

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

| <u>Número de información</u> | Sumario | Página |
|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| | I <i>Comunicaciones</i> | |
| | Tribunal de Cuentas | |
| 2001/C 345/01 | Dictamen n° 8/2001 sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios..... | 1 |

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N° 8/2001

sobre una propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios

(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)

(2001/C 345/01)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

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

Vista la petición de dictamen sobre este proyecto enviada por el Consejo de la Unión Europea al Tribunal de Cuentas el 15 de marzo de 2001, y recibida por éste el 21 de marzo de 2001,

Visto el proyecto de refundición del Reglamento financiero general presentado por la Comisión ⁽¹⁾, así como el Dictamen del Tribunal sobre dicho proyecto ⁽²⁾,

Considerando que la propuesta de Reglamento del Consejo se inscribe en el marco de la externalización o delegación exterior de la gestión de los programas comunitarios;

Considerando que la propuesta se refiere al estatuto de las agencias encargadas de ejecutar determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios,

Introducción

1. El compromiso de la Comisión, suscrito en diciembre de 1999 ⁽³⁾, en el sentido de desarrollar una política de externalización coherente y factible, que permita corregir las anomalías originadas por el escaso control de diversas oficinas o servicios de asistencia técnica (OAT), responde a una necesidad que el Tribunal viene resaltando durante años en sus informes anuales y especiales ⁽⁴⁾. A la vista de sus observaciones anteriores, el Tribunal considera positiva en general esta propuesta de Reglamento que, al ocupar un lugar preeminente en la política de externalización de la Comisión, establece el marco legal para conferir competencias de ejecución y gestión de los programas comunitarios a las agencias de ejecución.

2. La propuesta de Reglamento contiene, sin embargo, diversas disposiciones que, a juicio del Tribunal, necesitan clarificación o una modificación más substancial. Estas disposiciones se exponen en los apartados siguientes, que siguen la estructura de la propuesta.

Artículo 3: Creación y supresión de las agencias de ejecución

3. El Tribunal hace constar que los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la propuesta de Reglamento reflejan la naturaleza temporal de las agencias de ejecución, al disponer que la Comisión tiene la

⁽¹⁾ COM(2000) 461 final de 17 de octubre de 2000.

⁽²⁾ Dictamen n° 2/2001 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas de 8 de marzo de 2001 (DO C 162 de 5.6.2001, p. 1).

⁽³⁾ «Orientation pour la politique d'externalisation», SEC(1999) 2051/7 de 14 de diciembre de 1999.

⁽⁴⁾ Véase, por ejemplo, el Informe especial n° 1/96 relativo a los programas MED.

facultad de decidir su duración y, también, su liquidación cuando ya no necesite sus servicios. El Tribunal desea hacer hincapié en que la Comisión tendrá que ejercitar realmente en la práctica su potestad discrecional respecto de las agencias cuya actividad deje de ser necesaria.

4. En cuanto al apartado 2 del artículo 3 y en la medida en que la agencia de ejecución desempeñe tareas que le haya confiado la Comisión, esta institución debería volver a consignar en sus cuentas la totalidad de los activos y pasivos pendientes de la agencia en el mismo momento de la liquidación, sin esperar a la finalización de este proceso.

Artículo 5: Sede

5. Aunque resulta evidente que el vínculo entre las agencias de ejecución y los servicios de la Comisión ha de ser muy estrecho, no resulta oportuno especificar que aquéllas sólo pueden tener su sede en uno de los lugares donde estén establecidos los servicios de dicha institución comunitaria. Convendría, en cambio, que las distintas agencias tuvieran su sede en el lugar más idóneo para el desempeño eficaz de sus tareas.

Artículo 6: Tareas

6. Dado que la Comisión, en su calidad de institución autora de la delegación, sigue siendo responsable de la ejecución de sus competencias por las agencias, sería deseable que el Reglamento estableciera normas generales respecto de los controles ejercidos por la Comisión sobre las actividades de las agencias a fin de permitir su intervención en el caso de que éstas adopten una medida contraria a la finalidad del programa comunitario o, de modo más general, actúen ilegalmente. En el acto jurídico de la delegación podrían precisarse normas de control que tuvieran en cuenta aspectos particulares de cada agencia, pero el marco general de los controles debería haberse fijado en el Reglamento sobre el estatuto de las agencias de ejecución.

Artículo 9: Funciones del Comité de Dirección

7. Sería conveniente incluir en el apartado 9.2 de este artículo (que exige al Comité de Dirección aprobar, a más tardar al comienzo de cada año, el programa de trabajo anual de la agencia de ejecución), una disposición que obligara expresamente a dicho Comité a fijar objetivos claros e indicadores de rendimiento para las agencias en el momento de su constitución a fin de evaluar el grado de eficacia con que desempeñan sus tareas. Una disposición de este tipo marcaría desde el principio la importancia que debe concederse a la consecución de resultados por parte de las agencias, en sintonía con la orientación que ha imprimido la Comisión a la reforma en curso.

8. Del mismo modo, el reglamento marco debería exigir que el informe anual sobre las actividades de una agencia (apartado 7 del artículo 9) haga mención de todos los recursos financieros recibidos, ya sean de origen comunitario o no, y del modo en que se utilizan; asimismo, el informe tendría que aportar datos y análisis suficientes para permitir apreciar el grado de cumplimiento de los objetivos por parte de cada agencia, así como la eficacia de su gestión.

9. El Reglamento también debería exigir la realización de evaluaciones periódicas a fin de determinar el grado de eficiencia y la eficacia de cada agencia. En la propuesta actual no aparece ninguna exigencia de esta índole. Las evaluaciones deberían correr a cargo de la Comisión y ésta actuar en estrecha colaboración con la agencia y su Comité de Dirección. Los informes resultantes se presentarían ante el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas.

10. El Comité de Dirección debería aprobar las cuentas detalladas de la agencia que le remita su Director, antes de presentarlas ante el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas y la Comisión, tal y como se establece en el apartado 2 del artículo 14.

Artículo 11: Funciones del Director

11. Sería conveniente obligar expresamente a los Directores de las agencias a que garanticen la implantación de un sistema eficaz de control interno.

Artículos 12 a 16: Presupuesto de funcionamiento de la agencia y créditos operativos del programa o los programas en cuya gestión participe la agencia ⁽¹⁾

12. Según los términos de la propuesta de Reglamento, el presupuesto de funcionamiento de las agencias de ejecución debe cubrir sólo los gastos de funcionamiento correspondientes al ejercicio de que se trate. El presupuesto se financiará, en primer lugar, mediante una subvención concedida por la Comisión que representa un determinado porcentaje de la dotación financiera anual de los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia y, en segundo lugar, por ingresos procedentes de otras fuentes. Los créditos operativos asignados propiamente a los programas comunitarios se consignarán en el presupuesto general de la Unión Europea y no en el presupuesto de funcionamiento de la agencia. Los gastos efectuados en el marco de los programas se atribuirán directamente a la partida correspondiente del presupuesto general.

⁽¹⁾ La versión inglesa del proyecto de Reglamento, utiliza los términos «operating budget» para los gastos de funcionamiento y «operating appropriations of the Community programmes» para el coste de las operaciones, lo que resulta bastante confuso. Sería preferible que la Comisión estableciera una terminología que diferenciara de forma más nítida los dos tipos de gasto. Por ejemplo, la expresión «operational appropriations» sería preferible para denominar la segunda categoría.

13. A tenor de la propuesta, pues, la contabilidad de las agencias englobará exclusivamente sus propios costes administrativos y otros gastos de funcionamiento (así como los ingresos para financiarlos), pero no los gastos efectuados en el marco de los programas que gestione la agencia.

14. La imputación directa al presupuesto general del gasto correspondiente a las operaciones gestionadas por la agencia constituye una medida elogiada al evitar el riesgo de que los pagos procedentes del presupuesto general supongan simplemente el desvío de fondos de la Comisión a organizaciones intermedias ⁽¹⁾. Ahora bien, la medida implica que los estados financieros de una agencia pueden no incluir el gasto correspondiente a las operaciones que está encargada de gestionar. La elaboración de estados financieros que sólo abarquen gastos de funcionamiento relacionados con los costes de esta naturaleza puede no resultar conforme con los pasos dados por la Comisión para introducir en sus programas el presupuesto de actividades (Activity Based Management/Activity Based Budgeting), que consiste en agrupar los recursos financieros destinados a los programas junto con los requeridos para cubrir los costes derivados de su gestión. Es importante que la agencia de ejecución esté obligada a justificar en términos generales desde el punto de vista contable los créditos operativos que gestiona.

15. La Comisión debería considerar asimismo la posibilidad de incluir los gastos de funcionamiento previstos en los presupuestos de las agencias en el presupuesto general, junto con los créditos operativos correspondientes a los programas que se encargan de gestionar. En este caso, los gastos de funcionamiento se inscribirían directamente también en el presupuesto general.

16. Una solución de este tipo podría facilitar la producción de estados financieros completos para cada agencia que incluyan tanto sus propios gastos de funcionamiento como los gastos de funcionamiento de los programas gestionados por ella. Ahora bien, es importante mantener las ventajas que puedan derivarse, en términos de flexibilidad, de excluir el presupuesto de funcionamiento de las agencias del ámbito de aplicación del Reglamento financiero. El Reglamento debería exigir, al menos, que las cuentas anuales de cada agencia incluyeran un informe financiero que detalle la utilización de los créditos operativos correspondientes a los programas comunitarios en lo relativo a compromisos y pagos (véase el apartado 8).

17. Hay una serie de puntos en los artículos 12 a 16 que requieren clarificación:

⁽¹⁾ Cabe señalar que éste no es el modelo de actuación seguido por la Agencia Europea de Reconstrucción, la cual recibe transferencias considerables de fondos de la Comisión para financiar tanto las operaciones que gestiona como sus propios gastos de funcionamiento. Cada transferencia se registra como un pago único en las cuentas de la Comisión, mientras que la Agencia la registra en su capítulo de ingresos e incluye en las cuentas los compromisos contraídos y los pagos efectuados en relación con los gastos operativos y también con los gastos de funcionamiento.

- a) en los artículos 12 y 13 sería preferible utilizar el término «contribución» al de «subvención» para denominar los fondos que la Comisión ponga a disposición de las agencias al objeto de financiar sus gastos de funcionamiento. El motivo es que la naturaleza de las «subvenciones», tal y como se define en el vademécum de la gestión de ayudas es muy diferente a la que figura en la propuesta;
- b) tampoco queda claro si la «contribución», calculada en términos de porcentaje de la dotación financiera anual de los programas comunitarios en cuya gestión participe la agencia de ejecución correspondiente, es un ingreso adquirido de la agencia incluso si los importes programados no se han comprometido ni pagado. El objetivo debería ser el de financiar los costes esenciales de funcionamiento de la agencia, dentro quizá de un límite máximo. Por todo ello, es preciso clarificar las disposiciones del artículo 13;
- c) las agencias de ejecución deben ser capaces de obtener otros ingresos que la contribución de la Comisión financiada con cargo al presupuesto general (apartado 3 del artículo 12 y artículo 17). El proyecto de Reglamento implica que las cuentas anuales detalladas a que hace referencia el apartado 2 del artículo 14 incluyen sólo los gastos de funcionamiento asociados con otros ingresos, pero no queda clara la manera de justificar contablemente el gasto de los programas financiado por esos ingresos. Siguiendo la argumentación expuesta en el apartado 14, se debería exigir a cada agencia de ejecución que justificara desde el punto de vista contable la utilización de todos los fondos que debe gestionar.

Artículo 19: Controles

18. El artículo 14 dispone que los directores de las agencias de ejecución habrán de presentar las cuentas anuales detalladas de la totalidad de los ingresos y los gastos de funcionamiento ante el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas, a la Comisión y el Comité de Dirección (véase el apartado 10 en relación con las propuestas de modificación de este artículo formuladas por el Tribunal en el sentido de exigir al Comité de Dirección que apruebe las cuentas antes de presentarlas a las instituciones). El Parlamento Europeo concederá a las agencias de ejecución la aprobación de su gestión.

19. El artículo 19 dispone que el Tribunal de Cuentas examinará las cuentas de la agencia de ejecución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248 del Tratado.

20. Si la política de externalización de la Comisión termina conduciendo a la creación de un número significativo de agencias de ejecución, la tarea de verificar anualmente las cuentas de éstas será considerable, requiriendo un aumento de los recursos del Tribunal. A tenor de lo expuesto en la propuesta de Reglamento, las cuentas sólo incluirían los gastos de funcionamiento de las agencias. La realización de controles anuales de todas estas cuentas no supondría el modo más eficiente de utilizar los limitados recursos de que dispone el Tribunal. A fin de limitar el problema al máximo, y facilitar la utilización eficiente de los recursos del Tribunal, el

reglamento marco debería establecer la obligación de verificar el gasto de la agencia (tanto sus propios gastos de funcionamiento como los gastos de los programas gestionados por ella) por auditores independientes antes de su incorporación a las cuentas consolidadas de la Comisión. Esta obligación no debería ir en detrimento de las prerrogativas conferidas al Tribunal en virtud del artículo 248 del Tratado. Esta institución controlaría la utilización de los créditos operativos correspondientes a los programas comunitarios gestionados por las agencias, atendiendo a la eficiencia y eficacia de la gestión desplegada por cada una de ellas. A los efectos de certificar su control de los gastos de funcionamiento, el Tribunal debería poder obtener garantías de legalidad y regularidad gracias a la verificación previa que se ha descrito.

21. En este contexto, cabe interrogarse sobre la conveniencia de que el Parlamento Europeo conceda la aprobación de la gestión a cada agencia exclusivamente en relación con sus gastos de funcionamiento. En circunstancias tales, la auditoría externa de las agencias debería formar parte del control interno ejercido por la Comisión respecto de la labor desempeñada por organismos a los que ha conferido o delegado la ejecución de determinadas tareas.

El Parlamento Europeo debería examinar, en el marco de su aprobación de la gestión general de la Comisión, la actuación de ésta y de sus agencias de ejecución, en vez de aprobar separadamente la gestión de cada agencia. Con ello, se reflejaría mejor el hecho de que la Comisión sigue teniendo la responsabilidad última en el procedimiento de aprobación de los gastos de funcionamiento de los programas delegados a las agencias de ejecución.

Artículo 21: Control de la legalidad

22. El artículo 230 del Tratado CE no prevé la posibilidad de impugnar los actos de las agencias en cuanto tales. En la medida en que están consagradas en el Tratado CE, las competencias de control de legalidad asignadas al Tribunal de Justicia no pueden modificarse ni ampliarse por un Reglamento del Consejo. A fin de no dar la impresión de que el presente proyecto de Reglamento propone una modificación o ampliación de este tipo, sería preferible hacer constar en este artículo que la Comisión —en su calidad de institución autora de la delegación— es responsable jurídicamente de los actos realizados por las agencias de ejecución.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 25 de octubre de 2001.

Por el Tribunal de Cuentas

Jan O. KARLSSON

Presidente
