

## INFORME

**sobre las cuentas anuales de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros correspondientes al ejercicio 2011, acompañado de las respuestas de la Agencia**

(2012/C 388/34)

## INTRODUCCIÓN

1. La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros (en lo sucesivo denominada «la Agencia»), con sede en Varsovia, se creó en virtud del Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo <sup>(1)</sup>. Su misión principal consiste en coordinar las actividades de los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores (apoyo a la cooperación operativa, asistencia operativa y técnica, y análisis de riesgos) <sup>(2)</sup>.

## INFORMACIÓN DE APOYO A LA DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

2. El enfoque de auditoría adoptado por el Tribunal comprende procedimientos de auditoría analíticos, verificaciones directas de las operaciones y una evaluación de los controles clave de los sistemas de control y supervisión de la Agencia, complementados por pruebas procedentes del trabajo de otros auditores (cuando sea pertinente) y un análisis de las manifestaciones de la dirección.

## DECLARACIÓN DE FIABILIDAD

3. De conformidad con las disposiciones del artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal ha fiscalizado las cuentas anuales <sup>(3)</sup> de la Agencia que comprenden los «estados financieros» <sup>(4)</sup> y los «estados sobre la ejecución presupuestaria» <sup>(5)</sup> correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011, así como la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

## Funciones de la dirección

4. El director tiene atribuida, en su calidad de ordenador, la ejecución de los ingresos y gastos del presupuesto, ateniéndose a la normativa financiera de la Agencia, bajo su propia responsabilidad y ajustándose a los créditos asignados <sup>(6)</sup>, y es responsable asimismo de la implantación <sup>(7)</sup> de

la estructura organizativa y de los sistemas y procedimientos de gestión y control internos necesarios para que las cuentas definitivas <sup>(8)</sup> estén libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error, y para garantizar que las operaciones subyacentes a dichas cuentas sean legales y regulares.

## Funciones del auditor

5. El Tribunal presentará al Parlamento Europeo y al Consejo <sup>(9)</sup>, basándose en la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la Agencia y sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas.

6. El Tribunal realizó la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. Estas normas exigen que el Tribunal planifique y ejecute la auditoría para obtener garantías razonables de que las cuentas anuales de la Agencia estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares.

7. Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener pruebas de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Del criterio profesional del auditor depende la selección de estos procedimientos, así como su valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas e incumplimientos significativos de las exigencias del marco legal de la Unión Europea en las operaciones subyacentes, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, el auditor tiene en cuenta los controles internos que inciden en la preparación y la presentación fiel de las cuentas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas y el carácter razonable de las estimaciones contables, y la presentación general de las cuentas.

<sup>(1)</sup> DO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

<sup>(2)</sup> El *anexo* presenta de forma sintética y a título de información las competencias y actividades de la Agencia.

<sup>(3)</sup> Estas cuentas van acompañadas de un informe sobre la gestión presupuestaria y financiera durante el ejercicio, que ofrece información adicional sobre la ejecución y gestión del presupuesto.

<sup>(4)</sup> Los estados financieros comprenden el balance y la cuenta de resultado económico, el cuadro de los flujos de tesorería, la variación en el activo neto y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas.

<sup>(5)</sup> Los estados sobre la ejecución presupuestaria comprenden la cuenta de resultado de la ejecución presupuestaria y su *anexo*.

<sup>(6)</sup> Artículo 33 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Comisión (DO L 357 de 31.12.2002, p. 72).

<sup>(7)</sup> Artículo 38 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002.

<sup>(8)</sup> Las normas sobre rendición de cuentas y contabilidad de las agencias figuran en los capítulos 1 y 2 del título VII del Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002, modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n° 652/2008 (DO L 181 de 10.7.2008, p. 23), y se han incorporado al reglamento financiero de la Agencia.

<sup>(9)</sup> Artículo 185, apartado 2, del Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo (DO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

8. El Tribunal considera que las pruebas de auditoría obtenidas son suficientes y adecuadas para emitir las opiniones que se exponen a continuación.

#### **Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas**

9. En opinión del Tribunal, las cuentas anuales de la Agencia <sup>(10)</sup> presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2011 y los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería para el ejercicio finalizado, conforme a lo dispuesto en su reglamento financiero y las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión <sup>(11)</sup>.

#### **Opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas**

10. En opinión del Tribunal, las operaciones subyacentes a las cuentas anuales de la Agencia correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2011 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

11. Los comentarios que se exponen a continuación no cuestionan las opiniones emitidas por el Tribunal.

#### **COMENTARIOS SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA**

12. El presupuesto de la Agencia de 2011 ascendió a 118,2 millones de euros, de los cuales 38,7 millones de euros (33 %) se prorrogaron a 2012. Las prórrogas referentes al título III

(gastos de operaciones) se elevaron a 36 millones de euros (41 %). Al igual que en el ejercicio anterior, este volumen de prórrogas es excesivo y contraviene el principio presupuestario de anualidad.

13. La Agencia incluyó compromisos globales por valor de 5,1 millones de euros en el importe total de prórrogas a pesar de que su reglamento financiero no contiene disposiciones claras que la autoricen a hacerlo <sup>(12)</sup>.

#### **COMENTARIOS SOBRE CONTROLES CLAVE DE LOS SISTEMAS DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LA AGENCIA**

14. En 2011, la Agencia financió subvenciones por valor de 74 millones de euros destinadas a operaciones conjuntas. A pesar de efectuar controles de verosimilitud para comprobar los gastos reclamados por los beneficiarios (Estados miembros y países asociados a Schengen), la Agencia no suele solicitar documentación justificativa, cuando su aportación mitigaría el riesgo de que se admitieran como gastos no subvencionables.

15. Al igual que en el ejercicio anterior, el sistema contable de la Agencia todavía debe ser validado por el contable.

16. El control interno adolece de insuficiencias en la gestión del activo inmovilizado, no existen procedimientos relativos a la enajenación de activos del inmovilizado y el inventario físico está incompleto.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Louis GALEA, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 5 de septiembre de 2012.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

*Presidente*

<sup>(10)</sup> Las cuentas anuales definitivas fueron elaboradas el 20 de junio de 2012 y el Tribunal las recibió el 11 de julio de 2012. Estas cuentas, consolidadas con las de la Comisión, se publican en el *Diario Oficial de la Unión Europea* antes del 15 de noviembre del ejercicio siguiente y pueden consultarse en los sitios siguientes: <http://eca.europa.eu> o <http://www.frontex.europa.eu/>.

<sup>(11)</sup> Las normas contables adoptadas por el contable de la Comisión están inspiradas en las Normas Contables Internacionales del Sector Público (IPSAS) dictadas por la Federación Internacional de Contadores o, en su defecto, las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)/Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.

<sup>(12)</sup> El reglamento financiero de la Agencia dispone en su artículo 62, apartado 2, que «los compromisos presupuestarios globales cubrirán el coste total de los correspondientes compromisos jurídicos individuales contraídos hasta el 31 de diciembre del año  $n + 1$ ». Sin embargo, ni el Reglamento Financiero de la UE ni el de la Agencia establecen con claridad cómo deben usarse los compromisos globales en relación con los créditos no disociados. La Agencia empleó compromisos globales para justificar la prórroga automática de créditos no disociados.

## ANEXO

## Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Varsovia)

## Competencias y actividades

<p><b>Ámbitos de competencia de la Unión según el Tratado</b></p> <p>[artículos 74 y 77, apartado 2, letras b) y d), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea]</p>	<p>Artículo 74: «El Consejo adoptará medidas para garantizar la cooperación administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros en los ámbitos a que se refiere el presente título, así como entre dichos servicios y la Comisión. [...]».</p> <p>Artículo 77, apartado 2: «[...] el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:</p> <p>[...] b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;</p> <p>[...] d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores; [...]».</p>
<p><b>Competencias de la Agencia</b></p> <p>[Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo, modificado por el Reglamento (CE) nº 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, modificado por el Reglamento (UE) nº 1168/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo]</p> <p>(la última modificación entró en vigor el 12 de diciembre de 2011; el contenido del cuadro muestra la situación tras dicha modificación)</p>	<p><b>Objetivos</b></p> <p>La Agencia se creó con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.</p> <p><b>Principales funciones</b></p> <p>a) coordinar la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores;</p> <p>b) asistir a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia nacional de fronteras y establecer normas comunes de formación;</p> <p>c) realizar análisis de riesgos, incluida la evaluación de la capacidad de los Estados miembros de hacer frente a las amenazas y presiones en las fronteras exteriores;</p> <p>d) participar en la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores;</p> <p>e) asistir a los Estados miembros enfrentados a una situación que exija una asistencia operativa y técnica reforzada, especialmente a aquellos que se enfrentan a presiones específicas y desproporcionadas;</p> <p>f) facilitar a los Estados miembros el apoyo necesario, incluida, previa solicitud, la coordinación u organización de las operaciones de retorno conjuntas;</p> <p>g) establecer equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras que vayan a desplegarse durante las operaciones conjuntas, los proyectos piloto y las intervenciones rápidas;</p> <p>h) desarrollar y gestionar sistemas para el intercambio de información, incluida la red de información y coordinación (Iconet);</p> <p>i) proporcionar la asistencia necesaria para el desarrollo y el funcionamiento de un sistema europeo de vigilancia de las fronteras (Eurosir).</p>
<p><b>Gobernanza</b></p>	<p><b>Consejo de administración</b></p> <p><i>Composición</i></p> <p>Un representante de cada Estado miembro, dos representantes de la Comisión y un representante por país asociado a Schengen (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein).</p> <p><i>Funciones:</i></p> <p>a) nombrar al director ejecutivo;</p> <p>b) aprobar el informe general de la Agencia;</p>

	<p>c) aprobar el programa del trabajo de la Agencia;</p> <p>d) establecer los procedimientos de toma de decisiones relacionadas con las funciones operativas de la Agencia;</p> <p>e) desempeñar sus funciones con relación al presupuesto de la Agencia;</p> <p>f) ejercer el poder disciplinario sobre el director ejecutivo (adjunto);</p> <p>g) elaborar su reglamento interno;</p> <p>h) definir la estructura organizativa de la Agencia y establecer la política de esta en materia de personal;</p> <p>i) adoptar el plan plurianual de la Agencia.</p> <p><b>Director Ejecutivo</b></p> <p>Nombrado por el consejo de administración a propuesta de la Comisión.</p> <p><b>Auditor externo</b></p> <p>Tribunal de Cuentas Europeo.</p> <p><b>Autoridad de aprobación de la gestión</b></p> <p>Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo.</p>
<p><b>Medios a disposición de la Agencia en 2011 (2010)</b></p>	<p><b>Presupuesto definitivo</b></p> <p>118,2 (93,2) millones de euros</p> <p>Subvención de la Unión: 111 (89,1) millones de euros</p> <p><b>Efectivos a 31 de diciembre de 2011</b></p> <p><i>Plantilla de personal:</i></p> <p>Agentes temporales previstos: 143 (143) — puestos temporales cubiertos: 141 (139)</p> <p>Otros puestos:</p> <p>Agentes contractuales previstos: 88 (79) — puestos contractuales cubiertos: 85 (79)</p> <p>Expertos nacionales en comisión de servicio: 83 (76) — puestos de experto nacional en comisión de servicio cubiertos: 78 (76)</p> <p>Total de efectivos: 314 (298) — de los cuales cubiertos: 304 (294)</p> <p>Asignados a las siguientes tareas cubiertas: operativas: 214 (203) — administrativas: 90 (91)</p>
<p><b>Productos y servicios facilitados en 2011 (2010)</b></p>	<p>La <b>unidad de análisis de riesgos</b> elaboró 20 (14) evaluaciones estratégicas, 4 (4) informes trimestrales, 469 (294) productos analíticos para respaldar las operaciones conjuntas (incluidas las instrucciones semanales y nuevos tipos de informes para mejorar la orientación y respuesta operativas), 112 (64) informes de otro tipo, incluidas las instrucciones para la gestión de la Agencia, la Comisión Europea y otras y, además, publicó 6 informes estratégicos destinados al público en general en el sitio web de la Agencia. También se llevó a cabo una actualización exhaustiva del modelo integrado común de análisis de riesgos (CIRAM v 2.0), finalizado en 2011; y se celebraron 4 (4) reuniones regulares de la red de análisis de riesgos del Frontex y 5 (2) reuniones regionales de expertos.</p> <p>La <b>Unidad de Operaciones Conjuntas</b> organizó 19 (17) operaciones conjuntas, 14 (9) proyectos piloto y 15 (4) conferencias. Además, 2 059 (2 038) personas fueron repatriadas en 42 (40) operaciones de retorno conjuntas coordinadas por la Agencia. La operación de los equipos de intervención rápida en las fronteras (RABIT), que se puso en marcha en noviembre de 2010, concluyó en marzo de 2011. La cifra global de operaciones ha aumentado debido a que el número total de jornadas de intervención acumuladas en todas las operaciones conjuntas se elevó a 7 754 (6 471). El número de días-hombre acumulados ascendió a 105 038 (54 976).</p>

El **Centro de Situación de Frontex** (CSF) llevó a cabo 1 900 (500) informes de situación, informes urgentes, alertas de documentos falsificados y 11 (14) informes de evaluación de las misiones destinados a clientes internos y externos. Se enviaron boletines de información diarios a 400 (350) cuentas. Este centro, en su calidad de único punto de contacto para el intercambio de información con clientes externos, gestionó alrededor de 24 000 (20 000) correspondencias y puso en marcha el Frontex-One-Stop-Shop (FOSS), un portal dedicado al intercambio de información en línea, utilizado por 35 (30) países y 2 600 (900) usuarios.

Además de la participación intensiva en el programa EUROSUR, se desarrollaron y/o aplicaron (total y/o parcialmente) 4 proyectos de automatización de procesos.

La **Unidad de Formación** organizó 223 (176) actividades que contaron con 3 490 (4 015) asistentes (formadores, estudiantes, etc.) en el marco de 20 (18) proyectos; las partes interesadas dedicaron un total de 12 947 (11 000) días-hombre a actividades de formación.

La **Unidad de Recursos Puestos en Común** (PRU) puso en marcha 6 (9) proyectos diseñados para mejorar la eficacia general de las operaciones del Frontex y también coordinó el despliegue de la operación RABIT durante 61 días. La unidad coordinó el despliegue de 576 oficiales y 67 equipos técnicos.

La **Unidad de Investigación y Desarrollo** (I&D) continuó mejorando —en estrecha colaboración con otras unidades del Frontex— el programa Eurosur, de gran importancia para la Agencia. La Unidad I&D organizó 34 (32) reuniones, incluyendo conferencias, talleres y presentaciones bilaterales en cooperación con Estados miembros; además el personal de la unidad participó aproximadamente en 130 (110) talleres internos y externos, conferencias y reuniones de trabajo. La Unidad I&D elaboró 19 (10) informes nacionales, 15 informes de reuniones y 11 informes de evaluación de propuestas de proyectos en materia de investigación sobre seguridad en el contexto del séptimo programa marco y, también financió tres estudios universitarios.

**Asociación y cooperación con terceros países:** en 2011, se concluyeron dos acuerdos de colaboración con la policía nacional de Cabo Verde y con el centro de la iniciativa regional en materia de migración, asilo y refugiados (MARRI), lo que eleva el número total este tipo de acuerdos a 16 (14). Partiendo de la base de acuerdos de colaboración previos, se ha intensificado la cooperación específica entre la Agencia y terceros países socios en materia de seguridad/gestión operativa y técnica de las fronteras con el objetivo de avanzar hacia una colaboración duradera.

**Cooperación con organismos de la UE y organizaciones internacionales:** a finales de 2011 se firmó un acuerdo de colaboración en el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (CDFA), que eleva a 11 (10) el número total de estos acuerdos. Todos los acuerdos de colaboración se han puesto en marcha mediante diversas actividades de la Agencia. La organización de un día de lucha contra la trata de seres humanos en Varsovia, en colaboración con agencias de justicia y asuntos de interior (JAI) y con la Comisión, tuvo una gran importancia en este sentido.

Fuente: Información comunicada por la Agencia.

**RESPUESTAS DE LA AGENCIA**

12. El aumento de las actividades operativas relacionadas con los acontecimientos y la situación reinante en la región del Mediterráneo vino acompañado de una enmienda presupuestaria por un importe de 31,8 Millones de euros. Los fondos adicionales llegaron en su mayor parte a finales de octubre de 2011, lo que tuvo como consecuencia que se produjera un importante volumen de prórrogas.

El elevado volumen de prórrogas es en parte consecuencia del procedimiento presupuestario en vigor, que no resulta apropiado para reaccionar a circunstancias excepcionales. Frontex desea también comunicar que las prórrogas del ejercicio 2010 se utilizaron hasta un nivel del 81 %.

13. La Agencia considera que el reglamento financiero de Frontex no es lo bastante claro, lo que da pie a interpretaciones diferentes. La Agencia evitará realizar prórrogas de compromisos globales.

14. A partir de enero 2012 Frontex viene exigiendo documentación justificativa para la mayoría de los gastos incurridos en operaciones de retorno conjuntas. En relación con otras subvenciones desembolsadas para operaciones conjuntas, se exige documentación justificativa en caso de que se detecten discrepancias en los estados financieros definitivos.

Frontex está desarrollando una política de controles *ex ante*, que estará lista y se habrá puesto en práctica a más tardar el 30 de septiembre de 2012.

15. El contable ha iniciado la validación del sistema contable en el primer trimestre de 2012 y la finalizará a más tardar en septiembre de 2012.

16. Las descripciones de procesos sobre la gestión de activos están actualmente sujetas al procedimiento de aprobación; hasta el final del tercer trimestre de 2012 deberá adoptarse una política de gestión (que abarque también la enajenación de activos) y directrices sobre los activos desarrollados internamente. Una auditoría de gestión habrá finalizado a más tardar en agosto de 2012 y la dirección de la Agencia tiene previsto subsanar con medidas correctoras las potenciales insuficiencias detectadas.

---