

Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas»

(2001/C 260/08)

El 30 de noviembre de 2000, de conformidad con el apartado 3 del artículo 23 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre la propuesta mencionada.

La Sección de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de junio de 2001 (ponente: Sr. Bento Gonçalves).

En su 383º Pleno de los días 11 y 12 de julio de 2001 (sesión del 11 de julio de 2001), el Comité Económico y Social ha aprobado por 108 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El trabajo realizado en el ámbito del Comité se ha basado en varios documentos, además del Reglamento Financiero vigente⁽¹⁾, de los cuales cabe destacar:

- las quince modificaciones introducidas desde 1997 en el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto de las Comunidades Europeas⁽²⁾;
- las modificaciones institucionales derivadas de los Tratados de Maastricht y Amsterdam;
- el dictamen del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (nº 4/97, de 10 de julio de 1997) sobre la Propuesta de la Comisión de 26 de julio de 1996;

⁽¹⁾ DO L 356 de 31.12.1997, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento CECA, CEE, Euratom nº 1252/79 del Consejo, de 25.6.1979 — DO L 160 de 28.6.1979, p. 1; reglamento CEE, Euratom, CECA nº 1176/80, de 16.12.1980 — DO L 345 de 20.12.1980, p. 23; reglamento CECA, CEE, Euratom nº 1600/88 del Consejo, de 7.6.1988 — DO L 143 de 10.6.1988, p. 1; reglamento CECA, CEE, Euratom nº 2049/88 del Consejo, de 24.6.1988 — DO L 185 de 15.7.1988, p. 3; reglamento Euratom, CECA, CEE, nº 610/90 del Consejo, de 13.3.1990 — DO L 70 de 16.3.1990, p. 1; reglamento CECA, CE, Euratom nº 1923/94 del Consejo, de 25.7.1994 — DO L 198 de 30.7.1994, p. 4; reglamento CECA, CE, Euratom nº 2730/94 del Consejo, de 31.10.1994 — DO L 293 de 12.11.1994, p. 7; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2333/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 1; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2334/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 9; reglamento CE, Euratom, CECA nº 2335/95 del Consejo, de 18.9.1995 — DO L 240 de 7.10.1995, p. 12; reglamento CE nº 2444/97 del Consejo, de 22.9.1997 — DO L 340 de 11.12.1997, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2548/98 del Consejo, de 23.11.1998 — DO L 320 de 28.11.1998, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2779/98 del Consejo, de 17.12.1998 — DO L 347 de 23.12.1998, p. 3; reglamento CE, CECA, Euratom nº 2673/1999 del Consejo, de 13.12.1999 — DO L 326 de 18.12.1999, p. 1; reglamento CE, CECA, Euratom nº 762/2001 del Consejo, de 9.4.2001 — DO L 111 de 20.4.2001, p. 1.

- el dictamen del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas (nº 2/2001, de 8 de marzo de 2001) sobre la Propuesta de la Comisión⁽³⁾, acompañado de un cuadro comparativo de las propuestas de articulado de la Comisión y del Tribunal;

- el Documento de Trabajo de la Comisión relativo a la reformulación del Reglamento Financiero⁽⁴⁾.

1.2. De toda la documentación de naturaleza técnica y jurídica analizada cabe señalar algunas observaciones y preocupaciones comunes, en particular:

- la necesidad de un elevado rigor y grado de exigencia en la ejecución presupuestaria, evitando o reduciendo al mínimo indispensable cualquier tipo de excepción a los ocho principios básicos de Derecho presupuestario;
- el imperativo de una mayor claridad y rigor en la presentación anual de las cuentas, prevista en el Título VI de la primera parte del Reglamento, garantizando la transparencia, la fiabilidad y la compatibilidad entre ejercicios, permitiendo y facilitando los controles que deben efectuar las autoridades competentes;
- la creación de instrumentos que faciliten el control del circuito que siguen los documentos y la identificación de los responsables para las autorizaciones y correspondientes ejecuciones, en el cumplimiento de todas las exigencias reglamentarias. Este objetivo tenderá a fortalecer y perfeccionar la labor de las autoridades responsables del control, mejorando así significativamente el objetivo de transparencia.

1.3. El 26 de julio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó una Propuesta de Reglamento que reformula íntegramente el Reglamento Financiero vigente, Propuesta que se inscribe en el marco de la modernización y simplificación de la administración de la Unión Europea.

⁽³⁾ COM(2000) 461 final.

⁽⁴⁾ SEC(98) 1228 final, de 22 de julio de 1998.

1.3.1. El presente dictamen examina el contenido de la Propuesta de Reglamento del Consejo que reformula el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas presentado por la Comisión⁽¹⁾.

2. Consideraciones generales sobre la Propuesta de Reglamento Financiero

2.1. Como ya se ha señalado, el actual Reglamento Financiero data del 21 de diciembre de 1977. Desde entonces se han introducido quince modificaciones para dar respuesta esencialmente a tres tipos de exigencias:

- un mayor rigor y grado de exigencia en lo que se refiere a las finanzas comunitarias;
- las modificaciones registradas en el seno de las Comunidades, a raíz de las sucesivas ampliaciones, con las nuevas formas de las realidades económicas y financieras que trajeron consigo;
- los cambios institucionales, en especial los introducidos por los Tratados de Maastricht y Amsterdam.

2.1.1. Como señala el Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas en su dictamen⁽²⁾, con estas quince modificaciones, el Reglamento Financiero de 1997, en el que ya se observan algunas incoherencias «debido a la coexistencia de varios regímenes diferentes», se ha convertido en un texto jurídico cada vez menos armonizado.

2.2. Se justifica así la presentación, no de un conjunto (más o menos extenso) de nuevas modificaciones concretas, sino de una propuesta de revisión global del Reglamento.

2.3. La revisión global permitirá mejorar este importante instrumento de gestión financiera de las Comunidades en algunos aspectos que es preciso mejorar, entre los que cabe destacar:

- la simplificación de las reglas aplicables a la gestión financiera de las Comunidades, sin perder de vista los principios de rigor y transparencia que se imponen;
- la revisión de la nomenclatura presupuestaria, contribuyendo a una mayor precisión conceptual de términos que, a pesar de figurar en el actual Reglamento Financiero, nunca han sido definidos;
- la eliminación de términos y expresiones que, al ser utilizados en el Reglamento Financiero, y no siempre para expresar excepciones a los principios enunciados, contribuyen a crear imprecisiones e incertidumbre jurídica como, por ejemplo, «eventualmente», «en principio», «si fuera el caso», entre otros;

- la creación de una normativa global y jerarquizada en materia de gestión financiera, reservando para el Reglamento Financiero la regulación de las normas y principios esenciales y dejando para los reglamentos jerárquicamente subordinados la definición tanto de los procedimientos de ejecución como de las normas de aplicación más detalladas.

2.4. La Comisión presenta como objetivos esenciales para la reformulación del Reglamento Financiero:

- la simplificación (asociada a la consolidación, teniendo en cuenta al respecto las 15 modificaciones introducidas desde 1997, así como los distintos instrumentos creados entretanto, como *vademécum* y reglamentos sectoriales aplicables a los Fondos Estructurales). A este objetivo de simplificación se añade también la preocupación de la legibilidad del documento, estructurándolo en tres partes: la primera dedicada a las disposiciones comunes, la segunda a las disposiciones particulares de naturaleza derogatoria del derecho común y aplicables a ámbitos muy específicos, y la tercera que contiene las disposiciones transitorias y finales;
- la modernización de la estructura presupuestaria, adaptándola a un modelo de gestión por actividades, y permitiendo presentar, de manera integrada, el coste de cada objetivo político o de cada actividad (ABB);
- el rigor financiero, que, según la Comisión, se deriva de un enunciado claro, no sólo de los ocho principios presupuestarios, sino también de las estrictas excepciones admitidas en la aplicación de estos principios;

2.5. El Comité reconoce que, de una manera general, la Propuesta de Reglamento Financiero objeto del presente dictamen cumple estos objetivos enunciados en grandes líneas.

2.6. Habida cuenta de la extensión y carácter técnico de la Propuesta de Reglamento Financiero, el presente dictamen no va a desmenuzar exhaustivamente todo el articulado, sino que se detendrá en los artículos que, en relación con el Reglamento Financiero en vigor, se han introducido *ex novo* o contienen modificaciones sustanciales.

2.7. La reformulación del Reglamento Financiero constituye uno de los proyectos jurídicos de mayor relevancia de la actual Comisión. El Comité espera que no resulte difícil alcanzar, para su aprobación, la necesaria unanimidad en el Consejo.

2.8. El Comité, como representante de la sociedad civil organizada que integra a los interlocutores sociales y asociaciones representativas de intereses diversos, desea una buena y transparente gestión financiera de las Comunidades, al objeto de optimizar sus recursos. En este contexto, cabe señalar que el Comité es también una de las instituciones que, en sus actividades, aplica el Reglamento Financiero.

(1) COM(2000) 461 final de 17.10.2000.

(2) Dictamen n.º 4/97 de 10.7.1997 — DO C 57 de 23.2.1998, p. 1.

2.9. El Comité toma nota de que el procedimiento sugerido por el Tribunal de Cuentas, y no adoptado por la Comisión, para crear un grupo de trabajo de alto nivel que incluye expertos del exterior, al objeto de estudiar en profundidad la nueva reglamentación financiera de las Comunidades, habría aportado ventajas indiscutibles al trabajo presentado ahora. Incluso habría podido contribuir a reducir el tiempo que ha sido necesario para elaborar la versión definitiva de la Propuesta de Reglamento.

2.10. Por su importancia conceptual —y de encuadramiento y definición de una filosofía presupuestaria—, en el presente dictamen se hará un hincapié especial en los principios del Derecho presupuestario.

3. Los principios del Derecho presupuestario

3.1. La Propuesta de Reglamento Financiero incluye, en su artículo segundo, ocho principios esenciales del Derecho presupuestario. Son los principios de:

- unidad;
- anualidad;
- equilibrio entre ingresos y gastos;
- unidad de cuenta;
- universalidad;
- especialidad;
- buena gestión financiera;
- transparencia.

3.2. Los siete primeros principios enunciados se derivan del texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De esta manera:

3.2.1. El principio de unidad del presupuesto se encuentra enunciado en el artículo 268:

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.»

3.2.1.1. En relación con este principio, el Comité considera positivas dos contribuciones, constantes en toda la Propuesta, para su reafirmación y concreción:

- la eliminación de los controvertidos importes (ingresos y gastos) negativos;
- la inclusión, en el ámbito del Reglamento Financiero, de los gastos operativos inherentes a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a la cooperación en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior (JAI).

3.2.2. El principio de anualidad está definido en el artículo 271:

«Los gastos consignados en el presupuesto serán autorizados para el período de un ejercicio presupuestario, salvo disposición en contrario del reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.2.1. En aplicación de este principio, el Comité reconoce que, tal como señala la Comisión de las Comunidades Europeas, las naturales exigencias de la gestión no permiten que la utilización de los créditos esté estrictamente subordinada a la fecha de fin de año⁽¹⁾. Y por esta razón se consideran justificadas las excepciones a la regla de la anualidad contenidas en la Propuesta de Reglamento Financiero:

- el «período complementario» del año financiero para la imputación de los gastos del FEOGA-Garantía (hasta el 31 de enero del ejercicio siguiente);
- el régimen de prórroga de créditos (artículo 8 de la Propuesta)⁽²⁾;
- el régimen de reconstitución de créditos, únicamente en lo que se refiere a los Fondos Estructurales⁽³⁾.

3.2.3. El principio del equilibrio entre ingresos y gastos aparece enunciado en el artículo 268:

«El presupuesto deberá estar equilibrado en cuanto a ingresos y gastos.»

3.2.4. El principio de la unidad de cuenta figura en el artículo 277:

«El presupuesto se establecerá en la unidad de cuenta fijada de conformidad con las disposiciones del reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.5. El principio de universalidad del presupuesto se enuncia en el artículo 268:

«Todos los ingresos y gastos de la Comunidad, incluidos los del Fondo Social Europeo, deberán estar comprendidos en las previsiones correspondientes a cada ejercicio presupuestario y consignados en el presupuesto.»

3.2.5.1. La Propuesta de Reglamento Financiero mantiene como excepción a este principio la existencia de ingresos afectados (artículo 17), ahora con mayor amplitud, debido a la eliminación de los gastos negativos.

⁽¹⁾ Doc. de Trabajo de la Comisión SEC(98) 1228 final, de 22.7.1998.

⁽²⁾ En su dictamen nº 2/2001, el Tribunal de Cuentas considera innecesario este régimen de prórroga de los créditos, entendiendo que no sólo tiene una incidencia financiera marginal, sino que introduce además una complejidad adicional en los sistemas de gestión contable.

⁽³⁾ También en este caso el Tribunal de Cuentas considera injustificado este régimen.

3.2.5.2. En cuanto a la financiación de la política agrícola común, el Tribunal de Cuentas se ha pronunciado recientemente al respecto⁽¹⁾, afirmando que los ingresos agrícolas tratados hasta la fecha como gastos negativos deberían tratarse no como ingresos afectados sino como ingresos generales, reconociendo que «en determinadas circunstancias algunos ingresos específicos, fuera del ámbito del FEOGA-Garantía, podrían permitir a las instituciones gastar las cantidades correspondientes para fines relacionados sin que se precise una nueva autorización presupuestaria».

3.2.5.3. El Comité, sin embargo, reafirma su posición, que ya expuso en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modificaba el Reglamento (CE) n° 1258/1999 relativo a la financiación de la PAC⁽²⁾, en el sentido de que, en el caso específico del FEOGA-Garantía, los ingresos afectados deben quedar disponibles exclusivamente para aplicaciones en el ámbito de este Fondo. En dicho dictamen, el Comité se pronunció también a favor de la transformación de los gastos negativos en ingresos afectados, como medida que concreta el principio presupuestario de la transparencia, lo que se reitera en el presente dictamen.

3.2.6. El principio de la especificación está enunciado en el artículo 271:

«Los créditos se especificarán por capítulos, que agruparán los gastos según su naturaleza o destino y se subdividirán, en la medida en que fuere necesario, de conformidad con el reglamento adoptado en virtud del artículo 279.»

3.2.6.1. Este principio tiene como excepción, como reconoce el Tribunal de Cuentas en su dictamen 4/97, la posibilidad de realizar transferencias de créditos.

3.2.6.2. Las transferencias de créditos se contemplan también en el artículo 274 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

3.2.6.3. En la Propuesta de Reglamento Financiero se han uniformado los procedimientos aplicables a todas las instituciones comunitarias, brindando la posibilidad de que sean estas instituciones quienes decidan las transferencias entre capítulos y artículos, pero para las transferencias entre títulos sigue siendo la Autoridad Presupuestaria quien toma las decisiones.

3.2.6.4. Por otra parte, la Comisión mantiene sus actuales competencias en el ámbito de las transferencias de créditos, aunque en lo que se refiere a los gastos operativos se haya fijado un límite para transferencias entre capítulos dentro de un mismo título, a saber, hasta el 10 % de los créditos iniciales de la línea desde la que se hace la transferencia.

3.2.6.5. El Comité acoge favorablemente este mecanismo de flexibilización de los procedimientos presupuestarios.

3.2.7. El principio de la buena gestión financiera figura en el artículo 274:

«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 279, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.»

3.2.7.1. Este principio está definido en la Propuesta de Reglamento Financiero con referencias a los principios de economía, eficiencia y eficacia, lo que contribuye a una delimitación más efectiva de la norma.

3.2.8. En lo que se refiere al principio de transparencia, y a su puesta en práctica, cabe destacar positivamente los siguientes puntos de la Propuesta de Reglamento Financiero:

- la exigencia de la rápida publicación del presupuesto, a saber, dos meses después de su aprobación por el Parlamento Europeo;
- la eliminación de los importes (ingresos y gastos) negativos;
- la obligación de publicar en el Diario Oficial la cuenta de gestión y el balance consolidado;
- la presentación de informaciones (en anexo al presupuesto) sobre las operaciones de empréstitos y préstamos que lleve a cabo la Comunidad.

4. Aspectos específicos de la Propuesta de Reglamento Financiero

4.1. La primera parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones comunes— integra siete Títulos: Título I (artículos 1 a 28), «Disposiciones generales», Título II (artículos 29 a 44), «Elaboración y estructura del presupuesto», Título III (artículos 45 a 82), «Ejecución del presupuesto», Título IV (artículos 83 a 100), «Contratación pública», Título V (artículos 101 a 114), «Subvenciones», Título VI (artículos 115 a 122), «Contabilidad y rendición de cuentas», y Título VII (artículos 123 a 133), «Control externo y aprobación de la gestión presupuestaria».

4.1.1. El artículo 1 define el ámbito del Reglamento Financiero además del encuadramiento preciso del presupuesto y de su correspondiente ejecución, al igual que en el actual Reglamento.

4.1.1.1. La Propuesta de Reglamento Financiero presentada contiene también normas sobre:

- teneduría de la contabilidad;

(1) Dictamen del Tribunal de Cuentas 1/2001, DO C 55 de 21.2.2001, punto 31.

(2) DO C 123 de 25.4.2001.

- contratación pública;
- concesión de subvenciones por parte de las Comunidades;
- responsabilidad de los Ordenadores, Contables y Auditores internos;
- control externo.

4.1.2. El artículo 2 es innovador, pues integra en el Reglamento Financiero los ocho principios esenciales del Derecho presupuestario señalados en el punto 4 del presente dictamen.

4.1.3. El apartado 2 del artículo 3 de la Propuesta incluye, entre los gastos e ingresos de las Comunidades, gastos administrativos y operativos —cuando éstos son imputables al presupuesto— de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la cooperación en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior, garantizando así la consonancia entre el Reglamento Financiero y el Tratado de Amsterdam.

4.1.4. El principio de equilibrio presupuestario aparece enunciado en el artículo 13, que establece también la norma según la cual las Comunidades no pueden suscribir empréstitos para enjugar un déficit presupuestario.

4.1.4.1. Se prevé también que las Comunidades puedan suscribir empréstitos pero únicamente al objeto de financiar la adquisición de inmuebles para uso de las instituciones.

4.1.5. El artículo 21 contempla una posibilidad más amplia de transferencias de créditos, al admitir que la Comisión podrá proceder, sin la autorización de la Autoridad Presupuestaria, a transferencias de créditos entre Títulos en lo que se refiere a gastos de personal y de funcionamiento, medida que el Comité acoge favorablemente.

4.1.5.1. En el actual Reglamento Financiero, las únicas transferencias de créditos previstas sin la autorización de la Autoridad Presupuestaria son las realizadas entre capítulos y artículos dentro de una misma sección del presupuesto.

4.1.6. El artículo 27 presenta dos innovaciones:

- en el apartado 1, la confirmación del principio de transparencia presupuestaria;
- en el apartado 3, la extensión de la obligación de publicar en el Diario Oficial de la CE la cuenta de gestión y el balance consolidado.

4.1.7. En el apartado 1 del artículo 38 se especifica que la clasificación de los ingresos y gastos de la Comisión y de las demás instituciones corre a cargo de la Autoridad Presupuestaria.

4.1.8. Se reconoce de utilidad, sobre todo teniendo en cuenta los objetivos de claridad y transparencia, la aclaración que aparece en el apartado 2 del artículo 38 estableciendo que, en la clasificación de los ingresos y gastos, el «título» corresponde a una política comunitaria y el «capítulo» corresponde, en general, a una actividad.

4.1.9. El artículo 39 contiene una clara innovación de la Propuesta de Reglamento Financiero, al prohibir la inclusión en el presupuesto de ingresos o gastos negativos.

4.1.9.1. La autorización y la existencia de importes negativos en el presupuesto fue duramente criticada por el Tribunal de Cuentas en su dictamen⁽¹⁾, considerando que tales importes negativos constituyen factores no sólo de falta de transparencia en el proceso presupuestario, sino también de violación del principio de universalidad presupuestaria, contribuyendo además a aumentar las dificultades de lectura y comprensión del presupuesto.

4.1.10. En la reglamentación sectorial agraria, donde existe una amplia previsión de «gastos negativos» (importes recuperados a raíz de fraudes o irregularidades, o imposición suplementaria relativa a la leche, entre otros conceptos), se prevé que éstos se transformen en ingresos afectados; el Reglamento Financiero prevé así (artículo 17 de la Propuesta) dos tipos de ingresos afectados:

- los definidos en el propio Reglamento Financiero (a semejanza de los previstos en el actual Reglamento);
- los previstos en reglamentos específicos.

4.1.11. En cuanto a los importes negativos, se mantiene sólo la previsión de una «reserva negativa», limitada a 200 millones de euros, que debe ser utilizada antes del final de cada ejercicio (artículo 41 de la Propuesta).

4.1.11.1. La Comisión considera que debe mantenerse esta «reserva negativa», introducida por la Autoridad Presupuestaria como medio de negociación, al objeto de facilitar la conclusión de un acuerdo entre las instituciones que participan en el procedimiento presupuestario, posición con la que el Comité está de acuerdo.

4.1.12. El artículo 44 de la Propuesta introduce una cierta flexibilidad en la gestión de las plantillas de personal de las instituciones comunitarias.

4.1.12.1. En efecto, además de reafirmar el principio (integrado en el actual Reglamento Financiero) de que la plantilla de personal constituye, para cada institución, un límite imperativo por encima del cual no puede procederse a ningún nombramiento, admite ahora que «dentro del límite de los créditos presupuestarios» cada institución podrá modificar su plantilla de personal hasta un máximo de un 10 %, exceptuando los grados A1 y A2.

⁽¹⁾ Dictamen nº 4/97 de 10.7.1997, DO C 57 de 23.2.1998, p. 1.

4.1.13. Los artículos 50 a 53 contemplan la introducción en la Propuesta de Reglamento Financiero del principio de gestión compartida del presupuesto con los Estados miembros, principalmente en lo que se refiere al FEOGA-Garantía y a los Fondos Estructurales, que constituyen en realidad la parte más sustancial del presupuesto operativo de las Comunidades.

4.1.13.1. Esta inclusión de la gestión compartida con los Estados miembros implica que el Reglamento Financiero tendrá que definir un conjunto de normas aplicables a los mismos, tanto sobre los principios y mecanismos de la gestión presupuestaria como sobre los deberes de rendición de cuentas relativas a la gestión de recursos que les haya sido encomendada.

4.1.14. De esta forma, y en el plano de los principios de gestión presupuestaria, la Propuesta de Reglamento Financiero vincula explícitamente los Estados miembros al principio de la buena gestión financiera —apartado 2 del artículo 45— y reconoce la necesidad de cooperación entre ellos y el Auditor interno (véase apartado 2 del artículo 81).

4.1.15. En el capítulo dedicado a los agentes financieros —artículos 55 a 59—, la Propuesta de Reglamento Financiero, en consonancia con la posición del Tribunal de Cuentas, suprime el sistema de visado *ex ante* centralizado que existe en la actualidad, en particular:

- eliminando la figura y las funciones del Interventor, que ejercía un importante control previo sobre los compromisos presupuestarios y las órdenes de pago;
- suprimiendo el control realizado por el Contable sobre la validez de los actos y procedimientos de aprobación de la gestión presupuestaria y sobre el cumplimiento de las normas del Reglamento Financiero, control que le conferiría la facultad de poder suspender pagos.

4.1.16. Como consecuencia de la eliminación de este visado *ex ante* centralizado, las funciones y responsabilidades del Ordenador aparecen reforzadas.

4.1.17. Es cierto que ya en el actual Reglamento Financiero el Ordenador interviene no sólo en los procedimientos de ejecución del presupuesto sino también en el propio proceso de gestión financiera de las instituciones. La diferencia está en que, de conformidad con la Propuesta de Reglamento Financiero, su intervención y su responsabilidad dejan de estar compartidas con el auditor financiero.

4.1.18. El Comité Económico y Social considera que esta ampliación de poderes y responsabilidades del Ordenador justificaría que el Reglamento Financiero incluyese algunas normas reguladoras de esta responsabilización en lo que se refiere a la regularidad y legalidad de sus procedimientos y a los sistemas de control interno que deben aplicarse.

4.1.19. El Comité Económico y Social expresa sus reservas en cuanto a la supresión de la figura del Interventor, en la medida en que está explícitamente determinada en el artículo 279 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea como uno de los agentes financieros que intervienen en la vida financiera de las Comunidades, a no ser que se considere —como parece ser la posición de la Comisión— que sus funciones, según la Propuesta, serán asumidas por el Auditor interno.

4.1.20. De esta manera, el Ordenador asume plena responsabilidad, tanto para los controles internos de sus servicios como para la puesta en práctica de los métodos de gestión, ejecución y control que considere adecuados para los servicios.

4.1.21. Los artículos 57 y 58 describen las atribuciones del Ordenador y el Contable. En particular, en lo que se refiere al Contable —artículo 58—, se observa que se le atribuyen funciones de escritura contable y tesorería y que sus poderes aparecen ampliados en el plano de la definición de las normas contables y del suministro de informaciones contables.

4.1.22. Tras analizar globalmente esta materia, el Comité Económico y Social considera que se deben explicar mejor las funciones de todos los que intervienen en la ejecución y control del presupuesto: Ordenador, Contable y Auditor interno, siendo además recomendable que en el caso del Contable estén claramente separadas las funciones de escritura contable y tesorería.

4.1.23. En el capítulo de la responsabilidad de los agentes financieros, constituyen materia nueva los artículos 60 y 61 y los apartados 2 y 3 del artículo 62 de la Propuesta, que establecen la posibilidad de suspensión y la responsabilidad penal de los Administradores de anticipos. Se definen también, en relación con estos agentes, principios de responsabilización jerárquica.

4.1.24. El Comité Económico y Social considera que, al igual que para el Contable —artículo 63— y para el Administrador de anticipos —artículo 64—, debería existir en la Propuesta de Reglamento Financiero una norma con la misma finalidad para el Ordenador.

4.1.25. El Comité Económico y Social destaca positivamente la nueva disposición, que figura en el artículo 67 de la Propuesta, sobre la exigibilidad de intereses a favor del presupuesto comunitario de los créditos que sean ciertos, líquidos y exigibles.

4.1.26. Como contrapartida de esta nueva disposición, aparece también como nueva la previsión, que figura en el artículo 77 de la Propuesta, de exigibilidad de intereses para los acreedores del presupuesto de la Comunidad.

4.1.27. En el apartado 1 del artículo 68 de la Propuesta de Reglamento Financiero se introduce la previsión del cobro de créditos de las Comunidades por compensación.

4.1.28. El artículo 69 de la Propuesta mantiene la regla ya existente de no registrar definitivamente como ingresos las multas y otras sanciones similares mientras puedan ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia.

4.1.28.1. Sin embargo, a diferencia del Reglamento Financiero vigente, se eximen de la aplicación de esta regla las decisiones de agotamiento de cuentas o de corrección financiera.

4.1.29. El artículo 70 de la Propuesta contiene la noción innovadora de «compromiso de gastos», lo que se considera positivo con miras a la aplicación del principio de transparencia. Esta noción de compromiso de gastos integra dos elementos: el compromiso presupuestario y el compromiso jurídico, es decir, el nacimiento de una obligación para con terceros. El Comité sugiere que se ahonde en esta noción de compromiso jurídico.

4.1.30. De la misma forma, se debe señalar como meritoria la tipología de los pagos enunciada en el apartado 1 del artículo 75 de la Propuesta.

4.1.31. El Comité Económico y Social considera importante la nueva figura del Auditor interno —artículos 80 a 82— con funciones de garante de la calidad de los sistemas de gestión y de control internos.

4.1.32. La importancia de la función de este Auditor interno es todavía mayor si se tiene en cuenta que se suprime la figura del Interventor, como se ha señalado anteriormente.

4.1.33. El Comité Económico y Social está de acuerdo con el dictamen del Tribunal de Cuentas en el sentido de que, dada la importancia del papel de este Auditor interno, su independencia debería quedar clara y expresamente enunciada en el artículo 80, en los términos propuestos por el Tribunal:

«En el ejercicio de su función, el Auditor interno es responsable y responde sólo ante la institución que le haya nombrado.»

4.1.34. Cabe señalar que el Auditor interno ya fue creado como uno de los agentes financieros en el actual Reglamento Financiero a través de las modificaciones recientemente publicadas⁽¹⁾. Estas modificaciones, además de crear la figura del Auditor interno, estipularon la separación de las funciones de control y auditoría, hasta ahora centralizadas en el Interventor.

4.1.35. Son numerosas las normas de naturaleza innovadora en el ámbito de la «contratación pública» (Título IV de la primera parte de la Propuesta de Reglamento Financiero).

4.1.36. Se justifica así, teniendo en cuenta los objetivos de rigor y de transparencia, la inclusión en la Propuesta de Reglamento Financiero tanto del concepto de «contrato público» (apartado 1 del artículo 83) como de los principios que deben regir estos contratos (apartado 1 del artículo 84).

4.1.37. Habida cuenta de la experiencia comunitaria acumulada, así como del esfuerzo que es preciso intensificar para luchar contra el fraude y la corrupción, el Comité Económico y Social considera positiva la previsión del apartado 3 del artículo 84 de la Propuesta en el sentido de que las instituciones comunitarias tengan la posibilidad de suspender, denegar o recuperar importes pagados en el marco de contratos en cuya adjudicación se considere que existan errores, irregularidades o fraude.

4.1.38. En este mismo sentido, se acoge favorablemente la inclusión de la Sección 4 del Capítulo 1 (artículos 88 a 90) que regula las condiciones de exclusión de la adjudicación de los contratos públicos.

4.1.39. La Propuesta de Reglamento Financiero examinada opta por integrar en este instrumento de gestión financiera de las Comunidades algunas de las reglas que ya figuran en directivas comunitarias relativas a contratos públicos, vinculando así las Comunidades a normas y procedimientos actualmente exigibles (a través de directivas) a los Estados miembros.

4.1.40. Es éste el objetivo con el que se presenta, como materia nueva en la Propuesta, la Sección 6 del Capítulo 1 (artículos 92 a 95), que contiene las normas esenciales de los procedimientos de presentación, apertura y evaluación de las propuestas para los contratos, así como el Capítulo 2 (artículos 97 a 100), que recoge las disposiciones aplicables a los contratos celebrados por las instituciones comunitarias como órganos de contratación.

4.1.41. Como consecuencia de la creciente importancia que están adquiriendo las subvenciones como instrumento de intervención de las Comunidades, en la Propuesta de Reglamento Financiero se prevé por primera vez su regulación (Título V de la primera parte, artículos 101 a 114).

4.1.42. En este ámbito, completamente nuevo, el Comité destaca como aspectos positivos:

- la exigencia de un acuerdo por escrito como base para su atribución (apartado 1 del artículo 101);
- la supeditación de las subvenciones, no sólo a la exigencia de que los perceptores no obtengan beneficio alguno de las mismas, sino también a los principios de transparencia, igualdad de trato, no acumulación, irretroactividad y cofinanciación (artículo 102);
- la posibilidad de excepciones al principio de cofinanciación, previéndose la eventualidad de que una acción se financie íntegramente «si ello es indispensable para su realización» (artículo 155);

⁽¹⁾ Reglamento (CE, CECA, Euratom) n° 762/2001 del Consejo, de 9.4.2001, DO L 111 de 20.4.2001.

- la norma de que una subvención conlleve una convocatoria de propuestas (apartado 1 del artículo 103);
- la publicación anual del programa de subvenciones y de las que hayan sido realmente concedidas (apartados 1 y 2 del artículo 103);
- el principio general de que sólo serán objeto de subvenciones las acciones que no hayan sido puestas en marcha (artículo 105);
- la confirmación como destinatarios preferentes de las subvenciones de las personas jurídicas sin ánimo de lucro (apartado 1 del artículo 108).

4.1.43. Sin perjuicio de la evaluación globalmente favorable sobre las normas previstas para la reglamentación financiera de las subvenciones, el Comité Económico y Social recomienda que en un futuro próximo (teniendo en cuenta la evaluación prevista del Reglamento Financiero cada tres años), se examine la forma en que las normas ahora creadas hayan sido aplicadas en la práctica a las subvenciones.

4.1.44. También constituye una novedad la enumeración, en el artículo 115 de la Propuesta, de los elementos que integran los estados financieros, que serán de utilidad para la concreción de los principios de transparencia y de buena gestión financiera:

- el anexo, como instrumento complementario de las informaciones del balance y de la cuenta de gestión;
- la presentación, de manera consolidada, de todos los estados financieros;
- el enunciado de los principios de contabilidad que deben regir la elaboración de los estados financieros (apartados 1 y 2 del artículo 116);
- la posibilidad de corrección, por parte de las instituciones comunitarias, de sus estados financieros, presentados inicialmente al Tribunal de Cuentas con carácter «provisional» (apartado 1 del artículo 118).

4.1.45. El principio de la gestión compartida con los Estados miembros, ya mencionado en el punto 5.1.13 del presente dictamen, adquiere una nueva dimensión con la participación prevista para los mismos:

- en los apartados 3 y 4 del artículo 128, en lo que se refiere a la preparación del informe anual del Tribunal de Cuentas;
- en el apartado 2 del artículo 130, en lo que se refiere a los informes especiales elaborados por el Tribunal de Cuentas;
- en el apartado 2 del artículo 133, en lo que se refiere a las observaciones que eventualmente formule el Parlamento Europeo en el transcurso del procedimiento de aprobación de la gestión presupuestaria.

4.2. La segunda parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones particulares— contiene siete Títulos: Título I (artículos 134 a 140), «Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Garantía», Título II (artículos 141 a 145), «Fondos Estructurales», Título III (artículos 146 y 147), «Investigación», Título IV (artículos 148 a 156), «Acciones

Exteriores», Título V (artículos 157 a 161), «Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas», Título VI (artículos 162 a 165), «Oficina europea de lucha contra el fraude», y Título VII (artículos 166 a 168), «Créditos administrativos».

4.2.1. En el ámbito del FEOGA-Garantía, se introducen dos normas innovadoras en la Propuesta: las de los artículos 135 y 140.

4.2.2. Cabe destacar, en el artículo 135, algunas características específicas de la gestión financiera de este Fondo, en particular:

- el principio de la igualdad entre créditos de compromiso y créditos de pago;
- la posibilidad de prorrogar créditos de pago de un ejercicio al siguiente, como excepción al principio de anualidad.

4.2.3. Y también en reconocimiento de la particularidad, importancia y peso de este Fondo en la política comunitaria, los compromisos anticipados para los gastos corrientes de gestión del FEOGA-Garantía, previstos en el apartado 3 del artículo 136 de la Propuesta, podrán hacerse por un importe superior al definido como norma en relación con los compromisos anticipados para gastos corrientes de gestión (véase apartado 1 del artículo 167 de la Propuesta).

4.2.4. En el artículo 140 de la Propuesta se prevé el régimen de atribución de ingresos en el ámbito del FEOGA-Garantía, como excepción al principio de universalidad del presupuesto.

4.2.5. En esta segunda parte se introduce un nuevo Título, referente a los «Fondos Estructurales», incluyendo el Fondo de Cohesión y las medidas estructurales y agrícolas de preadhesión (artículos 141 a 145).

4.2.6. Aunque sea previsible que la reglamentación sectorial de estos Fondos y medidas agrarias siga conteniendo disposiciones propias de carácter financiero, cabe celebrar que los respectivos principios esenciales de gestión financiera estén contenidos en el Reglamento Financiero de las Comunidades.

4.2.6.1. El Comité considera que, si bien la reglamentación sectorial de los Fondos y medidas agrícolas debería seguir formando parte de las disposiciones particulares, es importante velar por que estas disposiciones particulares no constituyan, en realidad, excepciones a los principios.

4.2.7. En el ámbito de las acciones exteriores, cabe destacar la admisión de la gestión descentralizada —en los terceros países beneficiarios— de determinadas acciones, sin perjuicio del necesario control que debe realizar la Comisión (artículos 150 y 151 de la Propuesta), de carácter innovador.

4.2.8. Se ha creado un Título nuevo, destinado al establecimiento de las reglas básicas de gestión presupuestaria de la OLAF (Oficina europea de lucha contra el fraude), creada por Decisión de la Comisión de 28 de agosto de 1999 (artículos 162 a 165 de la Propuesta).

4.2.9. En el ámbito de los créditos administrativos, la Propuesta establece la regla de la igualdad entre los créditos de compromiso y los créditos de pago (apartado 1 del artículo 168), sin perjuicio de la posibilidad, ya prevista en el actual Reglamento Financiero, de compromisos anticipados para gastos corrientes de gestión, a partir del 15 de noviembre de cada año.

4.3. La tercera parte de la Propuesta de Reglamento —Disposiciones transitorias y finales— contiene dos Títulos: Título I (artículos 169 y 170), «Disposiciones transitorias», y Título II (artículos 171 a 176), «Disposiciones finales».

4.3.1. En esta parte, cabe señalar la sujeción, hasta el 31 de diciembre de 2006, de los créditos para el desarrollo rural y para las medidas de acompañamiento al régimen previsto para el FEOGA-Garantía (artículo 170 de la propuesta).

4.3.2. Por último, el artículo 173 de la Propuesta contempla el desarrollo del procedimiento de concertación entre la Comisión y el Parlamento Europeo en materia de reglamentación financiera de las Comunidades, procedimiento que ya figura en el artículo 140 del actual Reglamento Financiero. Se considera positivo que en materia tan importante para el funcionamiento de las Comunidades se procure lograr un acuerdo de principio entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

5. Conclusiones

5.1. Tras el análisis de la Propuesta de Reglamento Financiero, el Comité formula un juicio globalmente positivo en lo que se refiere a su articulado.

5.2. Se observa que la Propuesta de Reglamento Financiero contempla normas que permiten una concreción más eficaz de los ocho principios fundamentales de Derecho presupuestario.

5.2.1. En este aspecto particular, se han previsto importantes pasos para la concreción del principio de transparencia, al igual que significativas mejoras en la precisión de conceptos jurídicos, financieros y de técnica contable. Es decir, se observan mejoras también en el ámbito de la «certeza jurídica» con relación al Reglamento Financiero en vigor.

5.3. La Propuesta de Reglamento Financiero refleja, como no podía ser de otra forma, algunas de las nuevas realidades emergentes en el seno de las Comunidades. De esta manera, se contemplan materias y realidades como las subvenciones, los Fondos Estructurales y la Oficina de lucha contra el fraude (OLAF).

5.4. En un asunto de enorme complejidad técnica y al mismo tiempo de gran importancia práctica como es la regulación de la vida financiera de las Comunidades, es deseable que se alcancen con éxito los objetivos de eficacia y flexibilidad, pero sin sacrificar el objetivo, igualmente importante, del rigor. Precisamente en el contexto de la compatibilidad de estos objetivos han de interpretarse algunas de las preocupaciones manifestadas por el Tribunal de Cuentas —que el Comité Económico y Social ponderó debidamente— en su análisis de la Propuesta de Reglamento Financiero.

5.5. El Comité está de acuerdo con la orientación de la Comisión en el sentido de otorgar a todas las instituciones la potestad de decidir, sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria, sobre las transferencias entre capítulos de sus propios presupuestos.

5.6. Es preciso tener presente que la valoración de la reglamentación financiera de las Comunidades no podrá incidir exclusivamente en el texto del Reglamento Financiero. Aunque estén subordinados, coexistirán con el mismo uno o varios reglamentos de aplicación, que deberán constituir un conjunto armonizado y compatible. Por eso, habría sido oportuno que junto con la Propuesta de Reglamento Financiero se hubiese presentado una propuesta de reglamento (o reglamentos) con las modalidades de ejecución del reglamento de base.

5.7. Por último, el Comité expresa el deseo de que el nuevo Reglamento Financiero constituya un instrumento activo y eficaz para allanar el camino de la gestión financiera compartida entre las Comunidades y los Estados miembros. Este es el escenario deseable para el futuro.

Bruselas, 11 de julio de 2001.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Göke FRERICHS