

Diario Oficial de la Unión Europea

C 46

Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

50º año

28 de febrero de 2007

Número de información

Sumario

Página

I *Resoluciones, recomendaciones, orientaciones y dictámenes*

DICTÁMENES

Tribunal de Cuentas

2007/C 46/01

Dictamen nº 1/2007 sobre una propuesta de Reglamento (CE, Euratom) de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas

1

I

(Resoluciones, recomendaciones, orientaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N° 1/2007

sobre una propuesta de Reglamento (CE, Euratom) de la Comisión, por el que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas

(presentado en virtud del artículo 248, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado CE)

(2007/C 46/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
Introducción	1-3	2
Las disposiciones del Reglamento financiero no están suficientemente desarrolladas	4-9	2
Contravención de los principios de simplificación o de protección de los intereses financieros	10-19	3
Contradicción con las disposiciones del Reglamento financiero	20-27	4

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

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

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, en particular, su artículo 160 C, apartado 4, y su artículo 183,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas⁽¹⁾, y, en particular su artículo 183,

Vista la propuesta modificada de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002, aprobada por la Comisión el 18 de mayo de 2006⁽²⁾,

Visto el Dictamen nº 4/2006 del Tribunal⁽³⁾ sobre esta propuesta,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) nº 1995/2006 del Consejo, de 13 de diciembre de 2006, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas⁽⁴⁾,

Visto el Dictamen nº 2/2004 del Tribunal sobre el modelo de «auditoría única» (y una propuesta de marco de control interno comunitario)⁽⁵⁾,

Visto el Dictamen nº 1/2006 del Tribunal sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones del séptimo programa marco, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2007-2013)⁽⁶⁾,

Visto el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas⁽⁷⁾, modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) nº 1248/2006⁽⁸⁾ (en lo sucesivo denominado «las normas de desarrollo»),

⁽¹⁾ DO L 248 de 16.9.2002, p. 1. Corrección de errores en el DO L 25 de 30.1.2003, p. 43.

⁽²⁾ Documento de la Comisión COM(2006) 213 final.

⁽³⁾ DO C 273 de 9.11.2006, p. 2.

⁽⁴⁾ DO L 390 de 30.12.2006, p. 1.

⁽⁵⁾ DO C 107 de 30.4.2004, p. 1.

⁽⁶⁾ DO C 203 de 25.8.2006, p. 1.

⁽⁷⁾ DO L 357 de 31.12.2002, p. 1.

⁽⁸⁾ DO L 227 de 19.8.2006, p. 3.

Vista la propuesta de Reglamento de la Comisión por la que se modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 2342/2002⁽⁹⁾,

Vista la solicitud de un dictamen sobre esta propuesta, enviada por la Comisión al Tribunal el 4 de julio de 2006,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

Introducción

1. La propuesta consiste en actualizar las normas de desarrollo del actual Reglamento financiero, con objeto de tener en cuenta las modificaciones efectuadas en este último. Tanto el nuevo Reglamento financiero como las nuevas normas de desarrollo deberían entrar en vigor en 2007, a efectos de aplicarse a la nueva generación de programas de gastos.

2. El Tribunal ha evaluado la propuesta de la Comisión basándose en los principios siguientes:

- coherencia con el Reglamento financiero,
- conformidad con los principios de la buena gestión financiera,
- simplificación de los procedimientos administrativos sin perjudicar la protección de los intereses financieros.

3. El Tribunal considera que, en la mayoría de los casos, las enmiendas propuestas se ajustan a estos principios. No obstante, manifiesta su preocupación acerca de una serie de aspectos en los que:

- las disposiciones, nuevas o modificadas, del Reglamento financiero no están suficientemente desarrolladas,
- las modificaciones contravienen los principios de la simplificación o de la protección de los intereses financieros,
- las modificaciones se hallan en contradicción con las disposiciones del Reglamento financiero.

Las disposiciones del Reglamento financiero no están suficientemente desarrolladas

4. Las normas de desarrollo están concebidas como complemento indispensable del Reglamento financiero, ya que establecen las normas concretas y más técnicas, esenciales para la aplicación de dicho Reglamento. Por tanto, deberían cubrir el conjunto de disposiciones del mismo, pues, de lo contrario, su aplicación podría resultar inadecuada o incoherente. A continuación figuran los casos en los que el Tribunal observó que no se ha logrado este propósito.

⁽⁹⁾ Documento de la Comisión SEC(2006) 866 final.

5. El **artículo 23 bis** define las características de un control interno efectivo y eficiente. Aunque el Tribunal acoge favorablemente esta iniciativa, considera insuficiente la referencia a las «buenas prácticas internacionales», ya que, en relación con algunas cuestiones clave, como la verificación de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, no existen unas buenas prácticas establecidas de forma oficial. El Tribunal recomienda que las normas de desarrollo incluyan los principios esenciales de un control efectivo como figuran en su Dictamen nº 2/2004, en particular unos principios y normas de control comunes, los elementos básicos de los sistemas y procedimientos de control, la definición de las responsabilidades y los procedimientos para garantizar la calidad de cada nivel de control, así como las supervisión global de los sistemas.

6. El **artículo 35, apartado 4, y el artículo 43, apartado 6, letra a)**, se refieren, respectivamente, a «normas internacionalmente reconocidas» y a «normas internacionales» en materia de procedimientos de contratación pública. Dado que estas normas no existen oficialmente, la fórmula podría provocar inseguridad e incoherencia, por lo que el Tribunal recomienda incluir en las normas de desarrollo, además de las normas especificadas en el **artículo 43, apartado 43, letra a)**, las principales normas a las que se hace referencia.

7. El **artículo 42 ter** reconoce que la Comisión no es responsable en lo que se refiere a la eficiencia de los procedimientos de control interno cuando los costes de los controles no corren a cargo del presupuesto comunitario. Ahora bien, los elementos básicos de un sistema eficiente resumidos en el **artículo 23 bis, apartado 2**, también son pertinentes en materia de eficacia, respecto de la cual, la Comisión sí es responsable. En consecuencia, el Tribunal recomienda efectuar una clara distinción entre las responsabilidades de los Estados miembros y las de la Comisión, como establece el Tratado.

8. El **artículo 43, apartado 4, letra g)**, exige que los convenios celebrados con las organizaciones internacionales precisen «los tipos de control que podrá llevar a cabo la Comisión». También deberían incluir el derecho de acceso del Tribunal de Cuentas a la información que necesite para poder apoyarse en la auditoría de la organización, o, en su caso, de auditar la actividad de forma directa, siguiendo las normas internacionales de auditoría.

9. El **artículo 43, apartado 6, letra b)**, dispone que las subvenciones sean objeto de cofinanciación. A efectos de garantizar la coherencia de las disposiciones, el artículo debería mencionar las excepciones al principio de cofinanciación previstas en el **artículo 253**.

Contravención de los principios de simplificación o de protección de los intereses financieros

10. El **artículo 60, apartado 7, del Reglamento financiero** prevé la obligación de los ordenadores delegados de elaborar un informe anual de actividad, pero las normas de desarrollo no proporcionan orientación suficiente a estos efectos. Así, el resumen de los informes anuales de actividad solo se exige en el caso de la Comisión, mientras que puede ser también apropiado para las demás instituciones que elaboran más de un informe anual de actividad (como el Parlamento y el Consejo); no consta un plazo

para la elaboración de los informes, aunque el resumen de la Comisión debe estar listo para el 15 de junio del ejercicio n + 1; tampoco se especifican los destinatarios de los informes ni las condiciones relativas a su publicación. Además, existen otros requisitos en materia de elaboración de informes anuales, como el informe sobre el cumplimiento de los plazos, que se describe en el **artículo 106, apartado 6**, y los que figuran en el **artículo 54** y en el **artículo 87, apartado 5**, que podrían integrarse en el informe anual de actividad. Actualmente, ello se especifica únicamente en el caso de la Comisión. El Tribunal considera que estas disposiciones dan lugar a múltiples informes anuales de actividad o de otro tipo que difieren en la forma, el contenido, los plazos y la publicación, contraviniéndose así el principio de la simplificación.

11. A efectos de coherencia y de simplificación, el Tribunal recomienda que las normas de desarrollo establezcan para todas las instituciones el contenido de los informes anuales de actividad incluyendo las disposiciones relativas a la elaboración de los informes anuales citadas en el apartado anterior.

12. El **artículo 117, apartado 1, párrafo cuarto**, establece que «en los sectores sujetos a un rápido incremento de los precios y a un fuerte desarrollo tecnológico, los contratos marco sin una nueva apertura a la competencia incluirán una cláusula de revisión intermedia. Si las condiciones fijadas inicialmente ya no se adaptan a la evolución de los precios o al desarrollo tecnológico, el órgano de contratación renunciará al contrato marco en cuestión y tomará las medidas adecuadas para rescindirlo». Esta disposición debería aplicarse únicamente a los contratos marco cuyos contratos específicos son adjudicados sin una nueva apertura a la competencia. En el contrato marco debería precisarse también qué ocurre, en caso de rescindirse, con los contratos específicos en curso. La disposición entraña el riesgo de ser fuente de litigio debido a la vaguedad de sus términos. Por tanto, en lugar de prever una revisión intermedia, las normas de desarrollo deberían insistir en la adaptación de la duración de los contratos marco a los ámbitos objeto de una rápida evolución técnica o económica e incluir una cláusula de revisión de los precios. Además, los contratos en los que intervienen diversos operadores económicos deberían establecer que los contratos específicos se adjudicaran mediante nueva apertura a la competencia.

13. El **artículo 118, apartado 4, párrafo segundo, inciso ii)**, es superfluo, ya que el **artículo 158 bis** exige el cumplimiento de un plazo suspensivo de diez días, con efecto a partir del día siguiente al de publicación del anuncio de adjudicación del contrato en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

14. El **artículo 130, apartado 4, letra c)**, que propone modificar el contrato modelo en lo que se refiere a la legislación aplicable, resulta superfluo porque las partes contratantes quedarán automáticamente sujetas a los Tratados y a las Decisiones y los Reglamentos aplicables, sin que sea necesario especificarlo. Por otra parte, dado que esta modificación únicamente se aplica a la Comisión, las demás instituciones quedan exentas de la obligación de indicar en sus contratos la legislación aplicable. En consecuencia, el Tribunal recomienda mantener el texto actual del artículo.

15. El **artículo 93, apartado 2, letra b), del Reglamento financiero** exige que los subcontratistas cumplan los mismos criterios que los contratistas principales en lo que se refiere a la exclusión de la participación en los procedimientos de contratación. Sin embargo, el, **artículo 130, apartado 5**, no prevé protección suficiente de los intereses financieros de las Comunidades. En primer lugar, el candidato o el licitador únicamente deberán presentar información sobre la «capacidad financiera y operativa» de los subcontratistas, en lugar de sobre la «capacidad financiera, económica, técnica y profesional» que exige el **artículo 135, apartado 2**, para la evaluación del contratista o el licitador. En segundo lugar, la información que debe presentarse con arreglo al **artículo 130, apartado 5**, no incluye la información requerida para analizar si los subcontratistas deben excluirse de participar en la licitación, conforme al **artículo 93, apartado 1, del Reglamento financiero**. Si no se dispone de información suficiente se corre el riesgo que un candidato excluido de una participación directa se acepte, por vía indirecta, como subcontratista.

16. Los **artículos 145 y 146** definen las obligaciones relativas a los procedimientos de contratación interinstitucionales. Según la redacción actual, se exige a cada institución interviniente que establezca una comisión para la apertura y un comité para la evaluación de las ofertas, lo que se traduce por una duplicación innecesaria de las tareas. El Tribunal recomienda que se dote al órgano de contratación encargado del procedimiento de contratación interinstitucional de competencias para nombrar una comisión de apertura y un comité de evaluación únicos.

17. El **artículo 158 bis, apartado 1**, establece que las peticiones o los comentarios formulados por los licitadores o los candidatos no seleccionados o que se consideren agraviados «deberán recibirse en el plazo de diez días naturales a partir de las decisiones de adjudicación o de denegación [...]. Es decir, diez días después de la recepción de la notificación por el licitador, lo que puede, por tanto, no coincidir con el plazo suspensivo de diez días a contar «a partir del día siguiente al envío simultáneo de las decisiones de adjudicación [...]», que debe transcurrir antes de poder firmarse un contrato. El Tribunal recomienda armonizar ambos requisitos con vistas a obtener mayor transparencia y evitar la inseguridad jurídica.

18. El **artículo 169 bis** prevé una serie de medidas que deberá adoptar la Comisión para facilitar información y asesoramiento a los solicitantes de subvenciones. Algunas de ellas como el control del «tamaño y la legibilidad de los formularios de solicitud», así como la organización de seminarios para los solicitantes podrían dar lugar a la interposición de recursos por parte de los candidatos rechazados, lo que a su vez puede complicar la gestión y retrasar el proceso. El Tribunal recomienda que estos detalles se precisen únicamente en las instrucciones operativas.

19. El **artículo 172 bis** establece criterios de subvencionabilidad. De estos, los que figuran en el primer apartado contienen repeticiones, como por ejemplo entre las letras a) y c) y d) y e). Los que figuran en el apartado 2 constituyen precisiones innecesarias, ya que al no ser obligatorios, se presentarán en el acto de base. El Tribunal recomienda racionalizar y simplificar las disposiciones basándose en el texto que figura en anexo al presente dictamen.

Contradicción con las disposiciones del Reglamento financiero

20. El **artículo 3, apartado 2**, fija los límites para la recaudación de los intereses generados por la prefinanciación de las acciones exteriores ⁽¹⁾ (250 000 euros) y la ayuda humanitaria (750 000 euros) en importes mucho más elevados que los de la norma general (50 000 euros). En los casos en los que los importes sean inferiores a estos límites, existe la posibilidad de que los intereses supongan una fuente de ingresos significativa, contraviniendo el principio no lucrativo definido en el **artículo 109, apartado 2, del Reglamento financiero**. Con el fin de respetar este principio y evitar al mismo tiempo procesos complejos de recaudación de intereses, el Tribunal recomienda que el beneficiario asigne al programa o a la acción en cuestión todos los intereses generados por las prefinanciaciones.

21. El **artículo 35, apartado 6**, prevé que un servicio «operativamente independiente de la entidad» auditada realice la «auditoría exterior independiente». El recurso a la expresión «operativamente» puede interpretarse como que los servicios de auditoría interna están autorizados a realizar este tipo de auditorías, lo que sería contrario al principio del Reglamento financiero, según el cual el auditor debe ser externo. Por otra parte, el Tribunal sugiere que las normas de desarrollo mencionen las normas que debe seguir el auditor, como por ejemplo las normas internacionales de auditoría, y las que prevén de forma específica el acceso de la Comisión y el Tribunal a los documentos de trabajo del auditor.

22. El **artículo 43, apartado 2, letra d)**, define el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones como organizaciones internacionales, conforme al artículo 53 del Reglamento financiero. Ahora bien, ello contradice el **artículo 54, apartado 2, letra b)**, de dicho Reglamento, que se refiere estas organizaciones como «organismos comunitarios especializados» y debería servir de fundamento a todas las delegaciones de poderes.

23. El **artículo 118, apartado 4, párrafo tercero**, contempla la situación en la que el valor del contrato marco sea inferior a los límites establecidos para la publicación en el **artículo 158**, aunque los contratos específicos que se basen en dicho contrato marco excedan tales límites. No obstante, a efectos de respetar el **artículo 90 del Reglamento financiero**, y con el fin de contribuir a evitar que el contrato marco se utilice de manera inadecuada, el órgano contratante debe haber estimado el valor de los contratos que deben firmarse en el contexto del contrato marco antes de la conclusión de este. Por tanto, las normas propuestas están en contradicción con el Reglamento financiero o, son, como mínimo, superfluas.

⁽¹⁾ La propuesta de Reglamento continúa empleando las rúbricas de las perspectivas financieras 2000-2006, pese a que estas han sido reemplazadas por nuevas rúbricas en el marco financiero 2007-2013.

24. El **artículo 125, quater**, permite a las instituciones decidir «la aplicación de las normas procedimentales propias del órgano de contratación de un Estado miembro, siempre que las mismas puedan considerarse equivalentes a las de la institución». Ello es contrario al **artículo 91 del Reglamento financiero**, que no prevé el recurso a otros procedimientos diferentes de los establecidos en tal Reglamento. Además, el artículo propuesto no desarrolla de manera suficiente las normas para aplicar dicho **artículo 91**, según el cual «el procedimiento de contratación podrá ser llevado a cabo conjuntamente por la institución y el órgano de contratación en cuestión, con arreglo a lo estipulado en las normas de desarrollo». Por ejemplo, no define quién debe tomar la decisión final de adjudicación o qué sistema jurídico prevalecería en caso de litigio.

25. El **artículo 160 sexies, apartado 1**, prevé que «en el programa de trabajo anual se determinará [...] las subvenciones se concederán meramente al amparo de una decisión o también de un convenio por escrito». El empleo de la expresión «también» se muestra en contradicción con el **artículo 108 del Reglamento financiero**, en el que figura que las subvenciones «serán objeto

bien de un convenio por escrito, bien de una decisión de la Comisión notificada al solicitante seleccionado». El Tribunal recomienda eliminar esta ambigüedad.

26. El nuevo **artículo 122 del Reglamento financiero** establece que el informe sobre la gestión presupuestaria y financiera incluya información sobre el porcentaje de ejecución de los créditos, e información resumida sobre las transferencias. Ahora bien, el **artículo 185** de las normas de desarrollo no define la información que hay que aportar, sino que fija otros requisitos, como son la consecución de los objetivos y los acontecimientos que hayan influido en las actividades llevadas a cabo. El Tribunal recomienda que las normas de desarrollo cubran todos los aspectos de la elaboración de informes.

27. Además de los puntos mencionados, las modificaciones efectuadas respecto de los **artículos 28 bis, 30 bis, 33, 72, 73 bis, 96 y 166, apartado 3, letra a**, de la propuesta de **Reglamento financiero** deben reflejarse en los **artículos 23 bis, 23 ter, 78, 84, 85 ter, 134 ter y 233 bis, apartado 1, inciso i**, correspondientes de las normas de desarrollo.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 25 de enero de 2007.

Por el Tribunal de Cuentas

Hubert WEBER

Presidente

ANEXO

Criterios de subvencionabilidad propuestos para el artículo 172 bis

«Los gastos subvencionables son los gastos realmente asumidos y pagados por el perceptor de una subvención que se ajustan a los criterios siguientes:

- a) deben haber sido asumidos durante el período de ejecución de la acción o del programa de trabajo, a excepción de los gastos relacionados con la elaboración de informes finales y con la presentación de certificados de auditoría cuando estén previstos en el acto de base;
- b) deben haber sido incurridos con el fin de conseguir los objetivos de la acción o del programa de trabajo objeto de la subvención;
- c) deben ser identificables y verificables, en particular estar asentados en la contabilidad del beneficiario, determinados en función de las normas contables aplicables del país en el que el beneficiario esté establecido y determinados de conformidad con las prácticas contables habituales del beneficiario en materia de gastos;
- d) deben respetar los requisitos de la legislación tributaria y social aplicables;
- e) deben ser razonables y justificados y deben cumplir con el principio de buena gestión financiera, en especial en lo referente a los requisitos de economía y eficacia;
- f) deben excluir los gastos que no reúnan las condiciones mencionadas en las letras a) a e), incluidos los impuestos indirectos recuperables, los derechos, los intereses abonados, las provisiones para pérdidas o cargas futuras, las pérdidas de cambio, los gastos incurridos en otros proyectos comunitarios y los gastos excesivos o irresponsables.

Los gastos declarados en concepto de cofinanciación por los beneficiarios o terceras partes se atendrán a las disposiciones del presente artículo.

La propuesta irá acompañada de un presupuesto general en el que figure una estimación de los costes subvencionables que, tras ser verificada por la Comisión, se incluirá en el convenio o la decisión de subvención.»
