

Bruselas, 23.3.2018
COM(2018) 152 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Reforma de la estructura administrativa de las Escuelas Europeas

1 Introducción

La misión de las Escuelas Europeas (en lo sucesivo, «EE») es impartir una enseñanza multilingüe y multicultural en los ciclos de educación infantil, primaria y secundaria (que culmina con la obtención del título de Bachiller Europeo) a los hijos del personal de las instituciones de la Unión Europea (en lo sucesivo, «la Unión»). La existencia de las EE contribuye por tanto al atractivo de la función pública europea.

Las EE son una organización intergubernamental creada por los Estados miembros de la UE y la Unión, que son las Partes contratantes del Convenio por el que se establece el Estatuto de las Escuelas Europeas¹. Seis Estados miembros de la UE² albergan 13 EE, que pertenecen a la categoría de organismos públicos en los países donde están radicadas. El Consejo Superior, órgano decisorio máximo, reúne a los Estados miembros, la Comisión Europea (en nombre de la Unión) y los representantes de los padres, el personal y otras partes interesadas³. Cada miembro del Consejo Superior (incluida la Comisión) dispone de un asiento y un voto. La Presidencia de las EE se ejerce por rotación anual (año escolar) entre los Estados miembros de la UE, mientras que la administración general del sistema corre a cargo del Secretario General (SG) de las EE, en representación del Consejo Superior.

De conformidad con el artículo 25 de dicho Convenio, la Comisión Europea aporta al presupuesto de las EE una contribución financiera en nombre de la Unión con la que se cubre la diferencia entre el importe total del gasto de las EE y el importe total de los demás ingresos. Esta partida de ingresos en el presupuesto de las EE, que es la más cuantiosa (alrededor del 60 % en 2017), se destina a pagar los salarios de los profesores y el personal administrativo contratados localmente, complementar los salarios nacionales de los profesores en comisión de servicios y sufragar gastos generales⁴. Otra de las principales fuentes de ingresos (alrededor del 18 % en 2017) proviene de los Estados miembros, a través del nombramiento en comisión de servicios y el pago de los salarios nacionales a los profesores y otros miembros del personal de las EE. El resto de los ingresos se compone de las contribuciones pagadas por otros organismos y empresas cuyo personal matricula a sus hijos en las Escuelas (en torno al 14 % de los alumnos, que constituyen la denominada categoría II), así como de

¹ Diario Oficial n.º L 212 de 17.8.1994 p. 3.

² Alicante, Bruselas I (Uccle + Berkendael), Bruselas II (Woluwe), Bruselas III (Ixelles), Bruselas IV (Laeken), Fráncfort del Meno, Mol, Bergen, Karlsruhe, Múnich, Varese, Luxemburgo I & Luxemburgo II, en seis países (Bélgica, Países Bajos, Alemania, Italia, España y Luxemburgo), con un total de aproximadamente 27 000 alumnos matriculados en 2017.

³ También la Oficina Europea de Patentes (EE de Múnich), el Banco Europeo de Inversiones/Fondo Europeo de Inversiones (EE de Luxemburgo desde 2016), la EUIPO (EE de Alicante desde 2017) y el BCE (EE de Fráncfort desde 2017); con derecho de voto solo para los asuntos relacionados con las EE cubiertas por sus respectivos acuerdos.

⁴ Gastos inmobiliarios de la Oficina del Secretario General de las EE, limpieza, mantenimiento, TI y apoyo pedagógico en las Escuelas.

las tasas escolares y la contribución de los padres de los alumnos de categoría III⁵ (en torno al 8 %).

En los últimos años, el sistema de Escuelas Europeas (en lo sucesivo, el «SEE») ha atravesado importantes dificultades de gestión financiera. Tanto el Tribunal de Cuentas Europeo («TCE») como el Servicio de Auditoría Interna («SAI») han señalado ciertas deficiencias en sus informes anuales correspondientes a los ejercicios de 2013 a 2015. En sus informes para 2013 y 2014, el TCE afirmó no poder garantizar que las cuentas consolidadas de las EE estuvieran libres de incorrecciones materiales. No obstante, en sus informes para 2015 y 2016, el TCE no destacó errores materiales en los estados financieros consolidados definitivos.

El SAI puso de manifiesto ciertas deficiencias en el control interno y subrayó el riesgo de uso indebido de los fondos de las EE.

Las deficiencias en la gestión financiera de las EE no comprometen la legalidad ni la regularidad de los pagos efectuados por la Comisión (Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad, en lo sucesivo DG HR) a la EE, dado que los pagos están muy regulados. No obstante, la Comisión, como principal contribuyente al presupuesto de las EE, tiene especial empeño en que se reúnan las garantías necesarias en materia de buena gestión financiera y regularidad y legalidad de las operaciones de las EE.

Por consiguiente, basándose en los informes de auditoría y en el fraude detectado en las cuentas de una de las Escuelas en 2012, la DG HR emitió una «reserva por motivos de reputación» en relación con la gestión financiera de las EE en sus cuatro últimos informes de actividad anuales (los de 2013 a 2016). Además, la Comisión votó en contra de los cuatro últimos descargos de la ejecución presupuestaria de 2012, 2013, 2014 y 2015 (mientras que todos los demás miembros del Consejo Superior votaron a favor).

En su informe sobre la aprobación de la ejecución del presupuesto general de la UE para 2015⁶, el Parlamento Europeo («PE») señaló ciertas deficiencias en la gestión financiera de las EE, observación coincidente con las conclusiones del Tribunal de Cuentas y del SAI.

Consiguientemente, el PE solicitó a la Comisión que ejerciese la totalidad de sus atribuciones en cuanto a la gestión de las EE y que preparase una comunicación dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la mejor forma de reformar la estructura administrativa de las EE⁷.

La presente Comunicación pretende por lo tanto exponer el punto de vista de la Comisión acerca de la estructura administrativa y financiera de las EE y las reformas en curso en esos ámbitos.

⁵ Los demás alumnos —los de categoría I— son hijos del personal de las instituciones y organismos de la UE y están exentos del pago de matrícula.

⁶ A8-0150/2017.

⁷ Recomendación 2015/PAR/0371.

2 Avances en la reforma de la estructura administrativa del sistema de Escuelas Europeas

Es importante reconocer que se han realizado ya importantes avances en la reforma de la estructura administrativa del SEE,

el mayor de los cuales ha sido la adopción por el Consejo Superior, en septiembre de 2017, de un Reglamento Financiero («RF») de las EE revisado⁸. La revisión del RF fue promovida por la Comisión tras obtener, a finales de 2014, el mandato del Consejo Superior para entablar conversaciones al respecto. El nuevo RF introduce en el SEE un nuevo modelo de gobernanza financiera consistente por lo esencial en una centralización gradual de las funciones de Ordenador delegado y Contable. La Comisión considera también muy positivo el hecho de que el RF revisado se ajusta mejor al Reglamento financiero de la Unión⁹, en particular en lo que respecta a los principios presupuestarios, los sistemas de control interno (incluida una mejora de los procesos de presentación de informes y rendición de cuentas) y las normas de adjudicación de contratos.

Por otra parte, con el fin de subsanar las deficiencias detectadas por los auditores, las EE han adoptado una serie de medidas para fomentar la buena gestión financiera y la lucha contra el fraude, entre las que cabe citar la aplicación del principio contable de devengo, la notificación de los resultados de los controles y el nuevo diseño del marco de control interno (con la implantación, en concreto, de mecanismos de evaluación y registro de riesgos y con la revisión de las normas de control interno). Se dispone desde 2014 de una función de coordinación de los controles internos mediante la que se asesora y orienta a las Escuelas y a la Oficina Central de las EE en lo que respecta al seguimiento efectivo de las recomendaciones de las auditorías, así como a la elaboración y la aplicación del sistema de control interno. Se ha creado, además, en la Oficina Central de las EE una célula especializada en adjudicación de contratos. Se ha revisado y afinado el principio de separación de funciones y se han adoptado normas sobre la movilidad del personal con cargos «sensibles» (por ejemplo, los intendentes en comisión de servicios), manteniéndose abierto el debate sobre las relativas a los intendentes contratados localmente.

Las EE han realizado significativos avances al abordar las deficiencias estructurales de control interno del sistema de pagos. Todas las EE se rigen ahora por una auténtica separación de poderes en lo que respecta a la ejecución de los pagos. Como consecuencia de estos avances, el SAI ha determinado que el riesgo de fraude relacionado con las deficiencias del

⁸ El Consejo Superior adoptó el nuevo Reglamento Financiero el 5.9.2017. Referencia: 2017-12-D-21-en-1 <https://www.eursc.eu/BasicTexts/2017-12-D-21-en-1.pdf>.

⁹ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativo a las normas financieras aplicables al presupuesto anual de la Unión Europea. (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

sistema de pago se ha mitigado suficientemente, dando por cumplida la recomendación correspondiente¹⁰. Confirmado en el informe del Tribunal de Cuentas para 2016¹¹.

Por otra parte, el RF de las EE permite a la OLAF llevar a cabo en las Escuelas investigaciones administrativas que incluyen inspecciones relativas a la protección de los intereses financieros de la Unión contra los fraudes y otras irregularidades. Además, las EE están determinando una estrategia de lucha contra el fraude y la OLAF impartirá formación sobre la prevención del fraude en el marco de acuerdos administrativos.

Por otra parte, se han ido implantando gradualmente auditorías independientes externas de las cuentas anuales de las EE y la Oficina del Secretario General. Ya han sido auditadas cinco escuelas y las demás lo serán en los tres próximos años.

Teniendo en cuenta todos estos datos, la Comisión considera que ya no necesita mantener su «reserva de reputación» en el informe anual de actividades de 2017.

Habida cuenta del crucial papel consultivo de la Oficina Central de las EE para las Escuelas, la Comisión también ha contribuido a reforzar los recursos destinados al apoyo y la orientación para las tareas de control interno y gestión financiera. Concretamente, ha ofrecido de forma proactiva a las EE asesoramiento y formación en relación con las responsabilidades del Ordenador de pagos, la programación y la presentación de informes y el diseño del sistema de control interno. En octubre de 2016 se celebró un acuerdo sobre el nivel de servicio para ofrecer a las EE la posibilidad de recibir la formación organizada por la Comisión en materia financiera, presupuestaria y de contratación pública.

Los informes del Tribunal de Cuentas para 2015 y 2016 confirman que se han realizado avances, al no haber detectado errores materiales en los estados financieros correspondientes a 2015. Estas conclusiones del Tribunal de Cuentas, más positivas que las de informes anteriores, ponen de manifiesto que muchas de las medidas adoptadas en los últimos años por las EE están dando sus frutos.

Sin embargo, la completa remodelación de la estructura administrativa y la reestructuración del control interno es un proceso a largo plazo, circunstancia que se refleja en el informe de 2016, que, junto a los avances registrados, reseña la persistencia de deficiencias en los controles internos en materia de contratación de personal, adjudicación de contratos y disposiciones de pago, lo que ilustra la necesidad de profundizar la reforma de la estructura administrativa de las EE.

3 Opinión de la Comisión sobre la reforma de la estructura administrativa de las Escuelas Europeas

¹⁰ Seguimiento de las recomendaciones pendientes de la auditoría del SAI sobre Tesorería y gestión de los ingresos en las Escuelas Europeas.

¹¹ Informe sobre las cuentas anuales de las Escuelas Europeas relativas al ejercicio financiero de 2016. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=42117>

Es importante, en primer lugar, recordar que en respuesta a la Resolución del Parlamento Europeo de 2011¹², la Comisión abrió en 2012 un debate sobre el cambio del modelo de gobernanza en el Consejo Superior. Al término de esas discusiones, el Consejo concluyó que no era necesario modificar el Convenio, habida cuenta de que el modelo vigente le facultaba para adoptar cualquier decisión para subsanar las carencias del sistema de EE.

La Comisión reconoce, por lo tanto, que el sistema de gobernanza actual deja un margen de maniobra suficiente para introducir las reformas necesarias en diversos aspectos del SEE. La Comisión seguirá desempeñando su papel actual, ofreciendo orientación y apoyo a las EE en el marco de la estructura de administración y gobernanza actual.

Por otra parte, los Estados miembros deben seguir ejerciendo sus responsabilidades para con las EE en el contexto de la actual gobernanza caracterizada por la cooperación intergubernamental, en la que se espera desempeñen un papel clave en el marco educativo general y cumplan sus compromisos financieros y sus obligaciones como países de acogida.

Según la Comisión, la consolidación de la estructura administrativa del SEE debe llevarse a cabo siguiendo las grandes líneas siguientes:

3.1 Gobernanza financiera: centralización de las funciones principales

De conformidad con el nuevo Reglamento Financiero de las EE, las funciones de Ordenador de pagos y Contable se irán centralizando gradualmente en consonancia con el modelo aplicado en la Comisión Europea.

Más concretamente, la función de Ordenador de pagos se centralizará al nivel del Secretario General de las EE, en sustitución de los 14 Ordenadores de pagos (en la actualidad, el Secretario General Adjunto de la Oficina Central y 13 de los Directores de las Escuelas). Esta centralización concluirá el 1 de enero de 2020. El Secretario General, como Ordenador de pagos, podrá designar Ordenadores delegados (los Directores de las EE y otro agente que designará la Oficina Central para sus propios gastos).

Durante el período transitorio comprendido entre el 1.1.2018 y el 31.12.2019, el Secretario General presentará al Consejo Superior en abril de 2019 y abril de 2020 un informe anual de actividades sobre la gestión general del SEE que incluirá las principales conclusiones sobre la gestión presupuestaria, la buena gestión financiera y los sistemas de control interno. Por otra parte, el Secretario General informará sin demora al Consejo Superior de toda constatación significativa resultante de controles o auditorías del SEE que se le haya señalado.

El Secretario General deberá asimismo informar al Consejo Superior, antes de mediados de julio de 2019 por primera vez, acerca de la gestión presupuestaria y financiera y de las principales constataciones de los controles *ex post* y los sistemas de control interno.

¹² 2011/2036(INI) de 27.9.2011.

La centralización progresiva de la función de Contable, proceso que culminará en 2020, empezó el 1 de enero de 2018. En 13 EE y en la Oficina Central (en relación con sus propios gastos) se crearán funciones de corresponsales contables locales bajo la responsabilidad del Contable. En julio de 2019 (en relación con la contabilidad de 2018), el Contable central firmará por primera vez las cuentas y certificará que estas presentan una imagen fidedigna y veraz de la situación financiera.

Esta reforma simplificará la contabilidad de las EE, ofrecerá facultades de supervisión al Consejo Superior y contribuirá a mitigar las deficiencias indicadas en las constataciones del Tribunal de Cuentas en materia de consolidación, fiabilidad y exactitud, demoras, inventario y gestión de activos fijos.

La aplicación del RF revisado se traducirá en un nuevo modelo de gobernanza del SEE. Se espera que contribuya a reforzar la buena gestión financiera y la claridad y la responsabilidad del SEE, respetando al mismo tiempo la autonomía de las Escuelas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, y garantizando la responsabilidad de cada agente financiero y Ordenador delegado o subdelegado.

El nuevo RF ofrece el marco jurídico para iniciar el proceso de centralización. Este tipo de proceso implica un gran número de cambios en la estructura actual, que las EE deben aplicar minuciosamente. Además, plantea una serie de cuestiones que van desde la dotación de personal de la Oficina Central y las EE hasta el grado de centralización de los diferentes servicios, pasando por el impacto en las administraciones centrales y locales. Todas ellas deberán estudiarse cuidadosamente y resolverse antes de que la EE pueda cosechar los frutos que cabe esperar del ejercicio de centralización.

Habida cuenta de la progresiva centralización de las funciones de Ordenador de pagos y Contable, el Consejo Superior aprobó en septiembre de 2017, junto con el RF revisado, un plan de ejecución que incluye el calendario de aplicación de las medidas necesarias para mejorar la gobernanza financiera (por ejemplo, preparación de procedimientos más precisos de adjudicación de contratos, presupuestación y presentación de informes, subsanación de las carencias de los programas informáticos de contabilidad e instalación de mecanismos centrales de validación de cuentas).

La realización de estos esfuerzos de centralización no será tarea fácil y exigirá una rigurosa ejecución del citado plan por parte de las EE.

3.2 Mejoras de la gestión financiera y presupuestaria y del control interno

Además de la centralización de las principales funciones de la administración de las EE, la reestructuración del sistema de control interno requiere que las Escuelas presten una mayor atención a los aspectos siguientes:

3.2.1 Sistema de pago

Como ya se ha indicado en el punto 2, el SAI y el Tribunal de Cuentas han determinado que el riesgo de fraude relacionado con las deficiencias se ha atenuado suficientemente. Sin embargo, en su informe sobre el ejercicio financiero de 2016, el Tribunal de Cuentas recalificó su recomendación, habida cuenta de que la integración de los programas informáticos de contabilidad con el sistema de pago electrónico ha generado nuevas deficiencias de control interno aún no resueltas. Por lo tanto, a pesar de que el riesgo de fraude se ha reducido en una medida suficiente, ha de perseverarse en el esfuerzo por mitigar los otros riesgos residuales.

La Comisión apoyó la centralización de la ejecución de los pagos, según lo decidido por el Consejo Superior en septiembre de 2017, en el contexto del plan de ejecución 2017-2019 para la nueva gobernanza financiera.

3.2.2 Separación de funciones y circuitos financieros

Es preciso separar las funciones de Ordenador de pagos y Contable. Esta separación se materializará, por un lado, en la función de Ordenador delegado que asumirá el Director de la Escuela, cuyo mandato procederá directamente del Secretario General. Por otro lado, habrá en cada una de las Escuelas y en la Oficina Central un corresponsal contable que se encargará de la gestión diaria de las cuentas y de la aplicación de las normas establecidas por el Contable central. Además, se aplicará el «principio de doble control» a todas las operaciones.

El estatuto por el que se rige el personal en comisión de servicios ha sido revisado recientemente¹³ para reflejar la importancia y los riesgos relacionados con la función de los intendentes/administradores en el actual contexto de gestión de las EE. El nuevo estatuto, que entró en vigor el 1.1.2018, incluye en particular disposiciones aplicables a la movilidad de los intendentes en comisión de servicios, una mejor definición de las tareas y tablas salariales.

Por motivos de claridad y coherencia, la Oficina del Secretario General de las EE deberá redefinir con precisión las tareas que se encomendarán en el futuro a los intendentes.

3.2.3 Entorno de control interno

La Comisión considera necesario seguir reforzando los sistemas de control interno y suscribe los planes de acción adoptados con ese fin por el Consejo Superior en el contexto del nuevo RF, así como en el marco de las medidas de atenuación destinadas a aplicar las recomendaciones de las auditorías. El objetivo del plan es, entre otros, actualizar las normas de control interno, desarrollar la evaluación de riesgos y fijar una metodología para los controles *ex post* que abarque todos los tipos de transacciones.

Tales medidas aumentan la fiabilidad de la información facilitada por las Escuelas y dan una clara advertencia en caso de problemas reales o potenciales.

¹³ El 8.6.2017, el Consejo Superior adoptó una serie de modificaciones del estatuto aplicable al personal de las Escuelas Europeas en régimen de comisión de servicios. Ref. 2017-04-D-8-en-1.

3.3 Reasignación de recursos para materializar los esfuerzos de centralización

En el contexto de la revisión del RF adoptado en septiembre de 2017, en los presupuestos de 2017 y 2018 se crearon los puestos necesarios para llevar a cabo el proceso de centralización.

La Comisión solicitó que, en el marco del proyecto de presupuesto para 2019, se celebrase un nuevo debate sobre la reasignación de personal. La Comisión considera que las EE deben elaborar planes plurianuales de recursos humanos que, llegado el caso, faciliten la reasignación de personal con arreglo a las prioridades y necesidades. Una solución equilibrada debe tener en cuenta, por un lado, la necesidad de reforzar la buena gestión y los sistemas de control interno de las Escuelas y, por otra, la de crear las estructuras centralizadas necesarias para apoyar las funciones centrales.

3.4 Un sistema de reparto de costes equitativo y fiable

Está disminuyendo el número de profesores en comisión de servicios —tradicionalmente la piedra angular del sistema de EE—, proceso que acarrea en paralelo una reducción de las contribuciones de los Estados miembros para la remuneración de esta categoría de personal. Al mismo tiempo, aumenta rápidamente la población escolar.

El papel de los Estados miembros es especialmente crucial en lo que atañe al nombramiento de docentes en comisión de servicios, en particular los profesores de inglés, francés y alemán. La reducción del número de profesores en régimen de comisión de servicios que imparten estas lenguas tiene una doble incidencia en las Escuelas Europeas. Por una parte, obliga a las Escuelas a contratar profesores locales, con todas las consecuencias presupuestarias negativas que ello supone para la contribución de equilibrio de la UE al SEE, dado que los salarios de los profesores contratados localmente proceden del presupuesto de la UE, cuando en realidad la base del SEE conforme al Convenio es el nombramiento de profesores en comisión de servicios por los Estados miembros¹⁴. Por otra parte, la reducción del número de profesores en comisión de servicios podría contribuir a aumentar el número de cursos impartidos por profesores no nativos si la contratación de hablantes nativos resulta difícil.

Considerando que la existencia de un sistema de reparto de costes equilibrado es crucial para la sostenibilidad financiera del SEE, la Comisión recomienda iniciar el debate sobre la revisión del sistema actual con el fin de determinar una solución que sea viable a partir del año escolar 2020-2021. El nombramiento de los profesores en comisión de servicios o su designación por los Estados miembros debe seguir siendo la columna vertebral del SEE tras la revisión del sistema de reparto de costes. Además de velarse por que el reparto de costes sea equitativo, también deben tenerse debidamente en cuenta las necesidades reales de las escuelas y las posibles consecuencias del Brexit.

¹⁴ Artículo 3, apartado 2, y artículo 25, apartado 1, del Convenio.

Además, la Comisión considera que el modelo de reparto de costes debe ser correctamente aplicado por las demás instituciones, agencias y organismos de la UE que se financian total o parcialmente al margen del presupuesto de la UE, cuyo personal tiene a sus hijos matriculados en las Escuelas Europeas. En este contexto, la Comisión ha celebrado acuerdos de contribución con el Grupo del BEI y el MEDE¹⁵, así como con la EUIPO (antigua OAMI)¹⁶ y otras agencias y organismos (Junta Única de Resolución y diversas empresas comunes) con el fin de ayudarles a sufragar los gastos escolares de los hijos de su personal. Además, a finales de 2017 se celebró un acuerdo de participación basado en el artículo 28 del Convenio entre las EE y el Banco Central Europeo. Por otra parte, se están manteniendo conversaciones con algunos otros organismos para afianzar su contribución financiera a los presupuestos de las EE.

4 Conclusión

Las EE han emprendido una reforma estructural a largo plazo de su estructura administrativa y financiera. Hasta el momento, esa actividad se ha traducido en una mitigación de las deficiencias de control interno de los sistemas de pago de las EE que subyacen al caso de fraude que condujo a la Comisión a emitir una «reserva por motivos de reputación». También ha conducido a un refuerzo de la actual estructura de control interno y a una revisión del RF que permitirá a las EE reformar su estructura administrativa en mayor profundidad.

Como se ha explicado anteriormente, se necesitan medidas adicionales para mejorar el control interno y la gestión administrativa. La reforma de la estructura administrativa requiere una firme determinación por parte de las EE y la correcta aplicación de la planificación adecuada. La Comisión seguirá ofreciéndoles el apoyo necesario, en la medida de lo posible.

La existencia de un sistema equitativo y fiable de reparto de costes entre el presupuesto de la UE, los Estados miembros y las instituciones y organismos que se benefician del SEE es esencial para la futura sostenibilidad de todo el sistema.

La Comisión considera que puede hacerse frente a las principales deficiencias y desafíos a los que han de hacer frente las EE dentro del marco vigente establecido por las EE, con el pleno compromiso de los Estados miembros. Con este fin, la Comisión seguirá velando por que su posición se tenga en cuenta en el sistema de supervisión de las EE, compuesto por el Comité conjunto de enseñanza, el Comité presupuestario y el Consejo Superior.

¹⁵ El Banco Europeo de Inversiones, en representación también del Fondo Europeo de Inversiones, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad, en diciembre de 2015.

¹⁶ Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea, en junio de 2017.