el procedimiento de las solicitudes de 2009, el SIGC de Grecia contará con todos los elementos y estará operativo, por lo que puede eliminarse la reserva.</p> <p>Ello es independiente de los procedimientos actuales de liquidación que cubren los riesgos financieros derivados de las deficiencias del SIGC con respecto a los ejercicios 2006-2008. En el marco de estos procedimientos, es preciso evaluar las consecuencias, en particular, las deficiencias persistentes en el SIP-SIG.</p>	<p>El Tribunal auditará el RPU y el SIGC/SIP en Grecia en 2009.</p>	<p><i>La Comisión sigue de cerca la situación en Grecia. Para el otoño de 2009 está programada una nueva misión de evaluación final de la Comisión.</i></p>
SIP			
<p>La fiscalización reveló debilidades sistemáticas en el cálculo de los derechos [5.22 (*) a 5.26 (*)].</p> <p>La repetición de los controles por el Tribunal reveló una serie de debilidades específicas en la calidad de los controles y permitió identificar superficies no subvencionables o parcelas que deberían haber sido excluidas por los inspectores nacionales (Grecia, Italia, España y Portugal) [apartado 5.28 (*)].</p>	<p>Las cuestiones formuladas en el Informe Anual relativos a los ejercicios 2006 y 2007 son, por lo general, objeto de seguimiento a través de procedimientos de conformidad.</p>	<p>El Tribunal identificó casos en los que los datos nacionales y regionales no coincidían en lo referente al elemento pertinente del umbral nacional (España), y una base de datos de los derechos incompleta, inexacta y desfasada (UK) (5.37 (**)).</p> <p>El Tribunal detectó también errores derivados del cálculo de la ayuda cuando los solicitantes declaran menos superficie que la correspondiente a los derechos que poseen y éstos son de valores diferentes [apartado 5.38 (**)].</p>	<p><i>Por lo que se refiere al posible rebasamiento del límite máximo británico de asignación de derechos, se toman medidas con arreglo al procedimiento de conformidad de la liquidación.</i></p> <p><i>En cuanto al cálculo de los pagos, la Comisión conoce la situación en España, Eslovenia y Reino Unido y ya se han tomado medidas con arreglo al procedimiento de conformidad de la liquidación.</i></p> <p><i>En cuanto a Bélgica, la información recibida indica que el procedimiento aplicado al cálculo de la ayuda en los casos mencionados por el Tribunal llevó a diferencias en la cantidad de ayuda concedida que no supusieron ninguna pérdida para el presupuesto comunitario.</i></p>
Aceite de oliva			
<p>El impacto de la exactitud del SIG oleícola en la integración del régimen de ayuda a la producción en el RPU se confirmó en Grecia e Italia, donde cuatro de las cinco operaciones auditadas relativas al RPU contenían errores, algunos de los cuales dieron lugar a un número significativo de pagos excesivos [apartado 5.14, letra c) (*)].</p>	<p>Según la Comisión, se introdujeron más correcciones financieras en la ayuda a la producción de aceite de oliva en 2007 y 2008.</p>	<p>El Tribunal detectó una vez más errores derivados del cálculo incorrecto de los derechos correspondientes a la producción de aceite de oliva (Grecia).</p>	<p><i>La Comisión confirma que las deficiencias mencionadas por el Tribunal son objeto de un seguimiento a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.</i></p>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Control ex post			
El análisis del Tribunal de los informes de los organismos certificadores mostró la necesidad de que los organismos pagadores mejoraran la verificación del seguimiento y la información de las irregularidades potenciales [apartado 5.36 (*)].	Con respecto a la verificación y la presentación de informes llevadas a cabo por los organismos pagadores sobre el seguimiento de irregularidades potenciales, los organismos certificadores efectuarán una evaluación del 90 % (aunque el trabajo efectuado no siempre fue tan exhaustivo como quería la Comisión) y en el 74 % de los casos la conclusión sobre el seguimiento dado por los organismos pagadores fue positiva.	Las correcciones introducidas por la Comisión indican que existe un riesgo de error significativo en el nivel global de las cuentas de deudores, por lo que el Tribunal reitera sus dudas en lo que se refiere a la fiabilidad de las cuentas de los deudores.	<i>La Comisión obtuvo información suficiente sobre los deudores a efectos de liquidación y contabilidad. En ningún caso la incidencia financiera resultó significativa desde el punto de vista contable global (y, por tanto, por lo que se refiere a la Decisión). Los errores financieros encontrados se recuperan a través de los procedimientos ordinarios de conformidad de la liquidación.</i>

(*) El número de apartado corresponde al Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2007.

(**) El número de apartado corresponde al Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2008.

ANEXO 5.3

DESGLOSE DE LAS CUENTAS DE LOS ORGANISMOS PAGADORES EN 2008

(millones de euros)

Estado miembro	Organismo pagador	Desglose de las cuentas ⁽¹⁾		
		FEAGA	Feader	ITDR
Bélgica	ALV	274	29	
Francia	ODARC		7	
Alemania	Baden-Württemberg	421		
Alemania	Baviera		127	
Alemania	Brandemburgo		47	
Alemania	Baja Sajonia		70	
Alemania	Schleswig-Holstein		29	
Grecia	OPEKEPE	2 461	224	
Italia	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugal	IFAP	720	253	
Rumanía	PIAA	462		
Eslovaquia	APA		98	
España	Galicia		40	
Total		4 442	942	3

⁽¹⁾ Cuentas que la Comisión ha estimado no poder liquidar en sus decisiones de 29 de abril de 2009 por motivos imputables a los Estados miembros en cuestión, lo que requiere comprobaciones complementarias.

Fuente: Decisiones 2009/366/CE, 2009/367/CE y 2009/373/CE de la Comisión (DO L 111 de 5.5.2009 y DO L 116 de 9.5.2009).

CAPÍTULO 6

Cohesión

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.15
Características específicas de las políticas de cohesión	6.2
Objetivos e instrumentos políticos	6.3-6.5
Utilización de los fondos asignados	6.6-6.8
Sistemas de control y supervisión	6.9-6.11
Correcciones financieras	6.12-6.15
Regularidad de las operaciones	6.16-6.20
Eficacia de los sistemas	6.21-6.34
Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones	6.23-6.28
Período 2000–2006	6.23
Período 2007–2013	6.24-6.28
Sistemas relativos a las recuperaciones y a las correcciones financieras	6.29-6.34
Estados miembros (período 2000–2006)	6.29-6.30
Supervisión de la Comisión (período 2000–2006)	6.31-6.34
Conclusiones y recomendaciones	6.35-6.37
Conclusiones	6.35-6.36
Recomendaciones	6.37

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

6.1. El presente capítulo del Informe Anual expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Cohesión, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 4 - Empleo y asuntos sociales y 13 - Política regional ⁽¹⁾. El **cuadro 6.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

6.1. La Comisión observa que las líneas presupuestarias 4 y 13 tienen mayor alcance que la política de cohesión. Incluyen el diálogo social, la política de igualdad de género, la ayuda de preadhesión y las subvenciones de funcionamiento a las Agencias europeas.

Cuadro 6.1. — Pagos relativos a los ámbitos políticos 4 y 13 en 2008

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008 (millones de euros)	Tipo de gestión presupuestaria
4	Empleo y asuntos sociales	Gastos administrativos	25,93	Centralizada directa
		Fondo Social Europeo	8 788,53	Compartida
		Trabajar en Europa - Diálogo social y movilidad	56,63	Centralizada directa
		Empleo, solidaridad social e igualdad de género	105,14	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	49,04	Compartida
		Instrumento de Ayuda Preadhesión	0,00	Descentralizada
13	Política regional	Gastos administrativos	15,64	Centralizada directa
		Fondo Europeo de Desarrollo Regional y otras intervenciones regionales	21 455,21	Compartida
		Fondo de Cohesión (incluido ex-ISPA)	5 826,46	Compartida
		Intervenciones de preadhesión relacionadas con las políticas estructurales	42,71	Descentralizada
		Fondo de Solidaridad	273,19	Compartida
<i>Total de gastos administrativos ⁽¹⁾</i>			41,57	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			36 596,91	
Total de pagos del ejercicio			36 638,48	
Total de compromisos del ejercicio			48 189,59	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 11.

Características específicas de las políticas de cohesión

6.2. El gasto comunitario en cohesión se planifica en el marco de «períodos de programación» plurianuales y los pagos correspondientes a cada período de programación se prolongan durante algunos años una vez finalizado dicho período. La financiación comunitaria de las políticas de cohesión se concede en régimen de cofinanciación. El presente capítulo trata principalmente de los gastos relativos al período de programación 2000-2006; en 2008 se efectuaron algunos reembolsos (pagos intermedios) relativos al período de programación 2007-2013 (véase el apartado 6.8).

6.2. La Comisión constata que las observaciones del Tribunal solamente se centran en los pagos de los Fondos Estructurales y de Cohesión durante el período 2000-2006, lo que representa aproximadamente el 68 % de los pagos de la política de cohesión en 2008. La prefinanciación durante el período 2007-2013 ascendió al 32 %.

⁽¹⁾ El gasto en desarrollo rural y pesca se aborda en los ámbitos políticos 5 - Agricultura y desarrollo rural, y 11 - Pesca.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Objetivos e instrumentos políticos

6.3. En el período de programación 2000-2006, los gastos de las políticas de cohesión se destinaron a tres objetivos:

- a) ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1);
- b) conversión económica y social de zonas con deficiencias estructurales (objetivo nº 2);
- c) modernización de los sistemas de educación y empleo (objetivo nº 3);

y a una serie de «iniciativas comunitarias» más específicas que abarcaban, por ejemplo, la cooperación interregional en la UE, la regeneración urbana y el fomento de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

6.4. La financiación comunitaria procede principalmente de dos Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión ⁽²⁾:

- a) el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) apoya los objetivos nº 1 y nº 2 mediante la financiación de inversiones en infraestructuras, la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo, las iniciativas de desarrollo local y las actividades de pequeñas y medianas empresas;
- b) el Fondo Social Europeo (FSE) apoya los objetivos nº 1, nº 2 y nº 3 mediante la concesión de ayuda financiera para luchar contra el desempleo, desarrollar recursos humanos y fomentar la integración en el mercado laboral;
- c) el Fondo de Cohesión fomenta la mejora del medio ambiente y las infraestructuras de transporte en los Estados miembros cuyo producto nacional bruto per cápita se sitúa por debajo del 90 % de la media de la Unión Europea.

⁽²⁾ Estos tres fondos financiaron el 97 % de los pagos efectuados en 2008 con cargo a los títulos 4 y 13 del presupuesto general. El 3 % restante fue financiado por otros instrumentos que se presentan en el **cuadro 6.1**.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.5. En el período de programación 2007-2013, el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión están orientados a la consecución de tres objetivos (convergencia, competitividad regional y empleo, y cooperación territorial europea). Los programas se han concebido para fomentar la innovación, el espíritu emprendedor, el empleo y la economía basada en el conocimiento y para desarrollar las economías regionales y crear nuevos y mejores empleos.

Utilización de los fondos asignados

6.6. Los Fondos Estructurales cofinancian **proyectos** en el marco de los **programas operativos** plurianuales. Los Estados miembros también deben contribuir a los proyectos subvencionados. En el período 2000-2006 hubo 545 programas operativos de distinta magnitud por importes comprendidos entre menos de 500 000 euros y más de 8 000 millones de euros. Los gastos derivados de los proyectos pertenecientes a estos programas oscilaban entre unos centenares de euros, destinados a un beneficiario individual, hasta cientos de millones de euros para un gran proyecto de infraestructuras. En el período 2000-2006, el Fondo de Cohesión cofinanció proyectos individuales y no hubo programas operativos. En este período hubo 1 170 proyectos del Fondo de Cohesión, con un valor comprendido entre 50 000 euros y más de mil millones de euros. El total de los reembolsos correspondientes a todos los fondos y operaciones de ambos ámbitos políticos que se presentan en el **cuadro 6.1** ascendió a 24 800 millones de euros en 2008.

6.7. La cofinanciación de un proyecto por uno de los fondos estructurales o por el Fondo de Cohesión suele tener lugar en forma de un **reembolso** de los costes⁽³⁾ basado en una **declaración de gastos** elaborada por el promotor del proyecto que se agrega a las solicitudes de gasto dirigidas por el organismo de certificación o pago a la Comisión⁽⁴⁾. El promotor suele recibir financiación previa y presenta una o varias declaraciones de gastos intermedias y una final al término del proyecto.

6.8. Los mecanismos de financiación no han cambiado de forma sustancial en el período 2007-2013 con respecto al período anterior. Los programas tardaron en ponerse en marcha. Los pagos correspondientes al ejercicio 2008 ascendieron a 11 800 millones de euros, de los cuales 11 700 millones correspondían a la prefinanciación.

6.8. *La Comisión considera que se ha producido un cambio importante en el mecanismo de financiación durante el período 2007-2013, porque la base de la cofinanciación está ahora en el nivel de los ejes prioritarios. Esta simplificación debería reducir el nivel de errores relacionados con los porcentajes de cofinanciación que se han registrado en anteriores períodos de programación.*

⁽³⁾ En función del tipo de proyecto y de su grado de complejidad, la solicitud de reembolso puede basarse en muchos elementos y tipos de costes.

⁽⁴⁾ Los promotores de proyectos son beneficiarios que pueden ser tanto particulares como asociaciones, empresas públicas o privadas o bien organismos nacionales, regionales o locales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de control y supervisión

6.9. El Estado miembro es el responsable inicial de la legalidad y regularidad del gasto en las políticas de cohesión, pero corresponde a la Comisión la responsabilidad última de la correcta ejecución presupuestaria.

6.10. Existen dos niveles de control de los proyectos de las políticas de cohesión. El primero es el sistema de control nacional, que tiene por objetivo prevenir o detectar y corregir los reembolsos incorrectos de costes de los proyectos y otras irregularidades. El segundo nivel es la supervisión de la Comisión, cuya finalidad consiste, por un lado, en garantizar que los sistemas de control de los Estados miembros se establezcan y funcionen debidamente y, por otro, en reducir el riesgo de que se produzcan deficiencias de control.

6.11. En los reglamentos relativos al nuevo período de programación 2007-2013 ⁽⁵⁾ se han acentuado las disposiciones sobre control y se han clarificado las responsabilidades respectivas de la Comisión y los Estados miembros. Las disposiciones relativas a la auditoría han sido muy reforzadas. En sus descripciones de los sistemas de los programas operativos, los Estados miembros deben presentar, para su aceptación por parte de la Comisión, un informe y una opinión de evaluación de la conformidad emitidos por un organismo de auditoría independiente, así como una estrategia de auditoría. Asimismo, es obligatorio presentar informes de control anuales en los que figuren los resultados de las auditorías de sistemas y la auditoría de una muestra representativa de las operaciones, a partir de los cuales se formulará una opinión de auditoría anual.

Correcciones financieras

6.12. En el ámbito de la política de cohesión, los gastos que no cumplan las condiciones de financiación deberán ser excluidos de la financiación comunitaria mediante la aplicación de los procedimientos de corrección financiera.

6.9. Los Estados miembros deben, en virtud de la normativa sectorial, garantizar la regularidad de los gastos declarados a la Comisión en el ámbito de la cofinanciación. De acuerdo con las disposiciones en materia de gestión compartida, la Comisión tiene una función de vigilancia que consiste en comprobar que los sistemas de control de los Estados miembros funcionan bien y en adoptar medidas correctoras cuando considere que no es el caso, al objeto de asumir su responsabilidad en la ejecución del presupuesto (artículo 53 ter, apartado 4, del Reglamento financiero). La Comisión lleva a cabo su función de vigilancia por medio de sus actividades de control, pero también mediante negociaciones relativas a los programas, los Comités de seguimiento, las reuniones anuales con las autoridades de gestión y auditoría, la aportación de orientaciones y seminarios.

6.11. Una innovación importante durante el período 2007-2013 es el establecimiento para cada programa de una autoridad de auditoría, a quien compete comprobar que existe un sistema de gestión y control y que este funciona eficazmente durante todo el período de vigencia del programa. El informe de control y el dictamen presentados anualmente por la autoridad de auditoría deberían aumentar notablemente la fiabilidad de los sistemas de control nacionales. También se exige a la autoridad de auditoría que informe sobre los índices de error que arrojan sus auditorías de muestras estadísticas de operaciones.

⁽⁵⁾ En concreto en el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 25) y en el Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.13. Corresponde en primer termino a los Estados miembros efectuar las correcciones financieras por los gastos irregulares notificados a la Comisión. Cuando los sistemas de control nacionales detectan errores en los gastos certificados, el Estado miembro debe iniciar los pasos para recuperar los pagos indebidamente abonados a los beneficiarios finales y retirar en su caso de la solicitud los gastos no subvencionables ⁽⁶⁾.

6.14. Si las auditorías de la Comisión determinan que los Estados miembros no han corregido los gastos irregulares o que sus sistemas de gestión y control presentan graves fallas, «suspenderá los pagos intermedios» ⁽⁷⁾ y solicitará al Estado miembro que adopte un plan de acción para subsanar los fallos graves de sus sistemas o para introducir las correcciones financieras. Los Estados miembros disponen de la posibilidad de sustituir los gastos excluidos por otros que sean subvencionables.

6.15. Si el Estado miembro no adopta las medidas correctoras exigidas ni introduce las correcciones financieras, la Comisión puede aplicar correcciones financieras mediante la adopción de una decisión que supone una reducción neta de los fondos disponibles.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.16. Las principales constataciones sobre la regularidad de las operaciones de financiación comunitaria de las políticas de cohesión se presentan en el **anexo 6.1, secciones 1.3 y 1.4**.

6.17. En 2008 volvieron a producirse errores en gran número de reembolsos a los proyectos de cohesión, es decir, muchos proyectos fueron reembolsados en exceso. La proporción de proyectos afectados por errores de la muestra estadística representativa (véanse los apartados 1.9 a 1.12) es de un 43 % ⁽⁸⁾. Por consiguiente, el Tribunal considera que al menos el 11 % ⁽⁹⁾ de la cantidad total no debería haber sido reembolsada ⁽¹⁰⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.13. *Los Estados miembros son los primeros responsables de detectar las irregularidades antes de la certificación de gastos a la Comisión, y también en los gastos certificados.*

6.17. *La Comisión observa que la mayor parte de los proyectos que registran errores cuantificables elevados se concentran únicamente en tres Estados miembros. La Comisión ya era consciente de la existencia de fallos en cinco de los seis programas en cuestión y había tomado las medidas correctoras oportunas, entre ellas la aplicación de planes de acción y la puesta en marcha de procedimientos de suspensión, a raíz de los cuales se adoptaron en 2008 dos decisiones en relación con tres programas.*

⁽⁶⁾ Los Estados miembros presentan estas correcciones financieras a la Comisión como «retiradas», «recuperaciones» o «recuperaciones pendientes».

⁽⁷⁾ Artículo 39, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo (DO L 161 de 26.6.1999, p. 1).

⁽⁸⁾ Véase el **anexo 6.1, sección 1.3**. En 2007, el porcentaje correspondiente fue del 54 %.

⁽⁹⁾ El porcentaje correspondiente fue del 11 % en 2007 (Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 6.27) y del 12 % en 2006 (Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 6.39).

⁽¹⁰⁾ Este porcentaje se refiere a los 24800 millones de euros de los reembolsos mencionados en la última frase del apartado 6.6.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.18. El porcentaje de error estimado es atribuible en gran parte a errores de subvencionabilidad (el tipo de error cuantificable más frecuente de la muestra de auditoría) que se encontraron en 41 reembolsos auditados. Las causas de dichos errores fueron las siguientes:

- a) incumplimiento por los proyectos o los beneficiarios de las condiciones específicas establecidas para la financiación;
- b) incumplimiento grave de las normas en materia de adjudicación de contratos;
- c) inclusión de gastos no reembolsables.

Las dos primeras causas de errores de subvencionabilidad señaladas representan casi el 80 % del porcentaje de error estimado.

La Comisión quiere destacar también que el 58 % de los errores no son cuantificables, incluidos errores de conformidad, y muchos de estos no habrían tenido ninguna incidencia en el reembolso de gastos, aunque se hubieran detectado de antemano. A modo de ejemplo se pueden citar retrasos en la publicación de anuncios de adjudicación de contratos, deficiencias en la pista de auditoría o la insuficiente publicidad a nivel del proyecto.

De los 73 proyectos que adolecen de los errores mencionados en el **anexo 6.1**, la Comisión considera que en seis casos las circunstancias señaladas por el Tribunal no justifican la aplicación de correcciones financieras, o por lo menos no al nivel propuesto. Se trata, concretamente, de cuatro errores relacionados con la contratación pública, que contribuyen al porcentaje global de errores.

La Comisión remite a su respuesta al apartado 6.2.

6.18. La Comisión estará atenta a los resultados para asegurarse de que se toman las medidas adecuadas.

b) La Comisión constata, asimismo, que los incumplimientos de las normas en materia de adjudicación de contratos son una fuente importante de irregularidades, lo que explica por qué ha orientado sus actividades de control hacia este ámbito de riesgo y ha adoptado otras medidas, como la difusión de orientaciones a los Estados miembros sobre los niveles de correcciones financieras que deben aplicarse. Sin embargo, la Comisión también remite a su respuesta del apartado 6.17 sobre la cuantificación de tales errores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplos

- a) En un proyecto del FEDER, los gastos declarados correspondían únicamente a la adquisición de terrenos. No obstante, de conformidad con las normas de subvencionabilidad del FEDER, la adquisición de terrenos no puede representar más del 10 % del total de los gastos subvencionables. A pesar de esto, la autoridad de gestión aprobó el reembolso del proyecto. La declaración de gastos de 25 millones de euros no es subvencionable con cargo a la cofinanciación de los Fondos Estructurales.
- b) En otro proyecto del FEDER, el objetivo consistía en desarrollar un sistema informático. La autoridad adjudicadora estaba obligada a adjudicar un contrato de servicios por importe superior a 236 000 euros siguiendo los procedimientos de licitación correctos. Las autoridades regionales, beneficiarias finales de dicho proyecto, contrataron a una empresa directamente sin llevar a cabo procedimiento de licitación alguno, lo que implica que los 1 800 millones de euros de gastos declarados para este proyecto no son subvencionables.
- c) Para ser subvencionables, los gastos deben estar asociados a las operaciones cofinanciadas. En un proyecto del FSE se declaró el salario de un administrador, varias facturas de proveedores y algunas compras de equipos, aunque dichos gastos correspondían también a las demás actividades del beneficiario. Además, en las compras de equipos solo es subvencionable la amortización y, sin embargo, se declaró la totalidad del precio de adquisición. La cantidad declarada en exceso equivalía a 88 705 euros, es decir, al 13,5 %.

6.19. En dos programas operativos del FEDER que figuran en la muestra del Tribunal, las autoridades declararon siete proyectos que habían sido financiados inicialmente con cargo a fondos nacionales. Dichos proyectos ya habían concluido antes de acogerse a la cofinanciación comunitaria, bien con vistas a generar nuevos gastos adicionales, bien para sustituir gastos no subvencionables. El Tribunal consideró que estos proyectos tienden a contener errores en mayor medida que los seleccionados mediante el procedimiento habitual⁽¹¹⁾. Las autoridades nacionales no llevaron a cabo un control previo eficaz para determinar si los proyectos cumplían las normas de financiación comunitaria⁽¹²⁾. Puesto que el período de programación 2000-2006 está llegando a su fin, las autoridades nacionales se ven presionadas para utilizar todos los fondos comunitarios comprometidos. Este hecho eleva el riesgo de que se reembolsen proyectos no subvencionables con cargo al presupuesto comunitario.

6.19. En 2005 la Comisión elaboró unas directrices en las que especificaba que estos proyectos no podían incluirse en los programas si no cumplían todas las condiciones exigidas, incluidos los criterios de selección del programa, la realización de controles, publicidad, etc. Los representantes de la Comisión han recordado estos requisitos a las autoridades de los Estados miembros cuando se ha discutido la inclusión de estos proyectos en las reuniones del comité de seguimiento. En determinados casos en que la Comisión consideró que no se cumplían las condiciones exigidas, aplicó correcciones financieras.

En cuatro de los cinco proyectos que el Tribunal ha considerado absolutamente descartables porque no eran operativos, la Comisión opina que las normas no permitirán zanjar esta cuestión al final del programa. Si las circunstancias se mantienen igual, los proyectos no serán cofinanciados. En el otro caso, las autoridades nacionales han aceptado retirar el proyecto.

⁽¹¹⁾ De los siete proyectos, cinco eran íntegramente no subvencionables a efectos de cofinanciación y uno contenía errores graves.

⁽¹²⁾ Las normas de subvencionabilidad específicas del Fondo y otras normas comunitarias, como las relativas a la contratación pública y a las ayudas estatales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplo

En un proyecto del FEDER se subvencionó la construcción de tres torres de compensación en un acueducto que distribuye el agua procedente de una presa local. El proyecto se ejecutó durante el período 2000-2004. El acueducto nunca se llegó a utilizar, ya que la presa nunca llegó a llenarse de agua.

La autoridad de gestión sabía que el proyecto no podría lograr los objetivos específicos marcados y que por lo tanto no era subvencionable. No obstante, decidió incluirlo en el programa operativo para sustituir a otro proyecto rechazado por la Comisión. El gasto declarado por este proyecto a la Comisión ascendía a 5,700 millones de euros.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo

La Comisión verificará al cierre del programa si el proyecto es operativo y, de no ser así, aplicará la corrección financiera preceptiva.

6.20. El 58 % de los errores encontrados en la muestra de auditoría no son cuantificables y, por consiguiente, no están incluidos en el cálculo del porcentaje de error. En su mayor parte eran errores de conformidad, a saber:

- a) deficiencias de los procedimientos de licitación y contratación;
- b) incumplimiento de las normas de publicidad.

6.20.

Ejemplo

En la licitación de dos contratos relativos a un proyecto del FEDER se empleó una fórmula de precios medios para calcular las ofertas financieras. Esta fórmula penaliza las ofertas más bajas sin dar al licitador la opción de justificar su oferta.

De conformidad con la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (asunto SECAP SpA C-147/06), esta práctica resulta discriminatoria.

Asimismo, dicha práctica puede dar lugar a que la oferta elegida no sea la más barata, lo que en ciertos casos implicaría el incumplimiento de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras ⁽¹³⁾, en particular en lo referente a la determinación de la oferta económicamente más ventajosa.

Ejemplo

La Comisión ha encontrado este tipo de errores en sus propias auditorías y ha tomado medidas correctoras cuando ha sido preciso.

⁽¹³⁾ DO L 199 de 9.8.1993, p. 54.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

6.21. Puesto que el período de programación 2000-2006 está llegando a su fin, el Tribunal ha considerado que una evaluación íntegra adicional de los sistemas de control utilizados por los Estados miembros durante dicho período no aportaría valor añadido. Puesto que apenas se asignaron pagos intermedios para el período 2007-2013 (véase el apartado 6.8), el Tribunal ha centrado su evaluación en la parte de los sistemas de los Estados miembros establecida para procesar errores detectados e informar sobre correcciones financieras a la Comisión.

6.22. Asimismo, el Tribunal ha examinado la supervisión de los sistemas de control de los Estados miembros llevada a cabo por la Comisión. Dicho examen se articuló en torno a dos elementos:

- a) las auditorías de la Comisión relativas al funcionamiento de los sistemas de los Estados miembros durante el período de programación 2000-2006;
- b) la aprobación, por parte de la Comisión, del diseño de los sistemas de control de los Estados miembros para el período de programación 2007-2013. El Tribunal ha examinado, entre otras cuestiones, la aprobación de las declaraciones de conformidad por parte de la Comisión y las estrategias de auditoría elaboradas por los Estados miembros para el actual período de programación.

Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones**Período 2000-2006**

6.23. En 2007, el Tribunal estimó que los sistemas de control de los Estados miembros eran parcialmente eficaces; en 2008 no se registraron modificaciones importantes del marco normativo que afectaran a dichos sistemas. Asimismo, la proporción de errores detectados en ejercicios anteriores y en el actual se mantiene notablemente por encima del umbral de materialidad.

6.21. *Se ha aclarado y consolidado considerablemente el sistema de notificación a la Comisión de las correcciones financieras por parte de los Estados miembros para el período 2007-2013, con la designación de una autoridad responsable y la elaboración de un cuadro para la presentación de un informe anual [artículo 61 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 y artículo 20 del Reglamento (CE) nº 1828/2006 de la Comisión].*

6.22. *Además de los dos elementos de supervisión de los sistemas de control de los Estados miembros examinados por el Tribunal, la función supervisora de la Comisión también incluye una amplia gama de actividades, como se indica en el plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en las acciones estructurales [COM(2008) 97].*

La Comisión remite, asimismo, a su respuesta al apartado 6.9.

6.23. *La Comisión considera que, en 2008, se registraron importantes mejoras en la aplicación de los sistemas de gestión y control de algunos programas, de resultados de las medidas que había adoptado en años anteriores, especialmente en el marco del plan de acción de 2008 para reforzar la función supervisora de la Comisión en las acciones estructurales.*

Las Direcciones Generales de Política Regional y de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades presentaron, en sus correspondientes informes anuales de actividad para 2008, los resultados de su evaluación sobre la eficacia de los sistemas en 545 programas operativos. El análisis de las cifras globales muestra la siguiente gradación:

- el 31 % de los sistemas funcionan correctamente (el 31 % en 2007),*
- el 47 % de los sistemas funcionan, pero necesitan mejoras (fallos de impacto moderado) (el 26 % en 2007),*
- el 16 % de los sistemas funcionan, pero necesitan mejoras (fallos de impacto significativo) (el 29 % en 2007),*
- el 6 % de los sistemas son ineficaces (el 14 % en 2007).*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Período 2007–2013

6.24. Para el período de programación 2007-2013 (como se explica en el apartado 6.11) se han introducido nuevos elementos en los sistemas de control con miras a reducir el riesgo de error desde el principio mismo de las operaciones. Antes del primer pago intermedio destinado a un programa, o como máximo doce meses después de la aprobación del programa, los Estados miembros deben presentar una descripción de los sistemas junto con una evaluación de conformidad emitida por un organismo de auditoría independiente para su aprobación por la Comisión. Asimismo, los órganos fiscalizadores están obligados a presentar a la Comisión una estrategia de auditoría en el plazo de nueve meses a partir de la aprobación del programa.

6.25. La fiscalización del Tribunal pone de manifiesto que la Comisión aplicó sus procedimientos de aprobación dentro de los plazos establecidos tanto en lo referente a las evaluaciones de conformidad como a las estrategias de auditoría. Las aprobaciones de las descripciones de sistemas y de las evaluaciones de conformidad estaban justificadas y las desestimaciones se basaron claramente en deficiencias de los documentos (incompletos y por tanto no acordes con las normas o de calidad insuficiente) presentados por los Estados miembros.

6.26. A finales de 2008, la Comisión había recibido descripciones de sistemas y evaluaciones de conformidad relativas a 282 (65 %) de los 432 programas aprobados, y únicamente aprobó 88 (20 %). En el 38 % de los casos, los Estados miembros presentaron con retraso los documentos para que fueran aprobados por la Comisión.

6.27. La situación era similar con respecto a la aprobación de las estrategias de auditoría de los Estados miembros. A finales de 2008 se habían sometido a la Comisión estrategias de auditoría relativas a 363 (84 %) de los 432 programas aprobados. Únicamente se aprobaron 206 estrategias (47 %). Los Estados miembros presentaron con retraso el 39 % de dichos documentos.

6.28. Los proyectos para el período 2007-2013 ya se encuentran en curso de ejecución. Los gastos de los proyectos son declarados por los beneficiarios a las autoridades nacionales o por las autoridades nacionales a la Comisión antes de que se hayan aprobado los sistemas de control⁽¹⁴⁾. El Tribunal considera que existe un riesgo de que los retrasos en la aprobación de las descripciones de los sistemas de control de las evaluaciones de conformidad y de las estrategias de auditoría de los Estados miembros aumenten las probabilidades de que estos sistemas de control no prevengan ni detecten errores en la fase inicial.

6.26. A 30 de junio de 2009, la Comisión había recibido informes de evaluación de conformidad del 88 % de los programas y, tras examinarlos en los plazos reglamentarios, aprobó los informes del 48 % de los programas.

6.27. A 30 de junio de 2009, la Comisión había recibido las estrategias de auditoría del 91 % de los programas y, tras examinarlas en los plazos reglamentarios, aprobó las estrategias de auditoría del 85 % de los programas.

6.28. La Comisión ha llevado a cabo sus procedimientos de aprobación en los plazos establecidos. El riesgo señalado por el Tribunal es inherente a los plazos de presentación y aprobación de los informes de evaluación de conformidad y de las estrategias de auditoría establecidos en los reglamentos relativos a los programas del período 2007-2013. La Comisión considera que el riesgo es reducido, ya que los sistemas de control pueden cumplir los requisitos y funcionar eficazmente aunque estén pendientes de aprobación los informes de evaluación de conformidad. Cada autoridad de auditoría de programa tendrá que presentar a la Comisión las conclusiones de los resultados de la auditoría de una muestra representativa de operaciones, que incluya los gastos declarados en 2008 y los años siguientes, así como un dictamen sobre el funcionamiento de los sistemas.

La Comisión también ha tenido en cuenta este riesgo en su propia estrategia de auditoría para 2009.

⁽¹⁴⁾ La aprobación de las descripciones de los sistemas y de las declaraciones de conformidad constituye una condición previa para poder ejecutar el primer pago intermedio.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas relativos a las recuperaciones y a las correcciones financieras**Estados miembros (período 2000–2006)**

6.29. El Tribunal ha evaluado los sistemas de los Estados miembros para registrar y corregir los errores hallados con motivo de los distintos controles *ex post* nacionales y el procedimiento de notificación de las correcciones financieras a la Comisión. La finalidad era comprobar la fiabilidad de las informaciones recibidas por dicha institución sobre correcciones financieras aplicadas por los Estados miembros. El Tribunal ha verificado si los errores ya detectados por los sistemas de control de los Estados miembros se registran de manera precisa y completa a escala nacional, si se corrigen dentro de unos plazos razonables y si dichas correcciones se registran de forma adecuada ⁽¹⁵⁾ en los sistemas nacionales y se notifican a la Comisión ⁽¹⁶⁾.

6.30. El **anexo 6.1, sección 2.1**, muestra que el aspecto menos satisfactorio de los sistemas controlados en relación con las recuperaciones y correcciones financieras está representado por la comunicación de correcciones a la Comisión. En cuatro de los programas operativos examinados resultó insatisfactorio y en otro seis, parcialmente satisfactorio. En algunos casos, la información sobre correcciones financieras no fue comunicada en absoluto a la Comisión, mientras que en otros la presentación no se ajustaba a las instrucciones de esta institución (Dirección General de Política Regional o DG REGIO), por lo que no se puede concluir que las cifras comunicadas fuesen fiables. Ello significa que la Comisión no dispone de información completa y fiable sobre estas correcciones financieras de todos los Estados miembros.

Supervisión de la Comisión (período 2000-2006)

6.31. El Tribunal ha examinado las principales actividades de supervisión de la Comisión, entre las que se cuentan las auditorías *ex post* que realiza ⁽¹⁷⁾, y la aplicación de los procedimientos de suspensión y de corrección financiera.

6.30. La Comisión observa que, en once de los 16 sistemas auditados por el Tribunal, todos los aspectos son satisfactorios o parcialmente satisfactorios. La Comisión ha hecho notables esfuerzos para mejorar la calidad de los datos facilitados por los Estados miembros. En 2008 realizó auditorías similares a las del Tribunal en 10 Estados miembros, de acuerdo con el plan de acción de la Comisión. Mantiene esos esfuerzos por mejorar el proceso de información para poder disponer de datos completos y fiables para todos los Estados miembros. La Comisión remite, asimismo, a sus respuestas de los apartados 6.21 y 6.36.

6.31. La Comisión remite a sus respuestas de los apartados 6.9 y 6.22.

⁽¹⁵⁾ Los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión sobre sus propias correcciones financieras, estableciendo una distinción entre retiradas, recuperaciones o recuperaciones pendientes (véase el apartado 6.13).

⁽¹⁶⁾ El Tribunal no ha evaluado la eficacia de los Estados miembros en la detección de errores.

⁽¹⁷⁾ Los resultados del seguimiento por el Tribunal de los informes de auditoría están resumidos en el **anexo 6.2**.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.32. Durante 2008, la Comisión inició 52 procedimientos de suspensión formal de los pagos y adoptó diez ⁽¹⁸⁾ decisiones de suspensión ⁽¹⁹⁾ en relación con el período 2000-2006. En consecuencia, el número de correcciones financieras correspondientes a los programas del período 2000-2006 ejecutados en 2008 para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión aumentó pasando de 220 millones ⁽²⁰⁾ en 2007 a 1 169 millones ⁽²¹⁾ en 2008 ⁽²²⁾. En 2008 se efectuaron alrededor del 60 % de las correcciones financieras notificadas (es decir, retiradas, devoluciones o anulaciones de compromisos). Los Estados miembros llevaron a cabo el 94 % de las correcciones financieras efectuadas mediante la retirada de gastos no subvencionables que podían sustituir mediante la declaración de nuevos gastos subvencionables. Esto indica que los Estados miembros aceptan corregir ellos mismos las irregularidades para evitar una decisión de la Comisión que conlleve una reducción neta de los fondos comprometidos.

6.33. El Tribunal subraya que la práctica de sustituir los gastos no subvencionables por gastos nuevos (retirada) sin una verificación previa de los Estados miembros no garantiza que se eliminen los gastos irregulares de la financiación comunitaria en el momento del cierre de los programas.

6.34. En lo referente al «Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales» ⁽²³⁾, la Comisión informa de que ha llevado a cabo 28 de un total de 37 acciones. Las cinco acciones más significativas y con posible incidencia en los errores siguen en curso y corresponden a controles *ex post*, correcciones financieras, suspensiones y planes correctores puesto que son parte integrante de las responsabilidades de la Comisión en materia de control. Todavía no se puede evaluar el impacto del Plan de Acción, puesto que los errores cometidos en los años anteriores siguen afectando a los gastos reembolsados por la Comisión.

6.33. La Comisión también ha detectado este problema y lo tratará específicamente en su estrategia para el cierre de los programas 2000-2006. La Comisión remite, asimismo, a su respuesta del apartado 6.19.

6.34. La Comisión está de acuerdo en que es demasiado pronto para apreciar plenamente la incidencia del plan de acción en el período 2000-2006. Por ello se ha comprometido a presentar un informe sobre el impacto inicial de su plan de acción en febrero de 2010.

No obstante, en su informe final sobre la ejecución del plan de acción [COM(2009) 42], la Comisión explica que se han obtenido resultados significativos a raíz de la ejecución del plan de acción de la Comisión en 2008, como, por ejemplo, la adopción de 10 decisiones de suspensión y la ejecución de 14 planes de acción nacionales. Además, se ha corregido en 2008 un importe de 1 527 millones de euros de solicitudes de pago acumuladas de 2000-2006 (y solicitudes finales de períodos anteriores) y otros 2 832 millones estaban en proceso de recuperación.

⁽¹⁸⁾ La cifra comparativa de 2007 es una.

⁽¹⁹⁾ La incoación de un procedimiento de suspensión es el primer paso durante la ejecución del programa para la posible aplicación de una corrección financiera por parte de la Comisión. Si un Estado miembro no adopta por sí mismo las medidas correctoras y las correcciones financieras exigidas, la Comisión puede suspender los pagos y adoptar una decisión de corrección financiera.

⁽²⁰⁾ El importe total de 220 millones corresponde a correcciones financieras practicadas sin una decisión de la Comisión.

⁽²¹⁾ 1 109 millones sin una decisión de la Comisión y 60 millones con una decisión de la Comisión.

⁽²²⁾ El importe acumulado de las correcciones financieras relativas al período 2000-2006 a raíz de las acciones de supervisión de la Comisión se eleva a 3 313 millones.

⁽²³⁾ COM(2008) 97, aprobado el 19 de febrero de 2008 y el informe final sobre su aplicación COM(2009) 42/3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

6.35. Basándose en su trabajo de fiscalización (véase el apartado 6.17), el Tribunal concluye que los pagos (reembolso de gastos) del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008 para el grupo de políticas Cohesión contenían errores significativos.

6.36. El Tribunal constató que los sistemas de corrección de errores de los Estados miembros detectados en los controles nacionales eran, en la mayoría de los casos, al menos parcialmente satisfactorios.

Recomendaciones

6.37. El Tribunal recomienda a la Comisión que:

- a) centre la orientación impartida a los Estados miembros en los ámbitos más susceptibles de error, como los problemas de subvencionabilidad y la adjudicación de contratos públicos;
- b) trate de garantizar que los procesos de detección y corrección de errores funcionan de forma eficiente a escala nacional, en particular los procedimientos de recuperación y notificación a la Comisión;
- c) mantenga las auditorías basadas en riesgos de los programas operativos, centrándolas en las cuestiones y los programas con mayor tendencia a contener errores;
- d) garantice la aplicación rigurosa de los mecanismos correctores a los programas operativos en los que se hayan detectado errores, asegurándose que dicho proceso no dé lugar a nuevos errores.

6.35. *La mayor parte de los errores importantes señalados por el Tribunal se concentran en unos pocos Estados miembros. La Comisión era ya consciente de las deficiencias del sistema en la mayoría de los casos y había tomado las medidas correctoras oportunas en estos programas en 2008. En el transcurso de 2008, se han visto resultados efectivos de la aplicación del plan de acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en las acciones estructurales. El refuerzo de las disposiciones de control para el período 2007-2013 y los esfuerzos realizados por la Comisión al inicio del período deberían repercutir en el número de errores en los pagos comunitarios durante el nuevo período.*

6.36. *La Comisión observa que la mayor parte de los sistemas de corrección auditados por el Tribunal mostraron un funcionamiento satisfactorio o parcialmente satisfactorio. Considera que se ha mejorado en la presentación de pruebas fiables del funcionamiento efectivo de los mecanismos correctores plurianuales. Mantiene sus esfuerzos por mejorar la calidad de datos facilitados por los Estados miembros y realizará en 2009 nuevas auditorías sobre el terreno similares a las del Tribunal, de la misma manera que lo hizo en el marco del plan de acción en 2008.*

6.37.

- a) *La Comisión concentró las medidas de su plan de acción de 2008 en esta recomendación, y ha mantenido sus esfuerzos en 2009. Proporcionó asesoramiento sobre cuestiones importantes de subvencionabilidad, como, por ejemplo, inversiones generadoras de ingresos y opciones de costes simplificadas (tipos fijos o cantidades a tanto alzado) introducidas en las recientes modificaciones de las normas aplicables al período 2007-2013. La Comisión ha organizado talleres sobre temas de contratación pública y continuará participando activamente en la formación de las autoridades de los Estados miembros.*
- b) *La Comisión abordó específicamente esta cuestión en varias acciones de su plan de acción de 2008. Seguirá trabajando en este sentido y ha pedido a los Estados miembros que refuercen sus procedimientos de cobro y de información en 2009, teniendo en cuenta el cierre de los programas del período 2000-2006.*
- c) *La Comisión dedicó la acción 1.1 de su plan de acción de 2008 a esta recomendación. En 2009 mantendrá este objetivo, como ya indicó en su estrategia conjunta de auditoría para los fondos estructurales 2009-2011.*
- d) *La Comisión centró las acciones 8.1 y 8.2 de su plan de acción de 2008 en esta recomendación y seguirá comprobando —hasta el cierre, inclusive— que los gastos irregulares retirados se sustituyen por gastos subvencionables.*

ANEXO 6.1

PARTE 1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

Cuadro 1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de operaciones verificadas
2008	170 (*)
2007	180

(*) Los 170 reembolsos intermedios representan 180 unidades de la muestra. El Tribunal utiliza el método de muestreo de la unidad monetaria, en el que los reembolsos se pueden seleccionar más de una vez si su valor monetario es superior al intervalo de muestreo.

Cuadro 1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en	2008				2007
	FSE	FEDER	Fondo de Cohesión	Total	
Pagos intermedios y finales	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Anticipos	—	—	—	—	—
Total	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

Cuadro 1.3 — Frecuencia e impacto estimado de los errores

Errores	2008				2007
	FSE	FEDER	Fondo de Cohesión	Total	
Frecuencia de operaciones verificadas que estaban afectadas por errores:	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Frecuencia de errores cuantificables	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Impacto de los errores cuantificables: El porcentaje de errores más probable dentro del intervalo (*)	más del 5 %				más del 5 %

(*) El Tribunal señala tres intervalos de porcentajes de error más probables: menos del 2 %, entre el 2 % y el 5 %, y más del 5 %.
Las cifras entre { } son números absolutos de operaciones.

Cuadro 1.4 — Tipos de errores en la muestra

Porcentaje de errores en operaciones verificadas con respecto a	2008				2007
	FSE	FEDER	Fondo de Cohesión	Total	
Subvencionabilidad	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Frecuencia	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Exactitud	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Otros (conformidad, sin afectar al pago)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados — Sistemas correspondientes a las recuperaciones y las correcciones financieras en los Estados miembros

	Registro de errores	Corrección de errores	Registro de correcciones	Notificación de correcciones a la Comisión	Notificación de irregularidades a la OLAF
FEDER — Grecia — Épiro					
FEDER — INTERREG Alemania/Polonia — Sistema Alemania					
FEDER — INTERREG Alemania/Polonia — Sistema Polonia					
FEDER — INTERREG España/Portugal					
FEDER — Italia — Calabria					
FEDER — Italia — Apulia					
FEDER — España — Andalucía					
FEDER — Polonia — Competitividad					
FEDER — Portugal — Accesibilidad y transporte					
FEDER — España — objetivo nº 1					
FEDER — Reino Unido — Cornwall objetivo nº 1					
FSE — Bélgica — Henao					
FSE — Francia — objetivo nº 3					
FSE — Grecia — Competitividad					
FSE — Países Bajos — objetivo nº 3					
FSE — Suecia — objetivo nº 3					

Legenda:

	Satisfactorio
	Parcialmente satisfactorio
	Insatisfactorio

SEGUIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1. Acciones de la Comisión para mejorar la gestión de los proyectos de Cohesión			
<p>El Tribunal ha detectado en repetidas ocasiones una proporción significativa de errores en los proyectos de cohesión. El Tribunal ha calificado los sistemas de control de los Estados miembros de ineficaces o poco eficaces y señalado que la propia supervisión de la Comisión no es eficaz en la prevención de errores en los Estados miembros.</p> <p>(Véanse por ejemplo los Informes Anuales relativos al ejercicio 2007, apartados 6.22 a 6.32; ejercicio 2006, apartados 6.37 a 6.45; ejercicio 2005, apartados 6.38 a 6.45; ejercicio 2004, apartados 5.47 a 5.54, y ejercicio 2003, apartados 5.55, 5.56 y 5.66 a 5.69).</p>	<p>Al principio de 2008, la Comisión aprobó un Plan de Acción para reforzar la función supervisora de la Comisión en el marco de la gestión compartida de las acciones estructurales [COM(2008) 97 final, publicado el 19 de febrero de 2008].</p>	<p>La Comisión ejecuta actualmente el Plan de Acción y en 2008 se informó de que se habían llevado a cabo 28 de un total de 37 acciones. No obstante, el impacto de las acciones de la Comisión sólo podrá evaluarse en los próximos años cuando estén disponibles los resultados de las medidas adoptadas.</p>	<p><i>La Comisión se ha comprometido a presentar un informe sobre el impacto inicial de su plan de acción en febrero de 2010.</i></p>
2. Declaración de fiabilidad 2006: Seguimiento de las observaciones del Tribunal por parte de la Comisión			
<p>En 2006, el Tribunal encontró una proporción considerable de errores respecto de las declaraciones de gastos en los programas auditados. De los 177 proyectos auditados correspondientes al período de programación 2000-2006, 77 contenían errores significativos.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 6.13 a 6.15 y 6.26 a 6.28).</p>	<p>La Comisión siguió mejorando el seguimiento de las observaciones de la auditoría, que incluían también suspensiones de los pagos y correcciones financieras.</p>	<p>El Tribunal examinó el seguimiento de sus observaciones por parte de la Comisión a partir de 20 de sus fiscalizaciones e informó sobre la declaración de fiabilidad relativa al ejercicio 2006. El análisis del Tribunal muestra que se efectuó un seguimiento de todos los casos.</p>	<p><i>La Comisión ha mejorado la supervisión y el seguimiento de los resultados de las auditorías, incluidas las conclusiones del Tribunal, mediante la aplicación de su plan de acción 2008 para reforzar su función supervisora en las acciones estructurales.</i></p>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
3. Seguimiento de las principales conclusiones de las auditorías de la Comisión			
<p>Para el Informe Anual de 2006 se evaluaron 15 auditorías llevadas a cabo por las DG REGIO y EMPL. Algo más de la mitad de dichas auditorías de la Comisión presentaban todas las características propias de un instrumento de supervisión eficaz. (Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 6.23 y 6.36 y cuadro 6.3. Véase también el Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 6.30)</p>	<p>En el marco del Plan de Acción para las acciones estructurales, la Comisión se compromete a tomar medidas para aumentar el impacto de su labor de auditoría mediante la agilización de las suspensiones y las correcciones financieras (véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2007, respuesta de la Comisión al apartado 6.30).</p>	<p>El Tribunal seleccionó una nueva serie de 15 auditorías realizadas por la Comisión para llevar a cabo su fiscalización de seguimiento, evaluó la pista de auditoría, la información y la documentación de cuestiones importantes y examinó el trabajo de auditoría realizado. El Tribunal llegó a la conclusión de que, en los 15 casos en cuestión, las DG REGIO y EMPL aplicaron procedimientos de auditoría bastante eficaces para evaluar el funcionamiento de los sistemas de gestión y control.</p> <p>No obstante, son precisas algunas mejoras de la documentación de la labor de auditoría realizada, concretamente en lo referente a la ejecución íntegra de los procedimientos de auditoría.</p>	<p><i>La Comisión considera que en la mayoría de los casos la documentación estaba completa, y se ha comprometido a seguir aplicando normas estrictas en materia de seguimiento y de documentación.</i></p>

CAPÍTULO 7

Investigación, energía y transporte

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.10
Utilización de los fondos	7.6-7.10
Regularidad de las operaciones	7.11-7.16
Eficacia de los sistemas	7.17-7.39
Sistemas vinculados a la regularidad de las operaciones	7.18-7.34
Controles documentales <i>ex ante</i> de las declaraciones de gastos	7.18-7.20
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos	7.21-7.27
Estrategia de auditoría <i>ex post</i> de la Comisión	7.28-7.34
Sistemas vinculados a recuperaciones y a correcciones financieras	7.35-7.39
Conclusiones y recomendaciones	7.40-7.42
Conclusiones	7.40-7.41
Recomendaciones	7.42

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Investigación, energía y transporte, que abarca los ámbitos políticos siguientes: 06-Energía y transporte, 08-Investigación, 09-Sociedad de la información y medios de comunicación, y 10-Investigación directa. El **cuadro 7.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

7.2. El objetivo de las políticas de energía y transporte es proporcionar a los ciudadanos y empresas europeas unos sistemas de energía y transporte competitivos, con el fin de reforzar la sostenibilidad de la producción y consumo de energía, de crear condiciones propicias a la continuidad y fiabilidad del suministro energético y de los servicios de transporte de la UE, de mejorar la seguridad del transporte y la energía, así como de dar una proyección internacional a las políticas de la Unión destinadas a fomentar unos sectores del transporte y la energía competitivos, sostenibles, fiables y seguros.

7.3. La política de investigación tiene como objetivo el desarrollo del Espacio Europeo de Investigación (EEI). El EEI desempeña un papel fundamental, no solo en la realización del mercado único, sino también en la puesta en marcha de la estrategia de Lisboa para el empleo, la competitividad internacional, la reforma económica y la cohesión social, en particular mediante el establecimiento de un espacio de educación, formación, investigación e innovación.

7.4. Las políticas de sociedad de la información y medios de comunicación se centran en la iniciativa estratégica i2010 de la UE, que tiene como fin respaldar la innovación y la competitividad a través de la investigación y el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, así como contribuir al refuerzo del sector audiovisual europeo.

7.5. Los gastos de investigación directa financian la investigación y actividades conexas del Centro Común de Investigación (CCI), una de las direcciones generales de la Comisión. El CCI tiene como propósito proporcionar apoyo científico y técnico, dirigido al usuario, para la concepción, la elaboración, la ejecución y el control de las políticas de la UE.

Cuadro 7.1 — Desglose de los pagos por ámbito político

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008 (millones de euros)	Tipo de gestión presupuestaria
6	Energía y transporte	Gastos administrativos ⁽¹⁾	128	Centralizada directa
		Transporte terrestre, aéreo y marítimo	278	Centralizada directa
		Redes transeuropeas (RTE)	888	Centralizada directa
		Energías convencionales y renovables	72	Centralizada directa
		Energía nuclear	215	Centralizada directa Centralizada indirecta Descentralizada y conjunta
		Investigación en materia de energía y transporte (VII PM)	108	Centralizada directa
		Finalización de programas marco anteriores (V PM y VI PM)	92	Centralizada directa
		Seguridad y protección de los consumidores de energía y de los usuarios del transporte	3	Centralizada directa
		1 784		
8	Investigación	Gastos administrativos ⁽¹⁾	241	Centralizada directa
		VII PM	2 223	Centralizada directa
		ITER	96	Centralizada indirecta
		Finalización de programas marco anteriores (V PM y VI PM)	1 836	Centralizada directa
		Varios	42	Centralizada directa
		4 438		
9	Sociedad de la información y medios de comunicación	Gastos administrativos ⁽¹⁾	129	Centralizada directa
		VII PM	749	Centralizada directa
		Medios de comunicación	82	Centralizada directa
		PIC y otros	141	Centralizada directa
		Finalización de programas anteriores	607	Centralizada directa
		1 708		
10	Investigación directa	Personal, gastos de funcionamiento e inversiones ⁽²⁾	306	Centralizada directa
		VII PM	38	Centralizada directa
		Peso del pasado nuclear en relación con las actividades realizadas	23	Centralizada directa
		Finalización de programas marco anteriores (V PM y VI PM)	22	Centralizada directa
		389		
<i>Total de gastos administrativos</i>			804	
<i>Total VII PM ⁽²⁾</i>			3 214	
<i>Total PM anteriores</i>			2 557	
<i>Total RTE</i>			888	
<i>Total varios</i>			857	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			7 516	
Total de pagos del ejercicio			8 320	
Total de compromisos del ejercicio			9 157	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 11.

⁽²⁾ El séptimo programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VII PM) constituye el principal instrumento de la Unión Europea para financiar la investigación durante el período 2007-2013. Los gastos de «PM anteriores» corresponden a los pagos intermedios y finales realizados para proyectos seleccionados al amparo de programas marco anteriores (es decir, VI PM (2002-2006) o V PM (1998-2002)). Véase también el apartado 7.6.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Utilización de los fondos

7.6. Aproximadamente el 80 % de los gastos de operaciones de este grupo de políticas se destina a proyectos de investigación a través de programas marco plurianuales (PM). Estos cuentan con múltiples regímenes de financiación para apoyar varios ámbitos temáticos y diversos tipos de proyectos.

7.7. La Comisión suele realizar pagos a los beneficiarios sin la participación de las autoridades nacionales, regionales o locales de los Estados miembros. Desde 2008, la contribución comunitaria a determinados proyectos de investigación importantes, como el desarrollo de la instalación de fusión nuclear ITER, se canaliza a través de empresas conjuntas. Estas son organismos comunitarios encargados de gestionar la financiación procedente de la Comisión, así como de otros socios públicos y privados.

7.8. Entre los beneficiarios destacan los institutos de investigación, las universidades, las administraciones públicas, las empresas o los particulares. Los beneficiarios o socios ⁽¹⁾ por lo general intervienen en un proyecto en consorcio en una serie de Estados miembros o países asociados. La duración de los proyectos suele ser plurianual. La financiación se otorga en virtud de un acuerdo de subvención celebrado con la Comisión. Las subvenciones oscilan entre unos 20 000 euros para investigadores individuales y 30 millones de euros en el caso de los principales proyectos en colaboración. Aunque el número de beneficiarios supere los 15 000, los 240 más importantes reciben alrededor del 50 % del importe total de los pagos.

7.9. Otra de las categorías de gastos más importantes (aproximadamente el 12 % del total) está destinada a los principales proyectos de energía y transporte en el marco del programa de redes transeuropeas ⁽²⁾. Entre los beneficiarios figuran generalmente las autoridades de los Estados miembros, aunque también puede tratarse de empresas públicas o privadas.

7.10. Tanto en los proyectos de investigación como en los de transporte y energía, las subvenciones suelen pagarse en varios tramos; así, se abona un anticipo una vez firmado el acuerdo de subvención y a continuación se efectúan varios pagos intermedios y finales correspondientes al reembolso de los gastos subvencionables notificados por los beneficiarios en sus declaraciones de gastos periódicas.

7.6-7.10. Los programas marco de investigación implican proyectos técnica y financieramente complejos. El marco del control se caracteriza por un gran número de beneficiarios, cada uno con su propio sistema de control.

La gestión de los programas marco de investigación puede dividirse en cuatro etapas distintas: evaluación de propuestas; selección de propuestas y negociación de contratos; gestión de proyectos y de contratos; auditorías financieras y otros controles ex post.

Muchos de los errores cometidos por los beneficiarios no pueden ser detectados por la Comisión antes de que se proceda a los pagos. Para superar esta situación, la Comisión ejecuta una estrategia de control dirigida a asegurar la legalidad y regularidad de los pagos sobre una base plurianual. Está basada en la detección y corrección sistemáticas de cualquier error que no pudiera identificarse antes de hacer el pago. Esto se ha logrado mediante un esfuerzo cada vez mayor de auditoría ex post, que es un elemento clave de la estrategia de control, y la recuperación de cualquier cantidad que se haya pagado en exceso a los beneficiarios auditados.

Además, para el séptimo programa marco (VII PM), se han tomado iniciativas para reforzar otros controles. Las direcciones generales de investigación han introducido «procedimientos acordados» para mejores certificados de auditoría, así como la certificación ex ante de la metodología contable del beneficiario para el uso de los costes medios del personal o de la contabilidad global de los costes (incluidos los costes indirectos).

En cuanto a otros programas cubiertos por este capítulo, por ejemplo, las redes transeuropeas y el fondo para el desmantelamiento de centrales nucleares, sus estrategias de control difieren en grados diversos de la prevista para el programa marco de Investigación con el fin de tener en cuenta sus características particulares.

⁽¹⁾ Cada proyecto cuenta con una media de unos 20 socios, aunque su número oscila entre 4 y 95. Los socios pueden participar en varios proyectos.

⁽²⁾ En 2008, 434 proyectos en curso en el ámbito del transporte (RTE-T) se beneficiaban de una subvención media de 16,43 millones de euros y 53 proyectos en curso en el ámbito de la energía (RTE-E) recibían una subvención media de 1,34 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

7.11. Los resultados de la verificación de las operaciones se sintetizan en la **parte 1** del **anexo 7.1**. El Tribunal constató que 33 pagos estaban afectados por error de una muestra de 150. Durante el control de 63 anticipos del VII PM y de un pago intermedio no se detectaron errores. El porcentaje de error más probable identificado por el Tribunal se sitúa entre el 2 % y el 5 %.

7.12. La mayor parte de los errores atañen al reembolso de gastos no subvencionables en los pagos intermedios y finales a proyectos de investigación del VI PM. En estos casos, la Comisión no ha detectado los costes no subvencionables antes de efectuar el pago o no ha calculado correctamente el importe subvencionable del reembolso.

7.13. Estas constataciones corroboran las del propio programa de auditorías de la Comisión y las reservas relativas a la exactitud de las declaraciones de gastos del VI PM formuladas por los directores generales de investigación en sus informes anuales de actividad.

7.14. El tipo de error más común sigue siendo el reembolso de los costes de personal e indirectos no subvencionables. De hecho, el beneficiario a menudo no cumple el requisito reglamentario de declarar los costes reales correspondientes al proyecto y aplicar, por ejemplo, tarifas incorrectas al personal que trabaja en el mismo. A continuación se presenta un ejemplo de esta situación.

7.12-7.14. *La mayoría de los errores son atribuibles a la declaración incorrecta de costes relacionados con el personal y los gastos generales. Muchos de estos errores pueden solamente ser detectados por una auditoría en los locales de los beneficiarios. Por lo tanto, la Comisión ha establecido una estrategia de control y ha desarrollado una actividad de auditoría ex post. Las medidas correctivas tomadas han contribuido estos últimos años a una reducción del índice de error. Se han emprendido nuevas medidas correctivas para el VII PM, en especial por lo que se refiere a la certificación de la auditoría.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ejemplo: costes de personal e indirectos no subvencionables

La muestra de operaciones examinada por el Tribunal comprendía un proyecto del VI PM, con más de 30 socios de varios Estados miembros, relativo a la investigación y el desarrollo de los sistemas de transporte. Se trataba de un proyecto de varios años de duración que recibió una financiación comunitaria por un importe superior a los 10 millones de euros.

El Tribunal fiscalizó la declaración de gastos de uno de los socios correspondiente al período comprendido entre enero y diciembre de 2006, en concepto de la cual la Comisión procedió a un reembolso en 2008.

Con arreglo a las condiciones de subvencionabilidad tipo del acuerdo de subvención celebrado entre la Comisión y el beneficiario, los gastos subvencionables deben ser reales, económicos y necesarios para la ejecución del proyecto. Además, para que puedan optar a su reembolso, los gastos deben anotarse en las cuentas del contratista (es decir, el socio del proyecto) y los procedimientos contables utilizados deben permitir una conciliación directa entre los costes y los ingresos declarados para la ejecución del proyecto y los estados de cuentas generales relativos al conjunto de actividades del contratista.

El beneficiario calculó los gastos de personal que deben imputarse al proyecto sobre la base de las tarifas horarias fijadas para las dos categorías de personal (ingeniero principal o jefe de proyecto e ingeniero o técnico) que trabajaban en el proyecto. El Tribunal constató que las tarifas utilizadas no reflejaban los gastos realmente contraídos por el beneficiario para llevar a cabo las actividades del proyecto previstas en el acuerdo de subvención.

Los auditores del Tribunal volvieron a calcular los gastos de personal basándose en los costes salariales reales anotados en las cuentas del beneficiario, lo cual puso de manifiesto que el beneficiario había sobrestimado los gastos de personal relativos al proyecto en más de 13 000 euros. Ello implica también una reducción proporcional de los costes indirectos subvencionables que deben imputarse al proyecto.

En total, el beneficiario sobrevaloró los costes subvencionables en más de 16 000 euros y el importe del reembolso indebidamente efectuado por la Comisión es ligeramente superior a los 8 000 euros (con una tasa de cofinanciación del 50 %).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplo

En este caso específico, la Comisión procederá a la necesaria compensación en el próximo período de información. Sin embargo, a la Comisión le gustaría señalar que solamente una auditoría ex post puede detectar este tipo de error.

En el VI PM, los costes del proyecto deben «determinarse de conformidad con los habituales principios contables» del participante. Esto fue interpretado por los servicios de la Comisión como una aceptación de los costes medios (mientras se cumplieran los otros requisitos de elegibilidad), si su uso formaba parte de los principios contables habituales del participante. Sin embargo, no estaba claro hasta qué punto podía aceptarse la variación entre los costes medios y los costes reales de las personas que trabajaban en el proyecto.

En las normas del VII PM para la participación, se permiten los costes medios mientras «no difieran significativamente» de los costes reales. Por esta razón, la Comisión ha establecido la posibilidad de aprobar certificados de los participantes en su metodología para el uso del coste medio del personal (véase la respuesta a los apartados 7.6 a 7.10 y 7.27).

Esto debería dar lugar a un menor número de errores en los costes medios del personal declarados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.15. Otros errores significativos constatados por el Tribunal consistieron en:

- a) el reembolso a un beneficiario del VI PM que no pudo presentar pruebas de la realidad de los gastos declarados ni de que hubiera tenido lugar ninguna actividad del proyecto significativa;
- b) un error relativo a la introducción de datos en el cuadro de cálculo de la Comisión para un reembolso intermedio del VI PM, que no se detectó durante los procedimientos de autorización del pago y que dio lugar a un pago excesivo del 76 % en favor del beneficiario;
- c) el reembolso a un beneficiario de elevados costes de subcontratación relativos a un proyecto del V PM sin la necesaria autorización previa de la Comisión;
- d) en el caso de un proyecto de las RTE-T, el reembolso de gastos efectuados fuera del período subvencionable definido en el acuerdo de financiación entre la Comisión y el beneficiario.

7.16. Asimismo, el Tribunal llevó a cabo un seguimiento de observaciones anteriores (presentado en el **anexo 7.2** y constató que, aunque con cierto retraso, la Comisión ha adoptado medidas correctoras relativas a los errores comunicados en la DAS de 2006. En el caso del retraso en los pagos, el Tribunal observó que en 2008 la puntualidad de la Comisión en su realización mejoró considerablemente.

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

7.17. Los resultados de la evaluación del Tribunal de la eficacia de los sistemas de control y supervisión se sintetizan en la **parte 2** del **anexo 7.1**. La evaluación se centró en el VI PM, que representa el 82 % de los pagos intermedios y finales seleccionados en 2008. El Tribunal constató que los sistemas solo eran parcialmente eficaces para ofrecer garantías sobre la regularidad de las operaciones.

7.15.

- a) *Los problemas con este beneficiario habían sido identificados y eran abordados ya por el propio sistema de control de la Comisión antes del anuncio de la auditoría por el Tribunal.*
- b) *Las medidas de control aplicadas por la Comisión son concebidas para evitar este tipo de error en la medida de lo posible. Para este caso particular, la Comisión ha tomado medidas correctivas recuperando la cantidad en períodos de información posteriores.*
- c) *Efectivamente, la aprobación previa de estos costes no se había realizado en el momento del pago. La Comisión había detectado el problema antes de proceder al pago final y, por lo tanto, había solicitado al contratista otras pruebas. Teniendo en cuenta la información adicional proporcionada, la Comisión consideró que había suficiente justificación para proceder al pago.*
- d) *Este fue un error de forma, basado en un descuido administrativo por parte de la Comisión. En general, los costes estaban justificados.*

7.16. *La Comisión acoge con satisfacción las observaciones positivas del Tribunal sobre el seguimiento de las auditorías y la puntualidad en los pagos. Se han realizado considerables esfuerzos en estos dos ámbitos y se han obtenido resultados ya en 2008. La Comisión continuará supervisando estrechamente estos asuntos.*

7.17. *La Comisión ejecuta una estrategia de control diseñada para asegurar la legalidad y regularidad de los pagos sobre una base plurianual. Para el VI PM, el objetivo de la estrategia es asegurarse que, para finales del cuarto año de aplicación (2010), el índice residual de error se sitúe por debajo del umbral de importancia relativa del 2 %. Este objetivo se evalúa de nuevo anualmente teniendo en cuenta la naturaleza, la frecuencia y la cantidad de los errores detectados, así como las consideraciones de rentabilidad.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas vinculados a la regularidad de las operaciones***Controles documentales ex ante de las declaraciones de gastos***

7.18. Los controles documentales *ex ante* consisten principalmente en la verificación contable y aritmética por la Comisión de las declaraciones de gastos antes de proceder al reembolso. En algunos casos se pueden ampliar los controles a la verificación de las partidas individuales de costes basándose en información suplementaria, como facturas o nóminas, que se solicita al beneficiario.

7.19. El Tribunal examinó las directrices y procedimientos de la Dirección General de Sociedad de la Información y Medios de Comunicación (DG INFSO), así como los mecanismos de elaboración de informes y de seguimiento que esta aplica en los controles documentales *ex ante*. Además, verificó el funcionamiento de los controles en 30 operaciones ⁽³⁾.

7.20. La fiscalización no reveló ninguna insuficiencia significativa y confirmó que los controles funcionaban según lo previsto. El Tribunal observa que, si bien los controles documentales permiten la detección de deficiencias fundamentales en las declaraciones de gastos, muchos de los errores solo pueden detectarse si se llevan a cabo controles de los beneficiarios. Esta limitación de los controles documentales debe compensarse mediante los elementos restantes de los sistemas de control y supervisión (certificación de auditoría y auditorías *ex post*).

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos

7.21. Cuando así lo exija el acuerdo de subvención ⁽⁴⁾, las declaraciones de gastos de los beneficiarios presentadas para su reembolso deben acompañarse de un certificado de auditoría emitido por un auditor independiente. El auditor certifica que cuenta con garantías razonables de que los gastos declarados cumplen los requisitos de subvencionabilidad.

7.22. En las 39 operaciones fiscalizadas en el beneficiario en las que se había proporcionado un certificado, el Tribunal comparó este con los resultados de sus propios exámenes. En 17 casos (un 43 %), el Tribunal constató errores en las declaraciones de gastos en las que el auditor encargado de la certificación se había basado para emitir una opinión sin reservas antes de que se presentasen para el reembolso.

7.22. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal por la corrección de los certificados de auditoría del VI PM, que no ofrecen por completo la garantía adicional esperada en principio relativa a la legalidad y regularidad de las declaraciones de costes. Está claro, sin embargo, que este instrumento ha supuesto una contribución significativa a la prevención y a la corrección temprana de errores, dando lugar a una disminución de los índices de error del VI PM en comparación con el V PM.

⁽³⁾ 14 casos de la muestra de pruebas de confirmación, y otros 16 casos seleccionados.

⁽⁴⁾ Conforme al VI PM, cada socio del proyecto debe proporcionar como mínimo un certificado de auditoría que abarque la duración total del proyecto. Se exigirá un certificado siempre que la contribución comunitaria solicitada por un socio sobrepase los 750 000 euros para un período de declaración específico.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.23. En la mayor parte de los casos citados, el auditor encargado de la certificación no consiguió identificar las declaraciones excesivas de costes subvencionables, en particular en las categorías de costes de personal e indirectos, que constituyen la principal fuente de error en las declaraciones de gastos de los beneficiarios (véase el apartado 7.14).

7.24. Esta constatación corrobora los resultados del ejercicio anterior y las constataciones presentadas en el capítulo 10. También confirma la necesidad de que la Comisión continúe ofreciendo apoyo y orientación a los beneficiarios y a los auditores encargados de la certificación, con el fin de mejorar la fiabilidad de este control ⁽⁵⁾.

Certificación ex ante de los métodos de cálculo de costes de los beneficiarios conforme al VII PM

7.25. La Comisión ha intentado simplificar los procedimientos mediante la reforma del sistema de certificación de auditoría con arreglo al VII PM. La principal novedad consiste en que se suprime la obligación de proporcionar certificados relativos a las declaraciones de gastos intermedios a través de la certificación *ex ante* de los métodos de cálculo de costes de los beneficiarios.

7.26. Además de reducir la carga administrativa para los beneficiarios, esta medida pretende fomentar la utilización de métodos de cálculo de costes correctos y reducir así el nivel de error en las declaraciones de gastos.

7.27. Sin embargo, la Comisión todavía no ha presentado una definición clara de los criterios necesarios para evaluar si los métodos de cálculo de costes de los beneficiarios son conformes a las disposiciones reglamentarias. Al final de 2008, esta nueva forma de certificación *ex ante* se había aprobado en un caso únicamente.

Estrategia de auditoría ex post de la Comisión

7.28. Otro elemento importante del sistema de control de la Comisión relativo a los gastos de investigación lo constituye su programa de auditorías financieras *ex post* (es decir, posteriores al reembolso) en los beneficiarios. Estas auditorías son llevadas a cabo por los auditores de la Comisión, así como por empresas de auditoría externas bajo la supervisión de esta institución. El propósito de las auditorías *ex post* consiste en detectar y corregir errores que no hayan sido evitados ni detectados por controles anteriores.

7.23-7.24. Para mejorar la situación, la certificación de auditoría se ha adaptado en el VII PM.

La certificación de auditoría del VII PM está basada en «procedimientos acordados», que requieren que el auditor que certifica lleve a cabo procedimientos predefinidos e informe sobre esa base acerca de los resultados reales. Las notas de orientación están disponibles para los beneficiarios y auditores de certificación en el sitio Internet de Cordis (<http://cordis.europa.eu/>); véase también el apartado 7.33. Este planteamiento debería suponer una reducción en los errores de interpretación de las normas de elegibilidad cometidos por los auditores en el VI PM, y es otro paso hacia la mejora de este control.

7.25-7.26. Se ha introducido efectivamente la certificación en la metodología tanto para el personal como para los costes indirectos con el fin de simplificar los procedimientos para los beneficiarios de múltiples subvenciones cuyos sistemas podían ofrecer garantías razonables de que las metodologías aplicadas se ajustan a las disposiciones del acuerdo de subvención. Esta certificación es opcional.

7.27. La creación de criterios para evaluar la metodología de cálculo del coste es un ejercicio difícil. La Comisión ha aclarado los criterios para la certificación *ex ante* de la metodología de cálculo del coste para beneficiarios que utilizan costes medios del personal en una Decisión de la Comisión adoptada el 23 de junio de 2009 [C(2009) 4705].

Después de un comienzo lento, el número de certificados sobre metodologías evaluadas ha aumentado en 2009.

⁽⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 7.31 a 7.33 y 7.43, letra c).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.29. En 2008, las direcciones generales de investigación de la Comisión ⁽⁶⁾ continuaron intensificando su actividad de auditoría *ex post*, en consonancia con la estrategia común de auditoría *ex post* del VI PM introducida en 2007. Esta estrategia prevé el refuerzo de las auditorías *ex post* y el incremento del nivel de garantía relativo a la regularidad de los gastos del VI PM, que representaban el 42 % de los gastos totales de los programas marco de investigación en 2008.

7.30. El Tribunal examinó los avances realizados por la Comisión en la aplicación de la estrategia basándose en sus principales objetivos:

- a) ampliar la cobertura de la auditoría;
- b) reforzar la coherencia y uniformidad de las actividades de auditoría *ex post* de las direcciones generales de investigación;
- c) aplicar un nuevo sistema de la información de gestión de auditoría informatizado y centralizado, así como una herramienta de comunicación de los resultados de auditoría;
- d) reforzar el proceso de certificación de la auditoría;
- e) garantizar un enfoque común de las direcciones generales de investigación por lo que respecta a las empresas de auditoría externas con las que se celebró un contrato para la ejecución de auditorías por encargo de la Comisión.

7.31. En 2008, en respuesta a anteriores críticas formuladas por el Tribunal, se amplió considerablemente la cobertura de los gastos en las auditorías *ex post* (**gráfico 7.1**). El número de auditorías finalizadas pasó de 432 al final de 2007 a 1 084 al final de 2008.

7.32. Las direcciones generales de investigación aplican un enfoque coherente y sistemático a las auditorías *ex post*, y han realizado esfuerzos para coordinar y controlar estrechamente la aplicación de la estrategia de auditoría. Sin embargo, la distribución de las actividades entre las direcciones generales de investigación, sumada a la inexistencia de un sistema de información de la gestión integrado, dificulta la coordinación, en particular en lo que respecta al seguimiento de los resultados de auditoría.

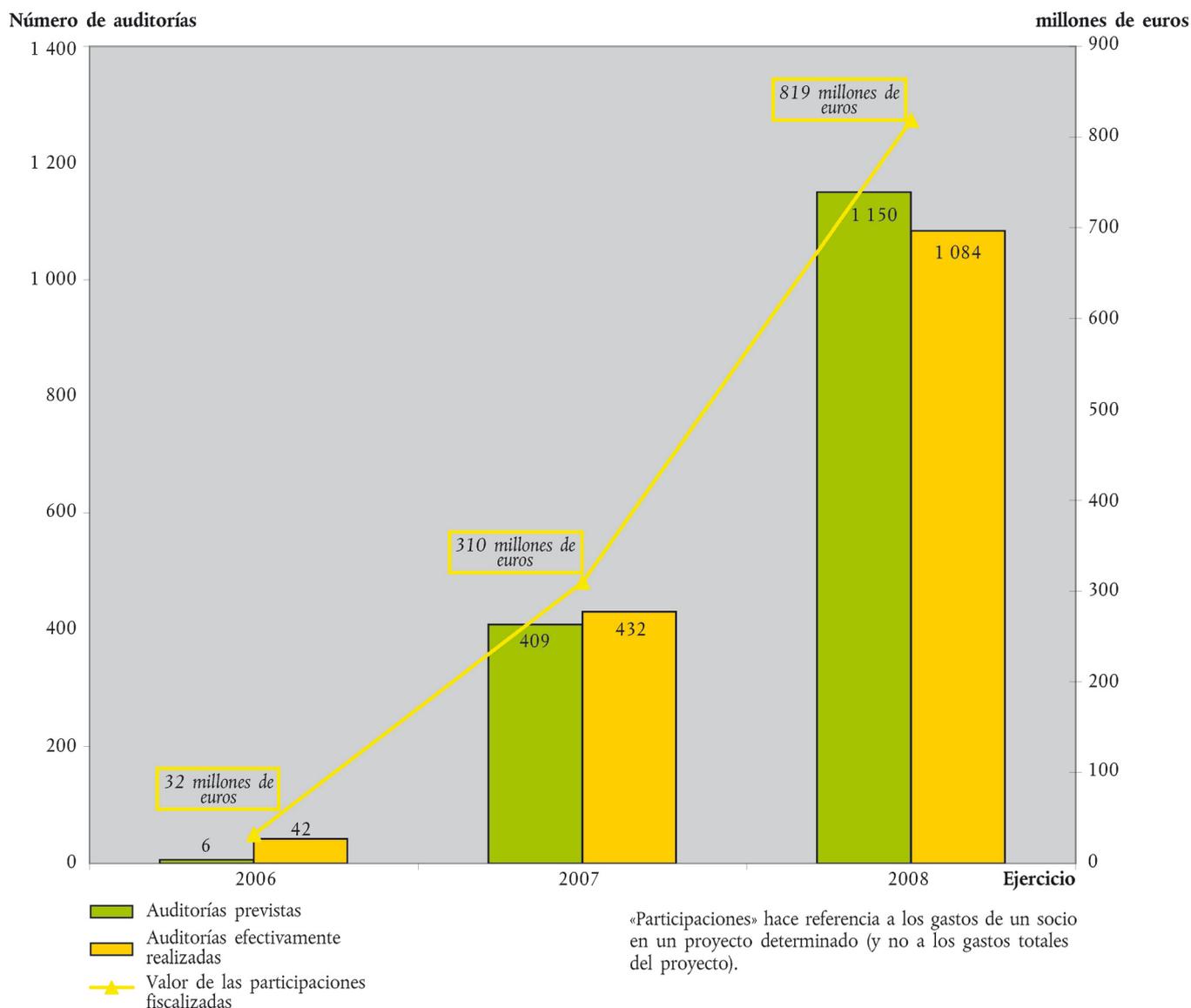
7.31. La Comisión toma nota del comentario favorable del Tribunal, relativo a la intensificación de su actividad de auditoría de los gastos.

7.32. La Comisión acoge con satisfacción las positivas observaciones del Tribunal referentes al planteamiento constante y coherente adoptado por las Direcciones Generales de investigación relativas a la ejecución de la estrategia común de auditoría.

La ausencia de una herramienta específica de TI no impide por sí misma la coordinación. Se ha logrado un alto nivel de coordinación gracias a los grupos de trabajo interdepartamentales entre las direcciones generales de investigación. Las reuniones mensuales dedicadas al informe de auditoría resumido representan un buen ejemplo de esta cooperación efectiva (véase también el apartado 7.34).

La Agencia Ejecutiva de Investigación y la Agencia Ejecutiva del Consejo Europeo de Investigación se incorporarán a estas actividades de coordinación durante 2009.

⁽⁶⁾ DG RTD, DG INFSO, DG TREN y DG ENTR.

Gráfico 7.1 — Aplicación de la estrategia común de auditoría *ex post* de la Comisión

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.33. La estrategia de auditoría *ex post* de la Comisión tiene como fin reforzar el proceso de certificación de la auditoría prestando un mayor apoyo a los beneficiarios y a los auditores encargados de la certificación. Aunque la Comisión ha realizado esfuerzos para mejorar las orientaciones y divulgar las mejores prácticas, los problemas anteriormente observados por el Tribunal perduraron en 2008 (apartado 7.22).

7.34. El enfoque común con respecto a las empresas de auditoría externas se refuerza mediante la celebración de reuniones mensuales sobre los informes de síntesis de las auditorías y la aplicación de procedimientos de control de calidad a los informes de auditoría.

7.33. Se espera que las nuevas iniciativas desarrolladas en el marco del VII PM, tales como el certificado *ex ante* sobre la metodología y el certificado sobre los costes medios del personal, que se diseñan para prevenir prácticas incorrectas en las declaraciones de costes y que han sido el tema de una amplia campaña de comunicación, reduzcan más el alcance de los problemas encontrados por el Tribunal (véase también el apartado 7.23)

7.34. La observación del Tribunal confirma que las direcciones generales de investigación han desarrollado una cooperación efectiva con los auditores externos (véase la respuesta al apartado 7.32).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas vinculados a recuperaciones y a correcciones financieras

7.35. El incremento de la cobertura de las auditorías *ex post* proporciona a la Comisión una base más amplia para adoptar medidas correctoras e incrementar el nivel de garantía con respecto a la legalidad y regularidad de los gastos.

7.36. Se han previsto, o se están aplicando, medidas correctoras adicionales mediante la selección de grandes beneficiarios y la posterior extrapolación de las constataciones de auditoría sistémicas a los contratos no fiscalizados en los beneficiarios controlados.

7.37. El considerable incremento de las actividades de auditoría implica una carga de trabajo significativamente superior en la explotación de los resultados de auditoría (extrapolación de errores, aplicación de ajustes, recuperaciones y sanciones). Además, exige considerables esfuerzos de coordinación entre las direcciones generales de investigación.

7.38. En julio de 2007, la DG INFSO estableció una red interna de agentes de enlace para las auditorías *ex post*, encargada de la explotación de los resultados de las auditorías. En septiembre de 2008, la Dirección General de Investigación (RTD) puso en marcha una nueva unidad responsable de las recuperaciones que difundió directrices sobre la explotación de los resultados de auditoría destinadas a jefes de proyecto de la dirección general.

7.39. Sin embargo, al final de 2008, la Comisión solo había iniciado un reducido número de procedimientos de recuperación, como refleja el **gráfico 7.2**, y todavía no había aplicado ninguna sanción ⁽⁷⁾, pese a que el sistema reforzado de sanciones constituía una de las principales medidas correctoras introducidas al inicio del VI PM en 2002 ⁽⁸⁾.

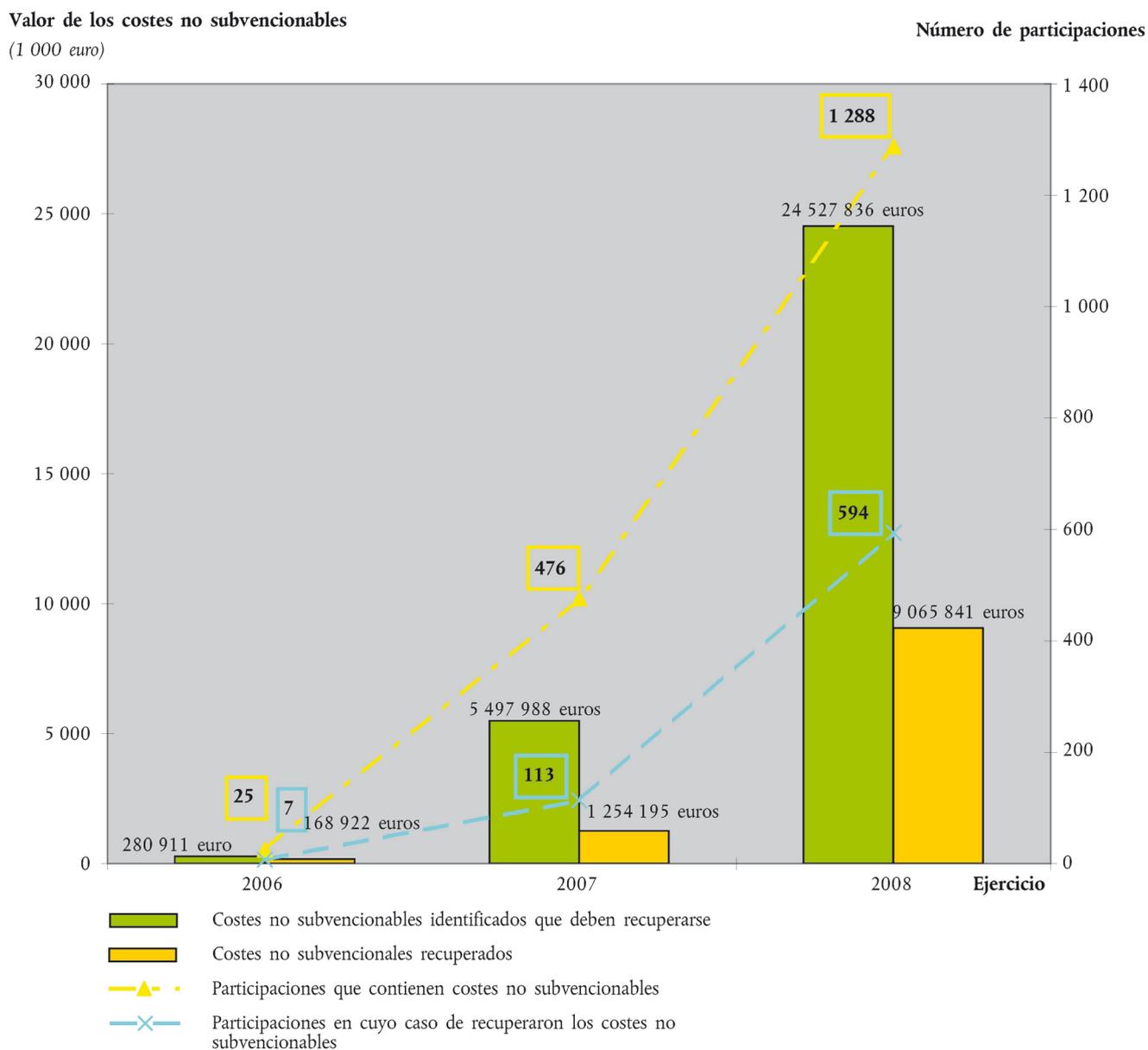
7.39. Como observa el Tribunal, el aumento continuo de actividades de auditoría afecta sensiblemente a la carga de trabajo de las Direcciones Generales. Requiere una coordinación reforzada y la creación de un sistema de control interno completo para asegurar el seguimiento de las recomendaciones de auditoría mediante la emisión de órdenes de recuperación o la compensación de las cantidades en los pagos posteriores, así como utilizando indemnizaciones (véase la nota 7).

A finales de 2008, los procesos de gestión necesarios para ejecutar la estrategia plurianual de control ya se estaban aplicando en gran parte.

⁽⁷⁾ Además de la recuperación de fondos, la Comisión tiene derecho a solicitar compensación (indemnizaciones por mora) a un beneficiario cuando se constate que este ha sobrestimado los gastos subvencionables y, por tanto, recibido una contribución comunitaria que no estaba justificada. Asimismo, podrán imponerse sanciones a cualquier beneficiario que incumpla de forma persistente sus obligaciones contractuales.

⁽⁸⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 7.23.

Gráfico 7.2 — Aplicación de correcciones financieras a raíz de auditorías



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

7.40. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal considera que, en conclusión, los pagos relativos al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008 para el grupo de políticas Investigación, energía y transporte presentaron un nivel significativo de errores. El porcentaje de error más probable se sitúa entre el 2 % y el 5 %.

7.40. La Comisión continuará trabajando con la vista puesta en un nivel de error residual que permita una declaración de fiabilidad sin reservas en este grupo de políticas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.41. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal considera que los sistemas de control y supervisión aplicados al grupo de políticas Investigación, energía y transporte solo son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

Recomendaciones

7.42. En los últimos años, la Comisión ha reforzado sus sistemas de control y ha simplificado las normas de financiación para los proyectos de investigación. Estas medidas han contribuido a reducir el nivel de error en este grupo de políticas. Con el fin de mantener esta tendencia positiva, la Comisión:

- a) debería velar por la rigurosa ejecución de los controles, en particular mejorando la fiabilidad de los certificados de auditoría, aplicando eficazmente su estrategia de auditoría *ex post*, imponiendo sanciones cuando proceda y aplicando, a su debido tiempo, recuperaciones o ajustes en los casos de reembolso indebido de los gastos declarados;
- b) de conformidad con las disposiciones de su documento sobre la racionalización de las normas financieras ⁽⁹⁾, debería simplificar todavía más las normas de financiación para el próximo programa marco de investigación (VIII PM), manteniendo el objetivo de un sistema de control que presente una buena relación coste-eficacia para proporcionar un nivel de garantía razonable sobre la regularidad de los gastos.

7.42. *La Comisión acepta las recomendaciones del Tribunal.*

- a) *La Comisión es plenamente consciente de la importancia de un sistema de control eficaz y se esfuerza constantemente en su mejora. Se han realizado considerables esfuerzos para mejorar la gestión de la política de investigación en los límites del marco legal y financiero aplicable. La Comisión continuará la aplicación rigurosa de los controles.*
- b) *La Comisión coincide en que sería deseable una mayor simplificación de las normas financieras en el VIII PM y que debe mantenerse un sistema de control efectivo. La Comisión continuará simplificando y mejorando la ejecución del presupuesto para acompañar su plan de recuperación conforme a la Comunicación de la Comisión titulada «Racionalizar las normas financieras y acelerar la ejecución del presupuesto para contribuir a la recuperación económica». La Comisión continuará su trabajo sobre la rentabilidad de los sistemas de control, y propondrá riesgos de error tolerables para la investigación y otras áreas en 2010.*

⁽⁹⁾ Comunicación de la Sra. Grybauskaitė de acuerdo con el Presidente de la Comisión [SEC(2009) 477 final de 8 de abril de 2009].

ANEXO 7.1

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de operaciones verificadas
2008	150
2007	180

1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en	2008								2007	
	V PM	VI PM	VII PM	RTE	Desmantelamiento de instalaciones nucleares ⁽⁴⁾	Varios	Total			
Anticipos ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Pagos intermedios y finales ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Pagos no destinados a proyectos ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Total	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ 74 anticipos: 63 VII PM, 5 RTE, 2 desmantelamientos de instalaciones nucleares (abonados directamente al beneficiario), 2 Agencia ejecutiva de Energía Inteligente, 1 Agencia ejecutiva en el ámbito educativo y cultural, 1 Agencia Espacial Europea (Galileo).

⁽²⁾ 65 pagos intermedios y finales: 1 VII PM, 50 VI PM, 2 V PM, 4 RTE, 4 desmantelamientos de instalaciones nucleares (abonados a los Fondos internacionales de apoyo), 2 Agencia ejecutiva en el ámbito educativo y cultural, 1 Fondo de Investigación del Carbón y del Acero, 1 factura para contrato de servicios del programa IST.

⁽³⁾ 11 pagos no destinados a proyectos: p.ej. facturas de servicios y suministros, pago a un instrumento de garantía de préstamos para proyectos RTE-T, subvención para el Instrumento de Financiación del Riesgo Compartido del VII PM, subvenciones de explotación a agencias de investigación y a la Empresa Común ITER.

⁽⁴⁾ Programa gestionado conjuntamente por la Comisión (DG TREN) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

1.3 — Frecuencia e impacto estimado de los errores

Errores	2008							2007	
	V PM	VI PM	VII PM	RTE	Desmantelamiento de instalaciones nucleares	Varios	Total		
Frecuencia de operaciones verificadas que estaban afectadas por errores	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}	
Frecuencia de errores cuantificables	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}	
Impacto de errores cuantificables: Porcentaje de error más probable dentro del intervalo ⁽¹⁾	Entre 2 % y 5 %							Entre 2 % y 5 %	

⁽¹⁾ El Tribunal señala tres intervalos de porcentajes de error más probables: menos del 2 %, entre el 2 % y el 5 %, y más del 5 %.

Las cifras entre {} son números absolutos de operaciones.

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Sistema	Control interno clave (Comisión)			Controles internos clave en las administraciones nacionales	Valoración global
	Controles documentales previos a los pagos	Certificación de auditoría	Auditorías financieras <i>a posteriori</i>		
Sexto programa marco (VI PM)				s.o.	

Valoración global	2008	2007

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
s.o.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

SEGUIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1. Declaración de fiabilidad de 2006: nivel significativo de errores en los pagos			
<p>En 2006, el Tribunal detectó errores en 26 de las 150 operaciones fiscalizadas. Los tipos de errores más frecuentes fueron: elementos probatorios inadecuados para justificar los gastos declarados, en particular, en relación con los costes de personal, que, por lo general, constituyen la categoría única de gastos más amplia; empleo de cifras presupuestadas en lugar de gastos reales; imputación injustificada de costes indirectos al proyecto; declaración de gastos incurridos fuera del período de subvencionabilidad; inclusión de diversos gastos no subvencionables.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 7.10 y 7.11).</p>	<p>En cuatro casos, la responsabilidad del seguimiento recae ahora en las direcciones generales de otros grupos de políticas.</p> <p>En seis casos, la Comisión ha llegado a la conclusión que no se precisaban medidas correctoras.</p> <p>En 13 casos, la Comisión aplicó correcciones financieras, mediante la emisión de una orden de ingreso o ajustando los pagos a los beneficiarios en períodos posteriores.</p> <p>En tres casos, la Comisión emprendió medidas correctoras que siguen en curso.</p>	<p>La Comisión ha efectuado el seguimiento de los errores y adoptado medidas correctoras, aunque en tres casos la aplicación de correcciones financieras sigue en curso. La recuperación de importes pendientes adeudados a la Comisión debería efectuarse con la mayor rapidez posible para garantizar una buena gestión financiera.</p>	<p><i>La Comisión ha adoptado medidas correctoras para garantizar el seguimiento de los tres casos todavía pendientes. En dos de los mismos se han iniciado los procesos de pago y de recuperación. En el tercer caso, se ha emprendido una auditoría cuyo informe final se encuentra pendiente.</i></p>
2. Retrasos en los pagos efectuados por la Comisión			
<p>La Comisión efectuó pagos a los beneficiarios con un retraso indebido en un número significativo de casos.</p> <p>En 2005, 11 de los 69 pagos fiscalizados por el Tribunal se efectuaron con retraso (es decir, el 16 %). En lo que atañe a 2006, el Tribunal identificó pagos tardíos en 21 de los 113 casos (es decir, el 18,6 %). En 2007, el Tribunal constató pagos tardíos en 30 de los 180 casos fiscalizados (es decir, el 17 %).</p> <p>En 2008, el Tribunal constató un número menor de pagos tardíos: 12 casos de los 150 pagos fiscalizados (es decir, el 8 %).</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2005, apartado 7.10; Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 7.29 y anexo 7.1, e Informe Anual relativo al ejercicio 2007, anexo 7.2).</p>	<p>La Comisión mejoró el seguimiento de los retrasos, introdujo procedimientos simplificados, adaptó sus herramientas informáticas y desarrolló su programa de formación destinado a los agentes que participan en el proceso de pago.</p>	<p>La Comisión mejoró el seguimiento de los retrasos, introdujo procedimientos simplificados, adaptó sus herramientas informáticas y desarrolló su programa de formación destinado a los agentes que participan en el proceso de pago.</p>	<p><i>Las mejoras constatadas por el Tribunal reflejan los esfuerzos realizados por la Comisión, que continuará llevando a cabo un minucioso seguimiento de esta cuestión.</i></p>

CAPÍTULO 8

Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1-8.13
Características específicas del grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación	8.2-8.11
Alcance de la fiscalización	8.12-8.13
Regularidad de las operaciones	8.14-8.17
Eficacia de los sistemas	8.18-8.32
Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones	8.18-8.32
Oficina de Cooperación EuropeAid	8.20-8.24
Dirección General de Relaciones Exteriores	8.25-8.26
Dirección General de Ampliación	8.27-8.28
Dirección General de Ayuda Humanitaria	8.29-8.30
Sistema de información común RELEX (CRIS)	8.31-8.32
Conclusiones y recomendaciones	8.33-8.37
Conclusiones	8.33-8.34
Recomendaciones	8.35-8.37
Seguimiento de observaciones anteriores formuladas al margen de la DAS	8.38-8.46
Revisión de seguimiento del Informe Especial nº 5/2006 sobre el programa MEDA	8.38-8.46
Introducción	8.38-8.39
Seguimiento de las recomendaciones	8.40-8.45
Conclusión y recomendaciones	8.46

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación, que engloba los siguientes ámbitos políticos: 19, Relaciones exteriores; 21, Desarrollo y relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) ⁽¹⁾; 22, Ampliación, y 23, Ayuda Humanitaria. El **cuadro 8.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

Cuadro 8.1 — Desglose de los pagos por ámbito político

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008 (millones de euros)	Tipo de gestión presupuestaria
19	Relaciones exteriores	Gastos administrativos	336	Centralizada directa
		Relaciones multilaterales, cooperación con terceros países en los ámbitos de migración y asilo y asuntos generales de la política de relaciones exteriores	54	Centralizada directa /
		Política exterior y de seguridad común	192	Centralizada indirecta ⁽¹⁾ / conjunta
		Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos (IEDDH)	109	Centralizada directa
		Relaciones y cooperación con terceros países industrializados	16	Centralizada directa
		Gestión de crisis y amenazas a la seguridad mundial	199	Centralizada directa
		Política europea de vecindad y relaciones con Rusia	1 475	Centralizada directa / descentralizada
		Relaciones con América Latina	310	Centralizada directa / descentralizada
		Relaciones con Asia, Asia central y los países al este de Jordania	667	Centralizada directa / descentralizada / conjunta
		Estrategia y coordinación de la política	22	Centralizada directa
		3 380		
21	Desarrollo y relaciones con los Estados ACP	Gastos administrativos	248	Centralizada directa
		Seguridad alimentaria	258	Centralizada directa
		Participación de los agentes no estatales en el desarrollo	172	Centralizada directa
		Medio ambiente y gestión viable de los recursos naturales, incluida la energía	76	Centralizada directa
		Desarrollo humano y social	127	Centralizada directa / conjunta
		Cooperación geográfica con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP)	223	Centralizada directa / descentralizada / conjunta
		Otras acciones de cooperación y programas <i>ad hoc</i>	24	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la política	13	Centralizada directa
		1 141		

⁽¹⁾ La ayuda facilitada a través de los Fondos Europeos de Desarrollo se trata por separado al no estar financiada por el presupuesto general.

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008 (millones de euros)	Tipo de gestión presupuestaria
22	Ampliación	Gastos administrativos	71	Centralizada directa
		Estrategia y proceso de ampliación	1 388	Centralizada directa / indirecta / descentralizada
		Ayuda financiera postadhesión	66	Centralizada directa / descentralizada
		Estrategia de información y comunicación	9	Centralizada directa
			1 534	
23	Ayuda humanitaria	Gastos administrativos	21	Centralizada directa
		Ayuda humanitaria	862	Centralizada directa / conjunta
			883	
Total de gastos administrativos ⁽²⁾			676	
Total de gastos de operaciones			6 262	
Total de pagos del ejercicio			6 938	
Total de compromisos del ejercicio			7 415	

(¹) Según el artículo 53 del Reglamento financiero, la gestión centralizada directa se utilizará cuando la ejecución competa directamente a los servicios de la Comisión y la gestión centralizada indirecta cuando la Comisión delegue la ejecución presupuestaria conforme a los artículos 54 a 57 del Reglamento financiero.

(²) La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 11.

Fuente: Cuentas anuales de las Comunidades Europeas, ejercicio 2008, volumen II, anexo B.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Características específicas del grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación

8.2. Los gastos relativos a relaciones exteriores y ampliación son ejecutados por la Oficina de Cooperación EuropeAid (EuropeAid) y por la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX), mientras que la ejecución del gasto de ampliación corresponde a la Dirección General de Ampliación (DG ELARG) y del gasto en ayuda humanitaria, incluida la ayuda alimentaria, a la Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO).

8.3. Los gastos ejecutados por EuropeAid comprenden:

- la asistencia financiera y técnica a países de Asia y América Latina y cooperación económica con dichos países;
- la política de vecindad europea, incluida la asociación estratégica con Rusia;
- los programas temáticos como seguridad alimentaria, agentes no estatales y autoridades locales, medio ambiente, sanidad y educación, democracia y derechos humanos.

8.4. La mayor parte del gasto es objeto de una gestión centralizada directa por los servicios de la Comisión, ya sean los servicios centrales o las delegaciones en terceros países. La ayuda proporcionada a través de organizaciones internacionales se gestiona de forma conjunta.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.5. Una importante proporción de los gastos consiste en pagos de apoyo presupuestario y en pagos (anticipos o prefinanciación) abonados a los organismos encargados de la ejecución de proyectos de desarrollo, entre los que se encuentran instituciones públicas, ONG y organizaciones internacionales.

8.6. Los proyectos de desarrollo financiados se reparten entre más de 150 países, y los organismos encargados de su ejecución varían considerablemente, tanto en tamaño como en competencia. Cada proyecto es objeto de numerosos pagos individuales, regidos por normas complejas, sobre todo en lo referente a los procedimientos de licitación y al origen de los suministros.

8.7. Para los gastos gestionados por la DG RELEX, se utilizan los tipos de gestión siguientes:

- a) centralizada indirecta o conjunta con organizaciones internacionales cuando se trata de la Política Exterior y de Seguridad Común;
- b) centralizada directa en las relaciones y la cooperación con países terceros industrializados (Instrumento de Países Industrializados) y en la gestión de crisis y amenazas a la seguridad internacional (Instrumento de Estabilidad). Los proyectos son gestionados en algunos casos por los servicios centrales y en otros, por las delegaciones.

8.8. La DG ELARG gestiona los gastos vinculados a la estrategia y al proceso de ampliación principalmente a través del instrumento de ayuda de preadhesión, del programa Phare incluida la ayuda postadhesión, de CARDS ⁽²⁾, y de la ayuda financiera a la preadhesión de Turquía.

8.9. Por regla general, los pagos se abonan ya sea en régimen de ejecución centralizada o de ejecución descentralizada. En el primer caso, la delegación de la Comisión efectúa controles *ex ante* de las decisiones de adjudicación de contratos públicos, salvo que se den circunstancias concretas que permitan la no realización de estos controles.

8.10. Por lo que se refiere a la asistencia financiera comunitaria a potenciales candidatos [Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo ⁽³⁾], así como la Antigua Republica Yugoslava de Macedonia, los gastos son gestionados en su mayor parte por las delegaciones directamente e incluyen, desde octubre de 2008, la asistencia canalizada anteriormente a través de la AER (Agencia Europea de Reconstrucción).

8.11. Los gastos efectuados por la DG ECHO son gestionados por los servicios centrales de la Comisión. Alrededor de la mitad de los créditos comprometidos corresponden a ONG (gestión centralizada directa) y la otra mitad, a las Naciones Unidas o a otras organizaciones internacionales (gestión conjunta).

⁽²⁾ Phare fue el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los países de Europa Central y Oriental, mientras que CARDS es el programa de asistencia a la reconstrucción, desarrollo y estabilización de los Balcanes.

⁽³⁾ En virtud de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1244/99.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Alcance de la fiscalización

8.12. La fiscalización se basó en tres componentes principales:

- a) pruebas de confirmación de los pagos efectuados en 2008 a partir de una muestra estadística representativa de 180 pagos (véase el **anexo 8.1, secciones 1.1 y 1.2**) que comprenden tanto pagos abonados a organismos encargados de la ejecución de los proyectos como pagos de apoyo presupuestario y pagos a fondos fiduciarios, así como otros efectuados directamente por la Comisión sobre la base, por ejemplo, de contratos de obras, servicios o suministros;
- b) una evaluación de los sistemas de control y supervisión de la Comisión, tanto en los servicios centrales como en las delegaciones, que abarcó:
 - i) controles *ex ante* de contratos y pagos,
 - ii) actividades de gestión y supervisión,
 - iii) auditorías externas,
 - iv) la auditoría interna;
- c) el seguimiento de observaciones anteriores formuladas en el marco de la DAS (véase el **anexo 8.2**).

8.13. Es preciso señalar que, en el caso de los pagos abonados a los organismos de las Naciones Unidas, los auditores del Tribunal tropiezan con problemas para obtener de ellos los informes de auditoría sobre los gastos de los proyectos y los documentos justificativos correspondientes, y ello a pesar de las medidas adoptadas por la Comisión para facilitar el trabajo de fiscalización que lleva a cabo el Tribunal.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

8.14. Las pruebas de confirmación para el grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación pusieron de manifiesto la existencia de un nivel significativo de error. Sus resultados se exponen y se analizan con mayor detalle en el **anexo 8.1**.

8.15. Las operaciones controladas comprenden pagos abonados directamente por los servicios de la Comisión a contratistas y consultores o a los organismos encargados de la ejecución. En ambos tipos de pagos se detectó un nivel significativo de errores.

8.16. Los errores más importantes detectados en los pagos abonados directamente por los servicios de la Comisión a contratistas y consultores son los siguientes:

- a) errores cuantificables de subvencionabilidad (por ejemplo, en el IVA y otros impuestos, incumplimiento de requisitos esenciales);

8.13. *La Comisión apoya totalmente las peticiones de información por parte del Tribunal a los organismos de la ONU en el contexto del Acuerdo Marco Administrativo y Financiero (AMAF) firmado por la Comunidad Europea y las Naciones Unidas el 29 de abril de 2003.*

8.16.

- a) *Respecto de uno de los ejemplos mencionados por el Tribunal, la Comisión considera que no se puede calificar de error cuantificable únicamente porque que no se hayan respetado los requisitos formales del contrato.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- b) errores cuantificables de exactitud (por ejemplo, errores de cálculo que atañen, entre otros, a pagos de apoyo presupuestario);
- c) errores no cuantificables de conformidad (por ejemplo, falta de observancia de plazos, ausencia de documentos justificativos esenciales e irregularidades en los procedimientos de licitación).

8.17. Por lo que se refiere a los organismos encargados de la ejecución, los errores detectados eran fundamentalmente los siguientes:

- a) errores cuantificables de subvencionabilidad (inclusión de gastos no subvencionables en las declaraciones de costes de los proyectos, así como irregularidades en los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos;

- b) un error cuantificable de exactitud (tipos de cambio incorrectos).

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones

8.18. Los sistemas relacionados con la regularidad de las operaciones verificados por el Tribunal abarcaban los controles *ex ante* de pagos y contratos a partir de los resultados de las pruebas de confirmación, el sistema de auditorías externas y controles *ex post*, las actividades de gestión y supervisión y la función de auditoría interna. La evaluación global de los sistemas de control y supervisión para la totalidad de las direcciones generales es «parcialmente eficaz» (véase el **anexo 8.1, sección 2**).

8.19. Por otra parte, el Tribunal analizó además, basándose en los resultados del trabajo de fiscalización llevado a cabo, la eficacia del sistema de información común RELEX (CRIS), una herramienta importante utilizada por EuropeAid y por las DG RELEX y ELARG, tanto a nivel central como de las delegaciones, para gestionar los gastos que recaen bajo su responsabilidad.

- c) *En lo que respecta a la observancia de los plazos de pago, en alguna ocasión la Comisión —en aras de una buena gestión financiera— no notificó a los contratistas la suspensión de pagos cuando se sospechaba una irregularidad financiera, mientras se realizaban las investigaciones oportunas.*

8.17.

- a) *La Comisión no comparte la opinión del Tribunal cuando clasifica entre los errores cuantificables de subvencionabilidad un caso relacionado con una irregularidad cometida por un subcontratista, para la cual la Comisión, con pleno conocimiento de la situación y tras haberla valorado minuciosamente, decidió realizar un pago reducido de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 81, 113 y 119 del Reglamento financiero. Esto afecta al anexo 8.1 tanto en lo que se refiere al nivel de las operaciones en cuestión como al porcentaje general de errores.*

Las auditorías financieras que han de realizarse obligatoriamente en virtud del sistema de control de la Comisión antes de proceder a los pagos finales permiten a la Comisión detectar y corregir los errores en materia de anticipos o prefinanciación hallados por el Tribunal de Cuentas en un ejercicio contable posterior.

8.18. *La Comisión cree que el contexto de control del grupo de políticas de ayuda exterior, desarrollo y ampliación ha mejorado significativamente en comparación con años anteriores (y se han aplicado las recomendaciones del Tribunal de años anteriores). Por ejemplo, los controles *ex ante* de EuropeAid se han reforzado considerablemente en dicho período, especialmente en materia de auditoría (*ex ante* y *ex post*), gracias a la utilización de nuevos requisitos normalizados, sistemas informáticos y metodologías desde 2007. Los mismos controles *ex post* de la Comisión (en EuropeAid y en la DG ECHO) confirman un número muy reducido de errores en el momento del pago final o de finalización del proyecto.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Oficina de Cooperación EuropeAid

8.20. EuropeAid gestiona gastos financiados tanto por el presupuesto comunitario como por los Fondos Europeos de Desarrollo. La valoración detallada de la eficacia de los sistemas de control existentes se recoge en un informe separado, aunque publicado al mismo tiempo que el presente informe anual, sobre las actividades financiadas por los séptimo, octavo, noveno y décimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED).

8.21. El Tribunal constató que EuropeAid ha seguido introduciendo mejoras en sus sistemas de control y supervisión.

8.22. No obstante lo anterior se detectaron las siguientes insuficiencias en los controles *ex ante*:

a) controles preventivos ineficaces e insuficientes en los servicios de la Comisión (los auditores encontraron casos de pagos abonados en ausencia de documentos justificativos esenciales, así como irregularidades en los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos aplicados por los servicios de la Comisión);

b) seguimiento y apoyo insuficientes respecto de los organismos encargados de la ejecución de proyectos financiados con fondos comunitarios (por ejemplo, no siempre esos organismos tienen una idea muy clara sobre qué normas contables han de utilizar para la elaboración de los informes financieros requeridos);

c) en el caso de los pagos de apoyo presupuestario, disfunciones en los procedimientos destinados a verificar el cumplimiento de los requisitos de abono de dichos pagos.

8.23. Si bien constató mejoras en los procesos de recurso a las auditorías externas, uno de los principales componentes del marco de control interno de EuropeAid, el Tribunal llegó a la conclusión de que estos controles siguen siendo parcialmente eficaces en términos generales. Además, el proceso de gestión de riesgos era también parcialmente eficaz.

8.22.

b) *El apoyo a las organizaciones que llevan a cabo proyectos financiados por la UE es considerable y supone disponer de directrices impresas, un sitio Internet de EuropeAid sobre finanzas y contratos debidamente mantenido, formación sobre el terreno y asesoramiento específico del personal de finanzas y contratos en las delegaciones. Por ejemplo, en 2008 para el Instrumento Europeo de Vecindad, se impartieron 29 días de formación sobre el terreno en finanzas y contratos en los que el 76 % (151) de las (200) plazas fueron ocupadas por personal de ministerios técnicos y responsables de proyectos.*

Siempre se pueden desarrollar y mejorar las actividades de apoyo a la gestión financiera y las necesidades en materia de supervisión y formación. Por otra parte, se está preparando un paquete de material para la gestión financiera («Financial Management Toolkit»), destinado a los organismos encargados de la ejecución, que se espera ultimar en 2010.

c) *La Comisión está intentando sensibilizar a todos sus servicios sobre la necesidad de seguir un planteamiento más estructurado y formal en la evaluación de los pagos de apoyo presupuestario. En febrero de 2009, la Comisión reforzó la función de fiscalización del personal responsable de finanzas y contratos en el proceso de aprobación de pagos.*

8.23. *La metodología de las auditorías se ha mejorado considerablemente desde 2007 y, con el tiempo, se verán los beneficios de muchas de las últimas reformas, por ejemplo cuando todos los resultados de las auditorías se ajusten a los requisitos normalizados de 2007.*

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.24. Las insuficiencias que persistían en 2008 consistían fundamentalmente en deficiencias e incoherencias del Plan anual de auditoría (PAA), en el módulo CRIS *audit* y en el seguimiento general de los resultados obtenidos en las auditorías. Cabe citar particularmente las siguientes:

- a) escaso porcentaje de cumplimiento del PAA;
- b) información incompleta en el módulo CRIS *audit*;
- c) discrepancias entre los resultados de las auditorías y ausencia de un análisis de las mismas.

Dirección General de Relaciones Exteriores

8.25. El Tribunal evaluó en detalle los sistemas de control y supervisión de la DG RELEX destinados a garantizar la regularidad de las operaciones e identificó deficiencias importantes en el componente de los controles *ex post*: por ejemplo, solo se llevaron a cabo dos controles sobre el terreno de los tres planeados, mientras que de las seis auditorías externas previstas no se practicó ninguna.

8.26. A ello se añade que el análisis practicado reveló insuficiencias en la gestión y supervisión de la información financiera de los proyectos. Como ejemplo ilustrativo cabe destacar que las delegaciones de la Comisión utilizan CRIS (sistema de información de gestión perteneciente a EuropeAid) para gestionar la información financiera de proyectos de la DG RELEX objeto de delegación (Instrumento de Estabilidad). Ahora bien, falta una interfaz automatizada con el seguimiento de la ejecución del presupuesto por los servicios centrales, ya que este se realiza separadamente por medio de hojas de cálculo extraídas de ABAC, lo cual puede provocar diferencias en la información de gestión.

La Comisión sigue su labor de concienciación sobre el proceso de gestión de riesgos. La gestión de riesgos se convirtió en una norma prioritaria de control interno en 2008, y se organizaron varios cursos de formación en la sede y en todas las regiones receptoras de ayuda exterior. Se ha previsto seguir mejorando la formación en gestión de riesgos en 2010, proporcionando, entre otras cosas, formación en línea.

8.24. La experiencia adquirida propició una reforma de fondo del Plan anual de auditoría (PAA) 2008 para el año 2009 y se están preparando más reformas para el ejercicio 2010. Desde 2007, la auditoría CRIS ha experimentado profundos cambios.

- a) A lo largo de los últimos años, ha ido en aumento constante el número de auditorías realizadas en el plazo de un año. En 2008, se realizaron en total 455 auditorías, esto es, un 35 % más que en 2007 (337).

Sin embargo, la programación de la mayor parte de las auditorías debe reflejar el ritmo de realización de las actividades de un proyecto.

- b) 2008 fue el primer año en que se impuso el uso obligatorio de la auditoría CRIS y, por lo general, los resultados han sido muy positivos. La Comisión reconoce, sin embargo, que hay que mejorar en lo que se refiere a la puntualidad para cargar los documentos en el sistema.
- c) En estos momentos se está realizando un análisis exhaustivo de los resultados de las auditorías, especialmente centrado en las auditorías contratadas en virtud del sistema de contrato marco (FWC).

8.25. La Comisión considera que en 2009 los controles *ex post* deben desempeñar un papel más importante en el proceso de declaración de fiabilidad para la DG RELEX, teniendo en cuenta que el presupuesto asignado va en aumento. La ejecución de la planificación será objeto de un seguimiento minucioso a lo largo de 2009 y se optimizará la utilización de los resultados de las auditorías y los controles.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Dirección General de Ampliación

8.27. La evaluación global del Tribunal puso de manifiesto que los sistemas eran parcialmente eficaces debido a las insuficiencias detectadas en la estructura de auditoría interna de esta dirección general y en sus controles *ex post*. El plan de trabajo de dicha estructura se basaba en su propia evaluación de riesgos pero su programa plurianual no se había desarrollado suficientemente. Más aún, en vista del creciente volumen de fondos, el Tribunal recalca la importancia de contar con una estrategia específica respecto de los controles *ex post* de los proyectos gestionados de forma centralizada como se preveía en el APM de 2008. Se consideró satisfactoria la eficacia del componente de control *ex ante*.

8.28. Además persisten insuficiencias esenciales relacionadas con potenciales irregularidades en la gestión de los fondos Phare por dos organismos de ejecución en Bulgaria. El Tribunal mantiene su valoración de que los controles internos clave de las administraciones nacionales en Bulgaria son solo parcialmente eficaces (véase el **anexo 8.2**).

Dirección General de Ayuda Humanitaria

8.29. La estructura de auditoría interna fue creada en 2008 (anteriormente la DG ECHO se servía de la estructura de EuropeAid). En opinión del Tribunal, 2008 fue un año de transición para la estructura de auditoría interna; la nueva organización dará plenamente sus frutos a partir de 2009.

8.30. Por lo que se refiere al sistema de auditorías externas, en particular la estrategia de auditoría de la dirección general, el Tribunal hace constar los esfuerzos realizados para aumentar la proporción de proyectos sujetos a inspecciones sobre el terreno.

Sistema de información común RELEX (CRIS)

8.31. Al realizar las pruebas de las operaciones, se constató que la información contenida en el CRIS no siempre resulta exacta. Se detectaron errores de codificación de datos sobre pagos y compromisos (por ejemplo, en proyectos y contratos en los que el código CRIS del país era erróneo). Otros errores pueden afectar a la fiabilidad de los estados financieros de la Comisión (por ejemplo, en las fechas de expiración de la garantía bancaria y las modalidades de gestión de los contratos).

8.32. Por último, los auditores advirtieron que los usuarios del sistema se veían confrontados frecuentemente a dificultades técnicas que pueden afectar a la regularidad de las operaciones procesadas (es habitual encontrar casos en que los pagos se abonaron fuera de los plazos establecidos debido a la indisponibilidad del sistema).

8.27. La Comisión no coincide totalmente con la valoración del Tribunal respecto de la eficacia de los sistemas de control *ex post* y de auditoría, teniendo en cuenta las mejoras introducidas.

El entorno en constante cambio de la DG ELARG dificulta la planificación plurianual del EIA y exige continuos ajustes.

A principios de 2009, la DG ELARG adoptó una estrategia global de control que abarca todas las modalidades de gestión, incluida la gestión centralizada. Se está planteando adoptar una política específica de controles *ex post* de gestión centralizada, basada en la experiencia adquirida con una acción piloto que se llevó a cabo en 2008 y teniendo en cuenta la relación coste-beneficio.

8.28. Tras descubrir una serie de fallos del sistema, la Comisión suspendió todos los pagos desde finales de febrero de 2008 y retiró la acreditación de los dos organismos en julio de 2008. Aunque persistiera alguna deficiencia, ya no podrían firmarse contratos irregulares, puesto que ha concluido la contratación de fondos Phare.

8.31. Se han tomado varias medidas para mejorar la calidad de los datos en CRIS. En primer lugar, se están elaborando normas claras y mejor documentadas para la introducción de datos y el sistema CRIS se está desarrollando y revisando periódicamente para adaptarlo a aquellas. En segundo lugar, se sigue trabajando para mejorar la calidad de los datos ya introducidos en el sistema mediante un control de calidad de estos (con el fin de identificar las causas de fondo), una limpieza y un seguimiento de la calidad de los datos que permita tener una visión actualizada de dicha calidad.

8.32. CRIS no estuvo disponible en algunos períodos del año 2008, como consecuencia de las necesidades técnicas que supuso la integración de las cuentas del Fondo Europeo de Desarrollo en el sistema contable central de la Comisión en febrero de 2009, operación que no se repetirá. No obstante, se han tomado una serie de disposiciones para limitar los períodos en que el sistema CRIS no está disponible.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

8.33. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008 correspondientes al grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación estaban afectados por errores significativos.

8.34. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que los sistemas de control y supervisión del grupo de políticas Ayuda exterior, desarrollo y ampliación son parcialmente eficaces a la hora de garantizar la regularidad de los pagos.

Recomendaciones

8.35. El Tribunal recomienda que:

- a) se adopten medidas para mejorar la eficacia del sistema de control *ex ante* de pagos y contratos aplicado por la Comisión (EuropeAid y DG RELEX);
- b) se proporcione un mayor apoyo a los organismos encargados de la ejecución de proyectos financiados con fondos comunitarios y se intensifique el seguimiento de los mismos;
- c) se planifiquen con más realismo las auditorías y los controles *ex post* teniendo en cuenta los recursos disponibles a este fin para que los planes resultantes puedan cumplirse debidamente;

8.33. La Comisión ha diseñado sus controles para que abarquen todo el ciclo de vida de sus proyectos plurianuales. El enfoque del Tribunal de Cuentas es anual y acumula todos los errores que encuentra en un determinado año. La mayor parte de los errores financieros que el Tribunal ha encontrado también habrían sido detectados por la Comisión, en el transcurso de los controles *ex ante* habituales, y habrían sido corregidos en un ejercicio contable posterior antes de cerrar las cuentas del proyecto, dejando así un balance de errores residuales reducido.

8.34. La Comisión cree que el contexto de control del grupo de políticas de ayuda exterior, desarrollo y ampliación ha mejorado significativamente en comparación con años anteriores (y se han aplicado las recomendaciones del Tribunal de años anteriores). Efectivamente, la evaluación de los sistemas de control clave ha mostrado que muchos de los elementos más importantes son eficaces.

8.35.

- a) La Comisión no comparte plenamente la valoración del Tribunal de la eficacia de los controles *ex ante* de EuropeAid, teniendo en cuenta las mejoras que se han aportado. Sin embargo, la Comisión reconoce que, al tiempo que trabaja para mejorar el sistema de control interno en su conjunto, debe mejorar también la arquitectura de los sistemas de control de la ayuda exterior. Teniendo en cuenta lo anterior, así como la labor de la Comisión en relación con el nivel de riesgo de error aceptable, EuropeAid emprenderá en 2010 un análisis de su estrategia de control.

La Comisión está de acuerdo en que deberá estar mejor documentada la realización de los controles *ex ante* en la DG RELEX.

- b) La Comisión reconoce que hay que mejorar y desarrollar el apoyo a la gestión financiera y la supervisión. Se está preparando un paquete de material para la gestión financiera («Financial Management Toolkit»), destinado a los organismos encargados de la ejecución, que se espera ultimar en 2010.
- c) La sede de la Comisión seguirá asistiendo a los gestores de auditorías (especialmente en las delegaciones) para mejorar su planificación de las auditorías. En el contexto de la preparación del PAA 2009, se ha invitado a las delegaciones a prestar especial atención a la disponibilidad de recursos.

Por lo que respecta a los controles transaccionales *ex post*, cada año se alcanzan las metas anuales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- d) se supervise estrechamente la realización de las auditorías y los controles *ex post* planeados con el fin de advertir y corregir cuanto antes cualquier desviación que se produzca;
- e) se registren adecuadamente y se analicen de forma sistemática los resultados de las auditorías y los controles *ex post* llevados a cabo;
- f) se apruebe y se lleve a la práctica una estrategia de auditorías *ex post* más elaborada en el marco de la gestión centralizada (DG ELARG).

8.36. El Tribunal recomienda asimismo que se adopten medidas idóneas y se emprendan acciones con el fin de mejorar la calidad de los datos registrados en los diferentes sistemas de información de gestión a disposición de los servicios de la Comisión.

8.37. El Tribunal recomienda por último que, en lo relativo a los pagos de apoyo presupuestario, prosigan los esfuerzos desplegados hasta ahora para introducir indicadores de resultados más orientados a los efectos y a las realizaciones.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES FORMULADAS AL MARGEN DE LA DAS

Revisión de seguimiento del Informe Especial nº 5/2006 sobre el programa MEDA**Introducción**

8.38. En agosto de 2006 el Tribunal publicó el Informe Especial nº 5/2006 sobre el programa MEDA ⁽⁴⁾. Dado que el reglamento sobre ese programa expiraba en 2006, las recomendaciones del Tribunal versaron sobre el nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que entra en vigor en 2007. El Tribunal recomendaba a la Comisión:

- velar por una rápida y fácil transición a los nuevos programas por país con el fin de evitar consecuencias negativas para su ejecución futura,
- definir con mayor claridad en los nuevos documentos de programación por país sus objetivos estratégicos y fijar indicadores adecuados que permitieran un mayor seguimiento y una evaluación del impacto de más calidad,

- d) La ejecución de la planificación actual será supervisada estrechamente a lo largo de 2009 y se optimizará la utilización de los resultados de las auditorías y controles.
- e) La Comisión está planeando mejoras del sistema CRIS para hacer posible un mejor análisis de los datos de las auditorías.
- f) A comienzos de 2009, la DG ELARG adoptó una estrategia exhaustiva de control que abarca todas las modalidades de gestión, incluida la gestión centralizada. La DG ELARG está considerando la adopción de una política concreta para controles *ex post* en gestión centralizada, basada en la experiencia adquirida con una acción piloto llevada a cabo en 2008 y teniendo en cuenta la consideración coste-beneficio.

8.36. Se están adoptando varias medidas para incrementar la calidad de los datos del sistema CRIS. En primer lugar, se están desarrollando normas mejor documentadas para la introducción de datos, y el sistema CRIS está siendo revisado y desarrollado periódicamente. En segundo lugar, se están realizando esfuerzos para mejorar la calidad de los datos que ya figuran en el sistema.

8.37. La Comisión dotará de mayor precisión al diseño y la medición de los indicadores en las operaciones de apoyo presupuestario. Actualmente se están revisando las Directrices generales de apoyo presupuestario con objeto de mejorar el diseño y la valoración de las condiciones de subvencionabilidad y los indicadores específicos orientados hacia los resultados a fin de conseguir un enfoque más riguroso orientado hacia los resultados, utilizando los indicadores de efectos y realizaciones del proceso.

8.38. La Comisión ha tomado las medidas necesarias para el seguimiento de las recomendaciones del Informe Especial nº 5/2006 relativas al programa MEDA.

⁽⁴⁾ DO C 200 de 24.8.2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- continuar centrando su apoyo en un número limitado de ámbitos de intervención para garantizar la coherencia y mantener una gestión manejable de los programas,
- continuar investigando mejores prácticas para gestionar los proyectos con objeto de evitar retrasos.

8.39. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron las recomendaciones del Tribunal. La autoridad de aprobación de la gestión hizo constar además problemas ligados a la visibilidad de las acciones financiadas por la UE, e insistió en la mejora de la planificación y aplicación del nuevo instrumento.

Seguimiento de las recomendaciones

8.40. La Comisión preparó en el plazo fijado los informes sobre los países, los planes de acción y los correspondientes documentos de programación estratégica. El flujo de la ayuda financiera comunitaria no se vio afectado durante la transición del antiguo MEDA al nuevo IEVA. Más aún, en los ejercicios 2007 y 2008, los compromisos y desembolsos (de MEDA y IEVA conjuntamente) fueron incluso más elevados que la media de años anteriores.

8.41. Los documentos de programación estratégica incorporaron objetivos estratégicos detallados en sintonía con los planes de acción por país, pero en su mayor parte estaban redactados en términos generales, lo que dificultaba la evaluación del impacto de la financiación comunitaria al término del período establecido en los documentos estratégicos. La calidad de los indicadores de resultados fijados a ese nivel variaba sustancialmente de un país a otro. Por lo general, los elementos de referencia y las metas relacionados con los indicadores no aparecían definidos en los documentos estratégicos.

8.42. La Comisión ha centrado su apoyo en un número limitado de ámbitos de intervención, seleccionados de conformidad con la evaluación de necesidades de cada país beneficiario y, al mismo tiempo, procuró seguir apoyando ámbitos concretos o incluso mantener programas sectoriales en el marco del nuevo instrumento IEVA. Asimismo, la Comisión apoyó una serie de ámbitos de máxima prioridad comunes a la mayoría de los países beneficiarios.

8.43. La Comisión actuó de conformidad con las disposiciones establecidas en el Reglamento del IEVA que mejoran la transparencia de la financiación comunitaria a través de fondos fiduciarios internacionales. También recientemente se elaboraron dos informes de evaluación de alcance general sobre la distribución de la ayuda de la Comisión a través de bancos de desarrollo, del Banco Europeo de Inversiones y de los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Los informes fueron encargados por la unidad de evaluación ⁽⁵⁾ a consultores externos con la finalidad de estimar el valor añadido de estas modalidades de canalización de la ayuda.

8.41. Véase la respuesta al apartado 8.46.

⁽⁵⁾ La unidad de evaluación común a EuropeAid y a las DG de Desarrollo y de Relaciones Exteriores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.44. En 2008, la Comisión preparó un manual sobre comunicación y visibilidad. También en 2006 se firmaron con las Naciones Unidas y el Banco Mundial acuerdos específicos sobre comunicación, visibilidad y presentación de informes.

8.45. La Comisión adoptó disposiciones para aplicar en la práctica la mayoría de las medidas contenidas en el informe de evaluación intermedia de MEDA II. No obstante, el informe de evaluación final que estaba previsto para mediados de 2008 solo estará terminado en el curso de 2009.

Conclusión y recomendaciones

8.46. La Comisión ha adoptado medidas que corresponden esencialmente a las recomendaciones contenidas en el informe y así:

- hizo lo necesario para facilitar y acelerar la transición a los nuevos programas por país,
- no fijó sin embargo en todos los documentos de programación estratégica objetivos estratégicos e indicadores de resultados de calidad satisfactoria, por lo que el Tribunal sigue recomendando a la Comisión que defina dichos objetivos e indicadores adecuados para permitir una evaluación eficiente del impacto del conjunto de las acciones comunitarias para el período,
- centró su apoyo en un número limitado de ámbitos de intervención, en línea con los planes de acción y la evaluación de necesidades de cada país beneficiario,
- siguió tratando de aplicar las mejoras prácticas en la planificación y gestión de los programas y proyectos. Sin embargo la Comisión está retrasada con el informe de evaluación final de MEDA que podría haber aportado recomendaciones valiosas para la puesta en marcha de la fase inicial del IEVA.

8.45. Véase la respuesta al apartado 8.46.

8.46.

- De acuerdo con el Reglamento IEVA, los indicadores de referencia y de resultados se especifican en una fase posterior, al establecerse los programas de acción anuales. De hecho, dichos indicadores se establecen en el momento de formular un programa, cuando tienden a ser más relevantes y estar mejor definidos. Los Documentos de Estrategia Nacional tienen por objetivo elaborar una reseña global de la situación del país y presentar los ámbitos estratégicos prioritarios de intervención para hacer frente a los principales retos detectados en el país.
- El informe de evaluación intermedia no se finalizó hasta julio de 2005. Debido al hecho de que las nuevas decisiones de financiación MEDA todavía se estaban adoptando en 2006 y, en consecuencia, muchas de las acciones relativas a estas decisiones todavía se estaban ejecutando en 2008 y 2009, se decidió posponer un año el informe de evaluación final. El informe está ahora previsto para finales de 2009.

PARTE 2: GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Sistema		Control internos clave (Comisión)				Controles internos clave en las administraciones nacionales	Valoración global
		Controles <i>ex ante</i> de contratos y pagos	Gestión y supervisión	Auditorías externas/ auditorías de cierre	Auditorías internas		
EuropeAid ⁽¹⁾	HQ					S.O.	
	DEL						
DG RELEX						S.O.	
				⁽²⁾			
DG ELARG							
DG ECHO						S.O.	

Valoración global	2008	2007

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S.O.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

⁽¹⁾ Esta valoración corresponde a la publicada en el informe sobre los FED.

⁽²⁾ Controles *ex post*.

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES OBSERVACIONES DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Relaciones exteriores y desarrollo			
<i>Pagos de apoyo presupuestario</i>			
<p>Puede concederse apoyo presupuestario si la gestión del gasto público del país asociado es lo suficientemente transparente, fiable y eficaz y si se han establecido unas políticas sectoriales o macroeconómicas bien formuladas y aprobadas por los principales donantes de fondos, incluidas en su caso las instituciones financieras internacionales. Sobre esta base, la Comisión desarrolló unas directrices específicas en las que se establecían las condiciones para el desembolso de fondos, supeditando el pago de tramos sucesivos a unos progresos satisfactorios hacia la consecución de los objetivos. No obstante, los indicadores de resultados empleados para efectuar las evaluaciones y medir los progresos conseguidos no eran, en todos los casos examinados, delimitados en el tiempo, claros e inequívocos y viables.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 8.14)</p>	<p>Introducción de indicadores de resultados más orientados a los efectos y a las realizaciones.</p>	<p>Ya es posible verificar los resultados de las medidas adoptadas al respecto.</p>	<p>La Comisión reconoce la necesidad de dotar de mayor precisión al diseño y la medición de los indicadores en las operaciones de apoyo presupuestario. Actualmente se están revisando las Directrices generales de apoyo presupuestario con objeto de mejorar el diseño y la valoración de las condiciones de elegibilidad y los indicadores específicos orientados hacia los resultados a fin de conseguir un enfoque más riguroso orientado hacia los resultados, utilizando los indicadores de procesos y de efectos, además de los indicadores de realizaciones.</p>
<i>Sistema de auditorías externas</i>			
<p>EuropeAid encarga auditorías adicionales de proyectos, seleccionados con arreglo a análisis de riesgo, para aportar un mayor grado de garantía. Sin embargo, todavía no se han desarrollado unos procedimientos completos con vistas a extraer plenos beneficios de estas auditorías.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 8.25)</p>	<p>Mayor seguimiento de la ejecución del PAA y mejor utilización de los resultados de las auditorías.</p>	<p>Las medidas adoptadas no resultan todavía plenamente eficaces y hacen falta mayores esfuerzos al respecto.</p>	<p>La Comisión está planeando efectuar mejoras del sistema CRIS para hacer posible un mejor análisis de los datos de las auditorías.</p>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Ampliación			
<i>Sistema de ejecución descentralizada ampliada (SEDA)</i>			
<p>En Bulgaria se observó que, aunque se había concedido acreditación SEDA (con la consiguiente dispensa del control <i>ex ante</i> por la delegación), los sistemas en cuestión contienen insuficiencias importantes.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 8.12)</p>	<p>Se ha establecido un plan de acción para garantizar la introducción de mejoras. En febrero de 2008 se suspendieron los pagos a dos organismos de ejecución y en julio de 2008 se les retiró la acreditación.</p>	<p>Pese a las medidas adoptadas, persisten las insuficiencias fundamentales que motivaron la suspensión de los pagos y la retirada de la acreditación SEDA.</p>	<p><i>La situación está mejorando. No obstante, aunque persistiera alguna deficiencia, ya no podrían firmarse contratos irregulares, puesto que ha concluido la contratación de fondos Phare.</i></p>
<i>Controles ex post (auditorías de cierre)</i>			
<p>Tras un cambio de metodología, el número de informes fue excepcionalmente elevado en 2007, y algunos no han recibido un seguimiento a su debido tiempo.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 8.26)</p>	<p>La Comisión se esforzó considerablemente por mejorar el seguimiento y la tramitación de los informes de auditoría.</p>	<p>Ha habido mejoras significativas en la tramitación de los expedientes.</p>	<p><i>En 2008 se procesaron 133 informes, de los cuales pudieron concluirse 89, mientras que durante los cinco primeros meses de 2009 se procesaron 71, entre ellos los 44 no concluidos en 2008, y se concluyeron 38.</i></p>
Ayuda humanitaria			
<i>Auditorías externas</i>			
<p>En 2007, Dirección General de Ayuda Humanitaria (DG ECHO) incrementó de manera significativa el número de auditorías sobre el terreno aunque, al igual que en 2006, la mayoría de las auditorías se efectuaban en los servicios centrales de los socios, donde no era posible comprobar por completo la realidad de los gastos.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 8.27)</p>	<p>La Comisión incrementó ya en 2007 el número de auditorías sobre el terreno.</p>	<p>El Tribunal toma nota de los esfuerzos por aumentar la proporción de las auditorías sobre el terreno de los proyectos.</p>	<p><i>La realidad de los gastos se controla continuamente mediante la supervisión de los proyectos por los asistentes técnicos, las auditorías sobre el terreno, las misiones específicas del personal de la Comisión y los informes de avance y financieros presentados por el socio. Tras la recomendación del Tribunal, la DG ECHO ha reequilibrado el número de auditorías en la sede y sobre el terreno, a fin de conseguir un equilibrio óptimo y rentable.</i></p>

CAPÍTULO 9

Educación y ciudadanía

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.7
Características específicas de Educación y ciudadanía	9.1-9.4
Alcance de la fiscalización	9.5-9.7
Fiscalización de los anticipos	9.6-9.7
Regularidad de las operaciones	9.8-9.11
Eficacia de los sistemas	9.12-9.30
Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones	9.12-9.30
Sistemas aplicados al programa de Aprendizaje Permanente	9.13-9.25
Controles <i>ex post</i> en la Dirección General de Educación y Cultura	9.26
Fondo para las Fronteras Exteriores	9.27-9.29
Dirección General de Comunicación	9.30
Conclusiones y recomendaciones	9.31-9.34

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

INTRODUCCIÓN

Características específicas de Educación y ciudadanía

9.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Educación y ciudadanía, que comprende los siguientes ámbitos políticos: 15, Educación y cultura, 16, Comunicación, y 18, Libertad, seguridad y justicia. El **cuadro 9.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

Cuadro 9.1 — Educación y ciudadanía, desglose de los pagos de 2008 por ámbito político*(en millones de euros)*

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos 2008	Modo de gestión presupuestaria
15	Educación y cultura	Gastos administrativos ⁽¹⁾	111	Centralizada directa
		Aprendizaje permanente, incluido el plurilingüismo	1 060	Centralizada indirecta
		Fomento de la cooperación cultural en Europa	48	Centralizada indirecta
		Promoción y fomento de la cooperación en el ámbito de la juventud y el deporte	134	Centralizada indirecta
		Fomento de la ciudadanía europea	24	Centralizada indirecta
		1 378		
16	Comunicación	Gastos administrativos ⁽¹⁾	104	Centralizada directa
		Comunicación y medios de difusión	25	Centralizada directa
		Comunicación a escala local	35	Centralizada directa
		Herramientas de análisis y comunicación	23	Centralizada directa
		186		
18	Libertad, seguridad, justicia	Gastos administrativos ⁽¹⁾	58	Centralizada directa
		Solidaridad — Fronteras exteriores, política de visados y libre circulación de personas	189	Compartida/Centralizada
		Flujos migratorios — Políticas comunes de inmigración y asilo	80	Compartida
		Derechos fundamentales y ciudadanía	26	Directa
		Seguridad y defensa de las libertades	28	Directa
		Justicia en materia civil y penal	42	Directa
		Prevención e información en materia de drogas	15	Directa
		Estrategia política y coordinación	7	Directa
		445		
<i>Total de gastos administrativos</i>			274	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			1 735	
Total de pagos del ejercicio			2 009	
Total de compromisos del ejercicio			2 323	

⁽¹⁾ En el capítulo 11 se informa sobre la fiscalización de los gastos administrativos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.2. Los tres títulos presupuestarios de este ámbito están gestionados exclusivamente por las tres Direcciones Generales correspondientes de la Comisión: Educación y Cultura (DG EAC), Comunicación (DG COMM) y Justicia, Libertad y Seguridad (DG JLS) para las líneas presupuestarias 15, 16 y 18, respectivamente. La mayor parte de los gastos de este ámbito se gestiona en régimen de gestión centralizada indirecta o bien de gestión compartida, y la ejecución de las acciones se delega, en forma de programas plurianuales, a la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural (EACEA), a las agencias nacionales ⁽¹⁾, o a estructuras de gestión similares en los Estados miembros. Las entidades competentes de los Estados miembros conceden subvenciones y contratos por proyectos o medidas ejecutados por beneficiarios públicos o privados y estas subvenciones se abonan normalmente en varios tramos, como se describe en los apartados 9.6 y 9.7.

9.3. La ejecución de los programas pertenecientes al nuevo marco financiero 2007-2013 estuvo acompañada por un cambio en la estructura de control interno y por el aumento de las competencias atribuidas a los Estados miembros. En el caso de los contratos que debían iniciarse en el contexto del programa de Aprendizaje Permanente, por ejemplo, las autoridades nacionales (véase el apartado 9.13) tenían obligación de presentar una declaración de garantía *ex ante* respecto de la gestión financiera del gasto en el Estado miembro en cuestión. Todos los años, la autoridad tiene que presentar una declaración de garantía *ex post* sobre el uso correcto de los recursos y la fiabilidad de los sistemas y los procedimientos de control vigentes ⁽²⁾.

9.3. *La DG EAC ha adaptado su sistema de supervisión y control basado en la auditoría única. Consiste en:*

- a) *valoración de la declaración de garantía ex ante de las autoridades nacionales presentada al comienzo del período 2007-2013 del programa;*
- b) *seguimiento del sistema y visitas de control sobre el terreno;*
- c) *evaluación de la declaración ex post anual;*
- d) *auditorías financieras;*
- e) *actividades de formación con las agencias nacionales y con las autoridades nacionales;*
- f) *información y comunicación permanentes con las partes interesadas;*
- g) *conjunto de procedimientos común actualizado de forma regular.*

La evaluación de la declaración de garantía ex post anual constituye un nuevo elemento adicional en el control de 2008.

⁽¹⁾ A través de una relación contractual con la Comisión.

⁽²⁾ Artículo 7, apartado 3, de la Decisión C(2007) 1807 final 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 (2007-2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.4. La ayuda comunitaria a los ámbitos de Educación y ciudadanía se caracteriza por una multiplicidad de regímenes de financiación destinados a diversos ámbitos temáticos y a distintos tipos de proyectos, como la subvención de acciones en favor de la ciudadanía o la movilidad en los sectores de educación y formación. La realización de los proyectos no solo corresponde a organismos docentes, sino también a empresas privadas y administraciones públicas. Los beneficiarios finales son particulares, en su mayor parte ciudadanos comunitarios. No obstante, la gestión de algunos programas, como el Fondo para las Fronteras Exteriores, el Fondo para la Integración, el Fondo para el Retorno y el Fondo Europeo para los Refugiados, es compartida con los Estados miembros.

Alcance de la fiscalización

9.5. Las observaciones específicas se han fundado en:

- a) la realización de pruebas de confirmación de una muestra estadística representativa constituida por 150 pagos (véase el **cuadro 9.2**);
- b) la verificación y la evaluación del funcionamiento de los sistemas de control del programa de Aprendizaje Permanente en seis Estados miembros, incluidas las autoridades y las agencias nacionales ⁽³⁾;
- c) una evaluación de los controles de supervisión llevados a cabo por la Comisión sobre las declaraciones anuales de garantía relativas a 2007 (certificaciones *ex post*) remitidas por las autoridades nacionales para el programa de Aprendizaje Permanente;
- d) una evaluación del funcionamiento de los sistemas de control y supervisión del Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE);
- e) el seguimiento de las principales observaciones formuladas por el Tribunal en sus últimas declaraciones de fiabilidad (véase el **anexo 9.2**).

⁽³⁾ Las seis agencias afectadas fueron EPOS vzw (Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking — Agentschap, Bélgica), DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst, Alemania), FRSE (Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji, Polonia), OAPEE (Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos, España), Léargas (Irlanda) e ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori, Italia).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fiscalización de los anticipos

9.6. Con arreglo a la estructura de gastos del ejercicio 2008, el Tribunal constituyó una muestra de pagos para la realización de las pruebas de confirmación que se componía de 129 operaciones en las que las condiciones de pago eran en gran medida formales. Generalmente, se trataba de anticipos a agencias comunitarias y nacionales, así como de un número reducido de contribuciones trimestrales a sus costes de funcionamiento. Estos pagos se efectúan con posterioridad a la firma del contrato o la aprobación de un programa de trabajo o, en la mayoría de las segundas y terceras prefinanciaciones, cuando la Comisión aprueba el pago del 70 % de los fondos ya anticipados. Los anticipos suelen acumularse hasta alcanzar el 100 % del máximo permitido. Debido a que los requisitos que han de cumplir estos pagos son limitados, el riesgo de error es muy bajo.

9.7. A su vez, las propias agencias celebran convenios de subvención con las organizaciones participantes ⁽⁴⁾ y utilizan los anticipos recibidos de la Comisión para abonar anticipos de entre el 80 % y el 100 % a dichas organizaciones, en función del tipo de programa. Los proyectos han de finalizarse en un período de dos años como máximo, tras lo cual se elaboran los informes finales y la agencia y los beneficiarios proceden a su clausura. Una vez que todos los proyectos del programa de trabajo de un ejercicio determinado han sido clausurados, las agencias presentan un informe final consolidado a la Comisión, la cual procede entonces al cálculo del saldo final y al pago correspondiente. Cabe esperar que la clausura efectuada por los beneficiarios y las agencias presente un riesgo más elevado que los anticipos, dados los riesgos normales asociados a este ámbito respecto de la subvencionabilidad y de la realidad del gasto declarado. No obstante, estos procedimientos solo pueden auditarse tras su realización, es decir, varios años después de haberse abonado los anticipos iniciales.

9.7. La Comisión también cree que los riesgos son más elevados con los pagos finales, razón por la que la Comisión incrementa los controles y el grado de supervisión en esta fase.

Por lo que respecta a la DG EAC, la concepción de los nuevos programas 2007-2013 ha tenido en cuenta las recomendaciones del Tribunal de Cuentas de años anteriores de simplificar las normas y hacer un uso extensivo de la financiación a tanto alzado. Ello debería reducir los riesgos vinculados a los pagos finales.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

9.8. El Tribunal constató que las operaciones de este ámbito político en conjunto estaban exentas de errores significativos. No obstante, detectó un nivel material de error en los pagos intermedios y finales examinados.

9.8. La Comisión celebra que el Tribunal haya llegado a la conclusión de que los pagos de 2008 correspondientes al grupo de políticas de Educación y ciudadanía están libres de errores importantes. Se trata de un notable progreso con respecto a años anteriores.

La Comisión observa que el Tribunal ha encontrado errores cuantificables en 4 de los 21 pagos intermedios y finales examinados (véase la respuesta al apartado 9.9).

⁽⁴⁾ Los organismos participantes suelen ser universidades, escuelas o facultades, que gestionan los pagos a los beneficiarios como estudiantes o profesores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.9. El Tribunal constató un nivel significativo de errores de regularidad en seis de los 21 pagos finales e intermedios ⁽⁵⁾ que aparecen en la muestra total de 150 operaciones. Cuatro pagos contenían errores cuantificables, cuatro, errores no cuantificables, y dos, ambos tipos de error. El **cuadro 9.2** muestra la distribución de los errores en función del tipo de pago y del ámbito político.

9.10. En lo que se refiere a los 129 pagos de anticipos examinados ⁽⁶⁾, nueve contenían errores no cuantificables significativos relativos a los anticipos efectuados por la DG JLS y la DG EAC a las agencias, bien debido a un compromiso efectuado antes de haberse adoptado la decisión financiera pertinente o a la ausencia de previsiones de liquidez adecuadas.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.9. La Comisión realizará un seguimiento de los errores hallados por el Tribunal y, cuando proceda, se recuperarán los fondos pagados indebidamente.

Los errores referentes a la DG EAC están relacionados con acciones de menor escala con arreglo al marco jurídico anterior. El diseño de los nuevos programas 2007-2013 con normas simplificadas y recurriendo de forma extensiva a la financiación a tanto alzado debería reducir los riesgos relacionados con los pagos finales.

9.10. La Comisión desearía señalar que las decisiones de financiación necesarias se adoptaron con retraso desde un punto de vista formal (seis días en el caso de la DG JLS). La Comisión era consciente de los requisitos de liquidez y presupuestarios de las agencias en ese momento.

Con el fin de evitar este tipo de errores no cuantificables, ahora se adoptan con antelación las decisiones de financiación de la Comisión y se solicitan previsiones de flujo de caja para todos los pagos a las agencias (por ejemplo, mediante un memorándum de acuerdo).

Cuadro 9.2 — Estructura de la muestra, número de operaciones examinadas (entre paréntesis, número de operaciones afectadas por error)

Tipo de pago (*)	Ámbito político			Total
	15 Educación y cultura	16 Comunicación	18 Libertad, seguridad, justicia	
Pagos intermedios y finales	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Anticipos	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Total	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Cuatro pagos intermedios, que representan las contribuciones administrativas a las agencias, están agrupados con anticipos sujetos a condiciones similares.

⁽⁵⁾ No se incluyen cuatro pagos clasificados como «pagos intermedios» pero que representan contribuciones a los costes administrativos de la agencia y, al igual que los anticipos a las agencias, están supeditados únicamente a la firma de un convenio de subvención.

⁽⁶⁾ Incluidos cuatro pagos intermedios (véase el apartado 9.9).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.11. Como se muestra en el **cuadro 9.2**, los pagos intermedios y finales están relativamente más afectados por errores que los pagos de anticipos. A continuación se citan una serie de ejemplos de errores hallados en los pagos intermedios y finales:

- a) costes declarados de períodos no cubiertos por el convenio de subvención (subvencionabilidad);
- b) IVA recuperable declarado como coste (subvencionabilidad);
- c) ausencia de documentación relativa al proceso de selección para la concesión de las subvenciones (realidad);
- d) falta de comprobantes adecuados para justificar los gastos declarados (realidad).

9.11. *La Comisión realiza un estrecho seguimiento de las observaciones del Tribunal. En los casos en que procede, el procedimiento de recuperación ya está o se pondrá en marcha. También se han adoptado medidas correctivas por lo que se refiere a la nueva generación de programas 2007-2013 para reducir los riesgos relacionados con los pagos finales (véase también la respuesta al apartado 9.9).*

EFICACIA DE LOS SISTEMAS

Sistemas relativos a la regularidad de las operaciones

9.12. El Tribunal examinó tres sistemas de control distintos en diferentes Direcciones Generales correspondientes a los controles *ex post* en la DG EAC, al programa de Aprendizaje Permanente y al Fondo para las Fronteras Exteriores.

Sistemas aplicados al programa de Aprendizaje Permanente

9.13. Los programas de Aprendizaje Permanente y de Juventud en Acción son ejecutados en régimen de gestión centralizada indirecta por 63 agencias nacionales en los países participantes, y su concepción y supervisión es competencia de las autoridades nacionales. Debido a su cercanía de los beneficiarios finales, se ha encomendado a las agencias nacionales la gestión de un número significativo de importes relativamente modestos, pagados como subvenciones en este ámbito. En conjunto, las acciones gestionadas por las agencias nacionales representan aproximadamente un 68 % de los créditos del título 15 del presupuesto. Otros programas de educación, como el Jean Monnet y el Erasmus Mundus, al igual que determinados segmentos de los programas de acción del Aprendizaje Permanente y de la Juventud, son gestionados por la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.14. Las competencias en el entorno de control del programa de Aprendizaje Permanente están establecidas en la Decisión C(2007) 1807 de la Comisión y comprenden:

- a) controles primarios gestionados por las agencias nacionales, incluido el análisis de los informes finales, las verificaciones documentales del material justificativo de los costes declarados, los controles sobre el terreno durante las acciones, las auditorías posteriores a la acción y la auditoría de sistemas de los beneficiarios recurrentes, como las universidades. Las agencias nacionales tienen que enviar un informe anual a la Comisión y a las autoridades nacionales que incluya la información sobre los controles primarios llevados a cabo;
- b) controles secundarios a cargo de las autoridades nacionales para ofrecer garantías y apoyar la declaración anual *ex post* sobre la eficacia de los controles primarios;
- c) controles llevados a cabo por la Comisión, incluidas sobre todo la evaluación de las declaraciones anuales y las visitas de control.

9.15. En el contexto de la DAS 2008, el Tribunal realizó una auditoría de sistemas en seis agencias nacionales y en sus autoridades nacionales de control.

Controles primarios

9.16. En su fiscalización de las agencias nacionales, el Tribunal constató un nivel global elevado de cumplimiento de los requisitos establecidos por la Comisión en su guía para los organismos nacionales. No obstante, en dos casos hubo problemas graves con la ejecución de los controles primarios, fundamentales para el uso legal y regular de los fondos comunitarios en un ámbito con tantos beneficiarios directos. En algunos casos no se hallaron pruebas documentales de que se hubieran realizado análisis o verificaciones documentales, ni auditorías de sistemas en las universidades, pese al número mínimo exigido por la Comisión de auditorías de este tipo antes del fin de 2008. Entre otras deficiencias, cabe señalar la inexistencia de un registro de excepciones, una política de tesorería que no garantizaba el depósito de los fondos en cuentas que devengasen intereses y el retraso en la presentación de los informes anuales a la Comisión.

9.16. *La Comisión celebra el hecho de que el Tribunal haya constatado un alto grado de cumplimiento con los requisitos de la guía específica para las agencias nacionales y lo toma como una confirmación de que la estrategia de supervisión y control por varios canales (incluidos los seminarios de formación, la información a las agencias y autoridades nacionales y la comunicación con las mismas) ha dado sus frutos.*

Una de las agencias nacionales no pudo cumplir con los requisitos de las auditorías del sistema realizadas a las universidades, debido a la falta de personal, pero se puso al día en el cumplimiento de sus obligaciones al respecto durante el primer semestre de 2009.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Controles secundarios

9.17. En el Informe Anual del Tribunal relativo al ejercicio 2007 se hacía referencia a las declaraciones *ex ante* sobre la calidad de los sistemas de gestión y control de las agencias nacionales que las autoridades nacionales tienen obligación de hacer antes del inicio de los programas. Después de 2007, primer ejercicio de ejecución, y en los ejercicios siguientes, las autoridades nacionales han de presentar una declaración *ex post* sobre la fiabilidad de los sistemas y procedimientos financieros aplicados en el ejercicio anterior, la exactitud de las cuentas y la garantía derivada de los procedimientos de control vigentes.

9.18. La Decisión C(2007) 1807 de la Comisión, artículo 8, apartado 3, dispone que «la autoridad nacional [...] establecerá un sistema de controles secundarios cuyo objetivo sea ofrecer garantías razonables de que los sistemas y controles primarios son eficaces. Podrá confiar los controles secundarios a un organismo de auditoría externo».

9.19. La fiscalización del Tribunal desveló que existían diferencias de calidad en los enfoques adoptados por las autoridades nacionales para obtener la base de las declaraciones de garantía *ex ante* y *ex post*, y en el nivel de información sobre los procedimientos comunicada por estas autoridades. Solamente en tres de las seis autoridades nacionales se realizaron satisfactoriamente los controles secundarios, recurriendo a un controlador externo o a sus propios agentes para verificar de manera exhaustiva que los sistemas y los controles primarios establecidos por las autoridades nacionales se atenían a las directrices de la Comisión. En el caso de las demás autoridades nacionales, los controles secundarios no existían, eran insuficientes, estaban mal documentados o se habían delegado a una empresa externa sin una supervisión adecuada para asegurar que su realización fuera correcta. En consecuencia, la garantía proporcionada por las autoridades nacionales en su declaración carecía de fundamento.

9.20. Por otra parte, únicamente se enviaron a la Comisión antes del 30 de abril de 2008 diez de las 40 declaraciones *ex post* relativas al ejercicio 2007. Los retrasos pueden atribuirse en parte al hecho de que las directrices de la Comisión sobre los datos que debían contener los informes no se difundieron hasta marzo de 2008. Con todo, en marzo de 2009 no había mejorado el nivel de cumplimiento. Las declaraciones *ex post* relativas a 2008 debían haberse recibido el 30 de abril de 2009, pero solo seis de ellas fueron presentadas dentro del plazo.

9.19. *Teniendo en cuenta las distintas situaciones nacionales, el marco reglamentario no impone un sistema de control de «talla única», sino que hace que los Estados miembros sean los responsables de garantizar que se logran los objetivos de control mediante el respeto de unas normas comunes.*

Sin embargo, basándose en la experiencia de las primeras declaraciones, la Comisión ha precisado los objetivos de los controles por las autoridades nacionales mediante directrices remitidas a los Estados miembros en febrero de 2008 y actualizadas en marzo de 2009.

Ahora las autoridades nacionales deben describir en detalle los controles secundarios llevados a cabo en el nuevo anexo 4 de la declaración de garantía anual.

9.20. *En 2008 se procedió a la evaluación de todas las declaraciones *ex post* de 2007 en el plazo previsto con vistas a la declaración de garantía de la DG EAC.*

El sistema de supervisión de la DG EAC obtiene garantías en el transcurso del año a través de distintos elementos y no solamente en el momento de la recepción de las declaraciones de garantía de las autoridades nacionales (véase también el apartado 9.3).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.21. Aunque las directrices para las agencias nacionales están suficientemente desarrolladas en el terreno legislativo y en la guía para las agencias nacionales encargadas de la ejecución del programa de acción para el Aprendizaje Permanente ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾ publicada por la Comisión, no puede decirse lo mismo respecto de las autoridades nacionales. La Comisión ha publicado orientaciones ⁽⁹⁾ clarificando sus competencias, pero no suficientemente detalladas y vinculantes y con procedimientos específicos que la autoridad deba cumplir.

Controles de la Comisión

9.22. El Tribunal examinó el proceso de evaluación de las declaraciones *ex ante* con respecto al período 2007- 2013 y de las declaraciones *ex post* relativas a 2007, y constató que la aplicación de los procedimientos de declaración *ex ante* y *ex post* ofrecían una garantía limitada de la calidad de la gestión del gasto de los ejercicios en cuestión. No obstante, como ya se indicó el año pasado, el Tribunal considera que la concepción del sistema podría constituir una base adecuada para obtener garantías en el futuro si se aplica de manera correcta.

9.23. La evaluación de la Comisión se basó en el examen de la documentación de los sistemas y controles y en las inspecciones de seguimiento de los sistemas realizadas en once países durante 2008. Sin embargo, solo en contadas ocasiones, la Comisión verificó la realidad y la calidad de los controles primarios y secundarios mencionados en las declaraciones anuales ni de la información presentada en los informes anuales.

9.24. Basándose en su evaluación de las declaraciones *ex ante* y *ex post* de los informes anuales de las agencias nacionales y de los resultados de las visitas de inspección a estas y a las autoridades nacionales, la Comisión elaboró una lista de reservas que requerían la adopción de medidas correctoras por parte de las agencias y las autoridades nacionales. Durante 2008, se corrigieron 169 reservas relativas al programa de Aprendizaje Permanente y se añadieron 98, por lo que al final del ejercicio persistían 162 reservas. La Comisión no calificó ninguna de ellas como «crítica» pero consideró 62 «muy importantes». De las 162 reservas, 110 se referían a los sistemas de control: 94 en las agencias y 16 en las autoridades nacionales, respectivamente.

⁽⁷⁾ C(2007) 1807 final.

⁽⁸⁾ Decisión n.º 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).

⁽⁹⁾ Programas «Aprendizaje permanente» y «Juventud en Acción» 2007-2013, Declaración anual de garantía 2008 y Directrices para las autoridades nacionales, Bruselas, 2.3.2009.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.21. La Comisión expresa su satisfacción ante el hecho de que el Tribunal considere que la guía para las agencias nacionales está bien desarrollada. La Comisión está de acuerdo en que se puede avanzar en la simplificación y armonización del enfoque por lo que se refiere a las autoridades nacionales, teniendo en cuenta la situación específica de los distintos Estados miembros.

9.22. Las declaraciones *ex ante* y *ex post* constituyen elementos nuevos adicionales del sistema reforzado de supervisión y control (véanse también las respuestas a los apartados 9.3 y 9.20).

9.23. La estrategia de supervisión de la DG EAC es plurianual, está basada en los riesgos y en los procesos. Todas las declaraciones de garantía anuales se evaluaron en tiempo útil sobre la base de un examen en profundidad de los documentos y se emitieron las reservas oportunas. Como parte de las visitas de control de los sistemas se realizaron comprobaciones de la realidad y calidad de los controles primarios y secundarios, que dieron pie a la formulación de algunas reservas (véase el apartado 9.24).

9.24. En virtud de la estrategia de supervisión basada en los procesos, las reservas se pueden eliminar o añadir a lo largo del año. Ello pone de manifiesto el carácter continuo del trabajo y el seguimiento sistemático de las reservas.

La media de reservas abiertas fue de aproximadamente 4 por agencia nacional a finales de 2008.

Muchas de las reservas «muy importantes» están relacionadas con los controles primarios que deben llevarse a cabo hasta la expiración de los acuerdos relativos a las acciones descentralizadas con el fin de sensibilizar a las agencias nacionales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.25. Las deficiencias de los sistemas de control interno detectadas en las reservas antes mencionadas anteriormente representan un riesgo para la regularidad de los pagos efectuados a los beneficiarios finales y a las agencias nacionales. Es preciso realizar un seguimiento permanente de las reservas a través de visitas de inspección más minuciosas y una supervisión más estrecha por parte de la Comisión del procedimiento anual de declaración *ex post*, para ofrecer garantías de que en lo sucesivo las agencias nacionales cumplen los requisitos con respecto a la gestión y el control del gasto.

Controles ex post en la Dirección General de Educación y Cultura

9.26. El informe anual de actividad de la DG EAC relativo a 2008 señala que los resultados de las auditorías financieras de los proyectos, efectuadas por una empresa privada por encargo de la Comisión, muestran un nivel medio de error en los contratos auditados del 0,01 % en el caso del programa de Aprendizaje Permanente. Ahora bien, el porcentaje de error calculado en los proyectos cerrados durante el año sería mucho más elevado. Además, estas auditorías fueran llevadas a cabo sobre todo en el nivel de las agencias nacionales, que normalmente no reciben todos los documentos justificativos, por lo que no abarcan todos los criterios de subvencionabilidad.

Fondo para las Fronteras Exteriores

9.27. El programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios previsto para el período 2007/08 a 2013 representa aproximadamente un 50 % del gasto de operaciones de la DG JLS y se ejecuta mediante gestión compartida con los Estados miembros. Consiste en cuatro instrumentos financieros⁽¹⁰⁾, de los cuales el más amplio es el Fondo para las Fronteras Exteriores (FFE), que representa más del 50 % del gasto del programa.

9.28. Aunque el FFE se creó para el período que comenzaba el 1 de enero de 2007, su fundamento jurídico no se aprobó hasta el 23 de mayo de 2007, y las correspondientes normas de desarrollo, el 5 de marzo de 2008. Además, algunos Estados miembros presentaron versiones iniciales de las descripciones de los sistemas de gestión y control, así como los documentos de la programación, con un retraso considerable o sin la calidad suficiente. En consecuencia, la Comisión no pudo efectuar los primeros pagos de prefinanciación a los Estados miembros hasta los últimos meses de 2008.

9.25. El plan de auditoría de 2009 refuerza las visitas de control centradas en la existencia y aplicación de los procedimientos y controles de gestión descritos por los Estados miembros.

9.26. El informe de actividad anual de la Comisión cubre la actividad financiera del año y, por lo tanto, analiza los pagos realizados durante el año (tanto adelantos como pagos finales). La Comisión volverá a estudiar su método para el cálculo del índice de error indicado en su informe anual de actividad.

Dado que los beneficiarios reciben generalmente pequeñas becas, será preciso encontrar el justo equilibrio entre el número y el coste de los controles.

⁽¹⁰⁾ Los cuatro instrumentos son: Fondo para las Fronteras Exteriores, Fondo para la Integración, Fondo para el Retorno y Fondo Europeo para los Refugiados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.29. En el contexto de la DAS 2008, la auditoría se limitó, por tanto, al examen efectuado por la DG JLS de las descripciones de los sistemas de gestión y control presentadas por los Estados miembros en relación con el FFE. No se identificaron deficiencias significativas en este examen, pero la eficacia real de dichos sistemas no podrá evaluarse hasta que estén en funcionamiento.

Dirección General de Comunicación

9.30. El Tribunal examinó el informe anual de actividad de la DG COMM relativo a 2008, en que se revelaba (véase también el **anexo 9.2**) un porcentaje de error del 0,05 % detectado a través de los controles de segundo nivel *ex ante* de la Dirección General, lo cual podría indicar que los controles habituales *ex ante* han mejorado desde el ejercicio anterior.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

9.31. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal llega a la conclusión de que los pagos del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2008 correspondientes al grupo de políticas Educación y ciudadanía no contenían errores significativos. No obstante, los pagos intermedios y finales estaban afectados por este tipo de errores según las pruebas practicadas por el Tribunal.

9.32. El Tribunal concluye también que los sistemas de control y supervisión de este grupo de políticas son parcialmente eficaces para garantizar la regularidad de los pagos.

9.33. Como figura en el apartado 9.21, la guía publicada para las agencias nacionales está bien concebida como manual de procedimiento. Con todo, no existe este tipo de orientación para las autoridades nacionales y se recomienda que la Comisión introduzca un marco más vinculante que exponga las medidas específicas que es preciso adoptar.

9.31. La Comisión celebra que el Tribunal haya llegado a la conclusión de que los pagos del ejercicio que concluye el 31 de diciembre de 2008 relativos al grupo de políticas Educación y ciudadanía estuvieran exentos de errores significativos, lo cual constituye un progreso importante respecto al año anterior.

La Comisión señala que el Tribunal ha encontrado errores cuantificables en 4 de los 21 pagos finales e intermedios examinados.

La Comisión realizará un seguimiento de los errores hallados por el Tribunal y, cuando proceda, se recuperarán los fondos pagados indebidamente.

9.32. El sistema de control y supervisión creado para el período 2007-2013 constituye un marco sólido. La DG EAC realizó un importante progreso en su aplicación a lo largo de 2008 a través del análisis de las declaraciones de garantía *ex post* y de la intensificación de las visitas de control y de las auditorías.

9.33. La Comisión expresa su satisfacción ante el hecho de que el Tribunal considere que la guía para las agencias nacionales está bien desarrollada. La Comisión está de acuerdo en que se puede avanzar en la simplificación y armonización del enfoque por lo que se refiere a las autoridades nacionales, teniendo en cuenta la situación específica de los distintos Estados miembros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

9.34. Como se indica en los apartados 9.22 a 9.25, el Tribunal considera que el procedimiento de declaración de las autoridades nacionales con respecto al programa de acción de Aprendizaje Permanente, junto con el sistema de control en el que debe apoyarse, podrían proporcionar una base adecuada para ofrecer garantías en el futuro. No obstante, aunque se han realizado progresos, la actual aplicación del sistema de control y supervisión no proporciona aún garantías satisfactorias de que los errores de regularidad vayan a evitarse, detectarse o corregirse, por lo que se recomienda a la Comisión que lleve a cabo una supervisión más estrecha del proceso anual de declaración *ex post*, efectuando visitas de inspección y verificando directamente que los controles descritos son adecuados y se aplican plenamente.

9.34. *La Comisión celebra la declaración del Tribunal de Cuentas sobre la adecuación del sistema integrado de control y supervisión existente.*

La Comisión muestra su acuerdo por lo que se refiere a la necesidad de una supervisión más estrecha de las declaraciones anuales ex post. Por lo tanto, el plan de auditoría de 2009 refuerza las visitas de control centradas en la existencia y aplicación de los procedimientos y controles de gestión descritos por los Estados miembros.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DE LAS PRUEBAS REALIZADAS

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de las operaciones verificadas
2008	150
2007	150

1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en	2008				2007
	15 Educación y cultura	16 Comunicación	18 Libertad, seguridad, justicia	Total	
Pagos intermedios y finales	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Anticipos	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Total	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Frecuencia e impacto estimado de los errores

Errores	2008				2007
	15	16	18	Total	
Frecuencia de operaciones verificadas que estaban afectadas por errores	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Frecuencia de errores cuantificables	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Impacto de errores cuantificables: Porcentaje de error más probable dentro del intervalo (*)	Inferior a 2 %			Inferior a 2 %	Entre 2 % y 5 %

(*) El Tribunal señala tres intervalos de porcentajes de error más probables: menos del 2 %, entre el 2 % y el 5 %, y más del 5 %.
Las cifras entre {} son números absolutos de operaciones.

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Sistema del programa de Aprendizaje Permanente	Autoridad nacional	Agencia nacional	Comisión	Valoración global
Bélgica (EPOS)				
Alemania (DAAD)				
España (OAPPE)				
Irlanda (Léargas)				
Italia (ISFOL)				
Polonia (FRSE)				

Valoración global	2008	2007
		S.O.

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
S.O.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

SEGUIMIENTO DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Observación 1: Deficiencias en el procedimiento de declaración <i>ex ante</i> con respecto al programa de Aprendizaje Permanente			
<p>El Tribunal constató las siguientes insuficiencias del procedimiento de declaración <i>ex ante</i> con respecto al programa de acción del Aprendizaje Permanente, causantes de la reducción del valor de este procedimiento como elemento del sistema de control y supervisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> — diversidad de enfoques según las distintas autoridades nacionales para obtener una base que sirva de apoyo a las declaraciones de garantía <i>ex ante</i> y diferencias en el grado de publicidad de los procedimientos aplicados por dichas autoridades, todo lo cual hace que la Comisión no atribuya el mismo grado de confianza a todas las declaraciones, — la Comisión se limitó en su evaluación a una comprobación documental de sistemas y controles sin llegar a verificar la eficacia de su funcionamiento, — la Comisión aprobó las declaraciones de los Estados miembros con diversas reservas que exigían la adopción de medidas correctoras antes del final de 2007, sin incluir medidas cautelares en su contrato con las agencias. Además, se constató que no hubo un seguimiento riguroso de las medidas correctoras, con frecuencia no se respetaron los plazos y al final de 2007 persistía aún un número elevado de reservas, — algunos criterios aplicados por la Comisión en el procedimiento de evaluación no se definieron con suficiente precisión, por lo cual no resultaba claro qué debía entenderse por finalización del procedimiento y qué medidas cautelares habían de adoptarse. <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 9.16 y 9.17)</p>	<p>La DG EAC señala que la declaración <i>ex ante</i> constituía un nuevo requisito y una operación única al comienzo de los nuevos programas. Entretanto, esta dirección general ha adoptado las siguientes medidas correctoras con el fin de subsanar las insuficiencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> — se han publicado directrices más precisas con respecto a las declaraciones anuales, y en marzo y noviembre de 2008 se organizaron encuentros con las autoridades nacionales, — se han organizado más controles sobre el terreno (se realizan auditorías financieras y se ha iniciado el programa de controles de supervisión), — el recurso a un método de evaluación ha permitido mejorar el seguimiento de las acciones correctoras, — se ha establecido una relación clara entre la evaluación y las medidas cautelares que han de adoptarse. 	<ul style="list-style-type: none"> — Aunque la Comisión efectivamente publicó unas directrices en marzo de 2009, los controles del Tribunal sobre el terreno mostraron que las autoridades nacionales aún interpretan de manera diferente cómo deben efectuarse los controles secundarios. — En 2008, los controles sobre el terreno a las agencias y autoridades nacionales tuvieron lugar tan solo en 11 países. La Comisión no verificó la realidad de los controles primarios y secundarios mencionados en las declaraciones anuales ni siquiera en los países visitados. — La Comisión se encarga ahora del seguimiento de las reservas formuladas con respecto a cada Estado miembro, pero al final de 2008 aún no se habían suprimido las reservas en un gran número de casos (162). 	<p><i>Las directrices ya aparecieron en febrero de 2008 y fueron actualizadas en 2009. Se han establecido los objetivos de control, pero la definición del modo para lograrlos corresponde a las autoridades nacionales en función de la situación específica de cada Estado miembro.</i></p> <p><i>Como parte de las visitas de control de los sistemas se realizaron comprobaciones de la realidad y calidad de los controles primarios y secundarios, que dieron pie a la formulación de algunas reservas.</i></p> <p><i>En virtud de la forma de proceso de la estrategia de supervisión, las reservas se pueden eliminar o añadir en el transcurso del año. Ello pone de manifiesto el carácter continuo del trabajo y el seguimiento sistemático de las reservas.</i></p> <p><i>La media de reservas abiertas fue de aproximadamente 4 por agencia nacional a finales de 2008.</i></p>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
Observación 2: Eficacia parcial de los controles de supervisión llevados a cabo por la Comisión con respecto al Fondo Europeo para los Refugiados (FER II)			
<p>La Comisión no ha finalizado la evaluación preliminar de los sistemas de control y supervisión del FER II. El Tribunal ha observado las deficiencias siguientes: insuficiente descripción de los procedimientos de gestión y control facilitada por los Estados miembros; número reducido de visitas de control a los Estados miembro añadido al hecho de que a menudo no tuvieron lugar dentro de los doce meses que prevé la normativa; el procedimiento de seguimiento de los avances realizados por los Estados miembros no es sistemático.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 9.20 y 9.21)</p>	<p>Según el informe anual de actividad relativo a 2008 de la DG JLS, en 2008 se realizaron todas las visitas de control a los catorce Estados miembros (es decir, aquéllos aún no visitados). Las conclusiones de estas visitas permiten formarse una idea generalmente clara y satisfactoria de la situación, incluso si en los sistemas de gestión y control de algunos Estados miembros se observan insuficiencias. Tras estas visitas de control, la DG JLS considera que se ha obtenido una garantía razonable en cuatro casos, aceptable en siete y limitada en tres. Con respecto a estos últimos tres casos, al carecer de independencia la autoridad de certificación, la DG JLS puso en marcha el siguiente plan de acción idóneo: dos están supeditados a un control ex post y el procedimiento contradictorio está en curso, y el tercer Estado miembro procede actualmente a una revisión de su sistema de control según las indicaciones de esta dirección general.</p>	Sin observaciones.	
Observación 3: Ineficacia del sistema de controles <i>ex ante</i> relativos a los gastos de Comunicación			
<p>La mayoría de los errores detectados por el Tribunal (7 de 12) en los gastos de Comunicación no habían sido identificados por los controles <i>ex ante</i> de la Comisión.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 9.22 y 9.23)</p>	<p>De conformidad con el informe anual de actividad de la DG COMM, la DG utiliza listas de comprobación. Con el fin de realizar un uso más coherente de las mismas, y de mejorar la calidad de las verificaciones previas a los pagos, los subdelegados, los jefes y el personal administrativo recibirán una formación de mayor calidad.</p>	<p>La DG COMM utiliza un sistema de controles <i>ex ante</i> de segundo nivel, basado en el MUS. De conformidad con el informe anual de actividad de 2008 de la DG COMM, el 5 % de las operaciones, equivalente al 43 % del valor total de las mismas, estaban supeditadas al segundo nivel de controles <i>ex ante</i> de 2008, con el resultado siguiente: el porcentaje de error global detectado en las operaciones controladas es del 9,4 % en número y de un 0,05 % en valor directo.</p> <p>El bajo nivel de error (en valor) observado durante los controles <i>ex ante</i> de segundo nivel indica que los controles «normales» <i>ex ante</i> han mejorado desde el último ejercicio.</p>	<p><i>Se ha introducido un plan de acción para mejorar la calidad de las transacciones. Se están desarrollando acciones de formación.</i></p>

CAPÍTULO 10
Asuntos económicos y financieros

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Síntesis	10.1
Observaciones específicas en el contexto de la declaración de fiabilidad	10.2-10.31
Introducción	10.2-10.11
Alcance de la fiscalización	10.7-10.10
Principal riesgo para la regularidad	10.11
Regularidad de las operaciones	10.12-10.14
Eficacia de los sistemas	10.15-10.26
Controles documentales previos de las solicitudes de pago	10.17-10.21
Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos	10.22-10.23
Controles a posteriori	10.24-10.26
Conclusiones y recomendaciones	10.27-10.31
Conclusiones	10.27-10.28
Recomendaciones	10.29-10.31
Resultados de la fiscalización del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores	10.32-10.36
Resultados de la fiscalización de la CECA en liquidación	10.37-10.41
Seguimiento de observaciones anteriores	10.42

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

SÍNTESIS

10.1. El capítulo 10 consta de cuatro partes. En primer lugar, figuran las observaciones específicas relativas al grupo de políticas Asuntos económicos y financieros en el contexto de la declaración de fiabilidad (véanse los apartados 10.2 a 10.31), seguidas por los resultados de las fiscalizaciones recurrentes del Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (véanse los apartados 10.32 a 10.36) y a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en liquidación (véanse los apartados 10.37 a 10.41). El capítulo concluye con el seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS EN EL CONTEXTO DE LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Introducción

10.2. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre el grupo de políticas Asuntos económicos y financieros, que consta de los siguientes ámbitos políticos: 01-Asuntos económicos y financieros, 02-Empresa, 03-Competencia, 12-Mercado interior y 20-Comercio. El **cuadro 10.1** contiene información detallada sobre las actividades abarcadas, los gastos del ejercicio y el tipo de gestión utilizado.

Cuadro 10.1 — Créditos de pago y de compromiso de 2008

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbito político	Descripción	Pagos en 2008	Tipo de gestión presupuestaria
1	Asuntos económicos y financieros	Gastos administrativos ⁽¹⁾	59	Centralizada directa
		Unión económica y monetaria	13	Centralizada directa
		Asuntos económicos y financieros internacionales	42	Centralizada directa
		Operaciones e instrumentos financieros	172	Centralizada indirecta o conjunta
		286		
2	Empresa	Gastos administrativos ⁽¹⁾	110	Centralizada directa
		Competitividad, política industrial, innovación y espíritu empresarial	94	Centralizada directa
		Mercado interior de bienes y políticas sectoriales	142	Centralizada directa
		Cooperación: espacio y seguridad	131	Centralizada directa
		477		
3	Competencia	Gastos administrativos ⁽¹⁾	79	Centralizada directa
		Carteles, antimonopolio y liberalización	8	Centralizada directa
		87		
12	Mercado interior	Gastos administrativos ⁽¹⁾	52	Centralizada directa
		Estrategia y coordinación de la DG de Mercado Interior	6	Centralizada directa
		Mercado interior de servicios	0	Centralizada directa
		58		
20	Comercio	Gastos administrativos ⁽¹⁾	63	Centralizada directa
		Política comercial	13	
		76		
Total			984	
<i>Total de gastos administrativos</i>			363	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			621	
Total de pagos en el ejercicio			984	
Total de compromisos en el ejercicio			1 131	

⁽¹⁾ La fiscalización de los gastos administrativos se expone en el capítulo 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.3. Los principales programas de este grupo de políticas, que representan cerca de un 80 % (493 millones de euros) de los gastos de operaciones totales del grupo, se financian a través de los ámbitos políticos 01-Asuntos económicos y financieros, y 02-Empresa. Estos programas se presentan en el **cuadro 10.2**.

Cuadro 10.2 — Principales programas del grupo de políticas Asuntos económicos y financieros

Título presupuestario	Programas	Pagos realizados en 2008 (millones de euros)	% de los gastos de operaciones totales
01	Instrumentos financieros del programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) y Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial (PPA)	139	22 %
01	Asistencia macroeconómica ⁽¹⁾	41	7 %
02	Financiación de las agencias de la UE	111	18 %
02	Séptimo programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VII PM)	77	12 %
02	Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) — Programa para la iniciativa empresarial y la innovación (PIEI)	76	12 %
02	Sexto programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VI PM)	49	8 %
Total		493	79 %

⁽¹⁾ Las dos agencias de la UE son la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA) y la Agencia Europea de Medicamentos (EMA). El Tribunal publica informes anuales de auditoría relativos a ambas agencias.

10.4. Los programas PIC y PPA, financiados por el ámbito político 01-Asuntos económicos y financieros, tienen como fin favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) a los fondos propios, al capital riesgo y a los préstamos, recurriendo a instrumentos financieros comunitarios gestionados por el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) ⁽¹⁾ en nombre de la Comisión. La asistencia macroeconómica constituye un instrumento financiero de apoyo a la balanza de pagos de terceros países, que reviste la forma de préstamos o de subvenciones a medio o a largo plazo. La concesión de la asistencia está supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones de política económica y financiera.

10.5. El propósito del Programa para la iniciativa empresarial y la innovación (PIEI), financiado por el ámbito político 02-Empresa, consiste en fomentar la competitividad de las empresas, y en particular de las PYME, con el fin de promover la innovación, incluida la ecoinnovación, y de respaldar la reforma empresarial y administrativa.

⁽¹⁾ El FEI es una institución comunitaria especializada en proporcionar capital riesgo e instrumentos de garantía a las PYME. Estos programas son gestionados por el FEI en virtud de los «acuerdos fiduciario y de gestión».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.6. Las acciones llevadas a cabo conforme al séptimo programa marco comunitario (2007-2013) tienen como fin el apoyo al programa espacial europeo y el desarrollo de tecnologías y conocimientos para garantizar la protección de los ciudadanos de amenazas como el terrorismo, así como del impacto y consecuencias de incidentes como las catástrofes naturales o los accidentes industriales. Además de apoyar los proyectos espaciales europeos, el sexto programa marco comunitario (2002-2006) también financió acciones específicas destinadas a promover la innovación tecnológica, el aprovechamiento de los resultados de la investigación y la creación de empresas tecnológicas en la Comunidad y en sus distintas regiones.

Alcance de la fiscalización

10.7. La evaluación específica se basa en:

- a) pruebas de confirmación aplicadas a una muestra estadística representativa de 80 pagos efectuados por la Comisión en 2008;
- b) una evaluación de la eficacia de los sistemas de control y supervisión siguientes:
 - controles documentales previos de los pagos efectuados por la Comisión correspondientes a subvenciones y a contratos públicos, consistentes principalmente en el examen de una muestra de 120 pagos;
 - certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos presentada por auditores independientes;
 - controles *a posteriori*, en particular en el contexto de la estrategia de auditoría del VI PM.

10.8. Los pagos examinados abarcan subvenciones a los beneficiarios finales ⁽²⁾, transferencias a las cuentas fiduciarias ⁽³⁾ en el marco de los programas PPA y PIC, ampliación de capital del FEI, transferencias a las dos agencias comunitarias y pagos correspondientes a contratos públicos o de servicios.

10.9. La fiscalización se realizó en el beneficiario final en 10 de los 80 pagos. Las operaciones restantes, incluidos los pagos a las cuentas fiduciarias en el marco de los programas PPA y PIC y a las dos agencias comunitarias, fueron controladas en la Comisión.

⁽²⁾ Principalmente, anticipos en el VII PM y pagos intermedios y finales en el VI PM.

⁽³⁾ Para la ejecución de los programas se transfieren fondos del presupuesto general a las cuentas fiduciarias del FEI con el fin de cubrir posibles pagos futuros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

10.10. La muestra de pagos a la que se hace referencia en el apartado 10.7, letra a), también incluía un pago destinado a la OCDE con arreglo a un acuerdo de subvención ⁽⁴⁾. La Comisión, en nombre de las Comunidades Europeas, celebró un acuerdo con la OCDE para resolver las cuestiones administrativas relativas a los proyectos comunitarios ejecutados por esta organización. La interpretación que la OCDE otorga a este acuerdo limita las competencias de auditoría del Tribunal. En el caso que nos ocupa, la auditoría fue llevada a cabo por el auditor interno de la OCDE, y el Tribunal evaluó sus resultados mediante el examen de los documentos de trabajo relativos a la misma, así como de la documentación justificativa disponible.

Principal riesgo para la regularidad

10.11. La mayor parte de las subvenciones de este grupo de políticas se paga previa presentación de las declaraciones de gastos por los beneficiarios. El principal riesgo que afecta a la legalidad y regularidad es que se produzca una sobrestimación de los costes subvencionables en las declaraciones de gastos que no sea detectada por los sistemas de control y supervisión de la Comisión. Dado el gran número de declaraciones de gastos, la Comisión no puede controlar todas ellas sobre el terreno en el beneficiario. Por lo tanto, el Tribunal considera que el riesgo que para la regularidad presentan los pagos efectuados con arreglo a las declaraciones de gastos es elevado.

Regularidad de las operaciones

10.12. Los resultados de la verificación de operaciones se sintetizan en el **anexo 10.1**. El Tribunal detectó que el 14 % de los pagos (11 de 80) estaban afectados por 13 errores, vinculados, en el 46 % de los casos (6 de 13), a la subvencionabilidad de los gastos declarados. El porcentaje de error más probable identificado por el Tribunal supera ligeramente el 2 %. La mayor parte de estos errores correspondían a proyectos financiados por el sexto programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VI PM). Este resultado confirma la evaluación del riesgo expuesta en el apartado 10.11 y queda corroborado por las constataciones de los controles *a posteriori* de la Comisión ⁽⁵⁾, la conclusión del Tribunal formulada en el capítulo 10 del Informe Anual relativo al ejercicio 2007 y los resultados de la fiscalización del Tribunal presentados en el capítulo 7.

⁽⁴⁾ Este acuerdo de subvención proporciona apoyo comunitario al proyecto «Better regulation in Europe and OECD assessment of the regulatory capacity in 15 Member States» («Legislar mejor» en Europa y estudio de la OCDE sobre la capacidad reguladora en 15 Estados miembros).

⁽⁵⁾ Véase la reserva relativa al porcentaje de errores residuales en la exactitud de las declaraciones de gastos en las subvenciones del VI PM formulada en la declaración del ordenador delegado en el informe anual de actividades de 2008 de la Dirección General de Empresa e Industria.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.10. En opinión de la Comisión, la cláusula «de máximo empeño» contenida en la nota de transmisión de la carta interpretativa de 17 de noviembre de 1994 no limita las competencias de auditoría del Tribunal, establecidas en el Tratado. La Comisión se pondrá en contacto con la OCDE para garantizar que no se limiten dichas competencias.

10.11. El riesgo de que los beneficiarios inflen sus declaraciones de costes obedece principalmente a la complejidad inherente de los mecanismos de financiación contemplados en el marco regulador vigente, los cuales se basan en el reembolso de los costes reales. Dicha complejidad limita, asimismo, el alcance de los controles documentales previos al reembolso de los gastos.

La mayoría de los errores de la declaración de costes se cometieron en los apartados relativos al personal y a los gastos generales. La Comisión no puede detectar estos errores antes de efectuar el pago, por lo que ha establecido una estrategia de control y diseñado auditorías *a posteriori*. El objetivo de las medidas correctoras adoptadas es reducir el índice de error. Se han puesto en marcha medidas correctoras adicionales para el séptimo programa marco (VII PM), sobre todo en lo que respecta a la certificación de auditoría. La Comisión recupera todo importe pagado en exceso a los beneficiarios auditados.

10.12. La Comisión no está de acuerdo con la cuantificación por parte del Tribunal de dos casos. Pese a que en esos casos se realizaron las tareas, se aceptaron los resultados de las mismas y se incurrió en los costes, lo que justificó un reembolso parcial, el Tribunal, basándose en su interpretación del acuerdo contractual en ambos casos, consideró no elegibles la mayoría de los costes. Si se tiene en cuenta la evaluación de la Comisión del índice de error en estos dos casos, el índice de error global en este ámbito se sitúa por debajo del 2 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.13. Como puede apreciarse en la sección **1.3** del **anexo 10.1**, el porcentaje de error más probable en este grupo de políticas puede atribuirse especialmente a los errores constatados en los pagos relativos al VI PM. La mayor parte de los errores atañen al reembolso, por la Comisión, de costes subvencionables sobrestimados por los beneficiarios en sus declaraciones de gastos. Los errores hallados se debieron a las razones siguientes:

- pruebas insuficientes o inexistentes para justificar el gasto declarado (por ejemplo, ausencia de factura);
- uso de cifras presupuestadas o costes medios, incumpliendo la obligación contractual de utilizar los costes reales;
- declaraciones de gastos incurridos fuera del período de subvencionabilidad;
- inclusión de varios gastos no subvencionables (por ejemplo, gastos realizados por terceros) o de gastos inexistentes;
- cálculo incorrecto del importe final de la subvención por la Comisión.

10.14. El 38 % (5 de 13) de los errores (todos ellos clasificados como «otros criterios de conformidad») afectaba al ámbito político 20-Comercio y se derivaba de la ausencia de documentos relativos a los procedimientos de contratación pública, lo cual debería haber sido detectado por los sistemas de control y supervisión de la Comisión.

10.13. La evaluación del Tribunal se basa en la auditoría de 80 transacciones, en las que solo se observaron cinco errores cuantificables en los pagos relativos al VI PM. Además, el VI PM representa únicamente el 8 % de los pagos (véase el cuadro 10.2, «Principales programas del grupo de políticas Asuntos económicos y financieros»). Todas las conclusiones sobre los gastos relativos al VI PM son similares a las del capítulo 7.

La Comisión está tomando las medidas necesarias para recuperar la financiación concedida para costes no elegibles.

- La Comisión está de acuerdo en que no siempre había pruebas documentales. Sin embargo, considera que los errores tienen unos efectos financieros menores que los señalados por el Tribunal. Aun cuando no había documentos formales que justificasen completamente algunos costes, las tareas se realizaron y había una prueba de pago.
- La Comisión está de acuerdo con esta conclusión, que está relacionada con el riesgo mencionado por el Tribunal en el punto 10.11. La Comisión ha establecido una estrategia de control global a posteriori cuyo fin es reducir considerablemente el índice de error.
- La Comisión está de acuerdo con esta conclusión, que está relacionada con el riesgo mencionado por el Tribunal en el punto 10.11. La Comisión ha establecido una estrategia de control global a posteriori cuyo fin es reducir considerablemente el índice de error.
- En dos de los proyectos en que se observaron errores, los beneficiarios de las subvenciones de la UE eran PYME con una estructura jurídica compleja. A pesar de que no se disponía de contratos de trabajo, se suministraron pruebas de una relación contractual entre el beneficiario y quien efectuaba las tareas.
- Las medidas de control establecidas en la Comisión están pensadas para evitar este tipo de situaciones.

10.14. La Comisión acepta las conclusiones del Tribunal, pero desea llamar la atención sobre el hecho de que la mayoría de los errores señalados por el Tribunal se refieren a procedimientos de contratación pública que se realizaron en 2004 o 2005.

Desde entonces, los procedimientos de control son considerablemente más rigurosos, y la Comisión no espera que vuelvan a producirse tales errores. Una auditoría reciente sobre los procedimientos de contratación en la DG TRADE efectuada por la IAC ha confirmado esta evaluación positiva.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Eficacia de los sistemas

10.15. La Comisión estableció varios controles con el fin de reducir el riesgo de que se efectuaran pagos irregulares. Entre los principales destacan:

- controles documentales previos de las solicitudes de pago;
- certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos;
- controles *a posteriori* de una muestra de beneficiarios tras los pagos intermedios o finales.

10.16. Los resultados de la evaluación efectuada por el Tribunal de la eficacia de los sistemas de control y supervisión se sintetizan en la **parte 2 del anexo 10.1**. Esta evaluación se centró en tres ámbitos políticos que representan casi la totalidad de los pagos de la muestra en 2008.

10.16. *La Comisión considera que los controles previos de los pagos son eficaces. Los fallos observados por el Tribunal, relativos a la operación de marcar casillas de las listas de comprobación, no influyen significativamente en la eficacia de los sistemas de control y supervisión (véase el apartado 10.19).*

Controles documentales previos de las solicitudes de pago

10.17. El propósito de los controles documentales previos consiste en verificar si el funcionamiento es legal, regular y conforme al principio de buena gestión financiera. Estos controles también tienen como fin garantizar que todas las tareas se llevaron a cabo correctamente y de conformidad con las disposiciones del contrato o acuerdo de subvención, previamente al pago.

10.18. El Tribunal examinó los circuitos financieros de las direcciones generales encargadas de la ejecución de los ámbitos políticos 01-Asuntos económicos y financieros, 02-Empresa y 20-Comercio ⁽⁶⁾. Se verificó la coherencia en la aplicación del circuito financiero y la adecuación de los controles documentales previos para cada pago seleccionado en estas tres direcciones generales de la muestra de 80 pagos a la que hace referencia el apartado 10.7. La muestra adicional de 120 pagos se utilizó para evaluar la eficacia del funcionamiento de los controles previos en tres programas gestionados por la Dirección General de Empresa e Industria ⁽⁷⁾ y en 30 pagos efectuados por la Dirección General de Comercio.

⁽⁶⁾ La fiscalización se centró en las dos direcciones generales vinculadas a los ámbitos políticos más importantes y en uno de los ámbitos políticos de menor importancia.

⁽⁷⁾ Los tres programas gestionados por la Dirección General de Empresa e Industria consistían en subvenciones abonadas al amparo del VI PM, las conexiones en red de las empresas financiadas en el marco del programa PPA y las subvenciones pagadas para la normalización y aproximación de las legislaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.19. El Tribunal constató que, en el caso del ámbito político 02-Empresa, se emplearon listas de comprobación y hojas de cálculo destinadas, en particular, a identificar y prevenir errores en las declaraciones de gastos, pese a lo cual se identificaron las insuficiencias siguientes:

— no siempre se proporcionaron detalles suficientes sobre los controles llevados a cabo por los agentes encargados de la verificación previa ⁽⁸⁾;

— las listas de comprobación utilizadas para revisar los certificados de auditoría externa presentados por los beneficiarios no incluían un resumen de los trabajos correspondientes a cada certificado examinado;

10.19. La Comisión está convencida de que los sistemas de control aplicados son eficaces y proporcionados y de que las listas de comprobación son una herramienta esencial para la gestión de las transacciones. Los fallos observados no influyen en la aplicación coherente del circuito financiero ni en la adecuación de los controles documentales previos.

Una lista de comprobación no es un fin en sí mismo. El objetivo principal de las listas de comprobación es garantizar que se lleven a cabo todos los controles necesarios.

— Todos los controles son proporcionados y pertinentes para la legalidad y la regularidad de las transacciones. La evaluación del Tribunal se refiere a: i) listas de comprobación en que el segundo agente de verificación firmó pero no marcó ninguna casilla, ii) cinco casos en que el Tribunal considera que las casillas se han marcado erróneamente. La Comisión considera que ninguna de esas observaciones tiene efectos significativos en la eficacia de los sistemas de control y supervisión. Más concretamente:

i) La elaboración de las listas de comprobación corresponde, por delegación, al ordenador. La firma del agente de verificación confirma que se han llevado a cabo los controles. La preparación de listas de comprobación en las que los controles se confirman marcando casillas o poniendo una firma no influye en la eficacia de los controles previos.

ii) Puede ser que en algunos casos no se hayan marcado correctamente las casillas de las listas de comprobación, pero no hay pruebas de que, al margen de esa formalidad sin efectos financieros, no se efectuaran correctamente los controles.

Además, se recordó a todo el personal participante en el flujo de trabajo la necesidad de asegurarse de que todas las listas de comprobación se cumplieran totalmente una vez realizados los controles.

— Los certificados de auditoría para cada socio vinculado por contrato están incluidos en el expediente de control previo. En las listas utilizadas para revisar los certificados de auditoría se resumen los controles realizados.

La elaboración de las listas de comprobación correspondientes al nivel de riesgo asociado es, por delegación, tarea del ordenador. La Comisión no considera eficaz tener listas de comprobación para cada certificado de auditoría.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, en el caso de los pagos para la normalización y aproximación de las legislaciones, la lista de comprobación utilizada no proporcionaba ninguna prueba de los trabajos realizados por el agente de verificación previa y, en el de los pagos del VI PM, se precisó que se habían efectuado los controles pese a que, basándose en la documentación disponible, podrían no haberse realizado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— debido al carácter insuficiente de dos controles previos aplicados a la transferencia de fondos a una agencia comunitaria hubo que introducir posteriormente correcciones financieras.

10.20. El Tribunal también observó que el 30 % de los pagos realizados en el marco de dos programas⁽⁹⁾ no respetó el plazo de pago previsto en las normas de desarrollo. En el caso del tercer programa examinado no se observaron retrasos.

10.21. No se hallaron insuficiencias significativas en el funcionamiento de los controles documentales previos a las subvenciones y a los pagos correspondientes a los ámbitos políticos 01-Asuntos económicos y financieros y 20-Comercio.

Certificación de auditoría de las declaraciones de gastos relativas a los proyectos

10.22. El artículo 180 de las normas de desarrollo⁽¹⁰⁾ prevé que, en el caso de declaraciones de gastos que superen cierto límite, se pueda exigir un certificado expedido por un auditor autorizado que confirme la exactitud, realidad y admisibilidad de los gastos declarados. Estos certificados de auditoría constituyen un control clave para la Comisión en los proyectos financiados dentro del ámbito político 02-Empresa.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

— *Las medidas de control establecidas en la Comisión están pensadas para evitar en la mayor medida posible este tipo de situaciones.*

En uno de los dos casos el error se detectó inmediatamente después del pago, lo que demuestra que ya hay suficientes controles para garantizar una gestión adecuada. Se adoptaron medidas correctoras antes de que el Tribunal empezara a analizar el expediente. No había ningún riesgo financiero, ya que se trataba de pagos de prefinanciación y las agencias de la UE reembolsan todos los años las cantidades que reciben por encima de sus gastos.

10.20. *La Comisión ha reducido notablemente los retrasos en el pago y sigue trabajando para reducirlos aún más. Los pagos incluidos en la muestra a los que se refiere el Tribunal fueron realizados por la Dirección General de Empresa e Industria, que ha vuelto a conseguir una gran mejora en el primer semestre de 2009 (solo el 6 % de pagos retrasados) respecto a 2008 (13 %) y 2007 (34 %). Esta mejora se consiguió gracias a la aplicación de una amplia serie de medidas, consistentes en unos procedimientos más claros y completamente revisados, unos controles previos eficaces y unos flujos de trabajo simplificados.*

⁽⁹⁾ Los dos programas son el VI PM y el de normalización y aproximación de las legislaciones.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, modificado (DO L 357 de 31.12.2002, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.23. En los pagos auditados en el beneficiario que habían aportado un certificado, el Tribunal comparó los resultados de su propia fiscalización con este, y detectó errores cuantificables en el 71 % de los casos (5 de 7) en los que el auditor autorizado había emitido una opinión sin reservas ⁽¹¹⁾. La mayor parte de estos proyectos se financiaron a través del VI PM. Esta constatación concuerda tanto con los resultados del ejercicio anterior ⁽¹²⁾ como con los resultados del capítulo 7, y muestra que los certificados de auditoría solo son parcialmente fiables.

Controles a posteriori

10.24. Debido principalmente al elevado número de pagos, las direcciones generales responsables de la ejecución de los ámbitos políticos 01-Asuntos económicos y financieros y 02-Empresa han establecido funciones de control *a posteriori*.

10.25. Por lo que se refiere al ámbito político 01-Asuntos económicos y financieros, el Tribunal constató que no se había establecido ningún programa de trabajo para los controles *a posteriori* relativos a 2008. La mayor parte de los recursos empleados para los controles *a posteriori* se dedicaron a un único, aunque importante, control específico, con el consiguiente retraso en los controles pendientes.

10.23. La Comisión comparte la preocupación del Tribunal acerca de la corrección de los certificados de auditoría relativos al VI PM, que no aportan completamente la garantía adicional esperada en cuanto a la legalidad y la regularidad de las declaraciones de gastos. No obstante, es obvio que este instrumento ha constituido una gran contribución a la prevención y la corrección temprana de errores, lo que ha dado como resultado una disminución notable de los índices de error referentes al VI PM respecto a los referentes al V PM.

10.24. En lo que se refiere a la Dirección General encargada de la ejecución del ámbito 02-Empresa, se establecieron controles *a posteriori* dado que son un elemento necesario del marco integrado de control interno si una parte significativa de los gastos consiste en subvenciones en el campo científico.

10.25. Parte del retraso se eliminó en 2008 y el resto se eliminará en 2009.

En un programa de trabajo revisado, aprobado por el Grupo de Gestión de Auditoría Interna de la Dirección General ECFIN en julio de 2007, se establecieron las futuras prioridades, la primera de las cuales fue la de los controles de los requisitos de adicionalidad del Mecanismo de Garantía para las PYME en cuanto a grandes importes. En dicho programa de trabajo revisado se subrayaron las incertidumbres relativas al plazo de los controles.

A finales de 2007, estos controles prioritarios seguían pendientes por varias razones relativas a la complejidad de las cuestiones. Por lo tanto, dado que las prioridades establecidas en julio de 2007 continuaban siendo válidas, la estrategia adoptada fue completar el programa de 2007.

En cuanto al retraso, el control específico a que se refiere el Tribunal fue sumamente importante y condujo a mejoras significativas de la estructura integrada de control existente para el programa sucesor.

Se efectuaron controles adicionales de los estudios sobre empresas y consumidores y del programa PRINCE.

⁽¹¹⁾ Los errores se refieren al cálculo incorrecto de los gastos subvencionables (por ejemplo, declaración excesiva de gastos de personal) y de los gastos no subvencionables (por ejemplo, gastos no acompañados de facturas). Los auditores autorizados deberían haber identificado estos errores.

⁽¹²⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 10.27 a 10.30 (DO C 286 de 10.11.2008).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.26. En cuanto al ámbito político 02-Empresa, su programa de auditorías financieras *a posteriori* (es decir, después del reembolso) en los beneficiarios constituye la piedra angular de los sistemas de control y supervisión para los gastos de investigación. Las auditorías son llevadas a cabo por los auditores de la Comisión y por empresas de auditoría externas bajo la supervisión de dicha institución. Las auditorías *a posteriori* tienen como fin detectar y corregir errores que no hayan sido evitados ni detectados por controles anteriores. El Tribunal expone las auditorías *a posteriori* de proyectos financiados a través del VI PM en los apartados 7.28 a 7.34 del capítulo 7.

Conclusiones y recomendaciones**Conclusiones**

10.27. Basándose en su trabajo de fiscalización, el Tribunal concluye que, salvo en el caso de los pagos realizados con arreglo al sexto programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VI PM) ⁽¹³⁾, los pagos correspondientes al ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2008 del grupo de políticas Asuntos económicos y financieros no contenían errores materiales.

10.28. El Tribunal examinó tres sistemas de control y supervisión del grupo de políticas Asuntos económicos y financieros; de estos, dos fueron considerados eficaces y uno solo parcialmente eficaz ⁽¹⁴⁾ para garantizar la legalidad y regularidad de los pagos.

Recomendaciones

10.29. La Comisión debería intensificar sus esfuerzos para reducir los errores derivados de la declaración por los beneficiarios de gastos no subvencionables al amparo del sexto y séptimo programas marco para la investigación y el desarrollo tecnológico.

10.27. Dado que el VI PM solo representa el 8 % de los pagos (véase el cuadro 10.2, «Principales programas del grupo de políticas Asuntos económicos y financieros»), la Comisión considera que el índice de error global de las transacciones en este ámbito, contemplado en su conjunto, no contiene errores materiales.

En cuanto a los pagos relativos al VI PM, las conclusiones del Tribunal expuestas en el presente capítulo son similares a las del capítulo 7.

10.28. La Comisión considera que los sistemas de control existentes son adecuados y que las listas de comprobación contribuyen al control, fundamental para la gestión de las transacciones. Los fallos observados no influyen en la aplicación coherente del circuito financiero ni en la adecuación de los controles documentales previos.

10.29. La Comisión estudiará las medidas adicionales que puedan tomarse para reducir los errores, teniendo en cuenta la relación coste-beneficio. En general, la Comisión está de acuerdo en la necesidad general de actuar con mayor profundidad y solicita al legislador que apoye las adaptaciones de la base jurídica que serían necesarias a este respecto para preparar el octavo programa marco. El VII PM ya ha dado lugar a una serie de simplificaciones de importancia, y la Comisión sigue trabajando en la simplificación del sistema de reembolso de gastos.

⁽¹³⁾ Los pagos del sexto programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico representan casi el 8 % del total de los gastos de operaciones de este grupo de políticas.

⁽¹⁴⁾ Ello se debe principalmente a los sistemas de control y supervisión del sexto programa marco para la investigación y el desarrollo tecnológico.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.30. Dos de los principales motivos de error en las declaraciones de gastos son: a) la persistente incomprensión por parte de los beneficiarios de las normas de subvencionabilidad y b) el hecho de que estas normas no se apliquen de forma estricta. A este respecto, la Comisión debería:

- reforzar la información para que los beneficiarios tengan mayor conocimiento de las normas de subvencionabilidad;
- difundir de forma activa una tipología de los errores más frecuentes a los auditores encargados de la certificación con el fin de concienciarlos y de reforzar la fiabilidad de los certificados de auditoría.

10.31. Por otro lado, la Comisión debería seguir mejorando la aplicación de sus sistemas de control y supervisión, para lo cual tendrá que reforzar la calidad de sus procedimientos previos.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA RELATIVO A LAS ACCIONES EXTERIORES

10.32. El Fondo de garantía relativo a las acciones exteriores⁽¹⁵⁾ (el Fondo), que garantiza préstamos a países terceros, tiene como propósito reembolsar a los acreedores de la Comunidad⁽¹⁶⁾ en caso de impago del préstamo por parte del beneficiario y evitar el recurso directo al presupuesto comunitario. La gestión administrativa del Fondo compete a la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, mientras que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se ocupa de la gestión de su tesorería.

⁽¹⁵⁾ Reglamento (CE, Euratom) n.º 2728/94 del Consejo, de 31 de octubre de 1994, por el que se crea un fondo de garantía relativo a las acciones exteriores (DO L 293 de 12.11.1994, p. 1).

⁽¹⁶⁾ Principalmente el BEI, aunque también hay que considerar los préstamos externos de Euratom y los préstamos a terceros países en concepto de ayuda macrofinanciera de la Comunidad.

10.30. Muchos de los errores cometidos por los beneficiarios no pueden ser detectados por la Comisión antes de efectuar los pagos. A fin de solucionar esta situación, la Comisión aplica una estrategia de control a posteriori para garantizar la legalidad y regularidad de los pagos de manera plurianual; esa estrategia consiste en la detección y corrección sistemáticas de todos los errores que no se hayan podido hallar antes de efectuar el pago. Para ello, se intensifica la labor de auditoría a posteriori, que es un componente fundamental de la estrategia de control, y se recuperan completamente todos los importes que se han pagado en exceso a los beneficiarios auditados.

- Se adoptarán medidas adicionales para informar a los beneficiarios y los auditores encargados de la certificación acerca de la obligación de utilizar los costes reales y de aportar pruebas que justifiquen los costes reclamados y acerca también de los errores cometidos más frecuentemente.
- Cuando se detectan errores significativos en los certificados de auditoría, se informa por carta a los auditores de los importes correctos y de la metodología y se les invita a que los tengan en cuenta en las futuras certificaciones.

Dado que los beneficiarios pueden escoger libremente a los auditores encargados de la certificación, la Comisión recordará por escrito a los beneficiarios que es necesario informar a dichos auditores acerca de las normas y reglamentos específicos que rigen la subvencionabilidad de los costes en el caso de los programas de investigación y acerca de la información disponible en CORDIS sobre los errores más frecuentes.

10.31. La Comisión considera que los sistemas de control y supervisión son adecuados y eficaces y se aplican de modo riguroso.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.33. A 31 de diciembre de 2008, el importe total de los recursos del Fondo ascendía a 1 091 millones de euros, frente a 1 152 millones de euros a 31 de diciembre de 2007. La disminución del importe total de los recursos del Fondo obedece principalmente al reembolso al presupuesto comunitario de un importe de 126 millones de euros. Dicho reembolso se produjo porque el valor del Fondo a 31 de diciembre de 2006 superaba el importe objetivo⁽¹⁷⁾. Durante el ejercicio examinado no se efectuaron ejecuciones de las garantías.

10.34. El BEI y la Comisión aplican un índice de referencia para revisar el rendimiento anual del Fondo. En 2008, el rendimiento de la cartera del Fondo ascendía a un 6,4 %, frente a un rendimiento de referencia del 7,5 %. El BEI atribuye este rendimiento relativamente insuficiente del 1,1 % al hecho de que los instrumentos financieros tomados en cuenta para la evaluación comparativa sufrieron menos los efectos de la crisis financiera.

10.35. El Tribunal identificó insuficiencias en los controles realizados por la DG ECFIN de las restricciones a la inversión establecidas en el acuerdo de gestión. Sin embargo, los casos examinados no repercutían en los resultados de los controles de conformidad.

10.36. Globalmente el Tribunal considera que la gestión del Fondo de Garantía fue satisfactoria en 2008 y que se han adoptado medidas apropiadas para controlar el impacto de la crisis financiera en la cartera del Fondo.

RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DE LA CECA EN LIQUIDACIÓN

10.37. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero expiró el 23 de julio de 2002. El activo y el pasivo de la CECA fueron transferidos a la Comunidad Europea⁽¹⁸⁾. Su valor neto, con la denominación de Comunidad Europea del Carbón y del Acero en liquidación (CECA e. L.), es asignado a la investigación en los sectores del carbón y del acero.

10.35. *La Dirección General ECFIN realizó periódicamente controles específicos sobre el respeto de las restricciones de inversión fijadas en el acuerdo de gestión. Dichos controles mostraron que las inversiones se ajustaron a las restricciones de inversión correspondientes fijadas en el acuerdo. Tras la auditoría del Tribunal, se estableció un control adicional a fin de reforzar el cumplimiento de dichas restricciones incluso en lo que respecta a cuestiones marginales a las que no se aplicaban las restricciones fijadas en el acuerdo de gestión.*

⁽¹⁷⁾ El importe objetivo se fija al 9 % de los préstamos pendientes a países terceros concedidos o garantizados por la Comunidad, más los intereses devengados y no pagados. El Reglamento (CE, Euratom) n° 89/2007 establece que cualquier superávit entre el importe objetivo y el valor de los activos netos del Fondo en el año «n-1» se pagará al presupuesto general de la Unión Europea en el año «n+1».

⁽¹⁸⁾ Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y sobre el fondo de investigación correspondiente (DO C 80 de 10.3.2001, p. 67).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

10.38. A 31 de diciembre de 2008, el total del activo de la CECA e. L. ascendía a 2 045 millones de euros, frente a los 2 152 millones de euros a 31 de diciembre de 2007. La pérdida neta en 2008 ascendió a 14,8 millones de euros, mientras que en 2007 se registró un beneficio neto de 5,3 millones de euros. La pérdida neta se debió principalmente a una disminución del justo valor de los productos financieros derivados utilizados a efectos de cobertura en las operaciones financieras de la CECA e. L.

10.39. Los ingresos netos procedentes de las inversiones de la CECA e. L. en 2008 ascendieron a 56 millones de euros y serán puestos a disposición del presupuesto comunitario para financiar la investigación en proyectos vinculados al carbón y al acero. El Tribunal observó que, a 31 de diciembre de 2008, el presupuesto disponible no utilizado destinado a financiar la investigación en el carbón y el acero totalizaba los 235 millones de euros ⁽¹⁹⁾.

10.40. El rendimiento de la cartera de la CECA e. L. fue del 5,4 % en el ejercicio 2008, mientras que la rentabilidad de su tipo de referencia ascendió al 7,4 %. El rendimiento relativamente insuficiente del 2 % se debió principalmente a la inferior rentabilidad de los títulos de los nuevos Estados miembros de la UE que no se incluyeron en la evaluación comparativa.

10.41. La liquidación de las operaciones financieras de la CECA e. L. se está llevando a cabo con arreglo a la normativa pertinente, incluidas las directrices financieras plurianuales. El Tribunal constató que se habían adoptado medidas apropiadas para controlar el impacto de la crisis financiera en el activo de la CECA e. L.

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES

10.42. Véase el **anexo 10.2**.

10.38. La pérdida neta relativa a las operaciones con derivados consiste, fundamentalmente, en una pérdida contable en una permuta de divisas (EUR/GBP) efectuada con el fin de cubrir una posición en divisas vinculada a un crédito contraído por la CECA hace más de 19 años. El contrato de permuta expiró el 13 de marzo de 2009 sin haber incurrido en ninguna pérdida real en esta operación de cobertura. Ninguna otra operación de permuta figura en los libros contables de la CECA e. L.

10.39. El programa de investigación financiado por el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero (FICA) de la Dirección General RTD se emplea exclusivamente para la investigación, al margen del programa marco, en sectores relacionados con el sector del carbón y del acero, de conformidad con su base jurídica (el Protocolo anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y los actos adoptados posteriormente sobre esa base). El importe de 235 millones de euros incluye:

- por un lado, las asignaciones para 2010 (56 millones de euros) y las asignaciones para 2009 que todavía no se han comprometido, y
- por otro, los importes pendientes relativos a los contratos firmados desde 2003 (al inicio del programa de investigación del FICA) respecto a los cuales aún no se han cerrado las cuentas.

10.40. La CECA e. L. realiza regularmente parte de sus inversiones en obligaciones emitidas por los nuevos Estados miembros, con objeto de aumentar la diversificación de su cartera de inversiones y de lograr beneficios adicionales a largo plazo.

La crisis financiera (que empezó en julio de 2007 y fue en aumento en 2008) produjo un desplazamiento de las inversiones hacia la calidad-liquidez, que fue el principal motor de los resultados relativos obtenidos durante ese período. Ese desplazamiento afectó más negativamente a las obligaciones emitidas por los nuevos Estados miembros (que el mercado percibió como menos líquidas y seguras que las de emisores como Alemania o Francia).

No obstante, la cartera de inversiones de la CECA e. L. obtuvo, a pesar de la crisis financiera, resultados bastante buenos en términos de rendimiento absoluto, logrando el tercer mejor resultado en términos absolutos desde el establecimiento del indicador de resultados, a saber, el + 5,4 %, solo superado en 2002 (+ 6,3 %) y en 2004 (+ 5,8 %).

⁽¹⁹⁾ Incluidas las asignaciones de 52 millones de euros para 2009 y de 54 millones de euros para 2010.

ANEXO 10.1

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de operaciones verificadas
2008	80
2007	55

1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en	2008						2007
	Asuntos económicos y financieros	Empresa	Competencia	Mercado interior	Comercio	Total	
Pagos finales/intermedios	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Anticipos	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Total	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Frecuencia e impacto estimado de los errores

Errores	2008			2007
	Asuntos económicos y financieros, Comercio, Competencia y Mercado interior	Empresa	Total	
Frecuencia de operaciones verificadas que estaban afectadas por errores	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Frecuencia de errores cuantificables	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Impacto de errores cuantificables: Porcentaje de error más probable dentro del intervalo (*)	s.o.	Entre el 2 % y el 5 %	Entre el 2 % y el 5 % (**)	Inferior al 2 %

(*) El Tribunal señala tres intervalos de porcentajes de error más probables: menos del 2 %, entre el 2 % y el 5 %, y más del 5 %.

(**) El Sexto Programa Marco para la investigación y el desarrollo tecnológico (VI PM) representa una parte desproporcionadamente importante del porcentaje de error global (véase el apartado 10.27).

Las cifras entre { } son números absolutos de operaciones.

1.4 — Tipos de errores en la muestra

Porcentaje y número de errores en operaciones verificadas con respecto a:	2008						2007	
	Asuntos económicos y financieros, Comercio, Competencia y Mercado interior		Empresa		Total			
Subvencionabilidad	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Realidad de las operaciones	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Exactitud	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Varios	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Total	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

«Sistema»	Control interno clave (Comisión)			Valoración global
	Controles previos	Certificación de auditoría	Auditoría financiera a posteriori	
Pagos del ámbito político 01 — Asuntos económicos y financieros		s.o.		
Pagos del ámbito político 02 — Empresa			s.o.	
Pagos del ámbito político 20 — Comercio		s.o.	s.o.	

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
s.o.	Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES ANTERIORES DEL TRIBUNAL

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
1. Operaciones de capital riesgo: provisión de capital riesgo a través de fondos de inversión			
<p>La fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que los fondos de inversión incluidos en la cartera de operaciones de capital riesgo no eran plenamente conformes al Reglamento MEDA en la medida en que:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la cartera incluye fondos de inversión situados fuera de la UE; — los fondos de inversión efectuaron inversiones en lugares no incluidos en la lista de territorios y países asociados admisibles. Esto se debió en particular al hecho de que las normas de inversión de los fondos no incluían las restricciones de inversión necesarias. <p>Además, no existía ningún procedimiento de control con respecto a las inversiones cruzadas entre fondos, por lo que resultaba difícil verificar que se hubieran respetado los límites globales.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 11.8 y 11.9)</p>	<p>Desde 2003 la Comisión garantiza que las disposiciones de subvencionabilidad del Reglamento MEDA relativas a la ubicación geográfica tanto de los fondos de inversión como de la región objetivo de los fondos de inversión sean supervisadas al procederse a la aprobación.</p> <p>La Comisión también interviene al procederse a la aprobación cuando considera que las inversiones cruzadas pueden llegar a constituir un problema.</p> <p>En 2007 y 2008 la Comisión también recibió informes anuales del Banco Europeo de Inversiones (BEI) relativos a las operaciones de capital riesgo que proporcionaban información sobre las inversiones reales efectuadas.</p>	<p>Los controles de supervisión de la Comisión mejoraron de forma significativa al procederse a la aprobación del fondo de inversión; sin embargo, habría que seguir reforzando la supervisión de la ubicación geográfica y las inversiones cruzadas durante el período de vida de los fondos.</p> <p>Además, los informes anuales presentados por el BEI no proporcionan información detallada sobre las inversiones financiadas mediante préstamos globales. Por consiguiente, la Comisión no puede verificar el cumplimiento de estas disposiciones en lo que respecta a los préstamos globales.</p>	<p><i>El nuevo acuerdo marco entre el BEI y la Comisión, que está negociándose actualmente, garantizará que la información operativa y contable suministrada por el BEI permita una mejor supervisión de la ubicación geográfica y de las inversiones cruzadas durante el período de vida de los fondos. Ello incluirá información sobre los préstamos globales.</i></p>
2. Operaciones de capital riesgo: insuficiencias en la valoración de operaciones de capital riesgo			
<p>La Comisión contabiliza las operaciones de capital riesgo a su coste histórico menos las provisiones para pérdidas de valor. Las provisiones para pérdidas de valor se basan en las anulaciones provisionales o definitivas. Este método no se aplica de manera coherente. El Tribunal halló algunos casos en que las estimaciones provisionales para pérdidas de valor de las que disponía el BEI no se habían transmitido a la Comisión, lo que ilustra que el convenio entre esta institución y el BEI debe actualizarse para que</p>	<p>En su respuesta a la observación del Tribunal, la Comisión declaró que el BEI y la Comisión han seguido la evolución y revisan juntos la situación, buscando la mejor solución en términos de coste-beneficio. Durante el primer trimestre de 2009, la Comisión y el BEI seguían revisando la situación e intentando encontrar una solución rentable.</p>	<p>El Tribunal observó que no se había progresado. La Comisión debería intentar resolver esta cuestión antes del cierre del ejercicio 2009.</p>	<p><i>El requisito de la Comisión se incluirá en el nuevo acuerdo marco.</i></p>

Observación del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la Comisión
<p>la Comisión reciba toda la información pertinente a tiempo, de modo que pueda tenerla en cuenta en la aplicación de sus normas contables. Además, la Comisión debería supervisar de manera más activa la aplicación del convenio en lugar de basarse plenamente en la información facilitada por el BEL.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 11.11)</p>			
<p>3. Obligación de informar a las autoridades presupuestarias</p>			
<p>Desde el inicio del programa MEDA en 1996 la Comisión ha debido presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre las acciones financiadas durante el ejercicio (artículo 15 del Reglamento MEDA). Aunque la Comisión ha publicado un informe general anual sobre cooperación al desarrollo, este informe no ofrecía información suficiente sobre los progresos realizados a través de los instrumentos financieros.</p> <p>(Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartado 11.14)</p>	<p>La Comisión continuó publicando un informe general anual sobre cooperación al desarrollo y no un informe específico para cada base legal.</p>	<p>El nivel de información que los informes generales anuales ofrecen sobre MEDA varía bastante. El Tribunal considera que la Comisión debería haber facilitado información suficiente en los informes anuales como prevé el Reglamento MEDA.</p>	<p><i>En 2001, EuropeAid decidió elaborar un informe general en lugar de un informe específico para cada base jurídica. La finalidad de esta decisión fue utilizar mejor los limitados recursos humanos disponibles. En los años siguientes, EuropeAid tuvo en cuenta las observaciones de las autoridades presupuestarias a la hora de elaborar este informe.</i></p>

CAPÍTULO 11

Gastos administrativos y otros gastos

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	11.1-11.5
Regularidad de las operaciones	11.6
Conformidad de los sistemas con el Reglamento financiero	11.7
Observaciones específicas	11.8-11.19
Parlamento	11.9
Consejo	11.10
Comisión	11.11-11.13
Tribunal de Justicia	11.14
Tribunal de Cuentas	11.15
Comité Económico y Social Europeo	11.16
Comité de las Regiones	11.17
Defensor del Pueblo	11.18
Supervisor Europeo de Protección de Datos	11.19
Conclusiones	11.20-11.21
Agencias de la Unión Europea	11.22-11.23
Escuelas Europeas	11.24-11.25

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

11.1. El presente capítulo expone las observaciones específicas del Tribunal sobre los gastos administrativos de las instituciones. El **cuadro 11.1** contiene información detallada sobre las instituciones, los pagos por ejercicio y el tipo de gestión presupuestaria.

Cuadro 11.1. — Desglose de los gastos por ámbitos políticos

(millones de euros)

Título presupuestario	Ámbitos políticos	Descripción	Pagos en 2008	Tipo de gestión presupuestaria
24-27 y 29	Gastos administrativos y otros gastos	Parlamento Europeo	1 489	Centralizada directa
		Consejo	618	Centralizada directa
		Comisión	5 867	Centralizada directa
		Tribunal de Justicia	288	Centralizada directa
		Tribunal de Cuentas	116	Centralizada directa
		Comité Económico y Social Europeo	114	Centralizada directa
		Comité de las Regiones	79	Centralizada directa
		Defensor del Pueblo	8	Centralizada directa
		Supervisor Europeo de Protección de Datos	4	Centralizada directa
<i>Total de gastos administrativos</i>			8 583	
<i>Total de gastos de operaciones</i>			0	
Total de pagos del ejercicio			8 583	
Total de compromisos del ejercicio			8 826	

11.2. En los gastos administrativos se incluyen principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos y a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información. El presente capítulo también abarca los gastos considerados operativos en el presupuesto general, aunque en la mayor parte de los casos su objetivo y propósito sea el funcionamiento de la administración de la Comisión más que la aplicación de las políticas ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Estos gastos engloban los siguientes títulos del presupuesto general: título 24 («Lucha contra el fraude»), título 25 («Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico»), título 26 («Administración»), título 27 («Presupuestos») y título 29 («Estadísticas»). Algunos de estos títulos también abarcan gastos operativos. El título 27 incluye para 2008 un importe de 200 millones de euros como «Compensación temporal y a tanto alzado para los nuevos Estados miembros».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

11.3. El examen se centró en una muestra de 57 operaciones seleccionadas de forma aleatoria a partir de los gastos administrativos mencionados en el apartado 11.2 (véase asimismo la sección 1.1 del **anexo 11.1**). Asimismo, el Tribunal evaluó los sistemas de control y supervisión aplicados por cada institución a efectos de determinar su conformidad con los requisitos del Reglamento financiero. Por otra parte, el Tribunal examinó varios temas seleccionados ⁽²⁾.

11.4. El Tribunal de Cuentas es controlado por una empresa independiente de auditoría externa ⁽³⁾ que expidió un informe de fiabilidad con respecto a la legalidad y regularidad de la utilización de los recursos del Tribunal, así como a los procedimientos de control vigentes durante el período transcurrido entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2008 (véase el apartado 11.15).

11.5. El presente capítulo ofrece asimismo información sobre las conclusiones de las fiscalizaciones practicadas por el Tribunal en las agencias y demás organismos descentralizados de la Unión Europea, así como en las Escuelas Europeas.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

11.6. La fiscalización de la muestra de 57 operaciones permitió constatar que no contienen errores materiales.

CONFORMIDAD DE LOS SISTEMAS CON EL REGLAMENTO FINANCIERO

11.7. La fiscalización del Tribunal que tenía como objeto controlar si los sistemas concebidos para garantizar la legalidad y regularidad de las operaciones cumplen los requisitos del Reglamento financiero (véase el apartado 11.3) no detectó insuficiencias materiales.

⁽²⁾ Los temas seleccionados examinados son los siguientes: contratos públicos en todas las instituciones salvo el Defensor del Pueblo y el Supervisor Europeo de Protección de Datos; gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos de tecnología de la información en el Parlamento, el Consejo y la Comisión; prórroga de contratos en el Comité Económico y Social y en el Comité de las Regiones; sanciones por retraso en el pago en todas las instituciones; pagos efectuados a partir de créditos prorrogados en el Parlamento; transferencias de derechos de pensión adquiridos en todas las instituciones salvo en el Defensor del Pueblo y en el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, société à responsabilité limitée, réviseur d'entreprises.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

11.8. Las observaciones específicas que se presentan a continuación por instituciones se basan en la fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de los sistemas de control y supervisión aplicados por cada institución, así como en los temas seleccionados (véase el apartado 11.3). Estos resultados no ponen en duda las observaciones formuladas en los apartados 11.6 y 11.7.

Parlamento

11.9. El Parlamento suscribió un contrato en diciembre de 2007 para el acondicionamiento de locales en el que se estipulaba que las facturas se presentarían mensualmente, después de cada período, una vez finalizado el trabajo. La fiscalización de este gasto puso de manifiesto que en una de las facturas, fechada el 17 de noviembre de 2008, figuraban las estampillas «comprobado y conforme» y «páguese», cuando en realidad correspondía a anticipos por trabajos todavía no realizados. El importe total de los anticipos irregulares ascendió a 1 547 915 euros.

11.9. RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

La factura nº 8101025356, que ascendía a un importe de 1 547 915,33 euros, fue creada y fechada el 17 de noviembre de 2008, y fue registrada oficialmente por el contable el 19 de noviembre de 2008. Este importe correspondía a trabajos realizados en el período de diciembre de 2008 y establecidos en el informe intermedio periódico nº EA 008 validado por un consultor externo y por dos funcionarios del Parlamento debidamente habilitados el 4 de diciembre de 2008, momento en que se pusieron a la factura las estampillas «comprobado y conforme» y «páguese». La orden de pago correspondiente a este importe fue validada por el ordenador delegado el 9 de diciembre de 2008.

El Parlamento admite que este pago se realizó de forma irregular como anticipo por trabajos realizados durante el período en cuestión. Este pago se explica por una evaluación equivocada de los riesgos que conllevaba el hecho de no ejecutar los créditos prorrogados de 2007 a 2008 antes de que finalizara 2008. El pago fue cubierto por una garantía bancaria aportada por el contratista, por lo que no tuvo repercusiones presupuestarias negativas para la Institución.

Estas circunstancias fueron comunicadas al ordenador delegado tras los controles realizados por el Tribunal de Cuentas en el marco de la elaboración de la DAS para 2008. Tras examinar la cuestión con el auditor interno e informar al Secretario General, el ordenador delegado, que reconoció el error y asumió su responsabilidad por el mismo, decidió remitir el asunto el 20 de mayo de 2009 a la instancia especializada en irregularidades financieras, de conformidad con el artículo 75, apartado 1, párrafo segundo, del Reglamento financiero.

Desde entonces, la Mesa ha decidido introducir importantes cambios estructurales en la DG INLO, lo que conllevará la centralización de estas responsabilidades en el nivel del Director General.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Consejo

11.10. La fecha estimada de finalización del *Secured European System for Automatic Messaging* (SESAME, Régimen europeo garantizado para la transmisión automática de mensajes) empleado para preparar los presupuestos anuales del Consejo ⁽⁴⁾ siempre fue optimista en exceso. Consecuencia de ello fue la sobrestimación del presupuesto anual del SESAME en todos los ejercicios hasta el 2008. Durante el período comprendido entre 2005 y 2008, SESAME supuso para el Consejo un gasto inferior a 2 millones de euros, cuando en el mismo período en el presupuesto de esta institución se asignaban 59 millones de euros a tal efecto, de modo que se disponía del importe de la sobrestimación consiguiente de 57 millones de euros para transferirla a otras líneas presupuestarias del Consejo. La continua sobrestimación del SESAME, que ponía de manifiesto una insuficiencia en su planificación y ejecución, incumplía el principio de veracidad presupuestaria previsto en el Reglamento financiero (artículo 5, apartado 3), pues la mayor parte de los importes asignados al SESAME en los presupuestos iniciales de cada ejercicio no se utilizaron según lo previsto.

11.10. RESPUESTA DEL CONSEJO

1. El Consejo toma nota de las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas a raíz del procedimiento contradictorio en relación con programa SESAME (véase anexo) y observa con satisfacción que no se formularon otras observaciones en relación con las cuentas correspondientes a 2008.

2. El objetivo fundamental de este programa innovador es sustituir los actuales sistemas de comunicación CORTESY y red PESD por un sistema único integrado, dividiéndose la clasificación de la red del siguiente modo: el primer estrato del sistema debería permitir manejar información hasta el nivel RESTREINT UE, mientras que el segundo estrato permitiría manejar información clasificada al nivel CONFIDENTIEL UE y SECRET UE. Ello muestra que el programa es más que un proyecto sustitutivo, ya que se introducirán otras estructuras de comunicación y funciones comerciales.

3. Los importes presupuestarios se han basado siempre en previsiones de gastos para el año próximo, en consonancia con las decisiones políticas acordadas. Las razones del retraso y de los consiguientes desvíos presupuestarios registrados en los últimos años residen principalmente en los cambios introducidos en el ámbito de aplicación del programa a partir de la fecha en que la Secretaría presentó la propuesta para el siguiente ejercicio presupuestario y el número de participantes y órganos preparatorios del Consejo implicados.

4. Actualmente hay mucha más certidumbre sobre el futuro desarrollo del programa, habiéndose establecido los diferentes requisitos y aprobado las principales medidas del programa. Por ello, es razonable pensar que el programa avanzará en breve hasta la fase siguiente.

5. Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Consejo está estudiando la manera de mejorar su coordinación de las estructuras para la gobernanza de los principales proyectos de TI, como el proyecto SESAME.

⁽⁴⁾ El SESAME es un sistema de comunicación seguro que el Consejo viene desarrollando desde 2002. La fecha inicial prevista para su ejecución era julio de 2004. En enero de 2009, la fecha prevista de ejecución volvió a posponerse hasta el final de 2012. Se introdujeron muchos cambios en la concepción inicial del proyecto y, al final de 2008, aún no había concluido su planificación porque las delegaciones de los Estados miembros no habían alcanzado un acuerdo en uno de los principales comités sobre el tratamiento que debía dispensarse a determinada información delicada. Al principio se subestimó el riguroso procedimiento de obtención de la habilitación de seguridad del Consejo y la complejidad técnica del proyecto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión

Aplicación de un sistema de información sobre los derechos individuales (Individual Rights Information System)

11.11. En junio de 2008, la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) ejecutó un nuevo sistema de información sobre los derechos individuales (IRIS, *Individual Rights Information System*) para la gestión de los derechos del personal, salarios incluidos. La migración hacia IRIS provocó numerosos problemas en el cálculo de los salarios. Un grupo de trabajo establecido por la PMO estimó que los expedientes de más de 8 000 agentes podían contener datos erróneos susceptibles de afectar al cálculo de los salarios. Actualmente todavía se trabaja en la comprobación de cada expediente. Entre las medidas urgentes adoptadas para corregir los fallos cabe destacar las intervenciones manuales en el sistema de cálculo de las nóminas, que no se habían supervisado adecuadamente. La comprobación del sistema IRIS fue insuficiente; además, no se aplicaron paralelamente ambos sistemas (el antiguo y el nuevo) hasta haber obtenido pruebas de que el nuevo funcionaba satisfactoriamente.

11.11. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El lanzamiento del nuevo sistema IRIS, que alimenta el sistema para el cálculo de los salarios, reveló discrepancias entre los datos históricos, particularmente referentes a la composición familiar, y los datos utilizados para el pago de los salarios. El principal efecto de estas discrepancias fue que el sistema de cálculo de los salarios rechazó los datos antiguos.

Esto dio lugar a la cancelación retroactiva de importes pagados sobre la base de estos datos. La Comisión sugirió el número de 8 000 basándose en un análisis de los ficheros potencialmente dañados, que debían analizarse minuciosamente más tarde.

Hasta que finalice la corrección de los datos, se bloqueó el cálculo de los derechos retroactivos para evitar recuperaciones injustificadas. Esto ya ha permitido limitar el número de ficheros que contienen errores. El peligro de que datos erróneos den lugar a pagos incorrectos se mantuvo así bajo control, pero la contrapartida es que esta medida también bloqueó las correcciones retroactivas debidas, que siguen bloqueadas. Los controles sobre los datos erróneos están en curso y pueden afectar a algunos pagos antiguos, pero no a los salarios actuales.

Algunos ficheros se corrigieron directamente mediante codificación manual en el sistema de cálculo de los pagos, pero esto ha sido siempre posible y se siguieron los procedimientos de control habituales. Sin embargo, este método implica mayor riesgo y su uso debe por tanto limitarse al mínimo.

Se realizó un gran número de pruebas durante un período muy largo y el resultado se consideró finalmente satisfactorio a mediados de 2008. Debe reconocerse con retrospección que el resultado no ha estado totalmente a la altura de las expectativas. En el futuro, la PMO evaluará las pruebas mucho más estrictamente antes de aceptar el lanzamiento de cualquier nuevo sistema o la modificación de un sistema existente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Transferencia de derechos de pensión adquiridos

11.12. En algunos casos, las instituciones tienen que reembolsar a los funcionarios parte del capital de los derechos de pensión transferidos ⁽⁵⁾. En su examen, el Tribunal identificó una insuficiencia en los controles aplicados para garantizar que los cálculos se realizan correctamente y que los reembolsos se recuperan en caso de cálculos erróneos. La fiscalización permitió detectar que la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO) había reembolsado erróneamente un importe total de 138 000 euros a dos funcionarios y que estos casos seguían pendientes de resolución.

Régimen de pensiones de los agentes locales en las delegaciones de la Comisión

11.13. En 1996, la Dirección Servicio Exterior de la Dirección General de Relaciones Exteriores estableció un régimen de pensiones para los agentes locales empleados en las delegaciones de la Comisión. Dicho régimen se financia a través de un fondo constituido mediante aportaciones mensuales del personal correspondiente y de la Comisión. Desde 1996, este régimen se rige por disposiciones transitorias, las cuales no abordan la cuestión de la responsabilidad de la Comisión respecto de la salvaguardia de los activos del fondo y del rendimiento del mismo, ni definen las modalidades de aplicación para la regulación de los derechos del personal. Al final de 2008 los activos del fondo se valoraban en unos 34 millones de euros.

⁽⁵⁾ Con arreglo al artículo 11, apartado 2, del anexo VIII del Estatuto de los funcionarios, estos tienen la facultad de hacer transferir los derechos a pensión que hayan adquirido por actividades previas al régimen de pensiones de los funcionarios europeos. El capital de la pensión transferida se traducirá en anualidades de pensión en el régimen de pensiones de los funcionarios europeos. La fiscalización examinó si las instituciones contaban con procedimientos adecuados para la correcta valoración de los derechos de pensión transferidos y si realizaban correctamente las transferencias. Si bien los procedimientos funcionan satisfactoriamente en la mayoría de los casos, la complejidad de las disposiciones aplicables del Estatuto de los funcionarios y de las legislaciones nacionales en materia de pensiones provocan retrasos en los procesos de transferencia individual y numerosos errores administrativos en los cálculos.

11.12. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Tan pronto como el Tribunal de Cuentas identificó estos dos casos y formuló sus conclusiones, la PMO tomó las medidas adecuadas. Modificó el cálculo de los derechos de pensión y preparó la recuperación de los importes indebidamente reembolsados. Esto afecta a la recuperación de la parte del capital transferido que debería haber producido derechos de pensión adicionales en el sistema de pensión de la Comunidad Europea, en vez de pagarse a los beneficiarios.

A largo plazo (desde un punto de vista actuarial) el impacto financiero es neutro para el presupuesto comunitario, pues el dinero indebidamente reembolsado será compensado por unos pagos de pensión más bajos en el futuro, e inversamente, las recuperaciones se compensarán mediante la atribución de derechos de pensión suplementarios.

Paralelamente, se han tomado medidas dirigidas a reforzar el control interno en el campo de las transferencias de derechos de pensión.

11.13. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El fondo de previsión del personal local (Local Staff Provident Fund) se creó para ofrecer al menos una seguridad social básica para el personal local de la Comisión que trabaja en las Delegaciones. Se trata de un fondo complementario gestionado al margen del presupuesto de la UE que funciona con la capitalización de contribuciones predefinidas. El personal local está informado sobre el fondo de previsión y puede ejercer un control en una medida justificada. La Comisión está estudiando actualmente cómo hacer tal sistema permanente, y sus implicaciones legales y financieras. Los activos del fondo actual se consideran suficientes para cubrir los derechos individuales del personal local. Se ha previsto un estudio actuarial detallado con vistas a la propuesta legislativa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Tribunal de Justicia

11.14. En 2008, el Tribunal de Justicia suscribió un contrato de provisión de servicios, previa convocatoria conjunta con un Estado miembro de un procedimiento abierto de contratación pública. La fiscalización efectuada por el Tribunal de dicho contrato puso de manifiesto insuficiencias en el sistema de control interno empleado en la aplicación de este procedimiento de licitación que dieron lugar a que se concediera un plazo demasiado breve para la obtención del pliego de condiciones por parte de los licitadores ⁽⁶⁾, y a que se notificara en el anuncio de contrato la obligación de presentar las ofertas solamente en un idioma ⁽⁷⁾ y la apertura de las ofertas a puerta cerrada ⁽⁸⁾. El Tribunal de Justicia debería establecer mejores procedimientos de licitación con objeto de ayudar a los servicios ordenadores a organizar los procedimientos de licitación y a controlar el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias.

11.14. RESPUESTA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Tras recordar que el procedimiento de licitación contemplado por el Tribunal de Cuentas se refiere al nuevo complejo inmobiliario y que constituía para el Tribunal de Justicia la primera experiencia de contratación con un Estado miembro según las recientes disposiciones del artículo 91 del Reglamento financiero, el Tribunal de Justicia desea aportar las siguientes puntualizaciones relativas a las deficiencias en dicho procedimiento señaladas por el Tribunal de Cuentas.

En primer lugar, por lo que respecta al calendario del procedimiento, las entidades adjudicadoras mancomunadas estaban obligadas a conciliar, tanto en su interés como en el de los licitadores, la necesidad de adjudicar el contrato en una fecha que permitiera al adjudicatario del contrato devenir operativo desde el momento de la entrega del nuevo complejo inmobiliario de que se trata, con la necesidad de establecer, habida cuenta de la complejidad del contrato, un plazo suficiente que permitiera que los licitadores preparasen su oferta en buenas condiciones.

Esto explica que el calendario, respetando los plazos formalmente establecidos en el Reglamento financiero, haya sido inevitablemente justo por lo que respecta al plazo concedido a los posibles candidatos para solicitar los documentos de licitación.

En cuanto a las deficiencias relativas a dos rúbricas específicas del anuncio de licitación, constituyen errores administrativos y no eran, por supuesto, deliberados. Por lo que respecta al régimen lingüístico, sólo una falta de coordinación explica por qué el anuncio de licitación establecía que las ofertas se presentaran únicamente en francés (práctica seguida en el Estado miembro de que se trata), en tanto que el pliego de condiciones establecía que las ofertas podían presentarse en cualquier lengua oficial de la Unión Europea (práctica aplicada en el Tribunal de Justicia). Por lo que se refiere a la reunión de la comisión de apertura de las plicas, hay que señalar que, si hubieran comparecido licitadores, se les habría permitido por supuesto que asistieran a aquella, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento financiero.

En relación con la recomendación del Tribunal de Cuentas relativa a la mejora de la asistencia prestada a los servicios ordenadores en materia de procedimientos de licitación, el Tribunal de Justicia ya empezó a adoptar, desde junio de 2008 y en respuesta a una recomendación de su auditor interno, medidas concretas en dicho sentido. Se esforzará, dentro del límite de los recursos humanos disponibles, en continuar mejorando sus dispositivos en este ámbito.

⁽⁶⁾ El artículo 98 del Reglamento financiero dispone que las modalidades de presentación de las ofertas deberán ser tales que garanticen una competencia efectiva. Las normas de desarrollo (ND) correspondientes a este artículo establecen plazos mínimos que los órganos de contratación han de respetar.

⁽⁷⁾ Con arreglo al artículo 125 *quater* de las normas de desarrollo del Reglamento financiero, en el caso de un procedimiento de contratación pública común entre una institución y un órgano de contratación de uno o más Estados miembros, se aplicarán las disposiciones procedimentales aplicables a la institución.

⁽⁸⁾ Según el artículo 118, apartado 3, de las normas de desarrollo del Reglamento financiero, en los procedimientos abiertos, los licitadores podrán asistir a la reunión de la comisión de apertura.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Tribunal de Cuentas

11.15. En el informe del auditor externo (véase el apartado 11.4), los auditores manifiestan la opinión siguiente: «estas declaraciones financieras reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2008, y los resultados de sus operaciones y los flujos de tesorería del ejercicio finalizado a dicha fecha se corresponden con el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del citado reglamento del Consejo, y las normas contables del Tribunal de Cuentas». El informe se publicará en el Diario Oficial.

Comité Económico y Social Europeo

11.16. En la fiscalización no se identificó ninguna insuficiencia notificable respecto de las cuestiones examinadas.

Comité de las Regiones

11.17. En la fiscalización no se identificó ninguna insuficiencia notificable respecto de las cuestiones examinadas.

Defensor del Pueblo

11.18. En la fiscalización no se identificó ninguna insuficiencia notificable respecto de las cuestiones examinadas.

Supervisor Europeo de Protección de Datos

11.19. En la fiscalización no se identificó ninguna insuficiencia notificable respecto de las cuestiones examinadas.

CONCLUSIONES

11.20. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal concluye que los pagos correspondientes a los gastos administrativos de las instituciones en el ejercicio que finaliza el 31 de diciembre de 2008 no contienen errores materiales (véase el apartado 11.6).

11.21. Basándose en sus trabajos de fiscalización, el Tribunal concluye que los sistemas de control y supervisión correspondientes a los gastos administrativos de las instituciones cumplen los requisitos del Reglamento financiero (véanse los apartados 11.7 a 11.19).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

AGENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

11.22. La fiscalización de las agencias de la Unión Europea y demás organismos descentralizados se recoge en los informes anuales específicos publicados por separado en el Diario Oficial ⁽⁹⁾. El Tribunal procedió a la fiscalización de 29 agencias con respecto al ejercicio 2008, cuyos presupuestos se elevaron, en dicho ejercicio, a un total de 1 488,5 millones de euros. Los datos principales de las agencias se presentan en el **cuadro 11.2**.

11.23. El Tribunal emitió opiniones sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes por lo que se refiere a todas las agencias auditadas, con excepción de la Escuela Europea de Policía.

ESCUELAS EUROPEAS

11.24. El informe anual específico del Tribunal relativo a las Escuelas Europeas (no publicado en el Diario Oficial) se transmite al Consejo Superior, como autoridad de aprobación de la gestión. El presupuesto de las escuelas para 2008, que ascendió a 258,0 millones de euros, se financió principalmente mediante subvenciones de la Comisión (1 38,9 millones de euros) y contribuciones de los Estados miembros (54,5 millones de euros) ⁽¹⁰⁾. En el **cuadro 11.3** se muestran los principales datos relativos a las Escuelas Europeas.

11.25. El Tribunal no observó errores de importancia significativa que pongan en duda la fiabilidad de las cuentas examinadas (escuelas de Karlsruhe y Mol y Oficina Central), que fueron elaboradas con arreglo a las disposiciones del Reglamento financiero de 24 de octubre de 2006 aplicable al presupuesto de las Escuelas Europeas, y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. No obstante, el examen del Tribunal reveló que las cuentas consolidadas no se presentaron de manera equitativa y transparente en todos sus aspectos significativos, con arreglo a las normas de contabilidad pertinentes, debido a: a) la aplicación insatisfactoria del principio de contabilidad de ejercicio, y b) la inclusión del excedente del ejercicio anterior como ingresos del actual ejercicio.

⁽⁹⁾ Los informes anuales del Tribunal sobre las cuentas de las agencias figuran en su sitio web (<http://www.eca.europa.eu>) y se publicarán en el Diario Oficial, excepto el informe relativo a la Agencia de Abastecimiento de Euratom.

⁽¹⁰⁾ Fuente: Escuelas Europeas, cuentas definitivas de 2008.

Cuadro 11.2. — Agencias de la Unión Europea — datos principales

Agencias y demás organismos descentralizados de la Unión Europea	Sede	Primer año de autonomía financiera	Presupuesto ⁽¹⁾ (millones de euros)		Puestos estatutarios	
			2008	2007	2008	2007
Agencias						
Agencia de Abastecimiento de Euratom	Luxemburgo	1960	—	0,3	—	—
Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación	Salónica	1977	18,3	17,4	99	97
Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo	Dublín	1977	21,0	20,2	101	94
Agencia Europea de Medio Ambiente	Copenhague	1994	37,1	35,1	123	116
Fundación Europea de Formación	Turín	1994	22,4	25,5	96	100
Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías	Lisboa	1995	15,1	13,8	82	82
Agencia Europea de Medicamentos	Londres	1994	182,9	163,1	481	441
Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea	Luxemburgo	1995	59,9	46,1	233	200
Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Oficina de Armonización del Mercado Interior	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión	Viena	1998	15,0	14,5	49	46
Agencia Europea de Reconstrucción	Salónica	2000	235,0	250,0	93	108
Escuela Europea de Policía	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Eurojust	La Haya	2002	24,8	18,4	175	147
Agencia Europea de Seguridad Aérea	Colonia	2003	102,0	72,0	452	467
Agencia Europea de Seguridad Marítima	Lisboa	2003	50,2	48,2	181	153
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Agencia Ferroviaria Europea	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades	Estocolmo	2005	40,6	28,9	130	90
Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores	Varsovia	2006	71,2	42,2	94	49
Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo	Bruselas ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Agencia Comunitaria de Control de la Pesca	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Agencias Ejecutivas						
Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación	Bruselas	2006	11,5	6,9	36	35
Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural	Bruselas	2006	38,2	36,0	92	83
Agencia Ejecutiva de Sanidad y Consumo ⁽⁴⁾	Luxemburgo	2007	4,4	4,1	42	28
Agencia Ejecutiva de la Red Transeuropea de Transporte ⁽³⁾	Bruselas	2008	5,2	—	32	2
Total			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Créditos de pago.⁽²⁾ Sede provisional.⁽³⁾ Agencia que adquirió su independencia en 2008.⁽⁴⁾ Conocida como Agencia Ejecutiva para el programa de Salud Pública hasta mayo de 2008.

Cuadro 11.3. — Escuelas Europeas — datos principales

Escuela Europea	País	Presupuesto ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (millones de euros)		Subvención recibida de la Comisión ⁽²⁾ (millones de euros)		Población escolar ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Oficina	Bélgica	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxemburgo I	Luxemburgo	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxemburgo II	Luxemburgo	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bruselas I (Uccle)	Bélgica	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bruselas II (Woluwé)	Bélgica	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bruselas III (Ixelles)	Bélgica	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bruselas IV	Bélgica	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Bélgica	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italia	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Alemania	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
Múnich	Alemania	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Fráncfort	Alemania	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	España	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Países Bajos	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Reino Unido	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Total		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽¹⁾ Total de ingresos y gastos previstos en el presupuesto de cada Escuela Europea y de la Oficina, incluidas todas las modificaciones incorporadas a los presupuestos aprobados inicialmente.

⁽²⁾ Fuente: Escuelas Europeas, cuentas definitivas de 2008.

⁽³⁾ Fuente: Informe anual de 2008 del Secretario General del Consejo Superior de las Escuelas Europeas.

N. B.: Los totales pueden presentar diferencias debidas al redondeo.

ANEXO 11.1

RESULTADOS DE LAS PRUEBAS REALIZADAS

PARTE 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES A PARTIR DE LA MUESTRA

1.1 — Tamaño de la muestra

Ejercicio	Número de operaciones verificadas
2008	57
2007	56

1.2 — Estructura de la muestra

Porcentaje de las operaciones verificadas consistentes en:	2008				2007
	Gastos de personal de las instituciones	Gastos de inmuebles	Otros gastos	Total	
Pagos finales/intermedios	55	19	26	100	100
Anticipos	0	0	0	0	0
Total	55	19	26	100	100

PARTE 2: VALORACIÓN GLOBAL DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN

2.1 — Valoración de los sistemas de control y supervisión seleccionados

Valoración global	2008	2007

Leyenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
	s.o. Sin objeto: no procede o no ha sido evaluado

SEGUIMIENTO DE OBSERVACIONES RELATIVAS A LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la institución
Factor multiplicador aplicable a los salarios			
<p>Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartados 11.7 a 11.11:</p> <p>El Parlamento y el Comité Económico y Social no aplican las disposiciones del Estatuto de los funcionarios relativas al factor multiplicador del mismo modo que las restantes instituciones, lo cual implica, por una parte, la concesión a su personal de una ventaja financiera que no otorgan las demás instituciones y, por otra, mayores gastos.</p>	<p>El Parlamento y el Comité Económico y Social siguen aplicando su actual práctica a la espera de las sentencias definitivas del Tribunal de Justicia en asuntos incoados por el personal de las instituciones.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas supervisará el seguimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia.</p>	<p>Respuestas del Parlamento</p> <p><i>El Parlamento Europeo comparte plenamente el enfoque prudente definido por el Tribunal, y continuará examinando el fondo de la cuestión.</i></p>
Reembolso de los gastos de alojamiento incurridos durante una misión			
<p>Informes Anuales relativos a los ejercicios 2004 a 2007 y, más recientemente, anexo 11.2 del Informe de 2007:</p> <p>Según el nuevo Estatuto, cuya entrada en vigor data del 1 de mayo de 2004, los gastos de alojamiento incurridos durante una misión se reembolsarán hasta un máximo fijado para cada país, previa presentación de justificantes (anexo VII, artículo 13, del Estatuto de los funcionarios). Contraviniendo esta norma, todas las instituciones, con excepción del Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo, contemplaron en su reglamento interno el pago de un importe global, situado entre el 30 % y el 60 % del importe máximo permitido, a los agentes que no presentarían justificantes de gastos de alojamiento.</p>	<p>La Mesa del Parlamento confirmó su apoyo al régimen actual de reembolso de un importe global, aunque estaba de acuerdo en modificar el sistema. Como consecuencia, el Parlamento sigue pagando los gastos de alojamiento a tanto alzado cuando se trata de pernoctaciones en Luxemburgo, Estrasburgo y Bruselas.</p>	<p>El Parlamento deberá garantizar que los gastos de alojamiento incurridos durante una misión se reembolsen con arreglo a las disposiciones del Estatuto de los funcionarios.</p>	<p>Respuestas del Parlamento</p> <p><i>En el contexto de la DAS de 2007, el Parlamento manifestó su intención de revisar algunos aspectos de las normas por las que se rigen las misiones a raíz de un informe elaborado por el auditor interno de la institución.</i></p> <p><i>Aunque la Mesa del Parlamento, habida cuenta de las dificultades específicas a las que debe hacer frente la Institución (ya señaladas al Tribunal en respuestas anteriores), confirmó que seguiría apoyando el sistema consistente en el pago de un importe global, se ha modificado el funcionamiento del mismo.</i></p> <p><i>Como consecuencia de la modificación las normas internas correspondientes, desde el 1 de septiembre de 2008 solo se puede solicitar el pago de un importe global para las noches pasadas durante períodos de trabajo debidamente certificados.</i></p> <p><i>Además, en la primavera de 2009 se introdujo un conjunto de nuevas disposiciones de ejecución y normas internas a fin de aclarar la situación.</i></p> <p><i>Está previsto que este paquete de medidas entre en vigor en septiembre de 2009.</i></p>

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la institución
			<p>Respuestas del Parlamento</p> <p>Por último, en el contexto del presupuesto 2010 se han modificado los comentarios de la partida 3000 «Gastos de misiones del personal». La partida presupuestaria 3000 se denominará en adelante «Gastos de misiones y de desplazamiento entre los tres lugares de trabajo del personal», y los comentarios prevén explícitamente que los créditos se destinan a cubrir los gastos en relación con los desplazamientos del personal de la institución, de los expertos nacionales en comisión de servicios, o de las personas en períodos de prácticas entre el lugar de destino y uno de los tres lugares de trabajo del Parlamento Europeo (Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo) y con las misiones a cualquier otro lugar distinto de los tres lugares de trabajo, estableciendo así la base presupuestaria de las normas aplicadas por el Parlamento a los desplazamientos entre los tres lugares de trabajo.</p> <p>Con el tiempo, el Parlamento tiene la intención de proponer modificaciones del Estatuto de los funcionarios con objeto de garantizar la distinción entre el carácter específico de los desplazamientos entre los tres lugares de trabajo y las misiones normales.</p>
Dietas de asistencia de los diputados del Parlamento Europeo			
<p>Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 10.10 a 10.12, y anexo 11.2 del Informe de 2007:</p> <p>En su Informe Anual relativo al ejercicio 2006, el Tribunal de Cuentas consideró que no se dispone de documentación suficiente para demostrar que los diputados realmente habían empleado o contratado servicios de uno o más asistentes y que los cometidos o servicios mencionados en los contratos firmados por los diputados se habían llevado a cabo efectivamente. La Mesa debería emprender acciones para obtener la documentación considerada esencial para demostrar la justificación del gasto.</p>	<p>A partir de la nueva legislatura que se iniciará en 2009, los diputados contarán con la ayuda de asistentes parlamentarios acreditados elegidos por los diputados y contratados por el Parlamento, y de agentes locales contratados por los diputados.</p> <p>El Reglamento (CE) n° 160/2009 del Consejo (DO L 55 de 27.2.2009, p. 1) modificó el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas y creó la categoría de asistentes parlamentarios acreditados, que se empezarán a contratar a partir de la nueva legislatura. Serán elegidos por los diputados, contratados por el Parlamento Europeo y remunerados con arreglo a la escala salarial correspondiente. Trabajarán en las oficinas del Parlamento y prestarán asistencia a determinados diputados.</p>	<p>El Tribunal supervisará la liquidación por el Parlamento de las declaraciones de gastos de los diputados relativas a los ejercicios comprendidos entre 2004 y 2007.</p> <p>Respecto del ejercicio 2008, el Parlamento deberá liquidar todas las declaraciones de gastos y efectuar comprobaciones de las facturas originales.</p>	<p>Respuestas del Parlamento</p> <p>El ejercicio de regularización de los gastos de asistencia parlamentaria pagados en los ejercicios 2004 y 2006 se ha completado en su totalidad. En el caso de los ejercicios 2005 y 2007 existe un solo expediente abierto para cada ejercicio, por un importe de aproximadamente 10 000 euros (menos del 0,1 % del gasto total). Por lo que se refiere al expediente pendiente correspondiente a 2005, los servicios del PE aguardan el reembolso de un importe percibido en exceso por parte de la administración de la Seguridad Social de Bélgica. El expediente correspondiente a 2007 es objeto de litigio y el Servicio Jurídico lo está examinando actualmente.</p>

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la institución
<p>Según las normas modificadas de la Mesa de diciembre de 2006, ya no es necesario que los diputados presenten las facturas y las declaraciones de honorarios emitidos por los agentes pagadores y los proveedores de servicios, pero sí que las conserven. En lugar de ello, los diputados han de presentar copias de los «extractos de los gastos» y de los «extractos de importes facturados» emitidos por los agentes pagadores y los proveedores de servicios. Estas nuevas normas se aplican desde julio de 2004.</p> <p>En el Informe Anual relativo al ejercicio 2007 se recomendaba que el Parlamento continuara intensificando los controles de las dietas de asistencia parlamentaria, incluidos los controles por muestreo de las facturas que conservan los diputados.</p>	<p>Las medidas de ejecución aplicables a los asistentes locales contratados por diputados para la nueva legislatura fueron aprobadas por la Mesa del Parlamento el 7 de julio de 2008. La utilización de agentes pagadores será obligatoria; queda excluido el pago a familiares de los diputados, y los agentes pagadores deberán presentar declaraciones anuales de gastos a más tardar el 30 de marzo del año siguiente.</p> <p>La administración del Parlamento ha obtenido más del 98 % de las declaraciones de gastos, y los importes facturados en 2004 y 2005; más del 99 % de 2006 y 2007 y del 87 % de 2008. Los servicios del Parlamento todavía están terminando de recabar declaraciones de gastos correspondientes a 2008.</p> <p>En 2008 el Parlamento practicó pruebas aleatorias <i>a posteriori</i> en las declaraciones recibidas por los diputados respecto de los pagos de 2007 y en los procedimientos internos empleados por los servicios del Parlamento para tramitar correctamente estas declaraciones. Sólo en algunos casos al realizar dichas pruebas se examinaron las facturas que conservan los diputados para justificar los estados recapitulativos.</p>		<p>Respuestas del Parlamento</p> <p><i>Cada vez que surgieron dudas en cuanto a la información, los servicios solicitaron a los diputados las explicaciones pertinentes, incluida la presentación de facturas. En aquellos casos en que se detectaron errores formales, se constató el uso indebido de las dietas o no se despejaron las dudas, se pidió a los diputados que reembolsaran el importe en cuestión. En algunos casos específicos el asunto se remitió también a la OLAF.</i></p> <p><i>En cuanto al ejercicio 2008, el Parlamento consideró conveniente conservar el mecanismo de comprobación que ha permitido obtener excelentes resultados en los ejercicios 2004 a 2007. Por otra parte, la instauración del nuevo sistema de dietas de asistencia parlamentaria exige todos los recursos disponibles, por lo que la modificación de las modalidades para 2008 hubiera sido inoportuna e incluso contraproducente.</i></p> <p><i>De hecho, a partir de la nueva legislatura, que comenzó el 14 de julio de 2009, se ha revisado el sistema de dietas de asistencia parlamentaria con objeto de incluir dos categorías diferentes de asistentes. Concretamente, en virtud de la nueva reglamentación los asistentes acreditados (que trabajan en los locales del Parlamento) asumen el estatuto de otros agentes de la institución. Trabajarán con contratos celebrados con el Parlamento y serán remunerados por el mismo procedimiento aplicable al resto del personal que trabaja para la institución. De esta manera se atenúa la necesidad de elaborar documentos de regularización. Los asistentes locales, que trabajan en el Estado miembro en que han sido elegidos los diputados, seguirán celebrando con los diputados contratos de Derecho privado regidos por el Derecho nacional aplicable. No obstante, la nueva reglamentación establece que a partir de ahora todos los contratos deben ser gestionados obligatoriamente por un tercero pagador debidamente autorizado. Por otra parte, en adelante sólo se pagará a los prestadores de servicios por cuenta propia previa presentación de facturas o declaraciones de honorarios cuya conformidad con el Derecho nacional aplicable debe ser certificada por el tercero pagador antes de ser presentadas a los servicios del Parlamento para obtener el pago. En consecuencia, se espera que el nuevo marco jurídico garantice el correcto cumplimiento de la reglamentación y los principios pertinentes; por otra parte, en muchos aspectos este sistema va incluso más allá de lo que se podría lograr mediante un procedimiento de control ex-post, dado que, por definición, ese procedimiento está limitado a una selección aleatoria de casos. En su lugar, la aplicación general del nuevo procedimiento más riguroso al principio del ciclo de pago aportará la mejor garantía de transparencia, legalidad y buena gestión financiera de las dietas de asistencia parlamentaria.</i></p>

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la institución
			<p>Respuestas del Parlamento</p> <p><i>Debe acogerse calurosamente el marco recién creado, ya que supone un importante paso que permitirá continuar desarrollando y mejorando continuamente en el futuro las garantías existentes y lograr los objetivos arriba mencionados, al tiempo que se evitan una burocracia y unos trámites excesivos.</i></p>
Régimen de jubilación complementaria para los diputados al Parlamento Europeo			
<p>Informe Anual relativo al ejercicio 2006, cuadro 10.2, y anexo 11.2 del Informe relativo al ejercicio 2007:</p> <p>El régimen debe contar con normas claras que definan las responsabilidades y obligaciones del Parlamento Europeo y de los suscriptores en caso de déficit.</p>	<p>A 31 de diciembre de 2008, el déficit actuarial del Fondo ascendía a 121 844 000 euros. En la misma fecha, los administradores del Fondo valoraron las prestaciones restantes que debían pagarse a los suscriptores en 276 984 000 euros.</p> <p>En marzo de 2009, el Servicio Jurídico del Parlamento emitió un dictamen sobre la aplicación del nuevo Estatuto a los diputados, con arreglo al cual el Parlamento deberá garantizar los derechos de pensión adquiridos.</p> <p>A raíz de lo anterior, en su reunión de 1 de abril de 2009, la Mesa adoptó diversas decisiones:</p> <p>a) aumentar la edad de jubilación de los 60 a los 63 años, con arreglo a determinadas medidas transitorias;</p> <p>b) suprimir la opción de percibir una pensión reducida a partir de los 50 años de edad;</p> <p>c) suprimir la opción de percibir una suma global equivalente al 25 % de los derechos de pensión.</p>	<p>El pasivo del Parlamento deberá quedar reflejado en los estados financieros a 31.12.2008, tal y como recomienda el Tribunal en su Dictamen nº 5/99 (apartado 1.23).</p> <p>Deberá llevarse a cabo una nueva valoración actuarial para evaluar el impacto de las decisiones adoptadas por la Mesa respecto de las medidas aplicables a los suscriptores.</p> <p>El Parlamento deberá aclarar su función en la administración y supervisión de los activos del Fondo.</p>	<p>Respuestas del Parlamento</p> <p><i>El pasivo del Parlamento queda reflejado en los estados financieros a 31 de diciembre de 2008.</i></p> <p><i>El Parlamento va a encargar un nuevo estudio actuarial independiente con objeto de evaluar el impacto de la decisión adoptada por la Mesa en su reunión del 1 de abril de 2009 y las consecuencias de la entrada en vigor del Estatuto de los diputados. Esta valoración permitirá, en particular, facilitar un cálculo de los compromisos del Parlamento, que deben quedar reflejados en su balance anual.</i></p> <p><i>El papel que desempeña el Parlamento Europeo en la gestión y la supervisión de los activos del Fondo está condicionado por el marco jurídico actual por el que se rigen los órganos independientes del Fondo. Por otra parte, cabe destacar que, tras una reclamación presentada ante el Tribunal por varios suscriptores del Fondo, el asunto se encuentra sub judice. Por consiguiente, no es prudente adoptar medidas al respecto hasta que el Tribunal dicte sentencia.</i></p> <p><i>No obstante, el Presidente del Parlamento Europeo, mediante carta de 4 de mayo de 2009, ha pedido oficialmente al Presidente del Fondo que garantice una estrategia de inversión prudente con objeto de proteger los intereses del Parlamento.</i></p>

Observaciones del Tribunal	Medidas adoptadas	Análisis del Tribunal	Respuesta de la institución
Seguimiento de los complementos familiares por la Comisión			
<p>Informes Anuales relativos a los ejercicios 2005, apartado 10.12; 2006, cuadro 10.2; y 2007, anexo 11.2:</p> <p>No se solicita regularmente al personal que recibe la asignación familiar y no tiene hijos a cargo que actualice la información. No existían pruebas de que se hubiera pedido a 676 de los 1 605 agentes de la Comisión en esta situación, con destino en Bruselas, que confirmasen o actualizarasen sus declaraciones iniciales.</p> <p>Los controles también fueron insuficientes en lo que respecta a las asignaciones por hijo a cargo otorgadas por el sistema nacional, y que en ese caso habrían debido deducirse de las asignaciones abonadas con arreglo al Estatuto de los funcionarios.</p>	<p>Desde septiembre de 2008, un agente administrativo trabaja a tiempo completo para comprobar los derechos a la asignación familiar de los agentes sin hijos. Gracias a ello se recuperaron 88 000 euros en 2008. Sin embargo, todavía no existían pruebas de que se hubiera solicitado a 926 de los 2 001 agentes de la Comisión en esta situación, con destino en Bruselas en 2008, que confirmasen o actualizarasen sus declaraciones iniciales.</p> <p>Los controles en lo que respecta a las asignaciones por hijo a cargo otorgadas por el sistema nacional también fueron insuficientes en 2008.</p>	<p>La Comisión deberá seguir practicando estos controles.</p> <p>La Comisión deberá emprender nuevas acciones para controlar estos casos.</p>	<p>Respuestas de la Comisión</p> <p><i>La PMO está diseñando actualmente, sobre la base de un análisis de riesgo, una estrategia de control anterior y posterior (rentable, eficaz y efectiva) de alto rendimiento para todos los derechos asociados con un puesto y para todos los subsidios familiares.</i></p> <p><i>Incluirá una estrategia de control para los subsidios familiares recibidos de otras fuentes.</i></p> <p><i>Todavía se están llevando a cabo los controles de las asignaciones familiares para los miembros del personal con cónyuge pero sin hijos.</i></p>
Pago de sueldos (Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales)			
<p>Informe Anual relativo al ejercicio 2007, apartado 11.17:</p> <p>Los controles <i>ex post</i> efectuados por la Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales mostraron que, por un error de procedimiento, en enero de 2007 se pagó un importe total de más de 365 000 euros a 118 antiguos agentes temporales, pese a que ya no trabajaban para la Comisión. El error no fue detectado en los controles <i>ex ante</i> realizados antes del pago final de la nómina. Todavía se están realizando recuperaciones en 2008.</p>	<p>En la mayoría de los casos, la Comisión recuperó las cantidades indebidamente pagadas.</p>	<p>La Comisión deberá aplicar controles previos más eficientes para prevenir el riesgo de pagos indebidos a personal que ya ha abandonado la institución.</p>	<p>Respuestas de la Comisión</p> <p><i>El error de pago fue el resultado de una corrección errónea de datos del NAP (nueva aplicación de nóminas) el 29 de diciembre, el día del cálculo definitivo del pago, cuando los controles anteriores sobre los datos modificados ya habían finalizado. Tras este incidente, la PMO expidió varios recordatorios sobre el cumplimiento de los procedimientos acordados al personal responsable de la introducción de datos en el NAP, para evitar el pago de cantidades no debidas.</i></p>

ANEXO I

Información financiera

ÍNDICE

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. Origen del presupuesto
2. Base jurídica
3. Principios presupuestarios establecidos por los Tratados y por el Reglamento financiero
4. Contenido y estructura del presupuesto
5. Financiación del presupuesto (ingresos presupuestarios)
6. Tipos de créditos presupuestarios
7. Ejecución del presupuesto
 - 7.1. Responsabilidad de la ejecución
 - 7.2. Ejecución de los ingresos
 - 7.3. Ejecución de los gastos
 - 7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio
8. Presentación de las cuentas
9. Control externo
10. Aprobación de la gestión y seguimiento

NOTAS EXPLICATIVAS

Fuentes de los datos financieros

Unidad monetaria

Abreviaturas y símbolos usados

GRÁFICOS

INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL PRESUPUESTO

1. ORIGEN DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye los gastos de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Asimismo abarca los gastos administrativos de la cooperación de «justicia y asuntos de interior» y de la política exterior y de seguridad común, así como cualquier otro gasto que el Consejo considere que se debe imputar al presupuesto para permitir llevar a cabo estas políticas.

2. BASE JURÍDICA

El presupuesto general se rige por las disposiciones financieras de los Tratados de Roma ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (artículos 268 a 280 del Tratado CE y artículos 171 a 183 del Tratado Euratom) y por los Reglamentos financieros ⁽³⁾.

3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS ESTABLECIDOS POR LOS TRATADOS Y POR EL REGLAMENTO FINANCIERO

Todos los ingresos y todos los gastos comunitarios deben recogerse en un presupuesto único (unidad y veracidad). El presupuesto es aprobado para la duración de un ejercicio presupuestario (anualidad). Los ingresos y gastos del presupuesto deben estar equilibrados (equilibrio). El establecimiento, la ejecución y la rendición de cuentas se realizan en euros (unidad de cuenta). Los ingresos deben servir para financiar indistintamente la totalidad de los gastos y deben, al igual que los gastos, estar inscritos íntegramente en el presupuesto y en los estados financieros, sin llevar a cabo compensaciones entre ellos (universalidad). Los créditos están especializados por títulos y capítulos; los capítulos se subdividen en artículos y partidas (especialidad). Los créditos presupuestarios deberán utilizarse conforme al principio de buena gestión financiera, es decir, conforme a los principios de economía, eficiencia y eficacia (buena gestión financiera). El presupuesto se establece, ejecuta y es objeto de rendición de cuentas en cumplimiento del principio de transparencia (transparencia). Existen ciertas excepciones menores a estos principios generales.

4. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO

El presupuesto incluye un «estado sintético de ingresos y gastos» y secciones divididas en los «estados de ingresos y gastos» de cada institución. Las ocho secciones son: (I) Parlamento; (II) Consejo; (III) Comisión; (IV) Tribunal de Justicia; (V) Tribunal de Cuentas; (VI) Comité Económico y Social; (VII) Comité de las Regiones y (VIII) Defensor del Pueblo Europeo y Supervisor Europeo de Protección de Datos.

Dentro de cada sección, los ingresos y gastos están clasificados en líneas presupuestarias (títulos, capítulos, artículos y, eventualmente, partidas) según su naturaleza y el uso al que se destinan.

5. FINANCIACIÓN DEL PRESUPUESTO (INGRESOS PRESUPUESTARIOS)

El presupuesto se financia principalmente con los recursos propios de las Comunidades: recursos propios basados en la RNB, recursos propios basados en el IVA, derechos de aduana, exacciones reguladoras agrícolas, y cotizaciones del azúcar y la isoglucosa ⁽⁴⁾.

Al margen de los recursos propios existen otros ingresos (véase el *gráfico I*).

6. TIPOS DE CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

Para hacer frente a los gastos previstos, el presupuesto distingue los siguientes tipos de créditos presupuestarios:

a) los créditos disociados (CD) se utilizan para financiar actividades plurianuales en determinados ámbitos presupuestarios. Se dividen en créditos de compromiso (CC) y créditos de pago (CP):

— los créditos de compromiso permiten contraer, durante el ejercicio en curso, obligaciones legales por acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios,

⁽¹⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Económica Europea (CEE).

⁽²⁾ Tratado de Roma (25 de marzo de 1957), por el que se constituye la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

⁽³⁾ Principalmente el Reglamento financiero (REGFIN) de 25 de junio de 2002 (DO L 248 de 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Principales actos jurídicos referentes a los recursos propios: Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007 (DO L 163 de 23.6.2007); Decisión 2000/597/CE, Euratom del Consejo, de 29 de septiembre de 2000 (DO L 253 de 7.10.2000); Reglamento (CE, Euratom) no 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000 (DO L 130 de 31.5.2000); Reglamento (CEE, Euratom) no 1553/89 del Consejo, de 29 de mayo de 1989 (DO L 155 de 7.6.1989); Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común sobre el impuesto del valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006); Directiva 89/130/CEE, Euratom del Consejo, de 13 de febrero de 1989, relativa a la armonización del establecimiento del producto nacional bruto a precios de mercado (DO L 49 de 21.2.1989); Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (DO L 181 de 19.7.2003).

— los créditos de pago permiten financiar los gastos derivados de compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y los anteriores;

b) los créditos no disociados (CND) permiten efectuar el compromiso y el pago de los gastos correspondientes a acciones anuales durante cada ejercicio.

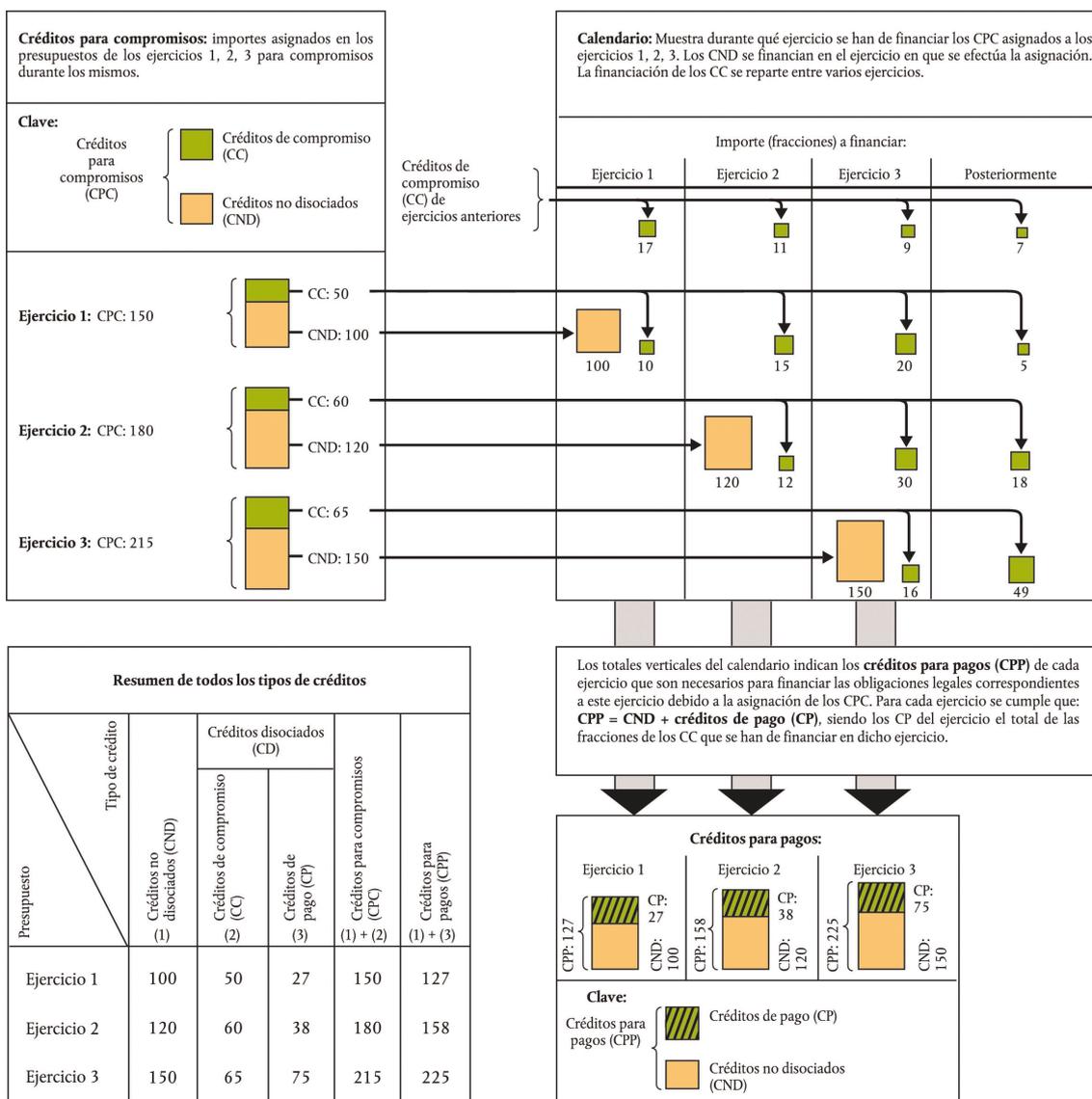
Por lo tanto, es importante establecer los dos totales siguientes para cada ejercicio:

a) el total de los créditos para compromisos (CPC) ⁽⁵⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de compromiso (CC) ⁽⁵⁾;

b) el total de créditos para pagos (CPP) ⁽⁵⁾ = créditos no disociados (CND) + créditos de pago (CP) ⁽⁵⁾.

Los ingresos presupuestarios se destinan a hacer frente a los créditos para pagos. Los créditos de compromiso no necesitan estar cubiertos por ingresos.

El siguiente esquema simplificado (con importes ficticios) muestra la incidencia de estos tipos de crédito en cada ejercicio.



⁽⁵⁾ Es importante tener en cuenta la diferencia entre «créditos para compromisos» y «créditos de compromiso», así como la existente entre «créditos para pagos» y «créditos de pago». Tanto los términos «créditos de compromiso» como «créditos de pago» se usan exclusivamente en el contexto de los créditos disociados.

7. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

7.1. Responsabilidad de la ejecución

La Comisión ejecuta el presupuesto conforme al Reglamento financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos; también concede a las otras instituciones los poderes necesarios para la ejecución de las secciones del presupuesto que les conciernen a cada una ⁽⁶⁾. El Reglamento financiero fija los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores de pago, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones. En los dos ámbitos de gastos más importantes (el FEAGA y la cohesión) la gestión de los fondos comunitarios se comparte con los Estados miembros.

7.2. Ejecución de los ingresos

Los ingresos previstos se inscriben en el presupuesto y pueden ser modificados por presupuestos rectificativos.

La ejecución presupuestaria de los ingresos consiste en la constatación de los derechos y en la recaudación de los importes adeudados a las Comunidades (recursos propios y otros ingresos). Esta ejecución se rige por disposiciones específicas ⁽⁷⁾. Los ingresos efectivos de un ejercicio se definen como la suma de los cobros por derechos constatados durante el ejercicio en curso más los cobros por derechos pendientes de ejercicios anteriores.

7.3. Ejecución de los gastos

Los gastos previstos se inscriben en el presupuesto.

La ejecución presupuestaria de los gastos, es decir, la evolución y utilización de los créditos, puede resumirse de la siguiente forma:

a) créditos para compromisos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para compromisos disponibles durante un ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CC) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos de compromiso prorrogados del ejercicio anterior + prórrogas no automáticas del ejercicio precedente aún sin comprometer + créditos de compromiso liberados de los ejercicios anteriores y reconstituídos,
- ii) *utilización de los créditos*: los créditos definitivos para compromisos están disponibles durante el ejercicio para contraer compromisos (créditos para compromisos utilizados = importe de los compromisos contraídos),
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden prorrogarse al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática,

iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula;

b) créditos para pagos:

- i) *evolución de los créditos*: la totalidad de los créditos para pagos disponibles durante el ejercicio está constituida por los elementos siguientes: presupuesto inicial (CND y CP) + presupuestos rectificativos + ingresos asignados + transferencias + créditos prorrogados del ejercicio anterior en forma de prórrogas automáticas (de derecho) o no automáticas,
- ii) *utilización de los créditos del ejercicio*: los créditos para pagos del ejercicio están disponibles a lo largo del ejercicio para efectuar pagos; no incluyen los créditos prorrogados del ejercicio precedente (créditos para pagos utilizados = importe de los pagos efectuados con los créditos del ejercicio),
- iii) *prórroga de créditos del ejercicio en curso al ejercicio siguiente*: los créditos del ejercicio no utilizados pueden ser prorrogados al ejercicio siguiente tras la decisión de la institución correspondiente. Los créditos disponibles en concepto de ingresos asignados son objeto de una prórroga automática,

⁽⁶⁾ Véanse los artículos 274 del Tratado CE, 179 del Tratado Euratom y 50 del REGFIN.

⁽⁷⁾ Véanse los artículos 69 a 74 del REGFIN y el Reglamento (CE, Euratom) n° 1150/2000.

- iv) *anulación de créditos*: el saldo se anula,
- v) *total de pagos efectuados durante el ejercicio*: pagos con créditos para pagos del ejercicio más pagos con créditos para pagos prorrogados del ejercicio anterior,
- vi) *gastos efectivos realizados a cuenta de un ejercicio*: gastos de los estados consolidados de la ejecución presupuestaria (véase el punto 7.4) = pagos con créditos para pagos del ejercicio más créditos para pagos del ejercicio prorrogados al ejercicio siguiente.

7.4. Estados consolidados de la ejecución presupuestaria y determinación del saldo del ejercicio

Al cierre de cada ejercicio se establecen los estados consolidados de la ejecución presupuestaria. Dichos estados determinan el saldo del ejercicio, que se inscribe en el presupuesto del ejercicio siguiente a través de un presupuesto rectificativo.

8. PRESENTACIÓN DE LAS CUENTAS

Las cuentas de un ejercicio se presentan al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas; estas cuentas engloban los estados financieros y los estados sobre la ejecución presupuestaria, acompañados de un informe sobre la gestión presupuestaria y financiera. Las cuentas provisionales se presentan, a más tardar, el 31 de marzo del ejercicio siguiente; las cuentas definitivas deben presentarse el 31 de julio del ejercicio en cuestión.

9. CONTROL EXTERNO

Desde 1977, el control externo del presupuesto lo lleva a cabo el Tribunal de Cuentas Europeo ⁽⁸⁾, que examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto. También presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas, y la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes; examina la legalidad y la regularidad de los ingresos y gastos, y garantiza una buena gestión financiera. Los controles pueden efectuarse antes del cierre de las cuentas del ejercicio presupuestario considerado; se realizan basándose en documentos y, si es necesario, se efectúan visitas de inspección a las instituciones comunitarias, a los Estados miembros y a terceros países. El Tribunal de Cuentas elabora un Informe Anual sobre cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y emitir dictámenes a instancia de una de las demás instituciones de la Comunidad.

10. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN Y SEGUIMIENTO

Desde 1977 son aplicables las disposiciones siguientes ⁽⁹⁾: antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión de la ejecución del presupuesto. Para ello, el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como el Informe Anual y los informes especiales del Tribunal de Cuentas. Las instituciones deben tomar todas las medidas necesarias para dar seguimiento a las observaciones que figuran en las decisiones de aprobación de la gestión y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas.

⁽⁸⁾ Véanse los artículos 246, 247 y 248 del Tratado CE, 160 A, 160 B y 160 C del Tratado Euratom, así como los artículos 139 a 147 del REGFIN.

⁽⁹⁾ Véanse los artículos 276 del Tratado CE y 180 *ter* del Tratado Euratom.

NOTAS EXPLICATIVAS

FUENTES DE LOS DATOS FINANCIEROS

Los datos financieros que figuran en el presente anexo han sido extraídos de las cuentas anuales de las Comunidades Europeas, así como de otros estados financieros facilitados por la Comisión. La distribución geográfica se ha efectuado a partir de los códigos de países del sistema de información contable de la Comisión (ABAC). Como señala la Comisión, tanto en el caso de los ingresos como de los gastos, todos los datos desglosados por Estado miembro son el resultado de operaciones aritméticas que ofrecen una visión incompleta de los beneficios obtenidos por cada Estado miembro de la Unión, y deben pues ser interpretados con prudencia.

UNIDAD MONETARIA

Todos los datos financieros vienen expresados en millones de euros. Cuando se presentan totales, se redondea la suma de los valores exactos y, por lo tanto, no representan necesariamente la suma de los redondeos.

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS USADOS

AELC	Asociación Europea de Libre Comercio
AT	Austria
BE	Bélgica
BG	Bulgaria
CC	Créditos de compromiso
CD	Créditos disociados
CE	Comunidad(es) Europea(s)
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA o Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
CND	Créditos no disociados
CP	Créditos de pago
CPC	Créditos para compromisos
CPPP	Créditos para pagos
CY	Chipre
CZ	República Checa
DE	Alemania
DK	Dinamarca
DO	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	España
EU-27	Total para el conjunto de los 27 Estados miembros de la Unión Europea
FI	Finlandia
FR	Francia
G.	Gráfico al que se hace referencia en otros gráficos (por ejemplo, G. III)

HU	Hungría
IE	Irlanda
IT	Italia
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
LT	Lituania
LU	Luxemburgo
LV	Letonia
MT	Malta
NL	Países Bajos
PL	Polonia
PT	Portugal
REGFIN	Reglamento financiero de 25 de junio de 2002
RNB	Renta nacional bruta
RO	Rumanía
S.	Sección del presupuesto
SE	Suecia
SI	Eslovenia
SK	Eslovaquia
T.	Título del presupuesto
UE	Unión Europea
UK	Reino Unido
0,0	Cantidad entre 0 y 0,05
—	Sin datos

GRÁFICOS

PRESUPUESTO DEL EJERCICIO 2008 Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE EL EJERCICIO 2008

- G. I Presupuesto 2008 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos
- G. II Presupuesto 2008 — Créditos para compromisos
- G. III Créditos para compromisos disponibles en 2008 y su utilización
- G. IV Créditos para pagos disponibles en 2008 y su utilización
- G. V Recursos propios en 2008 — Ingresos reales por Estado miembro
- G. VI Pagos efectuados en 2008 en cada Estado miembro

CUENTAS CONSOLIDADAS DEL EJERCICIO 2008

- G. VII Balance consolidado
- G. VIII Cuenta consolidada de resultado económico

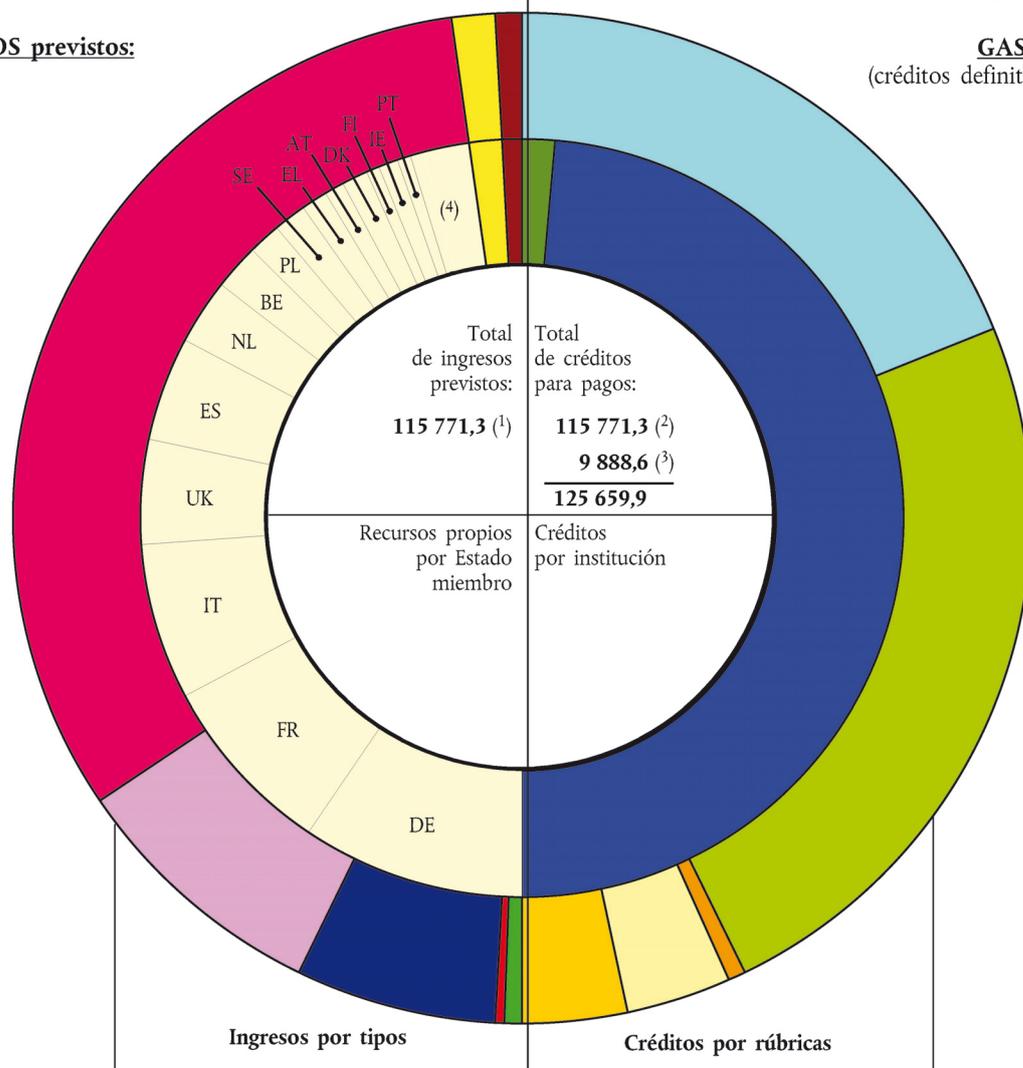
Gráfico I
Presupuesto 2008 — Ingresos previstos y créditos definitivos para pagos

[con respecto a los ingresos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 7.2; con respecto a los gastos, véase «Información básica sobre el presupuesto general», apartado 7.3, y para mayor información, véase el G IV, columna (a)]

(millones de euros y %)

INGRESOS previstos:

GASTOS previstos:
(créditos definitivos para pagos)



Clave de ingresos

■ Total de recursos propios (por Estado miembro)		
■ Exacciones reguladoras agrícolas	1 282,8	(1,1) %
■ Cotizaciones azúcar e isoglucosa	707,8	(0,6) %
■ Derechos de aduana	14 945,7	(12,9) %
■ Recursos propios basados en el IVA	19 139,5	(16,5) %
■ Recursos propios basados en el RNB	74 753,0	(64,6) %
■ Otros ingresos	3 288,0	(2,8) %
■ Excedente disponible del ejercicio anterior	1 654,6	(1,4) %

Clave de gastos

Rúbricas de las perspectivas financieras

■ 1. Desarrollo sostenible	47 743,4	(38) %
■ 2. Conserv. y gest. de los recursos naturales	59 431,4	(47,3) %
■ 3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 533,2	(1,2) %
■ 4. La UE como socio global	8 251,6	(6,6) %
■ 5. Administración	8 493,7	(6,8) %
■ 6. Compensaciones	206,6	(0,2) %
■ Créditos a disposición de otras instituciones	3 297,8	(2,6) %
■ Créditos a disposición de la Comisión, créditos de operaciones incluidos	122 362,1	(97,4) %
	117 166,2	(93,2) %

(1) Tras presupuestos rectificativos.

(4) Las contribuciones a los ingresos de CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT han sido reagrupadas

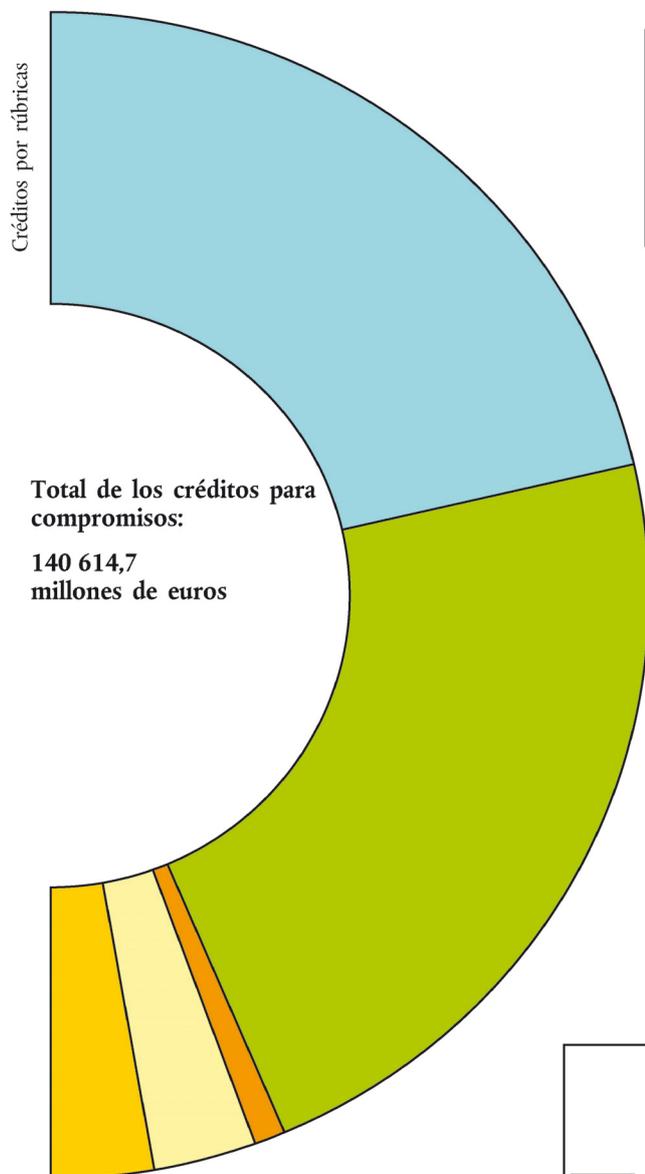
(2) Tras presupuestos rectificativos y transferencias entre líneas presupuestarias.

(3) Ingresos asignados, créditos reconstituidos y créditos prorrogados.

Gráfico II
Presupuesto 2008 — Créditos para compromisos

[tras presupuestos rectificativos; para mayor información, véase el Gráfico III, columna (b)]

(millones de euros y %)



Nota:

El total de créditos para compromisos no está equilibrado por los ingresos presupuestarios de 2008, ya que los créditos de compromiso también incluyen los importes que se han de financiar con los ingresos presupuestarios de ejercicios subsiguientes.

Clave de gastos

Rúbricas de las perspectivas financieras

	1. Desarrollo sostenible	59 879,3	(42,6 %)
	2. Conservación y gestión de los recursos naturales	63 037,9	(44,8 %)
	3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 722,2	(1,2 %)
	4. La UE como socio global	7 973,3	(5,7 %)
	5. Administración	7 795,4	(5,5 %)
	6. Compensaciones	206,6	(0,1 %)

Gráfico III
Créditos para compromisos disponibles en 2008 y su utilización

(millones de euros y %)

Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2008 y rúbricas del marco financiero	Marco financiero	Créditos definitivos		Utilización de los créditos					
		Importe ⁽¹⁾	Porcent. (%)	Compromisos contraídos	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2009 ⁽²⁾	Porcent. (%)	Anulaciones	Porcent. (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)
Nomenclatura presupuestaria									
I Parlamento (S. I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Consejo (S. II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Comisión (S. III) ⁽³⁾		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Asuntos económicos y financieros (T. 01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Empresa (T. 02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Competencia (T. 03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Empleo y asuntos sociales (T. 04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Agricultura y desarrollo rural (T. 05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energía y transportes (T. 06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Medio ambiente (T. 07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Investigación (T. 08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Sociedad de la información y medios de comunicación (T. 09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Investigación directa (T. 10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Pesca y asuntos marítimos (T. 11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Mercado interior (T. 12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Política regional (T. 13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Fiscalidad y unión aduanera (T. 14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Educación y cultura (T. 15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Comunicación (T. 16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Sanidad y protección de los consumidores (T. 17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Espacio de libertad, seguridad y justicia (T. 18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Relaciones exteriores (T. 19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Comercio (T. 20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (T. 21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Ampliación (T. 22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Ayuda humanitaria (T. 23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Lucha contra el fraude (T. 24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T. 25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Administración (T. 26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Presupuestos (T. 27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Auditoría (T. 28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Estadísticas (T. 29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Pensiones (T. 30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Servicios lingüísticos (T. 31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Reservas (T. 40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Tribunal de Justicia (S. IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Tribunal de Cuentas (S. V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Comité Económico y Social (S. VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Comité de las Regiones (S. VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Total general de los créditos para compromisos	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Marco financiero									
1 Desarrollo sostenible	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Conservación y gestión de los recursos naturales	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 La UE como socio global	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Administración	⁽⁴⁾ 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Compensaciones	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Total general de los créditos para compromisos	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Total general de los créditos para pagos	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

⁽¹⁾ Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior. En consecuencia, en algunas rúbricas de las perspectivas financieras, el límite previsto es superado por los créditos disponibles.

⁽²⁾ Incluidos los créditos correspondientes a ingresos asignados o asimilados.

⁽³⁾ Para la sección III (Comisión), los títulos (T.) corresponden a las actividades/ámbitos políticos definidos por la institución para la aplicación de la presupuestación por actividades (PA).

⁽⁴⁾ El Acuerdo interinstitucional de 2006 expone en su anexo que los importes bajo el límite máximo de esta rúbrica se presentan al margen de las contribuciones del personal al régimen de 500 millones de euros a precios de 2004 para el período 2007-2013. En 2008, esta reducción ascendía a 77,3 millones de euros.

Gráfico IV
Créditos para pagos disponibles en 2008 y su utilización

(millones de euros y %)

Secciones (S.) y títulos (T.) correspondientes en la nomenclatura presupuestaria de 2008 y rúbricas del marco financiero	Créditos definitivos (1)	Utilización de los créditos					
		Pagos efectuados en 2008	Porcentaje de utilización (%)	Prórrogas a 2009	Porcent. (%)	Anulaciones	Porcent. (%)
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)
Nomenclatura presupuestaria							
I Parlamento (S. I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Consejo (S. II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Comisión (S. III) (2)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Asuntos económicos y financieros (T. 01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Empresa (T. 02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Competencia (T. 03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Empleo y asuntos sociales (T. 04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Agricultura y desarrollo rural (T. 05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energía y transportes (T. 06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Medio ambiente (T. 07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Investigación (T. 08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Sociedad de la información y medios de comunicación (T. 09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Investigación directa (T. 10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Pesca y asuntos marítimos (T. 11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Mercado interior (T. 12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Política regional (T. 13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Fiscalidad y unión aduanera (T. 14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Educación y cultura (T. 15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Comunicación (T. 16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Sanidad y protección de los consumidores (T. 17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Espacio de libertad, seguridad y justicia (T. 18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Relaciones exteriores (T. 19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Comercio (T. 20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Desarrollo y relaciones con los países ACP (T. 21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Ampliación (T. 22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Ayuda humanitaria (T. 23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Lucha contra el fraude (T. 24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Coordinación de las políticas de la Comisión y asesoramiento jurídico (T. 25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Administración (T. 26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Presupuestos (T. 27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Auditoría (T. 28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Estadísticas (T. 29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Pensiones (T. 30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Servicios lingüísticos (T. 31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Reservas (T. 40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Tribunal de Justicia (S. IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Tribunal de Cuentas (S. V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Comité Económico y Social (S. VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Comité de las Regiones (S. VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Defensor del Pueblo Europeo (S. VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Supervisor Europeo de Protección de Datos (S. IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Total general de los créditos para pagos	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Marco financiero							
1 Desarrollo sostenible	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Conservación y gestión de los recursos naturales	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 La UE como socio global	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Administración	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Compensaciones	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Total general de los créditos para pagos	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

(1) Créditos presupuestarios definitivos después de contabilizar transferencias entre líneas presupuestarias, créditos correspondientes a los ingresos asignados o asimilados y créditos prorrogados del ejercicio anterior.

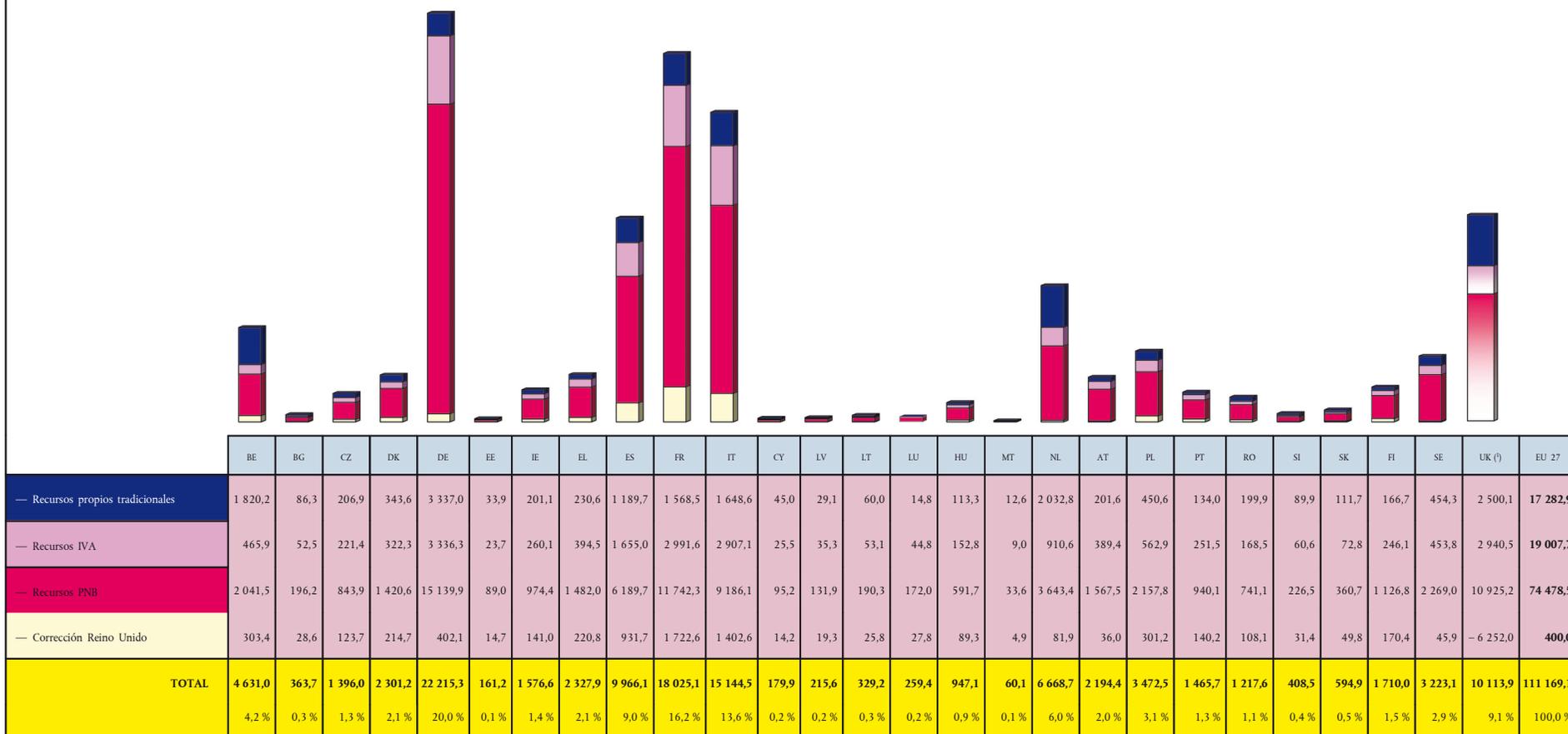
(2) Para la sección III (Comisión), los títulos (T.) corresponden a las actividades/ámbitos políticos definidos por la institución para la aplicación de la presupuestación por actividades (PA).

Gráfico V

Recursos propios en 2008 — Ingresos reales por Estado miembro

Ingresos efectivos

(millones de euros y %)



(1) En el caso del Reino Unido, se aplica una corrección (6 252 millones de euros) al importe bruto de los recursos propios (16 365,9 millones de euros). La financiación de este ajuste recae en los otros Estados miembros.

Gráfico VI

Pagos efectuados en 2008 en cada Estado miembro ⁽¹⁾

Nota: Pagos efectuados en 2008 = pagos con créditos de operaciones de 2008 más pagos con prórrogas de 2007.

Rúbricas de las perspectivas financieras

(millones de euros y %)

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Países terceros y varios ⁽²⁾	Total
— Desarrollo sostenible	1 178,5	271,7	1 742,8	239,5	4 124,7	251,4	296,1	4 868,5	4 785,6	3 288,5	4 569,3	61,0	401,0	808,8	73,2	1 250,9	51,0	1 112,6	450,9	4 738,7	2 684,1	695,7	273,0	848,7	420,6	391,1	2 994,8	2 738,8	45 611,4
Competitividad	781,1	48,6	63,4	141,5	1 042,7	14,4	82,5	156,1	538,9	975,9	880,5	13,7	17,6	178,6	63,5	62,3	7,0	441,8	219,0	129,9	115,3	47,2	38,3	39,2	206,9	237,4	894,5	2 662,8	10 100,7
Cohesión	397,4	223,0	1 679,4	98,0	3 082,1	237,0	213,6	4 712,4	4 246,7	2 312,6	3 688,7	47,3	383,4	630,2	9,6	1 188,6	43,9	670,8	231,9	4 608,7	2 568,9	648,5	234,6	809,5	213,7	153,7	2 100,3	76,0	35 510,7
— Conservación y gestión de los recursos naturales	984,8	420,1	699,5	1 245,6	6 641,2	97,4	1 849,6	3 539,7	7 332,1	10 151,5	6 351,9	55,7	227,6	253,2	53,0	728,3	13,7	1 082,9	1 228,9	2 663,1	1 428,8	1 060,5	192,5	392,3	868,1	989,8	4 087,6	173,5	54 812,7
— Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	115,6	5,0	12,4	11,6	81,1	8,2	7,5	117,5	58,4	116,3	125,5	8,7	9,6	27,0	9,4	27,0	16,7	53,6	32,6	82,7	27,0	16,9	22,8	11,2	11,7	52,6	205,4	36,7	1 310,6
— La UE como socio global	152,2	201,5	6,1	2,2	26,1	3,4	0,2	3,4	19,5	34,1	24,5	15,0	3,8	34,6	2,1	15,2	0,1	10,3	5,1	125,3	4,3	744,9	3,4	11,6	3,4	12,1	52,6	5 793,5	7 310,7
— Compensaciones	—	64,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	142,7	—	—	—	—	—	—	206,6
TOTAL	2 431,1	962,3	2 460,9	1 498,9	10 873,1	360,4	2 153,4	8 529,1	12 195,6	13 590,5	11 071,1	140,4	641,9	1 123,6	137,6	2 021,4	81,4	2 259,4	1 717,6	7 609,8	4 144,2	2 660,7	491,6	1 263,8	1 303,8	1 445,6	7 340,4	8 742,5	109 252,0
	2,2 %	0,9 %	2,3 %	1,4 %	10,0 %	0,3 %	2,0 %	7,8 %	11,2 %	12,4 %	10,1 %	0,1 %	0,6 %	1,0 %	0,1 %	1,9 %	0,1 %	2,1 %	1,6 %	7,0 %	3,8 %	2,4 %	0,4 %	1,2 %	1,2 %	1,3 %	6,7 %	8,0 %	100,0 %

⁽¹⁾ El desglose geográfico no se realiza por pagos efectuados a los Estados miembros, sino por asignaciones de gastos de acuerdo con los datos existentes en el sistema informático de contabilidad de la Comisión (ABAC).⁽²⁾ Los importes de «Terceros países y varios» engloban principalmente los gastos vinculados a proyectos llevados a cabo fuera de la Unión y a la participación de terceros países. También abarcan los gastos para los que no fue posible efectuar una distribución geográfica.

Gráfico VII		
Balance consolidado		
<i>(millones de euros)</i>		
	31.12.2008	31.12.2007
Activo no circulante		
Inmovilizado intangible	56	44
Bienes inmuebles, instalaciones y equipos	4 881	4 523
Inversiones a largo plazo	2 078	1 973
Préstamos	3 565	1 806
Prefinanciación a largo plazo	29 023	14 015
Derechos de crédito a largo plazo	45	127
	39 648	22 488
Activo circulante		
Inventarios	85	88
Inversiones a corto plazo	1 553	1 420
Prefinanciación a corto plazo	10 262	20 583
Derechos de crédito a corto plazo	11 920	12 051
Efectivo y equivalentes de efectivo	23 724	18 756
	47 544	52 898
Total activo	87 192	75 386
Pasivo no circulante		
Prestaciones a los empleados	- 37 556	- 33 480
Provisiones a largo plazo	- 1 341	- 1 079
Pasivo financiero a largo plazo	- 3 349	- 1 574
Otros pasivos a largo plazo	- 2 226	- 1 989
	- 44 472	- 38 122
Pasivo circulante		
Provisiones a corto plazo	- 348	- 369
Pasivo financiero a corto plazo	- 119	- 135
Cuentas por pagar	- 89 677	- 95 380
	- 90 144	- 95 884
Total pasivo	- 134 616	- 134 006
Activo neto	- 47 424	- 58 620
Reservas	3 115	2 806
Importes que deben desembolsar los Estados miembros		
<i>Prestaciones a los empleados</i>	- 37 556	- 33 480
<i>Otros importes</i>	- 12 983	- 27 946
Activo neto	- 47 424	- 58 620

Gráfico VIII		
Cuenta consolidada de resultado económico		
<i>(millones de euros)</i>		
	31.12.2008	31.12.2007
Ingresos de explotación		
Recursos propios e ingresos por contribuciones	112 713	112 084
Otros ingresos de explotación	9 731	9 080
	122 444	121 164
Gastos de explotación		
Gastos administrativos	- 7 720	- 7 120
Gastos de explotación	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Excedente de actividades de explotación	17 510	9 362
Ingresos financieros	698	674
Gastos financieros	- 467	- 354
Variaciones del pasivo por prestaciones a empleados	- 5 009	- 2 207
Cuota correspondiente del excedente (déficit) neto asociado y empresas conjuntas	- 46	- 13
Resultado económico del ejercicio	12 686	7 462

ANEXO II

Lista de Informes Especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas desde el último Informe Anual:

- Informe Especial nº 8/2008 — ¿Constituye la condicionalidad una política eficaz?
- Informe Especial nº 9/2008 — La eficacia de la ayuda de la UE en el ámbito de la seguridad, la libertad y la justicia en Belarús, Moldavia y Ucrania
- Informe Especial nº 10/2008 — La ayuda comunitaria al desarrollo destinada a los servicios sanitarios del África subsahariana
- Informe Especial nº 11/2008 — La gestión de la ayuda comunitaria a las operaciones de almacenamiento público de cereales
- Informe Especial nº 12/2008 — Instrumento de política estructural de preadhesión (ISPA) 2000-2006
- Informe Especial nº 1/2009 — Actividades bancarias en la cuenca mediterránea en el contexto del programa MEDA y los protocolos anteriores
- Informe Especial nº 2/2009 — El programa de salud pública de la Unión Europea (2003-2007): ¿constituye este programa un medio eficaz para mejorar la salud?
- Informe Especial nº 3/2009 — La eficacia del gasto en medidas estructurales en el ámbito del tratamiento de aguas residuales para los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006
- Informe Especial nº 4/2009 — La gestión por la Comisión de la participación de agentes no estatales en la cooperación comunitaria al desarrollo
- Informe Especial nº 5/2009 — La gestión de tesorería de la Comisión
- Informe Especial nº 6/2009 — Ayuda alimentaria comunitaria a las personas necesitadas: evaluación de los objetivos, los medios y los métodos empleados
- Informe Especial nº 7/2009 — La gestión de la fase de desarrollo y validación del programa Galileo
- Informe Especial nº 8/2009 — «Redes de excelencia» y «proyectos integrados» en la política de investigación comunitaria: ¿consiguieron sus objetivos?
- Informe Especial nº 9/2009 — Eficiencia y eficacia de las actividades de selección de personal llevadas a cabo por la Oficina Europea de Selección de Personal
- Informe Especial nº 10/2009 — Acciones de información y de promoción de los productos agrícolas
- Informe Especial nº 11/2009 — Sostenibilidad de los proyectos LIFE-Naturaleza y su gestión por la Comisión
- Informe Especial nº 12/2009 — La eficacia de los proyectos de la Comisión en el ámbito de justicia y asuntos de interior de los Balcanes occidentales
- Informe Especial nº 13/2009 — La delegación de las tareas de ejecución a las agencias ejecutivas: ¿ha sido una elección acertada?
- Informe Especial nº 14/2009 — ¿Han logrado sus principales objetivos los instrumentos de gestión aplicados al mercado de la leche y de los productos lácteos?

Estos informes pueden consultarse o descargarse en el sitio web del Tribunal de Cuentas Europeo:
www.eca.europa.eu

También pueden obtenerse en versión papel o CD-ROM, previa petición al Tribunal de Cuentas:

Tribunal de Cuentas Europeo
Unidad Comunicación e informes
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO
Tel.: + (352) 4398-1
Correo electrónico: euraud@eca.europa.eu

o rellenando una orden de pedido electrónico en EU-Bookshop.