



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 15.6.2005
COM(2005) 252 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO Y AL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**

**sobre un programa operativo para la realización de un marco de control interno
integrado**

A. NECESIDAD DE ACTUAR

En noviembre de 2004, el Tribunal de Cuentas publicó su informe anual para el ejercicio presupuestario 2003. Por décima vez, el Tribunal presentó una declaración de fiabilidad (DAS) que era en gran medida positiva para las cuentas, los compromisos y los recursos propios, pero indicó que no había una fiabilidad razonable para todas las categorías de gastos del presupuesto general de la Unión Europea, salvo para los gastos administrativos¹.

Esta situación no puede continuar. Los contribuyentes deberán tener un grado de certeza razonable de que los fondos de la Unión Europea se gestionan de forma legal y regular. Esto queda puesto de relieve por el hecho de que tanto el Parlamento como el Consejo han manifestado reiteradamente su decepción ante la incapacidad del Tribunal de presentar una declaración de fiabilidad positiva (como se ha constatado recientemente en el marco del procedimiento de descargo presupuestario de 2003). Ambas instituciones han invitado a la Comisión a tomar medidas para resolver la situación. En consecuencia, la Comisión Barroso se fijó como objetivo estratégico procurar obtener una declaración de fiabilidad positiva del Tribunal de Cuentas Europeo². Evidentemente, para ello la Comisión deberá redoblar sus esfuerzos en una serie de ámbitos. Aunque la Comisión es la única institución responsable de la ejecución del presupuesto en el marco del Tratado, cuatro de cada cinco euros consignados en el presupuesto son gestionados en realidad por los Estados miembros en el marco de la gestión compartida, de modo que es esencial que éstos participen activamente en la iniciativa.

La obtención de una declaración de fiabilidad positiva es un objetivo muy ambicioso y no debe esperarse pasar en un solo año de una DAS negativa a una DAS positiva. En realidad, el Tribunal de Cuentas sólo puede presentar una DAS positiva si tiene garantías razonables de que son legales y regulares las **transacciones al nivel de los beneficiarios individuales**, esto es, los pagos realizados por los Estados miembros a los beneficiarios finales, tales como los agricultores, los estudiantes, las empresas y, en algunos casos, los organismos públicos. De esta forma, los controles y los sistemas de supervisión han de proporcionar garantías razonables de que se gestiona adecuadamente el riesgo de error a este nivel e incluir un nivel adecuado de controles in situ en los locales de los solicitantes.

En su dictamen n° 2/2004³ sobre un marco de control eficaz y eficiente, el Tribunal, aunque reconocía que ya se habían establecido muchos de los elementos necesarios y que recientemente se habían registrado progresos significativos en la mejora de los sistemas, criticó algunos aspectos de los marcos de control actuales en las distintas áreas del presupuesto, en los siguientes términos:

¹ En el informe anual relativo al ejercicio presupuestario 2003, el Tribunal, en materia de fiabilidad de las cuentas, hace constar una reserva relativa a los deudores diversos. El Tribunal considera que las operaciones subyacentes son legales y regulares en lo que se refiere a los ingresos, los compromisos y los gastos administrativos, y emite una declaración con reservas en relación con las operaciones subyacentes en las áreas de agricultura, acciones estructurales, políticas internas, acciones exteriores y ayuda de preadhesión.

² Comunicación de la Comisión *Objetivos estratégicos 2005-2009, Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad* - COM(2005)12 de 26.1.2005.

³ Véase Dictamen n° 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas sobre el modelo de "auditoría única" (y una propuesta de marco de control interno comunitario) - DO C 107 de 30.4.2004.

<i>Imprecisión e incoherencia de los objetivos</i> • Ausencia de estrategia de control claramente definida con objetivos generales o específicos para los distintos sistemas.
<i>Falta de coordinación</i> • Inexistencia de obligación formal de los organismos de control de coordinar la planificación de las verificaciones o tener en cuenta las verificaciones efectuadas por otros organismos. • Información proporcionada por los Estados miembros sobre los resultados de las verificaciones a veces insuficiente o incoherente.
<i>Ausencia de información sobre costes y beneficios</i> • En las áreas de la gestión compartida, la mayoría de los costes asociados a la realización de controles son soportados por los Estados miembros o los países beneficiarios, mientras que los beneficios se repercuten en el presupuesto de la UE. De esta forma, los Estados miembros o los países beneficiarios tienen pocos incentivos para dedicar recursos suficientes al control de los fondos comunitarios. • Actualmente no se dispone de información sobre los costes de los controles soportados por los Estados miembros o por la Comisión o sobre los beneficios derivados de los mismos.
<i>Aplicación incoherente</i> • Los controles aleatorios y los controles basados en un análisis de riesgos persiguen objetivos muy diferentes e incompatibles. Cuando las reglas no definen suficientemente el enfoque que debe aplicarse se produce confusión y falta de eficacia. • Los procedimientos de control están muy descentralizados tanto en la Comisión como en los Estados miembros. En la práctica no siempre se da coherencia en el enfoque, el ámbito cubierto, el calendario, el seguimiento, etc. Como consecuencia de ello existen diferencias en la calidad de las verificaciones. • No se requieren auditorías independientes en todas las áreas presupuestarias y, cuando sí se requieren, los mandatos que definen las tareas de auditoría son inadecuados; además, no existen siempre procedimientos normalizados para la selección de los auditores. • La posibilidad de aplicar sanciones en caso de solicitudes irregulares sólo existe en los ámbitos de la agricultura y las políticas internas.

No todos estos aspectos son pertinentes para todas las áreas presupuestarias y, en algunos casos, deben realizarse reservas.

El Tribunal también ha ofrecido su asesoramiento sobre los elementos que considera indispensables para un marco de control eficaz y eficiente, en el que la Comisión, salvo en el caso de los gastos gestionados directamente, jugaría un papel principalmente de supervisión, y las verificaciones in situ efectuadas a nivel central, comunitario, pasarían a ser menos necesarias:

- «Principios y normas comunes [...] deberían aplicarse en todos los niveles de la administración de las instituciones y de los Estados miembros (punto 57);

- Los controles internos deberían «proporcionar garantías razonables [no absolutas] sobre la legalidad y regularidad de las operaciones, y respetar los principios de economía, eficiencia y eficacia (punto 57);
- «El coste de los controles debería resultar proporcional a los beneficios que aportan, tanto en términos monetarios como políticos» (punto 57);
- «El sistema debería estar basado en torno a una estructura en cadena, en la que los controles se efectúen, y los resultados se registren y comuniquen, siguiendo una norma común que permita a todos los participantes aprovechar el trabajo de otros» (punto 57).

La Comisión aprueba en gran medida las recomendaciones del Tribunal y ha introducido mejoras según estos principios. La Comisión reconoce que la vía hacia una declaración de fiabilidad «positiva» consiste en proporcionar al Tribunal la prueba de que se han establecido sistemas de supervisión y controles que mantienen el riesgo de irregularidades dentro de unos límites razonables. Si se puede demostrar que el marco de control que recomienda se ha establecido y funciona eficazmente, el Tribunal dispondrá de una base para la fiabilidad que busca.

La mayoría de Estados miembros han demostrado su apertura respecto de las propuestas del Tribunal relativas a un marco de control integrado y a un modelo de auditoría única.

En su recomendación relativa al descargo presupuestario de 2003, el Consejo afirmaba que «comparte el deseo del Tribunal de mejorar más el diseño de los sistemas de control mediante el establecimiento de objetivos y responsabilidades claros y coherentes. En este contexto, el Consejo toma nota con gran interés de la propuesta del Tribunal relativa a la elaboración de un marco de control interno comunitario, presentada en su dictamen sobre el modelo de auditoría única». El Consejo considera que «de modo general, ningún sector debería excluirse de este enfoque, e invita a la Comisión a emprender, en su caso las iniciativas apropiadas. En este contexto, el Consejo subraya la importancia de aplicar y, en su caso, desarrollar normas comunes para el control financiero y la auditoría interna».

El Parlamento Europeo presentó su análisis político de la cuestión en los puntos 15 a 80 de su resolución relativa al descargo presupuestario de 2003, y, en el punto 75 de ésta, pidió al Consejo que colaborase con el Parlamento y la Comisión para dar a la creación de un marco global de control y auditoría la prioridad y el impulso político que requiere.

La Comisión aprueba en líneas generales las recomendaciones del Parlamento y el Consejo y seguirá basándose en los logros de su reforma administrativa para establecer un marco de control integrado.

B. ACCIONES QUE DEBERÁ EMPRENDER LA COMISIÓN

La Comisión está determinando las diferencias que, en su opinión, existen entre el marco de control actual para cada categoría de gasto presupuestario y los principios generales definidos por el Tribunal en su dictamen nº 2/2004, haciendo especial hincapié en los controles que limitan los riesgos que afectan a la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La Comisión propondrá las medidas necesarias para corregir cada una de estas diferencias y

su calendario de aplicación, y debatirá estos aspectos con el Tribunal, el Consejo y el Parlamento.

Esta acción incluirá, por una parte, la determinación de las deficiencias de la legislación vigente y las mejoras previstas y, por otra, las medidas necesarias para aplicar un marco de control adecuado conforme a la legislación en vigor. También abarcará una evaluación de la coherencia del marco reglamentario para el período 2007-2013 con las recomendaciones del Tribunal.

En primer lugar, con objeto de garantizar el orden de su propia organización, la Comisión está determinando las mejoras que deben introducirse en el marco de control para la **gestión presupuestaria y los fondos gestionados a nivel central** cuando no se realizan los objetivos definidos por el Tribunal. Entre las medidas requeridas para corregir estas deficiencias cabe citar:

- Garantizar que los informes de actividad anuales de los directores generales presenten claramente la base de la fiabilidad en relación con las operaciones subyacentes, acompañada de los indicadores apropiados, y que la declaración de fiabilidad cubra la parte de las cuentas que estén bajo su responsabilidad y, en la medida de lo posible, cuantifique el efecto de posibles reservas.
- Garantizar que el contable vise las cuentas de la Comisión a fin de certificar que ha procedido a las verificaciones que consideraba necesarias y que las cuentas se han elaborado de conformidad con las normas, métodos y sistemas contables establecidos bajo su responsabilidad para las cuentas de la Comisión, que ha efectuado las correcciones necesarias para una presentación regular, fidedigna y verídica de las cuentas, de conformidad con el artículo 136 del Reglamento financiero, y que, por consiguiente, éstas son fiables. A este respecto, se ha propuesto una modificación del artículo 61 del Reglamento financiero como parte de la revisión de este Reglamento adoptada el 3 de mayo de 2005.
- Velar en todas las direcciones generales por una definición clara de la función de los directores de recursos, en lo que se refiere al apoyo que proporcionan cotidianamente a su director general en materia de finanzas y controles y al informe de actividad anual y a la declaración anexa al mismo.
- Desarrollar los informes de seguimiento de la Comisión, permitiendo al Tribunal evaluar las medidas que se han adoptado para poner en práctica anteriores recomendaciones del Tribunal.
- Reforzar la función de evaluación de la gestión a escala de la Comisión ejercida por el informe de síntesis anual, que hace balance de la situación en los distintos servicios y aborda importantes cuestiones transversales.
- Estudiar la posibilidad de una mayor simplificación de la gestión de los fondos de la CE y garantizar que las exigencias en materia de control sean proporcionadas a los riesgos.

- Introducir una metodología común en materia de evaluación de riesgos, en particular para proporcionar una fiabilidad a la gestión del riesgo de error en las operaciones subyacentes.
- Proporcionar a los servicios afectados por cada categoría de gasto directrices sobre las estrategias en materia de verificaciones in situ, que incluyan la metodología para la evaluación de los controles y sistemas de supervisión, la determinación del tamaño de las muestras, las técnicas de muestreo, la evaluación del efecto de los errores sobre el presupuesto de la CE y el nivel de riesgo aceptable.
- Definir categorías de errores, determinar la tasa de errores detectados mediante las verificaciones in situ partiendo de muestras representativas y comunicar estos elementos, junto con las medidas correctoras tomadas y/o previstas, en los informes de actividad anuales.
- Garantizar que los recursos asignados a las verificaciones ex ante y ex post sean suficientes para alcanzar un equilibrio adecuado entre los costes y los beneficios de los controles.

Cuando la Comisión delega en una agencia ejecutiva facultades para la ejecución de un proyecto o programa comunitario gestionado de forma centralizada, dicha agencia puede seleccionar personal en número suficiente y con las competencias requeridas a fin de garantizar las verificaciones adecuadas. Estas agencias tienen exigencias de control interno idénticas a las de la Comisión, lo que permite a ésta realizar una supervisión plena. Las agencias podrían ser sometidas a una auditoría anual independiente.

Para aplicar este plan de acción no es necesario introducir nueva legislación, pero se han propuesto adaptaciones de las disposiciones actuales del Reglamento financiero y de sus normas de desarrollo que podrían contribuir a las iniciativas de la Comisión en este ámbito. También podría ser necesario ajustar algunas normativas sectoriales. Cuando se formulen nuevas políticas, el riesgo aceptable durante su aplicación deberá definirse de común acuerdo con la autoridad legislativa.

En segundo lugar, la Comisión colaborará con los Estados miembros para mejorar los controles en relación con los fondos en régimen de gestión compartida. La Comisión reconoce su responsabilidad en la aplicación del presupuesto según establece el artículo 274 del Tratado: *«La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto [...] con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera»*.

Teniendo en cuenta la proporción del presupuesto en régimen de gestión compartida, la Comisión no está en condiciones de lograr una DAS positiva a menos que los Estados miembros –en el cumplimiento de sus obligaciones estipuladas en los artículos 274 y 280 del Tratado– puedan ofrecer una fiabilidad razonable en relación con las operaciones que han efectuado. Deberá disponerse de disposiciones claras que especifiquen la forma en que se ofrecerá esta fiabilidad. El marco de control propuesto deberá incluir incentivos y, en caso necesario, medidas coercitivas.

Entre las medidas requeridas para corregir las deficiencias encontradas cabe citar:

- Continuación de los esfuerzos de la Comisión encaminados a simplificar los regímenes de ayuda financiados por el FEOGA-Garantía y a mejorar las disposiciones relativas a los controles de nivel primario para las medidas de mercado que no entran en el ámbito de aplicación del sistema integrado de gestión y de control (SIGC) ni en el de los sistemas de información geográfica.
- Verificación del marco reglamentario propuesto para 2007-2013, y, en caso necesario, adaptación del mismo, con el fin de incluir las disposiciones que, a la luz de la evaluación de las deficiencias existentes, sean necesarias para establecer un marco de control integrado, abordando los puntos de vista del Tribunal y teniendo en cuenta los elementos solicitados por el Parlamento⁴ (auditorías anuales de cada autoridad de pago, declaraciones de conformidad ex ante⁵ y declaraciones de fiabilidad ex post al nivel de los Estados miembros, acceso a los informes de los auditores y de los organismos de control, sanciones impuestas a los solicitantes que sean proporcionadas pero disuasivas y comunicación de la tasa de errores que afectan a los fondos de la CE y de las deficiencias sistémicas).
- Mejora de las modalidades de cooperación de conformidad con el enfoque de la «auditoría única», y perfeccionamiento del conjunto de directrices sobre las normas y principios comunes en relación con los mercados de auditoría, los controles fundamentales y las estrategias en materia de verificaciones in situ, con inclusión de la evaluación de los controles y sistemas de supervisión, la determinación del tamaño de las muestras, las técnicas de muestreo y la evaluación del efecto de los errores sobre el presupuesto de la CE.
- Presentación en octubre de 2005 de un primer informe que estudie las posibilidades de celebrar con los Estados miembros un protocolo en virtud del cual la autoridad de gestión (el ministro de Hacienda según la propuesta del Parlamento) declare cada año, antes de proceder a los desembolsos, que existen sistemas de control apropiados para ofrecer las garantías deseadas desde el punto de vista de la responsabilidad de la Comisión.

Cuando un Estado miembro no trate correctamente los riesgos de errores, la Comisión protegerá el presupuesto de la CE mediante una aplicación rigurosa de las disposiciones vigentes en materia de suspensión de pagos y correcciones financieras.

Una vez que se haya acordado el fundamento de un marco de control integrado, la Comisión estudiará más a fondo con los Estados miembros las posibilidades de que el esfuerzo de auditoría alcance una mayor eficiencia por medio del **modelo de auditoría única**⁶.

⁴ Por ejemplo, en el sector agrario, una declaración de fiabilidad ex post realizada por los jefes de los organismos liquidadores de los Estados miembros ya ha sido aceptada por el Consejo como parte de su acuerdo sobre el nuevo reglamento marco relativo a la financiación de la política agrícola común.

⁵ En virtud de la cual la autoridad de gestión de cada Estado miembro (por ejemplo, el ministerio de Hacienda) comunica cada año que se están aplicando unos sistemas de control adecuados.

⁶ Secuencia eficaz de controles que se realizan aplicando normas comunes, teniendo en cuenta cada instancia de control la labor realizada por las otras instancias (véase punto 39 del dictamen del Tribunal nº 2/2004).

Cuando los fondos estén sujetos a **una gestión central indirecta, una gestión descentralizada o una gestión conjunta**, la Comisión aplicará los principios enunciados anteriormente, pero adaptándolos según convenga en función de las circunstancias. En particular su acción incluirá:

- La obligación de presentar declaraciones de conformidad ex ante y declaraciones de fiabilidad anuales ex post al nivel de los Estados miembros para los fondos gestionados por agencias nacionales.
- En caso necesario, el reforzamiento de la supervisión y del control sobre los organismos intermedios.

La mayoría de las irregularidades encontradas en las operaciones subyacentes constituyen errores y no fraudes. Se emprenderán trabajos en estrecha colaboración con la OLAF a fin de realizar una distinción clara en este ámbito.

C. ACCIONES QUE DEBERÁN EMPRENDER LOS ESTADOS MIEMBROS

En su informe de descargo presupuestario de 2003, el Parlamento Europeo insta firmemente a los Estados miembros a revisar sus sistemas de control financiero a fin de paliar sus deficiencias. Con objeto de garantizar que los Estados miembros abordan las deficiencias observadas en su gestión de los fondos de la UE, la resolución del Parlamento relativa al descargo presupuestario de 2003 (informe Wynn) propone que la autoridad de gestión de cada Estado miembro (por ejemplo, el ministro de Hacienda) deba declarar cada año la existencia de sistemas de control apropiados. Se invita a la Comisión a elaborar un informe que estudie las posibilidades de celebrar un protocolo sobre este tema con los Estados miembros. El Parlamento está convencido de que los controles centralizados de la Comisión no permiten por sí solos resolver el problema. Así pues, se debe alentar a los Estados miembros a gestionar los fondos de la UE como si se tratase de sus propios fondos.

Actualmente existen pocas pruebas de la necesidad de aumentar el nivel de verificaciones prescripto por las disposiciones vigentes, aunque no se descarta esta posibilidad. En primer lugar, se pide a los Estados miembros que garanticen que el marco de control requerido por la legislación vigente está establecido, está dotado de los recursos necesarios y funciona eficazmente para limitar el riesgo de errores en las operaciones subyacentes.

Sometidos a la presión que supone la posibilidad de sufrir correcciones financieras, los Estados miembros han establecido en gran medida los controles exigidos en el marco del FEOGA-Garantía, pero son necesarias nuevas mejoras, por ejemplo en relación con el SIGC en Grecia y los controles ex post y la asistencia mutua entre servicios de aduanas en el marco del Reglamento (CEE) n° 4045/89.

Es particularmente en el ámbito de los fondos estructurales en donde los Estados miembros todavía deben demostrar que los controles establecidos limitan eficazmente el riesgo de error. A la luz de la diversidad de los proyectos y regímenes de ayuda que pueden recibir financiación y de los organismos de ejecución afectados, la legislación comunitaria y las directrices de la Comisión no pueden establecer normas precisas en materia de supervisión y control. Los Estados miembros deben garantizar que para todos los programas se respeta plenamente la reglamentación vigente. En particular habrán de garantizar que:

- Los controles primarios (verificaciones de la realidad de la prestación del servicio y de los gastos declarados) son o bien exhaustivos o bien suficientes habida cuenta de los costes y beneficios de las verificaciones⁷;
- Existe un análisis de riesgos adecuado.
- Se evalúa y comunica la tasa de errores de las muestras verificadas.
- Se aplican sanciones proporcionadas pero disuasivas en caso de serias irregularidades.
- Los controles primarios son supervisados de forma adecuada por el organismo de ejecución y por la autoridad de gestión.
- Se toman medidas correctoras en caso necesario.
- La autoridad encargada de los pagos dispone de los medios y recursos para obtener la seguridad que necesita a fin de certificar los importes solicitados a la Comisión.

Los Estados miembros deberán actuar siguiendo las directrices de la Comisión presentadas anteriormente, velar por la coherencia entre los controles efectuados sobre los distintos programas de ayuda y asegurarse de que los controles siguen las normas establecidas.

Los controles a nivel de los Estados miembros también deben hacerse efectivos a lo largo de todo el período de programación de los fondos estructurales⁸. El «contrato de confianza» propuesto por la Comisión define simplemente una estrategia de auditoría para los controles prescritos por la reglamentación, junto con un informe anual sobre sus progresos y una conclusión formal sobre el funcionamiento del sistema. Se espera que los Estados miembros hagan que sus unidades de control apliquen esta estrategia de auditoría e informen adecuadamente sobre su aplicación a partir del período de programación actual.

Los Estados miembros deberán garantizar que las deficiencias importantes de los sistemas de supervisión y de los controles, así como las tasas de errores constatadas en cada nivel del marco de control, se determinen y comuniquen haciendo referencia a su incidencia sobre los fondos comunitarios, y que se adopten medidas correctoras apropiadas cuando así lo justifiquen consideraciones coste-beneficio.

A fin de que la Comisión, y, por consiguiente, el Tribunal, puedan obtener de los Estados miembros una garantía en relación con los controles efectuados durante cada ejercicio presupuestario sobre los fondos gestionados en asociación a partir de 2006, los Estados miembros deberán:

- Proporcionar declaraciones anuales de conformidad ex ante y declaraciones de fiabilidad ex post al nivel más elevado de los Estados miembros (el Parlamento propone que sea el ministro de Hacienda).

⁷

Artículo 4 del Reglamento (CE) n° 438/2001.

⁸

Artículos 10 y 15 del Reglamento (CE) n° 438/2001.

- Apoyar lo anterior solicitando que cada autoridad responsable a nivel operativo (por ejemplo, el organismo liquidador, la autoridad encargada de los pagos y la autoridad de gestión) establezca declaraciones anuales similares, que se basarían en dictámenes de auditores independientes.
- Pedir a sus instituciones superiores de auditoría o al organismo que proporciona la fiabilidad en materia de auditoría al nivel del Estado miembro que realice una supervisión del marco de control para los fondos de la CE y señale las deficiencias en su diseño y en su funcionamiento.
- Pedir a sus instituciones superiores de auditoría o a otros organismos independientes de auditoría que controlen las declaraciones de fiabilidad ex post y comuniquen el resultado de sus trabajos a los parlamentos nacionales.

Se deberá pedir a los Estados miembros que asuman la responsabilidad de los controles sobre las agencias nacionales y apliquen medidas similares cuando los fondos estén sometidos a una gestión central indirecta.

Por otra parte, se admite que el actual marco temporal del proceso de descargo presupuestario no deja al Consejo tiempo suficiente para poder examinar las constataciones y recomendaciones del Tribunal y reaccionar a las mismas sobre el fondo. Asimismo, el informe actual de la Comisión sobre las respuestas de los Estados miembros⁹ sólo logra brevemente la atención del Consejo y desempeña un papel muy limitado en el procedimiento de descargo presupuestario o en el seguimiento de las recomendaciones. Por consiguiente, tras consultar a todas las instituciones afectadas, la Comisión está dispuesta a contemplar una modificación del artículo 145 del Reglamento financiero con el fin de retrasar la fecha límite de la decisión de descargo presupuestario conforme a la petición del Parlamento¹⁰. La ampliación del plazo acordado para el procedimiento de descargo presupuestario contribuiría a favorecer una fuerte implicación del Consejo y de los Estados miembros, lo que constituye el objetivo fundamental del programa operativo para la realización de un marco de control integrado.

También se invitará a los Estados miembros a expresar sus puntos de vista sobre otras cuestiones planteadas por el Tribunal y el Parlamento Europeo, a saber:

- En qué medida puede determinarse el coste del control de los fondos de la CE y si dicho coste debe ser soportado por el presupuesto comunitario.
- La posibilidad de introducir un enfoque de «auditoría única», que implique la adopción de normas y principios comunes, la coordinación de los programas de trabajo y la posibilidad, para cada organismo de control, de tener acceso a los resultados de los trabajos de los otros organismos.

⁹ El artículo 143, apartado 6, del Reglamento financiero impone a la Comisión la obligación de transmitir una síntesis de las respuestas de los Estados miembros antes del 15 de febrero del año siguiente a la publicación del informe anual del Tribunal.

¹⁰ Entre los aspectos que deben examinarse figura el conflicto con la fecha de las campañas electorales asociadas a la renovación del Parlamento y los efectos del posible aplazamiento de una decisión de descargo presupuestario sobre el procedimiento de descargo siguiente.

- La posibilidad de reforzar el papel de las instituciones superiores de auditoría mediante un intercambio más sistemático de los informes de auditoría nacionales sobre el empleo de los fondos de la UE con el Tribunal de Cuentas Europeo.

D. FUNCIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El Tribunal de Cuentas ha desarrollado la metodología DAS en los últimos años. Dicha metodología consta actualmente de cuatro elementos: 1) un examen de los controles y sistemas de supervisión, 2) un análisis de las muestras de operaciones, 3) un análisis de los informes de actividad anuales y de las declaraciones de los directores generales, y 4) en caso necesario, un examen del trabajo de otros auditores. Tanto la Comisión como el Parlamento y el Consejo han apoyado esta evolución. La Comisión ha tomado nota de que el Tribunal declaró en su programa de trabajo para 2005 que trabajaría en el «desarrollo de la metodología DAS en el contexto de nuevos parámetros» con el objetivo de responder «cada vez mejor a las necesidades de los usuarios de las declaraciones de fiabilidad».

En el marco de la reunión celebrada el 16 de marzo de 2005 entre la Comisión y el Tribunal de Cuentas, el señor Hubert Weber, Presidente del Tribunal, declaró: «El objetivo del Tribunal de Cuentas es hacer sus controles lo más eficaces posibles mediante un enfoque centrado más en mejorar los resultados que en establecer la lista de errores. Con el fin de ayudar a la Comisión a perfeccionar los sistemas de supervisión y control del presupuesto comunitario a todos los niveles, el Tribunal se propone continuar desarrollando su enfoque DAS. Esto permitirá al Tribunal evaluar mejor los progresos realizados y definir con mayor precisión las mejoras necesarias».

La presente Comunicación expone las medias previstas para instaurar un marco de control integrado. Un documento de trabajo presentará el marco de control existente en 2004 y las medidas que la Comisión considera necesarias para alcanzar los objetivos establecidos en el dictamen del Tribunal nº 2/2004, con inclusión de las propuestas para el período 2007-2013.

E. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Aunque todas las instituciones desearían que se concediese una declaración de fiabilidad positiva en relación con la aplicación del presupuesto, incumbe a la Comisión y a los Estados miembros velar conjuntamente por que el Tribunal esté en condiciones de encontrar, en el marco de su auditoría, elementos que demuestren un avance hacia una gestión apropiada del riesgo de errores. Esto no se hará de la noche a la mañana y no debe esperarse pasar de una DAS negativa a una DAS positiva en tan sólo un año. Sin embargo, unas DAS positiva con reservas ayudaría mucho más eficazmente a la Comisión y a los Estados miembros a mejorarse progresivamente hacia el logro de una declaración de fiabilidad sin reservas.

La Comisión es realista y acoge favorablemente el examen crítico que realiza continuamente el Tribunal de Cuentas y el asesoramiento de éste, como observador independiente, sobre todos los trabajos preparatorios.

Con la presente Comunicación, la Comisión se propone iniciar un proceso que puede llevar, de aquí a noviembre de 2005, a una concepción común de la Comisión, el Parlamento (como autoridad de descargo presupuestario) y el Consejo sobre la forma en que puede mejorarse el marco de control interno actual con objeto de permitir a la Comisión proporcionar al Tribunal de Cuentas garantías razonables acerca de la legalidad y regularidad de las operaciones. En el anexo figura un panorama más detallado del calendario del programa operativo.

Se propone que la Comisión tome nota de las recomendaciones de la autoridad de descargo presupuestario y dé instrucciones a sus servicios para que:

- determinen las deficiencias y propongan planes de acción encaminados a establecer los marcos de control en los que el Tribunal pueda basar la seguridad que busca;
- entablen debates con los comités competentes del Consejo y presenten, en octubre de 2005, un primer informe que proponga la base de una concepción común con los Estados miembros sobre un marco de control interno integrado;
- verifiquen el marco reglamentario propuesto para 2007-2003 y en caso necesario propongan adaptaciones del mismo para incluir las disposiciones que, a la luz de la evaluación de deficiencias, se requieran para completar un marco de control integrado.

Paralelamente, se propone que la presidencia del Consejo establezca un trílogo interinstitucional de alto nivel con la misión de negociar y llegar a un acuerdo sobre los aspectos transversales de las propuestas actuales, que debería definir una concepción común de lo que constituiría un marco de control integrado comunitario apropiado y satisfactorio así como las medidas necesarias para su aplicación. Este acuerdo deberá formalizarse en un acuerdo interinstitucional firmado a nivel político.

La Comisión acogería favorablemente el dictamen del Tribunal de Cuentas Europeo sobre las medidas propuestas en el acuerdo interinstitucional y desearía asimismo conocer su opinión sobre si estas acciones, caso de aplicarse de forma adecuada, proporcionarían al Tribunal una base suficiente para obtener una garantía de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, especialmente en lo que se refiere a la evaluación de los errores detectados en las medias cubiertas por un marco de control plurianual.

Annex

The following timetable is envisaged for the further process:

June 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework</i> , and completes (supervised by DG Budget) its assessment of the gaps between its present control frameworks and that recommended by the Court, and its proposals for action.
July 2005	First discussions among the Parliament, the Council and the Commission. The Council establishes a high-level panel of experts.
July to September 2005	Discussion by each service of its gap analysis and action plan with the Court of Auditors.
October 2005	Conference on the DAS organised by COCOBU. Initial report proposing the basis for a common understanding. Common understanding among the Parliament, the Council and the Commission on the internal control framework.
November 2005	The Commission adopts the <i>Communication on a roadmap to an integrated internal control framework (action plan)</i> . This Communication will present the common understanding on the gap assessment and actions to be taken in order to achieve a fully integrated control framework for both centralised management and shared management. The aim is to make it possible for the Commission to provide the Court of Auditors with reasonable assurance as to the legality and regularity of transactions. Interinstitutional agreement with Parliament and Council on the steps needed to achieve an integrated control framework.
2006 -	Implementation of the action plan.