

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N° 1/2005

sobre la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común [COM(2004) 489 final de 14 de julio de 2004]*(presentado en virtud del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 CE)*

(2005/C 121/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-6	3
UNA SEPARACIÓN CLARA DE LOS DOS «PILARES»	7-14	3
Situación actual y propuesta	7-13	3
Análisis	14	6
GESTIÓN Y CONTROL	15-34	6
FEAGA	15-25	6
Situación actual y propuesta	15-18	6
Análisis	19-25	7
FEADER	26-34	8
Situación actual y propuesta	26-29	8
Análisis	30-32	8
Conclusión	33-34	9
DISCIPLINA PRESUPUESTARIA	35-48	9
Situación actual	35-40	9
Propuesta de la Comisión	41-44	9
Análisis	45-48	10
FEAGA	45-47	10
FEADER	48	10
TRATAMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES	49-61	10
FEAGA	49-53	10
Situación actual	49	10
Propuesta y análisis	50-53	10
FEADER	54-61	11
Situación actual	54-57	11
Propuesta y análisis	58-61	11

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
OTRAS OBSERVACIONES	62-65	12
Coherencia entre los ejercicios	62	12
Disposiciones transitorias	63	12
Cuestiones menores	64-65	12
RESUMEN	I-II	12

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, y su artículo 279,

Vista la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la financiación de la política agrícola común ⁽¹⁾,

Vista la solicitud de dictamen sobre esta propuesta enviada por el Consejo al Tribunal de Cuentas el 29 de octubre de 2004 y recibida por éste el 5 de noviembre de 2004,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

INTRODUCCIÓN

1. La propuesta de Reglamento tiene por objeto establecer un marco jurídico, con efectos a partir del 1 de enero de 2007, para financiar los dos «pilares» (gastos de mercado y ayudas a la renta; desarrollo rural) de la política agrícola común (PAC). La propuesta se basa en las disposiciones ya existentes relativas a la PAC ⁽²⁾ sin modificar ésta sustancialmente y sin fijar los importes que deben gastarse en relación con la misma.

2. El Tribunal ha analizado hasta qué punto dicha propuesta puede mejorar la gestión financiera de la PAC y ha tenido en cuenta su dictamen de abril de 2004 sobre el modelo de auditoría única (Dictamen n° 2/2004) ⁽³⁾.

3. Según este modelo, la Comisión se encargaría de fomentar las mejoras de los sistemas de control interno y garantizar que éstos funcionan con eficacia. Los sistemas de control interno se basarían en un marco lógico caracterizado por principios y normas comunes. El Tribunal insistía en que el coste de los controles debía ser proporcional a los beneficios aportados por los mismos. No obstante, es preciso explicar con más precisión algunos de los elementos que se consideran necesarios en el dictamen sobre el modelo de auditoría única para establecer un proceso de rendición de cuentas y de control financiero que resulte eficaz y eficiente (véanse los apartados 20, 21, 23 y 24).

⁽¹⁾ Documento de referencia 2004/0164 (CNS) — COM(2004) 489 final de la Comisión.

⁽²⁾ Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores (DO L 270 de 21.10.2003, p. 1). El Reglamento (CE) n° 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 1257/1999 sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) (DO L 270 de 21.10.2003, p. 70).

⁽³⁾ DO C 107 de 30.4.2004.

4. En los apartados siguientes (7 a 61) se tratan los cuatro temas principales del Reglamento que propone la Comisión:

- consolidación de los gastos agrícolas y separación de los dos pilares (artículos 2 a 5 de la propuesta),
- gestión y control (artículos 6 a 8, 10, 11, 12 a 17, 22 a 31 y 36 y 37 de la propuesta),
- disciplina presupuestaria (artículos 12 a 21 de la propuesta),
- tratamiento de las irregularidades (artículos 9 y 32 a 35 de la propuesta).

En los apartados 62 a 65 se tratan algunos detalles, relacionados en parte con la transición al nuevo régimen.

5. A lo largo del texto (artículos 7, 8, 9, 13, 15, 16, 18, 19, 26, 30, 39, 42, 45 y 48), la propuesta de Reglamento deja abiertas cuestiones importantes que se solucionarán en derecho derivado, a través del procedimiento de comité, por lo que el Tribunal evidentemente no puede manifestarse de momento al respecto. El Tribunal observa que la eficacia de una serie de aspectos del sistema propuesto dependerá de la calidad y el contenido del Derecho derivado en cuestión. En particular, la propuesta no especifica las responsabilidades financieras concretas de la Comisión y de los Estados miembros.

6. Algunas de las modificaciones que se plantean en la propuesta son incompatibles con determinadas disposiciones del Reglamento financiero ⁽⁴⁾. La Comisión deberá sopesar la necesidad de modificar este último.

UNA SEPARACIÓN CLARA DE LOS DOS «PILARES»

Situación actual y propuesta

7. Durante muchos años, la política agrícola común se ha venido ejecutando a través de un «fondo» denominado Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola. Este fondo cuenta con dos secciones: «Orientación» y «Garantía», que se rigen por normas diferentes [fijadas actualmente en los Reglamentos del Consejo (CE) n° 1257/1999 y n° 1258/1999 ⁽⁵⁾].

⁽⁴⁾ Por ejemplo, con la introducción del FEADER ya no será necesario el artículo 149, apartado 3, del Reglamento financiero que permite prorrogar al ejercicio siguiente los créditos no comprometidos de la sección de Garantía del FEOGA correspondientes al desarrollo rural.

⁽⁵⁾ DO L 160 de 26.6.1999, pp. 80 y 103, respectivamente.

8. La sección de Garantía

- financia el conjunto de los gastos de ayuda a los mercados y las rentas agrícolas,
- cofinancia (junto con los Estados miembros) determinadas medidas de desarrollo rural.

9. Las medidas de desarrollo rural cofinanciadas por la sección de Garantía son:

- a) los pagos por jubilaciones anticipadas;
- b) los subsidios a los productores de las zonas desfavorecidas y las zonas con restricciones ambientales;
- c) la ayuda en favor del cumplimiento de las disposiciones (en los ámbitos del medio ambiente, salud pública, etc.);
- d) los pagos relativos a medidas agroambientales y el bienestar de los animales;
- e) las ayudas en favor de la calidad de los alimentos;
- f) la ayuda contra la forestación ⁽¹⁾,
- g) la ayuda para las «otras medidas de desarrollo rural» en los ámbitos que no cubre el objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales:
 - inversiones en explotaciones agrarias,
 - ayuda a la instalación de jóvenes agricultores,
 - formación de agricultores y otras personas que participan en actividades agrarias y forestales,
 - mejora de la transformación y comercialización de productos agrícolas,
 - silvicultura,
 - otras medidas de fomento y desarrollo de las zonas rurales ⁽²⁾ (como la redistribución de parcelas, la diversificación de actividades agrícolas, etc.).

10. La sección de Orientación cofinancia todas las «otras medidas de desarrollo rural» enumeradas en la letra g) del apartado anterior, en los ámbitos que cubre el objetivo n° 1, así como la iniciativa «Leader +» ⁽³⁾.

11. Estas medidas se muestran esquemáticamente en el gráfico 1.

12. Así pues, en el momento actual depende del tipo de medida y de su situación geográfica el que la financiación de una medida de desarrollo rural se lleve a cabo mediante la sección de Garantía del FEOGA o por la de Orientación. Por ejemplo: la modernización de un matadero en una región del objetivo n° 1 será cofinanciada por la sección de Orientación pero un proyecto idéntico situado fuera del objetivo n° 1 será cofinanciado por la sección de Garantía; esta sección cofinancia la forestación de tierra agrícola en toda la Comunidad, mientras que la inversión en mantenimiento y mejora de los recursos forestales dependerá de la sección de Orientación en las zonas del objetivo n° 1.

13. La Comisión propone sustituir las secciones del actual FEOGA mediante dos fondos, es decir, un Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y un Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). El FEAGA incluiría los gastos en concepto de ayuda a los mercados agrícolas y a la renta de los productores como se especifica en el primer guión del apartado 8 ⁽⁴⁾ y el FEADER cofinanciaría el conjunto de los gastos de desarrollo rural, con independencia de su localización geográfica.

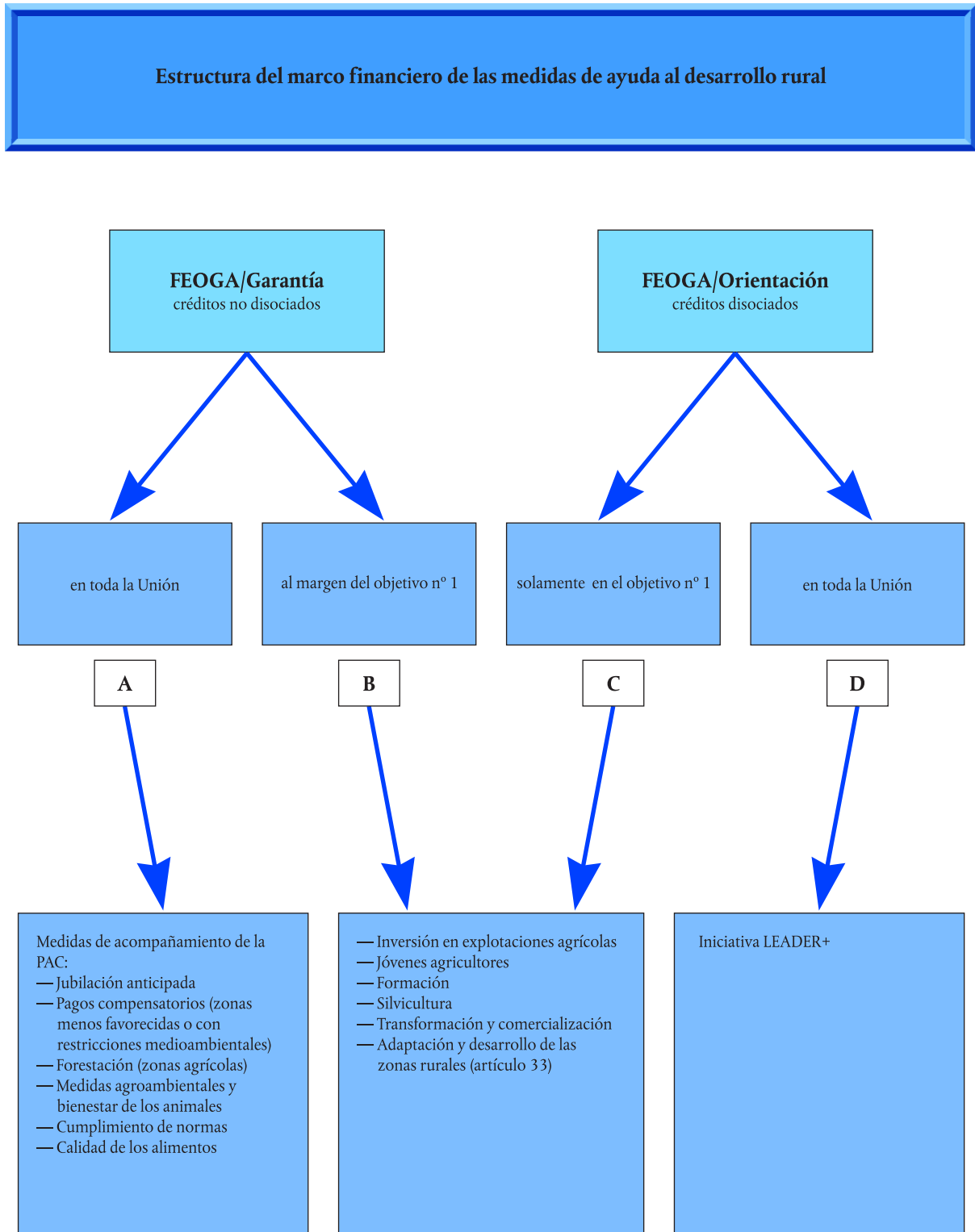
⁽¹⁾ Artículo 31 del Reglamento (CE) n° 1257/1999.

⁽²⁾ Artículo 33 del Reglamento (CE) n° 1257/1999.

⁽³⁾ «Leader+» es una iniciativa comunitaria, complementaria de los programas principales de desarrollo rural, que se traduce en la práctica en una cooperación activa a nivel local («grupos de acción local»). Su objetivo es animar a crear y probar nuevos enfoques en favor de un desarrollo integrado y sostenible que permitan influir, completar o reforzar la política de desarrollo rural de la Comunidad.

⁽⁴⁾ La mayoría de la ayuda adquirirá en el futuro la forma de ayuda disociada.

Gráfico 1



Análisis

14. La consolidación que se propone al incluir el conjunto de los gastos de desarrollo rural dentro de un solo marco presupuestario permitiría identificar el conjunto de los gastos relativos a las medidas rurales concretas y el gasto global relativo al desarrollo rural ⁽¹⁾, con el consiguiente incremento de la transparencia, lo cual se valora positivamente ⁽²⁾.

GESTIÓN Y CONTROL

FEAGA

Situación actual y propuesta

15. La propuesta no introduce cambios significativos en lo que se refiere a la gestión y el control de los gastos de mercado. Al igual que ahora, casi todos los gastos se efectuarían a través de los organismos pagadores de los Estados miembros.

16. Para la mayoría de los gastos el proceso seguiría siendo el mismo, es decir:

- a) los agricultores presentan sus solicitudes a los organismos pagadores en el año anterior al que debe efectuarse el pago, basándose en la superficie cultivada, el número de animales subvencionables que se poseen durante un período determinado de retención, etc.;
- b) los organismos pagadores someten dichas solicitudes a controles administrativos y, tomando como base una muestra, a verificaciones sobre el terreno, principalmente en el marco del Sistema Integrado de Gestión y de Control (SIGC);
- c) los organismos pagan a los solicitantes e informan de los gastos efectuados mensualmente a la Comisión, que procede al consiguiente reembolso («pagos mensuales»);

⁽¹⁾ Actualmente, para diferenciar el nivel de gasto destinado, por ejemplo, a la transformación y comercialización en la Unión Europea de 15 Estados miembros, es preciso tener en cuenta la parte que no se incluye en el objetivo n° 1 de la sección de Garantía del FEOGA [línea presupuestaria 05 04 01 09] junto con las partes correspondientes del PO en las zonas del objetivo n° 1, que, por otra parte, no resultan claramente identificables [parte no identificable de la línea presupuestaria 05 04 02 01]. Un aspecto positivo de la inclusión del conjunto del gasto de desarrollo rural en el FEADER es que los Estados miembros podrán utilizar los importes puestos a disposición en el contexto de la modulación, trasladando parte del gasto en concepto de pagos directos al desarrollo rural (artículo 12, apartado 2, de la propuesta) al conjunto de las medidas de desarrollo rural. Con las disposiciones actuales, estos importes adicionales no están disponibles para las medidas de desarrollo rural que financia la sección de Orientación del FEOGA.

⁽²⁾ En el Tratado se utiliza el término «fondo». Sin embargo, desde el punto de vista de la gestión financiera, los dos «fondos» propuestos constituyen partes del presupuesto general y, por tanto, bastaría con diferenciarlos mediante el uso de capítulos presupuestarios.

- d) las cuentas y los pagos de los organismos pagadores son examinados por un auditor independiente («organismo certificador»), que presenta un informe a la Comisión en febrero del año siguiente al ejercicio en cuestión;
- e) la Comisión debe adoptar para el 30 de abril de ese año una decisión (liquidación financiera o de cuentas) sobre si aceptar las cuentas y los informes de auditoría, o bien solicitar información suplementaria o que se lleven a cabo tareas de control adicionales;
- f) la Comisión entonces puede examinar los pagos efectuados por los organismos pagadores y, si han sido irregulares o los controles financieros han sido débiles, puede decidir que algunos gastos sean asumidos por el Estado miembro correspondiente en lugar de imputarlos al presupuesto comunitario (en lenguaje comunitario, la Comisión «desautoriza» o «deniega» tales gastos como parte de la «liquidación de cuentas» en «decisiones de conformidad»). Cuando desautoriza gastos, la Comisión reduce en la misma medida las cantidades que abona a los organismos pagadores.

17. Al igual que ocurre ahora con la sección de Garantía, los gastos correspondientes al FEAGA deberían financiarse mediante créditos no disociados, es decir no debería efectuarse una distinción entre los créditos de compromiso y de pago.

18. La propuesta introduce, no obstante, algunos elementos nuevos o modificaciones:

- en los Estados miembros que cuentan con más de un organismo pagador ya se requiere un organismo coordinador que centralice la información que debe ponerse a disposición de la Comisión, garantice la coherencia de dicha información y promueva la aplicación armonizada de la normativa comunitaria. El artículo 6, apartado 3, de la propuesta introduce el requisito de que los Estados miembros otorguen una autorización específica a los organismos coordinadores,
- el artículo 8, apartado 1, letra c), de la propuesta exige que el responsable del organismo pagador firme y envíe a la Comisión todos los años una «declaración de fiabilidad»,
- el artículo 31, apartado 4, letra a), de la propuesta autoriza a la Comisión, en el contexto del procedimiento de liquidación de cuentas resumido en el apartado 16, letra f), a denegar la financiación de los gastos FEAGA efectuados con anterioridad a los 36 meses precedentes a la comunicación que haya enviado por escrito al Estado miembro correspondiente de los resultados de las comprobaciones («regla de los 36 meses»). Actualmente el período establecido es de 24 meses.

Análisis*Otras observaciones**Observación general*

19. La eficacia del actual proceso de pago que se sigue en la sección de Garantía del FEOGA es un hecho comprobado. En el pasado, la Comisión no solía proponer modificaciones de los procesos que funcionaban razonablemente bien.

Análisis de las modificaciones propuestas (véase el apartado 18)

20. El nuevo requisito de contar con una autorización específica (independiente de la autorización de los organismos pagadores) para los «organismos coordinadores» podría fortalecer el proceso de rendición de cuentas del gasto de la PAC (véanse los apartados I, II y IV del Dictamen n° 2/2004 sobre el modelo de auditoría única), si bien ello dependería de la calidad y el contenido de las disposiciones relativas a dicha autorización específica que transmita la Comisión a los Estados miembros y de la manera en que éstos las aplicaran.

21. La introducción de una «declaración de fiabilidad» firmada por el director del organismo pagador podría mejorar las garantías del sistema de control existente en el sentido del modelo de auditoría única, pero en la propuesta no se indican el objetivo, el contenido ni el ámbito de dicha declaración. El Tribunal sugiere que su contenido resulte muy similar, por ejemplo, a la declaración equivalente que se suele exigir, dentro de las obligaciones de buen gobierno empresarial, a las empresas que cotizan en bolsa. Ello significa que el director del organismo tendría que precisar su responsabilidad respecto de las cuentas, proceder a un análisis anual de la eficacia del sistema de control interno y comunicar que lo ha hecho. Este análisis debería abarcar el conjunto de los controles, incluidos los controles financieros, operativos, de la conformidad y de la gestión del riesgo. La declaración no puede sustituir a la labor de los organismos certificadores. Ni la Dirección General de Agricultura ni el organismo certificador deberían apoyarse en la misma sin contar, además, con pruebas suplementarias que la corroboren. Cabe puntualizar, además, que la denominación propuesta daría lugar a confusión con la declaración de fiabilidad exigida al Tribunal de Cuentas Europeo y con la declaración anual que deben realizar los directores generales de la Comisión. Convendría, así pues, denominarla de otra forma.

22. El Tribunal manifestó su acuerdo con la «regla de los 36 meses» en su Dictamen n° 9/2002 ⁽¹⁾. Con esta modificación se reduciría el riesgo de que las debilidades detectadas en los sistemas de los Estados miembros no se penalicen simplemente porque la Comisión no haya podido abarcar todos los ámbitos de gasto en un ciclo de dos años. Esta institución debería considerar los 36 meses como un límite estricto e intentar, en la medida de lo posible, evitar retrasos en la liquidación de cuentas y en la imputación definitiva del gasto al presupuesto.

23. Es posible efectuar una mejora importante en las disposiciones actuales de la sección de Garantía del FEOGA que no figura en la propuesta de la Comisión. Los organismos certificadores, encargados de examinar las cuentas de los organismos pagadores y el funcionamiento de los procedimientos de control interno de éstos, limitan su trabajo a confirmar la existencia de controles de comprobación de la conformidad de los pagos y no siempre realizan suficientes verificaciones para garantizar que dichos controles resultan eficaces. Tampoco operan suficientemente en el nivel del beneficiario de los pagos de la PAC a efectos de asegurarse de que los pagos son legales y regulares.

24. El Tribunal mantiene su punto de vista [formulado en su Dictamen n° 10/98 ⁽²⁾] de que la certificación de los organismos pagadores efectuada por los organismos certificadores debería basarse en las normas de auditoría internacionales comúnmente admitidas y convendría incluirse una mención a dichas normas en el artículo 7 de la propuesta ⁽³⁾. Tal certificación debe abarcar tanto la legalidad y regularidad de los gastos en el nivel de beneficiario como examinar los controles clave del organismo pagador. Al precisar la intensidad de estos controles, es necesario tener en cuenta los costes y los beneficios correspondientes. De esta forma el proceso de rendición de cuentas del gasto de la PAC resultaría más sólido y claro, proporcionaría más garantías a la Comisión y respondería mejor al concepto del modelo de auditoría única (véase el apartado 42 del Dictamen n° 2/2004). Las modificaciones en favor de la ampliación del ámbito de trabajo de los organismos certificadores podrían formularse de forma provechosa en el artículo 7 o en el artículo 8, apartado 1, letra c), inciso iii), de la propuesta de Reglamento.

25. El Tribunal señala que la responsabilidad de la autorización de los organismos pagadores en el contexto de la PAC debiera radicar en los Estados miembros. En su Informe Especial n° 2/2004 ⁽⁴⁾ sobre Sapard (los mecanismos de financiación de este programa son en muchos aspectos similares a los de la PAC), el Tribunal valoró positivamente el papel de la Comisión como otorgadora de autorización: con la aprobación previa de los sistemas basada en sus auditorías y en las realizadas por los países Sapard, la Comisión ha podido garantizar que, al menos en teoría, existen unos sistemas de control bien definidos con controles clave antes de proceder al gasto. El Tribunal lo consideró una buena práctica.

⁽²⁾ DO C 401 de 22.12.1998.

⁽³⁾ Como por ejemplo las elaboradas por la Federación Internacional de Contables (IFAC) o la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

⁽⁴⁾ DO C 295 de 30.11.2004.

⁽¹⁾ DO C 285 de 21.11.2002.

FEADER**Situación actual y propuesta**

26. El marco propuesto de gestión y control del FEADER se basa, en parte, en el de los Fondos Estructurales y, en parte, en la sección de Garantía del FEOGA, y permitiría que la totalidad de los gastos de desarrollo rural se rigiera por un conjunto único de normas y un sistema común de control.

27. Como se explica en los apartados 8 a 13 y en el *gráfico 1*, el nuevo FEADER recogería todos los gastos de desarrollo rural:

- gastos relativos a la sección de Garantía: créditos de pago por valor de 4 800 millones EUR en 2004 pagados con créditos no disociados (véase el apartado 17),
- gastos relativos a la sección de Orientación: créditos de pago por valor de 2 900 millones EUR en 2004 pagados con créditos disociados ⁽¹⁾.

28. La Comisión propone que todo este gasto se financie en el futuro dentro de una sola categoría de gastos con créditos disociados. Este cambio supone que:

- los gastos de desarrollo rural no se efectuarían con arreglo a sistemas de programación, ejecución y control diferentes,
- las «medidas de acompañamiento» (parte A del *gráfico 1*), que constituyen la mayor parte de los gastos de desarrollo rural y otros gastos por este concepto, que actualmente se financian con cargo a la sección de Garantía del FEOGA (parte B del *gráfico 1*), ya no se tratarían de la forma que se resume en el apartado 16.

29. La mayoría de los gastos se regirían, según la propuesta, por el proceso siguiente:

- una vez aprobado el programa de desarrollo rural de un Estado miembro, la Comisión abonará al organismo pagador u organismos pagadores correspondientes el 7 % de la contribución del FEADER al programa en cuestión,
- este 7 % representa una prefinanciación (reembolsable a la Comisión si no se presenta una solicitud de pago con cargo al programa rural en un plazo de 24 meses),
- los gastos se comunicarán a la Comisión una vez al trimestre,

- la Comisión abonará los pagos intermedios de cada programa de desarrollo rural al organismo pagador autorizado basándose en las solicitudes de pago intermedios «en la medida de lo posible, tres veces al año»,

- la Comisión efectuará el pago del saldo una vez recibido el informe final de ejecución,

- el importe abonado de la prefinanciación se liquidará al cerrarse el programa de desarrollo rural (un proceso que puede durar varios años).

Análisis

30. Existen buenas razones para recurrir a los créditos disociados con el fin de financiar el gasto con cargo al presupuesto comunitario siempre que se reúnan las dos condiciones siguientes:

- si el gasto en cuestión constituye un gasto genuinamente plurianual (en el sentido de que el proyecto en cuestión debe planearse y ejecutarse durante varios ejercicios),
- si el marco presupuestario es genuinamente plurianual, con créditos de compromiso que cubran el coste total del compromiso jurídico contraído durante el ejercicio en curso.

31. Los gastos de desarrollo rural incluyen un abanico de medidas distintas, algunas de las cuales están destinadas a sufragar los gastos plurianuales de inversión. La mayor parte se refiere a obligaciones contractuales de carácter plurianual que implican pagos anuales y sistemas de control, que con frecuencia son similares a los del «primer pilar» de la PAC.

32. Si bien la Comisión propone para el FEADER la utilización de créditos disociados, no propone un marco presupuestario genuinamente plurianual. Un auténtico enfoque plurianual consistiría en registrar un compromiso que cubra el coste total de los compromisos jurídicos contraídos durante el ejercicio en curso. En lugar de ello, la Comisión plantea (artículo 23 de la propuesta) registrar un compromiso correspondiente al importe completo que en principio desembolsará un Estado miembro concreto en un ejercicio determinado, es decir, recurrir a tramos anuales de compromisos. Como ya defendió el Tribunal en su Dictamen n° 2/2001 ⁽²⁾, este procedimiento es contrario a la teoría y las buenas prácticas relativas al uso de los créditos disociados ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Los créditos disociados se utilizan para financiar las actividades plurianuales en determinados ámbitos del presupuesto. Abarcan los créditos de compromiso y los créditos de pago.

⁽²⁾ DO C 162 de 5.6.2001.

⁽³⁾ Véanse los apartados 29, 30 y 77 del Dictamen n° 2/2001.

Conclusión

33. El Reglamento financiero prevé dos tipos de crédito presupuestario:

- los créditos disociados (que incluyen los créditos de compromiso y de pago) destinados a financiar los gastos de carácter plurianual,
- los créditos no disociados destinados a los compromisos y los pagos de los gastos anuales.

34. El tipo adecuado de crédito para los gastos del FEADER debería elegirse según la naturaleza de cada gasto en cuestión. Dado el carácter diverso de los gastos del FEADER, es importante que la Comisión aplique con corrección y coherencia los principios mencionados en el apartado 30 y que los sistemas de gestión y control sean transparentes y eficaces. La propuesta de la Comisión de dividir en tramos anuales los compromisos presupuestarios, no resulta adecuada al ser contraria al objetivo esencial de la disociación de los créditos y del presupuesto de los compromisos.

DISCIPLINA PRESUPUESTARIA

Situación actual

35. La normativa en materia de disciplina presupuestaria tiene por objeto asegurar el respeto de las perspectivas financieras.

36. Las obligaciones legales en esta materia figuran actualmente en el Reglamento (CE) n° 2040/2000 del Consejo ⁽¹⁾. La «línea directriz agrícola» (o directriz agrícola) constituye el límite del gasto agrícola que la Comisión debe fijar para cada ejercicio presupuestario al presentar el anteproyecto de presupuesto. La directriz agrícola incluye las subrúbricas 1.a («Gastos de la política agrícola común») y 1.b («Desarrollo rural y medidas complementarias») de las perspectivas financieras, así como una parte de la rúbrica 7, es decir, el instrumento agrícola de preadhesión.

37. Las actuales perspectivas financieras, que abarcan el período 2000-2006, forman parte integrante del Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, firmado entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión y responden a las conclusiones de la sesión del Consejo Europeo de Berlín de los días 24 y 25 de marzo de 1999 ⁽²⁾.

38. El Tribunal señala que las disposiciones previstas respecto del control del gasto de la PAC con posterioridad a 2006 revisten cierta complejidad. Por una parte, la Comisión propuso dividir el gasto comunitario en cinco nuevas rúbricas en las próximas perspectivas financieras en lugar de las ocho rúbricas actuales. La rúbrica 2 de las perspectivas financieras 2007-2013, denominada «Preservación y gestión de los recursos naturales», incluiría los dos pilares de la PAC, así como el gasto relativo a la política de pesca y al medio ambiente. El contenido de la actual subrúbrica 1.a se recogería en la subrúbrica «Gastos de la política agrícola común en relación con medidas de mercado y ayudas directas» de la rúbrica 2.

39. Por otro lado, los límites máximos (hasta 2013) del primer pilar de la PAC se definieron en el Consejo Europeo reunido en Bruselas los días 24 y 25 de octubre de 2002. Según el acuerdo de Bruselas, el importe relativo a los gastos al mercado y a las ayudas directas debe estabilizarse antes de 2013 a partir de los límites de la subrúbrica 1.a previstos para la UE de los 15 en 2006, sumando el importe de los gastos correspondientes para los 10 nuevos Estados miembros. De este modo, el gasto global relacionado con el mercado y las ayudas directas en términos nominales respecto de cada ejercicio del período 2007-2013 se mantendrá en la cifra de 2006, con el aumento de un 1 % anual.

40. El Reglamento (CE) n° 1782/2003, en el que figuran los resultados de la reforma de la PAC aprobada en junio de 2003, contiene también disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria. Su artículo 11 fija como punto de partida el presupuesto de 2007 y establece que el Consejo decida un ajuste de las ayudas directas, sobre la base de una propuesta de la Comisión, cuando las previsiones apunten a que los importes de la actual subrúbrica 1.a de las perspectivas financieras se vean superadas en un ejercicio presupuestario determinado. Dichos ajustes se establecerán a más tardar el 30 de junio del año natural en el que se apliquen.

Propuesta de la Comisión

41. Las disposiciones en materia de disciplina presupuestaria que figuran en la propuesta reproducen y, respecto de diversas cuestiones, completan algunas de las disposiciones del Reglamento n° (CE) 2040/2000 relativo a la disciplina presupuestaria y del Reglamento (CE) n° 1782/2003. No obstante, no parece que esté previsto mantener la directriz agrícola.

42. El apartado 1 del artículo 18 y los artículos 19 y 20 de la propuesta reproducen esencialmente las disposiciones del Reglamento (CE) n° 2040/2000 en lo que se refiere a:

- los instrumentos legislativos con impacto sobre el gasto de la PAC [artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 2040/2000],
- las medidas que debe tomar la Comisión en las diferentes fases del procedimiento presupuestario si existe un riesgo de que el gasto de la PAC resulte excesivo [artículo 6 del Reglamento (CE) n° 2040/2000],
- el «sistema de alerta» del gasto de la PAC.

43. El artículo 18, apartado 2, de la propuesta prevé que en caso de que, el 30 de junio de un año, el Consejo no haya fijado los ajustes de los pagos directos los fijará la Comisión (véase el apartado 40).

44. Según el artículo 17, apartado 2, de la propuesta, la Comisión podrá reducir o suspender temporalmente los pagos mensuales al Estado miembro cuando pueda deducir que se ha sobrepasado un límite financiero fijado en la normativa comunitaria. Además, el artículo 19, apartado 4, permite a la Comisión distribuir el saldo presupuestario disponible entre Estados miembros en caso de que, al finalizar el ejercicio presupuestario, las solicitudes de reembolso de los Estados miembros sobrepasen o puedan sobrepasar el saldo neto fijado para el gasto FEAGA.

⁽¹⁾ DO L 244 de 29.9.2000, p. 27.

⁽²⁾ DO C 172 de 18.6.1999.

Análisis**FEAGA**

45. El Tribunal acoge con satisfacción que el artículo 17, el artículo 18, apartado 4, y el artículo 19, apartado 4, de la propuesta permitan una aplicación en cierta forma más estricta de la disciplina presupuestaria.

46. Con la desaparición de la directriz agrícola se reduce, en principio, un elemento de disciplina presupuestaria, pues no habría un límite global para los gastos agrícolas. El Tribunal invita al Consejo a sopesar detenidamente los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de dicha directriz ⁽¹⁾.

47. El Acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario ⁽²⁾ establece en su apartado 12 que «en aras de una buena gestión financiera, durante el procedimiento presupuestario y al adoptarse el presupuesto, las instituciones procurarán dejar, en la medida de lo posible, unos márgenes disponibles suficientes por debajo de los límites máximos de las diferentes rúbricas». El Tribunal opina que convendría introducir una disposición similar en la propuesta.

FEADER

48. En el proyecto de marco financiero plurianual de la Comisión 2007-2013, los gastos de desarrollo rural ya no figurarán en una subrúbrica específica. Los límites de los recursos disponibles para los compromisos del FEADER se fijan en el artículo 70, apartado 1, de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural, actualmente en debate ⁽³⁾. El artículo menciona un importe de 88 750 millones EUR a precios de 2004, que deberán distribuirse cada ejercicio en tramos casi equivalentes durante el período 2007-2013. Es preciso añadir a estos tramos de compromisos los importes fijados por la Comisión tras la modulación.

⁽¹⁾ Sin cuestionar la función de la línea directriz agrícola, el Tribunal criticó en los apartados 1 y 5 de su Dictamen n° 9/1999 (DO C 334 de 23.11.1999) la complejidad de su cálculo, la imprecisión de su definición y la consiguiente dificultad de controlar su cumplimiento. Las actuales propuestas de consolidar y normalizar el tratamiento dado al gasto agrícola, junto con la ejecución de un presupuesto basado en actividades facilitarían el cálculo y el control de dicha línea directriz.

⁽²⁾ COM(2004) 498 final de 14 de julio de 2004.

⁽³⁾ Véase COM(2004) 498 final de 14 de julio de 2004, «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)».

TRATAMIENTO DE LAS IRREGULARIDADES**FEAGA****Situación actual**

49. Los Estados miembros están obligados a informar a la Comisión cuando detectan pagos irregulares superiores a 4 000 EUR efectuados en el marco de la política agrícola común (PAC) y a intentar recuperar dichos pagos. Cuando no es posible recuperarlos, los importes en cuestión se cancelan y las pérdidas las asume la Comunidad, a menos que la falta de recuperación se deba a la negligencia del Estado miembro afectado. En su Informe Especial n° 3/2004 ⁽⁴⁾ («Recuperación de pagos irregulares en el marco de la política agrícola común»), el Tribunal mostró que en la práctica el nivel de recuperación de pagos irregulares es demasiado reducido. Además, la cancelación de pagos irregulares comunicados a la Comisión es muy limitada.

Propuesta y análisis

50. La Comisión propone trasladar las disposiciones de la sección de Garantía del FEOGA al FEAGA, pero introduciendo una serie de modificaciones importantes.

51. Así, se prevé que cuando la recuperación no se efectúe en un plazo de cuatro años a partir de la fecha del primer acto de comprobación administrativa o judicial (o de seis años en caso de que sea objeto de una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales) las repercusiones financieras de la falta de recuperación se sufragarán hasta un máximo del 50 % con cargo al Estado miembro y hasta un máximo del 50 % con cargo al presupuesto comunitario (véase el artículo 32, apartado 5, de la propuesta). En los casos de negligencia por parte del Estado miembro, la Comisión podrá imputar a éste, al igual que actualmente, la totalidad del importe (véase el artículo 32, apartado 4, de la propuesta).

52. Aun subrayando la importancia esencial de un mecanismo eficiente y eficaz de recuperación como elemento de un sistema global de control interno ⁽⁵⁾, el Tribunal acoge con satisfacción la redistribución de la carga financiera de los importes no recuperados, que puede impulsar una mayor agilización de los procedimientos en los Estados miembros. También valora positivamente el hecho de que la propuesta:

- precise que la Comisión está autorizada a imputar los importes debidos al Estado miembro en los casos de negligencia ⁽⁶⁾,

⁽⁴⁾ DO C 269 de 4.11.2004.

⁽⁵⁾ Los sistemas de control interno deberían contribuir activamente a mejorar la gestión del presupuesto comunitario, garantizando que se adoptan medidas correctoras y se efectúan las recuperaciones correspondientes (véanse los apartados VII y 36 del Dictamen n° 2/2004 sobre el modelo de «auditoría única»).

⁽⁶⁾ El artículo 32, apartado 4, establece que: «[...] la Comisión podrá decidir imputar los importes que deban recuperarse al Estado miembro [...]». En opinión del Tribunal debería formularse como sigue: «[...] la Comisión decidirá [...]».

— fije un nuevo plazo de un año tras al primer acto de comprobación administrativa o judicial relativa al pago, para que los Estados miembros inicien todos los procedimientos administrativos o judiciales destinados a la recuperación de los importes pagados de forma indebida.

53. La Comisión propone que los Estados miembros podrán seguir reteniendo el 20 % de los importes recuperados, en concepto de reembolso global de los gastos de la recuperación, siempre que la irregularidad o negligencia no se deba al Estado miembro (véase el artículo 32, apartado 2, de la propuesta). No obstante, el Tribunal considera que no se debería permitir a los Estados miembros deducir dicho 20 % por gastos de recuperación antes del procedimiento de reparto de costes descrito en el apartado 51, ya que en estos casos la recuperación aún no ha tenido lugar. Por tanto, en la última frase del artículo 32, apartado 5, de la propuesta convendría suprimir «la retención mencionada en el apartado 2».

FEADER

Situación actual

54. En lo que atañe a los gastos de desarrollo rural, la posición actual es mixta y refleja el hecho de que por el momento estos gastos son cubiertos en parte por la sección de Garantía y, en parte, por la sección de Orientación del FEOGA.

55. La situación actual del conjunto de los gastos de desarrollo rural que financia la sección de Garantía es la descrita en el apartado 49.

56. La parte de dicho gasto que financia la sección de Orientación se rige por las normas de los Fondos Estructurales:

— los Estados miembros tienen obligación de notificar trimestralmente a la Comisión cualquier irregularidad (superior a 4 000 EUR) que haya sido objeto de comprobaciones administrativas o judiciales iniciales, así como el seguimiento dado a las irregularidades notificadas anteriormente,

— es responsabilidad, en primer lugar, de los Estados miembros, investigar y recuperar los importes perdidos como consecuencia de una irregularidad detectada,

— el Estado miembro puede destinar los fondos comunitarios obtenidos mediante recuperación o corrección al programa en cuestión antes de su cierre,

— cuando un Estado miembro considere que un importe no puede recuperarse (íntegramente) debe notificarlo a la Comisión,

— la Comisión decide, previa consulta a las autoridades respectivas del Estado miembro, quién asumirá las consecuencias financieras.

57. En la práctica también se debaten cuestiones similares en la sección de Garantía, como el reducido porcentaje de recuperación, la inadecuación de los criterios para decidir a quién se le imputarán los costes, etc.

Propuesta y análisis

58. La Comisión propone que se apliquen al gasto de desarrollo rural las normas relativas a las irregularidades en el marco de los Fondos Estructurales, incluida la reutilización de fondos recuperados (véase el apartado 56).

59. Como se explica en el apartado 31, los gastos de desarrollo rural van acompañados, con frecuencia, de disposiciones en materia de pago y control similares a las que rigen los pagos directos en el contexto del FEAGA, de manera que, en estos casos, hubiera sido más lógico tratar de la misma forma que en dicho contexto los importes cancelados y los recuperados.

60. Respecto de este fondo de desarrollo rural se propone una disposición similar a la descrita en el apartado 51. Sin embargo, la distribución de la carga financiera de los importes no recuperados tendrá vigor únicamente durante los cuatro años que suceden al cierre de un programa de desarrollo rural, lo que en el caso de gastos ocasionados durante el período 2007-2013 podría significar un horizonte tan lejano como 2019. Ello será casi con seguridad un período más dilatado que el permitido por el FEAGA. En opinión del Tribunal sería más apropiado fijar un plazo inferior.

61. A semejanza con el FEAGA, en el artículo 33, apartado 5, de la propuesta se especifican los casos de negligencia por parte de un Estado miembro en los que la Comisión podrá imputar a éste la totalidad del importe (artículo 33, apartado 5) ⁽¹⁾. No obstante, el artículo 33, apartado 5, debería introducir también el plazo máximo de un año para iniciar los procedimientos administrativos o judiciales pertinentes, como se prevé para el FEAGA.

⁽¹⁾ El artículo 33, apartado 5, establece que: «[...] la Comisión podrá decidir imputar al Estado miembro los importes que deban recuperarse en los casos siguientes [...]». En opinión del Tribunal debería decir: «[...] la Comisión decidirá imputar al Estado miembro los importes que deban recuperarse en los casos siguientes [...]».

OTRAS OBSERVACIONES**Coherencia entre los ejercicios**

62. Según el artículo 26, apartado 6, de la propuesta, las solicitudes de pagos intermedios del FEADER correspondientes a los gastos efectuados a partir del 16 de octubre se consignarán en el presupuesto del ejercicio siguiente. Esta disposición constituye una novedad en lo que se refiere al gasto que financia actualmente la sección de Orientación del FEOGA y permitiría que el ejercicio del FEADER trascurriera paralelamente al del FEAGA, en el que, al igual que ocurre ahora con la sección de Garantía del FEOGA, los importes abonados por los organismos pagadores con posterioridad a la fecha mencionada serán reembolsados por la Comisión en enero del ejercicio siguiente. El Tribunal señala con pesar el hecho de que la Comisión no haya propuesto una armonización con el resto del presupuesto general, donde el ejercicio coincide con el año natural.

Disposiciones transitorias

63. En el artículo 39, apartado 1, letra a), de la propuesta se establece que, en lo que respecta a los programas de desarrollo rural del período 2000-2006 financiados por la sección de Garantía del FEOGA, los pagos a los beneficiarios cesarán a más tardar el 15 de octubre de 2006. A modo de excepción [artículo 39, apartado 1, letra c)], los gastos de desarrollo rural incurridos entre el 16 de octubre y el 31 de diciembre de 2006 se imputarán al presupuesto del FEADER en el contexto de la programación del período 2007-2013. Esta disposición parece significar que los pagos adeudados a los beneficiarios después de 2006 relacionados con cargo a los compromisos contraídos por un período de cinco años a partir de 2003, que con probabilidad serán importantes, no se imputarán al presupuesto del FEADER y, de este modo no se cofinanciarán en absoluto, lo cual puede causar problemas financieros y legales en los Estados miembros, aunque parece que el artículo 48 prevé un procedimiento para tratar dichos problemas.

Cuestiones menores

64. En el artículo 8, apartado 2, párrafo primero, de la propuesta debería añadirse «y del Tribunal de Cuentas», a efectos de que éste pueda desempeñar sus funciones.

65. En la versión inglesa de la propuesta, el artículo 33, apartado 3, letra c), última frase, debería decir: «siempre y cuando esos fondos **NO** se reasignen a las operaciones a las que se haya aplicado una corrección financiera». Además, también en dicha versión, el artículo 33, apartado 5, letra b), se refiere al apartado 2, letras a) y c), del mismo artículo. Debería modificarse y quedar como sigue: apartado 3, letras a) y c).

RESUMEN**I. El Tribunal:**

- acoge con satisfacción el aumento de transparencia que resultaría de agrupar la totalidad de los gastos de desarrollo rural en una sola rúbrica presupuestaria,

- considera que, en lo que se refiere a la gestión del FEOGA, la propuesta de la Comisión incluye algunas modificaciones potencialmente útiles que pueden, no obstante, mejorarse a la luz del dictamen del Tribunal sobre el modelo de auditoría única,

- señala que las propuestas de la Comisión en materia de disciplina presupuestaria y el tratamiento de las irregularidades también incluyen algunas modificaciones positivas pero mejorables en algunos aspectos,

- considera inapropiado el planteamiento de la Comisión de dividir en tramos anuales los compromisos presupuestarios contraídos en el contexto del FEADER.

II. A continuación figuran las principales observaciones del Tribunal sobre las disposiciones concretas de la propuesta:

i) Gestión y control del FEAGA

- La propuesta no cambiaría el marco de gestión y control del gasto de ayuda a los mercados y las rentas. Entre las modificaciones propuestas cabe citar:

- el nuevo requisito de una autorización específica para los organismos coordinadores podría fortalecer el proceso de rendición de cuentas del gasto de la PAC (apartado 20),

- el objetivo, el contenido y el ámbito de la «declaración» que según la propuesta realizará las obligaciones el responsable de cada organismo pagador debe basarse en las obligaciones equivalentes relativas al buen gobierno de las empresas; de esta forma podría mejorarse el sistema de control existente en el sentido del modelo de auditoría única (apartado 21).

- La Comisión debería haber propuesto modificaciones con respecto al alcance y al ámbito del trabajo de los organismos certificadores, teniendo en cuenta los costes y beneficios correspondientes, con vistas a fortalecer y definir el proceso de rendición de cuentas del gasto de la PAC de acuerdo con el concepto de modelo de auditoría única, y a efectos de dejar claro que la certificación de dichos organismos debería basarse en las normas internacionales de auditoría comúnmente aceptadas (apartados 23 y 24).

ii) Gestión y control del FEADER

- El tipo adecuado de crédito (disociado o no disociado) deberá elegirse en función de la naturaleza del gasto. La propuesta de la Comisión (de recurrir a créditos disociados con compromisos para tramos anuales para el conjunto del programa nacional) no constituye un marco presupuestario adecuado (apartados 33 y 34).

iii) Disciplina presupuestaria

- El artículo 17, el artículo 18, apartado 4, y el artículo 19, apartado 4, de la propuesta permitirían una aplicación más estricta de la disciplina presupuestaria (apartado 45).
- El Consejo y el Parlamento deberían sopesar detenidamente los argumentos a favor y en contra del mantenimiento de las directrices agrícolas (apartado 46).

- La propuesta resulta útil al clarificar las competencias de la Comisión para imputar al Estado miembro los importes que deben recuperarse en caso de negligencia e incluye un nuevo plazo (apartados 51 y 52).
- Los importes cancelados y recuperados de algunas medidas en el contexto del FEADER deberían tratarse de igual forma que en el caso del FEAGA (apartado 59).

iv) Irregularidades

- Se valora positivamente la propuesta de distribuir los importes no recuperados de los pagos irregulares en el contexto del FEOGA (apartado 51).

- El plazo de un año para iniciar los procedimientos administrativos y judiciales adecuados (propuesto para el FEAGA) debería aplicarse también al FEADER (apartado 61).

El presente dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo el día 17 de marzo de 2005.

Por el Tribunal de Cuentas
Hubert WEBER
Presidente
