COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 24.2.2009
COM(2009) 96 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Respuestas de los Estados miembros al Informe anual 2007 del Tribunal de Cuentas

{SEC(2009) 257}

ÍNDICE

1. Ámbito del presente informe 3

2 Resumen 3

3. Conclusiones generales de la DAS en 2007 y conclusiones de la DAS en la gestión compartida 4

4. Seguimiento de los errores 7

5. Medidas tomadas por los Estados miembros para solucionar ciertas deficiencias en materia de cohesión y agricultura/recursos naturales 8

6. Ayudar a que los Estados miembros mejoren la gestión de los proyectos financiados por la UE 11

7. Conclusión 12

1. ÁMBITO DEL PRESENTE INFORME

El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), auditor externo de la Unión Europea, emite una declaración de fiabilidad (DAS) en el informe anual sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El principal objetivo de la DAS es proporcionar un dictamen de auditoría sobre si los ingresos y los gastos de la UE se asientan exactamente en la contabilidad y si se han recaudado y gastado de conformidad con todas las disposiciones legales y contractuales[1].

La Comisión debe informar a los Estados miembros de los datos del informe anual del TCE referentes a la gestión de los fondos de los que son responsables tan pronto como se haya transmitido el informe, teniendo los Estados miembros la obligación de contestar en el plazo de sesenta días[2]. El 11 de noviembre de 2008, la Comisión envió debidamente estos resultados e invitó a los Estados miembros a rellenar un cuestionario compuesto de tres partes. Los Estados miembros habían recibido ya los resultados del Tribunal para sus países respectivos y los habían tratado con el Tribunal y la Comisión antes de la adopción del informe del Tribunal. El resumen de las respuestas de los Estados miembros se presenta en un informe de la Comisión (acompañado del documento de trabajo de los servicios de la Comisión) al TCE, al Consejo y al Parlamento Europeo antes del 28 de febrero de 2009.

2 RESUMEN

El informe anual del TCE de 2007 es importante por dos razones. En primer lugar, el Tribunal ha modificado la estructura del informe, que ahora refleja estrictamente el nuevo marco financiero. En segundo lugar, es la última DAS que se presentará bajo el mandato del Parlamento y Comisión actuales.

Los resultados de los esfuerzos de la Comisión por introducir nuevas mejoras en el marco de control se están haciendo visibles en los resultados obtenidos por el TCE. El Tribunal ha emitido, por vez primera, un dictamen (claramente) sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas. El Tribunal también ha emitido dictámenes sin reservas sobre la legalidad y regularidad de las operaciones relativas a los ingresos, compromisos y pagos en materia de asuntos económicos y financieros, y a los gastos administrativos y otros gastos. El Tribunal observa que los sistemas de supervisión y control en esos sectores funcionan, en su conjunto, eficazmente. Por el contrario, la gestión compartida se caracteriza mayormente por dictámenes negativos del Tribunal sobre la legalidad y regularidad de las operaciones. Además, se informa que los sistemas de supervisión y control en estos sectores son parcialmente efectivos. Por lo que respecta a agricultura y recursos naturales, el Tribunal ha concluido que las operaciones subyacentes de gastos de la política en su conjunto se vieron afectadas por un nivel material de error, pero en el caso del FEAGA - que representa el 85% de los gastos agrícolas - el índice de error es ligeramente inferior al umbral de materialidad. El Tribunal determinó que la política de cohesión fue el sector más

---

1 Tribunal de Cuentas Europeo – Informe anual – El presupuesto de la UE para el ejercicio 2007 – Nota informativa, p. 7.

2 Artículo 143, apartado 6, del Reglamento financiero.

afectado por los errores, con una estimación del 11% de la cantidad total que no debería haber sido reembolsada. Las principales deficiencias se descubrieron en controles diarios de los servicios de gestión y de pago, así como durante las auditorías. Vale la pena observar que la gran mayoría de las operaciones auditadas por el TCE se refiere al período de programación 2000-2006.

En noviembre de 2008, un día después de la presentación del informe anual, la Comisión facilitó debidamente a cada Estado miembro una relación detallada de los errores hallados tras las auditorías del TCE llevadas a cabo en cada país. La mayoría de los Estados miembros contestó a la Comisión en un plazo aceptable y con suficientes detalles.

El Tribunal clasifica los errores como «cuantificables» o «no cuantificables». Los Estados miembros son responsables de más del 90% del número total de errores cuantificables en la gestión compartida. En sus respuestas a las medidas tomadas a la vista de los resultados sobre los errores cuantificables, 15 de los 17 Estados miembros concernidos proporcionaron cierta información sobre las medidas tomadas y los resultados probables. La Comisión supervisará estas medidas al efectuar el seguimiento de los resultados del Tribunal en materia de errores.

También se solicitó a los Estados miembros que respondieran a seis preguntas específicas sobre agricultura y cohesión. En el caso de la agricultura, el Tribunal manifestó su preocupación por la fiabilidad de los pagos efectuados al amparo del régimen de pago único (RPU). Casi todos los Estados miembros contestaron a esta pregunta e indicaron que se habían llevado a cabo algunas mejoras. Las preguntas sobre el tema de la cohesión se basaron en los niveles de personal y de formación del personal en los servicios de gestión y de pago. Varios Estados miembros indicaron en sus respuestas que los nuevos miembros del personal de los servicios de gestión y de pago se habían incorporado en los últimos 12 meses. Más del 70% de los Estados miembros contestó que en los últimos 12 meses tanto el personal del servicio de gestión como el del servicio de pago siguió cursos de formación en gestión y control financieros.

Se rogó también a los Estados miembros que contestaran a dos preguntas generales. La primera pregunta se refería a las discusiones tripartitas entre la Comisión, ciertos Estados miembros y el TCE sobre los resultados en materia de errores concretos en mayo-junio de 2008. Seis Estados miembros declararon que habían participado en tales discusiones tripartitas. Las respuestas manifestaron satisfacción por esta iniciativa.

La segunda pregunta se refería a cómo podía mejorar la Comisión su función de supervisión en la gestión compartida. Las principales mejoras sugeridas fueron: simplificación de normas y reglamentos, mejoras en la supervisión y orientación en materia de contratación pública.

3. CONCLUSIONES GENERALES DE LA DAS EN 2007 Y CONCLUSIONES DE LA DAS EN LA GESTIÓN COMPARTIDA

Los resultados de los esfuerzos de la Comisión por introducir más mejoras en el marco de control se están haciendo visibles en los resultados obtenidos por el TCE.

Aunque esta tendencia haya sido observada por algunos Estados miembros, otros subrayan el hecho de que por decimocuarto año consecutivo la Comisión no ha podido obtener una DAS positiva. En este contexto, se ha sugerido una reconsideración del actual planteamiento de la DAS, habiéndose acogido con satisfacción la recomendación del Tribunal de establecer un nivel de riesgo admisible de error que consiga un equilibrio razonable entre el coste y los beneficios de los controles.

El dictamen de la auditoría del Tribunal sobre las operaciones subyacentes fue muy similar al presentado en 2006. Aunque los índices estimados de error se han reducido en dos políticas que antes estaban incluidas en las políticas internas y las acciones exteriores, esto no ha afectado al contexto general. Sin embargo, el Tribunal emitió un dictamen (claramente) sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas. Además, el Tribunal emitió dictámenes sin reservas sobre la legalidad y regularidad de las operaciones en ciertos sectores, a saber, en materia de ingresos, compromisos, y pagos de la política de asuntos económicos y financieros, así como en materia de gastos administrativos y otros. Los sistemas de supervisión y control en esos sectores funcionan, en su conjunto, eficazmente y en la muestra de operaciones seleccionadas no se constató ningún error material.

En el contexto general de la gestión compartida predominan los dictámenes negativos del Tribunal sobre la legalidad y regularidad de las operaciones. El Tribunal concluye que estos sectores se ven aún afectados en distinto grado por un nivel material de error.

El cuadro 1.1, que figura más abajo, proporciona un resumen por capítulo de los resultados de la DAS sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

<u>Cuadro 1.1</u> - Resumen de los resultados de la DAS de 2007 sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes[3] según lo interpretado por la Comisión

	Índice estimado de error
Ingresos	Inferior al 2%
Agricultura y recursos naturales - FEAGA*	Inferior al 2%
Agricultura y recursos naturales – sin incluir el FEAGA*	Superior al 5%
Cohesión	Superior al 5%
Investigación, transporte y energía	Entre el 2% y el 5%
Acciones exteriores	Entre el 2% y el 5%
Educación y ciudadanía	Entre el 2% y el 5%
Asuntos económicos y financieros	Inferior al 2%
Administración	Inferior al 2%
FED	Entre el 2% y el 5%

* Se trata de un desglose del capítulo 5 del informe anual del Tribunal.

Los índices de error más elevados estimados por el Tribunal se encuentran en materia de cohesión y desarrollo rural. En el sector de gastos más importante, agricultura y recursos naturales, el Tribunal concluyó que las operaciones en la que se asentaban los gastos en la política en su conjunto se vieron afectadas por un nivel material de error. El Tribunal declaró también que los sistemas de supervisión y control eran parcialmente efectivos. Mientras que los gastos del FEAGA, que representan alrededor del 85% de todos gastos agrícolas tenían un índice de error ligeramente inferior al 2%, el desarrollo rural contabilizó una cuota importante del índice total de error. Además, como en el año anterior de 2006, el Tribunal constató que el Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) era efectivo en la reducción del riesgo de gastos irregulares, cuando se ejecutaba correctamente y los datos registrados en el sistema eran exactos y fiables. Así pues, el Tribunal recomendó mejoras en la constatación, contabilización y gestión de los derechos.

[3] Informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 286 de 10.11.2008, p. 29).

El Tribunal constató que la política de cohesión fue el sector más afectado por los errores. El Tribunal estimó que al menos un 11% de la cantidad total reembolsada para proyectos en materia de política de cohesión no tendría que haberse desembolsado. El Tribunal valoró por primera vez en 2007, como parcialmente efectivos, los sistemas de supervisión y control (Comisión y Estados miembros) en la política de cohesión. Todas las operaciones auditadas por el TCE en materia de política de cohesión se refieren al período de la programación 2000-2006. En 2007, el Tribunal constató de nuevo las principales deficiencias en los controles de primer nivel, así como en los organismos auditores. Se trata de las siguientes[4]:

En los servicios de gestión: los controles cotidianos sobre la realidad del gasto fueron insuficientes; no se identificaron las declaraciones de gastos que no estaban respaldadas por las pruebas justificativas apropiadas; y tampoco se identificaron las deficiencias en los procedimientos de licitación.

En los servicios pagadores: no se identificaron los casos en que los servicios de gestión no habían llevado a cabo controles cotidianos adecuados.

En los organismos auditores: no se realizaron suficientes controles para asegurarse del funcionamiento eficaz de los sistemas de control.

El Tribunal señaló que la existencia de requisitos legales complejos o imprecisos tenía un impacto importante en la legalidad y regularidad de las operaciones en materia de desarrollo rural y cohesión.

El gasto en la política de educación y ciudadanía es administrado parcialmente en gestión compartida. El Tribunal concluyó que los pagos de esta política se vieron afectados por un nivel material de error. Los sistemas de supervisión y control fueron considerados también parcialmente efectivos.

4. SEGUIMIENTO DE LOS ERRORES

En la carta de la Comisión, esta institución facilitó debidamente a cada Estado miembro datos detallados de los errores tras las auditorías del TCE llevadas a cabo en cada país. Entonces se pidió al Estado miembro que proporcionara detalles de las medidas tomadas para rectificar los errores, así como el calendario, contenido y resultado esperado. La mayoría de los Estados miembros proporcionó la información solicitada en un plazo aceptable. Por otra parte, la calidad de las respuestas fue buena en líneas generales; algunos países proporcionaron una información muy detallada sobre las medidas tomadas en relación con los resultados de la auditoría. La Comisión supervisará las medidas tomadas en el contexto del seguimiento habitual que lleva a cabo de todos los informes del Tribunal.

Definición y tratamiento de los errores

Según el TCE los «errores pueden referirse a un requisito de pago» o a «otra cuestión de cumplimiento». El Tribunal clasifica los errores como «cuantificables» o «no

[4] Informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 286 de 10.11.2008, p. 150).

cuantificables»[5]. Solamente los errores cuantificables se toman en consideración al determinar el impacto financiero de los errores en toda la población auditada y el índice global de error a publicar.

Los Estados miembros son responsables de más del 90% del número total de errores cuantificables en la gestión compartida (el 100% en la política de cohesión). Todos los Estados miembros proveyeron por lo menos una respuesta parcial por lo que se refiere a todos los errores cuantificables con un índice de error del 100%. En cada caso indicaron si el error había sido aceptado o rechazado y las medidas tomadas. Varios Estados miembros (República Checa, Alemania, Irlanda, España, Grecia y Reino Unido) aceptaron la mayoría de los errores indicados por el Tribunal. En las respuestas a las medidas tomadas a la vista de los resultados sobre los errores cuantificables, 15 de los 17 Estados miembros concernidos proporcionaron cierta información sobre las medidas tomadas y los resultados probables. Algunos Estados miembros resaltaron el hecho de que las recuperaciones o se habían efectuado o se habían iniciado, indicándose las cantidades recuperadas. Respecto de un Estado miembro (Grecia), en cada caso de error aceptado se redujo la contribución comunitaria se redujo a cero.

5. MEDIDAS TOMADAS POR LOS ESTADOS MIEMBROS PARA SOLUCIONAR CIERTAS DEFICIENCIAS EN MATERIA DE COHESIÓN Y AGRICULTURA/RECURSOS NATURALES

El cuestionario enviado a los Estados miembros incluía una pregunta sobre el capítulo de agricultura y recursos naturales en relación con las mejoras del RPU. El Tribunal había expresado su preocupación en el informe de 2007 por la fiabilidad de los pagos realizados al amparo del RPU. Según el Tribunal, los problemas más urgentes que debían abordarse eran los derechos, la información sobre parcelas y la clarificación y simplificación en las que se basan las medidas, en especial el recurso a la reserva nacional. Casi todos los Estados miembros contestaron a esta pregunta e indicaron que se habían llevado a cabo algunas mejoras. Varios fueron los nuevos Estados miembros que declararon que no aplicaban actualmente el RPU. Sin embargo, los que utilizaban este régimen indicaron que había sido auditado y aprobado recientemente por el servicio nacional competente. Todos los problemas mencionados habían sido tenidos en cuenta por el Tribunal. Varios de los Estados miembros que aplicaban ya el régimen mencionaron que se realizaban mejoras continuamente, particularmente en el campo de la ortofotografía y de los derechos. Además, las bases de datos se actualizaban y se reestructuraban en varios casos.

Las cuatro preguntas sobre el tema de la cohesión se basaron en los niveles de personal y de formación del personal en los servicios de gestión y de pago. La mayoría de los Estados miembros contestó a la pregunta sobre el número de nuevos miembros del personal que entraron a formar parte de los servicios de gestión y de pago en los últimos 12 meses. Se admitió nuevo personal en un contexto de reestructuración y, en ciertos casos, para el cierre del período de programación 2000-2006, así como para la ejecución de los programas del nuevo período 2007-2013. En

[5] Informe anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2007, acompañado de las respuestas de las instituciones (DO C 286 de 10.11.2008, p. 28).

especial, los nuevos Estados miembros manifestaron cierta tendencia a aumentar el personal de modo significativo (en el caso de Bulgaria, hasta un 88%).

Más del 70% de los Estados miembros contestó que en los últimos 12 meses tanto el personal del servicio de gestión, como el del servicio de pago siguió cursos de formación en gestión y control financieros. La mayor parte de los países tenían ciertos registros estadísticos sobre la formación de personal y varios países resaltaron el hecho de que la formación en curso en gestión y control financieros, el programa y la gestión contractual en forma de seminarios, sesiones de información y conferencias eran características normales de sus programas de formación. Los cursos de preparación (en un caso hasta tres días de duración) y la documentación inicial formaban parte integrante del programa de formación de la mayor parte de los Estados miembros. Además, los nuevos miembros del personal disponían de documentación inicial en un 80% de los Estados miembros. Esta documentación inicial se componía de varios documentos básicos, incluyendo listas de control, notas de orientación y manuales de procedimientos. Varios Estados miembros declararon que los servicios de gestión y de pago tenían páginas Web y que la utilización de una intranet para difundir la información era una práctica normal. En algunos casos, la documentación sobre contratación pública no estaba fácilmente disponible y Lituania declaró que era necesario más apoyo de la Comisión en este campo. Las dificultades en materia de contratación pública y los consiguientes problemas con los procedimientos de licitación acarreaban uno de los errores más frecuentes, según lo observado por el TCE.

La pregunta 6 se basó en la observación del Tribunal sobre los organismos auditores[6]. Se pretendía identificar las razones de la incapacidad de los organismos auditores de realizar suficientes controles. Casi todos los Estados miembros interpretaron el término «organismo auditor» como el organismo nacional superior de auditoría y declararon que este organismo era independiente y que el trabajo que llevaba a cabo era de muy alta calidad. Sin embargo, el Tribunal hacía referencia a otras entidades de auditoría que tienen competencias auditoras en materia de gestión y control de proyectos, según lo indicado en el apartado 6.29 del informe anual del TCE. No es posible, por lo tanto, aprovechar las respuestas proporcionadas por los Estados miembros.

Finalmente, la pregunta 7 se centró en la reducción general de los errores detectados en cada país el año pasado. La mayor parte de los Estados miembros fueron incapaces de hacer una comparación, ya que el TCE no efectuó auditorías en el mismo país durante dos años consecutivos. Sin embargo, cuatro países (España, Hungría, Polonia y Reino Unido (Escocia)) observaron que había habido una disminución general de errores en comparación con las auditorías de los últimos años.

El cuadro 1.2 siguiente muestra un resumen del número total de respuestas al cuestionario, con datos concretos sobre el aumento de personal, la formación del personal y la documentación inicial disponibles en los Estados miembros.

Cuadro 1.2

[6] Véase *supra* la nota a pie de página n° 4.

Pregunta	Número total de respuestas	Número total de respuestas no proporcionadas
1) Agricultura	24	3
2) Aumento de personal en los servicios de gestión y de pago	25	2
% de aumento de personal (si se facilitó este dato)		
5-24%	4	
25-49%	8	
50-100%	5	
3) Formación de los servicios de gestión	24	3
% de personal formado (si se facilitó este dato)		
5-24%	3	
25-49%	5	
50-100%	5	
4) Formación de los servicios de pago	24	3
% de personal formado (si se facilitó este dato)		
5-24%	1	
25-49%	2	
50-100%	9	
5) Contenido de la documentación inicial	22	5

	sí	**no**	**sin respuesta**
Listas de control	20	2	5
Notas orientativas sobre estrategias de control	17	5	5

Notas orientativas sobre información de los resultados de los controles e índices de error	20	2	5
Resumen de las reglas de admisibilidad para comprobar las solicitudes	19	3	5
Normas de contratación pública	19	3	5
Normas en materia de pago final y controles a efectuar	20	2	5
Consecuencias de las irregularidades	19	3	5
Otros manuales de procedimiento	19	3	5
6) Organismos auditores	23	4	
7) Reducción de errores	23	4	
8) Discusiones tripartitas	24	3	

6. AYUDAR A QUE LOS ESTADOS MIEMBROS MEJOREN LA GESTIÓN DE LOS PROYECTOS FINANCIADOS POR LA UE

Para discernir cómo la Comisión podría aportar una mayor contribución para mejorar la gestión de los Estados miembros de los proyectos financiados por la UE, se incluyeron en el cuestionario dos preguntas generales.

La primera pregunta se basó en las discusiones tripartitas celebradas entre el TCE, ciertos Estados miembros y la Comisión antes de las reuniones contradictorias en julio de 2008. El objetivo de las reuniones era discutir los resultados del Tribunal en materia de errores en los programas y proyectos auditados como base para las reuniones contradictorias y la cuestión se centró en cuán provechosas consideraron los Estados miembros estas discusiones. La segunda pregunta planteaba de qué modo podría mejorar la Comisión su función de supervisión en la gestión compartida.

Reuniones tripartitas

Seis Estados miembros declararon que habían participado en tales discusiones tripartitas. Las respuestas indicaron que aunque los resultados de las reuniones no siempre fueran enteramente favorables para el Estado miembro concernido, sin embargo, en general esta iniciativa fue satisfactoria, considerándola como muy provechosa Irlanda, Grecia, Eslovaquia y la República Checa. En especial, Irlanda declaró que «*este procedimiento y la experiencia adquirida fueron sumamente útiles tanto para los servicios de gestión, como para el Estado miembro*» por las siguientes razones:

Comprensión de los procesos y procedimientos del TCE.

Incorporación de controles del TCE en los propios controles y comprobaciones del Estado miembro.

El contacto personal permitió un acuerdo sobre muchos más puntos que la mera comunicación por escrito.

El Estado miembro comprendió y estuvo de acuerdo sobre las razones de los puntos pendientes en el informe, tras la explicación exhaustiva dada por el TCE .

Gracias a ello, pudieron resolverse todos los problemas pendientes y así el informe final fue ultimado oportuna y eficazmente.»

Mejora de la función de supervisión de la Comisión

Los Estados miembros indicaron que, en líneas generales, estaban satisfechos de la manera en que la Comisión había desempeñado la función de supervisión, y dos países citaron los contratos de confianza que habían sido firmados con la Comisión en el ámbito de los Fondos regionales y de Cohesión. Por otra parte, los Estados miembros acogieron con satisfacción el hecho de que la Comisión hubiera reforzado sus funciones mediante la publicación de directrices para el período de programación 2007-2013. Sin embargo, un poco más de la mitad de los Estados miembros y, en especial, los nuevos Estados miembros sugirieron que la Comisión podría mejorar sus funciones en esta materia. Algunos de los sectores que se consideró que debían mejorar fueron los siguientes:

- **Normas y reglamentos**: facilitación de directrices, **buenas prácticas** y formación de los servicios de gestión y de pago; **simplificación** de normas y reglamentos, con el fin de promover una ejecución de los proyectos más eficaz.

- **Supervisión**: mejoras en la función de supervisión de la Comisión con más información sobre la metodología utilizada para las inspecciones emprendidas por la Comisión.

- **Contratación pública**: más supervisión en materia de contratación pública y formación en Derecho comunitario; Directrices en materia de contratación pública.

7. CONCLUSIÓN

- La Comisión está generalmente satisfecha con la calidad de las respuestas al cuestionario remitido por los Estados miembros, y con el hecho de que el plazo fuera respetado estrictamente en casi todos los casos. Además, algunos Estados miembros proporcionaron también amplia documentación sobre las medidas correctoras utilizadas.

- Los Estados miembros comentaron las mejoras de la DAS de 2007, al emitirse por vez primera un dictamen sin reservas sobre la fiabilidad de las cuentas. En materia de gestión compartida los Estados miembros seguirán esforzándose por mejorar los sistemas y reducir los errores. Las respuestas al cuestionario muestran una

actitud general positiva, con mejora de los niveles de personal, altos niveles de aumento de personal y formación del personal en los servicios de gestión y de pago. Los errores constatados por el Tribunal son admitidos a menudo por los Estados miembros y, en un gran número de casos, se han tomado ya medidas. Serán objeto de seguimiento por parte de la Comisión.

- Los Estados miembros indicaron que, en líneas generales, estaban satisfechos de la manera en que la Comisión había desempeñado la función de supervisión. Señalaron la necesidad de simplificar las normas y los reglamentos. Se solicitó también que la Comisión consolidara y desarrollara aún más las directrices y la ayuda proporcionada. Finalmente, los Estados miembros pidieron a la Comisión y al Tribunal de Cuentas que clarificasen algunos puntos, particularmente, los referentes a las buenas prácticas.