



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.7.2002
COM(2002) 423 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**Respuestas de los Estados miembros al Informe anual relativo al ejercicio 2000 del
Tribunal de Cuentas**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Análisis general.....	5
2.1.	Los Estados miembros comparten, a pesar de los matices, las observaciones globales del Tribunal.....	5
2.2.	Un número de reformas limitado y ausencia de revisión básica.....	6
3.	Análisis por sectores.....	8
3.1.	Recursos propios	8
3.2.	Política agrícola común	9
3.3.	Acciones estructurales	13
3.4.	Otros capítulos	15
4.	Conclusión	16

1. INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 276 del Tratado y en el apartado 8 del artículo 89 del Reglamento Financiero, el informe de seguimiento de la Comisión tiene por objetivo exponer las medidas adoptadas por ésta en respuesta a las observaciones adjuntas a las decisiones de aprobación de la gestión y otras observaciones del Parlamento por lo que se refiere a la ejecución de los gastos, así como a las observaciones adjuntas a las recomendaciones de aprobación de la gestión adoptadas por el Consejo.

A raíz del Consejo Europeo de Dublín de 1996, y en el marco de sus conclusiones en materia de gestión financiera sana y eficaz, la Comisión solicitó a los Estados miembros que respondiesen a las observaciones del Tribunal de Cuentas en su Informe anual y en sus informes especiales, y que comunicasen las medidas correctoras que hubieran adoptado. Estas medidas completan las adoptadas por la Comisión.

2. El 13 de noviembre de 2001, el Tribunal de Cuentas presentó su Informe anual de 2000 al Parlamento Europeo. El mismo día, hizo una presentación de su Informe al Comité presupuestario del Consejo, con arreglo al acuerdo alcanzado en la reunión del Grupo de Representantes Personales de los Ministros de Hacienda el 8 de junio de 2001. En efecto, se convino en dicha ocasión que una presentación más temprana de las observaciones del Tribunal permitiría a los Estados miembros disponer de más plazo para transmitir sus respuestas al Informe anual. Por esta razón, la Comisión envió el 13 de noviembre de 2001 una carta al conjunto de los Representantes permanentes, solicitándoles que proporcionasen estas respuestas antes de finales de diciembre de 2001.
3. Para intentar dar un marco coherente y armonizado a las contribuciones nacionales, la solicitud de la Comisión iba acompañada de un cuestionario elaborado en estrecha cooperación con el Tribunal de Cuentas. Dicho cuestionario constaba, por una parte, de preguntas generales relacionadas, en particular, con los sectores objeto de gestión compartida; de una recopilación de citas directas de cada Estado miembro en el Informe anual; y, por último, de una recapitulación de los errores DAS (declaración de fiabilidad) de cada Estado miembro. Este marco general elaborado por la Comisión y el Tribunal de Cuentas perseguía un doble objetivo:
 - Por una parte, debía permitir a los Estados miembros manifestarse sobre las principales observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas. En efecto, aparte de la información proporcionada en el marco de las auditorías (respuestas a las cartas de sector), los Estados miembros apenas participan en la elaboración del Informe anual, mientras que son uno de los principales gestores de los créditos comunitarios. Así pues, se invitó a los Estados miembros a que presentasen sus respuestas a los puntos del Informe anual que les afectaban directamente (citas directas y errores en las DAS), y también a pronunciarse sobre las observaciones más generales del Tribunal respecto de los sectores objeto de gestión compartida.

- Por otra parte, los Estados miembros podían aprovechar sus respuestas para completar o comentar las respuestas de la Comisión a las observaciones del Tribunal. A este respecto, sus respuestas debían aportar información complementaria sobre los casos sujetos directamente a la gestión nacional. También constituye una oportunidad para apoyar o, cuando proceda impugnar, las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas.
4. El presente informe está por tanto elaborado sobre la base de las contribuciones de los Estados miembros. Conviene destacar que, a pesar del establecimiento de un marco general, estas contribuciones siguen siendo bastante heterogéneas tanto en la forma como en el fondo. Sin embargo, un análisis general (II) permite poner de relieve los principales puntos de las respuestas de los Estados miembros. Por otra parte, un análisis de estas respuestas por rúbrica de las perspectivas financieras (III) pone de manifiesto que algunos ámbitos de actividad han atraído más concretamente la atención de los Estados miembros.

2. ANÁLISIS GENERAL

Si bien las contribuciones de los Estados miembros se refieren esencialmente a las partes del Informe anual que les conciernen directamente, un análisis general permite discernir dos grandes rasgos. Por una parte, los Estados miembros realizan una valoración matizada de las observaciones y conclusiones del Tribunal de Cuentas, y por otra parte, las medidas correctoras propuestas o adoptadas se mantienen relativamente limitadas a una mejor aplicación de los sistemas de gestión y control existentes.

2.1. Los Estados miembros comparten, a pesar de los matices, las observaciones globales del Tribunal

Se observan dos tipos de respuestas: sobre cuestiones generales o sobre las observaciones dirigidas hacia Estados miembros específicos.

- Los Estados miembros no impugnan, por lo general, la declaración de fiabilidad y las observaciones globales realizadas por el Tribunal de Cuentas, que considera que siguen existiendo importantes deficiencias y que es necesario seguir realizando esfuerzos, incluso a escala nacional. Esta aceptación de las conclusiones del Tribunal vale tanto para la parte cuantitativa de la declaración de fiabilidad (incidencia de los errores) como para el resultado de las auditorías de sistemas. En efecto, si bien los sistemas principales comprobados por el Tribunal (el Sistema Integrado de Gestión y Control – SIGC en el sector agrícola y Reglamento 2064/97 en el sector de los fondos estructurales) se consideran globalmente satisfactorios, los Estados miembros reconocen que la aplicación de este marco jurídico podría mejorarse.
- Sin embargo, cuando las observaciones del Tribunal se refieren directamente a su gestión, muchos Estados miembros impugnan los resultados o las conclusiones del Tribunal. Este desacuerdo es especialmente señalado por lo que se refiere a los errores. Aunque no todos los errores han sido objeto de una respuesta, las contribuciones recibidas muestran un elevado número de impugnaciones. En total, se comunicaron 109 errores a los Estados miembros, que respondieron al 70% de los casos. En estas respuestas, los Estados miembros impugnan un tercio de los errores en el ámbito agrícola y un cuarto en las medidas estructurales, lo que supone cuestionar la cuarta parte de los errores relativos a los Estados miembros detectados por el Tribunal. Según las distintas respuestas, los Estados miembros no están de acuerdo con los hechos o con la interpretación del marco reglamentario realizada por el Tribunal. Este desacuerdo con las observaciones del Tribunal muestra una cierta contradicción con la aceptación global de la DAS y la crítica sobre el hecho de que la incidencia de los errores sigue siendo elevada. Además, algunos Estados miembros consideran que la metodología DAS del Tribunal es dudosa en dos aspectos. Consideran implícitamente que el Tribunal no tiene en cuenta suficientemente sus respuestas u observaciones. Eso se debe a que no existe ninguna fase contradictoria, puesto que el tiempo disponible es muy limitado. Pero tiene más importancia el hecho de que algunos Estados miembros consideran que el Tribunal saca conclusiones generales basándose en transacciones menores, afectadas a su vez por errores a veces muy pequeños.

2.2. Un número de reformas limitado y ausencia de revisión básica

Habida cuenta de la parte del presupuesto comunitario que es objeto de gestión compartida, la resolución de los problemas detectados por el Tribunal de Cuentas depende en gran parte de las medidas que se apliquen a escala nacional. Por esta razón, se invitó a los Estados miembros a presentar las medidas correctoras adoptadas o previstas, ya sean específicas u orientadas hacia la aplicación de los sistemas de gestión y control. Por otra parte, los Estados miembros desean ampliar el ámbito de su reflexión presentando las reformas que, en su opinión, deben realizarse a escala comunitaria.

2.2.1. Reformas y medidas correctoras nacionales

Es necesario señalar que los desacuerdos existentes entre los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas son la causa de que todos los problemas planteados no sean objeto de una acción correctora.

Cuando los Estados miembros aceptan la crítica del Tribunal, se emprenden tres tipos de acciones principales:

- La modernización de los sistemas de gestión y control cuando éstos son inexistentes, incompletos o defectuosos. Así pues, en el ámbito agrícola, se aplica el SIGC (Sistema Integrado de Gestión y Control agrícola) con, por ejemplo el establecimiento o el perfeccionamiento de los instrumentos necesarios para su buen funcionamiento (base de datos como el registro oleícola en Grecia, refuerzo de los controles in situ en los Países Bajos, mejora del registro de ganado en Irlanda, etc.). Del mismo modo, varios Estados afectados regularmente por problemas relativos a la exacción suplementaria sobre la leche han adoptado medidas en respuesta a las críticas del Tribunal de Cuentas (Grecia e Italia).
- Un esfuerzo de clarificación para conseguir una mejor aplicación de los procedimientos existentes. Numerosos Estados miembros han proporcionado manuales, interpretaciones y formación para garantizar una aplicación uniforme y eficaz de la normativa comunitaria. Este esfuerzo se acompaña regularmente de una clarificación de las competencias en las Administraciones nacionales y un estudio de los procedimientos internos con el fin de hacerlos más eficaces. De esta manera se han adoptado medidas en este sentido, por ejemplo, relativas a los controles que deben efectuarse en el ámbito de los fondos estructurales (aplicación del Reglamento 2064/97 en Francia, Suecia y los Países Bajos) o la aplicación de derechos antidumping (Portugal, Reino Unido y Suecia).
- En algunos casos, los Estados miembros han revisado con más profundidad su legislación interna. Así pues, para hacer frente a observaciones recurrentes del Tribunal de Cuentas, en Grecia y Suecia se suprimieron las normativas nacionales sobre deducciones en las ayudas directas agrícolas.
- Entre las medidas previstas o adoptadas por los Estados miembros, conviene señalar una iniciativa particular en los Países Bajos que examina un proyecto de ley destinada a clarificar y organizar la cadena de responsabilidad entre el Gobierno central y los organismos que administran créditos comunitarios. Este proyecto de ley se articula en torno a tres disposiciones esenciales que son el derecho de información general del Gobierno sobre los créditos administrados, el poder atribuido al Gobierno para dar instrucciones a los organismos públicos

gestores y la adopción de medidas correctoras cuando el Estado pueda ser considerado responsable de la gestión de estos organismos públicos.

2.2.2. Reformas específicas previstas a escala comunitaria

Según las respuestas de los Estados miembros, el marco reglamentario comunitario es globalmente satisfactorio y se estima adecuado en general. No obstante, algunos Estados miembros desean que se realicen algunas reformas concretas, en particular cuando ya se ha previsto revisar la normativa existente. En el ámbito agrícola, este es el caso de las OCM de frutas y hortalizas (Francia y Portugal) y de las OCM de carne de ovino y caprino (Reino Unido). Por lo que respecta a los gastos de personal, varios Estados miembros han expresado posiciones que desean se tengan en cuenta, como la consideración del mérito en la remuneración (Francia), la reconsideración del principio del empleo vitalicio (Suecia) o los procedimientos de contratación (Alemania). No obstante, las solicitudes proceden en general de un número limitado de Estados miembros y no parece que haya una mayoría en favor de alguna acción específica.

Por último, varios Estados miembros han manifestado que están prestando una atención especial al proceso de reforma emprendido por la Comisión, en particular la refundición del Reglamento Financiero. Aunque las contribuciones nacionales no se pronuncian directamente sobre la propuesta de la Comisión, se espera una mejora significativa de la situación y la resolución de varias deficiencias observadas por el Tribunal de Cuentas.

2.2.3. Refuerzo de la función de coordinación de la Comisión en los sectores objeto de gestión compartida

La mayoría de los Estados miembros consideran que gran parte de las dificultades y errores observados en la gestión nacional deriva de la complejidad del marco normativo comunitario. Esta complejidad, a la que algunos Estados miembros añaden la inestabilidad, favorece interpretaciones erróneas y, por tanto, prácticas irregulares. Por esta razón, la mayoría de los Estados miembros hacen hincapié en dos acciones complementarias:

- La simplificación y la clarificación de la normativa comunitaria que debe facilitar la función de los organismos gestores y de los beneficiarios finales. Desde este punto de vista, la reciente reforma de la normativa relativa al SIGC se considera, si no como un buen ejemplo, al menos como un paso importante en la dirección correcta. Es significativo que los textos más contemplados son aquellos cuya aplicación es objeto de más críticas por parte del Tribunal de Cuentas y que constituyen el núcleo de las respuestas de los Estados miembros a su Informe anual (derechos antidumping, SIGC y normas y métodos de control establecidos por el Reglamento 2064/97).
- Paralelamente a esta petición de simplificación, numerosos Estados miembros esperan una ayuda de la Comisión, en forma de interpretación, coordinación, e información, por ejemplo sobre las mejores prácticas. Una mayor participación de la Comisión en la gestión compartida permitiría garantizar una aplicación más homogénea y más satisfactoria de las normas existentes.

3. ANÁLISIS POR SECTORES

3.1. Recursos propios

Dos puntos concretos del Informe anual afectan a los Estados miembros en el ámbito de los recursos propios: las medidas antidumping y la gestión de la contabilidad separada en los Estados miembros (contabilidad B).

3.1.1. Derechos antidumping

El Tribunal sacó a la luz deficiencias en varios Estados miembros, en particular en materia de controles, de percepción retroactiva de derechos o de insuficiente respuesta a las peticiones de asistencia mutua.

Por lo general, los Estados miembros han aceptado las críticas formuladas por el Tribunal y han anunciado medidas destinadas a corregir los principales problemas detectados. Sin embargo, Irlanda señaló que una inspección realizada por la Comisión había concluido que su práctica era satisfactoria.

Así pues, durante los dos últimos años Francia decidió concentrar más la acción aduanera en el control de los derechos antidumping. Del mismo modo, el Reino Unido, Alemania y Portugal decidieron también adoptar medidas destinadas a corregir los problemas detectados por el Tribunal de Cuentas, en particular, procediendo a un estudio de los procedimientos internos. Ello debería conducir a un refuerzo de la gestión y la recaudación de los derechos antidumping (Reino Unido), a una profundización de los controles basados en mayor medida en los análisis de riesgo (Portugal) y a un mejor tratamiento de las peticiones recibidas en el marco de la asistencia mutua (Alemania y Reino Unido). Asimismo, un esfuerzo de formación y de información deberá conducir a una reducción del número de problemas detectados. Por su parte, Suecia decidió clarificar las responsabilidades en su Administración nacional y regional en materia de derechos antidumping percibidos retroactivamente.

Sin embargo, Italia considera que los controles que realiza son eficaces.

Los Países Bajos recuerdan que no han recibido las orientaciones solicitadas para la aplicación de derechos antidumping en caso de ventas sucesivas.

3.1.2. Contabilidad separada

Las observaciones del Tribunal se refieren esencialmente a dos cuestiones: las deficiencias en la gestión de la contabilidad separada y una crítica de la imputación de determinados importes en la contabilidad B. El Tribunal recordó a este respecto que podrían incoarse procedimientos de infracción contra varios Estados miembros.

Las actitudes de los Estados miembros en cuestión varían:

Algunos aceptan la crítica y han adoptado o van a adoptar medidas correctoras. Este es el caso del Reino Unido, que indica que un plan de mejora deberá permitir solucionar los problemas constatados de aquí al 31 de marzo de 2002. Los Países Bajos están revisando su método de contabilización, con el fin de establecer en qué no se adecua a la normativa, y si ello ha dado lugar a una puesta a disposición tardía de los fondos a la Comisión.

En cambio, Dinamarca considera por su parte que su práctica contable no contraviene la normativa comunitaria, y presenta una interpretación de los textos, en particular los Reglamentos 1552/89 y 1150/2000, que diverge de la de la Comisión y el Tribunal de Cuentas. Dinamarca no comparte la opinión del Tribunal, que considera que las deudas aduaneras derivadas de operaciones de tránsito están incluidas en la contabilidad B mientras no se recauden los importes en cuestión. Austria y Alemania comparten esta opinión, y consideran que los Estados miembros no deben estar obligados a transferir fondos que no han percibido previamente. Alemania es actualmente objeto de un procedimiento de infracción relativo a la gestión de la contabilidad separada, pero considera que su práctica es correcta.

3.1.3. IVA

Solo dos Estados miembros, Alemania e Italia, se han manifestado sobre cuestiones relativas al IVA. Un informe de la Comisión menciona problemas de recaudación del IVA en estos países. Italia no ha aludido a esta cuestión, pero se ha pronunciado sobre las dificultades encontradas en materia de cooperación administrativa, destacando la complejidad de la normativa aplicable y la necesidad de modificarla, tal como está previsto.

En cambio, Alemania recuerda su posición por lo que respecta a las afirmaciones de la Comisión. Considera en particular que el análisis de la Comisión se basa en un cálculo teórico del IVA susceptible de recaudación, cuya validez impugna Alemania porque origina una diferencia considerable entre el IVA teórico calculado gracias a este indicador y los importes que pueden recaudarse realmente.

3.2. Política agrícola común

3.2.1. Sistema Integrado de Gestión y Control - SIGC

El conjunto de los Estados miembros comparte la opinión del Tribunal según la cual el SIGC es un buen sistema, esencial para la buena gestión de los gastos agrícolas que cubre. Sin embargo, varios Estados miembros consideran que es necesario realizar mejoras que faciliten su aplicación en el plano nacional. En efecto, cinco Estados miembros (Dinamarca, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) consideran que es necesario ir más lejos en la vía de la simplificación con el fin de facilitar la interpretación de la normativa y evitar así una serie de errores detectados a escala nacional. Dos Estados miembros (Francia y Países Bajos) consideran por otra parte que la Comisión debería proporcionar una mayor asistencia e implicarse aún más en su papel de coordinación.

Por otra parte, varios Estados miembros destacaron que las deficiencias constatadas eran objeto de medidas correctoras. Es el caso, en particular, de los Países Bajos (refuerzo de los controles in situ y mejora de las bases de datos) y de Austria (creación de un servidor central y mejora del sistema de gestión de los gastos de desarrollo rural).

3.2.2. *Revisión de cuentas*

En el capítulo relativo a la revisión de cuentas, además del análisis de las decisiones tomadas por la Comisión, el Tribunal de Cuentas constata problemas que se plantean a escala nacional. Cabe citar algunos casos significativos respecto de los cuales los Estados miembros no comparten la opinión de la Comisión:

- El sector del lino ha sido objeto de una atención especial tanto por parte del Tribunal de Cuentas como de la autoridad responsable de la aprobación de la gestión. Uno de los aspectos, independientemente de los casos de fraude, se refiere al cultivo del lino en el Reino Unido. Este Estado miembro manifiesta que no comparte las conclusiones del Tribunal, en particular por lo que se refiere a la no admisibilidad de la variedad de lino cultivada en su territorio. En efecto, las autoridades británicas consideran haber cumplido plenamente la normativa relativa a las variedades experimentales, y en particular las pruebas requeridas para la inscripción en el registro común de variedades vegetales. Por otra parte, por lo que se refiere a la falta de salidas para este producto, el Reino Unido observa que no se introdujeron limitaciones a las superficies cultivadas hasta el Reglamento 1673/2000. España no deseó expresarse directamente sobre las observaciones del Tribunal de Cuentas, precisando simplemente que estaba elaborando respuestas a la propuesta de corrección financiera de la Comisión y al informe de la OLAF.
- Organismos pagadores. El Tribunal constata que algunos de estos organismos tienen índices de error demasiado elevados, lo que impugnan algunos Estados miembros. Así pues, Francia manifiesta que el Tribunal consideró como error algo que constituían alertas, es decir, la detección de irregularidades que implican la realización de controles administrativos. Según el Tribunal, algunos organismos tienen también deficiencias en materia de cobro de deudas. El Reino Unido indica que adoptó medidas correctoras al respecto, mientras que España considera que la crítica del Tribunal no está fundada, pues se basa en una auditoría positiva realizada por la Comisión.
- Ejecución de los controles y seguimiento de la pista de auditoría. El Tribunal ha señalado problemas de control en los Estados miembros y su tratamiento por la Comisión, en particular en materia de correcciones globales. Un Estado miembro (Dinamarca), sin pronunciarse sobre este último punto, indicó que no compartía el análisis del Tribunal sobre los controles que realiza en el marco de las restituciones a la exportación. Sin embargo, precisó que medidas específicas habían permitido remediar las dificultades a que aludía la observación del Tribunal de Cuentas. Otro Estado miembro (Portugal) reconoce la validez de las críticas del Tribunal y ha adoptado las medidas necesarias en particular para garantizar una buena calidad de los controles (registro de ovinos y caprinos, creación de un sistema de control unificado para las ayudas comunitarias e instauración de un sistema de registro y definición de los bovinos que comenzó a operar en marzo de 2001). Por su parte, Grecia adoptó medidas para modificar el modo de pago de las ayudas directas (transferencias bancarias) con el fin de proporcionar una pista de auditoría satisfactoria.

3.2.3. Seguimiento de las observaciones anteriores

Por lo que se refiere a la OCM de carne de ovino y caprino, varios Estados miembros como Francia o el Reino Unido han expresado su satisfacción en cuanto a las reformas iniciadas por la Comisión. Así pues, la modificación del método de fijación de las ayudas, que debería convertirse en global, parece ser objeto de acuerdo entre los Estados que se han manifestado.

Por lo que se refiere a la OCM de frutas y hortalizas, las posiciones son moderadas. Así pues, varios Estados miembros (Francia y Portugal) comparten la valoración del Tribunal sobre la necesidad de realizar una nueva reforma del régimen. De esta manera, Francia desea solucionar los problemas de competitividad, mientras que Portugal considera que es necesario reforzar la función de las organizaciones de productores. En cambio, los Países Bajos, tomando simplemente nota de las observaciones del Tribunal de Cuentas, consideran que la reforma de 1996 logró el objetivo de reducir los gastos dedicados a las retiradas. Por último, España no comparte varias de las críticas emitidas por el Tribunal de Cuentas, en particular sobre la insuficiencia de los controles, o algunas incoherencias (contradicción entre ayudas a la retirada y ayudas a la producción).

Por lo que se refiere al Informe especial fécula/almidón, los Países Bajos consideran que disponen de un sistema de control adecuado.

3.2.4. Otras cuestiones en el sector agrícola

La gestión presupuestaria es en gran medida competencia de la Comisión. Sin embargo, algunos Estados miembros desearon expresar su posición sobre la exacción suplementaria sobre la leche (reducción de anticipos). Portugal considera que el alcance de la observación del Tribunal relativa a Portugal debe relativizarse, pues sólo se refiere a una parte muy limitada de su producción situada en Azores que, por lo demás, no da lugar a la percepción de una exacción suplementaria sobre la leche. Grecia destaca los progresos realizados al respecto, habiéndose recaudado un 92% de los importes debidos en 2000. Por su parte, España considera que no tiene problemas en este ámbito, y recuerda que interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia relativo al importe de las correcciones financieras decididas por la Comisión.

3.2.5. Apreciaciones específicas en el marco de la DAS / errores DAS

Se cita a los Estados miembros en numerosas ocasiones, en particular, en las observaciones específicas relativas a la DAS. En efecto, el Tribunal de Cuentas recoge de manera sintética el resultado de la auditoría que realizó sobre una muestra de operaciones.

En total, 53 errores fueron objeto de una respuesta por parte de los Estados miembros, mientras que el número de errores sustanciales detectados por el Tribunal es de 68. Estas respuestas son de tres tipos diferentes:

3.2.5.1. En algunos casos, los Estados miembros impugnan la totalidad o parte de las conclusiones del Tribunal de Cuentas

De las 53 respuestas recibidas, 18 ponen en entredicho la totalidad o parte de las observaciones del Tribunal de Cuentas. En estos 18 casos, los Estados miembros contradicen los hechos observados por el Tribunal de Cuentas o su interpretación de la normativa pertinente:

- Los Estados miembros cuestionan la materialidad de los hechos. En los casos de declaración excesiva de las superficies agrícolas, por ejemplo (6 casos), algunos Estados consideran que el Tribunal de Cuentas no tuvo en cuenta todos los parámetros pertinentes o cometió errores (consideración de los setos o cambio de utilización de las parcelas), o emiten reservas y consideran que deben comprobar las conclusiones de los auditores. En otros casos, impugnan las afirmaciones del Tribunal. Así pues, Francia considera haber impuesto las multas adecuadas a un retraso en la entrega de ayuda alimentaria a Rusia. Portugal considera haber respetado el número de controles requeridos en el sector del aceite de oliva.
- Los Estados miembros consideran haber cumplido la normativa comunitaria. Algunos Estados miembros realizan una interpretación de la normativa comunitaria que diverge de la del Tribunal. Por consiguiente, consideran que determinadas transacciones no tienen errores. Se trata, en particular, de los casos relativos a la ayuda al forraje seco, a las ayudas al plátano en Francia, o a la exacción por los repertorios topográficos de las parcelas en Suecia.

3.2.5.2. Se acepta la crítica y se emprenden acciones correctoras en la mayoría de los casos

- En la mayoría de los otros casos (35 casos), los Estados miembros adoptan las medidas correctoras necesarias, ya se trate de la reforma de sus procedimientos de gestión (circular interministerial francesa relativa a la ayuda al almacenamiento público de la leche), de la instauración de los instrumentos de gestión y control necesarios (registro oleícola y catastro en Grecia, 5 casos) o de medidas financieras (recaudación y denegación de solicitudes de ayudas), o de modificación de la normativa (supresión de las deducciones realizadas sobre las ayudas directas agrícolas en Grecia, 14 casos).
- Sin embargo, en algunos casos los Estados miembros (Francia y Reino Unido) destacan que aunque las comprobaciones del Tribunal son fundadas, no exigen correcciones. Es el caso, en particular, de declaraciones excesivas tan pequeñas que se toleran, o de errores que no tienen una auténtica incidencia financiera.

3.2.5.3. Cuestionamiento de la metodología del Tribunal de Cuentas

Algunos Estados miembros consideran que las comprobaciones del Tribunal deben matizarse, en particular, por lo que se refiere a las declaraciones excesivas de superficies agrícolas.

En efecto, Francia, Suecia y Dinamarca destacan que el método de medición utilizado por el Tribunal es diferente del que se utiliza para calcular las ayudas. Los tres Estados miembros en cuestión destacan que los controles deben referirse a las explotaciones y no a las parcelas individuales (varios errores que afectan a parcelas pueden compensarse en una explotación). Así pues, Suecia precisa que, en controles relativos a 155.000 ha, sólo constató una diferencia del 0,8% con las superficies declaradas. Siguiendo este razonamiento, Suecia considera que es difícil sacar conclusiones generales por extrapolación, en particular sobre las pérdidas o sobre el carácter generalizado de las declaraciones excesivas. Recuerda su carácter limitado y destaca el número limitado de auditorías realizadas (unas decenas de parcelas a escala europea).

3.3. Acciones estructurales

En las respuestas de los Estados miembros al Informe anual del Tribunal de Cuentas figuran tres temas principales.

3.3.1. Realización de los controles – Reglamento 2064/97

El Tribunal de Cuentas formuló varias críticas sobre la aplicación del Reglamento 2064/97 relativo al control financiero por los Estados miembros de las operaciones cofinanciadas por los Fondos estructurales, en particular por lo que respecta a sus valoraciones específicas en el marco de la DAS y en el marco del Informe especial 10/2001.

En sus respuestas, todos los Estados miembros destacaron el carácter muy positivo de esta normativa, que debe garantizar la regularidad de la utilización de los créditos estructurales.

3.3.1.1. Por lo que respecta al cumplimiento del objetivo de control del 5% de los gastos

La mayoría de los Estados miembros consideran que el objetivo de comprobación del 5% se ha logrado, o que se logrará antes del plazo fijado en junio de 2002. Algunos, como el Reino Unido, destacan que incluso han superado las exigencias normativas. Otros, como Grecia, para la que el Tribunal observa que los controles requeridos no habían comenzado en la primavera de 2001, se comprometieron a realizarlos en los plazos fijados. Irlanda reconoció la crítica del Tribunal sobre el hecho de que los controles no cubrían los pagos a los beneficiarios finales. Para solucionar esto, recurrió a un auditor independiente para efectuar estos controles y, para el futuro, ha modificado las instrucciones dadas a las administraciones competentes.

3.3.1.2. Por lo que respecta a la calidad de los controles y el método empleado

El Tribunal señala problemas de interpretación de la normativa en cuanto al método que debe emplearse (tamaño y composición de la muestra, análisis de riesgo, documentación insuficiente, etc.). Algunos Estados reconocen haber tenido dificultades (Grecia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia) debido, en particular, a la complejidad y a una cierta imprecisión del Reglamento, pero también a su carácter retroactivo. Sin embargo, estos Estados miembros consideran que ya están en condiciones de realizar los controles adecuados e incluso de ir más allá de los requisitos reglamentarios (Reino Unido). En efecto, se ha realizado un esfuerzo de interpretación e información, en particular en el Reino Unido (nota de acción), en Francia (circulars de 1998 y 2001), en España, en los Países Bajos y en Suecia.

En cualquier caso, numerosos Estados miembros han destacado la necesidad de una mayor participación de la Comisión, y consideran que ésta debería aportarles una ayuda en forma de directrices o notas interpretativas para garantizar una aplicación satisfactoria y uniforme de la normativa (Alemania, Grecia, Francia, Países Bajos, Reino Unido y Suecia).

3.3.2. Inicio del período de programación 2000-2006

El Tribunal de Cuentas considera que la instauración de un nuevo marco reglamentario no ha permitido realizar todos los progresos previstos, en particular en materia de reducción de los plazos de aprobación de los programas. Ante esta crítica, la mayoría de los Estados miembros se han pronunciado sobre el tiempo necesario para adoptar los programas de su competencia. Cuando se pronuncian sobre la reforma en sí, las posiciones expresadas en cuanto a la normativa aplicable al período de programación 2000-2006 resultan moderadas.

3.3.2.1. Evaluación del nuevo marco reglamentario

Algunos Estados miembros consideran que el nuevo marco reglamentario ha introducido mejoras, teniendo en cuenta la experiencia del período 1994-1999. De esta manera, según el Reino Unido, el marco reglamentario es más sencillo y más claro, y la disminución de los programas de interés comunitario es un avance. Por su parte, Portugal considera que han mejorado las disposiciones relativas a los controles. Sin embargo, otros Estados, entre los que figuran Austria y Dinamarca, son más reservados y consideran, al igual que el Tribunal, que no se han logrado todas las mejoras esperadas, debido en particular a la complejidad persistente de la normativa y a la longitud de los debates con la Comisión previos a la aprobación de los programas.

3.3.2.2. Respeto del plazo de 5 meses para la aprobación de los programas

Varios Estados miembros han reconocido no haber respetado el plazo fijado (Dinamarca, Países Bajos, Reino Unido), y se han observado rebasamientos de algunos meses.

Sin embargo, estos Estados han señalado que los retrasos se deben a dos causas de las que no son responsables. Por una parte, los Estados miembros más críticos sobre el nuevo marco reglamentario consideran que la complejidad es la causa de parte de los retrasos. Por otra parte, también los atribuyen a la longitud de los debates con la Comisión, necesarios para la finalización de los programas.

Es necesario destacar que algunos Estados miembros, como el Reino Unido o España, han explicado el infraconsumo de los créditos en 2000 atribuyéndolo a una adopción y aplicación de los programas menos rápidas de lo previsto. Sin embargo, el Reino Unido considera que esta situación se rectificará y no afectará a todo el período de programación 2000-2006, mientras que España considera que los pagos tardíos de los programas adoptados en 2000 plantean un auténtico problema económico.

3.3.3. Valoraciones específicas en el marco de la DAS

La auditoría del Tribunal se realizó tanto sobre los sistemas (aplicación del Reglamento 2064/97, véase *supra*) como sobre las transacciones.

Por lo que se refiere a los errores, los Estados miembros proporcionaron respuestas para 24 de un total de 41 que se les comunicaron. Un elevado número de errores se referían a la no elegibilidad de los gastos y a la ruptura de la pista de auditoría, o a la falta de documentación. En más de la cuarta parte de los casos, los Estados miembros impugnan la totalidad o parte de las conclusiones del Tribunal de Cuentas. Esta no aceptación de los errores se debe bien al cuestionamiento de la materialidad de los hechos, o a no compartir la interpretación del Tribunal respecto de la normativa aplicable.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, después de la comprobación, los Estados miembros aceptan las conclusiones del Tribunal de Cuentas y adoptan las medidas adecuadas. Éstas son de dos tipos: por una parte, correcciones o cobro cuando se han efectuado pagos con errores, y por otra parte, la reforma de los sistemas de gestión que han causado el problema, en particular cuando el error detectado está directamente vinculado a las deficiencias de su funcionamiento.

3.4. Otros capítulos

3.4.1. Gastos administrativos

Algunos Estados miembros mencionaron los gastos de personal por razones muy diferentes:

- Recordatorio de problemas presupuestarios específicos: Francia reitera su posición en cuanto al personal de los órganos descentralizados (definición de un marco de gestión mínimo) o de escuelas europeas (fundamento de algunas de ellas).
- Representación en las instituciones: Alemania considera que la infrarrepresentación de sus nacionales en la función pública comunitaria se debe a la falta de adecuación de los procedimientos de contratación a las expectativas de los alemanes (concursos y plazo de contratación). Alemania lamenta que la Comisión no haya tenido este aspecto en cuenta en su proyecto de reforma y desea que se establezca un sistema de cuotas.
- Función pública comunitaria: Suecia desea suprimir el aumento automático de los sueldos así como el principio del empleo vitalicio de los funcionarios.

3.4.2. Políticas internas

Los gastos correspondientes a estas políticas son únicamente competencia de la Comisión, y han sido por tanto objeto de pocas observaciones. Sin embargo, el Reino Unido ha manifestado su apoyo a las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas relativas a la política de investigación, en particular, en materia de armonización de los procedimientos administrativos y financieros y de refuerzo de los controles. Lamenta sin embargo que las respuestas de la Comisión, que indican que se han previsto acciones en el futuro programa marco, no hayan fijado objetivos precisos y fechas límite para la aplicación de las reformas previstas.

3.4.3. Medidas exteriores

El Reino Unido señaló su interés por este capítulo destacando las críticas del Tribunal de Cuentas, al tiempo que reconocía que los esfuerzos de la Comisión (eliminación de los saldos pendientes de liquidación y revisión del Reglamento Financiero) deberán contribuir a mejorar la situación. Este Estado miembro aprovecha por otra parte para solicitar al Tribunal que amplíe el ámbito de sus investigaciones, limitado en 2000 al programa TACIS. Por su parte, Francia anima a la Comisión a que prosiga por la vía de la desconcentración de los recursos de la Comisión.

4. CONCLUSIÓN

1. La Comisión desea ante todo destacar la mejora de la calidad de las respuestas de los Estados miembros, que muestran su preocupación por hacer del Informe anual del Tribunal de Cuentas un instrumento al servicio de la mejora de la gestión financiera, y su determinación a tener en cuenta plenamente las observaciones y recomendaciones que se les dirigen.

La Comisión considera que esta evolución hacia una mayor implicación de los Estados miembros es necesaria. Aunque la responsabilidad última de la ejecución del presupuesto comunitario corresponde a la Comisión, existe una responsabilidad de gestión que incumbe a los que aplican las políticas comunes. Esto se ve cada vez más destacado por el Tribunal de Cuentas, que en su Informe anual tiende a distinguir más el papel de cada uno.

Es por tanto natural que a esta mayor individualización de las observaciones correspondan respuestas concretas procedentes de la organización directamente responsable. El control de la utilización de los fondos comunitarios exige detectar con precisión los problemas para prever las soluciones.

En este contexto, la refundición del Reglamento financiero, destinada a establecer un marco reglamentario claro y coherente para la asociación de los Estados miembros a las respuestas dadas al Informe anual del Tribunal de Cuentas, es un elemento esencial. Al presentar con más precisión las distintas facetas de la gestión del presupuesto comunitario, tanto el Informe anual como las respuestas al mismo se convertirán en herramientas de diagnóstico más potentes en el marco del control presupuestario efectuado por la Autoridad responsable de la aprobación de la gestión.

2. Precisamente para valorizar las respuestas de los Estados miembros, la Comisión desea iniciar una reflexión sobre la base de las contribuciones nacionales que ha recibido. En efecto, a pesar de su carácter a veces heterogéneo, cabe señalar algunos puntos destacados:

- De las respuestas de los Estados miembros y también de la Comisión al Informe anual se desprende que existen importantes desacuerdos entre el auditor y los auditados, tal como resulta de los desacuerdos sobre un gran número de errores. Esto se ve también subrayado por el hecho de que la Comisión tampoco comparte todos los análisis del Tribunal y considera que algunos errores no habrían debido considerarse como tales. Esta situación no es satisfactoria, pues corre el riesgo de complicar el análisis y la evaluación de la gestión de los créditos comunitarios. Por ello, la Comisión desea que una reflexión permita definir un enfoque más común, en particular sobre lo que constituye error, en concreto elaborando una serie de principios que permitan evitar posteriores desacuerdos. Esa reflexión deberá llevarse a cabo en el marco que las instituciones interesadas consideren más apropiado y que debería asociar a los Estados miembros y el Tribunal de Cuentas.

En cualquier caso, esta concertación sobre los errores debe inscribirse en el debate más general que se abrirá sobre la metodología DAS, como continuación del procedimiento de aprobación de la gestión de 2000.

- Los Estados miembros enviaron a la Comisión recomendaciones específicas relativas a algunas políticas comunes. Estas recomendaciones serán objeto de un examen con el fin de ver si pueden eventualmente integrarse en los proyectos de reformas que la Comisión desea emprender. Este es el caso, en particular, de la política de investigación o de la reforma de las OCM de frutas y hortalizas y de carne de ovino y caprino. En estos dos últimos casos, los Estados miembros pueden presentar sus propuestas en el marco de los comités de gestión.
- Por otra parte, la Comisión tomó nota del deseo de varios Estados miembros de que se refuercen los medios que permitan garantizar una aplicación satisfactoria de la normativa comunitaria. En los ámbitos correspondientes a la gestión compartida, en opinión de la Comisión, deberá iniciarse una reflexión y una concertación sobre los medios para reforzar los poderes de control y de sanción, que podría desembocar a medio plazo en propuestas concretas que podrían, en su caso, basarse en mecanismos ya existentes.
- Por último, varios Estados miembros destacaron que la complejidad del marco jurídico europeo puede ser la causa de algunas deficiencias de aplicación de la normativa en los Estados miembros. La Comisión comparte hasta cierto punto esta preocupación, y se esfuerza por solucionar esta cuestión de la complejidad. Por otra parte, ya ha adoptado iniciativas importantes sobre este tema, en particular, en materia agrícola. En este ámbito, la Comisión ya estableció un comité de simplificación a finales de 2000, compuesto por representantes de los Estados miembros e incluso antes había realizado ejercicios en los que invitó a los Estados miembros a presentar sus propuestas de simplificación. Estas actividades seguirán promoviéndose y expandiéndose. Ya hay resultados, como la revisión del marco normativo de IACS y la simplificación del pago de importes pequeños. Asimismo, ya existen compromisos para encuadrar la actividad legislativa y tener en cuenta precisamente la preocupación por la simplicidad¹, y esta dimensión la tiene en cuenta la Comisión en el ejercicio de sus competencias reglamentarias.

Por tanto, la Comisión considera que este objetivo general de simplificación debe ser objeto de un análisis profundo con el fin de determinar si los Estados miembros cuestionan políticas comunes concretas o si su sugerencia se refiere más generalmente al ejercicio del poder legislativo comunitario. La Comisión consultará a los Estados miembros sobre esta cuestión general de la simplificación normativa, a fin de tener una visión más concreta de sus expectativas. En efecto, esta cuestión supera ampliamente el marco de las respuestas al Informe anual del Tribunal de Cuentas y requiere, antes de tomar cualquier iniciativa, una aclaración de la posición y las expectativas de los Estados miembros. Sobre la base de las contribuciones de los Estados miembros, podrá efectuarse un primer análisis, en su caso en el mismo marco que el definido para tratar la cuestión de los errores.

¹ A raíz del Consejo Europeo de Edimburgo (1992), se reconoció al más alto nivel político la necesidad de legislar mejor, es decir, con textos más claros, más sencillos y respetando las buenas prácticas legislativas. El Consejo y la Comisión adoptaron una serie de medidas para responder a esta necesidad. Ésta se vio reafirmada por la Declaración nº 39 sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, anexa al Acta final del Tratado de Amsterdam. A raíz de esta declaración, las tres instituciones que participan en el procedimiento de adopción de los actos comunitarios, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, adoptaron, mediante un acuerdo interinstitucional de 22 de diciembre de 1998, directrices comunes destinadas a mejorar la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

- La consecuencia de esta supuesta complejidad sería, según algunos Estados miembros, las interpretaciones y aplicaciones divergentes del marco normativo comunitario y, por tanto, el origen de varias de las observaciones del Tribunal de Cuentas. Ante esta situación, estos Estados miembros consideran que la Comisión debería reforzar su papel de coordinación, control y asistencia a los Estados miembros.

La Comisión ya realiza un esfuerzo de interpretación y asistencia importante, en particular, en el marco de los comités de gestión que tienen precisamente por objeto encuadrar la aplicación de las políticas comunes. La Comisión está naturalmente dispuesta a proporcionar toda la ayuda que necesiten los Estados miembros para garantizar una aplicación regular y eficaz de la normativa. Sin embargo, esto sólo puede hacerse en el marco ya existente para cada una de las políticas comunes, mediante una relación directa entre las autoridades nacionales y los servicios competentes de la Comisión.

En opinión de la Comisión, un enfoque muy general sobre una mayor implicación en el control de la correcta aplicación de la normativa europea en el plano nacional plantea varias dificultades. Por una parte, cada sector tiene especificidades propias que no se prestan necesariamente a un enfoque basado en principios muy generales. Por otra parte, los efectos negativos de un enfoque global, vinculados en particular al respeto del principio de subsidiariedad y al riesgo de introducir nuevos elementos de complejidad, son importantes. Por último, la Comisión destaca que sus recursos sólo le permiten emprender acciones específicas en función de solicitudes concretas de los Estados miembros.